

Regeringens proposition

1997/98:165

Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på
2000-talet

Prop.
1997/98:165

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 maj 1998

Göran Persson

Thomas Östros
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs förslag fram till en nationell politik för storstadsregionerna. Storstaden beskrivs som social, ekonomisk och kulturell miljö. Storstädernas betydelse för övriga landet lyfts fram.

Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt för att därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet samt till att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas alla invånare i storstäderna oavsett ursprung och kön.

Ytterligare en utgångspunkt för den nationella storstadspolitiken är att större kraft måste läggas på att främja en god utveckling i storstädernas utsatta bostadsområden, för att på detta sätt motverka de sociala klyftorna i storstadsregionerna. Bakgrunden är att dessa tenderar att växa, samt att denna utveckling också motverkar storstädernas utveckling i stort. Dessa klyftor och ojämnheter i livschanser följer i stor utsträckning etniska linjer. Stärkandet av det svenska språket lyfts därför fram som en av de enskilt viktigaste åtgärderna för att bryta den etniskt betingade segregationen.

Förslagen och bedömningarna vad gäller utformandet av en nationell storstadspolitik är följande.

Regeringen tillsätter en storstadsdelegation som får till uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken.

Regeringen föreslår att 5 000 nya permanenta platser bör tillföras universitet och högskolor i storstadsregionerna från och med höstterminen år 2000.

I syfte att skapa ökad trygghet mot brott aviserar regeringen en riktad satsning till polisväsendet i storstadsregionerna.

I syfte att stärka kulturmiljövården och utveckla storstadens arkitektoniska värden bör 10 miljoner kronor avsättas för vart och ett av åren 1999–2001.

Lokala utvecklingsavtal bör tecknas mellan stat och kommun för de mest utsatta bostadsområdena i storstadsregionerna.

Regeringen avser att i budgetpropositionen föreslå att 480 miljoner kronor avsätts för år 1999, 480 miljoner kronor för år 2000, och 785 miljoner kronor för år 2001 för särskilt stöd till lokalt utvecklingsarbete i de utsatta bostadsområdena i storstadsregionerna.

Kommuner som omfattas av lokala utvecklingsavtal ges möjlighet att sluta avtal med länsarbetsnämnd och försäkringskassa i länet om lokal samverkan med utvecklingsprogram för arbetslösa.

Regeringen avser att tillkalla en särskild utredare för att förbereda överläggningar om sådana avtal. Utvecklingsprogrammen bör vara inriktade på individuella åtgärder som utformas i en dialog med den enskilde.

Regeringen anser att medborgarna i de utsatta stadsdelarna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen bör få tillgång till gemensamma medborgarkontor för såväl statliga som kommunala myndigheter.

I syfte att stimulera rekrytering av lågutbildade vuxna i storstäderna till kunskapslyftet bör 5 miljoner kronor avsättas till detta ändamål.

För att utveckla IT-baserade läromedel för svenska som andra språk och svenska för invandrare (sfi) bör 1,5 miljoner kronor avsättas.

De förslag och bedömningar som regeringen lämnar i denna proposition skapar sammantaget nya och bättre möjligheter för en god utveckling i våra storstadsregioner.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Ärendet och dess beredning.....	6
2.1	Utredningsförslag m.m.....	6
2.2	Tillkännagivande av riksdagsutskott.....	6
2.3	Remissmöte med anledning av storstadskommitténs betänkande.....	7
3	Storstaden	7
3.1	Regeringens storstadspolitiska utgångspunkter	7
3.2	Geografisk avgränsning.....	10
3.3	Storstaden som ekonomisk miljö	11
3.4	Sysselsättning och arbetslöshet i storstadsregionerna.....	12
3.5	Skolresultat och befolkningens utbildningsnivå i	13
3.6	Storstaden som kulturell miljö	14
3.7	Storstaden som ekologisk miljö	16
3.8	Storstaden som social miljö.....	18
3.9	Otrygghet och kriminalitet i storstadsregionerna	21
3.10	Demokrati och delaktighet i storstaden.....	23
3.11	Segregationen i storstäderna	24
3.12	Internationella erfarenheter av segregation	27
4	En nationell storstadspolitik	29
4.1	Storstadspolitiken – en del av en regionalpolitik för hela landet	29
4.2	Målen för storstadspolitiken.....	30
4.3	Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting	31
4.4	Storstadsdelegation	35
5	Den långsiktigt hållbara storstaden.....	36
5.1	Den generella välfärdspolitiken	36
5.2	Likvärdiga och goda ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting	37
5.3	Den regionala planeringen	39
5.4	En aktiv bostadspolitik.....	43
5.5	Ekologiskt hållbara storstäder	45
5.6	Integrationspolitik	49
5.7	Tryggare städer – förstärkning av polisresurserna och utveckling av närpolisverksamheten	53
5.8	Brottsförebyggande åtgärder.....	55
5.9	Internationellt samarbete för långsiktigt hållbar utveckling i storstäderna	57
6	Storstadsregionerna som motorer för tillväxt och ökad sysselsättning i hela landet.....	60
6.1	Regional näringspolitik – regionala tillväxtavtal	60
6.2	Näringspolitiska insatser och förenklingar för företagare.....	61
6.3	Storstädernas roll i gränsöverskridande regionbildning....	65
6.4	En förstärkning av högskolan i storstadsregionerna	66

6.5	Regional samverkan mellan högskola, näringsliv och offentliga myndigheter	69
6.6	Internationell marknadsföring av Sverige och dess storstadsregioner som besöksort och etableringsort för internationella företag	69
6.7	Invandrare och företagande.....	71
7	Lokala utvecklingsavtal för storstädernas	71
7.1	Pågående statliga insatser i utsatta bostadsområden	71
7.2	Pågående kommunala insatser i utsatta.....	74
7.3	Lokala utvecklingsavtal	76
7.4	Det statliga åtagandet	80
8	Arbetslinjen i storstaden	82
8.1	Inledning	82
8.2	Arbetslinjen	83
8.3	En sammanhållen verksamhet med åtgärder för	84
8.4	Individuella utvecklingsprogram	88
8.5	Gemensamma medborgarkontor i de utsatta	91
8.6	Översyn av socialbidragen	92
9	Goda uppväxtvillkor för barn och ungdom och en förstärkning av utbildningen i storstadsregionerna.....	94
9.1	Inledning	94
9.2	Deltidsförskola i socialt utsatta stadsdelar	95
9.3	Skolan och segregationen.....	96
9.4	Särskilda insatser för språkutveckling i skolan.....	97
9.5	Försöksverksamhet med lärlingsutbildning inom gymnasieskolan	99
9.6	Utbildningsinsatser för vuxna	99
9.7	Folkbildningens roll för utsatta grupper i storstäderna ...	103
9.8	Kultur-, idrotts- och fritidsverksamheter i de utsatta stadsdelarna	104
10	Förbättra boendemiljöerna och folkhälsoläget samt öka tryggheten i storstäderna	106
10.1	Inledning	106
10.2	Utveckling av bostadsförvaltningen i utsatta	106
10.3	Investeringar för trivsel och miljö i utsatta stadsdelar	108
10.4	Storstadens arkitektur och kulturmiljö	109
10.5	Folkhälsoarbetet i utsatta stadsdelar.....	111
10.6	Hemlösa i storstäderna	112
11	En levande demokrati i storstäderna.....	114
11.1	Inledning	114
11.2	Statliga demokratiutredningar	114
11.2.1	Demokratiutvecklingskommittén.....	114
11.2.2	Kommunala förnyelsekommittén.....	115
11.2.3	Storstadskommittén.....	115
11.2.4	Demokratikommittén	116
11.2.5	Det fortsatta arbetet.....	117
11.3	Kommunala demokratireformer och	118
11.4	Folkrörelser i storstäderna.....	120

12	Ekonomiska konsekvenser.....	121	Prop. 1997/98:165
	Bilaga	127	
	Utdrag ur protokoll	128	

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner regeringens förslag om mål och inriktning för storstadspolitiken (avsnitt 4).

2 Ärendet och dess beredning

2.1 Utredningsförslag m.m.

Storstadsutredningens betänkande *Storstadsliv – rika möjligheter men hårda villkor* SOU 1990:36 togs fram i en period som karakteriserades av överhettning på arbetsmarknaden, i synnerhet i Stockholmsregionen. Utredningen konstaterade att utslagningen från arbetsmarknaden trots detta var stor i de socialt utsatta bostadsområdena. Betänkandet behandlar i högre utsträckning än den storstadspolitiska kommittén frågor om bostäder och infrastrukturinvesteringar i storstadsregionerna. Bland utredningens förslag kan nämnas:

Regeringen beslutade den 16 mars 1995 om tilläggsdirektiv för Storstadskommittén (S 1994:03). Kommittén avlämnade i februari 1998 sitt slutbetänkande *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet* (SOU 1998:25). Under kommitténs arbete redovisades ett antal delbetänkanden och underlagsrapporter:

- Delbetänkandet *Att röja hinder* (SOU 1995:142)
- Delbetänkandet *Egenmakt – att återerövra vardagen* (SOU 1996:177), med antologin *Att återerövra vardagen* (SOU 1996:146)
- Delbetänkandet *Att växa bland betong och kojor* (SOU 1997:61), med antologin *Rosor av betong* (SOU 1997:62)
- Underlagsrapporten *Kooperativa möjligheter i storstadsområdena* (SOU 1996:54)
- Underlagsrapporten *Välfärden i verkligheten* (SOU 1997:24)
- Underlagsrapporten *Delade städer* (SOU 1997:118)
- Antologin *Bidrag genom arbete* (SOU 1996:151)

I samband med arbetet med denna proposition har flera skrivelser inkommit från de berörda kommunerna. Skrivelser har inkommit från *Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka, Södertälje* och *Sigtuna* kommuner. Därutöver har skrivelser inkommit från *Stockholms läns landsting* och från länsarbetsnämnderna i *Stockholms län* och *Västra Götalands län*.

2.2 Tillkännagivande av riksdagsutskott

Riksdagen har i en skrivelse (rskr 1997/98:128) gjort ett tillkännagivande om regionalpolitiken och storstäderna efter hemställan från arbetsmarknadsutskottet. Utskottet anser att problemen med ökad segregation i storstäderna måste tas på stort allvar. Den offentliga servicen i utsatta områ-

den måste fungera och arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska åtgärder framstår enligt utskottet som centrala för att motverka segregationen. Slutligen anför utskottet att det bör riktas ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att frågor rörande segregation och utanförskap i storstäderna bör beaktas av regeringen som senast i samband med 1998 års ekonomiska vårproposition bör återkomma till riksdagen med förslag av denna innebörd.

2.3 Remissmöte med anledning av storstadskommitténs betänkande

Av tidsskäl har det inte funnits möjlighet att genomföra en traditionell remissbehandling av Storstadskommitténs betänkande. Istället genomförde Socialdepartementet och Finansdepartementet ett gemensamt remissmöte den 25 mars 1998. Vid remissmötet gavs de berörda statliga myndigheterna möjlighet att lägga synpunkter på kommitténs betänkande. Likaså bereddes kommun- och landstingsförbunden, länsstyrelsen i Stockholm samt de berörda storstadskommunerna möjlighet att framlägga sina synpunkter. Även arbetsmarknadens parter hade inbjudits. En sammanfattning av remissmötet finns i *bilaga* till denna proposition.

3 Storstaden

3.1 Regeringens storstadspolitiska utgångspunkter

Det vänder för Sverige. Tillväxten tar fart, sysselsättningen ökar, arbetslösheten sjunker. Efter år av ekonomisk tillbakagång och nedrustning kan människor åter börja se framtiden an med tillförsikt.

Uppgången har hittills märkts tydligast i storstäderna: allt fler företag startar, sysselsättningen ökar, inflyttningen ökar, trycket på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden hårdnar. Dessa tecken har blivit allt tydligare under våren 1998. De tre storstadsområdena – Stockholm, Göteborg och Malmö – är tillväxtcentra i Sverige och utgör en strukturell ryggrad i vårt land.

I de tre storstadsområdena lever och verkar mer än var tredje svensk, drygt 3 miljoner människor. För dem är storstaden hembygd. Dessa miljoner människor har också miljoner möjligheter: storstäderna har ett större utbud av kultur, utbildning, boende och arbete än vad andra regioner kan erbjuda. Till storstäderna söker sig människor för att förverkliga sina livsdrömmar och visioner. Mycket av forskningen och utvecklingen av nya produkter sker i storstäderna. Storstädernas möjligheter ligger i just denna mångfald, skapandekraft och kreativitet.

Storstadsområdenas geografiska belägenhet förstärker möjligheterna ytterligare. Storstadsområdena har kommit att fungera som portar gentemot omvärlden.

Stockholmsområdet har möjligheter att bli ett centrum för den expansiva Östersjöregionen. I Östersjöns kustregioner bor närmare 50 miljoner

människor. Vi har ännu bara sett början på en utveckling där Östersjöregionen åter kan bli ett centrum för tillväxt, handel, kultur och utbildning av internationell betydelse. Från att i ett halvt sekel ha varit ett hav som skilde öst från väst, kommer Östersjön att kunna bli ett hav som förenar människor och kulturer.

Göteborgsregionen är porten västerut, med förbindelser till hela världen men med tyngdpunkt mot den expansiva Nordsjöregionen och mot EU. Industri och sjöfart är traditionella näringsgrenar som utgör grunden för regionens nationella betydelse.

I Malmö kommer Öresundsbron att öppna nya möjligheter på båda sidor av sundet. Sydvästra Skåne blir en brygga inte bara över till Danmark, utan till hela den europeiska kontinenten. Utmed linjen Roskilde-Köpenhamn-Malmö-Lund skapas ett av Europas största centra för högre utbildning och forskning.

Samarbetet över nationsgränserna är en viktig dimension i en politik för att utveckla storstäderna. I en allt mer internationaliserad ekonomi står ofta valet av lokalisering av företag och investeringar mellan olika nationer, snarare än mellan olika orter i ett visst land. De svenska storstäderna konkurrerar i många fall med andra länders storstadsområden i det avseendet, och för att lyckas väl i den konkurrensen är ett välfungerande internationellt nätverk och god samfärdslös och infrastruktur en nödvändighet.

Ökade klyftor på 1990-talet

I storstäderna bor de rikaste människorna i Sverige. Men där bor också de fattigaste. Under krisen på 1990-talet har klyftorna kommit att öka – krisen har slagit hårt mot framför allt storstädernas utsatta bostadsområden. Den växande arbetslösheten har ställt stora grupper utanför samhällsgemenskapen, och därtill har klassamhället fått en etnisk karaktär.

Segregationen är en ödesfråga för Sverige. Segregationen hotar att undergräva den grundläggande förutsättningen för varje samhälle: medborgarnas känsla av ansvar för varandra och för samhället. I många storstäder runt om i världen existerar inte längre detta grundläggande ansvar. I slutänden av segregationsspiralen finns ett uppdelat samhälle, där en stor grupp ställs utanför. Det är ett samhälle som alla förlorar på, eftersom det i dess spår följer ökade sociala spänningar, otrygghet och kriminalitet. Istället för solidaritet och samhörighet, så blir egenintresse och misstro grunden i samhället.

Men ökade klyftor är inte bara ett socialt problem. Det är också ett ekonomiskt problem, i den meningen att samhället inte förmår att ta vara på alla människors skaparkraft och vilja till arbete. I storstädernas utsatta bostadsområden deltar mindre än hälften av den arbetsföra befolkningen i arbetslivet. I en omvärld där språklig och kulturell mångfald blir allt viktigare är det utomordentligt allvarligt att arbetslösheten bland många utrikes födda är flerfaldt högre än bland den del av befolkningen som är född i Sverige. Det är hög tid att sluta slösa med den kraft och den kompetens som finns i de socialt utsatta bostadsområdena.

En politik för social och etnisk integration syftar till att alla, oavsett ursprung och kön, skall ha samma möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. En förutsättning för detta är rätten till arbete.

Sveriges förbättrade ekonomiska läge måste därför komma alla människor till del. Förbättringen på arbetsmarknaden måste märkas också i de utsatta bostadsområdena i storstäderna.

En modern framtidsinriktad storstadspolitik

Med denna proposition lägger regeringen grunden för en modern framtidsinriktad och sammanhållen storstadspolitik.

En sådan politik måste syfta till att bejaka och utveckla alla de positiva sidor som våra storstadsområden har – det rika utbudet av kultur, arbete, utbildning och boende, de goda förutsättningarna får en ekologiskt hållbar utveckling, den väldiga skaparkraften och innovationsförmågan hos tusentals människor som flyttar till staden för att förverkliga sina livsdrömmar, de växande möjligheterna som följer av det ökande internationella samarbetet – och samtidigt minska klassklyftorna och öka trivseln i storstäderna. Alla som bor i staden skall kunna känna sig hemma i sin egen hembygd.

Förutom tillväxt och minskade klassklyftor är också kultur och estetiska värden nyckelord i en storstadspolitik för framtiden. Städerna är centra för nationens teater, musik och konst, och mycket av storstädernas dragningskraft på moderna människor kommer därav. Att vidmakthålla och förstärka kulturutbudet i storstäderna är således en viktig del i en sammanhållen storstadspolitik.

En vacker stad är en stad att vara stolt över. En genomtänkt arkitektur, en vacker stadsbild och en tilltalande stadsmiljö är en förutsättning för att människor skall kunna trivas i staden. Underhåll och upprustning av byggnader och parker är således också viktiga delar i en modern storstadspolitik.

Samtidigt måste städerna utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer. Byggnader, transportinfrastruktur och andra anläggningar bör lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt godushållning med mark, vatten, energi och andra resurser främjas.

Regeringens principiella utgångspunkter för den föreliggande storstadspolitiska propositionen är densamma som för den regionalpolitiska propositionen, som överlämnades till riksdagen i mars 1998. Politiken syftar till att utjämna de strukturella orättvisor som finns mellan olika områden, såväl mellan olika regioner i riket som mellan olika områden i regionerna. Men alla regioner kan inte, och skall inte, utvecklas i samma riktning. Varje region har unika resurser och unika konkurrensfördelar. För att hela landet skall kunna utvecklas i positiv riktning krävs att alla regioner får förutsättningar att utnyttja sina resurser på bästa sätt. Då regionalpolitiken och storstadspolitiken utgår från samma principer kan de förstärka varandra.

Storstadspolitiken är en viktig del i regeringens arbete för att förena en ekologisk hållbar utveckling med en ekonomisk och social utveckling. Detta ställer krav på att alla åtgärder analyseras utifrån hur de påverkar såväl miljön som den ekonomiska tillväxten. Storstadspolitiken skall ut-

formas med utgångspunkt från att ekonomisk utveckling, social utveckling och skydd av miljön är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling.

Det är av yttersta vikt för framtiden att storstadsområdena kan fungera som harmoniska, vackra, sjudande och internationella tillväxtcentra och välfärdssamhällen, där människor trivs och kan känna sig hemma. Endast så kan vi utnyttja Sveriges möjligheter för framtiden fullt ut.

3.2 Geografisk avgränsning

Begreppet storstad är inte tydligt definierat. I ett större internationellt perspektiv kan knappast någon av de svenska stadsregionerna definieras som storstad. De största stadsregionerna i Europa och Nordamerika har omkring 10 miljoner invånare, och i Asien och Latinamerika finns storstäder med upp till 20 miljoner invånare.

Å andra sidan kan en stad på 50 000–100 000 invånare fungera som storstad i en region. Dessa städer kan i viss utsträckning uppvisa samma problem och möjligheter som kännetecknar storstaden. Den sociala och etniska segregationen är t.ex. ett stort problem även för städer som Västerås, Norrköping, Jönköping, Helsingborg och Sundsvall.

När begreppet storstäder används i denna proposition är det dock begränsat till Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa tre stadsregioner har väsentligt fler invånare än övriga svenska städer, och de uppvisar också storstadens särdrag i en helt annan utsträckning än övriga svenska städer.

Storstäderna är i denna proposition liktydigt med *storstadsregionerna* och inte *storstadskommunerna*. Även om kommunerna i högsta grad är viktiga aktörer för storstadspolitiken så har storstadsregionerna en gemensam arbets- och bostadsmarknad över kommungränserna. Urbaniseringsprocessen och segregationsmekanismerna påverkar regionen i sin helhet och inte endast centralkommunen.

Stor-Stockholm omfattar nästan hela Stockholms län, varför denna proposition för enkelhetens skull utgår från länsbegreppet, bl.a. i de statistiska beskrivningarna. I Göteborg utgår propositionen från samma avgränsning av storstadsregionen som Storstadskommittén. Det innebär förutom Göteborgs kommun också Mölndals, Partille, Kungälv, Ale, Härryda, Kungsbacka och Lerums kommuner. I Malmö avses med storstadsregionen förutom Malmö kommun också Burlövs, Trelleborgs, Kävlinge, Lunds, Svedala, Lomma, Staffanstorps och Vellinge kommuner.

I vissa delar av propositionen diskuteras insatser i socialt utsatta bostadsområden i storstäderna. I denna proposition används den avgränsning som har gjorts av Storstadskommittén och som utgår från en statistisk genomgång av olika bostadsområdets ekonomiska status (Delade städer, SOU 1997:118). Det innebär att när denna proposition redovisar statistik och åtgärder för socialt utsatta storstadsområden avses stadsdelar inom sju kommuner: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

Storstäderna utgör tillsammans med vissa entreprenörstata regioner de områden i Sverige där flest nya jobb skapas. De tre regionerna har en bruttoregionalprodukt (BRP) per invånare som kraftigt överstiger genomsnittet i riket. Av rikets samlade BRP svarade Stockholmsregionen år 1993 för 24,9 procent, Göteborgsregionen för 9,6 procent och Malmöregionen för 6,5 procent. De tre stora regionerna svarade därmed för 41 procent av landets samlade BRP.

I löpande priser ökade BRP i Stockholmsregionen med 86 procent mellan åren 1985 och 1993, Göteborgsregionen med 68 procent och Malmöregionen med 66 procent. Motsvarande förändring för resten av riket var 60 procent. Tillväxten var således starkare i storstadsregionerna än i riket i övrigt.

Sedan mitten på 1980-talet har tillväxten i Stockholmsregionen varit dubbelt så hög som i resten av landet. Härigenom har Stockholmsregionen till stor del burit upp den nationella tillväxten. Ett uttryck för detta är att mellan åren 1985 och 1996 ökade landets samlade BRP med 200 miljarder kronor i 1991 års priser. Stockholmsregionens BRP ökade under samma period med 80 miljarder kronor, eller 40 procent av den nationella ekonomins tillväxt.

Regionen har många unika produktionsförutsättningar och en stor anpassningsförmåga. Marknadens storlek, en väl utvecklad infrastruktur, närhet till internationella kontaktpunkter, ett stor och diversifierat utbud av arbetskraft är alla viktiga faktorer för kunskaps- och forskningsintensiva företag, vilket kan förklara varför Stockholmsregionen är lämplig lokalisering för denna typ av produktion. Koncentrationen möjliggör specialiserad utbildning som drar till sig företag vilket i sin tur lockar arbetskraft till regionen. Närheten till andra liknande företag, leverantörer och kunder gör att förbättringar och innovationer blir fler och lättare sprids. Närheten till universitet och högskolor stimulerar samarbetet mellan företagen och de högre utbildningsinstitutionerna.

Storstadsregionerna spelar en viktig roll i den regionala specialiseringen

Globaliseringen av ekonomin där varor, tjänster, kapital och arbetskraft kan röra sig relativt fritt över långa avstånd och till allt lägre kostnader begränsar handlingsutrymmet för en nationellt självständig ekonomisk politik. För att skapa goda förutsättningar för produktion av varor och tjänster måste politiken inriktas på åtgärder som främjar företagens utvecklingskraft. Samtidigt som varje region måste ges möjligheter att utvecklas utifrån de egna förutsättningarna måste utvecklingsmöjligheterna vara likvärdiga med dem som ges i andra länder för motsvarande regioner. Sverige deltar på ett nationellt plan i den internationella arbetsfördelningen. Beroende på att olika typer av näringsverksamhet ställer olika krav på det regionala resursutbudet förekommer det även en specialisering inom landet. Storstäderna spelar en viktig roll i detta samspel. I takt med att olika barriärer för handel mellan länder minskar får den regionala dimensionen ökad betydelse.

Den geografiska fördelningen av industriproduktionen har varit förhållandevis stabil över tiden. Ungefär 40 procent av industrins produktionsvärde produceras i de tre storstäderna. Utvecklingen och inriktningen av industriproduktionen skiljer sig dock åt mellan olika regioner. Arbetsintensiv produktion finns i hela landet medan FoU-intensiv industri är koncentrerad till ett fåtal ställen. Denna tendens har förstärkts sedan 1970-talet. Stockholmsregionen dominerar med 40 procent av den FoU-intensiva produktionen. Inkluderas Linköping och Malmö täcks 55 procent av produktionen in.

Produktionens regionala specialisering är en följd av att all produktion inte har samma behov när det gäller produktionsförutsättningarna. För den kunskaps- och teknikintensiva industrin är tillgång till en utvecklad infrastruktur, kvalificerade produktionstjänster och högutbildad arbetskraft nödvändig. Denna typ av produktion är inte lika kostnadskänslig som den arbetsintensiva industrin, som värderar låga kostnader på arbetskraft och fastigheter relativt sett högre. Företag som i hög utsträckning konkurrerar med låga priser uppvisar bättre resultat i perifera lägen än i storstäderna.

Storstadsregionerna fungerar genom sin storlek och dynamik som motorer för övriga regioners tillväxt. Genom nätverk och underleverantörsystem påverkas även andra regioner av utvecklingen i storstadsregionerna. Utmaningen ligger i att få fullt genomslag av de större regionernas tillväxt i landets övriga regioner. Detta kräver ett väl fungerande signal-system så att företagen uppfattar omvärldsförändringar på ett tidigt stadium och kan anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det kan t.ex. handla om samverkan mellan flera mindre företag för att bredda produktutbudet och kunskapsbasen så att de tillsammans kan leverera hela system snarare än enskilda komponenter var för sig. Lyckas man inte svara upp till kundernas förändrade krav ökar risken att kunderna söker nya samarbetspartners, kanske i ett annat land.

3.4 Sysselsättning och arbetslöshet i storstadsregionerna

Under 1990-talet har alla regioner i Sverige drabbats hårt av arbetslöshet. Det s.k. obalanstalet, dvs. andelen arbetslösa personer samt personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, har femdubblats mellan åren 1990 och 1995, från 2,6 till 12,8 procent av arbetskraften. I Stockholms län har obalanstalet sjudubblats mellan åren 1990 och 1995 från 1,4 procent till 10 procent av arbetskraften. Stockholm har det lägsta obalanstalet i riket såväl år 1990 som år 1995, samtidigt som man har den största försämringen av alla län. De senaste åren har konjunkturen stärkts mer i Stockholm än i riket som helhet och obalanstalet var år 1997 så pass lågt som 8,5 procent. Malmöregionen har halkat ner från ett av de starkaste länen år 1980 till ett av de svagaste år 1997, med ett obalanstal på ca 14 procent. Storlänets Västra Götaland där Göteborg ingår har hållit sig i mitten vad gäller obalanstalen i riket och hade år 1997 ett obalanstal av ca 12 procent.

Arbetslösheten är dock högre i städerna Stockholm, Göteborg och Malmö än i länen. Det är framförallt Malmö stad som har mycket hög

arbetslöshet. År 1997 var den öppna arbetslösheten hela 12,8 procent, vilket kan jämföras med rikssiffran 8,0 procent. Arbetslösheten i Malmö var betydligt högre bland män, hela 15,3 procent, medan den var 10,2 procent bland kvinnor. Arbetslösheten var under samma period 9,5 procent i Göteborg och 7,3 procent i Stockholm. Även i Stockholm och Göteborg, liksom för riket i helhet, är arbetslösheten högre bland män än bland kvinnor.

Arbetsmarknadsläget är således betydligt bättre inom Stockholmsregionen än i de två andra storstadsområdena. Sysselsättningsgraden är också klart högst i landet i Stockholms län med ca 76 procent av befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatta, vilket kan jämföras med rikssnittet på 71 procent. Såväl Göteborg som Skåne län ligger under snittet för riket med en sysselsättningsgrad kring 69 resp 68 procent.

Liksom för arbetslösheten är situationen något sämre beträffande sysselsättningen i städerna än i storstadslänen. Framför allt har Malmö en mycket låg andel sysselsatta i sin befolkning. I Malmö var sysselsättningsgraden så låg som 63 procent för männen och 62 procent för kvinnorna. Sysselsättningsgraden är generellt ett par procent högre för män än för kvinnor såväl i storstadsregionerna som för riket som helhet.

Storstadsregionerna skiljer sig från övriga landet så tillvida att man inom regionen kan ha stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet. I Storstockholms välmående villaförorter har man en sysselsättningsgrad kring 80 procent och en arbetslöshet av 3 till 4 procent. I vissa ytterstadsområden är sysselsättningsgraden nere på 35 procent och arbetslösheten uppe på ca 20 procent.

Även i ett internationellt perspektiv kännetecknas de svenska storstäderna av stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan områden inom städerna. I en del områden var arbetskraftsdeltagandet enbart 67 procent av arbetskraftsdeltagandet i den övriga regionen. För övriga länder i studien var arbetskraftsdeltagandet i de fattiga bostadsområdena mellan 91 och 96 procent av arbetskraftsdeltagandet i den övriga regionen.

3.5 Skolresultat och befolkningens utbildningsnivå i storstadsregionerna

Även när det gäller skolresultaten och befolkningens utbildningsnivå återfinns mönstret att skillnaderna inom storstäderna är mycket stora och att de områden i storstäderna som har dåliga förutsättningar ligger långt under den genomsnittliga nivån i riket.

Det genomsnittliga medelbetyget i årskurs 9 var läsåret 1996/97 3,25 i riket som helhet att jämföra med 3,36 för Stockholm, 3,26 för Göteborg och 3,21 för Malmö. Av Skolverkets statistik över utbildningsresultat i grundskolan våren 1997 framgår dock att andelen elever som saknar betyg i två eller fler ämnen är nära dubbelt så stor i storstäderna jämfört med genomsnittet för riket. I Stockholm saknar 6,2 procent av eleverna betyg i två eller fler ämnen, i Göteborg 6,2 procent och i Malmö 7,3 procent medan genomsnittet för riket är 3,3 procent.

Dessa genomsnittssiffror rymmer inom sig mycket stora skillnader mellan olika stadsdelar. I Storstadskommitténs delbetänkande Att växa

bland betong och kojor (SOU 1997:61) redovisas att år 1994 var andelen elever som slutade grundskolan med låga eller ofullständiga betyg omkring 20 procent i de utsatta stadsdelarna, att jämföra med 9 procent i storstäderna i sin helhet. I Stockholms stad har man sammanställt antalet elever som höstterminen i årskurs 9 inte når upp till godkänt betyg i något av de ämnen som krävs för tillträde till ett nationellt gymnasieprogram (svenska, alt. svenska som andraspråk, matematik och engelska). Andelen elever som inte nått godkänt i något eller några av dessa ämnen skiljer sig mellan 4 procent i den socialt starka stadsdelen Västerled och 60 procent i den utsatta stadsdelen Rinkeby.

Befolkningens allmänna utbildningsnivå skiljer sig inte nämnvärt mellan storstadsregionerna och riket i sin helhet. Göteborgsregionen ligger nästan exakt på rikssnittet, Malmöregionen har en något lägre utbildningsnivå och Stockholmsregionen en något högre genomsnittlig utbildningsnivå i förhållande till riket i sin helhet.

Tabell 1 Befolkningens utbildningsnivå i storstadsregionerna, 1997-01-01.

Andel av befolkningen med	Grundskola	Gymnasium	Högre utbildning	Uppgift saknas
Riket totalt	25	47	27	1
Göteborgs- och Bohuslän	24	44	30	2
Stockholms län	19	43	35	3
Skånelän	27	44	27	2

Källa: SCB Utbildningsnivå i kommunerna, länen och riket, 1997:2

Not. Med högst grundskola avses folkskoleutbildning eller grundskoleutbildning. Med gymnasium avses både gymnasial utbildning högst två år och längre än två år. Med eftergymnasial utbildning avses utbildning kortare än tre år t.o.m. forskarutbildning.

Däremot uppvisar olika områden inom storstäderna stora skillnader i utbildningsnivå. Skillnaderna mellan två kommuner kan vara så stora som mellan Botkyrka, där 21 procent av befolkningen har eftergymnasial utbildning, och Täby där motsvarande siffra är 46 procent.

Även inom kommunerna är skillnaderna i utbildningsnivå mycket stora. Inom Göteborg redovisar t.ex. Biskopsgården och Bergsjön de lägsta utbildningsnivåerna med 11 respektive 14 procent av befolkningen med eftergymnasial utbildning medan motsvarande siffra för Örgryte är 46 procent. Liknande skillnader finns även inom Malmö där andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildningsnivå i Västra Skrävlinge församling (som bl.a. innefattar Rosengård) uppgår till 10 procent medan motsvarande andel i Slottsstaden är 37 procent.

3.6 Storstaden som kulturell miljö

Storstaden är idag livsrum och hembygd för en tredjedel av landets invånare och utgör därmed en viktig del av de förhållanden som bygger upp en nationell och personlig identitet. Storstadens kulturella miljö präglas framför allt av mångfald. I de stora städerna finns utrymme för olika livsstilar och skilda kulturella preferenser. Toleransen för det nya och annorlunda är oftast större än på mindre orter och ur detta uppstår en mängd olika kulturmönster och delkulturer. Framför allt bland ungdomar kan många delkulturer, som för en utomstående betraktare kan vara både

obegripliga och provocerande, innebära identitet, samhörighet och ett led i deras utveckling till vuxna och självständiga individer.

Storstaden kan vara öppen och tillåtande men också anonym. För många upplevs storstadsmiljön som lockande och välkomnande men för andra som isolerande och hård. Anonymiteten, bristen på samhörighet och gemenskap är mångfaldens baksida. För att motverka detta behövs bland annat kulturella mötesplatser. Det finns ett nära samband mellan ett rikt och mångsidigt kulturliv och ett öppet och demokratiskt samhälle. Kulturen och konsten är vidare ett omistligt medel för att levandegöra människans mångfald och okränkbara värde.

Den stora andelen storstadsbor som är födda eller har föräldrar som är födda i ett annat land, har fört med sig att mångfalden av kulturer, främst i storstäderna, har breddats. Influenser från andra länder, på grund av nya resvanor, förbättrade kommunikationsmöjligheter och en omfattande invandring, har gjort att de svenska storstäderna under de senaste tjugo åren genomgått en omfattande förvandling vad gäller musikliv, teater, konst, matkultur och umgängesvanor. Invandringen har påverkat hela det svenska samhället och särskilt berikat storstäderna kulturellt och gjort dem till metropoler av internationellt snitt. Den kulturella mångfalden ökar de svenska storstäders attraktionskraft och drar till sig internationella lokaliseringar.

Storstaden med sina många invånare och sin sammansatta befolkning har med bredd och variation i sitt kulturliv ett omfattande kulturutbud. Medvetenheten om kulturens roll som drivkraft i samhällsutvecklingen och dess betydelse för människors och företags val av bostads- respektive etableringsort har ökat under senare år och trots det senaste decenniets kärva ekonomiska klimat kan en viss ökning av offentliga satsningar på kultur noteras.

Stockholm, Göteborg och Malmö har växt fram ur skilda historiska förutsättningar. Olika sociala, ekonomiska och ideologiska strukturer har bidragit till att ge städerna dess fysiska utformning, vilket skett i ett kontinuerligt samspel med omlandet och omvärlden. Detta har gett karaktär och identitet åt stadsplaner, bebyggelsemiljöer och enskilda byggnader och anläggningar. Det har gett ett historiskt innehåll och i stadens planmönster och bebyggelse kan samhällets utveckling och historia avläsas. Omsorgen om de kulturvärden som har skapats av tidigare generationer är en viktig förutsättning för att vidmakthålla och skapa en god livsmiljö i staden.

Variationen i den successivt framvuxna bebyggelsen är värd att slå vakt om genom att vårda det gamla och verka för kvalitet i det nya som tillkommer. Kunskap om storstäders historiska utveckling och kulturvärden skall vara lätt tillgänglig för invånare och besökare, men även för de som äger och förvaltar bebyggelsen.

Stora kulturpolitiska satsningar har redan genomförts i storstäderna. En av de större under mandatperioden är den nya byggnaden för Moderna museet och Arkitekturmuseet som invigdes i Stockholm i februari 1998. Staten har även lämnat ett kraftigt bidrag till Stockholm – Europas Kulturhuvudstad 1998. Vidare har t.ex. särskilda insatser gjorts för nationalscenerna Dramaten och Operan. Ett nytt musikcentrum har inrättats för Rikskonserter vid Nybrokajen i Stockholm. Inom bildkonsten har nya

institutioner med statligt stöd, t.ex. Färgfabriken och Skulpturens Hus, etablerats i huvudstaden. I Göteborg har Stadsteatern och Folkteatern erhållit särskilda statliga medel under år 1998 för att upprätthålla den konstnärliga nivån på verksamheten. Där kommer även det nya statliga Världskulturmuseet att ha sitt säte. Backa Teater, som är verksam i förorten Angered, har fått ett nationellt uppdrag att utveckla barn- och ungdomsteatern under tre år. I Malmö har Malmö Musikteater, Malmö Dramatiska teater och Malmö symfoniorkester i likhet med institutionerna i Göteborg erhållit särskilda statliga medel under år 1998. Projektet Mazettifabriken i Malmö har fått statliga bidrag och till dess centrala grupper hör det uppmärksammade Dramatiska teaterkompaniet.

3.7 Storstaden som ekologisk miljö

Bebyggelseutveckling har sedan femtioalet inneburit en utglesning av stadsbygden och en uppdelning av dess funktioner på olika områden. Storstäderna har omvandlats till storstadsregioner. Miljonprogrammets bostadsområden i storstadens ytterområden gjorde det möjligt att klara efterkrigstidens urbanisering utan framväxt av slumområden och möjliggjorde en stor befolkningsökning i storstadsområdena utan att i stort sett några bostäder har tillkommit i stadens centrala delar. Bilen och utbyggnaden av kollektivtrafik har varit en förutsättning för denna utveckling.

Luften i de svenska tätorterna har blivit bättre de senaste 15 åren genom utbyggnad av fjärrvärme, installation av reningsutrustning och övergång till svavelfattig olja. Trots förbättringar i luftkvaliteten har antalet människor som har allergier eller astma mer än fördubblats. Någon tillfredsställande förklaring till detta har dock inte kunnat ges.

Den utspridda bebyggelsestrukturen och den uppdelade staden har inneburit ett kraftigt ökat transportbehov. Det ökade transportarbetet har lett till att trafiken i dag är den största källan till luftföroreningar i tätorter. Andra källor till utsläpp av hälsopåverkande luftföroreningar i tätorter är lokaluppvärmning och industriella utsläpp.

Luftföroreningar från trafiken kan påverka människors hälsa på flera olika sätt. I första hand drabbas luftvägarna, astmatiker och barn är de känsligaste grupperna. Vissa ämnen medverkar till uppkomst av cancer. Allergiska besvär misstänks kunna förvärras av luftföroreningar. Hos vissa känsliga grupper har akuta dödsfall kunnat observerats efter exponering av partiklar.. Vägtrafiken är också den största bullerstörningskällan i storstadsmiljön. Boende längs hårt trafikerade trafikleder i tätorter är särskilt utsatta för bullerstörningar. Trafiken ger också störningar i parker och grönområden. Flygplatser i eller i anslutning till staden utgör också en stor bullerkälla.

En stadsplanering där bilinnehav är en förutsättning för att kunna ta del av stadens utbud medför inte bara påfrestningar på miljö och människors hälsa och välbefinnande, utan kan också ge negativa sociala konsekvenser för den del av befolkningen som inte har tillgång till bil. Därtill kommer svårigheter för människor, djur och växter att passera de barriärer som större vägar utgör.

Städernas energianvändning avser bl.a. transporter, industriproduktion och uppvärmning av hushåll och kontor. Användningen av icke förnybara energikällor leder till klimatförändringar, luftföroreningar och följdproblem för miljön och för människors hälsa och kan utgöra ett allvarligt hot mot en hållbar utveckling.

Avfallshanteringen är ett särskilt problem i storstäder och tätorter. Ökad återanvändning och återvinning krävs för att uppnå en bättre resurshushållning och för att minska avfallsmängderna. Avfallet innehåller också i vissa fall gifter som kan läcka ut i naturen med risk för allvarliga störningar i miljön som följd. Avfallsdeponeringen innebär dessutom i sig ett volymmässigt och estetiskt problem i landskapet och skapar ofta konflikter vid markanvändningen, främst i och i anslutning till tätorterna.

Den ekologiskt hållbara storstaden

Storstäderna är viktiga för omställningen till ett hållbart samhälle. Den stora befolkningen och den täta bebyggelsen erbjuder stora möjligheter för hållbara lösningar i exempelvis trafik-, energi- och bostadsfrågor. För att en ekologisk omställning av Sverige skall lyckas är det av största vikt att storstädernas potentiella ekologiska fördelar utnyttjas.

Det ekologiska perspektivet handlar om resurshushållning, kretslopp, återvinning och försiktighet. Att bygga ekologiskt i tät stadsbygd är en utmaning. De nya krav kan komma att ställas på transporter, distribution och kommunalteknik måste anpassas till nya krav. Lösningar som bygger på naturliga kretslopp måste komma fram. Ett ekologiskt synsätt måste komma tidigt i planeringen. Storstaden har samtidigt speciella förutsättningar för långsiktiga investeringar i storskaliga system för hantering av energi, vatten, avlopp och avfall. Systemen är ofta sammanvävda med varandra och är ytsnåla, energisnåla och utnyttjar avancerad reningsteknik.

En storstad är mer eller mindre beroende av sitt omland för sin försörjning med föda, energi, vatten m.m. och för avsättning av restprodukterna. Dessa måste, genom att bli bättre sorterade och renare från miljögifter, i framtiden i högre grad kunna återföras och återvinnas i slutna kretslopp. Möjligheten till effektiva och miljövänliga transporter för det som inte kan tillvaratas lokalt måste beaktas.

Närheten till parker och naturområden är av stor betydelse för livskvaliteten i storstäderna. I många av våra städer finns centrala park-, natur- och rekreationsområden bevarade som inte bara har stora natur- och kulturvärden utan också ger möjlighet att bibehålla det nära samspelet mellan stadsbebyggelsen och landskapet. I Stockholm har en nationalstadspark inrättats för att stadens centrala parklandskapet och naturmiljö skall kunna skyddas. Att värna och utveckla de stadsnära grönområdena och deras samband med större sammanhängande naturområden är viktigt inte bara ur miljö- och rekreationssynpunkt utan även för den biologiska mångfalden.

Resvanorna varierar i landet. I storstäderna finns ett mer välutvecklat resande med kollektivtrafik än på andra håll i landet. 60 procent av de lokala och regionala bussresorna, samtliga tunnelbaneresor och den övervägande delen av spårvagnsresorna i landet sker i storstäderna. Även tågresandet sker till stor del inom de tre storstadsregionerna. Endast 9 procent av resor med regionalstågtrafik sker utanför storstadsområdena. I Stockholmsregionen sker hela 70 procent av resorna till och från arbetet med kollektivtrafik.

Det bör dock påpekas att resvanorna i hög grad även skiljer sig åt inom storstäderna. Enligt en undersökning av Stockholms läns landstings regionplane- och trafikkontor svarar den tiondel av befolkningen som reser mest med bil i Stockholms län för 60 procent av trafikarbetet med bil men bara för 2 procent av resandet med kollektivtrafik. Förhållandet är det motsvarande för den tiondel av befolkningen som åker mest kollektivtrafik. De svarar för mer än 60 procent av det totala kollektivtrafikresandet och bara 2 procent av trafikarbetet med bil. Storkonsumenterna av biltrafik och kollektivtrafik reser i genomsnitt 76 km respektive 50 km per dag med sitt transportmedel.

Den typiske storkonsumenten av bilresor är en förvärvsarbetande, heltidsanställd man med hög inkomst. Storkonsumenterna av bilresor bor oftare än andra i villa eller radhus och har oftare flera bilar. Typiska storkonsumenter av kollektivtrafik bor oftare i lägen med bättre kollektivtrafikförsörjning men inte i innerstaden. De saknar oftare än andra tillgång till bil i hushållet. Med tanke på biltrafikens stora miljöpåverkan så är det av nationellt intresse att andelen resande med kollektivtrafik i städerna kan ökas ytterligare.

Ett av de större folkhälsoproblemen i Sverige är de dödsfall och allvarliga personskador som uppstår till följd av trafikolyckor. Ungefär en tredjedel av dödsfallen och två tredjedelar av de allvarliga skadefallen i trafiken sker inom tätbebyggda områden. Starka hälso- och trafiksäkerhetspolitiska skäl talar för att på olika sätt begränsa trafikens skadeverkningar.

3.8 Storstaden som social miljö

Storstaden som social miljö präglas av ovanligt stora skillnader mellan olika grupper, av en stor mångfald och av en lösare social struktur än andra delar av landet.

Invånarnas inkomster i de tre storstadsregionerna är som genomsnitt något högre än i riket som helhet. Den genomsnittliga sammanräknade inkomsten i Stockholm ligger på 170 500 kronor per år, för Göteborg på 154 300 kronor per år medan Malmö ligger på riksgenomsnittet på 147 100 kronor per år. Inkomstklyftorna inom städerna är dock enorma. Den genomsnittliga medelinkomsten per invånare i Stockholmsförorten Rinkeby ligger på 78 200 kronor per år, att jämföra med 283 500 kronor i området runt Karlaplan. I Göteborg varierar medelinkomsten mellan 65 000 kronor per år i stadsdelen Hjällbo och 240 000 kronor per år i stadsdelen Hovås. Liknande klyftor finns också i Malmö. De rikaste

stadsdelarna har alltså mellan tre och fyra gånger så höga medelinkomster som de fattigaste.

Prop. 1997/98:165

Ett annat uttryck för segregationen är skillnader i arbetsmarknadsdeltagande. Förvärvsfrekvens är egentligen ett bättre mått på delaktigheten på arbetsmarknaden än arbetslösheten. Förvärvsfrekvens mäter hur stor andel av befolkningen i arbetsför ålder som förvärvsarbetar eller söker arbete. Den genomsnittliga förvärvsfrekvensen för Stockholmsregionen är något högre än i riket som helhet, medan Göteborg och Malmö ligger något under rikssnittet. Skillnaderna inom städerna är dock mycket stora. I Stockholm har Rinkeby den lägsta förvärvsfrekvensen av alla stadsdelar med 33 procent och Västerled har stadens högsta förvärvsfrekvens med knappt 79 procent. I Malmö har stadsdelen Rosengård en förvärvsfrekvens på 32 procent att jämföra med Västra Innerstadens 81 procent. I Göteborg är skillnaden stor mellan stadsdelen Hjällbo med 32 procent i förvärvsfrekvens och Hovås med 93 procent. Kvinnorna i de utsatta stadsdelarna har genomgående en något lägre förvärvsfrekvens än männen.

Storstäderna präglas av en annorlunda befolkningssammansättning med större rörlighet och lösare sociala strukturer än andra orter. Den årliga omflyttningen inom storstadsregionerna är betydande. Som exempel kan nämnas att inte mindre än 153 794 (av totalt ca 700 000) stockholmare flyttade under år 1995. Drygt 80 000 flyttade in eller ut över kommungränsen, resten flyttade inom stadens gränser. Andelen personer som under året flyttat in eller ut ur kommunen eller inom kommunen var år 1996 23,3 procent för Göteborgs kommun, 22,9 procent för Malmö kommun och 21,7 procent för Stockholms kommun, att jämföra med 17,1 procent för riket i genomsnitt.

Storstäderna präglas också av en mycket hög andel ensamhushåll och en mycket hög andel ensamstående föräldrar med barn. År 1995 var andelen barnhushåll bestående av en ensamstående förälder 32,5 procent i Stockholmsregionen, 27,5 procent i Malmöregionen och 26,8 procent i Göteborgsregionen, att jämföra med 20,7 procent i övriga delar av riket (SCB Hink 1996). Här är skillnaderna inom storstadsregionerna betydande. I Storstadskommitténs rapport *Delade städer* (SOU 1997:118) redovisas att i stadsdelar med mycket hög eller extremt hög inkomst består ca 10 procent av barnhushållen av en ensamstående förälder. Motsvarande siffra i stadsdelar med mycket låg eller extremt låg inkomst är ca 30 procent. Den helt övervägande delen av de ensamstående föräldrarna är kvinnor.

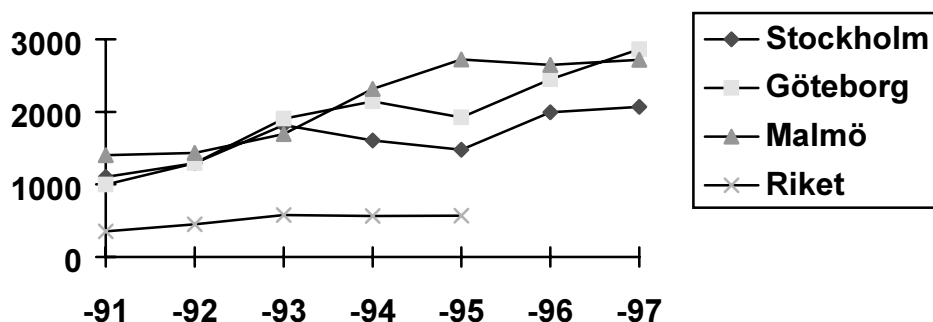
Befolkningens genomsnittliga ålder skiljer sig inte så mycket åt mellan storstadsregionerna och riket i sin helhet. Däremot är ålderssegregationen inom storstadsregionerna betydande. De mest utsatta bostadsområdena är mycket barnrika. Andelen barn och ungdomar under 25 år uppgår i genomsnitt till över 40 procent av befolkningen, att jämföra med 25–35 procent i övriga områdestyper (SOU 1997:118). En annan siffra som visar på samma fenomen är att 36 procent av samtliga barn och ungdomar i storstadsregionerna växer upp i områden med mycket låga eller extremt låga inkomster. Detta skall jämföras med att dessa stadsdelar totalt endast har 18 procent av storstadsregionernas befolkning. Dessa demografiska fakta visar tydligt att en mycket stor del av storstädernas framtida vuxna

befolkning kommer att ha vuxit upp i de fattigaste stadsdelarna. Det innebär också att dagens uppväxtvillkor för barn och ungdomar i de utsatta stadsdelarna är mycket avgörande för storstadsregionernas framtid.

Storstadsregionerna har en betydligt mer blandad befolkning med avseende på ursprungsland än resten av riket. Andelen utlandsfödda invånare är 16,8 procent i Stockholmsregionen, 13,8 procent i Göteborgsregionen och 15,5 procent i Malmöregionen att jämföra med 10,7 procent i riket som helhet. De mest utsatta stadsdelarna har ännu högre andelar utlandsfödda, i genomsnitt 53 procent. Andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund (dvs. någon av föräldrarna födda utomlands) i de mest utsatta stadsdelarna är så hög som 85 procent att jämföra med 28 procent i storstadsregionerna som helhet (Tre städer – SOU 1998:25).

Storstadsregionernas bostadsbestånd och därmed invånarnas boende skiljer sig också en del från riket i övrigt. Betydligt fler lägenheter i storstäderna finns i flerbostadshus (75 procent) att jämföra med 30 procent i övriga riket. Av storstädernas lägenheter i flerbostadshus är 71 procent hyresrätter och 29 procent bostadsrätter. 50 procent av storstädernas hyreslägenheter ägs av allmännyttiga bostadsföretag och 50 procent är privatägda. I de socialt utsatta stadsdelarna ägs den övervägande delen av lägenheterna av de allmännyttiga bostadsbolagen.

Storstäderna har den i särklass högsta andelen socialbidragsberoende, dvs. personer som är helt eller delvis beroende av socialbidrag för sin försörjning. Under nittioalet har socialbidragskostnaderna näst intill tredubblats i de tre storstadsregionerna.



Källa: Svenska kommunförbundet samt respektive kommun

Arbetslösheten har stor betydelse när det gäller socialbidragstagandet men arbetslöshetens betydelse varierar över tid och med konjunkturförhållanden. Arbetslösa som blivit hänvisade till socialbidrag är ofta personer som inte hunnit kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Det är framförallt flyktingar, ungdomar och andra med svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden som blir beroende av socialbidrag för sin försörjning. Även sociala och medicinska problem hos människor, t.ex. missbruk, psykiska problem, andra hälsoproblem eller sociala problem kan ha betydelse för socialbidragsberoende. Socialbidragstagare har sämre levnadsförhållanden än andra låginkomsttagare, sämre hälsotillstånd, svagare position på arbetsmarknaden och är mer utsatta för våld. Det betyder att de i större utsträckning än andra låginkomsttagare har andra problem än bara ekonomiska.

Storstäderna har den högsta andelen hushåll med socialbidrag och det högsta genomsnittliga bidraget per hushåll. I glesbygdskommuner är andelen socialbidragstagare lägre men istället har fler människor ersättning från det generella socialförsäkringssystemet såsom förtidspension eller arbetslöshetsersättning. Som storstadskommittén visat så är andelen socialbidragstagare särskilt högt i storstädernas utsatta områden. Skillnaden mellan de olika bostadsområden är emellertid stor.

Huvuddelen av socialbidragskostnaderna betalas av kommunerna. Statlig ersättning utgår emellertid för mottagandet av flyktingar och vissa andra utlänningar. Kommunerna får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet.

3.9 Otrygghet och kriminalitet i storstadsregionerna

Under perioden 1950–1996 har antalet polisanmälda brott i Sverige ökat från ca 200 000 till ca 1 200 000 brott per år. Under 1990-talet har den anmälda brottsligheten legat på en relativt stabil nivå, men sett under den längre period som efterkrigstiden utgör rör det sig om en ökning med 500

procent. Förklaringen till denna ökning står främst att finna i vissa strukturella faktorer som vi har gemensamt med övriga västeuropeiska länder. Den kraftiga förbättringen av människors levnadsnivå och en förändrad livsstil medförde en likaledes kraftig ökning av antalet brottstillfällen. Urbaniseringen ökade anonymiteten och minskade därmed den sociala kontrollen människor emellan. Normsystemen förändrades liksom familjens och skolans roll.

Brottsligheten har dock ökat olika mycket i olika delar av landet. I ett längre perspektiv har brottsökningen varit större i storstadsregionerna än i övriga områden, även om hänsyn tas till skillnader i befolkningstillväxten. Antalet anmälda brott mot brottsbalken var år 1996 hela 60 procent högre i de tre storstadslänen än i övriga landet (15 565 i jämförelse med 9 734 brott per 100 000 invånare).

Även inom städerna, och det gäller särskilt för Stockholm, Göteborg och Malmö, finns stora skillnader i brottsnivå. Vissa bostadsområden är således mer utsatta än andra. Dessa skillnader kan till stor del förklaras av boendesegregationen och dess sociala konsekvenser. Vidare pekar utvecklingen mot att skillnaderna i brottsnivå mellan olika stadsdelar tenderar att öka. I de områden där brottsligheten redan är hög, ökar brottsligheten snabbare än i andra delar av staden.

I Storstadskommitténs betänkande Tre städer (SOU 1998:25) visas att invånarna i storstädernas utsatta stadsdelar i större utsträckning utsätts för våld och skadegörelse än övriga storstadsinvånare.

Tabell 2: Utsatt för brott, 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

Detta är en mycket oroande utveckling. Hög brottslighet och otrygghet i ett område följer hand i hand med en ökad omflyttning av invånarna, vilket starkt motverkar eventuella försök att skapa en känsla av delaktighet och social stabilitet. De som har ekonomiska och andra möjligheter flyttar därifrån och området kommer efterhand att domineras av resurssvaga människor med olika slags sociala problem.

Om inga åtgärder vidtas är risken stor att vi hamnar i en etnisk, ekonomisk och social segregationsspiral som i slutänden kan leda till strängt uppdelade städer. Erfarenheterna från många nordamerikanska och västeuropeiska städer är skrämmande. I den anglosaxiska kriminologiska litteraturen används i dessa sammanhang begreppet övertippningseffekt, vilket innebär att det finns en utvecklingspunkt där ett område uppfattas som bortom all räddning. I Sverige har vi inte kommit dithän att vissa stadsdelar har gått förlorade, men erfarenheterna från andra delar av värl-

3.10 Demokrati och delaktighet i storstaden

Storstäderna kännetecknas av att de har ett mer mångfacetterat och specialiserat fritidsutbud än övriga delar av landet. Denna utveckling har bidragit till att de traditionella folkrörelserna har tappat mer mark i storstadsregionerna än i övriga riket. Om man utgår från medlemskap i traditionella folkrörelser och politiska partier som ett mått på politiskt engagemang så ter sig framtidsbilden mörk. Så har t.ex. de politiska partierna i landet som helhet tappat i medlemskap så att de nu organiserar 9 procent av den vuxna befolkningen mot 15 procent för tio år sedan. Bland ungdomar 16–24 år har andelen medlemmar i politiska partier sjunkit från 11 procent år 1980 till 4 procent år 1994. Nu vet vi att det politiska engagemanget delvis tar sig nya former i enfrågerörelser, kampanjer och aktionsgrupper men också i direkt ansvarstagande i brukarkooperativ av olika slag. Det innebär en stor utmaning för det demokratiska systemet att kunna ta tillvara detta engagemang inom ramen för det parlamentariska systemet.

Om man studerar valdeltagandet i storstäderna i sin helhet ligger det något under genomsnittet i riket. I kommunalvalen år 1994 var t.ex. valdeltagandet i Stockholm 81,2 procent, Göteborg 81,2 procent och Malmö 80,9 procent att jämföra med 84,4 procent i riket i sin helhet. Inom städerna är skillnaderna mycket stora. I kommunalvalet år 1994 var valdeltagandet i stadsdelen Rinkeby i Stockholm 53,1 procent, motsvarande siffra för stadsdelen Västerled var 87,1 procent. I Göteborg varierade valdeltagandet från 60 procent i Hjällbo till 92,6 procent i Hovås. I Malmö är skillnaden stor mellan 43 procent i delar av Rosengård och 90 procent i delar av Västra Innerstaden.

I undersökningen av levnadsförhållanden (ULF) år 1996 har SCB ställt frågor om medlemskap och aktivitet i politiska, fackliga och andra organisationer.

Tabell 3. Medborgerliga och politiska aktiviteter i riket i jämförelse med storstadsregionerna – procent av vuxen befolkning

Aktivitet	Riket		Stockholm		Göteborg		Malmö	
	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor
Medlem i parti	11	9	8	6	9	5	6	4
Aktiv i parti	3	2	3	1	1	1	1	1
Delt i politiskt möte	6	4	6	2	6	3	3	1
Medlem i fackförening eller liknande	81	85	69	73	77	80	71	82
Aktiv i fackförening eller liknande	12	10	9	7	14	8	8	15
Medlem i annan förening	68	62	66	59	71	63	66	56

Källa: SCB- ULF 1996

I den bild som här ovan tecknats av storstadsregionerna framträder de svenska storstäderna som ekonomiskt, socialt, etniskt och demografiskt segregerade städer.

Sveriges historia är intimt sammankopplad med skeenden i övriga Europa och världen. Det som vi idag kallar det svenska samhället, den svenska kulturen och det svenska språket är vid en närmare analys produkten av århundradens kontakter med andra samhällsbildningar, kulturer och språk. Intensiteten i utbytet har varierat genom åren, främst på grund av strukturella faktorer som nya produktionsmetoder och kommunikationer. Migrationsströmmarna mellan olika delar av världen har också berott på strukturomvandlingar. Det finns förmodligen ingen period i den mänskliga historien under vilken strukturomvandlingen har gått så fort som just nu.

Om man skall förstå den växande segregationen i Europas storstäder måste man ha ett internationellt och historiskt perspektiv. Segregationens grundläggande orsaker står alltså att finna i den pågående strukturomvandlingen, i vilken stora mängder människor frigörs från produktionen och blir i ekonomisk mening obehövda. I denna situation drabbas i första hand de grupper som står längst bak i kön, dvs. de som har minst anknytning till arbetsmarknaden och till samhället. För personer med utländsk bakgrund tillkommer också ett hinder i form av medveten eller omedveten diskriminering på arbetsmarknaden. Arbetsgivare tenderar att välja det kända framför det okända. Kontakter är ofta viktigare än kompetens. Så länge som många människor står utan arbete kommer det att vara mycket svårt att komma åt den etniska eller sociala segregationen.

Segregationen i storstäderna beror således inte på byggandet av storskaliga bostadsområden under miljonprogrammets dagar, även om dessa i dag är en del av problemet. Segregationen finns i alla större internationella städer, och den finns i stadskärnor likväl som i förorter. Den är allra starkast i de städer där man inte vidtagit några offentliga åtgärder för att lösa bostadsbristen och där den sociala välfärden varit eftersatt.

Segregationsbegreppet

Segregation kan definieras som geografisk separation mellan olika befolkningsgrupper (definierade utifrån ekonomiska, sociala, etniska eller demografiska karakteristiska). Den fysiska separationen uppfattas också som en manifestation av social distans mellan olika befolkningsgrupper. Segregationen är dock ingen enkel företeelse. Tvärtom har den flera dimensioner. Dessa dimensioner – ekonomiska, sociala, etniska och demografiska – måste studeras för att segregationsprocessen skall kunna förstås. Helheten är viktig men olika dimensioner måste hållas isär. I många fall framträder de olika dimensionerna tillsammans.

När det gäller ekonomisk segregation kan man konstatera att förändringarna när det gäller ekonomisk status inte varit stora – relativt sett – för majoriteten av bostadsområdena i storstadsregionerna under perioden 1985–1994. Men det finns flera områden – och framförallt bor det fler invånare i dessa områden – där en sänkning av den ekonomiska statusen

har skett jämfört med områden som har fått se sin ekonomiska status höjd. Samtidigt har den ekonomiska segregationen blivit mer påtaglig.

En analys av förändringar av socialbidragstagandet visar att de områden som hade hög andel socialbidragstagare år 1985 också hade en hög andel socialbidragstagare år 1993. Det handlar om en mycket klar och tydlig permanent struktur. Det är i för sig inte överraskande att andelen socialbidragstagare följer inkomststrukturen i storstadsregionerna. Men oavsett detta kan man konstatera att det rör sig om stora skillnader mellan olika områdestyper. Den genomsnittliga andelen socialbidragstagare i områden med mycket låga och extremt låga inkomster låg kvar på en hög nivå år 1990 trots att den svenska ekonomin i slutet av 1980-talet befann sig på konjunkturtoppen och det rädde mer eller mindre full sysselsättning.

Utvecklingen av andelen socialbidragstagare är även en viktig indikator på sociala problem. Enligt vissa uppskattningar hade omkring en tredjedel av socialbidragstagarna under 1980-talet missbruksproblem. Socialbidragstagare hade också sämre sociala relationer än övriga. Socialbidragstagarnas sociala isolering kunde utläsas utifrån det faktum att de i större utsträckning än befolkningen i övrigt var rädda att gå ut och att de hade färre kontakter med nära släkt. Generellt sett är andelen socialbidragstagare också högre bland utrikes födda än bland den infödda befolkningen. Huvudförklaringen är att gruppen utrikes födda i genomsnitt har lägre inkomster än den infödda befolkningen. Andelen socialbidragstagare bland infödda svenskar är mycket hög i de mest utsatta områdena i storstäderna. Den genomsnittliga andelen socialbidragstagare av den infödda befolkningen i de mest utsatta områden är 20 gånger högre än i områden med extremt hög inkomst. Det fanns alltså ett starkt och positivt samband mellan andelen socialbidragstagare och andelen socialbidragstagare av den infödda befolkningen.

Sammanfattningsvis visar utvecklingen av andelen socialbidragstagare att den sociala segregationen är mycket påtaglig i storstadsregionerna. De slutsatser, som man kom fram till när det gäller den ekonomiska segregationen, är giltiga också när det gäller den genomsnittliga andelen socialbidragstagare i olika bostadsområden. Det är alltså framförallt bostadsområden med mycket låga inkomster och extremt låga inkomster som avviker kraftigt i förhållande till andra bostadsområden i storstadsregionerna.

Skillnader i folkhälsa

Både svenska och internationella studier visar att hälsa följer den socioekonomiska klasstillhörigheten. Därmed är det ganska naturligt att förvänta sig dålig hälsa i de utsatta områdena i storstäderna. Den självupplevda hälsan är således sämre i de utsatta områdena än i andra områden i storstadsregionerna. Den åldersstandardiserade andelen förtidspensionärer är mer än fem gånger så hög i de fattigaste bostadsområdena som i de rikaste. Mellan åren 1984 och 1993 ökade den åldersstandardiserade andelen förtidspensionärer i låginkomstområdena med 20 procent och år 1993 var den 50 procent högre än genomsnittet i regionen. Den åldersstandardiserade andelen långtidssjukskrivna är tre gånger större i de fatti-

gaste bostadsområdena än i de rikaste. Den höga andelen långtidssjuk-skrivna av alla sjukpenningförsäkrade visar att de som bodde i de socialt och ekonomiskt mest utsatta områdena hade dålig hälsa. Detta kan tolkas som att det inte bara var de som stod utanför och inte hade något arbete som mådde dåligt, utan också de som hade ett arbete var ofta sjuka. Allt detta visar att befolkningen i bostadsområden med låga inkomster har dålig hälsa.

Den etniska segregationen

Vissa bostadsområden brukar beskrivas som etniskt segregerade. Om man ser till andelen personer med utländsk bakgrund har denna visserligen ökat i alla typer av bostadsområden, både mellan åren 1985 och 1990 och mellan åren 1990 och 1994. Ökningen har dock varit störst i områden med mycket låga respektive extremt låga inkomster. Om man ser till det totala antalet personer med utländsk bakgrund framträder emellertid en annan bild. Som framkommit bland annat i Storstadskommitténs första delbetänkande Att röja hinder (SOU1995:42) är det nämligen inte de mest utsatta områdena som det stora flertalet bor.

I Sverige förekommer inte, som i andra länder, etnisk segregation i den bemärkelsen att en enskild etnisk grupp dominerar ett visst bostadsområde. I de områden som ofta beskrivs som etniskt segregerade bor ofta människor med sitt ursprung i många olika länder och kulturer tillsammans. Det tycks inte heller finnas någon stark önskan bland personer med utländsk bakgrund att bo etniskt segregerat. Tvärtom finns studier som visar motsatsen. Det är således tveksamt om det är riktigt att tala om Sverige som etniskt segregerat. Flera studier visar i stället att segregationen i första hand är en klassfråga.

Den demografiska segregationen

Med demografisk segregation menas i detta sammanhang skillnader i befolkningsstrukturen. Den genomsnittliga andelen ensamföräldrar av alla barnhushåll var högst år 1990 i områden med mycket låga inkomster. Mönstret när det gäller andelen ensamföräldrar sammanfaller i stort sett med tidigare beskrivna ekonomiska, sociala och etniska förhållanden. Ju högre andel höginkomsttagare desto lägre andel ensamföräldrar.

Kvoten mellan andelen barn/ungdomar och pensionärer var högst i områden med extremt låg inkomst. Detta sammanfaller med att andelen äldre än 64 år är lägst i bostadsområden med extremt låg inkomst och att andelen barn och ungdomar (0–24 år) är högst i de socialt och ekonomiskt mest utsatta områdena. I dessa områden bodde nästan fem gånger så många barn/ungdomar som pensionärer. Den största förändringen under perioden 1985–1994 skedde däremot i höginkomstområdena. Där minskade kvoten under hela perioden. Minskningen var ett resultat av både fallande andel barn/ungdomar och ökande andel pensionärer. I områden med extremt hög inkomst minskade kvoten med hela 21 procent under perioden 1985–1994. Det var framförallt den starkt ökade andelen pensionärer i dessa områden som påverkade kvoten negativt.

Många studier visar att invandrare och ungdomar (de grupper som försöker etablera sig på arbetsmarknaden) är mest utsatta på dagens svenska arbetsmarknad. Dessutom är de sällan berättigade till arbetslöshetsersättning. Men även ungdomar och invandrare som inte är direkt drabbade av arbetslösheten befinner sig i en otrygg situation, dvs. får oftast nöja sig med tillfälliga anställningar. Vidare får personer med omfattande sjukskrivningar allt svårare att återkomma till arbetsmarknaden när sjukskrivningen upphört. Det faktum att andelen långtidssjukskrivna är tre gånger större i de fattigaste än i de rikaste bostadsområdena visar också att utsorteringsmekanismer som verkar på arbetsmarknaden i stort sett bestämmer segregationen (dvs. de som stängs ute hamnar i samma bostadsområde).

Slutsatser

I stora drag skulle man kunna sammanfatta beskrivningen av segregationsprocesserna under de senaste tio åren i följande slutsatser:

- i storstäderna sammanfaller ekonomisk, social, etnisk och demografisk segregation,
- segregationen i storstäderna är i första hand en ekonomisk och social segregation och inte en etnisk segregation (på etniska grunder),
- det finns tendenser till att segregationen i storstäderna handlar om klasskillnader mellan de som är etablerade på arbetsmarknaden (och därmed också i välfärdssystemet) och en utanförståendeklass.
- när det gäller segregationen i samhället kan man dra slutsatsen att den har existerat under hela den studerade perioden, men att den har blivit mer påtaglig under de senaste åren. Sambandet mellan utanförskapet och ekonomiska förutsättningar är mycket tydligt.

3.12 Internationella erfarenheter av segregation

Segregationens mekanismer är i stort sett desamma i alla moderna storstäder. Trots problemen i de svenska storstäderna har vi en jämförelsevis bättre situation än de större engelska, tyska och franska städerna och en ojämeförlligt bättre situation än de amerikanska storstäderna. De socialt utsatta områdena i dessa städer präglas av:

- extremt hög arbetslöshet. Det finns exempel på bostadsområden i England och USA där mer än tre fjärdedelar av den arbetsföra befolkningen står utanför arbetsmarknaden. Generationsarbetslösheten är också tydlig – barn till arbetslösa ärver föräldrarnas utanförskap.
- utbrett missbruk av alkohol och narkotika
- extremt hög kriminalitet, våld, prostitution och en utvecklad gängbrottslighet
- ovärdiga uppväxtvillkor för många barn
- mycket lågt förtroende för det demokratiska systemet. Valdeltagandet ligger ofta långt under hälften av de röstberättigade.

I slutänden av segregationsspiralen finns med andra ord ett uppdelat samhälle; det som många kallar för två-tredjedelssamhället. Det är ett samhälle som inte endast innebär svåra livsvillkor för de grupper som står utanför det etablerade samhället. Det innebär också att de övriga kommer att drabbas av otrygghet och kriminalitet. När de sociala spänningarna blir tillräckligt starka i samhället kommer de väletablerade grupperna behöva att ägna allt mer resurser åt att skydda sig och sin egendom. Starkt segregerade städer är också mycket slutna och övervakade städer.

I Storstadskommitténs rapport *Delade städer* (SOU 1997:118) refereras några internationella studier av segregation i storstäderna. Några slutsatser kan dras av de internationella studierna:

- i förhållande till andra OECD-länder har Sverige inte fullt så tunga segregationsproblem, även om utvecklingen går i samma riktning
- i de mest utsatta storstadsstadsdelarna har Sverige en mycket hög andel invandrare (högst av alla OECD-länder).
- arbetskraftsdeltagandet i de fattiga stadsdelarna i Sverige är mycket lågt, i synnerhet i relation till arbetskraftsdeltagandet i nationen som helhet.
- i de fattiga stadsdelarna i Sverige finns en ovanligt tydlig koncentration av grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden; invandrare, ungdomar och ensamstående föräldrar men också av långtidssjukskrivna och andra grupper som har svårigheter att komma tillbaka på arbetsmarknaden.

I Storstadskommitténs slutbetänkande *Tre Städer* (SOU 1998:25) refereras olika nationella och lokala åtgärdsprogram mot segregationen som har genomförts i bl.a. Frankrike, Storbritannien och Nederländerna. I *Frankrike* har stora program mot segregationen genomförts under 1980- och 90-talen. Regeringen har till och med inrättat ett eget ministerium för social integration. Förutom de program för social och fysisk upprustning av utsatta och nerslitna bostadsområden som har genomförts sedan 1980-talet inledde regeringen under år 1997 ett försök med ekonomiska frizoner i 44 storstadsområden. De franska erfarenheterna av insatserna hittills är att de inte har kunnat lösa de grundläggande problemen men väl att de har mildrat och dämpat en fortsatt negativ utveckling.

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.

Erfarenheterna från de brittiska programmen är att i de framgångsrika projekten har arbetslösheten i områdena kunnat sänkas betydligt, otrygg-

heten har minskat och omflyttningen har minskat. De förnyelseprojekt som har varit framgångsrika har: Prop. 1997/98:165

- byggt på en helhetssyn för områdets utveckling
- varit långsiktiga
- involverat såväl offentlig som privat sektor
- byggt på invånarnas delaktighet i projekten

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. Regeringen har i sin budget för programmet avsatt 1 miljard gulden per år fram till år 2000.

4 En nationell storstadspolitik

4.1 Storstadspolitiken – en del av en regionalpolitik för hela landet

Regeringens principiella utgångspunkter för denna är desamma som för propositionen om regional tillväxt som presenterades i mars 1998. Politiken syftar således till att utjämna de strukturella orättvisor som finns mellan olika områden, såväl mellan olika regioner i riket som mellan olika områden inom regionerna. Men alla regioner kan inte, och skall inte, utvecklas i samma riktning. Varje region har unika resurser och unika konkurrensfördelar.

Såsom beskrivits i avsnitt 3 har storstadsregionerna totalt sett goda förutsättningar vad avser sysselsättning och tillväxt. Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna bättre möjligheter att utveckla dessa positiva sidor. Skillnaderna inom storstadsregionerna är emellertid mycket stora och vissa utsatta områden har svårare problem än många glesbygdsområden. Den nationella storstadspolitiken måste därför bidra till en utjämning av villkoren inom storstadsregionerna. Det handlar dels om att ge den regionala och lokala demokratiska nivån de nödvändiga instrumenten för att kunna motverka de ökande klyftorna, dels att sta-

ten direkt, via ekonomiskt stöd och via styrning av de statliga myndigheterna, bidrar till att stärka invånarna i de socialt utsatta stadsdelarna.

Prop. 1997/98:165

4.2 Målen för storstadspolitiken

Regeringens förslag: Målen för storstadspolitiken är:

- att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet.
- att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare

Skälen för regeringens förslag: De förslag till statliga åtgärder som läggs i de kommande avsnitten anknyter till dessa övergripande nationella storstadspolitiska mål. Målen är att betrakta som långsiktiga inriktningsmål. För att målen skall kunna nås krävs insatser från fler aktörer, främst från regionerna, från kommunerna och från storstadsmedborgarna själva. Regeringen anser att de offentliga resurser som redan finns i storstadsområdena, tillsammans med de medel som tillförs i denna proposition, är tillräckliga för att målen skall kunna nås. Däremot krävs en betydligt bättre samordning av olika aktörers insatser. Formulerandet av nationella storstadspolitiska mål syftar till att stärka denna samordning.

Den storstadsdelegation som regeringen föreslår skall inrättas bör få i uppdrag att följa upp de storstadspolitiska målen. De mål som avser kampen mot segregationen bör också ligga till grund för de lokala utvecklingsavtal som avses bli träffade för storstädernas mest utsatta områden. Därvidlag fungerar de ovan formulerande målen som styrande för de medel som regeringen föreslår skall användas för storstadspolitiska insatser.

I inledningen av denna proposition redovisades regeringens två utgångspunkter för den nationella storstadspolitiken: den statliga politiken skall syfta till att bättre tillvarata de unika möjligheter som storstadsmiljön ger, men också till att motverka de särskilda problem som en långtgående urbanisering medför.

Storstadens möjligheter ligger i dess mångfald, skapandekraft och tillväxtpotential. I avsnitt 3 beskrivs storstädernas betydelse för utveckling och tillväxt i Sverige. Det första målet för storstadspolitiken bör vara att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom dessa regioner som i övriga delar av landet

Detta mål kan brytas ned till mer konkreta målsättningar:

- de svenska storstadsregionerna bör kunna hävda sig väl i konkurrensen om etableringar och investeringar gentemot andra europeiska storstadsregioner
- de svenska storstadsregionerna bör få bättre möjligheter att utveckla sin transnationella regionala roll, Stockholm i Östersjöregionen, Göteborg i Nordsjöregionen och Malmö i Öresundsregionen

- de svenska storstadsregionerna bör ha tillgång till välutbildad arbetskraft motsvarande det behov som finns i regionernas näringsliv och offentlig verksamhet
- de statliga näringspolitiska insatserna bör i högre utsträckning anpassas till respektive regions egna förutsättningar
- de svenska storstadsregionerna bör värna och stärka sin attraktivitet

Storstadens särskilda problem handlar i första hand om de växande klyftorna mellan de som har och de som saknar arbete och egen inkomst och mellan infödda och utrikes födda. I avsnitt 3 beskrivs utvecklingen avseende den sociala och etniska segregationen. Det mönster som framträder är djupt oroande. Det framgår klart att den etniska och sociala segregationen utgör ett stort hot mot såväl demokrati som välfärd om inte utvecklingen kan brytas. Det andra målet för den statliga storstadspolitikerna är därför att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för alla invånare oavsett ursprung och kön.

Detta mål kan preciseras utifrån en analys av de ojämlikheter och orättvisor som finns och utifrån en analys av vilka faktorer som måste ändras för att jämlika levnadsvillkor skall kunna skapas. Regeringen anser att följande långsiktiga mål är av särskilt stor betydelse för att bryta segregationen och skapa jämlika levnadsvillkor i storstäderna:

- sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor
- socialbidragsberoendet bör minskas
- det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen
- alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik
- utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta
- alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
- det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena

4.3 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting

Ett av det svenska statsskickets mer karakteristiska drag är att det består av både en stark centralmakt och av självständiga kommuner och landsting.

Kommunalt självstyre skapar förutsättningar för medborgarna att påverka och direkt utöva inflytande över verksamheten samt utkräva ansvar. Genom självstyret kan kommunerna erbjuda lokalt anpassade lös-

ningar inom ett relativt stort handlingsutrymme i förhållande till staten. Kommunallagen (1991:900) har givit kommuner och landsting stor frihet att organisera sin verksamhet efter lokala behov och önskemål. Full kommunal självstyrelse inom en sektor existerar emellertid inte.

Gränsen statligt-kommunalt är inte en gång för alla given. En strikt avgränsning av de kommunala uppgifterna har med tiden tett sig både olämplig och svårgenomförbar. Under fortlöpande anpassning till nya förhållanden och bedömningar har ansvarsfördelningen mellan stat-kommun-landsting i stället i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden.

I samband med byggandet av den moderna välfärdsstaten har kommunernas och landstingens uppgifter successivt ökat. Uppgifter som tidigare ombesörjdes av staten har i olika skeden överförts till kommuner eller landsting. Kommunerna har t.ex. fått det fulla ansvaret för skolans personal. Inom det civila försvaret har kommunerna övertagit ansvaret för befolkningsskydd och räddningstjänst på lokal nivå från staten. Kommunerna engageras också allt mer i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och EU:s regionalpolitik. Från senare tid kan nämnas den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån som beskrivs nedan. En del av de uppgifter som kommunerna tidigare utförde inom ramen för sin allmänna kompetens har genom speciallagstiftning också gjorts obligatoriska. Det har också förekommit att huvudmannaskapet för vissa uppgifter växlat mellan kommuner och landsting (t.ex. ÅDEL-reformen). Vissa verksamheter som tidigare varit kommunala har överförts till staten (t.ex. polisväsendet och de kommunala bostadstilläggen).

Staten har genom införandet av generella statsbidrag givit kommunerna ökade möjligheter att själva bestämma om statsbidragens användning och göra egna prioriteringar. Staten har samtidigt ett starkt intresse av att i samverkan med kommunerna och landstingen tillse att välfärdspolitiska uppgifter såsom skola, vård och omsorg utförs med god kvalitet och i överensstämmelse med andra nationella välfärdspolitiska mål. Genom olika former av ekonomiska styrmedel, uppföljning, utvärdering, regelgivning och tillsyn kan staten styra och kontrollera att kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs i enlighet med de nationella mål som riksdagen lagt fast för respektive sakområde.

Den regionala parlamentariska nivån i storstadsregionerna består i Stockholms län av ett traditionellt landsting, med sjukvård och kollektivtrafik som främsta ansvarsområden, men också med vissa samordnande uppgifter inom regionplaneringen. I Skåne län pågår och i Västra Götalands län planeras en försöksverksamhet med en ny typ av regionalt självstyrelseorgan. Försöket innebär att ett regionalt självstyrelseorgan från länsstyrelserna tar över ansvaret för att:

- upprätta en strategi för länets utveckling
- upprätta och besluta om länstrafikplaner
- fördela vissa statliga regionalpolitiska stödmedel till länet. Bland annat gäller detta de pengar som används för delfinansiering av olika EU-projekt
- besluta om statsbidrag till regionala kulturinstitutioner

En framgångsrik storstadspolitik förutsätter insatser från både statlig, regional och kommunal nivå. Nedan beskrivs kortfattat regeringens syn på hur ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna bör se ut.

Prop. 1997/98:165

Statens ansvar

Riksdagen formulerar de övergripande storstadspolitiska målen. Dessa mål spänner över flera olika politikområden, t.ex. arbetsmarknads-, närings-, utbildnings-, social-, bostads-, kultur- och integrationspolitik.

Staten ansvarar också för att bidra till likvärdiga och goda ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att sköta sina uppgifter, dels genom det generella statsbidragssystemet, dels genom ett system för utjämning av inkomster och kostnader mellan olika landsting respektive kommuner.

Staten ansvarar också för att ge den lokala/regionala nivån bra instrument för att kunna lösa sina uppgifter, i form av regelverk som kan anpassas till de skiftande förutsättningar som finns inom storstadsregionerna. Det handlar inte minst om de regelverk som finns inom arbetsmarknads- och socialpolitiken. Staten ansvarar också för de stora transferringssystemen, främst socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar.

Staten är också direkt huvudman för olika verksamheter som är av stor betydelse för en positiv utveckling i storstäderna. Bland dessa kan nämnas rättsväsendet och universitets- och högskoleväsendet.

Under de senaste åren har staten också via olika projektbidrag försökt bidra till en positiv utveckling av storstädernas utsatta stadsdelar. Regeringen anser att det även fortsättningsvis bör utgå statliga stödmedel till de utsatta stadsdelarna, men att dessa medel måste samordnas bättre inom ramen för lokala utvecklingsavtal.

Staten bör också ansvara för utvärdering och erfarenhetsutbyte avseende olika storstadspolitiska insatser. De svenska storstädernas problem med den sociala och etniska segregationen är på intet sätt unika. Förutom ett utbyte av kunskaper och erfarenheter inom landet är det därför av stor vikt att staten för upp storstadsfrågorna högre på den europeiska dagordningen. Inom ramen för den europeiska unionen kan såväl erfarenhetsutbyte som direkta samarbetsprojekt mellan storstäder genomföras.

Den regionala nivån

Den regionala nivån har flera viktiga uppgifter i storstadspolitiken.

För det första har storstadsregionerna en gemensam arbetsmarknad som inte avgränsas av kommungränserna. Det finns därför behov av ett samlat näringspolitiskt grepp på regional nivå.

Storstadsregionerna utgör även i andra avseenden gemensamma marknader. Tillgång till bostäder, kommunikationer och kommersiell service är exempel på detta. För att få till stånd en balanserad utveckling i hela storstadsregionerna krävs en fungerande regional planering.

En av storstadspolitikens huvuduppgifter är att utjämna de stora klyftorna i levnadsvillkor inom storstadsregionerna. Genom det nationella utjämningssystemet för kommuner och landsting sker en utjämning av

skillnader i skatteinkomster och strukturella kostnader mellan kommuner respektive landsting. Utöver detta system har det sedan år 1978 funnits ett system för inomregional utjämning i Stockholms län där viss omfördelning sker av landstingets skatteintäkter till vissa kommuner i länet. En ytterligare form av inomregional utjämning är när landstingen tillämpar en behovsstyrd fördelningsmodell i den egna verksamheten.

Detta innebär bl.a. att hänsyn tas till områdenas olika sociala och ekonomiska status när sjukvårdsresurser fördelas mellan olika geografiska enheter inom det regionala organet.

I Storstadskommitténs betänkande *Tre städer* (SOU 1998:25) beskrivs de stora skillnader som finns mellan olika stadsdelar med avseende på folkhälsan. Såsom ansvariga för hälso- och sjukvården har de regionala organen här ett viktigt ansvar inom storstadspolitiken. Behovet av ett förebyggande folkhälsoarbete är särskilt stort i storstädernas utsatta bostadsområden.

Kommunernas ansvar

Den kommunala nivån har ett stort ansvar för att en framgångsrik storstadspolitik skall kunna bedrivas.

För det första ansvarar kommunerna för huvuddelen av de offentliga välfärdsverksamheterna. En förutsättning för att invånarna i de socialt utsatta stadsdelarna skall kunna stärkas är att där finns väl fungerande barnomsorg, skola, fritids- och kulturverksamheter, individ- och familjeomsorg och äldre- och handikappomsorg. Kommunerna är också huvudansvariga för bostadspolitiken, både genom sitt ansvar för bostadsplaneringen, men också som huvudman för de allmännyttiga bostadsbolagen.

Eftersom olika stadsdelar inom storstadskommunerna har så olika förutsättningar bör kommunerna internt ha väl utvecklade resursfördelningsystem. För att alla medborgare i en kommun skall ges likvärdiga förutsättningar bör stadsdelar med svaga ekonomiska, sociala och kulturella förutsättningar få mer resurser än stadsdelar med mycket starka förutsättningar.

Ett centralt inslag i storstadspolitiken är att förstärka arbetslinjen, öka förvärvsfrekvensen och minska socialbidragsberoendet i de utsatta stadsdelarna. Kommunerna har ansvaret för socialbidragen i enlighet med socialtjänstlagen och de har också under senare år fått en allt viktigare roll inom arbetsmarknadspolitiken, dels som åtgärdsanordnare, bl.a. för ungdomar under 25 år, och dels i den planering och samordning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna som sker i de lokala arbetsförmedlingsnämnderna.

Kommunerna har också ett viktigt ansvar för den lokala demokratiska dialogen och för att stärka den demokratiska delaktigheten hos invånarna i de utsatta stadsdelarna. I många storstadskommuner har man genomfört stadsdelsnämndsreformer för att vitalisera den lokala demokratin. Det är ett viktigt men inte tillräckligt steg för att öka delaktigheten i utsatta stadsdelar. Det behövs en kontinuerlig utveckling av formerna för den demokratiska dialogen, men också en fortsatt decentralisering av makt och befogenheter från de kommunala nämnderna till olika former av självförvaltningsorgan.

Regeringens bedömning: Regeringen tillsätter en storstadsdelegation som får till uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken. Regeringen kommer att utse en förhandlare för varje storstadsregion för de fortsatta kontakterna och överläggningarna med respektive region.

Storstadskommitténs förslag: Storstadskommittén föreslår i sitt slutbetänkande Tre Städer (SOU 1998:25) att regeringen ska tillsätta en särskild delegation som ansvarar för den nationella storstadspolitiken. Den nationella storstadspolitikens behov av samordning och kontinuitet kräver enligt kommittén att denna delegation är sammansatt av representanter från flera olika departement, såsom inrikes-, närings-, arbetsmarknads-, utbildnings- och socialdepartementet.

Delegationen bör enligt kommittén bereda förslag till regeringsbeslut om fördelning av statliga medel för lokala storstadspolitiska insatser. Delegationen bör vidare ha möjlighet att 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 arbete som sker inom EU.

Skälen för regeringens bedömning: Delegationens främsta uppgift bör vara att verka för goda förutsättningar för tillväxt, utveckling och förbättrad regional planering i storstadsregionerna, samt en förbättrad samordning av åtgärder inom olika politikområden.

Delegationen bör vidare:

- ansvara för överläggningarna med kommuner och andra berörda aktörer om lokala utvecklingsavtal,
- bereda regeringens beslut om fördelning av storstadspolitiska medel
- följa upp lokala utvecklingsavtal och se till att det genomförs en oberoende utvärdering av dessa.
- årligen redovisa utvecklingen i de berörda stadsdelarna till regeringen
- stimulera erfarenhetsutbyte och metodutveckling mellan städer inom landet och mellan städer i Europeiska unionen

Delegationen skall inte vara en självständig myndighet, utan får ställning som en projektgrupp inom regeringskansliet. De avtal som delegationen förhandlar fram skall därför föreläggas regeringen för godkännande. Kostnader för delegationen skall sålunda belasta regeringskansliets förvaltningsanslag.

Regeringen bör utse en särskild förhandlare för varje storstadsregion. Denne skall på uppdrag av delegationen svara för de direkta kontakterna med kommuner, landsting och självstyrelseorgan inom respektive region om utvecklingsarbetet samt för överläggningarna med berörda kommuner

om lokala utvecklingsavtal. Förhandlarna skall rapportera till storstadsdelegationen.

Prop. 1997/98:165

Regeringen anser att fem referensgrupper bör knytas till delegationen:

- En grupp bör bestå av de statliga sektorsmyndigheter som är närmast berörda av storstadspolitiken, däribland Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket, Boverket, NUTEK samt Integrationsverket. Integrationsverket bör ha ett särskilt ansvar för att dokumentera, samla kunskaper och sprida erfarenheter från arbetet i utsatta stadsdelar.
- Kulturrådet, Ungdomsstyrelsen och Riksidrottsförbundet bör ingå i en särskild referensgrupp som har till uppgift att följa satsningarna på kultur-, idrotts- och fritidsverksamhet i de utsatta stadsdelarna.
- Inom varje storstadsregion inrättas en regional grupp som består av de berörda kommunerna, landstinget eller självstyrelseorganet och länsstyrelsen. Därmed får delegationen och de utsedda förhandlarna ett forum för kontinuerlig dialog med berörda folkvalda församlingar och länsstyrelser.

5 Den långsiktigt hållbara storstaden

5.1 Den generella välfärdspolitiken

Målet för den generella välfärdspolitiken är rättvisa och jämlika livsvillkor. Generell välfärdspolitik handlar i första hand om att alla i ett samhälle tjänar på om skillnaderna mellan människor och grupper blir så små som möjligt. Den generella välfärdspolitiken minskar klyftor och gränser mellan olika samhällsgrupper och fungerar som en sammanhållande kraft. Om alla är med och delar på såväl kostnader som nytta stärks systemet. Till detta kommer också tilltron till människans egen kraft och förmåga att påverka sin situation. Alla människor har förmåga att ta ansvar för sig själva och andra och förmåga att utvecklas och växa.

Den generella välfärdspolitiken har många fördelar framför behovsprövade system. Dessa har i längden visat sig vara mer otrygga för dem som är svagast. De kan inte lita på att andra är beredda att betala skatt enbart för deras skull utan att skattebetalarna själva får något påtagligt tillbaka. De flesta betalar skatt om de vet att också de själva har något att vinna på det. Ett system som ger dem skydd när de blir gamla, om de blir sjuka, om de får barn, om de själva eller barnen får ett handikapp är det värt att betala skatt till.

Internationella studier visar också att det är de generella systemen som ger störst jämlikhet. De ekonomiskt svagaste grupperna har det bästa skyddet i länder med generella välfärdssystem. Skyddet är sämre i de länder där man enbart ger stöd till de svagaste grupperna. Ju mer transfereringarna koncentreras enbart till de fattiga, desto mindre omfördelning blir det.

Skolan, vården och omsorgen är kärnan i välfärdssamhället. Socialförsäkringssystemet är i hög grad uppbyggt på principen att förmåner base-

ras på förvärvsarbete och att förmånerna är individuella. Därmed bidrar den offentliga försäkringen till att stimulera förvärvsarbete och jämlikhet.

För att den generella välfärdspolitiken skall förbli generell måste den successivt anpassas till nya förhållanden. Ett exempel på detta är höjning av taken i de inkomstrelaterade försäkringarna i takt med inkomstutvecklingen. I annat fall kommer allt fler att hamna ovanför taken och känna sig tvingade att säkra sin inkomsttrygghet på annat håll. I det nya pensionssystemet kommer taket att löneindexeras. På samma sätt har den generella välfärdspolitiken som mål att kvalitén i den offentliga skolan, vården och omsorgen bibehålls hög. Ingen skall behöva söka privata lösningar för att kvalitén i den offentliga verksamheten urholkats.

Den generella välfärdspolitiken spelar också en viktig roll för en bättre fungerande arbetsmarknad. Sverige har en mycket lång tradition av positiv flexibilitet som handlar om att främja rörlighet och effektivitet i socialt och fördelningspolitiskt acceptabla former. Genom att socialförsäkringen är knuten till individen och inte till företaget är det lätt att byta jobb. Ingen riskerar i Sverige till skillnad från i många andra länder att förlora sina sjuk- eller pensionsförmåner när man byter anställning. Ökad rörlighet på arbetsmarknaden bidrar i sin tur till ökad effektivitet och högre tillväxt.

Näringslivet är välfärdssystemets bas. Men välfärdssystemet är också en viktig förutsättning för ett högproduktivt näringsliv. Genom tillgången till en bra skola, som ger en allsidig grund för fortsatt kompetensutveckling, genom en effektiv hälso- och sjukvård, som främjar hälsa och arbetsförmåga och minimerar skadeverkningar av sjukdom, genom en god barnomsorg och äldreomsorg, som gör det möjligt att förena omsorgsansvar och förvärvsarbete, tillförsäkras näringslivet de personella resurser som är nödvändiga för att klara den internationella konkurrensen.

5.2 Likvärdiga och goda ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting

Regeringens bedömning: En utjämning av inkomster och kostnader mellan kommuner respektive landsting är av central betydelse för att ge alla kommuner och landsting ekonomiskt likvärdiga förutsättningar. Utan en sådan utjämning skulle de ekonomiska skillnaderna mellan olika kommuner respektive landsting vara större och kunna leda till ett ökat segregationstryck.

Skälen för regeringens bedömning: Kommuner och landsting är ansvariga för en stor del av välfärden i Sverige. Verksamheten i kommunerna och landstingen har därmed en mycket stor betydelse för att skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla.

Förutsättningarna för olika kommuner respektive landsting för att klara sina åtaganden gentemot medborgarna varierar. Dels finns bl.a. stora skillnader i skatteunderlag, vilket påverkar skatteintäkterna; dels finns skillnader i bl.a. bebyggelse- och åldersstruktur, vilket påverkar kostnadsnivån. För att alla invånare i landet skall tillförsäkras vård, omsorg

och utbildning av hög kvalitet har riksdagen beslutat om ett system för utjämning av inkomster och kostnader. Prop. 1997/98:165

Syftet med det kommunala utjämningssystemet är att ge alla kommuner respektive landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamhet som utbildning, vård och omsorg. Skillnaderna i utdebitering skall i stort sett spegla skillnaderna i effektivitet, service och avgiftsnivå. Statens bidrag till kommuner och landsting lämnas bl.a. i form av ett allmänt finansiellt stöd för att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting.

Systemet består av fyra delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generella statsbidrag och tillfälliga införanderegler. När det gäller *kostnadsutjämningen* är grundtanken att kommuner och landsting skall kompenseras för sådana kostnader som de själva inte kan råda över. De verksamhetsområden som har störst betydelse för kommunernas kostnadsutjämning är barn- och äldreomsorg, grund- och gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg. Inom modellen för individ- och familjeomsorg sker en omfördelning utifrån faktorer som befolkningstäthet, andelen ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, utomnordiska medborgare, finska medborgare samt flyttande över församlingsgräns.

När det gäller *inkomstutjämningen* bygger systemet på att kommuner med hög egen skattekraft betalar avgifter till systemet, medan kommuner med låg egen skattekraft erhåller bidrag. Systemet innehåller således flera faktorer som syftar till förhindra att det uppkommer sådana skillnader i förutsättningarna för olika kommuners verksamhet som kan bidra till en ökad segregation.

Regeringen anser att när statsfinanserna nu är sanerade så skall ökade satsningar på skola, vård och omsorg gå före andra verksamhetsområden eller skattesänkningar.

I 1997 års vårproposition (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284) föreslog regeringen ett tillskott om 4 000 miljoner kronor för år 1997 i syfte att behålla kvaliteten i de kommunala verksamheterna och undvika sysselsättningsminskningar. Därutöver beslutade riksdagen även om en förstärkning med ytterligare 4 000 miljoner kronor från och med år 1998. Mot bakgrund av de förbättrade statsfinanserna aviserade regeringen i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU1, rskr. 1997/98:35) att tillskottet till kommuner och landsting kan ökas med 4 000 miljoner kronor år 1999 och ytterligare 4 000 miljoner kronor år 2000. I 1998 års vårproposition (prop. 1997/98:150) föreslås en ytterligare förstärkning av statsbidragen till kommuner och landsting på 4 000 miljoner kronor från år och med 1998. Därmed har regeringen föreslagit en kraftfull nivåhöjning av *statsbidragen* till kommuner och landsting på 20 miljarder kronor år 2000, jämfört med år 1996.

De förändringar i utjämningssystemet som genomfördes fr.o.m. år 1996 innebar sammantaget att det nu sker en bättre anpassning än tidigare till löpande förändringar både när det gäller befolkningsstruktur och social struktur. I första hand är det storstadskommunerna som har fått ökade inkomster till följd av omläggningen av utjämningssystemet. Förändringarna innebar stora förändringar av intäkterna för många kommuner och landsting. För att mildra omfördelningseffekterna införs därför

det nya systemet successivt under en period av åtta år. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté för att löpande följa, utvärdera och utveckla det nya utjämnningssystemet. De förändringar som kommittén kan komma att föreslå bör kunna träda i kraft från år 2000.

Ett generellt system av denna karaktär ställer naturligtvis höga krav när det gäller utformningen av de kommunala verksamheterna. Utjämnningssystemets syfte är att kompensera de kommuner respektive landsting som har negativa strukturella förhållanden. Genom detta skapas förutsättningar för alla medborgare att få samma möjligheter till kommunal service oavsett var man bor. Staten har ett ansvar för att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen i de kommunala kärnverksamheterna och att skillnaderna inte varierar allt för mycket över landet.

Kommuner och landsting erhåller också olika typer av stimulans- och specialdestinerade statsbidrag. Antalet specialdestinerade statsbidrag har emellertid minskat sedan år 1993 då ett stort antal av dem avskaffades (1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345) och ersattes av ett generellt statsbidrag. Förändringen syftade bl.a. till att minska statens detaljstyrning och tydliggöra att statens styrning av verksamheten främst skall ske via lagstiftning. Kommunerna och landstingen fick därmed ett större ansvar för utformningen av verksamheterna och för prioriteringar inom och mellan dem.

Staten lämnar också bidrag till kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Under åren 1996–1998 har regeringen fördelat sammanlagt 650 miljoner kronor till kommuner som har höga andelar flyktingar från anslaget för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting. Av dessa medel har Botkyrka fått ca 26 miljoner kronor, Malmö ungefär 133 miljoner kronor och Göteborg ca 192 miljoner kronor.

5.3 Den regionala planeringen

Regeringens bedömning: Det är angeläget att utveckla och stärka en strategisk regional planering inom storstadsregionerna. Storstadsdelegationen bör verka för en sådan utveckling. Ansvaret bör dock i första hand ligga på de berörda kommunerna samt på landstingen, länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen.

Skälen för regeringens bedömning: En förutsättning för att segregationen i storstadsområdena skall kunna brytas är en förbättrad regional planering. Bostadsbyggande, arbetsplatsutveckling, kommunikationer, kommersiell service etc måste ses i ett övergripande regionalt perspektiv. Boverket har i uppdrag att stimulera en strategisk regional planering där fysiska, ekonomiska, ekologiska och sociala frågor kan integreras.

Det finns regionplaneorgan i Stockholmsregionen (landstinget) och i Göteborgsregionen (kommunalförbund) men dessa har i huvudsak endast samordnande funktioner. De avgörande besluten fattas fortfarande på kommunal nivå. Regionberedningen föreslog tidigare att landstingen i de

tre storstadsområdena skulle utgöra regionplaneorgan även om inte alla berörda kommuner var beredda att godta detta.

Till bilden hör att de förändrade länsindelningarna i Skåne och Västra Götaland medfört att dessa två landsting nu omfattar ett väsentligt större geografiskt område än Malmö- respektive Göteborgsregionerna.

Regeringen anser att det är angeläget att utveckla och stärka en strategisk regional planering inom de tre storstadsregionerna som omfattar såväl fysiska som ekologiska, ekonomiska och sociala frågor. Regeringen konstaterar samtidigt att den kommunala självstyrelsen och den vikt som den kommunala verksamheten har för regionens utveckling gör det naturligt att i första hand söka skapa former för regionplanearbetet som förklarar frivillig samverkan mellan berörda kommuner, landsting och länsstyrelser med en förstärkt och effektivare regional planering.

Regionala planer och strategier för att stärka näringslivets växtkraft

Sveriges regioner har olika förutsättningar för sitt näringsliv, bl.a. på grund av skillnader i natur och klimat, olika befolkningstäthet, infrastruktur, utbildningsnivå, historisk näringsstruktur och kulturell bakgrund. Regioner med likartade förutsättningar, uppvisar samtidigt olika resultat beträffande inkomster och produktion.

Generellt sett är förutsättningarna för ett växande och differentierat näringsliv gynnsammare i befolkningsmässigt stora och väl sammanhängande arbetsmarknader. Ett dynamiskt näringsliv beror emellertid också på vilka värderingar och attityder som finns till företagande. I sådana fall spelar regionens storlek mindre roll. I stället är kulturella skillnader och företagstradition av större betydelse. Att det i vissa regioner finns gott om företagare som förebilder ger ofta i sig en självgenererande utvecklingseffekt genom ett stort nyföretagande.

Enligt regeringens bedömning behöver varje region ges bättre förutsättningar att stimulera utveckling utifrån sin unika näringslivskultur som bygger på de ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden som kännetecknar regionen. Traditioner, men också medvetna åtgärder för att åstadkomma en utveckling i denna riktning, har visat sig kunna bidra till att bygga starka näringslivskulturer. En sådan utveckling kan bara ske i nära samverkan mellan en regions olika aktörer och måste alltså i första hand utgå från den lokala och regionala nivån. Vidare behövs ett bättre underlag för bedömningar av miljö- och hushållningsfrågornas betydelse för den regionala utvecklingen.

Länsstrategierna är en viktig del av det regionala utvecklingsarbetet. Huvudsyftet med de regionala utvecklingsstrategierna är att de skall vara underlag för olika planeringsprocesser, t.ex. infrastruktur- och miljöplaneringen och de regionala tillväxtavtalen som regeringen föreslår i propositionen om regional tillväxt (prop. 1997/98:62). Länsstrategierna skall tas fram i ett brett partnerskap. Därmed skapas ett gemensamt och återkommande forum där regionens aktörer kan diskutera framtidsfrågor. Strategiarbetet ger på så sätt de regionala aktörerna större möjligheter att hantera frågor inför framtiden.

De politiska och administrativa systemen präglas i de flesta länder av en relativt långt gående specialisering och därav följande sektorisering. Det gäller också för Sverige. För att det skall vara möjligt att från regionala utgångspunkter påverka politiken inom alla sektorer av betydelse för den regionala utvecklingen är det nödvändigt att utveckla och pröva ett system som går över olika sektorsgränser. Regeringen har tillsatt en särskild kommitté (dir 1997:80) med uppgift att bl.a. göra mer generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå.

En modell för arbete med regionala utvecklingsstrategier håller sedan år 1995 på att etableras i Sverige genom medlemskapet i den Europeiska Unionen. Alla åtgärder inom EG:s strukturfonder styrs av särskilda programdokument. De regionalt inriktade programmen (Mål 2, 5b, 6 samt Interreg) förutsätter en fördjupad samverkan mellan regionens centrala aktörer och ett gemensamt genomförande av de åtgärder som prioriterats i programmen. Programmen samfinansieras av stat, kommun, landsting och EG:s strukturfonder och genererar också betydande utvecklingssatningar från näringslivet.

Riksdagen har behandlat frågan om sambandet mellan nationell regionalpolitik och strukturfondsfrågor (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 19 bet. AU 1997/98:AU2, rskr. 1997/98:128). Där betonas att samordningen bör öka mellan nationella insatser och sådana åtgärder som genomförs inom ramen för strukturfondsprogrammen.

Regeringen har konstaterat att arbetet med de regionala programmen inom EG:s strukturfonder har visat på vägar att öka den lokala och regionala demokratiska förankringen i det regionala utvecklingsarbetet. Det har också inneburit ett breddat partnerskap och en förbättrad uppföljning och utvärdering av de insatser som sker. Sammantaget har viktiga regionala utvecklingsinsatser kunnat genomföras delvis som ett komplement till den nationella politiken.

Regional miljöplanering i storstadsregionerna

I avsnitt 4 anges som ett av de nationella storstadspolitiska målen att alla stadsdelar bör utvecklas till attraktiva delar av respektive storstadsregion. Att medverka till och främja en sådan utveckling är en huvuduppgift för samhällsplaneringen i storstadsregionerna. De socialt utsatta stadsdelarna kännetecknas i många fall – jämfört med respektive storstadsregion i övrigt – av brister i den byggda miljöns utformning. I många fall finns också brister vad gäller serviceutbud och tillgång till närbelägna arbetsplatser, kulturella institutioner, parker, attraktiva grönområden m.m.

För att de utsatta stadsdelarnas förutsättningar långsiktigt ska kunna förbättras behöver olika åtgärder som berör bebyggelsen och den yttre miljön sättas in i ett gemensamt och större sammanhang. Nya större projekt som gäller verksamheter, bebyggelse, trafik eller annan infrastruktur inom dessa stadsdelar eller i deras närhet får inte försämra deras utvecklingsförutsättningar. En praktiskt inriktad metodutveckling behöver därför komma till stånd i fråga om den fysiska planeringen, om miljö- och hushållningsfrågor och om arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Den fysiska planeringen i kommunerna bör, genom metodutveckling i samverkan mellan regional och lokal nivå, kunna ges ökade förutsättningar att staka ut kursen för ett lokalt mångfacetterat projektarbete som tar tillvara de långsiktiga utvecklingsmöjligheter som finns i och i närheten av de utsatta stadsdelarna. Som beslutsunderlag vid prövning av större och mer ingripande projekt i respektive storstadsregion som kan ha inverkan på de utsatta stadsdelarnas utveckling bör miljökonsekvensbeskrivningar kunna utvecklas till ett viktigt stöd för hållbar utveckling i dessa stadsdelar. Det gäller därvid att se till att de utsatta stadsdelarna inte missgynnas i olika avseenden utan får verkliga förutsättningar att utvecklas till attraktiva delar av en långsiktigt hållbar storstadsregion.

Regeringen anser att den föreslagna storstadsdelegationen bör uppmuntra en utveckling av den fysiska planeringen, miljö- och hushållningsfrågor och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar som främjar en långsiktigt hållbar inriktning av förnyelsearbetet i de utsatta stadsdelarna.

Detaljhandelns betydelse för människors livsmiljö i städer och stadsregioner

En omfattande omstrukturering av detaljhandeln pågår i olika delar av landet. Externa etableringar av detaljhandel påverkar konsumtionsmönstren både i små och stora orter. De allvarligaste invändningarna mot externa köpcentra gäller det ökade trafikarbetet, den försämrade servicen för svaga och icke bilburna grupper och risken för utarmning av befintliga tätortscentra. Bl.a. i Skåne planeras ett stort antal etableringar av externa köpcentra vilket startat en regional debatt i Öresundsregionen.

Etableringen av externa köpcentra har ofta en regional dimension då de kräver ett stort kundunderlag och kan påverka befintlig detaljhandel och trafikarbetet, även utanför den egna kommunen. Det finns i dag vissa möjligheter för kommuner och länsstyrelser att motverka från allmän synpunkt oönskade lokaliseringar av externa köpcentra. Enligt 2 kap 2 § PBL skall planläggning, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall också tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Länsstyrelsen har enligt 12 kap 1 § PBL möjlighet att pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Vidare kan en anläggning av typen köpcentra i vissa fall bedömas få en sådan betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållning med naturresurser att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap 18 § PBL skall upprättas. En sådan bör bl.a. analysera vilka effekterna blir med avseende på det totala trafikarbetet och därmed även miljön med hänsyn till bl.a. luftföroreningar, bullerstörningar och intrång.

Enligt regeringens bedömning bör etablering av externa köpcentra övervägas i ett regionalt perspektiv. Det är särskilt viktigt att underlaget

för beslut om etablering tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, serviceutbud och tätortscentra både i ett mellankommunalt och lokalt perspektiv.

Prop. 1997/98:165

Regionförbundet Skåne arbetar med frågor om etableringar av externa köpcentra i Öresundsregionen med avsikt att utveckla en principiell syn på hur dessa etableringar kan förenas med en hållbar utveckling. Boverket arbetar med att kartlägga den svenska utvecklingen beträffande externa köpcentra och deras konsekvenser. Regeringen avser att följa detta arbete.

5.4 En aktiv bostadspolitik

Regeringens bedömning: En aktiv bostadspolitik är en viktig förutsättning för att regeringens storstadspolitiska mål skall kunna nås. I den bostadspolitiska propositionen läggs grunden för den statliga bostadspolitiken framöver. Kommunernas och de kommunala bostadsbolagens insatser är viktiga för att främja den sociala, ekonomiska och etniska integrationen.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska bostadspolitiken har sedan lång tid haft som mål att hela befolkningen skall beredas goda bostäder till rimliga kostnader. I regeringens proposition Bostadspolitik för en hållbar utveckling, (prop. 1997/98:119) betonas att bostadspolitiken även i fortsättningen skall främja social, ekonomisk och etnisk integration. Bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att växa upp i en stimulerande och trygg miljö och boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden.

I den bostadspolitiska propositionen har regeringen redovisat förslag till mål och inriktning för den framtida bostadspolitiken. Enligt propositionen är bostaden en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. De internationella åtaganden som Sverige gjort vid bl.a. Rio-konferensen år 1992 och vid Habitat II i Istanbul år 1996 innebär också att bostadspolitiken mer allmänt skall skapa förutsättningar för socialt, ekonomiskt, kulturellt och ekologiskt hållbar utveckling.

Kommunerna har enligt propositionen även i framtiden det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. De styrmedel som kommunerna förfogar över bedöms i nuläget vara tillräckliga. Det kommunala engagemanget bör dock utvecklas, bl.a. vad gäller de kommunala bostadsföretagen. Kommunerna bör enligt propositionen ta en mer aktiv roll i ledningen av sina bostadsföretag. Det betonas att starka och väl skötta kommunala bostadsföretag är en förutsättning för att hela befolkningen skall få reell valfrihet i boendet på ett sätt som främjar integration mellan olika grupper. I propositionen konstateras också att kommunerna har en nyckelroll i det nödvändiga arbetet för att förbättra

levnadsvillkoren i särskilt storstädernas utsatta bostadsområden. Detta arbete förutsätter en förbättrad samordning av åtgärder inom olika politikområden.

I propositionen föreslås även att kommuner som genom det egna bostadsföretaget eller genom borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar har övermäktiga ekonomiska åtaganden för boendet skall kunna få särskilt statligt stöd. Stöd skall kunna lämnas i form av kreditgarantier, lån och i särskilda fall bidrag. Möjligheter öppnas också att i vissa fall lösa av kommunala borgensåtaganden till förmån för bostadsrättsföreningar. En särskild delegation skall inrättas med uppdrag att hantera frågor om sådant stöd till kommunerna.

Vidare tillsätts en bostadssocial beredning med uppdrag att följa utvecklingen och föreslå åtgärder för hushåll som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden. Beredningen skall även uppmärksamma de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för bostadsrättshavare och egnahemsägare.

De kommunala bostadsföretagens roll

Starka och väl skötta kommunala bostadsföretag är en viktig förutsättning för att hela befolkningen skall få en reell valfrihet i boendet på ett sätt som främjar integration mellan olika grupper i samhället. Särskilda sociala hyresbostäder för hushåll med låga inkomster förekommer inte på den svenska bostadsmarknaden. Kommunerna har det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. Det är därför en viktig uppgift för storstadskommunerna att aktivt styra sina bostadsföretag och genom ägardirektiv m.m. ge bolagen ett tydligt ansvar för att bidra till ökad integration. Rätt utnyttjade kan de kommunala bostadsföretagen spela en nyckelroll både för att främja integrationen och för att förbättra villkoren i de utsatta bostadsområden som drabbats av segregationens negativa effekter.

De kommunala bostadsföretagen kan genom sitt ägande av centralt belägna bostäder medverka till att hyresbostäder upplåts utan enskilt vinstsyfte även i attraktiva stadsdelar. Företagen kan också genom att utnyttja nyproduktion och ombyggnad tillföra befintliga bostadsområden kompletterande bebyggelse som attraherar nya grupper av boende.

Bostadsbeståndet i utsatta bostadsområden förvaltas huvudsakligen av kommunala bostadsföretag. Genom att vidareutveckla rollen som fastighetsförvaltare kan de kommunala bostadsföretagen göra en viktig insats för att motverka de negativa effekterna av segregationen. Bostadsföretagens roll och ansvar i de utsatta bostadsområdena kan inte begränsas till fastighetsförvaltning i traditionell bemärkelse. Vad som krävs är ett aktivare och öppnare arbetssätt där företagen medvetet utnyttjar sina verksamheter för att nå en dialog med de boende och för att understödja olika former av projekt och utvecklingsarbete i området. Ett sådant arbetssätt växer nu fram hos flertalet kommunala bostadsföretag som verkar i utsatta bostadsområden. En liten grupp företag har också kommit långt i rollen som samverkanspartner till annan kommunal verksamhet i bostadsområdena.

Bland de bostadsföretag som är verksamma i utsatta bostadsområden växer nu insikten om att de boende själva är ett av de viktigaste verktygen för att bryta segregationen. Det slag av omfattande och kostsamma ombyggnader som genomfördes med begränsat hyresgästinflytande under 1980-talet, har ersatts av nya synsätt där hyresgästerna framstår som fastighetsägarens samarbetspartners istället för passiva hyresinbetalare.

I många utsatta bostadsområden har fastighetsförvaltningen på olika sätt anpassats för att bli mer lyhörd för de boendes behov och önskemål. Flera bostadsföretag har valt att decentralisera ansvaret för fastighetsförvaltningen till husvärdar. Detta har i några bostadsområden kombinerats med att hyresgästerna fått möjlighet att ta aktiv del i skötsel och städning av gårdar och trapphus. I de bostadsområden där hyresgästernas medverkan och medansvar utvecklats längst disponerar hyresgästerna en del av bostadsföretagets driftsbudget för investeringar i gårdar och gemensamma utrymmen.

Erfarenheterna av ökad hyresgästmedverkan i utsatta bostadsområden är goda. De sociala vinsterna består bl.a. i ökad trivsel och trygghet, stärkta sociala nätverk och en mer positiv bild av det egna bostadsområdet. Minskad vandalisering och ökad aktsamhet om den gemensamma yttre miljön har gett både ekonomiska och sociala vinster.

Det är en angelägen uppgift för bostadsföretagen att fortsätta anpassningen av sin verksamhet i de utsatta bostadsområdena så att de boendes engagemang allt bättre kan tas tillvara och utvecklas. En ökad boendemedverkan lägger en god grund för fortsatt samverkan mellan de boende även inom andra områden än bostadsförvaltningen.

5.5 Ekologiskt hållbara storstäder

Storstadsregionerna har unika problem men också unika möjligheter även inom miljöområdet. Koncentrationen av många människor till en liten yta leder till en stor belastning på miljön på den ytan, samtidigt som miljöpåverkan per capita förmodligen är väsentligt lägre än i glesbygden. Den täta stadsstrukturen ger goda förutsättningar för energisnåla och utsläppsbegränsande lösningar inom bl.a. trafikområdet och värme-, vatten- och avloppssystemet. Den ger också möjlighet till utveckling av spetsteknik inom miljöområdet, eftersom volymen på marknaderna är tillräckligt stora för att motivera ett forsknings- och utvecklingsarbete och framtidsinvesteringar inom näringslivet.

I 1996 års regeringsförklaring underströk statsministern att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebär en helhetssyn på samhällsutvecklingen där hänsyn till ekologiska förutsättningar förenas med en god ekonomisk, social och kulturell utveckling. De övergripande målen för ett ekologiskt hållbart samhälle är att skydda miljön och människors hälsa, att använda jordens resurser effektivt och att nå en hållbar försörjning. Det krävs långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden för att föra Sverige mot ekologisk hållbarhet. Regeringen tillsatte i januari 1997 en delegation för en ekologiskt hållbar

utveckling bestående av fem statsråd. Delegationen har i en skrivelse (skr. 1997/98:13) gjort en lägesredovisning av arbetet med sådana åtgärder. En uppföljning av skrivelsen kommer att avgas i juni 1998.

Prop. 1997/98:165

Lokala investeringsprogram

Regeringen har inrättat ett stöd till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet. Totalt har 5,4 miljarder kronor avsatts för detta ändamål under åren 1998–2000. Regeringen aviserade dessutom i 1998 års ekonomiska vårproposition en förlängning t.o.m. år 2001. Målsättningen med detta statsbidrag är bl.a. att öka takten i omställningen till ekologisk hållbarhet, stimulera utvecklingen av ny teknik och nya processer som främjar en ekologiskt hållbar utveckling samt öka sysselsättningen.

Kommunernas program kan innehålla åtgärder inom t.ex. avfallshantering, biologisk mångfald, energi, folkbildning, hantering av miljö- och hälsofarliga ämnen, trafik och vatten och avlopp. Vid bedömningen av de lokala investeringsprogrammen skall regeringen lägga särskild vikt vid åtgärder som medverkar till brett deltagande i de lokala insatserna. När det gäller stöd till investeringar inom bostadsbebyggelsen kommer insatser i miljonprogramområden att prioriteras.

När miljonprogrammets bostadsområden byggs om med ekologiska förtecken innebär det inte bara effektivare energiförsörjning, bättre avloppsrening och utvecklad avfallssortering. Lika viktigt är att de boende ges möjligheter att aktivt delta i alla faser av förändringsarbetet. Aktiv boendemedverkan är en förutsättning för att de ekologiska investeringarna skall bli långsiktigt hållbara.

I de tre storstäderna har statsbidrag bl.a. beviljats till flera projekt i miljonprogramområden. Förutom de ekologiska effekterna förväntas åtgärderna få positiva sociala effekter.

I *Stockholm* satsar regeringen 610 miljoner kronor på flera ekologiska projekt. Stockholm får statsbidrag bl.a. till kretsloppsanpassning av miljonprogramområdena Skärholmen och Östbergahöjden. Genom projekten i kretsloppsstadsdelarna tas ett helhetsgrepp och förutsättningar för människor att förändra sin livsstil skapas. Projekten kommer att leda till en minskad miljöbelastning inom områdena energi, avfall, transporter, kemikalier etc. Miljöåtgärderna skall vara tillämpbara även i andra bostadsområden.

Göteborg får 101 miljoner kronor till en rad olika projekt bl.a. i de utsatta stadsdelarna Bergsjön, Lövgärdet och Rannebergen. Åtgärderna skall minska miljöbelastningen, öka återbruk och återvinning, bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen i ett kretslopp samt tillvarata kulturmiljövärden.

Malmö får 147 miljoner kronor bl.a. till projekt som innebär en ekologisk omställning i stadsdelen Rosengård och till ekostaden Augustenborg. Projektet Ekologisk omställning i Rosengård innebär en miljöanpassad om- och tillbyggnad av Örtagårdsskolan samt Rosengårds herrgård. Ekostaden Augustenborg består av 14 delprojekt för ekologisk omställning. De rör bl.a. lokalt omhändertagande av dagvatten och avfall, miljöanpassad ombyggnad av gårdar, torg och trafikmiljöer, minskad resursförbrukning i området och ombyggnation av området skolgård och

park för undervisningssyften och för att bevara och förstärka den biologiska mångfalden.

Prop. 1997/98:165

Regeringen har i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop.1996/97:150) angett att för åren 1999 och 2000 skall 1,8 respektive 2,8 miljarder kronor reserveras för stöd till lokala investeringsprogram. I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) aviseras dessutom att satsningarna utökas med 2 miljarder kronor för år 2001. Regeringen har för avsikt att återkomma till fördelningen av dessa medel. Storstadskommunerna har, liksom alla kommuner, möjlighet att ansöka om ytterligare medel under kommande ansökningsomgångar.

Långsiktigt hållbara trafiklösningar i storstadsregionerna

År 1990 tillkallades tre förhandlare för de tre storstadsregionerna med uppdrag att tillsammans med berörda parter utarbeta överenskommelser om trafiksystemen i respektive region. Syftet med överenskommelserna skulle vara att förbättra miljösituationen, öka tillgängligheten och att skapa bättre förutsättningar för utveckling i de tre storstadsregionerna.

De överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna som arbetet resulterade i har legat till grund för åtgärdsarbetet inom storstädernas trafiksystem under 1990-talet. Den slutliga överenskommelse som slöts för Malmöregionen har i stort genomförts. Dessutom har ytterligare en överenskommelse slutits mellan staten och kommunerna i Malmöregionen genom avtalet om Citytunneln i Malmö. Genomförandet av överenskommelserna i Stockholm och Göteborg har endast skett i begränsade delar på grund av att ett slutligt ställningstagande till vägtullsystemen, den huvudsakliga förutsättningen för finansieringen, inte har kunnat göras.

För att delar av de åtgärder som ingår i de tidigare överenskommelserna skall kunna genomföras har Kommunikationsdepartementet slutit nya överenskommelser med företrädare för Stockholms- och Göteborgsregionerna. Regeringen har utifrån dessa överenskommelser presenterat en finansieringslösning för Årstabron och Södra länken i Stockholm (prop. 1997/98:123) respektive finansieringslösning för en Göteborgsöverenskommelse med ändrad omfattning (prop. 1997/98:150). Regeringen avser att utveckla och stärka den regionala långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen så att den i storstadsregionerna, liksom i andra regioner, kan leda fram till väl förankrade beslut om infrastrukturåtgärder utan särskilt initierade förhandlingar.

I centrala delar av Stockholm, Göteborg och Malmö finns fr.o.m. 1 april 1996 miljözoner. En *miljözon* är ett område i en tätort, som är särskilt känsligt för störningar från trafiken och där restriktioner för trafiken skall gälla. I dessa områden ställs särskilda miljökrav på dieseldrivna tunga lastbilar och bussar. Kommunerna har enligt vägtrafikkungörelsen rätt att i dessa områden förbjuda trafik med mindre rena, dieseldrivna lastbilar och bussar med en totalvikt över 3,5 ton.

Syftet med miljözoner är främst att förbättra miljön i tätorter. De är dessutom ett verktyg för att driva på utvecklingen av renare och tystare fordon. Miljözonsbeslutet beräknas innebära att störningarna från den tunga trafiken minskar med upp till 30 procent inom zonerna.

Vägfrafiken svarar för en betydande påverkan på miljön och på människors hälsa. Lokalt inriktade styrmedel kan underlätta en lösning av de speciella tätortsproblem som vägfrafiken orsakar, bl.a. trängsel, olyckor, buller och utsläpp av giftiga ämnen. En särskild utredare har tillkallats med uppdrag att lämna förslag till en lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter i tätort. I propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop.1997/98:56) lämnar regeringen förslag till riktlinjer för transportpolitiken.

Försöksverksamhet med alternativa drivmedel

Under de senaste åren har ett antal beslut fattats i syfte att minska trafikens miljöproblem vilket har lett till att luften i svenska tätorter har blivit bättre. Bland annat genom installation av reningsutrustning på fordon och övergång till svavelfattigt dieseldrivmedel har halterna av kväveoxider, svavel och partiklar minskat de senaste 10–15 åren. Samtidigt som olika åtgärder har lett till en förbättrad luftkvalitet har trafikökningen verkat i motsatt riktning.

Hittills fattade och planerade beslut kommer i många fall att leda till ytterligare förbättringar av miljösituationen. Dessa är dock sannolikt inte tillräckliga för att de långsiktiga miljökvalitetsmålen skall kunna uppnås. I Naturvårdsverkets rapport 4636 (MaTs-samarbetets slutrapport) konstateras att i de tätorter som i dag har luftkvalitetsproblem krävs långtgående utsläppsminskningar från vägfrafiken för att de långsiktiga målen skall nås. I storstäder som Göteborg och Stockholm handlar det om att minska utsläppen av kväveoxider med 70–80 procent och av vissa cancerframkallande ämnen med 80–95 procent.

Regeringen har i flera olika sammanhang, bl.a. i proposition 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling, poängterat vikten av dels en fortsatt utveckling av de traditionella drivmedlen dels en utveckling och introduktion av alternativa drivmedel. Ett antal försöksprojekt med alternativa drivmedel och tekniker bedrivs runt om i landet. Storstadsområdena har i stor utsträckning varit föregångare vad gäller genomförande av sådana projekt. Staten har, främst via Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) i stor utsträckning bidragit till finansieringen av projekten. KFB har bl.a. bedrivit demonstrationsprojekt inom områdena el- och hybridfordon och biodrivmedel. NUTEK och Statens energimyndighet har ansvarat för ett stort antal statligt finansierade projekt som genomförs i samarbete med och ofta delfinansierade av industrin. På senare år har även projekt kommit att delfinansieras med EU-medel inom det s.k. THERMIE-programmet. Vidare har regeringen beviljat reduktion av eller befrielse från energi- och koldioxidskatt för alternativa drivmedel och inblandningar inom ramen för ett antal pilotprojekt.

Regeringen anser att fortsatta forsknings- och utvecklingssatsningar inom detta område är angelägna och har därför i proposition 1997/98:56 föreslagit att KFB:s ramanslag förstärks med 20 miljoner kronor för att möjliggöra fortsatta insatser. KFB disponerar dessutom 10 miljoner kronor från energiforskningsanslaget under 1998 för transportsystemrelaterad energiforskning.

En annan strukturellt viktig förutsättning för en positiv utveckling i storstadsregionerna är att segregationen kan brytas, att lika rättigheter och möjligheter kan säkerställas för alla, samt att diskrimineringen av kvinnor och män med utländsk bakgrund upphör. Som beskrivits i avsnitt 3 har en mycket stor del av storstädernas invånare en utländsk bakgrund; antingen är de själva födda utomlands eller så kommer minst en av deras föräldrar från ett annat land. Andelen utlandsfödda i de tre storstadsregionerna är ca 15 procent av befolkningen. Om man också räknar de som har minst en förälder född i ett annat land så utgörs en fjärdedel av storstädernas befolkning av personer med utländsk bakgrund.

Under de senaste åren har dessa frågor stått högt på regeringens dagordning. Den invandrapolitiska kommittén överlämnade under 1996 sitt slutbetänkande Sverige, framtiden och mångfalden (SOU 1996:156) och regeringen lade under 1997 fram en integrationspolitisk proposition (prop.1997/98:16) till riksdagen. Regeringen har nyligen överlämnat ett förslag till ny lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet till Lagrådet.

Integrationspolitiska propositionen

Den integrationspolitiska propositionen (prop.1997/98:16) bygger i allt väsentligt på Invandrapolitiska kommitténs förslag vad gäller utgångspunkter och inriktning för en ny politik.

Regeringen anser i propositionen att den generella politiken på ett helt annat sätt än hittills måste utgå från och spegla den etniska och kulturella mångfalden i samhället. Mångfalden måste återspeglas på alla samhällsområden och nivåer både vad gäller hur politiken utformas och hur den genomförs. Enligt regeringen ökar möjligheterna att bryta dagens tendenser till etnisk segregering i samhället och ge förutsättningar för bättre levnadsförhållanden för utsatta grupper om politiken utformas med utgångspunkt i befolkningens faktiska sammansättning och bakgrund samt tar till vara all den kompetens som finns i landet.

Invandrapolitiken har kommit att bidra till den felaktiga föreställningen att invandrare är en från svenskar avvikande och homogen grupp. Det är därför angeläget att framtida såråtgärder riktar sig till invandrare som grupp endast när detta är befogat. Regeringens bedömning är att det bara är under den allra första tiden i Sverige – dvs. under den tid då många invandrare har det gemensamt att de kan behöva stöd för att snabbt skaffa sig redskap för att kunna leva och försörja sig i Sverige – som det kan finnas skäl att låta själva invandrarskapet stå i fokus för åtgärder.

I den integrationspolitiska propositionen angavs följande mål för och inriktning av integrationspolitiken:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Regeringen poängterar i propositionen att det inte endast är formella rättigheter och möjligheter som avses utan även reella möjligheter och ett faktiskt resultat. Individens rätt och lika värde innehåller även rätten att vara olik, men hur man väljer att förhålla sig till och utveckla den egna etniska och kulturella identiteten är i första hand en fråga för den enskilda individen, anser regeringen. En uppgift för samhället bör därför vara att underlätta för individen att integrera gamla och nya livsmönster och livsstilar på det sätt hon själv önskar.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge förutsättningar för individers egen försörjning och delaktighet i samhället, att värna grundläggande demokratiska värden; samt att verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Genom att samla synsätt och åtgärder som syftar till att skapa lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund i begreppet integrationspolitik vill regeringen ta ett definitivt steg bort från en utpekande invandrapolitik.

Vad som skiljer integrationspolitiken från politik som rör andra samhällsområden, enligt regeringen, är att den särskilt skall uppmärksamma dem som på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge eller hamna i en sämre situation än andra i befolkningen samt att den skall uppmärksamma och åtgärda orsakerna.

Uppföljning av integrationspolitiken

Regeringen bedömer att den generella politiken inte automatiskt kommer att förändras utifrån de krav och behov som ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald ställer. Såväl enskilda individer som aktörer inom offentlig och privat verksamhet tenderar att endast långsamt anpassa sig till den nya situationen.

En av de viktigaste uppgifterna för att nå de integrationspolitiska målen bör därför vara att kontinuerligt följa vad som sker på olika områden och nivåer i samhället. Att ta reda på hur det går för människor vad gäller levnadsförhållanden och levnadsvillkor mot bakgrund av deras härkomst samt etniska och kulturella bakgrund eller tillhörighet och att vara uppmärksam på hur social mobilitet, välfärd och levnadsvillkor utvecklas bör ingå i denna uppföljning. En annan uppgift är att följa hur samhällsinstitutionerna och andra aktörer fullgör sina uppgifter. Den offentliga sektorn har i sin verksamhet inte bara ansvar för att förverkliga de integrationspolitiska ambitionerna utan också ett speciellt ansvar att vara en förebild. Även verksamheten och agerandet i den privata sektorn bör följas upp. Utöver det uppföljningsansvar som åvilar varje fackmyndighet behövs en samlad överblick av vad som sker inom olika samhällsområden. Den 1 juni 1998 bildas en ny myndighet, Integrationsverket, som får ett övergripande ansvar för att stöda integrationsprocesserna och följa upp hur integrationspolitiken förverkligas.

I propositionen behandlas också behovet av förbättringar i introduktionen för skyddsbehövande och vissa andra invandrare för vilka kommunen

har rätt till särskilda bidrag. Även den fortsatta satsningen på utsatta bostadsområden tas upp. Bland annat betonas behovet av att långsiktigt och systematiskt följa utvecklingen i utsatta bostadsområden. Den nya myndigheten bör, enligt regeringen, 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 erfarenhetsspridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer samt i övrigt svara för uppbyggnaden av erforderlig nationell kunskap och kompetens.

Insatser mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Arbetslöshet drabbar personer med utländsk bakgrund särskilt hårt, eftersom de går miste om gemenskapen på en arbetsplats som kan underlätta individens integration i samhället. På de enskilda arbetsplatserna är det, i en ökande internationell konkurrens, viktigt att ta tillvara den kompetens som kan finnas hos människor med utländsk bakgrund. På det samhällsplanen medför det nya slags hot mot Sveriges framtid om stora grupper ställs utanför arbetsmarknaden. Arbetslöshet kan leda till utanförskap och marginalisering samt skapa social oro och konflikter i samhället, i synnerhet om den följer etniska linjer. Det finns också idag flera tecken på att ett etniskt och socialt allt mer segregerat samhälle håller på att växa fram. Vi är på väg att få en ny typ av klassamhälle där den etniska bakgrunden får allt större betydelse.

Många tecken tyder på att etnisk diskriminering spelar en roll för den höga arbetslösheten bland personer med utländsk bakgrund. Men etnisk diskriminering har allvarliga konsekvenser vida utöver den i och för sig viktiga frågan om arbetslöshet. Ett demokratiskt samhälle kan aldrig acceptera att människor behandlas olika beroende på sin etniska eller kulturella bakgrund. Att verka mot diskriminering – eller uttryckt på ett annat sätt – att verka för alla människors lika rätt och lika möjligheter är i grunden en fråga om demokratiska och humanistiska ideal om alla människors lika värde. Här finns inte utrymme för några kompromisser. Ett samhälle som sviker dessa ideal riskerar att bryta samman inifrån.

Det bedrivs ett omfattande och berömvärt arbete mot etnisk diskriminering på många håll i vårt land, inte minst inom ramen för samarbetet mellan parterna på arbetsmarknaden. Detta till trots är frågan om etnisk diskriminering och dess konsekvenser så allvarlig att det enligt regeringens bedömning krävs ytterligare åtgärder.

Ett viktigt instrument för att förebygga och motverka etnisk diskriminering är en effektiv och trovärdig lagstiftning. Lagen mot etnisk diskriminering trädde i kraft den 1 juli 1994. Det är emellertid oklart vilken effekt lagen haft för att motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. I flera avseenden har kritik framförts mot lagen. Regeringen delar i stort den kritik som framförts. Lagen mot etnisk diskriminering måste skärpas och ges nödvändig effektivitet.

På regeringens uppdrag har en särskild utredare i december 1997 lagt fram ett förslag till en ny lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Regeringen har nyligen överlämnat ett lagförslag till lagrådet som till stora

Organ för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter

Invandrarnas utländska yrkesutbildning och arbetslivserfarenheter måste enligt regeringens uppfattning tas till vara för att målen för den svenska integrations- och arbetsmarknadspolitiken skall kunna uppnås. Om de yrkeskunskaper och arbetslivserfarenheter som många invandrare bär med sig när de kommer till Sverige utnyttjas bättre, ökar förutsättningarna för att svenskt arbetsliv tillförs nödvändig kompetens. Om dessa yrkeskunskaper inte tas till vara skapas det både onödiga kostnader för samhället och frustration hos de människor som inget hellre vill än att få använda sina kunskaper.

Ett hinder för invandrare att komma in på svensk arbetsmarknad är avsaknad av kontakter och nätverk. Ett annat hinder är dåliga språkkunskaper. De olikheter som finns mellan svensk yrkesutbildning på gymnasial nivå och motsvarande utbildningar i andra länder utgör också ett hinder för invandrare att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Ett ytterligare hinder är att många svenska arbetsgivare, inte minst småföretagare, har begränsade förutsättningar att kunna bedöma utländska arbetslivserfarenheter, betyg och andra bevis om utbildningar som har fullföljts i andra länder.

Regeringen har mot bakgrund av ovanstående skäl tillkallat en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag till ett nationellt organ som skall ha till uppgift att värdera hur utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter förhåller sig till motsvarande svensk utbildning. Utredaren skall även föreslå hur ett sådant organ kan inrymmas i eller knytas till någon statlig myndighet.

Mångfaldsfrågor

Att mångfalden i samhället återspeglas i samhällets institutioner är i grunden en demokratifråga. En viktig grundläggande tanke i regeringens integrationspolitik är att kvinnor och män med olika etnisk bakgrund behövs i såväl näringsliv som offentlig förvaltning i syfte att höja kvaliteten i verksamheten och stärka det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft.

Den svenska statsförvaltningen befinner sig i en omvärld som förändras snabbt. Förändringarna i samhället, Sveriges inträde i EU och den allt ökade kontakten med omvärlden kräver anpassning, förnyelse och flexibilitet. En grundläggande förutsättning för att bygga upp en modern, effektiv och smidig statsförvaltning är förmågan att rekrytera de bästa begåvningarna oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

En utgångspunkt i integrationspolitiska propositionen är att staten, som en viktig normbildare bör gå i bräschen för förändringar i samhället och genom tydliga signaler och budskap verka för ökad mångfald som avspeglar den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning. Mångfal-

den är viktig för trovärdigheten, den demokratiska legitimiteten och inte minst för att öka kvaliteten i arbetet. Det måste inom statsförvaltningen vara självklart att ha personal från olika etniska grupper på alla nivåer som alla grupper i samhället kan identifiera sig med.

Under en lång tid har statsförvaltningens rekrytering varit relativt ensidig med en ganska homogen personalsammansättning som resultat. Skillnader i kultur, synsätt och referensramar har betraktats som ett hinder i stället för en nyttig ingrediens för en dynamisk organisation. Detta synsätt har lett till försummelse av andra grupper i samhället och misshushållning med humankapital.

Utrikesfödda utgör 13 procent av arbetskraften men är underrepresenterade i relation till sin andel inom hela den offentliga sektorn. De utgör i dag 6 procent av de anställda inom statsförvaltningen och 9 procent av de anställda inom kommun, och landsting. Inom vissa områden är deras representation extremt låg. Barn till de utrikesfödda har däremot proportionell representation inom den offentliga sektorn i förhållande till sin andel av befolkningen.

Om den offentliga sektorn skall avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning bör målsättningen vara att fördubbla andelen utrikesfödda i statlig tjänst. De utrikesfödda bör stimuleras på olika sätt att söka sig till staten som arbetsgivare.

5.7 Tryggare städer – förstärkning av polisresurserna och utveckling av närpolisverksamheten

Regeringens bedömning: Regeringen har föreslagit en ökning av rättsväsendets resurser med 200 miljoner kronor för år 1999, 250 miljoner kronor för år 2000 och 300 miljoner kronor för år 2001. Merparten av dessa belopp skall tillfalla polisen. Regeringen återkommer i budgetpropositionen med förslag om hur resurserna skall fördelas inom rättsväsendet. En betydande del av dessa tillskott kommer att tillfalla storstadsregionerna.

Skälen för regeringens bedömning: Såsom beskrivits i avsnitt 3.9 är risken att bli utsatt för brott 60 procent högre i storstadsregionerna än i riket som helhet. I de utsatta bostadsområdena är riskerna ännu större. Regeringens utgångspunkt är att alla medborgare oavsett bostadsort skall ha lika rätt till trygghet mot brott.

På många ställen i denna proposition har regeringen markerat behovet av lokal samverkan mellan olika sektorsmyndigheter. Samma sak gäller i hög utsträckning för polisorganisationen. En god lokal samverkan med bl.a. skolan och socialtjänsten, men också med t.ex. frivilliga krafter i bostadsområden, är en förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet skall bli framgångsrikt. I kampen mot vardagsbrottligheten har polisen goda möjligheter att utveckla denna samverkan inom ramen för det problemorienterade arbetssättet.

Det står numera klart att den traditionellt inriktade polisverksamheten är otillräcklig för att bryta brottsutvecklingen och öka människors trygg-

het, inte minst när det gäller vardagsbrottsligheten och särskilt i storstäderna. Inom Polisen pågår därför sedan några år tillbaka en förändring av verksamhetsinriktningen mot ett problemorienterat arbetssätt. Som ett led i denna strategi har en närpolisreform genomförts stegvis fr.o.m. år 1994.

Närpolisreformen innebär att tyngdpunkten i polisarbetet flyttas närmare dem som berörs av brottsligheten och att polisen i större utsträckning griper in i ett tidigare skede. Närpolisverksamheten skapar därmed förutsättningar att utveckla en god kontakt med medborgarna vilket bl.a. leder till att polisen kan få viktig information som kan ligga till grund för ett effektivare polisarbete. Inom sitt område svarar närpolisen i princip för alla slag av polisverksamhet, dvs. man förebygger, ingriper mot och utreder brott samt tar hand om ordningsstörningar. Närpolisen har vardagsbrottsligheten som sin huvuduppgift.

I budgetpropositionen för år 1998 har regeringen som en av prioriteringarna för polisverksamheten angett att samhällets insatser mot vardagsbrottsligheten måste öka. Närpolisverksamheten skall vara den drivande kraften i detta arbete. Genom att polisen finns ute i bostadsområdena och på de platser där risken för brott och ordningsstörningar är störst skapas goda förutsättningar för att uppnå en ökad trygghet mot brott för dem som bor i storstäderna. Till vardagsbrottsligheten hänförs också våld och hot i gatumiljö och på allmänna platser. Regeringen har i åtskilliga sammanhang betonat vikten av att polisen förlägger sin verksamhet till de platser och tider där risken för brottslighet är störst. Det innebär t.ex. att polisen måste finnas till hands i stadskärnorna där restauranger och andra etablissemang samlar mycket människor, särskilt nattetid. Det reser också stora krav på samarbete med andra berörda, som tillståndsgivande myndigheter, näringsidkare och ordningsvakter. Polismyndigheterna i storstäderna har också prioriterat insatser mot det krog- och nöjesrelaterade våldet i sina verksamhetsplaneringar.

Som framgår av avsnitt 5.8 prioriterar regeringen det brottsförebyggande arbetet. En utgångspunkt i det brottsförebyggande programmet är att alla samhällssektorer skall samverka för att minska brottsligheten. Det råder ingen tvekan om att polisen, särskilt närpolisen, har en betydelsefull roll i denna samverkan med kommuner, näringsliv, föreningar och enskilda. Ett långtgående samarbete har betydelse inte minst när det gäller att förhindra att ungdomar dras in i kriminalitet. Samarbetet får emellertid inte leda till att polisen tar på sig uppgifter som andra myndigheter har ansvar för.

Utvecklingen av närpolisverksamheten är inte minst viktig i storstadsregionerna där anonymiteten är större och där brottsligheten utgör ett allvarigare problem än i övriga landet. Inom de tre storstadsområdena bor drygt en tredjedel av Sveriges befolkning. Antalet turister och besökande är långt större i storstäderna än i andra delar av landet. Koncentrationen av människor, företag och evenemang till dessa områden medför att såväl avancerad brottslighet som vardagsbrottslighet och ordningsstörningar får andra proportioner än i övriga landet. Även trafikbrott är en del av vardagsbrottsligheten som bör beaktas i detta sammanhang.

Allt detta ställer höga krav på polisen i storstadsregionerna. Den måste med kraft bekämpa den grova och organiserade brottsligheten och samtidigt upprätthålla trygghet och ordning genom en hög polisiär närvaro på

de tider och platser där risken för brott och ordningsstörningar är störst. För storstäderna gäller också att polisen måste kunna sätta in stora personella resurser vid t.ex. statsbesök, demonstrationer och idrottsevenemang. Likaså riktas kraven på en förbättrad gränskontroll i hög utsträckning mot storstadsmyndigheterna.

Regeringen har i 1998 års ekonomiska vårproposition föreslagit förstärkningar av polisen under de kommande tre åren. Pengarna skall framför allt användas för att utveckla närpolisens kamp mot vardagsbrottsligheten, till att förstärka gränskontrollen samt till fortsatta insatser mot rasistisk brottslighet och mc-kriminalitet. För att nödvändiga insatser på dessa områden ska bli möjliga i storstäderna krävs bl.a. strategiska personalförstärkningar, intensifierad kompetensutveckling och betydande tekniksatsningar. Vid fördelningen av resurstillskottet kommer en betydande del att tillfalla storstadsregionerna för att på så sätt tillgodose storstädernas särskilda förhållanden och behov.

5.8 Brottsförebyggande åtgärder

Regeringens bedömning: Det brottsförebyggande arbetet i storstäderna behöver förbättras. Inom ramen för det nationella brottsförebyggande programmet avser Kommittén för brottsförebyggande arbetet i samarbete med Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att genomföra överläggningar med storstadskommunerna om hur detta kan göras. Kommittén får disponera 10 miljoner kronor för projektet inom detta samarbete.

Skälen för regeringens bedömning: Den övergripande målsättningen för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka tryggheten i samhället. En utgångspunkt i detta arbete är att kriminalpolitiken skall bygga på en helhetssyn. Detta innebär att den måste sättas in i ett större sammanhang. Kriminaliteten kan således inte ses som en isolerad företeelse i samhället. Lösningarna måste därför sökas också utanför den snäva traditionella kriminalpolitikens ram som endast handlar om rättsväsendets resurser och utformningen av påföljdssystemet.

Kriminalpolitiken innefattar nämligen mycket mer; den generella välfärdspolitiken inriktad på social bostadspolitik, en skola som är öppen för alla, förskolor och fritidsverksamhet där barn från olika bakgrund och miljöer möts och som inte, som i många andra länder, riktar sig till enbart riskgrupper, för att nämna några exempel. Åtgärder som bidrar till att stärka skyddsnätet för barn och ungdomar i riskzonen eller som motverkar att stora grupper av människor blir utslagna och marginaliseras, är minst lika eller kanske t.o.m. mer betydelsefulla i det kriminalpolitiska arbetet än vad som utförs i rättsväsendet.

Rättsväsendet har dock det grundläggande ansvaret för kriminalpolitiken och rättsväsendets primära uppgift är att förebygga och bekämpa brottsligheten och att öka människors trygghet. Ett viktigt led i detta är att utveckla närpolisens insatser mot vardagsbrottsligheten, i vilket också räknas våld och hot i gatumiljö. Vardagsbrottsligheten utgör en stor del

av den anmälda brottsligheten och drabbar hårt genom sina ekonomiska konsekvenser och, inte minst, genom att den skapar otrygghet. Under år 1996 handlade det bl.a. om över 150 000 stölder ur och från bil, vilket utgjorde mer än 12 procent av alla anmälda brott. Det handlade också om nästan 50 000 fullbordade bilstölder, om över 13 000 anmälda inbrott i fritidshus, om nästan 120 000 cykelstölder och nästan 20 000 bostadsinbrott. Bara för att nämna något av det som riktar sig mot enskilda människor och hushåll i deras lokala miljöer. Dessa brott är som nämnts tidigare koncentrerade till storstadsregionerna och vissa bostadsområden är betydligt mer utsatta än andra.

Den etniska, ekonomiska och sociala segregationsspiralen och dess sociala konsekvenser i form av ökad brottslighet och minskad trygghet, måste således brytas. För att åstadkomma detta krävs åtgärder också utanför den snäva kriminalpolitikens ram. Men för att nå framgång krävs också att det uppmärksammas hur den höga brottsnivån, och inte minst den vardagliga småskaliga brottsligheten, i sig skapar förutsättningar för en sådan negativ utveckling.

Så långt det är möjligt måste de processer motverkas som leder till utslagning, utanförskap, sociala problem och brottslighet i de större städernas ytterområden. Här spelar storstadspolitiken en central roll. När det gäller det brottsförebyggande arbetet är det viktigt att ökad uppmärksamhet ägnas åt hur samhällsutvecklingen i stort, liksom politiska beslut på andra områden än det kriminalpolitiska fältet, kan påverka brottsligheten. Det är ett ansvar som måste bäras av politiska beslutsfattare på alla nivåer, men också av såväl näringsliv som enskilda företagare.

Det handlar också om att ta till vara det medborgerliga engagemanget i det brottsförebyggande arbetet. Brottsligheten drabbar människor i deras lokala miljö. Det är på den lokala nivån som kunskapen finns om hur man bäst kan påverka de omständigheter som är själva förutsättningarna för att brott begås och hur man påverkar de bakomliggande förhållanden som orsakar brott och otrygghet hos medborgarna.

Regeringen presenterade år 1996 ett nationellt brottsförebyggande program, vilket finns redovisat i skriften *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59). Syftet med programmet är att förstärka och utveckla det brottsförebyggande arbetet i hela landet. För detta ändamål har tidigare anvisats 10,8 miljoner kronor för budgetåret 1995/96 och 7,2 miljoner kronor för år 1997. För att ytterligare förstärka de brottsförebyggande insatserna och för att främja nya initiativ i det brottsförebyggande arbetet, inte minst i storstädernas förortsområden, tillfördes anslaget engångsvis år 1998 15 miljoner kronor utöver tidigare beräknade 7,2 miljoner kronor. För åren 1999 och 2000 beräknas anslaget till 7,2 miljoner kronor per år.

För att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet tillsattes år 1996 en kommitté (Kommittén för brottsförebyggande arbete) som har till uppgift att verka för att intentionerna i regeringens nationella brottsförebyggande program genomförs. Kommitténs huvuduppgift är att inspirera, stödja och följa det brottsförebyggande arbetet, främst på lokal nivå. Det finns nu goda exempel på hur man med en enkel organisation lyckas påverka brottsligheten i den lokala miljön. Det är en uppgift för Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att när kommittén har avslutat sitt arbete vid årsskiftet 1998/99, att ta vid och fortsätta att stimulera dessa insatser och skapa

förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Prop. 1997/98:165

Kommittén har dock erfarit att det är förenat med speciella svårigheter att i storstädernas mer utsatta bostadsområden mobilisera invånarna för ett aktivt brottsförebyggande arbete. Bland annat har man i mycket liten omfattning erhållit ansökningar om medel för projekt som syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten i dessa områden. Med anledning av detta förbereder nu kommittén att tillsammans med BRÅ inbjuda representanter för de tre storstadskommunerna till överläggningar för att bl.a. förmedla kunskap om olika metoder och arbetssätt i det brottspreventiva arbetet och vilka möjligheter kommittén och BRÅ har att ge stöd till detta. För insatser i storstadsregionerna bör kommittén för 1998 få disponera 10 miljoner kronor av de medel som anslagits för brottsförebyggande arbete.

5.9 Internationellt samarbete för långsiktigt hållbar utveckling i storstäderna

Regeringens bedömning: Sverige bör även i fortsättningen aktivt delta i det internationella samarbete med anknytning till storstadspolitiken som sker inom framför allt FN, EU och OECD.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige deltar i internationellt samarbete med anknytning till det storstadspolitiska området i FN, OECD, EU och inom ramen för Östersjösamarbetet.

Samarbete inom FN

Den s.k. Habitatagendan som antogs vid Förenta Nationernas världskonferens i Istanbul (Habitat II) år 1996 om boende, bebyggelse och stadsutveckling innehåller ett omfattande handlingsprogram för hållbar stads- och regionutveckling. Habitatagendan innehåller bl.a. mål och principer om hållbar markanvändning, miljömässigt hälsosamma och ändamålsenliga städer och boplatser, hållbar energianvändning, hållbara transport- och kommunikationssystem, vård och upprustning av kulturarvet samt katastrofberedskap och återuppbyggnad. För att slå vakt om den globala miljön och förbättra människors livssituation i städer, samhällen och byar åtog sig deltagande länder att verka för hållbara mönster för produktion, konsumtion, transporter och bebyggelseutveckling. De åtog sig även att motverka föroreningar och att respektera ekosystemets tålighet mot påverkan samt att slå vakt om handlingsutrymmet för kommande generationer.

Sverige har anslutit sig till de mål, principer och rekommendationer som ingår i Habitatagendan. Istanbulkonferensens resultat skall följas upp både i Sverige och i det internationella utvecklingssamarbetet. Det handlingsprogram och de prioriteringar som finns i Sveriges nationalrapport till Habitat II skall därför fullföljas. Det gäller bl.a. anpassning av byggnader och bebyggda miljöer till kretsloppssamhällets krav på sund inom-

husmiljö och god tillgänglighet för alla, bättre livsvillkor i utsatta bostadsområden, förstärkning av tätorternas attraktionskraft för människor och företag i balanserat samspel mellan tätorter och landsbygd, samt utveckling av markanvändningsmönster som främjar städernas kretsloppsanpassning. Habitat II ger ökad tyngd åt den lokala samhällsplaneringen. Kommunerna har en nyckelroll i genomförandet av Habitatagendans strategi om hjälp till självhjälp och förverkligandet av principerna om breda partnerskap, delaktighet och stärkt demokrati i arbetet för hållbar utveckling. Uppföljningen av Habitatagendan på lokal nivå bör anknytas till arbetet med lokal Agenda 21.

Samarbete inom EU

EU:s medlemsländer och Kommissionen arbetar sedan några år med en sammanhållen regional utvecklingsplanering för Unionens territorium – European Spatial Development Perspective, ESDP. Med regional utvecklingsplanering avses i detta sammanhang en verksamhet som omfattar såväl traditionell fysisk planering som olika regionalpolitiska åtgärder och styrning av offentliga investeringar. ESDP har tre grundteman:

- en flerkärnig och bättre balanserad stadsstruktur samt ett nytt förhållande mellan tätort och landsbygd,
- likvärdig tillgång till infrastruktur och kunskap,
- varsam förvaltning och utveckling av Europas natur- och kulturarv.

Arbetet med ESDP syftar bl.a. till att öka förutsättningarna för regional samordning av gemenskapens politikområden. Samtidigt förutsätter det vidgade planeringsperspektiv som ESDP utgör en fördjupad dialog mellan staten och kommunerna samt mellan dem som arbetar med regionalt utvecklingsarbete, kommunikationer, miljöfrågor, kulturarvet och fysisk planering. Behovet av samordning mellan olika aktörer och sektorer betonas.

Det första officiella utkastet till ESDP presenterades på ett ministermöte i Noordwijk i juni 1997. Under hösten 1997 har nyssnämnda dokument varit föremål för remissbehandling och debatt i bl.a. Sverige. De synpunkter som kommit fram förs nu vidare till ordförandelandet Storbritannien och till Kommissionen för att ge underlag inför den revidering som avses göras inför nästa informella ministermöte i Glasgow i juni 1998.

En praktisk tillämpning av grundtankarna i ESDP sker inom ramen för gemenskapsinitiativet Interreg II C som syftar till att främja samarbete över gränserna när det gäller regional utvecklingsplanering. Särskilda program har utarbetats för transnationellt samarbete. Sverige medverkar i två sådana program, nämligen för Östersjöregionen och Nordsjöregionen. Arbetet syftar till gemensamma strategier för hur de områden som omfattas av programmen skall utvecklas. Kommunerna och de regionala organen har en central roll i genomförandet av programmen.

Inom EU har också de särskilda planeringsfrågor som rör stadsområdena uppmärksammas. Sedan år 1994 pågår ett projekt benämnt Sustainable Cities. Projektet syftar till att samla kunskap om vad som kännetecknar hållbara städer och att ge stöd och information till framför allt

kommunerna. Varje år utdelas en utmärkelse till årets Sustainable City, Prop. 1997/98:165 en utmärkelse som för övrigt gick till Stockholm år 1997.

Storstadspolitik inom EU:s regional- och strukturpolitik

EU:s regional- och strukturpolitik genomförs i långsiktiga program för dels geografiskt avgränsade områden, dels i form av sk horisontella program. Finansiering sker genom de s.k. strukturfonderna. Programmen genomförs som målprogram, där program för mål 1, 2, 5b och 6 tillhör den första kategorin samt mål 3 och 4 den senare kategorin. Mål 1 och 6 har högst prioritet och riktas mot de länder och regioner som har den lägsta ekonomiska utvecklingsnivån eller speciella utvecklingshinder. Mål 2 avser regioner som berörs av omfattande omstruktureringar, främst inom industrin. Mål 5b inriktas mot landsbygdsregioner som berörs av strukturförändringar inom jordbruket. Mål 3 och 4 inriktas på åtgärder för att förbättra sysselsättningssituationen och minska arbetslösheten.

Inget av de nämnda målen syftar direkt till insatser i storstadsområden. Någon direkt uttalad storstadspolitik finns inte etablerad inom EU:s regional- och strukturpolitik. Detta utesluter dock inte att det inom ramen för t.ex. mål 1, 2, 3 och 4 genomförs åtgärder – t.ex. utbildningsinsatser – för att öka arbetskraftens eller arbetsökandes kompetens, saneringsinsatser i nedslitna industrimiljöer etc. – som kan beröra delar av storstadsområden. I de program som finns i Sverige berörs dock inget av våra storstadsområden.

Utöver de regional- och strukturpolitiska insatser som genomförs i mål 1-6 genomförs med finansiering från strukturfonderna mindre program i form av sk gemenskapsinitiativ. Dessa är till antalet 13 varav ett – gemenskapsinitiativet URBAN – är speciellt inriktat på problem i stadsområden. Stödberättigade områden är stadsområden med minst 100 000 invånare främst inom mål1-områden. De områdena där insatser kan genomföras ska karakteriseras av hög arbetslöshet, nedslitna bostads- och arbetsområden och brister i den sociala miljön. Inom programmen kan stöd ges t.ex. till utveckling av småföretag och andra sysselsättningsskapande åtgärder, utbildning, praktik etc. för arbetslösa, åtgärder inom social- och hälsovård samt olika typer av miljöförbättrande insatser.

I Sverige finns ett URBAN-program i Malmö. Programmet omfattar drygt 20 000 invånare i områdena Möllevången, Södra och Norra Sofielund, Nydala och Augustenborg. Åtgärderna omfattar bl.a. stöd till utvecklingsidéer för att skapa nya arbetstillfällen, förbättringar av närmiljön m.m. Programmet löper t.o.m. 1999.

Övrigt internationellt samarbete

Frågan om en ekologiskt hållbar utveckling av städer och regioner har också uppmärksamats på olika sätt i annat internationellt samarbete. Bl.a. kan nämnas rapporten Urban Policies for an Ecologically Sustainable World från ett seminarium om den ekologiska staden som Sverige och OECD arrangerade år 1994 och den svenska nationalrapporten år 1994 till OECD:s projekt The Ecological City.

OECD har sedan 1992 intresserat sig för problematiken kring utsatta stadsdelar. I OECD-rapporten *Distressed Urban Areas* som är under framtagande analyseras bl.a. vilka mekanismer som ligger bakom nedgången av vissa bostadsområden och vilka likheter och skillnader som finns mellan sådana områden i olika OECD-länder.

Det finns stora likheter vad gäller demografiska och socioekonomiska förhållanden i de utsatta områdena i OECD-länderna. De utsatta stadsdelarna karaktäriseras av en ung befolkning, hög andel ensamstående föräldrar, låg inkomstnivå och högt bidragsberoende, hög andel informell ekonomisk verksamhet, hög kriminalitet och högre andel alkohol- och drogberoende, få lokalt baserade företag och sämre tillgång till detaljhandel, fler hushåll som saknar bil och telefon och av högre dödlighets- och sjukdomstal. Förhållandena i Sverige avviker främst genom att en stor andel av de boende i de utsatta stadsdelarna är invandrare från många olika delar av världen.

OECD-studiens slutsats är att det krävs en ny politik för att hantera problemen i de utsatta stadsdelarna. Målet för politiken bör vara att skapa förutsättningar som uppmuntrar till investeringar i och förnyelse av områdena och som leder till en ekonomisk utveckling som står på egna ben och där framtidsutsikterna är lika goda som i samhället i övrigt.

Områdesbaserade program som kombinerar lokala initiativ med externa insatser kan stärka områdenas sociala nätverk och ge en grogrund för att uppnå utveckling och välfärd. Sådana strategier kräver en förändring i arbetssättet hos så väl regering som andra aktörer. Framför allt krävs tydligare definierade roller och ansvarsområden med en starkare betoning av institutioner som bygger på partnerskap. För att få fram ekonomiskt hållbara lösningar måste den privata sektorn involveras i sådana institutioner.

Situationen i de utsatta stadsdelarna och utvecklingsarbetet i Sverige redovisas i Social rapport 1997 (Socialstyrelsen, SoS-rapport 1997:14) som också utgjort Sveriges underlag till OECD-rapporten.

6 Storstadsregionerna som motorer för tillväxt och ökad sysselsättning i hela landet

6.1 Regional näringspolitik – regionala tillväxtavtal

Den viktigaste förutsättningen för att bedriva en effektiv regional näringspolitik är ett väl fungerande samspel mellan näringslivets efterfrågan på rådgivning, kompetensförsörjning, riskfinansiering, investeringsstöd, m.m. och det serviceutbud som skilda offentliga aktörer bedriver.

Det förslag om ett program för utarbetande av regionala tillväxtavtal som regeringen lämnade tidigare i år (prop. 1997/98:62) innebär nya möjligheter för att bedriva tillväxt- och sysselsättningsfrämjande utvecklingsarbete i landets olika regioner.

Regionala tillväxtavtal syftar till att åstadkomma en bättre samverkan och helhetssyn mellan de olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå. Länsstyrelserna och, i försökslänen, självstyrelseorganen, har erbu-

dits att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med det regionala partnerskapet. Näringslivets och kommunernas medverkan är av stor betydelse. Avtalen skall godkännas av regeringen.

De regionala tillväxtavtalen skall utarbetas stegvis i tre etapper. Under den första och andra etappen utförs dels en analys av regionens styrkor och svagheter, del utarbetas ett program som bl.a. anger mål, prioriteringar, genomförande, uppföljning, utvärdering och möjlig finansiering. Under den tredje etappen genomförs överläggningar om programmets slutliga innehåll och finansiering. Därefter bör det slutas ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft år 2000. Tillväxtavtalens genomförande kommer att följas upp löpande och utvärderas efter avtalsperiodens utgång.

Storstadsområdena utgör viktiga drivkrafter i den svenska ekonomin. Regeringens erbjudande om att utarbeta regionala tillväxtavtal innebär en möjlighet att fokusera utvecklingsarbetet på den ekonomiska tillväxtens mekanismer och på möjligheterna att bättre utnyttja de resurser och förutsättningar som finns i regionerna. Storstädernas universitet, högskolor och forskningsinstitut besitter stora samlade kunskaper om tillväxtens och sysselsättningens förutsättningar. Dessa kunskaper tillsammans med den lokala och regionala nivåns praktiska erfarenheter från näringslivsfrämjande arbete kan bli betydelsefulla underlag för såväl analysarbete som för framtagandet av ett åtgärdsprogram. Åtgärder som leder till att storstäderna bättre kan utnyttja sina särskilda produktionsförutsättningar.

6.2 Näringspolitiska insatser och förenklingar för företagare

Regeringens bedömning: Det är av central betydelse för utvecklingen av storstadsregionerna att fler företag kan bildas och växa. Pågående insatser inom näringspolitiken för att underlätta tillväxten inom småföretagssektorn bör fortsätta.

Det är angeläget att fortsätta ansträngningarna för att förenkla regelverken för småföretagare. Regeringen avser att senare presentera ett program för regelförenkling med bl.a. ett system för att säkerställa att effektiva konsekvensanalyser görs av hur olika förslag påverkar småföretagen.

Skälen för regeringens bedömning: De små och medelstora företagen spelar en växande roll för utvecklingen och dynamiken i näringslivet och ekonomin. Storstädernas utveckling gynnas av om de förmår att erbjuda goda förutsättningar för såväl nyföretagande som utveckling av befintliga företag.

Små och medelstora företag har många gånger mindre reserver och marginaler än stora företag och är därmed mer utsatta och sårbara vid marknadsstörningar och konjunktursvängningar. Regeringens ekonomiska politik syftar till stabila makroekonomiska förhållanden. Framgångarna när det gäller att sanera de offentliga finanserna och pressa tillbaka räntenivåerna har gett väsentliga förbättringar i företagsklimatet och för-

utsättningar för en period med stark ekonomisk utveckling. De åtgärder som regeringen vidtagit för att förbättra konkurrensen och bekämpa ekonomisk brottslighet bör också bidra till förbättrade förutsättningar för små och medelstora företag.

Inom ramen för näringspolitiken bedrivs flera aktiviteter som syftar till att underlätta utveckling och tillväxt inom småföretagssektorn, så att antalet livskraftiga och växande småföretag kan öka. Statliga näringspolitiska åtgärder kan i en del fall kompensera för vissa ofullkomligheter på marknaden för rådgivning och riskfinansiering.

ALMI Företagspartner AB och dess 22 dotterbolag tillhandahåller allmän information till företag och blivande företagare, rådgivning i främst strategiska frågor till enskilda företag med tillväxtpotential samt riskfinansiering.

ALMI bedriver bl.a. en omfattande *utlåning* med högt risktagande, riktad till mindre företag. ALMI accepterar svaga säkerheter men gör en noggrann bedömning av affärsidé och entreprenörsförmåga. Långivningen sker såväl i storstäder som på mindre orter och på landsbygden. I många storstadsområden är det privata utbudet av lånefinansiering generellt sett väl utbyggt.

Flera organisationer har föreslagit åtgärder för att öka tillgången även på *ägarkapital* i vissa delar av storstäderna. Önskemålen inbegriper ett nytt riskkapitalbolag. Inom närings- och regionalpolitiken finns idag ett flertal former av riskfinansiering som alla har till syfte att komplettera de privata marknaderna för egenkapitalförsörjning – utöver lån och garantier. Generellt finns det i viss mening bättre tillgång på privat riskkapital i storstadsområdena än i exempelvis Norrlands inland.

Även särskilda statliga kapitalinsatser för t.ex. invandrare har avvisats av statsmakterna (se bl.a. prop. 1995/96:222). Det skulle kunna medföra en risk att staten skulle komma att ersätta den privata marknaden. En utredning har tillsatts för att mer generellt titta på invandrarnas problem att få lån i banksystemet m.m.

Även när det gäller *information och rådgivning* har ALMI en utbyggd serviceverksamhet i både städerna och på landsbygden. ALMI samarbetar i många regioner med privata nyföretagarcentra med syfte att samordna rådgivningen till nyföretagare (s.k. one-stop-shops). Regeringen vill betona att ALMI enligt sina ägardirektiv särskilt skall beakta behovet av rådgivning till bl.a. invandrarföretagare. Särskilt i Stockholm samverkar ALMI i detta avseende med Internationella Företagarföreningen i Sverige, IFS.

Det finns 24 lokala kooperativa utvecklingscentra i landet. De har bl.a. i uppgift att lämna gratis rådgivning och information om den kooperativa företagsformen till allmänheten. De lokala kooperativa utvecklingscentra har en central funktion att utfylla i utvecklingen av kooperativa företag i storstäderna.

Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 uttalat att det är viktigt att stärka kunskapsbildningen om den kooperativa företagsformen samt öka kunskapen om kooperativt företagande hos myndigheter och andra organ som har till uppgift att stödja nyföretagandet. Särskilda informationsinsatser kommer att genomföras i storstadsområdena i syfte att öka kunskapen om den kooperativa företagsformen.

Det finns således redan ett antal både privata företag och samhällsorgan som arbetar med att främja nyföretagande och småföretagsutveckling. Det är i första hand viktigt att dessa sinsemellan etablerar ett nära samarbete och ev. samlokalisering. Goda exempel på sådant samarbete finns på flera orter i landet.

Sammantaget anser regeringen därför att det inte finns behov av någon ny statlig lånefacilitet eller något ytterligare instrument för statligt ägar kapital riktat till exempelvis småföretag i storstadsområdena.

Även *NUTEK* har viktiga uppgifter inom småföretagspolitiken, bl.a. när det gäller s.k. såddfinansiering till enskilda företag och uppfinnare samt bidrag till vissa organisationer på området. Dessutom bedriver *NU-TEK* informationsverksamhet bl.a. genom en särskild telefonservice till nyetablerare genom den s.k. Startlinjen och till småföretag som vill utveckla sitt miljöarbete genom projektet Miljöstyrning i småföretag. En betydande del av de som får del av denna rådgivning är eller avser att vara verksamma som företagare just i storstäderna.

En viktig del i regeringens politik för ökad sysselsättning är att främja entreprenörskap och företagande. Omprövning av regelverk och begränsning av krångel och byråkrati har stor betydelse särskilt för de mindre företagens konkurrensförmåga. Speciellt i etableringsfasen och då företag vill växa kan den samlade regelmassan vara en kraftig belastning och en betydande konkurrensnackdel. Regeringen har genom att tillsätta Småföretagsdelegationen satt de små företagen i centrum. Delegationen har i rapporten Bättre och enklare regler (SOU 1997:186), lagt fram 26 förslag på åtgärder inom olika regelområden. Många av dessa förslag ansluter till regeringens arbete och hanteras redan inom utredningsväsendet eller på annat sätt.

På skatteområdet t.ex. har reglerna för att erhålla F-skattsedel gjorts mindre restriktiva och en översyn pågår för att ompröva föråldrad praxis vid beviljandet av F-skattsedel. Det har blivit enklare att göra skatte- och avgiftsanmälan. Den s.k. Förenklingsutredningen har fått tilläggsdirektiv med inriktning på att förenkla redovisnings- och deklarationsförfarandet särskilt för mindre tjänsteföretag som bedrivs som enskild näringsverksamhet. Riksdagen har beslutat att halvera skattetillägget vid periodiseringsfel i inkomsttaxeringen och i momsredovisningen och regeringen har tillsatt en utredning som skall göra en förutsättningslös översyn av skattetilläggsinstitutet.

I utredningen över arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering läggs särskild vikt vid skillnader i förutsättningar för stora och små företag. Vad gäller Småföretagsdelegationens avregleringsförslag kan noteras att regeringen under våren lagt förslag i den transportpolitiska propositionen om avreglering av busstrafiken. De av delegationen uppmärksammade frågorna om lika konkurrensvillkor mellan offentlig och privat sektor kommer att beröras av det av regeringen inrättade Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

Vad gäller Småföretagsdelegationens förslag om företagens uppgiftslämnararbörda kan noteras att de har uppmärksamats genom Riksrevisionsverkets uppdrag att utreda hur sjukfrånvaron skall redovisas de första fjorton dagarna. Utredningens betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet med mål att genomföra förenklingar. Regeringen har

också i en proposition till riksdagen föreslagit att tillståndskravet för dataregister med personuppgifter tas bort. Prop. 1997/98:165

Förenklingsförslag i vårpropositionen

Regeringen har i 1998 års ekonomiska vårposition (prop. 1997/98:150) lagt fram förslag om förstärkta strategiska satsningar inom sex olika områden. Ett av dessa är företagande där regeringen – förutom bl.a. skatteförslag och förslag som rör såddkapital – föreslår ytterligare konkreta regelförenklingar i syfte att underlätta företagens verksamhet.

Enklare registrering av företag

Enligt EU-kommissionen hör Sverige till de länder i EU där det är lättast att starta ett nytt företag. Kommissionen uppger dock att Sverige har sju olika procedurer, medan Danmark endast har två. Regeringen anser att det bör bli ännu lättare att starta och registrera ett nytt företag. Målet bör vara att det endast skall krävas en blankett och en myndighetskontakt. Patent- och registreringsverket ges i uppdrag att inom sex månader utarbeta ett konkret förslag för ett samordnat system för registrering av företag.

Kortare handläggningstider hos myndigheter

Myndigheternas handläggningstider skall i ett första steg förkortas med 25 procent i särskilt utvalda ärenden. Regeringen avser att skärpa existerande punktlighetsmål i regleringbreven samt att införa sådana för samtliga handläggande myndigheter. Kontroll och uppföljning skall skärpas.

Lättnader i företagens uppgiftslämnande till myndigheter

Uppgiftsbördan för företagen skall minskas. Regeringen avser att genomföra åtgärder för att väsentligt minska företagens obligatoriska uppgiftsinlämnande samt öka återanvändningen av företagsdata.

Ett koncentrerat ansvar för svenskt EU-arbete inom tullområdet

Företagens hantering av tullfrågor skall förenklas ytterligare. Regeringen avser att prioritera förenklingsarbetet avseende tullfrågor, både nationellt och på gemenskapsnivå.

En samlad strategi för framtiden

Regeringen avser att, när Småföretagsdelegationen lagt sitt slutbetänkande, presentera ett program för regelförenkling med bl.a. ett system för att säkerställa att effektiva konsekvensanalyser görs av hur olika förslag påverkar småföretagen och ett generellt direktiv för utredningsväsendet om att småföretagens speciella förutsättningar skall beaktas.

Regeringens bedömning: Alla de tre svenska storstadsregionerna ligger i gränsöverskridande regioner med stor utvecklingspotential. Det ökade kommersiella och kulturella utbytet inom dessa regionbildningar kommer att kunna bidra till tillväxt och ökad sysselsättning i hela landet.

Skälen för regeringens bedömning: Den fortgående internationaliseringen, den inre marknaden, EU:s förestående utvidgning och nya tekniska kommunikationsmöjligheter skapar nya förutsättningar för gränsöverskridande verksamheter och för en ny ekonomisk, social och kulturell dynamik i Sveriges närområde. De tre storstadsregionerna kommer att spela en central roll för Sveriges möjligheter att hävda sig i denna nya omgivning och att dra nytta av dess tillväxtkraft.

Stockholmsregionen är en centralt placerad huvudstadsregion inom norra Östersjöområdet, och en del av ett kraftfält som sträcker sig från Stockholm mot Baltikum och storstadsregionerna i den europeiska delen av Ryssland. Stockholmsregionen har förutsättningar att bli en naturlig lokaliseringssort för företag med verksamheter som omspannar hela eller delar av Östersjöområdet.

Göteborgsregionen är sedan länge västligt och maritimt orienterad. Med sin starka exportbas – särskilt inom transportmedelssektorn – är regionen i första hand en attraktiv lokalisering för export- och importtunga verksamheter. En del av regionens dynamik ligger i kombinationen av EU-medlemskap och närheten till Oslo och till den norska oljeutvinningssektorn.

Malmöregionen ingår i en nordeuropeisk tillväxtregion som domineras av Köpenhamn och närheten till nordtyska centra som Hamburg och Berlin. Öresundsbron kommer att skapa en ny öppenhet som medför både nya chanser och en ny utsatthet. Utmed linjen Roskilde-Köpenhamn-Malmö-Lund skapas ett av Europas största centra för högre utbildning och forskning.

Bland det som är avgörande för om de tre storstadsregionerna kommer att kunna hävda sig i den internationella konkurrensen ingår en modern infrastruktur med goda kommunikationer och en hög transport- och logistikkapacitet, en väl fungerade offentlig förvaltning, tillgång till kvalificerade produktionstjänster och en god levnadsmiljö. Särskild gäller att det för Stockholm är angeläget att kunna utvecklas som en attraktiv finansplats. Växande motsättningar mellan olika stadsdelar och grupper i storstadsregionerna är mot denna bakgrund ett hot mot storstadsregionernas förmåga att kunna hävda sig som lokaliseringssort för transnationella aktiviteter.

För alla tre storstadsregionerna gäller att de inte i första hand konkurrerar med övriga delar av landet om resurser, utan med andra storstadsregioner i sin närhet. Alternativet till en lokalisering i Malmö är t.ex. snarare Köpenhamn än andra orter eller områden i landet. Om de svenska storstadsregionerna förmår att hävda sig i konkurrensen med motsvarande

regioner i andra länder så kan de tvärtom tillföra Sverige resurser och aktiviteter, och därmed också en starkt utvecklingspotential. Tillkomsten av Västra Götalands och Skåne län bör öka möjligheterna att utnyttja växtkraften i respektive storstadsområde för att främja en kompletterande utveckling inom ett större geografiskt område. En utveckling av Stockholmsregionens samverkan med andra kommuner och landsting inom ramen för Mälardalsrådet skulle kunna skapa motsvarande möjligheter.

6.4 En förstärkning av högskolan i storstadsregionerna

Regeringens bedömning: 5 000 nya permanenta platser bör tillföras högskolan fr.o.m. höstterminen år 2000. Tyngdpunkten i satsningen ligger inom naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Även lärarutbildningar skall prioriteras. De 5 000 platserna samt en del av de tidigare beslutade 15 000 platser som tillkommer år 2000 kommer att tillfalla universitet och högskolor i storstadsregionerna.

Skälen för regeringens bedömning: Storstädernas arbetsmarknad ställer höga krav på kvalificerad och välutbildad arbetskraft. Det krävs god tillgång till högre utbildning, forskning och utveckling. Den demografiska sammansättningen, arbetsmarknaden och utbildningsnivån skiljer sig både inom storstadsregionerna och jämfört med övriga regioner. Dessa skillnader har beskrivits i avsnitt 3. Utbildningsnivån hos befolkningen i storstadsregionerna är genomsnittligt på en hög nivå jämfört med riket i övrigt. Skillnaderna är dock stora inom olika delar av regionerna. I Stockholms län varierar utbildningsnivån betydligt mellan de norra och södra kommunerna. Ett exempel är Täby kommun där 46 procent har eftergymnasial utbildning medan motsvarande siffra för Botkyrka är 21 procent. Utbildningskrävande branscher är överrepresenterade i storstäderna och verksamheter med låga utbildningskrav är underrepresenterade jämfört med andra delar av landet. De flesta branscher sysselsätter dessutom en större andel högutbildade jämfört med andra delar av landet. Den allt starkare konjunkturen och ett expanderande näringsliv märks tidigast i storstadsregionerna. Redan idag är det brist på högutbildade inom flera områden och prognoser visar att situationen kan förvärras framöver om inte åtgärder vidtas. Enligt uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen finns en stor efterfrågan i storstadsregionerna på högskoleutbildade naturvetare och tekniker, särskilt inom informationsteknikområdet, på lärare på olika nivåer och på välutbildade inom sjukvård och omsorg. Det är av stor vikt att universitetens och högskolornas utbildningar utformas med god kännedom om arbetsmarknadens behov.

Högskolans expansion under 1990-talet

Expansionen av högskolan de senaste åren har varit betydande. Läsåret 1989/90 fanns det 193 000 registrerade studenter i högskolan. Läsåret 1996/97 var motsvarande siffra drygt 300 000. Regeringen föreslog i den s.k. tillväxtpropositionen hösten 1995 (prop. 1995/96:25 En politik för

arbete, trygghet och utveckling) om en fortsatt kraftfull utbyggnad av högskolan. I den s.k. sysselsättningspropositionen sommaren 1996 (prop. 1995/96:222) presenterade regeringen en plan för utbyggnaden. Högskolan tillfördes 30 000 permanenta platser för åren 1997 och 1999. Fortfarande var det dock många behöriga sökande som inte kunde erbjudas en plats i högskolan. I 1997 års ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150) föreslog därför regeringen en ytterligare utbyggnad av högskolan åren 1998 och 2000 med 30 000 platser. Riksdagen har även på regeringens förslag beslutat om etablerandet av två nya högskolor i storstadsregionerna, Södertörns högskola och Malmö högskola samt ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. De samlade resurserna för högre utbildning och forskning vid universitet och högskolor i storstadsregionerna är betydande. Stockholm är t.ex. landets i särklass största högskoleort. Forskningsresurserna vid såväl universitet och högskolor som inom företag är också till stor del koncentrerade till storstadsregionerna. Detta har varit och är betydelsefullt för tillväxten i storstadsregionerna.

Under fyraårsperioden 1997–2000 har riksdagen på regeringens förslag beslutat om att tillföra högskolan sammanlagt 60 000 permanenta nya platser. Av de platser som hittills har fördelats (45 000) för åren 1997–1999 har 10 500 platser tillfallit universitet och högskolor i storstadsregionerna.

Högskolans samverkan med det omgivande samhället

Det är av största vikt att högskolan är förankrad i det samhälle den verkar i. Universitet och högskolor skall samverka med det omgivande samhället. På förslag av regeringen i 1997 års budgetproposition fördes denna uppgift in i högskolelagen. Uppgiften omfattar högskolans samarbete med såväl näringslivet som med övriga delar av samhället. Det är särskilt angeläget att utbildningens inriktning och innehåll utvecklas med god kännedom om de krav, önskemål och kunskaper som finns inom samhälle och näringsliv. För det ändamålet är det viktigt att utveckla goda former för högskolans kontakter med det omgivande samhället. De nya former för ledning och styrning av högskolan, bl.a. extern ordförande i högskolestyrelserna som regeringen föreslog i propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) syftar bl.a. till att öka samverkan med det omgivande samhället. Universitet och högskolor har ett stort ansvar för rekryteringen till den högre utbildningen. Regeringen har bl.a. uppdragit åt dem att särskilt främja rekryteringen i regioner där utbildningsnivån hos befolkningen är låg och bland grupper med svag studietradition.

Akademiskt startår

Många personer från studieovana miljöer har en ”tröskel” att kliva över för att påbörja högskolestudier. Tröskeln består ofta i bristfälliga kunskaper i det svenska språket samt en allmän ovisshet om vad högskolestudier innebär. Det är en av flera orsaker till den sociala snedrekryteringen till högskolestudier.

Sedan flera år erbjuds ett s.k. tekniskt-naturvetenskapligt basår vid de flesta universitet och högskolor i syfte att öka rekryteringen till högskolestudier inom dessa områden. Resultaten har allmänt varit mycket goda vad gäller rekrytering till fortsatta högskolestudier. Detta har bl.a. gällt för studenter från studieovana miljöer.

Vid ett antal högskolor erbjuds även ett mer allmänt högskoleförberedande år. Utbildningarna innehåller bland annat svenska i tal och skrift, engelska, studieteknik, universitetskunskap och vetenskapsteori. Utbildningarna är undervisnings- och lärarintensiva och använder ofta informationstekniska hjälpmedel. Syftet med utbildningarna är bl.a. att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan, att uppmuntra studiebegåvade ungdomar med bakgrund i studieovana miljöer samt personer med bristfälliga kunskaper i svenska språket att söka sig till högskolestudier. Denna typ av utbildning erbjuds bl.a. vid Södertörns högskola och Malmö högskola. Utbildningarna har varit starkt eftersökta, särskilt av studenter med utländsk bakgrund. Enligt regeringens bedömning bör det vara möjligt för fler universitet och högskolor, särskilt i storstadsregionerna att erbjuda någon form av högskoleförberedande utbildning, s.k. akademiskt startår.

Förslag till ökat antal högskoleplatser till storstadsregionerna.

Intresset för högskolestudier vid universitet och högskolor är stort och har ökat de senaste åren. Trots den utbyggnad av högskolan som skett är det många behöriga sökande som inte kan erbjudas en plats i högskolan. Under de senaste årens utbyggnad av högskolan har universitet och högskolor t.ex. i Stockholmsregionen inte följt med utvecklingen i övriga landet. Sökandetrycket till universitet och högskolor i storstadsregionerna är och har varit mycket starkt.

Storstadsregionerna fungerar genom sin storlek och dynamik som motorer för övriga regioners tillväxt. Härvid spelar samarbetet mellan universitet och högskolor och det omgivande samhället en viktig roll. För att möta de behov som finns på arbetsmarknaden och bland sökande och för att skapa fortsatt tillväxt och sysselsättning i storstadsregionerna föreslår regeringen att 5 000 nya permanenta platser tillförs högskolan från höstterminen år 2000. Med tidigare beslutad utbyggnad innebär regeringens förslag att sammanlagt 20 000 nya permanenta platser tillförs högskolan år 2000. De 5 000 platserna samt en del av de tidigare beslutade 15 000 platserna år 2000 kommer att tillfalla universitet och högskolor i storstadsregionerna. Tyngdpunkten i satsningen ligger inom naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Även lärarutbildningar ska prioriteras. Enligt regeringens bedömning bör universitet och högskolor kunna lokalisera vissa av dessa nya platser till områden i storstäderna där utbudet av högre utbildning hittills varit otillfredsställande. Tillsammans med den tidigare beslutade utbyggnaden för åren 1997–2000 innebär förslaget att 65 000 nya permanenta platser tillförs högskolan i hela landet under perioden. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 1999 vad gäller fördelningen av de nya platserna i högskolan år 2000.

6.5 Regional samverkan mellan högskola, näringsliv och offentliga myndigheter Prop. 1997/98:165

I den regionalpolitiska propositionen lade regeringen förslag om inrättande av regionala kompetensråd. Dessa bedöms kunna få särskilt stor betydelse för storstadsregionerna där näringslivet i ovanligt hög grad domineras av kunskapsintensiva företag.

Ett utvecklat samspel mellan utbildningsväsende och arbetsmarknad är av stor vikt i samtliga regioner för att komma till rätta med s.k. flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. Det finns ett stort behov av att på regional nivå skapa en arena där i första hand arbetsmarknadens parter och olika utbildningsanordnare träffas. Syftet är att snabbare kunna identifiera områden där det råder eller kan befaras uppstå brist på arbetskraft och att därmed ge berörda aktörer möjlighet att tidigt vidta åtgärder.

Rådens uppgift skall vara att – utifrån en samlad bild av de regionala utbildningsbehoven – ge förslag på kort- och långsiktiga åtgärder utgående från arbetslivets behov. I råden bör ingå dels företrädare för näringsliv, offentliga arbetsgivare och arbetstagarorganisationer, dels utbildningsanordnare med ansvar för dimensionering och inriktning av utbildning. Regeringen aviserade i den regionalpolitiska propositionen att den via Arbetsmarknadsstyrelsen skall ge länsarbetsnämnderna i uppdrag att tillsammans med de regionala parterna besluta om vilket organ som skall ha till uppgift att samla till regionala kompetensråd.

Det är också viktigt att få till stånd direkta samverkansprojekt mellan högskola, näringsliv och offentliga myndigheter inom såväl grundutbildning som fortbildning och forsknings- och utvecklingsarbete. Exempel på sådana samverkansprojekt är Electrum i Kista, Novum i Huddinge och Ideon i Lund.

6.6 Internationell marknadsföring av Sverige och dess storstadsregioner som besöksort och etableringsort för internationella företag

Regeringens bedömning: Det är angeläget att de statliga, kommunala och regionala insatserna för internationell marknadsföring av Sverige och dess storstadsregioner som besöksort och etableringsort fortsätter och att dessa insatser samordnas.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av de storstadspolitiska mål som angavs i avsnitt 4 är att de svenska storstadsregionerna skall kunna hävda sig väl i konkurrensen om etableringar och investeringar gentemot andra europeiska storstadsregioner. Förutom de insatser som regioner och kommuner själva kan göra har staten tre viktiga instrument för internationell marknadsföring.

NSU inrättades i februari 1995 och är regeringskansliets samordnande organ för Sverigefrämjandet i utlandet. I nämnden ingår representanter från Svenska institutet, Sveriges exportråd, Delegationen för utländska investeringar i Sverige (Invest in Sweden Agency, ISA), Sveriges Rese- och Turistråd AB, Sveriges Tekniska Attachéer (STATT) och Utrikesdepartementets informationsbyrå.

I nämnden förs bl.a. strategiska diskussioner om Sverigefrämjandet och framtida internationella arrangemang identifieras. Nämnden samarbetar aktivt med storstadsregionerna samt andra regionala och lokala aktörer.

Nämnden fungerar som "smörjmedel" för gemensamma projekt. Respektive medverkande bolag och myndighet bedriver följaktligen sin normala marknadsföringsverksamhet vid sidan av nämndens arbete.

Fr.o.m. 1998 tillförs nämnden 1 miljoner kronor och för de kommande tre åren ca 3 miljoner kronor per år.

Invest in Sweden Agency (ISA)

ISA bedriver en aktiv projekt-, länder- och informationsverksamhet för att främja utländska investeringar i Sverige. Projekten som bedrivs i nära samarbete med län och kommuner avseende bl.a. träförädling, mineralprospektering, underleverantörer till bilindustrin samt hälsovård har lanserats i Nordamerika, Asien och Europa. Länderorganisationen har byggts ut och omfattar för närvarande två fullservicekontor i New York och Tokyo samt representationskontor i elva länder. En omfattande informationsverksamhet sker bl.a. genom dessa kanaler och via ISAs trycksaker och hemsida. Målet för informationsverksamheten är att öka kunskapen om Sverige och därigenom öka de utländska investeringarna i landet.

ISA är en central kontaktpunkt för investeringsfrämjandet i Sverige. Ett nära samarbete med regionala och lokala aktörer är dock nödvändigt för att skapa en effektiv organisation för investeringsfrämjandet. ISA genomför för närvarande ett landsomfattande program Investerarsamverkan som syftar till att bredda samarbetet med regioner och kommuner samt till att öka kunskaperna regionalt och lokalt om utländska investeringar.

Sveriges exportråd

Det ligger ett stort värde i regionala och lokala engagemang för att fånga upp exportmogna och utvecklingsbara företag samt idéer och förslag till insatser. Det åligger i första hand Sveriges exportråd att se till att så sker. En rad initiativ tas också inom länsstyrelser och på kommunal nivå där exportfrämjande ses som ett led i regionernas näringspolitiska utveckling. Regeringen anser att det är väsentligt att dessa statliga insatser på ett bra sätt samordnas med de insatser för internationell marknadsföring som görs av kommuner och regioner.

Regeringens bedömning: Det är viktigt att ta till vara det intresse och den kompetens för att starta egna företag som finns hos många personer med invandrabakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: Antalet egna företagare med invandrabakgrund har ökat i Sverige under senare år. Under år 1996 startades ca 28 000 helt nya företag med en årsomsättning på över 30 000 kronor. Personer med utländsk bakgrund svarade för en femtedel av dessa företagsetableringar. År 1996 svarade företagare med utländsk bakgrund för vart femte arbetstillfälle som skapades genom nya företag vilket är en fördubbling jämfört med siffrorna för år 1994.

Intresset för att etablera näringsverksamhet beror dels på att många invandrare kommer från länder där eget företagande är en vanlig försörjningsform och dels på arbetslöshet eller risk för arbetslöshet. Med tanke på invandrarnas inträdessvårigheter på arbetsmarknaden kan man anta att ett större antal invandrare kommer att starta eget åtminstone under några år framöver. Samhällsekonomiskt är det därför viktigt att undanröja alla hinder till eget företagande. Riksdagen har tidigare beslutat förlänga möjligheten till starta-eget-bidrag för invandrare från sex månader till ett år.

Trots att antalet invandrare som startar egna företag ökar finns det tecken på särskilda hinder och problem för personer med utländsk bakgrund som vill starta och utveckla egna företag. Ett sådant hinder, som inte minst personer med utländsk bakgrund själva framhåller, kan vara svårighet att få kredit för långsiktigt kommersiella företag.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att kartlägga vilka särskilda svårigheter personer med utländsk bakgrund kan möta i samband med att de startar och utvecklar egna företag. Utredarens kartläggning skall särskilt omfatta frågor som hänger samman med kapitalanskaffning. Utredaren skall studera om personer med utländsk bakgrund särbehandlas på ett otillbörligt sätt i samband med låneansökan hos banker och finansinstitut samt om marknadens funktionssätt motverkar bildandet av långsiktigt kommersiella företag bland personer med utländsk bakgrund.

Utredaren skall på basis av sin kartläggning föreslå sådana åtgärder som medför lika behandling av personer som vill starta och utveckla egna företag. Utredarens arbete ska vara klart i januari 1999.

7 Lokala utvecklingsavtal för storstädernas utsatta stadsdelar

7.1 Pågående statliga insatser i utsatta bostadsområden

Hösten 1994 bedömde regeringen att det fanns ett akut behov av att påbörja insatser som kunde bidra till att motverka segregationen och främja en positiv utveckling i ett begränsat antal storstadskommuner. Segrega-

tionen konstaterades ha tilltagit under såväl hög- som lågkonjunkturer för att under 1980-talet även fått en etnisk dimension. Budgetåret 1995/96 inrättades därför ett nytt anslag; särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden på 125 miljoner kronor.

Statsbidraget utformades som ett igångsättningsstöd för insatser i framför allt storstadskommuner. Syftet var att stimulera kommunerna till metodutveckling för att bryta utvecklingen mot en tilltagande segregation och på sikt vända utvecklingen i positiv riktning. Insatser för bostadsområden där svårigheterna vad gäller arbetslöshet, socialbidragsberoende osv. bedömts vara som störst har varit särskilt angelägna. Kommunerna fick även göra andra insatser med förväntad effekt på segregationen.

Samtidigt med inrättandet av stimulansbidraget utformades Sveriges mål 3-program inom Europeiska Socialfonden för att förstärka effekterna av satsningen. I mål 3-programmet infördes således en särskild arbetsmarknadspolitisk satsning på invandrare i storstäder. Flera kommuner har också använt sig av möjligheten att söka finansiering för arbetsmarknadsprojekt ur Europeiska Socialfonden för att öka räckvidden av sina insatser.

Av särskilt intresse var även att insatserna kunde påbörjas i avvaktan på kommande utredningsförslag från framförallt Invandrapolitiska kommittén, Bostadspolitiska kommittén och Storstadskommittén. På så sätt skapades förutsättningar för att på ett relativt otraditionellt sätt angripa segregationen genom att parallellt med flera stora utredningsuppdrag stimulera kommuner till konkreta insatser.

Genom satsningen sattes fokus för första gången på hela bostadsområdet. Detta skedde delvis baserat på insikten om en viss projekttrötthet i dessa bostadsområden. Ur ett vidare perspektiv bedömdes de många projekten dessutom mer sällan ha förmått påverka segregationen trots att många projekt varit lyckade i sig. En ökad samordning av olika insatser och mer tvärsektoriella angreppssätt sågs som nödvändiga, liksom att involvera en lång rad aktörer i de lokala utvecklingsprocesserna med särskild tonvikt på de boende.

Staten har ställt krav på särskilda kommunala handlingsplaner för att stärka helhetsgreppet i områdenas utveckling och tydliggöra behoven av samordning. Samtidigt har ett s.k. underifrånperspektiv betonats för att öka mobiliseringen av de boende i utvecklingsprocesserna. De boendes aktiva medverkan spelar en avgörande roll i ett områdesbaserat utvecklingsarbete om detta skall kunna ske långsiktigt, uthålligt och med tillräcklig kontinuitet.

I integrationspropositionen (prop. 1997/98:16) fullföljdes ambitionen att undvika användandet av begreppet invandrare genom att istället tala om en satsning på utsatta bostadsområden. Därmed markeras integrationspolitikens ömsesidighet genom att satsningen omfattar alla boende i området.

Särskilda insatser i invandrartäta områden

Regeringen angav i riktlinjer den 27 februari 1995 syftet med det särskilda statsbidraget som att öka arbetskraftsdeltagandet bland invandrare, höja deras kompetens, öka de vardagliga kontaktytorna mellan invandra-

re och svenskar, motverka utanförskap och i övrigt bidra till en god social och kulturell utveckling. De konkreta och operativa målen inom ramen för dessa riktlinjer överlämnades till kommunerna att utforma efter lokala förhållanden. Med lokalt utformade mål har även utvärderingsarbetet skett lokalt. Särskilda medel har avsatts i kommunernas handlingsplaner för utvärderingsarbetet. Regeringen har i flera beslut betonat vikten av uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning av pågående insatser.

Urvalet av bidragsberättigade kommuner gjordes utifrån lägesbeskrivningar som kommunerna anmodats lämna avseende arbetslöshet, socialbidrag och invandrartäthet. Faktorerna samvarierade i samtliga kommuner och det slutliga urvalet gjordes efter kommunernas invandrartäthet (andel utländska medborgare). I juni 1995 utsåg regeringen åtta storstadskommuner som gavs möjlighet att inkomma med kompletta ansökningar. Ansökningarna skulle innehålla övergripande och samordnade handlingsplaner över planerade insatser samt genomföras i geografiskt avgränsade områden som kommunerna bestämde. Det sökta beloppet uppgick till ca 220 miljoner kronor varför samtliga kommuner reviderade sina handlingsplaner.

I mars 1996 beviljade regeringen 108 miljoner kronor för insatser i 12 bostadsområden. Beslutet innebar att ett belopp på 9 miljoner kronor per område beviljades som metodstöd för att utveckla insatser och arbetssätt i enlighet med upprättad handlingsplan. Botkyrka, Göteborg, Malmö och Stockholms kommun beviljades medel för insatser i vardera två områden. Haninge, Huddinge, Solna och Södertälje kommun beviljades medel för insatser i var sitt område.

I juni 1997 tillfördes satsningen fyra kommuner utanför storstadsregionerna. Med oförändrade riktlinjer beviljades 36 miljoner kronor till Norrköpings, Eskilstuna, Landskrona och Trollhättans kommun för insatser i var sitt område.

Sammanlagt har således 144 miljoner kronor beviljats i stöd från staten. Kommunal medfinansiering har krävts på minst 50 procent av kostnaderna för handlingsplanerna. Den totala summan som används i de tolv kommunerna är därför minst 288 miljoner kronor. Rapporter och utvärderingar från kommunerna är successivt på väg fram.

I integrationspropositionen konstateras att den generella politiken inte förmått ge tillräckligt stöd för en utveckling som hindrar segregationen från att tillta. Huvudansvaret för levnadsvillkoren och för bostadsområdena åvilar kommunerna. Att bryta segregationen är emellertid även ett nationellt intresse. För att få till stånd långsiktiga och bestående förbättringar bör vissa bostadsområden få möjlighet att vidareutveckla sitt arbete på ett sätt som garanterar långsiktighet och kontinuitet i det arbete som kommunerna lagt grunden till.

I budgeten för år 1998 har 189 miljoner kronor anslagits för en sådan fortsatt satsning. Samtidigt avsätts 150 miljoner kronor för år 1999 och 150 miljoner kronor för år 2000. 1998 års medel avses användas dels till att bland aktuella kommuner få fördjupade erfarenheter så att några bostadsområden på sikt skall kunna fungera som nationella exempel, dels till att stödja de bostadsområden som inte utses till nationella exempel så att framgångsrika insatser kan fullföljas.

I samtliga berörda storstadskommuner pågår sedan tidigare särskilda insatser för att stärka de utsatta bostadsområdena. Det handlar både om den reguljära resursfördelningen inom kommunen och om särskilda projekt och upprustningsprogram i de utsatta områdena.

Stockholm

I Stockholm genomsyrar integrationsarbetet hela den kommunala verksamheten. De viktigaste inslagen i denna politik är:

- ett nytt och betydligt mer *omfördelande resursfördelningssystem* inom den kommunala budgeten. Skillnaden mellan den stadsdel som får mest kommunala resurser per invånare och den som får minst är nästan 14 000 kronor per invånare och år
- en *yttre stadssatsning* som omfattar sociala och fysiska investeringar på 500 miljoner kronor under en treårsperiod i tretton socialt utsatta stadsdelar Därutöver pågår en omfattande kultursatsning och en modernisering av gymnasieskolorna i ytterstadens stadsdelar
- ett *integrationsprogram* med ett fyrtiotal integrationspolitiska mål och lika många uppdrag som styr stadens samtliga bolag och förvaltningar.

Göteborg

Resursfördelningen till stadsdelsnämnderna i Göteborg syftar till att utjämna skillnaderna i de olika stadsdelarnas varierande förutsättningar att bedriva kommunal service. För att uppnå detta fördelas resurserna utifrån befolkningens varierande sammansättning. Det innebär t.ex. att två av de socialt utsatta stadsdelarna Lärjedalen och Gunnared har ca 10 000 respektive 12 000 kronor mer i kommunbidrag per invånare än genomsnittet för Göteborg. Resursfördelningsmodellen bör ses som en garant för en långsiktig prioritering av de kommunala resurserna till de stadsdelar där behoven är som störst.

Göteborgs stads koncernbolag Framtiden AB äger och förvaltar via sina dotterbolag ca 73 000 lägenheter. Koncernbolaget har som målsättning att skapa förutsättningar för människor att i sina bostadsområden ta makt över sin vardag och själva utveckla sin välfärd. I kraft av sin storlek och inom ramen för sin verksamhet har koncernen möjlighet att initiera satsnings- och utbildningsinsatser i de socialt utsatta bostadsområdena.

I Gårdsten, som sedan länge brottas med stora problem, har ett nytt lokalt dotterbolag – Gårdstensbostäder – byggts upp. Bolaget har en okonventionell förvaltningsorganisation och har påbörjat ett arbete med att skapa nya samhällsstrukturer genom ett gränsöverskridande arbetssätt i lokalsamhället.

I Hjällbo, som har många likheter med Gårdsten, har koncernbolaget genomfört projektet Framtidens Hjällbo, som bl.a. omfattar en totalinventering av stadsdelen, inbjudit de boende och alla aktörer i området att tillsammans formulera en gemensam vision för området. Utredningen

mynnar ut i ett förslag att inbjuda en rad representanter för boende, verkssamma, kommunala och statliga aktörer samt det privata näringslivet att bilda ett gemensamt organ för en långsiktig utveckling av området – Hjällboforum.

Tvärsektoriell samverkan

Utgångspunkten för alla insatser är att största nytta åstadkoms genom en tvärsektoriell samverkan där de gemensamma resurserna samlas runt den enskilde individen.

Ett exempel på detta arbetssätt är SOCSAM-projektet *DELTA* på Hisingen. Projektets målgrupper är personer i riskzonen för långa sjuk-skrivningar eller förtidspensionering. Syftet är att minska kostnaderna för sjuk-skrivning, arbetslöshet och socialbidrag, förkorta behandlingsprocesserna och ta bort flaskhalsar. Ytterligare syften är att minska långtidsarbetslösheten för att utsatta grupper skall kunna komma in på arbetsmarknaden eller i övrigt få meningsfulla arbetsuppgifter. I och med att projektet samarbetar med Länsarbetsnämnden i Göteborg är det möjligt att använda hela den arbetsmarknadspolitiska arsenalen i projektet.

Malmö har under hela 1990-talet tagit emot ett stort antal flyktingar och andra nyanlända invandrare. Ett utvecklingsarbete har bedrivits för att få till stånd introduktionsprogram som bättre är anpassade till individens förutsättningar när det gäller språk, utbildningsbakgrund m.m. Introduktionsprogrammen används till alla nyanlända invandrare och innehåller förutom Svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering även praktik. Som ett resultat av en bättre individuell anpassning av programmen har sfi-resultatet förbättrats markant och ca 20 procentenheter fler än i landet uppnår godkänt betyg.

Ungdomar med otillräckliga kunskaper i svenska språket utgör en stor grupp arbetslösa, som har svårt att komma ut på arbetsmarknaden eller fortsätta i vidare studier. *Projekt Data-Lingua* skall medverka till att öppna arbetsmarknaden för denna grupp ungdomar 20-24 år. Projektet har 200 platser och är en vidareutveckling av Datorteken. Projektet skall ge både nödvändig träning i svenska och utbildning i grundläggande IT-kunskaper samt projektarbete för arbetsmarknadsförankring.

I stadsdelar som har en hög andel invandrare i befolkningen drivs projekt i syfte att förbereda invandrarna för arbetsmarknaden. Inom Rosengårds stadsdelsförvaltning drivs ett resurscenter för invandrare som ger tillfälle till olika former av sysselsättning inom miljöarbete med återvinning, hantverk av olika slag varvat med språkträning. Totalt finns 200 platser. Vidare bedrivs projekt med svenskundervisning, sömnad, företagande för invandrade kvinnor samt Rosengårds basar, en samlad handelsverksamhet för små rörelser.

Inom stadsdelsorganisationen och i samarbete med andra förvaltningar, utbildningsanordnare och privata företag har flera ansökningar utarbetats och beviljats inom Europeiska socialfondens mål 3 som avser sysselsättningsfrämjande och kompetensutvecklande åtgärder t.ex.:

- *Tango*, 360 långtidsarbetslösa invandrare och svenskar för utbildning, praktik, starta eget

- *Bärkraft*, hjälper 30 långtidsarbetslösa invandrare att starta kooperativt företagande
- *Yrkescenter Malmö* ger 100 långtidsarbetslösa invandrare arbetsplatsförlagd utbildning inom industri, handel och hantverksyrken.
- *Parisprojektet* sysselsätter 200 långtidsarbetslösa invandrare i en rad verksamheter från underhåll och ombyggnad till språkundervisning.

Prop. 1997/98:165

Många av invandrarna i Malmö är välutbildade. De är dock inte säkert att utbildningarna från hemlandet är gångbara i Sverige utan kompletteringar. Kommunen planerar därför att i samarbete med arbetsförmedlingen ge möjligheter för invandrade med högskoleutbildning att i kombination med svenskundervisning komplettera sin högskoleutbildning för att er- hålla examen.

7.3 Lokala utvecklingsavtal

Regeringens bedömning: Lokala utvecklingsavtal bör tas fram för de mest utsatta stadsdelarna i storstadsregionerna. Dessa utvecklingsavtal bör innehålla lokalt framtagna mål, en åtgärdsplan, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena i respektive område samt en plan för uppföljning och utvärdering. Av planen bör det framgå hur kostnaderna för överenskomna åtgärder skall finansieras. För att öka möjligheterna till samverkan bör 200 miljoner kronor för otraditionella insatser i arbetsmarknadspolitiken under år 1999 kunna disponeras för användning inom ramen för lokala utvecklingsavtal.

De lokala utvecklingsavtalen bör träffas mellan staten och den eller de berörda kommunerna. Storstadsdelegationen bör företräda staten och bereda regeringens beslut om godkännande av utvecklingsavtal.

Skälen för regeringens bedömning: Ett övergripande mål för storstadspolitiken är att bryta den sociala, ekonomiska och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstäderna. För att detta mål skall kunna nås krävs långsiktiga och samordnade insatser för att stärka medborgarna i de socialt utsatta bostadsområdena och för att tillvarata den kraft och kompetens som dessa besitter.

Under den senaste tjugofemårsperioden har staten i olika satsningar fördelat projektstöd inom olika sektorer till dessa områden. Ofta har projekten varit mycket kortsiktiga och uppföljningen och utvärderingen har många gånger varit bristfällig. De internationella erfarenheter som redovisats i avsnitt 3 visar tydligt att segregationen endast kan motverkas med långsiktiga program som bygger på en helhetssyn på områdets utveckling, involverar en lång rad offentliga och privata aktörer och inte minst viktigt, bygger på invånarnas delaktighet i projekten. Regeringen anser därför att de statliga och kommunala storstadspolitiska insatserna bör samlas inom ramen för *lokala utvecklingsavtal för de mest utsatta stadsdelarna*. De lokala utvecklingsavtalen bör ses som komplement till de regionala tillväxtavtalen.

Det finns en lång rad aktörer i de utsatta bostadsområdena som måste samverka för att målen i utvecklingsavtalen skall kunna nås. Det gäller bl.a. olika kommunala förvaltningar och lokala verksamheter med statligt huvudmannaskap som t.ex. arbetsförmedlingarna. Det är viktigt att företrädare för det lokala näringslivet och föreningslivet är engagerade i såväl utformning som genomförande av planerna. Likaså är det av stor vikt att landstinget, i första hand sjukvården, deltar i den lokala samverkan. Kommunen har emellertid huvudansvaret för stadsdelarnas utveckling, och det statliga stöd som kan komma att lämnas stadsdelens utveckling behöver kanaliseras genom den berörda kommunen. Regeringen anser därför att det normalt bör vara staten och den eller de berörda kommunerna som är parter i de lokala utvecklingsavtalen.

De föreslagna utvecklingsavtalen bör således bygga på ett förtroendefullt samarbete och ömsesidiga ambitioner från statlig och kommunal nivå. Det kommer inte att finnas någon skyldighet för en kommun att ingå ett sådant avtal. Det statliga åtagandet i ett lokalt utvecklingsavtal kommer dock att vara beroende av att även den eller de berörda kommunerna gör ett motsvarande åtagande och därefter också fullföljer detta.

De lokala avtalen skall således innehålla en överenskommelse om hur kostnaderna för överenskomna åtgärder skall finansieras.

Geografisk avgränsning

Storstadskommittén identifierade ett antal stadsdelar som har de allra lägsta medelinkomsterna inom de tre storstadsregionerna. Detta mått samvarierar med i princip alla andra mått på social utsatthet, som låg förvärvsfrekvens och sysselsättningsgrad, högt socialbidragstagande, högt ohälsotal och lågt valdeltagande. De aktuella stadsdelarna ligger i sju kommuner: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

Regeringen anser att det slutliga urvalet av vilka stads- eller kommundelar som skall omfattas bör göras i de lokala utvecklingsavtalen, tillsammans med de övriga parterna i dessa avtal. Det är särskilt viktigt att de berörda kommunerna får en möjlighet att i dialog med statliga företrädare avgöra vilka stadsdelar som skall omfattas. Storstadskommitténs urval av de allra mest utsatta stadsdelarna bör tjäna som utgångspunkt för diskussionerna.

Gemensamma mål

Regeringen har i avsnitt 4 i denna proposition gett förslag till mål för den nationella storstadspolitiken. Det bör ankomma på parterna i de lokala utvecklingsavtalen att omsätta dessa mål till gemensamma mål för det lokala utvecklingsarbetet. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att detta sker i en nära dialog med invånarna i de aktuella stads- eller kommundelar och med andra lokala aktörer som t.ex. försäkringskassan, sjukvården, arbetsförmedlingen och närpolisen. Det är viktigt att samtliga berörda lokala aktörer ställer sig bakom de gemensamma målen så att de blir styrande för respektive aktörs insatser i stadsdelen.

De lokala målen bör i första hand syfta till att förbättra sysselsättning och arbetskraftsdeltagande inom de utsatta stadsdelarna. En naturlig utgångspunkt för överläggningarna bör i övrigt vara de områden som omfattas av de nationella storstadspolitiska målen, dvs.

- beroende av socialbidrag
- det svenska språkets ställning
- skolresultat och utbildningsnivåer
- hälsoläget
- trivsel och trygghet i bostadsområdet
- tillgång till offentlig och kommersiell service
- tillgång till kultur- och fritidsverksamheter
- demokratisk delaktighet
- god livsmiljö

Inom varje delområde skall ett jämställdhetsperspektiv beaktas. De lokala målen bör följas upp och utfallet årligen redovisas för regeringens storstadsdelegation. Innan treårsperioden är slut bör en samlad avstämning och utvärdering göras. Därefter får ställning tas till formerna för det fortsatta arbetet med storstadsfrågor och en eventuell fortsättning av utvecklingsarbetet.

Lokala åtgärdsplaner

Som ett led i det lokala utvecklingsarbetet bör en åtgärdsplan tas fram som visar vad som kan och bör göras för att främja en god utveckling i stadsdelen. I samtliga berörda stadsdelar pågår naturligtvis redan en mängd åtgärder. I en del fall kan det räcka med att fortsätta dessa, i andra fall kan det vara lämpligt att förändra inriktningen på åtgärderna, och i åter andra fall kan de behövas nya insatser eller åtgärder.

Planerna skall vara långsiktiga och syfta till att bättre utnyttja de befintliga personella och ekonomiska resurserna i området. Även om planens genomförande initialt kräver ett visst resurstillskott måste den långsiktigt utgå från de reguljära resurser som staten, landstingen och kommunerna redan disponerar i området i fråga.

Det är viktigt att de boende i de aktuella stadsdelarna engageras såväl i målformulering som i framtagandet av den lokala åtgärdsplanen. De internationella erfarenheterna från förnyelse av utsatta bostadsområden visar entydigt att framgång förutsätter en hög grad av delaktighet från invånarnas sida. Det finns en lång rad ideella föreningar och andra frivilliga initiativ i dessa områden som måste tas tillvara.

I åtgärdsplanen skall tydligt regleras respektive myndighets ekonomiska och personella åtagande i stadsdelen under programperioden. Det skall regleras hur samverkan mellan olika myndigheter skall fungera.

Det kommunala åtagandet

Regeringens bedömning: Det statliga stödet till lokalt utvecklingsarbete bör förutsätta en minst likvärdig kommunal motprestation.

Kommunen bör i sin interna resursfördelning ta hänsyn till den eller de utsatta stadsdelarnas behov. Kommunens sammanlagda insatser i området bör vara minst lika omfattande under avtalsperioden som tidigare. Den eller de berörda kommunerna bör vara ansvariga för de lokala utvecklingsavtalens genomförande.

Skälen för regeringens bedömning: Det bör vara respektive kommunstyrelse som fungerar som motpart gentemot staten i överläggningarna om lokala utvecklingsavtal. Visserligen berör avtalen inte hela kommunerna utan endast vissa geografiskt avgränsade områden, men det är av stor vikt att kommunen i sin helhet ställer sig bakom utvecklingsavtalen och förbinder sig att verka för att dess mål uppfylls. I flera av de berörda kommunerna finns en organisation med stadsdels- eller kommunaldelsnämnder. Dessa bör självklart spela en mycket viktig roll i framtida och genomförande av de lokala utvecklingsavtalen. Hur den exakta ansvarsfördelningen inom den kommunala organisationen skall se ut är dock en fråga för respektive kommunledning.

Kommunernas åtagande i de lokala utvecklingsavtalen bör innefatta:

- att resursfördelningen inom kommunen tar hänsyn till de utsatta stadsdelarnas behov,
- att eventuella projektmedel eller andra specialsatsningar från kommunens sida i de utsatta stadsdelarna inte minskar,
- att det statliga stödet till det lokala utvecklingsarbetet motsvaras av en minst likvärdig kommunal motprestation,
- att kommunen i all sin verksamhet inom de berörda områdena skall verka för uppfyllandet av målen i det lokala utvecklingsavtalet, samt
- att kommunen utvecklar den lokala demokratiska dialogen så att invånarna blir delaktiga i det lokala utvecklingsarbetet.

Detta innebär att staten kommer att ställa upp krav på betydande motprestationer från kommunernas sida för att de skall få del av det statliga stödet. Eftersom regeringens avsikt är att de lokala utvecklingsavtalen skall ha karaktären av programsamarbete snarare än projektstöd är det däremot inte lämpligt att i förväg ange någon procentsats för hur stor grad av egen finansiering som kommunerna måste bidra med. De statliga kraven på kommunala motprestationer kommer istället att komma till uttryck vid utformandet av de lokala utvecklingsavtalen. Stor vikt kommer då att läggas vid hur kommunerna avser att fördela reguljära verksamhetsresurser till de utsatta stadsdelarna.

Tidsplan

Det är av största vikt att staten och de berörda kommunerna arbetar långsiktigt gentemot de utsatta stadsdelarna. Stora insatser i projektform under kort tid kan göra mer skada än nytta. Ett långsiktigt och genomtänkt utvecklingsprogram byggt på en god lokal förankring har dock visat sig kunna ge goda resultat, såväl i Sverige som i andra länder. Utvecklingsavtalen bör därför ses som en bestående förändring av samarbetsformerna mellan stat och kommun och inte som ett tillfälligt program.

Regeringen föreslår att riksdagen avsätter medel under tre år för stöd till lokala utvecklingsavtalen. För att nå en långsiktighet i avtalen kan det vara rimligt att sluta avtal för en längre period trots att staten endast bidrar med medel under de tre första åren. Det bör göras en årlig avstämning av måluppfyllelse, åtgärder och ekonomi i samverkan mellan regeringens storstadsdelegation och de berörda kommunerna. Det långsiktiga utvecklingsarbetet i de berörda stadsdelarna bör i allt väsentligt bygga på de befintliga resurserna i respektive kommun. De särskilda medel som staten kan bidra med under perioden 1999–2001 är avsedda att stimulera detta utvecklingsarbete. Effekterna av de genomförda insatserna bör utvärderas.

Erfarenheterna visar att lokala demokratiska processer av det slag som skissats ovan tar lång tid. Arbetet med lokala utvecklingsavtal behöver emellertid inte starta från noll – i samtliga berörda stadsdelar finns redan en lång rad pågående verksamheter och även nätverk mellan olika aktörer. Regeringen bedömer därför att lokala utvecklingsavtal kan tas fram under år 1999 och att åtgärdsplanerna har kommit så pass långt att vissa medel kan utbetalas redan detta år. I de stadsdelar som utgör nationella exempel kommer arbetet att ha nått ännu längre eftersom de redan under 1998 får del av statliga medel.

Det är viktigt att formulera de lokala utvecklingsavtalen och handlingsplanerna så att de kan förändras över tiden. Ett förändringsarbete av detta slag är en process vars olika steg är omöjliga att från början förutse. Därför bör en årlig revidering av avtalen ske i dialog mellan kommunen och regeringens storstadsdelegation.

7.4 Det statliga åtagandet

Regeringens bedömning: Regeringen avser att i budgetpropositionen föreslå att medel anvisas under treårsperioden 1999–2001 för särskilt statligt stöd till lokalt utvecklingsarbete i de utsatta stadsdelarna i storstadsregionerna. Stödet skall vara direkt kopplat till de lokala utvecklingsavtalen. För år 1999 bör sammanlagt 480 miljoner kronor anvisas, för år 2000 beräknas 480 miljoner kronor och för år 2001 785 miljoner kronor. En mindre del av dessa medel kan gå till bostadsområden utanför storstäderna.

Medlen fördelas av storstadsdelegationen efter beslut av regeringen inom ramen för arbetet med lokala utvecklingsavtal. De statliga myndigheterna på lokal nivå skall verka för de effektmål och den åtgärdsplan som tagits fram för respektive område och som ingår i utvecklingsavtalet.

Storstadskommitténs förslag: Kommittén föreslår att storstadsdelegationen skall ha vissa medel att fördela till lokala storstadspolitiska insatser. Kommittén ser den föreslagna nationella storstadspolitiken som en kraftfull vidareutveckling av det redan pågående arbetet med stöd till utsatta bostadsområden. Anslaget för detta ändamål bör överföras till den

särskilda delegationen som föreslås få det direkta ansvaret för den nationella storstadspolitiken.

Kommittén föreslår vidare 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.

Kommittén framhåller att det också finns andra statliga stöd som riktar sig till kommuner, som exempelvis stöd till lokala investeringsprogram, det särskilda stödet för vuxenutbildningssatsningen (Kunskapslyftet) och projektmedel från andra centrala verk. När denna typ av medel ingår som statlig delfinansiering i ett lokalt utvecklingsavtal måste givetvis de kommunala insatserna stämma överens med målsättningarna för det berörda stödet.

Storstadskommittén framhåller slutligen att anslaget för den nationella storstadspolitiken enligt deras mening bör vara avsevärt högre redan år 2000, uppskattningsvis 1 miljard kronor om året under en tioårsperiod. De menar att detta bör kunna finansieras 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.

Skälen för regeringens bedömning: Under ett inledande skede behövs ett särskilt statligt stöd till arbetet med lokala utvecklingsavtal för att säkerställa att verksamheten kommer igång. Statens åtagande bör kunna vara att

- de statliga myndigheterna på lokal nivå får skall verka för de effektmål och den åtgärdsplan som tagits fram för respektive område och som ingår i utvecklingsavtalet
- särskilda medel beräknas inom ramen för av riksdagen anvisade anslag för statligt stöd till utveckling av storstädernas utsatta stadsdelar för åren 1999–2001.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop.1997/98:150) föreslås att 350 miljoner kronor vardera för åren 1999 och 2000 samt 800 miljoner kronor för år 2001 anvisas för åtgärder inom framtidsområdet Ett Sverige för alla. I detta ingår att vissa medel har beräknats under åren 1999–2000 för insatser för förstärkning av diskrimineringsombudsmannen, nationellt centrum för validering av utländska utbildningar och betyg samt kostnader för Mångfaldens år. Därutöver finns sedan tidigare 189 miljoner kronor för år 1998 samt 150 miljoner kronor avsatta för vardera åren 1999 och 2000 för insatser i utsatta bostadsområden.

Regeringens avsikt är att den tidigare beslutade satsningen på nationella exempel skall integreras i framtagandet av lokala utvecklingsavtal. De bostadsområden som är aktuella för att bli nationella exempel ingår alla i den större grupp av utsatta bostadsområden som avses omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Den handlingsplan som tas fram för de nationella exemplen blir en grund för lokala utvecklingsavtal. En komplet-

För åren 1999 och 2000 skall de tidigare beslutade medlen till insatser i utsatta bostadsområden integreras i de medel som nu föreslås avsättas för genomförande av de lokala utvecklingsavtalen. Den föreslagna storstadsdelegationen skall sålunda bereda regeringens beslut om stöd, både till den mindre grupp av bostadsområden som under 1998 får stöd som nationella exempel och till den större grupp av områden som kommer att omfattas av de lokala utvecklingsavtalen.

Det innebär att sammanlagt 480 miljoner kronor beräknas för 1999, 480 miljoner kronor för 2000 och 785 miljoner kronor för år 2001 för stöd till utsatta bostadsområden. Dessa medel skall huvudsakligen fördelas till berörda kommuner för genomförande av de lokala utvecklingsavtalen. Vidare föreslås i denna proposition att 10 miljoner kronor årligen under perioden 1999–2001 skall avsättas till förstärkning av kulturmiljövård och arkitektoniska värde i storstäderna.

Storstadsdelegationen bör i sin fördelning av medel utgå från den inriktning som redovisas i de följande kapitlen. Det innebär att 150 miljoner kronor per år skall avse försöksverksamhet med viss förskoleverksamhet i utsatta bostadsområden, 50 miljoner kronor skall gå till språkutveckling i skolan, 20 miljoner kronor till idrotts-, kultur- och fritidsverksamhet, och 20 miljoner kronor till integrerad praktik och svenskundervisning för vuxna invandrare. I övrigt skall de medel som fördelas till utsatta bostadsområden användas för att finansiera de åtgärder som staten och de berörda kommunerna kommer fram till i de lokala utvecklingsavtalen. Eftersom ett huvudmål med det lokala utvecklingsavtalen skall vara att höja graden av egenförsörjning bör en stor del av medlen användas för detta ändamål. En närmare redovisning av propositionens ekonomiska förutsättningar och konsekvenser återfinns i avsnitt 12.

Framtidsområdet Ett Sverige för alla handlar inte endast om insatser i utsatta storstadsområden. Det handlar om fullföljandet av regeringens integrationspolitik som beskrivits i avsnitt 5.6. Det innebär att även områden utanför de tre storstadsregionerna med likartade problem kan få del av medel inom ovan angiven ram. Bl.a. bör de projekt inom Norrköping, Eskilstuna, Landskrona och Trollhättan som tidigare fått stöd ur regeringens anslag för utsatta bostadsområden slutföras. Stöd till dessa områden bör också beredas av storstadsdelegationen och beslutas av regeringen.

8 Arbetslinjen i storstaden

8.1 Inledning

Ett av de viktigaste målen för storstadspolitiken är att höja sysselsättningsgraden i de utsatta bostadsområdena. Sysselsättningsgraden ligger i allmänhet mellan 30 och 40 procent i de mest utsatta stadsdelarna. Eftersom delaktigheten i samhällslivet och förutsättningarna för ett gott liv i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende i hög utsträckning hänger

samman med deltagande i arbetslivet och med en egen försörjning är detta avgörande för den fortsatta samhällsutvecklingen. Prop. 1997/98:165

Ett annat och näraliggande mål för storstadspolitiken är att minska socialbidragsberoendet i de utsatta storstadsområdena. I de tre storstadskommunerna har socialbidragskostnaderna näst intill tredubblats under 1990-talet. Förutom de kommunalekonomiska konsekvenserna av en sådan utveckling är det för den enskilde mycket viktigt att kunna försörja sig själv. Beroendet av försörjningsstöd är nära kopplat till ett utanförskap från arbetsmarknaden. I detta kapitel redovisas därför förslag till åtgärder för att kunna öka sysselsättningsgraden och minska socialbidragsberoendet i storstadsregionernas utsatta bostadsområden.

I avsnitt 6 redovisas regeringens överväganden och förslag när det gäller att generellt stärka storstadsregionernas förutsättningar för tillväxt och ökad sysselsättning. I detta kapitel läggs förslag som mer specifikt syftar på åtgärder i de socialt utsatta bostadsområdena.

8.2 Arbetslinjen

Regeringen redovisade i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop 1997/98:150) att sysselsättningspolitiken bygger på arbets- och kompetenslinjen. Arbetslösheten skall minskas, huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning som ger ökade möjligheter till arbete. Arbetsmarknadspolitiken läggs om för att öka kvaliteten på åtgärderna och i än större utsträckning medverka till att minska flaskhalsar i den uppåtgående konjunkturen och stigande sysselsättningen. Huvuddelen av sysselsättningsökningen de kommande åren bör ske i den privata sektorn.

Arbetslösheten är allvarligast för de personer som stängs ute från arbetsmarknaden under långa perioder. De löper större hälsorisker än många andra grupper, får sämre inkomstutveckling, förlorar kompetens och löper därför risk att permanent slås ut från arbetsmarknaden. De har svårt att komma ifråga för de lediga jobben och därmed att dra nytta av den uppåtgående konjunkturen och den stigande sysselsättningen. I praktiken uppkommer en inlåsning i arbetslöshet och bidragsberoende.

Arbetsförmedlingen behöver i det nuvarande konjunkturläget lägga stor vikt vid att motverka inflationsdrivande flaskhalsar och att underlätta för företagen att snabbt tillsätta lediga platser. För de som har svårt att komma ifråga för de jobb som nu blir lediga kan emellertid utdragna perioder med enbart kontantstöd bidra till en passivisering och ett förlorat självförtroende. Det är därför viktigt att också både upprätthålla och förbättra de arbetssökandes kompetens och att motverka en passivisering.

Det behövs därför särskilda insatser för de som inte omedelbart kan komma i fråga för de lediga jobben, eller som har särskilda svårigheter att få och behålla ett arbete. Mot bakgrund av detta är det viktigt att den arbetslöse som inte kan erhålla ett arbete inom rimlig tid istället erbjuds en åtgärd som kan öka hans eller hennes anställbarhet och därmed chanser att åter få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbets- och kompetenslinjen bygger på en uttalad ömsesidighet, där den enskilde har både rättigheter och skyldigheter. Å ena sidan är sam-

hället berett att stöda den som har svårt att finna arbete, såväl ekonomiskt som med aktiva åtgärder. Å andra sidan förväntar sig samhället att den arbetslöse aktivt utnyttjar sina egna resurser och möjligheter, och är beredd att anta varje lämpligt arbete.

Prop. 1997/98:165

8.3 En sammanhållen verksamhet med åtgärder för arbetslösa inom utsatta stadsdelar.

Regeringens bedömning: Kommuner som omfattas av lokala utvecklingsavtal bör kunna sluta avtal med länsarbetsnämnd och försäkringskassan i länet om lokal samverkan med utvecklingsprogram för arbetslösa i de utsatta stadsdelarna. Länsarbetsnämnden kan delegera avtalsslutandet till den lokala arbetsförmedlingsnämnden.

Avtalet skall ange form för samverkan, mål och målgrupp för åtgärderna samt formerna för redovisning av resultat och uppföljning av verksamheten. Det är väsentligt att de olika kompetenser som finns i de samverkande myndigheterna kan utnyttjas på bästa sätt. Därför bör personal från de samverkande myndigheterna om möjligt vara placerade i den berörda stadsdelen.

Regeringen avser att tillkalla en särskild utredare för att förbereda överläggningar om sådana avtal. I uppdraget bör ingå att analysera vilka utvecklingsmöjligheter som finns för förbättrad samverkan mellan olika offentliga aktörer och ersättningsystem. Målet med utvecklingsprogrammen skall vara ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Bakgrund: Regeringen anförde i propositionen 1996/97:63 *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.* att det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda mäns och kvinnors behov av olika stödåtgärder. Många människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala eller hälsomässiga problem kan lätt hamna i en gråzon mellan de olika ersättningssystemen eftersom problembilden inte renodlat faller inom någon viss myndighets ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstingets primärvård, med många kortsiktiga och ineffektiva insatser som följd. Regeringen anförde mot denna bakgrund att det finns starka skäl att utveckla bra och ändamålsenliga samverkansmodeller som ger bättre förutsättningar för rehabiliteringsarbetet.

Regeringen ansåg i propositionen att arbetet med samverkan inte längre skulle ses som försöksverksamhet utan bli en naturlig del av berörda myndigheters verksamhet i syfte att stödja alla som är i behov av särskilda insatser. Arbetet borde därför inriktas på generella lösningar. De lokala samverkansprojekt som kommer att utvecklas skall inte behöva något särskilt godkännande av regeringen eller respektive myndigheter, utan det är de enskilda aktörerna själva som bör besluta om att bedriva samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov.

Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen har som gemensamt mål i sina respektive regleringsbrev att aktivt samarbeta på rehabiliteringsområdet så att en effektivare användning av tillgängliga resurser uppnås. Syftet skall vara att varje individs arbetsförmåga blir tillvaratagen så att det blir möjligt för den enskilde att försörja sig genom eget arbete.

Pågående samverkansprojekt inom rehabilitering respektive arbetsmarknadspolitik

SOCSAM är en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Försöksverksamheten får bedrivas under tiden den 1 juli 1994 – 31 december 2000 inom tio lokala områden. Godkännande finns för tillfället för åtta kommuner, medan ytterligare ansökningar behandlas.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har i en lägesrapport lämnat en översikt och analys av de utvärderingar som utförs inom försöksområdet Stenungsund, Finansiell samordning 1997:2. Rapporten fokuserar på utfallet av de förändringsprocesser som pågår i projektet snarare än försökets effekter hos utvalda målgrupper.

De pågående försöksverksamheterna kan enligt regeringen tjäna som en utgångspunkt för lokala överenskommelser om myndighetssamverkan i utsatta stadsdelar inom storstadsregionerna. I denna samverkan bör då även arbetsförmedlingen ingå.

I den kommunala utvecklingsgarantin för ungdomar innebär att de kommuner som vill kan erbjuda alla arbetslösa ungdomar från 20 t.o.m. 24 år aktiveringsprogram på heltid under 12 månader. Åtgärderna finansieras av staten inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska medlen. Senast inom 90 dagar skall den som är arbetslös och mellan 20 och 24 år tillsammans med arbetsförmedlingen och kommunen arbeta fram en individuell handlingsplan. Planen innebär att individen har både rättighet och skyldighet att delta i en av kommunen anordnad aktivitet. Aktiveringsprogrammet skall vara individuellt anpassat och innehålla olika typer av kompetensutveckling. Arbetsförmedlingsnämnderna får en nyckelroll med ansvar för att utvecklingsgarantin kommer till stånd i de olika kommunerna. Stor vikt läggs vid att insatserna anpassas efter lokala förutsättningar och i nära samverkan med ortens näringsliv.

Skälen för regeringens bedömning: I de mest utsatta stadsdelarna i storstäderna är deltagandet i arbetslivet mycket lågt. Sysselsättningsgraden ligger i allmänhet mellan 30 och 40 procent, dvs. ungefär hälften av riksgenomsnittet. Den öppna arbetslösheten är ungefär dubbelt så hög som i storstadsregionerna i sin helhet. Andelen av de arbetslösa som har ersättning från arbetslöshetskassa är relativt låg och många är därför hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. Bland de arbetslösa finns en grupp invandrare som enligt arbetsförmedlingens bedömning har för dåliga kunskaper i svenska språket för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Där finns också relativt många långtidssjukskrivna personer som ofta har en komplex problembild och som under långa perioder har befunnit sig i en rundgång mellan olika rehabiliterande åtgärder. Slutligen finns en relativt stor grupp kvinnor som av kulturella och andra orsaker

inte har gått ut på arbetsmarknaden. Den låga sysselsättningsgraden inom dessa områden medför att graden av försörjning via olika statliga transfereringssystem respektive kommunala socialbidrag är hög. I avsnitt 3 beskrivs närmare det stora socialbidragsberoendet i dessa stadsdelar.

Den offentliga förvaltningen och de offentliga åtgärdsprogrammen är organiserade efter politikområden och inriktade på väl definierade problem. Var och en arbetar självständigt med fokus på sin egen uppgift. Den uppgift som samhället står inför i de utsatta stadsdelarna är emellertid ofta mångfacetterad och komplex. I det enskilda fallet krävs inte sällan en kombination av åtgärder inom olika ansvarsområden, antingen parallellt eller i serie. Behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter och kommunens olika organ är således stort. Det är mot denna bakgrund man skall se de initiativ som regeringen under senaste åren har tagit för att stärka den lokala samverkan. Den ovan nämnda propositionen 1996/97:63 är ett uttryck för denna inriktning, den kommunala utvecklingsgarantin är en annan.

Trots stora resursinsatser från olika myndigheter i dessa områden kvarstår betydande problem. Det finns svårigheter att hantera de mycket speciella förutsättningar som finns i de utsatta stadsdelarna inom storstadsregionerna. I dessa stadsdelar finns det på många håll en utbredd kritik mot de olika systemens bristande samverkan, liksom mot systemens oförmåga att uppfylla övergripande integrationspolitiska mål. Nedan redovisas några av problemen.

Arbetsförmedlingens huvuduppgift i nuvarande konjunkturläge är att finna lämpliga sökande till de befintliga lediga platserna. Många arbetslösa i dessa områden bedöms inte komma ifråga för de lediga platserna, och blir därmed inte aktuella för den direkta platsförmedlingen.

Arbetsmarknadsåtgärderna är tidsbegränsade och det kan vara svårt att länka olika åtgärder till ett sammanhängande program som verkligen kan leda till att den arbetslöse får förutsättningar att konkurrera på den öppna arbetsmarknaden. Det gäller inte minst behovet av att kunna kombinera utbildning och praktik.

Många av de som står utanför arbetsmarknaden har komplexa svårigheter som kräver en kombination av åtgärder för att lösa. Istället för att samla de olika offentliga resurser som finns har dessa personer många gånger flera års erfarenhet av rundgång mellan olika åtgärdsprogram.

Många av de arbetslösa kommer från andra länder, har svag eller ingen erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden, känner få personer på arbetsmarknaden och saknar därför i hög utsträckning referenser och kontakter. Därigenom ställer de speciella krav på platsförmedlingen.

Svenskundervisningen för invandrare (sfi) har i vissa fall inte gett tillräckliga kunskaper och färdigheter. Bristen ligger främst i avsaknaden av praktisk användning av det svenska språket i någon form av arbetspraktik.

Behovet av att koppla samman passivt försörjningsstöd och aktiva insatser för att främja social integration och framtida förvärvsverksamhet är särskilt stora i storstadsregionernas utsatta stadsdelar. För att underlätta samverkan bör gemensamma former för verksamheten utvecklas för insatser i utsatta stadsdelar, som gör det vara lättare att få en helhetssyn på individens problem och möjligheter. De olika myndigheterna med deras

olika kompetenser och resurser kan därigenom medverka till att på ett effektivt sätt stärka individens kompetens och utsikter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Regeringen noterar att man lokalt i många fall, helt eller delvis, har gått över till ett sådant arbetssätt. Därmed kan de individer som idag tenderar att vandra mellan olika myndigheter och utan att bli hjälpta få det stöd de behöver. Det är också mycket angeläget att knyta representanter från näringslivet till denna verksamhet. Syftet med verksamheten ska vara att få ett arbete och då behövs kontakter med företagen.

I syfte att stärka de initiativ som tagits på många håll anser därför regeringen att kommuner som omfattas av lokala utvecklingsavtal bör kunna träffa avtal med länsarbetsnämnd och länets försäkringskassa om lokal samverkan med utvecklingsprogram för arbetslösa i utsatta stadsdelar. Vilka områden som skall omfattas, hur samverkan skall utformas och vilka individer som skall beröras regleras slutligt i avtalet. Det bör således vara möjligt att välja olika lösningar för olika områden beroende på förutsättningar och behov. En faktor av betydelse i detta sammanhang är även andra insatser som pågår, t.ex. för arbetslösa ungdomar mellan 20-24 år inom ramen för den kommunala utvecklingsgarantin.

Avtalen bör reglera samverkansformer, mål, målgrupp, redovisning och uppföljning. De bör vidare precisera vilka åtaganden som staten gör för de statliga myndigheternas räkning, liksom vilka åtaganden de berörda kommunerna samt försäkringskassan gör. Det skall möjliggöra att man kan kedja åtgärder inom de olika myndighetsområdena till ett för individen meningsfullt utvecklingsprogram.

De personer som ingår i målgruppen bör vara inskrivna vid arbetsförmedlingen som arbetssökande, men kan också vara aktuella hos kommunens socialtjänst eller hos försäkringskassan. Personerna bör innan de erbjuds ett individuellt utvecklingsprogram ha prövats mot den reguljära arbetsmarknaden genom kraftfulla förmedlingsinsatser. Personerna bör vidare vara motiverade att delta i programmet, och bedömas ha realistiska möjligheter att genom särskilda insatser få ett reguljärt arbete inom rimlig tid.

Regeringen anser det vara av betydelse att avtalen om samverkan träffas på lokalnivå där man känner förhållandena bäst och vet på vilket sätt som detta samarbete kan medverka till bra resultat. Verksamheten bör som tidigare nämnts regleras i avtal mellan länsarbetsnämnd, kommun och försäkringskassa. Finansieringen av åtgärderna i det individuella utvecklingsprogrammet skall i huvudsak ske på basis av de samverkande myndigheternas ordinarie anslag. Utgångspunkten är att de befintliga åtgärdsmedel som idag satsas i den berörda stadsdelen bör användas inom det lokala utvecklingsprogrammet.

Detta kan ses som en utveckling av de intentioner till samverkan och gemensamma mål för myndigheterna inom rehabiliteringsområdet som regeringen redan har genomfört genom prop. 1996/97:63 i och med att det även inkluderar länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. För att underlätta genomförandet av utvecklingsprogram bör en särskild utredare tillkallas för att förbereda överläggningar om avtal om en samverkan med denna inriktning. Verksamheten bör följas upp löpande. Den bör göras en oberoende utvärdering under det tredje året. Därefter får ställ-

8.4 Individuella utvecklingsprogram

Regeringens bedömning: De utvecklingsprogram som föreslås i avsnitt 8.3 bör vara inriktade på individuell utveckling för de personer som är och riskerar att i långa tider förbli utan reguljärt arbete, eller annan egen försörjning eller som behöver rehabiliterande eller arbetsutbildande insatser. De individuella programmen bör utformas i samråd mellan den enskilde och de samverkande myndigheterna. De bör präglas av en grundläggande ömsesidighet, där även den enskilde gör ett åtagande och har ett ansvar.

Åtgärder och åtgärdstider bör, inom ramen för gällande regelverk, utformas med hänsyn till den enskildes speciella behov. Målet skall vara att de deltagande personerna skall öka sin anställbarhet och så snart som möjligt finna arbete på den öppna arbetsmarknaden, påbörja reguljära studier eller försörja sig genom eget företagande.

Skälen för regeringens bedömning: Behoven av insatser varierar kraftigt mellan olika individer beroende på förutsättningar och behov. Genom att arbeta med individuella utvecklingsprogram uppnås en mer flexibel anpassning av insatserna till den enskildes behov, samtidigt som samverkan mellan berörda aktörer underlättas.

I utvecklingsprogrammet bör anges vilka åtgärder som skall vidtas för att stärka den enskildes möjligheter att så snart som möjligt komma ut på arbetsmarknaden, påbörja reguljära studier eller försörja sig genom eget företagande. Det individuella utvecklingsprogrammet bör utformas i en dialog med den enskilde och präglas av en grundläggande ömsesidighet, där även den enskilde gör ett åtagande och har ett ansvar.

Individuella utvecklingsprogram bör upprättas för personer som är bosatta i den aktuella stadsdelen, som saknar arbete och som riskerar att bli arbetslösa under en längre tid eller är i behov av utbildningsinsatser eller annan åtgärd för att förbättra sin anställningsbarhet.

En tydlig arbetslinje

I målgruppen finns både män och kvinnor som får sin försörjning från olika ersättningssystem, som t.ex. arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring och/eller socialbidrag. En rätt till ersättning som intjänats inom eller som följer av något av dessa system skall inte påverkas av försöksverksamheten. Frågan om vilka ersättningar som bör utgå under tid i aktivitet behöver dock utredas närmare. Verksamheten bör kännetecknas av en strävan att så långt som möjligt kanalisera alla kontakter med den enskilde genom en kontaktpunkt.

Försöksverksamheten bör som tidigare nämnts bygga på en tydlig ömsesidighet. Rätten till ersättning från de olika ersättningssystemen är

kopplad till någon form av villkor eller krav på motprestation från den enskilde. Prop. 1997/98:165

Arbetslöshetsförsäkringen är en integrerad del av arbetsmarknadspolitiken och dess syfte är att verka som en omställningsförsäkring för personer med en fast förankring på arbetsmarknaden. Ersättning kan under en begränsad tid ges till den som blir arbetslös samt uppfyller vissa villkor för att underlätta för denna att hitta ett nytt arbete. Arbetslöshetsförsäkringen är ingen yrkesförsäkring. Det innebär att det ställs stora krav på den som blir arbetslös att söka och acceptera nytt arbete även utanför det yrkesområde där han eller hon tidigare varit verksam. Dessutom ställs krav på att godta en förändrad lön, flytta eller pendla till arbete, omskola sig eller delta i praktikåtgärder. Under tid i arbetsmarknadspolitisk åtgärd erhåller den enskilde ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen, s.k. utbildningsbidrag.

Kraven för rätt till ersättning sammanfattas i de s.k. grundvillkoren som handlar om att stå till arbetsmarknadens förfogande. För att få ersättning krävs att den sökande, förutom att ha uppfyllt ett s.k. arbetsvillkor, är arbetsför och oförhindrad att ta arbete minst tre timmar per dag och i genomsnitt 17 timmar per vecka, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och inte kan få lämpligt arbete. Om den sökande avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder träder sanktioner i kraft som i normalfallet innebär avstängning från rätt till ersättning i 60 ersättningsdagar. Den sökande kan även avstängas tills dess att förvärvsarbete utförts i 80 dagar om han eller hon upprepade gånger tackat nej till erbjudet arbete eller åtgärd.

Sjukpenning utges enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) vid sjukdom som sätter ned den enskildes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vid bedömning av om sjukdom föreligger skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Sjukpenning utges även när den enskilde genomgår en medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering som syftar till att förebygga sjukdom eller att förkorta sjukdomstid eller att helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmåga. Som villkor gäller att behandlingen eller rehabiliteringen har ordinerats av läkare och ingår i en av försäkringskassan godkänd plan.

Enligt bestämmelserna i AFL kan försäkringskassan dra in eller sätta ned ersättningen enligt AFL bl.a. om den som är berättigad till ersättningen vägrar att genomgå undersökning av läkare eller att följa läkares föreskrifter. Den enskilde kan också förlora rätten till ersättning om han eller hon utan giltig anledning vägrar att genomgå utredning för bedömning av det medicinska tillståndet, arbetsförmågan samt behovet av och möjligheterna till rehabilitering. Den enskilde är också skyldig att delta i erforderlig rehabilitering för att inte förlora sin rätt till ersättning.

Frågan om skyldigheter för den enskilde som uppbär socialbidrag och kommunernas aktiva åtgärder behandlas i regeringens proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Regeringen redogör där för principerna i socialtjänstlagen som innebär att socialbidraget skall utformas tillsammans med den enskilde och på ett sådant sätt att det på sikt stärker hans eller hennes förutsättningar för egenförsörjning. För att den

enskilde skall ha rätt till bistånd krävs att han/hon skall göra vad han/hon kan för att bidra till egen försörjning bl.a. genom arbete. Den som inte har arbete är skyldig att aktivt söka och även godta lämpligt anvisat arbete. I den skyldigheten ligger också deltagande i den verksamhet som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning. En arbetslös person kan också vara skyldig att delta i arbetssökarverksamhet, utbildning i svenska eller introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta inträde på arbetsmarknaden.

Åtgärderna i utvecklingsprogrammen

De individuella utvecklingsprogrammen bör utformas som enskilda åtgärder utifrån förutsättningar och behov i det enskilda fallet. Ett individuellt utvecklingsprogram bör t ex kunna innehålla en kombination av olika åtgärder som svenskundervisning integrerat med arbetsplatspraktik, arbetsträning, arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd. Åtgärderna i de individuella utvecklingsprogrammen skall syfta till att stärka den enskildes anställningsbarhet och möjliggöra en snar övergång till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden eller annan form av egen försörjning.

Det individuella behovet bör vara avgörande. Med tanke på de speciella skäl som föreligger till följd av långa tider utan reguljärt arbete och att de mest utsatta grupperna saknar reell möjlighet att konkurrera om de lediga jobben bör de möjligheter till förlängd åtgärdstid som finns för dessa grupper utnyttjas i syfte att stärka deras framtida position på arbetsmarknaden. Den enskilde skall således i vissa fall kunna få arbetsmarknadsåtgärder med förlängd varaktighet, dvs. att den specifika åtgärden kan vara mer än sex månader. Det individuella utvecklingsprogrammets hela längd bör avpassas till den enskilde deltagarens behov men bör inte vara längre än tre år. Den enskilde skall löpande prövas mot den ordinarie arbetsmarknaden.

De individuella utvecklingsprogrammen bör vara utåtriktade och sikta till att öka individernas rörlighet och kontaktytor, såväl genom praktikplatsernas förläggning som genom utbildningen. Det är också viktigt att det tidigt finns en dialog med potentiella arbetsgivare.

Ett individuellt utvecklingsprogram bör ses som ett erbjudande till individen och inte en rättighet. Det bör således krävas en aktiv insats av individen att tillsammans med berörda myndigheter lägga upp programmet. Det är vidare viktigt att individen är motiverad om programmet skall kunna ge ett lyckat resultat.

En grundtanke bakom de individuella utvecklingsprogrammen är att de skall motverka passivisering. De arbetslösa bör inte enbart erhålla kontantstöd utan kunna erbjudas en tillfällig sysselsättning parallellt med eller i avvaktan på annan åtgärd. För att klara detta kan det vara nödvändigt att erbjuda placering i särskilt anordnade sysselsättningsprojekt, som en del i det individuella utvecklingsprogrammet.

De statliga medel som utgår som stöd till de berörda kommunerna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen kan användas som en komplementär finansiering av avtalen eller av åtgärder inom ramen för dessa.

Likaså bör det finnas möjligheter till delfinansiering via den europeiska socialfonden, mål 3. Prop. 1997/98:165

Det är väsentligt att de olika kompetenser som finns i de samverkande myndigheterna kan utnyttjas på bästa sätt. Det är därför önskvärt att den personal som arbetar med personer i stadsdelen är samlade på ett ställe i stadsdelen. Arbetet kan också lättare synliggöras om man finns lokaliserad i området.

8.5 Gemensamma medborgarkontor i de utsatta stadsdelarna

Regeringens bedömning: Det bör ingå i de lokala utvecklingsavtalen att medborgarna i de utsatta stadsdelarna skall få tillgång till gemensamma medborgarkontor för såväl statliga som kommunala myndigheter.

Skälen för regeringens bedömning: I flera av de berörda stadsdelarna (bl.a. i Botkyrkas och Stockholms kommuner) finns idag kommunala medborgarkontor med inriktningen att erbjuda medborgarna samlad kommunal information men också enklare ärendehantering. Medborgarkontoren utgör ett skyltfönster för de olika kommunala myndigheterna. En brist i uppbyggnaden av dessa medborgarkontor har varit att de statliga myndigheterna sällan har varit integrerade i verksamheten.

I de lokala utvecklingsavtalen bör därför kunna ingå att dessa stadsdelar skall bli bland de första i landet där medborgarna får tillgång till gemensamma medborgarkontor för statliga och kommunala myndigheter. Det förutsätter att man lokalt kan komma överens om en medverkan från t.ex. arbetsförmedlingen och försäkringskassan i medborgarkontor i de utsatta stadsdelarna. Ett medborgarkontor kan på så sätt utgöra ett skyltfönster och inlussningspunkt för medborgarna till de samverkande myndigheterna. Möjligheterna att använda IT för en utbyggd service och samverkan bör utnyttjas.

Riksdagen har tagit ställning till frågan om utveckling av myndighetsutövning vid medborgarkontor. Verksamheten skall naturligtvis följa de riktlinjer för myndighetssamverkan avseende bl.a. sekretess som har lagts fast.

Regeringens bedömning: Frågan om socialtjänstens finansiering kommer att utredas av den särskilde utredaren som har fått i uppdrag att se över vissa frågor som gäller socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstens uppgifter (dir. 1997:109) bl.a. mot bakgrund av att socialbidraget för vissa grupper kommit att fungera som ett permanent försörjningsstöd.

Storstadskommitténs förslag: Kommittén lägger inte något konkret förslag som gäller socialbidraget men presenterar olika modeller för hur storstadskommunerna skulle kunna avlastas den del av bidraget som utbetalas av arbetsmarknadsskäl. Kommittén förordar därvid alternativet att staten övertar alla kostnaderna för socialbidraget.

Remissinstansernas synpunkter: Socialstyrelsen avstyrker kommitténs bedömning med motiveringen att en sådan lösning skulle skapa en felaktig incitamentsstruktur där kommunerna bedömer behovet av bidrag och staten betalar. Även Riksförsäkringsverket är starkt kritiska och menar att kommunen bör ha det yttersta ansvaret för sina invånare. Svenska Kommunförbundet menar att staten bör ta ett större ansvar när det gäller socialbidragen. Socialbidraget bör återgå till sin ursprungliga funktion att utgöra ett sista skyddsnät i stället för att som idag fungera som en permanent försörjningskälla för allt fler människor.

Skälen för regeringens bedömning: Socialbidrag är en mindre del av de totala transfereringarna till hushållen. Bidraget är tänkt att vara ett tillfälligt försörjningsstöd. Bidraget utgör det yttersta skyddsnätet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt, t.ex. genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet och är i denna funktion det mest utpräglat selektiva stödet. Socialbidraget är således den enda del av välfärdssystemet som är helt relaterad till det enskilda hushållets försörjningsbehov. Bidraget provas mot såväl den enskildes inkomster som tillgångar. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen (1980:620) och kan avse såväl ekonomiskt bistånd (socialbidrag) som vård och stöd i andra former.

Behovet av socialtjänstens insatser har ökat påtagligt under de senaste åren, särskilt när det gäller behovet av socialbidrag. Den främsta orsaken är den höga arbetslösheten. För att sanera den svenska ekonomin har det varit nödvändigt att förändra stora delar av välfärdssystemen. Förändringarna har framförallt gällt garanti- och ersättningsnivåer, men det har också i vissa fall funnits behov av att korrigera vissa systemfel som uppstått och som blivit tydligare under senare år.

Utvecklingen kan ha bidragit till att fler människor än tidigare ställts utanför det generella välfärdssystemet och tvingats söka socialbidrag. Socialbidraget har därför alltmer kommit att fungera som en allmän inkomstgaranti under längre tider för allt fler människor. Ansvaret för socialtjänsten inklusive kostnaderna för socialbidrag ligger hos kommunerna. Staten ger finansiellt stöd genom det generella statsbidraget. Dessutom utbetalas statlig ersättning för mottagandet av flyktingar och andra utländska medborgare som omfattas av flyktingmottagandet. För kommu-

ner och landsting finns också ett utjämnningssystem som syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamhet. Bland annat finns det en modell som har till syfte att utjämna strukturella kostnadsskillnader när det gäller individ- och familjeomsorgsverksamheten.

Regeringen delar Storstadskommitténs uppfattning att de ekonomiska problemen inom den offentliga sektorn har bidragit till att skapa svårigheter när det gäller finansieringen av socialtjänsten, bl.a. när det gäller kraftigt ökade kostnader för socialbidrag. Utvecklingen har varit mest uttalad i storstäderna och då framförallt i de utsatta bostadsområdena och att de kostnadsökningar detta fört med sig har ställt krav på nerdragningar i andra verksamheter. Det finns därför behov av att å ena sidan få till stånd en långsiktig stabilitet i resurserna på socialtjänstens alla områden och å andra sidan behoven och ambitionsnivån. Det gäller såväl äldre-, handikapp, och barnomsorg som individ- och familjeomsorg.

Regeringen anser dock inte att ett statligt övertagande av alla kostnader för socialbidragen vore en bra lösning på problemet. Ett system där en huvudman bedömer behovet av insatser och en annan betalar för dessa insatser har erfarenhetsmässigt visat sig leda till ännu större kostnader. Förutsättningen för att kunna finna andra och bättre lösningar är enligt regeringens bedömning bl.a. att samspelet mellan de generella trygghetssystemen och det individuellt behovsprövade socialbidraget analyseras på ett mer djupgående sätt än vad som hittills skett. Regeringen har därför tillkallat en särskild utredare som har fått i uppdrag att analysera socialbidraget och dess samband med övriga trygghetssystem utifrån de olika förändringar som skett under 1990-talet, särskilt när det gäller de statliga transfereringssystemen. Utredaren skall överväga hur systemen bättre skall kunna samverka i förhållande till varandra utan att arbetslinjen inom bidrags- och ersättningssystemen överges.

Eventuella behov av att förändra principerna för socialtjänstens finansiering skall analyseras utifrån behovet av att få till stånd en balans mellan å ena sidan en mer långsiktig stabilitet i resurserna på socialtjänstens alla omsorgsområden och å andra sidan behoven och ambitionsnivån. Förslag skall lämnas till hur det ekonomiska biståndet kan förändras så att det så långt som möjligt kan fungera som ett tidsbegränsat stöd för enskilda med mer tillfälliga sociala eller ekonomiska problem. Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 mars 1999. Regeringen avser därefter att återkomma med förslag.

Ekonomisk trygghet för vissa äldre invandrare

Regeringens bedömning: Den nuvarande situationen för vissa äldre invandrare är otillfredsställande. Det är viktigt att hitta en långsiktig lösning på deras försörjningsbehov.

Skälen för regeringens bedömning: Vissa äldre invandrare är i dag hänvisade till socialtjänsten på grund av att deras sammanlagda pensionsförmåner inte räcker till en godtagbar försörjning. Detta beror på att många personer som i dag invandrar till Sverige saknar pensionsrättigheter då de invandrar, antingen beroende på att landet de kommer ifrån

saknar pensionssystem eller att de där intjänat liten eller ingen pensionsrätt. Är personen ung vid tiden för invandringen till Sverige skapar detta inga problem. Personen uppfyller då vid tiden för sin pensionering kraven som ställs för att få svensk pension. Kraven enligt huvudregeln är att man för att få full folkpension skall ha arbetat i Sverige i 30 år alternativt varit bosatt 40 år i landet. Problem uppstår dock då äldre personer, vid t.ex. anhöriginvandring, invandrar till Sverige utan eller med små pensionsrättigheter från landet de utvandrat ifrån. De saknar samtidigt på grund av sin ålder möjlighet att tjäna in rätt till svensk pension som räcker till en godtagbar försörjning. Situationen har medfört en ökad belastning på socialbidragssystemet. Staten täcker dock kommunernas kostnader för flyktingar som är 60 år eller äldre när de anländer till Sverige.

Regeringen har i proposition 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken uttalat att frågan om ekonomisk trygghet för vissa äldre invandrare bör utredas av den särskilde utredaren som har fått i uppdrag att se över vissa frågor rörande socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstens uppgifter (dir. 1997:109).

9 Goda uppväxtvillkor för barn och ungdom och en förstärkning av utbildningen i storstadsregionerna

9.1 Inledning

Såsom beskrivits i avsnitt 3 är storstädernas utsatta stadsdelar mycket barnrika. Medan 18 procent av befolkningen i storstadsregionerna bor i områden med mycket låga eller extremt låga inkomster så bor inte mindre än 36 procent av storstadsregionernas barn och ungdomar i dessa områden. Omkring 56 procent av barnen och ungdomarna i dessa områden har utländsk bakgrund, dvs. minst en förälder är född utomlands. Enligt storstadskommittén blir allt fler barn med utländsk bakgrund i de utsatta bostadsområdena föremål för socialtjänstens insatser. Storstadskommittén redovisar rapporter som visar att många barn i utsatta områden inte klarar testerna vid fyraårskontrollen och att försenad tal- och språkutveckling är ett vanligt problem.

Barn i socialt utsatta områden står många gånger utanför barnomsorgen. I storstädernas utsatta områden har endast 55 procent av barnen tillgång till barnomsorg jämfört med över 70 procent för riket. Fler elever i utsatta stadsdelar lämnar skolan med ofullständiga betyg. Omkring 20 procent av eleverna som slutade grundskolan år 1994 hade låga eller ofullständiga betyg. Motsvarande andel för storstäderna i övrigt var drygt 9 procent. Medelbetygen för skolorna i dessa områden är lägre än övriga skolor. Övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högre utbildning är generellt lägre i de utsatta stadsdelarna än genomsnittet för både storstäderna och riket som helhet.

Att förändra denna situation och ge barn, ungdomar och vuxna i de utsatta stadsdelarna möjlighet att skaffa sig en kvalificerad och meriterande utbildning är en av de stora utmaningarna inför det kommande seklet.

Regeringen har tidigare i denna proposition angett följande mål för de utsatta stadsdelarna med direkt anknytning till barn- och ungdomsfrågorna och utbildningssektorn.

- det svenska språkets ställning skall stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen.
- alla elever skall ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik.
- utbildningsnivån i den vuxna befolkningen måste höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens skall erbjudas detta.

Regeringen bedömer att barns och ungdomars uppväxtvillkor i dessa stadsdelar bör förbättras även i andra avseenden. Så är t.ex. tillgång på en utvecklande och spännande kultur- och fritidsverksamhet av största vikt för barns och ungdomars utveckling

9.2 Deltidsförskola i socialt utsatta stadsdelar

Regeringens bedömning: Inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen mellan staten och storstadskommunerna bör 150 miljoner kronor per år fördelas under perioden 1999–2001 för att underlätta för kommunen att erbjuda förskola från tre års ålder till barn i storstädernas utsatta bostadsområden. Syftet är att förbättra barns integrationsmöjligheter i samhället. Förskolans omfattning och inriktning fastställs i de lokala utvecklingsavtalen.

Bakgrunden till regeringens förslag: I flera av storstädernas utsatta bostadsområden pågår ett antal projekt och försöksverksamheter vad gäller nya modeller av förskoleverksamhet. År 1995 anvisade regeringen efter initiativ från Storstadskommittén och Allmänna arvsfondsdelegationen 45 miljoner kronor för att under en treårsperiod utveckla, pröva och utvärdera olika modeller av förskoleverksamhet i syfte att öka barns integrationsmöjligheter i samhället. Medlen avser i huvudsak kostnader för verksamhet som bedrivs i ett samarbete mellan ideella organisationer och kommunen. Ett 20-tal projekt har hittills beviljats medel, och verksamheten pågår fortfarande i ett antal av de berörda områdena. Flertalet projekt handlar om språkstimulans, föräldrastöd och pedagogiska metoder.

Anslaget för särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden har i ett antal kommuner använts för utvecklingsarbete för att stödja barns språk. Insatserna har avsett en rad olika modeller för utvecklingsarbete i storstadskommunernas utsatta områden. Stockholms stad har t.ex. inrättat ett språkcentrum i Rinkeby med inriktning på tvåspråkighet i samarbete mellan kommunen och Stockholms universitet. I Rågsved har tyngdpunkten lagts på i första hand sexåringarnas språkutveckling inför skolstarten, syftet är att alla barn skall behärska svenska språket senast i årskurs 9. I Rosengård i Malmö kommun bedrivs ett samverkansprojekt

mellan barnomsorg och skola för att bl.a. pröva nya vägar för övergångar mellan de olika skolformerna. Södertälje kommun har startat förskolor i tre stadsdelar, med verksamhet tre timmar per dag, i syfte att höja kunskaperna i svenska språket. I dessa språkförskolor ingår även tvåspråkig personal. Botkyrka kommun har erbjudit avgiftsfri förskola under tre timmar för i första hand alla hemmavarande femåringar i de socialt utsatta områdena. Även i andra kommuner förekommer förskolor med inriktning på att stärka språkutvecklingen hos barn som inte har tillgång till den ordinarie barnomsorgen.

Skälen för regeringens bedömning: Storstadskommittén visar i sitt delbetänkande *Att växa bland betong och kojor – Om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden* (SOU 1997:61) att betydligt färre barn får del av den reguljära barnomsorgen i storstädernas utsatta områden, jämfört med landet i övrigt.

Den sociala miljön och den pedagogiska stimulans som barn möter under barndomsåren påverkar deras förutsättningar för utveckling och lärande. Flera studier, däribland den långsiktiga uppföljningen i det s.k. FAST-projektet, visar att barn som tidigt gått i daghem klarar sig bättre i skolan än barn som inte gått där. Förskolans pedagogiska roll förstärks ytterligare genom den läroplan som regeringen föreslår i proposition 1997/98:93. Förskolans inriktning fastställs i läroplanens mål och skall bl.a. bidra till att barnen utvecklar öppenhet, respekt, solidaritet och tolerans. Språket har en framskjuten plats i förskolan, eftersom språkutveckling och identitetsutveckling är nära förbundna med varandra. Språket bidrar till gemenskap mellan människor och ökar möjligheterna till delaktighet och inflytande och därför har också kunskaper i det svenska språket stor betydelse för barnens möjligheter att kommunicera och delta i gemenskap med andra.

För att barn i storstädernas utsatta områden skall få tillgång till förskolans pedagogiska verksamhet och stöd i sin språkutveckling bör förskola erbjudas minst tre timmar om dagen till barn från tre års ålder. I förskolorna i de utsatta områdena bör därför stor vikt läggas på en medveten satsning på det svenska språket. Förskolan bör också bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att bibehålla och utveckla sitt modersmål. En integrering mellan svenska barn och barn med annat modersmål skall eftersträvas.

I de lokala utvecklingsavtalen skall kommunernas åtaganden preciseras, bl.a. vad gäller omfattning och inriktning för verksamheten. Olika former av modeller, t.ex. när det gäller uppsökande verksamhet och föräldrasamarbete, kan behöva utvecklas för att kunna tillgodose barns och föräldrars olika behov.

9.3 Skolan och segregationen

De allra flesta barnen går i den grundskola som ligger närmast hemmet. Det betyder att den sociala strukturen i ett bostadsområde återspeglas i de skolor som finns i området. Detta gäller framför allt skolor med årskurserna 1–6, eftersom de är mindre och därmed har ett mer homogent upptagningsområde. Skolor med årskurserna 7–9 och i ännu högre grad

gymnasieskolor har ett vidare upptagningsområde och får därför en mer allsidig social struktur än skolorna för de yngre barnen. Prop. 1997/98:165

Den invandrapolitiska kommittén belyser detta förhållande genom att beskriva situationen i Malmö åren 1994–1995 (*SOU 1996:55: Sverige, framtiden och mångfalden*). För analysen delade man in stadens skolor i följande fyra kategorier med avseende på andelen elever med utländsk bakgrund.

- | | |
|------------------------------|---------------|
| – Svenska skolor | - 19 procent |
| – Svenskdominerade skolor | 20-49 procent |
| – Invandrardominerade skolor | 50-79 procent |
| – Invandrarskolor | 80-99 procent |

Endast 11 procent av barnen med utländsk bakgrund gick i svenska skolor i årskurs 1-3. Andelen steg med någon procentenhet i årskurs 4-6 respektive årskurs 7-9. I gymnasieskolan var andelen drygt 70 procent. Om man också räknar in de svenskdominerade skolorna stiger andelen för barn med utländsk bakgrund till 40, 43 respektive 45 procent i grundskolan. I gymnasieskolan blir den 100 procent, eftersom det inte finns någon gymnasieskola i Malmö där minst hälften av eleverna har utländsk bakgrund.

Kampen för den sammanhållna och likvärdiga skolan är nödvändig och har på många sätt varit framgångsrik. Även om Sverige i jämförelse med andra länder är ett ovanligt jämlikt samhälle och har en ovanligt jämlik skola så kan man konstatera att skolan är en del av ett samhälle som riskerar att bli allt mer segregerat och ojämlikt. Klassklyftorna har vidgats och segregationen har tilltagit. Även om huvudorsakerna till problemen ligger utanför skolan, måste skolans organisation och innehåll utvecklas i riktning att motverka den negativa utvecklingen. Kommunerna behöver därför uppmärksamma att fördelningen av resurser mellan skolorna inom resp. kommun behöver anpassas efter de skiftande behoven i olika stadsdelar så att ojämlika förhållanden rättas till.

9.4 Särskilda insatser för språkutveckling i skolan

Regeringens bedömning: 50 miljoner kronor bör anvisas för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för särskilda insatser för språkutveckling i utsatta storstadsområden. Medlen skall fördelas i de lokala utvecklingsavtal som skall tecknas med storstadskommunerna.

Bakgrunden till regeringens förslag: Vår förmåga att göra oss förstådda och att förstå är en viktig del av vår personlighet. Det är genom språket vi kan uttrycka vår personlighet och det är genom det vi får intryck som kan utveckla oss som individer. Därför är det viktigt att ha tillgång till språket för att kunna förmedla och för att kunna ta del av synpunkter. Språket blir därmed också intimt förknippat med demokratin.

Det skrivna ordets betydelse har blivit allt viktigare. I dag ställs mycket höga krav på att hantera, tillgodogöra sig och värdera stora textmängder både i yrkeslivet och i samhällslivet. I snart sagt alla arbeten ingår i dag

att själv producera texter, ofta med datorns hjälp. Kraven på läs- och skrivförmåga har ökat dramatiskt. Därmed blir också skolans roll allt viktigare.

Skolgången är speciellt betydelsefull för de barn med utländsk bakgrund som genom skolan kanske har sin enda möjlighet att skaffa de kunskaper och erfarenheter som är nödvändiga för att erövra en plats i det svenska samhället. Många elever med utländsk bakgrund lever i dag i miljöer där få människor har svenska som modersmål och får i skolan den första möjligheten att lära sig god svenska.

År 1995 beslutade riksdagen på regeringens förslag att svenska som andraspråk skall betraktas som ett eget ämne i alla skolformer och att timplanen för gymnasieskolan skall ändras så att svenska som andraspråk utgör ett kärnämne och ett alternativ till kärnämnet svenska. Samtidigt fastställde regeringen grundskolans kursplan i svenska som andraspråk.

Undervisningen i svenska som andraspråk är obligatorisk för elever som behöver undervisningen. De kunskaper som undervisningen i ämnet skall ge är jämförbara med de som undervisningen i svenska som modersmål skall ge. Godkänt betyg i svenska som andraspråk skall ge behörighet för vidare studier. Därmed är svenska som andraspråk ett likvärdigt alternativ till undervisningen i svenska som modersmål.

Skälen för regeringens bedömning: En av skolans viktigaste uppgifter är att skapa goda möjligheter för elevernas språkutveckling. Skolan skall ge eleverna möjlighet att använda och utveckla sina färdigheter i att lyssna, läsa, skriva och kunna tala god svenska. Språkutveckling, identitetsutveckling och kunskapsutveckling går hand i hand. Språket understödjer tankearbetet. Det svenska språket är nyckeln till samhället, till arbetsliv och vidare utbildning.

I de utsatta stadsdelarna med få elever med svenska som modersmål skapas en språkmiljö i och utanför skolan, som försvårar språkinläringen och ger för få naturliga tillfällen att använda det svenska språket. Man kan bo, leka, idrotta och umgås och hela tiden använda sitt eget modersmål. Denna segregering av boendet och skolan gör det svårare för barn, ungdomar och vuxna att lära sig och utveckla det svenska språket. 50 miljoner kronor bör därför anvisas för vardera åren 1999, 2000 och 2001 för särskilda insatser för språkutveckling i de utsatta stadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. I avtalen bör man även reglera kommunens motprestation.

Det föreslagna stimulansbidraget skall stimulera skolor i utsatta bostadsområden att hitta nya vägar att bidra till invandrarelevs språkutveckling i svenska. Bidraget skall syfta till att genom olika aktiviteter i och utanför skolan främja språkutvecklingen i svenska hos invandrarelever och ge eleverna bättre möjligheter till undervisning av hög kvalitet. Språkträning genom olika kulturella uttrycksformer och olika kamrattstödjande insatser kan vara ett sätt att utveckla språket.

I de utsatta stadsdelarna är samarbetet med föräldrarna särskilt viktigt. Dessa har en avgörande betydelse för att barnet skall klara skolgången. Bidraget bör också kunna användas till projekt som uppmuntrar till ökat föräldrainflytande.

9.5 Försöksverksamhet med lärlingsutbildning inom gymnasieskolan

Prop. 1997/98:165

Fr.o.m. läsåret 1997/98 har möjlighet öppnats för en alternativ utbildningsväg inom program med yrkesämnen enligt förordningen om försöksverksamhet med lärlingsutbildning inom gymnasieskolan (1997:762). Syftet med denna lärlingsutbildning är att möta arbetslivets förändrade kompetensbehov, att ge arbetslivet möjlighet att vara med och påverka utbildningens innehåll och genomförande samt att ge eleverna möjlighet att genomföra en större del av utbildningen inom ett nationellt program på en arbetsplats.

Lärlingsutbildningen skall uppnå samma program- och kursplanemål som utbildning på ett nationellt program. Den skall ge grundläggande behörighet till universitet och högskolor. Kommunen är huvudman för lärlingsutbildningen, vilket innebär att elevstatus råder under hela utbildningstiden. Berörda branschorganisationer och parterna på arbetsmarknaden skall ingå i ett programråd som tillsammans med skolan medverkar i planering och genomförande av utbildningen.

Regeringen har t.o.m. maj 1998 beviljat 21 ansökningar för start av pilotprojekt varvid kommunerna beräknat att kunna erbjuda ca 300 lärlingsplatser.

Lärlingsutbildning som utbildningsalternativ kan innebära en utökning av den enskilda gymnasieskolans utbildningsutbud inom ett eller flera program genom ett utökat samarbete med näringslivet och den offentliga sektorn inom det egna upptagningsområdet. Lärlingsutbildning kan också bidra till återväxten inom smala yrkesområden eller små företag där utbildningen på ett nationellt program inte passar. Lärlingsutbildning kan medverka till att mindre företag som inte kan ta emot ett flertal ungdomar för APU ändå ställer sig positiva till att samarbeta med gymnasieskolan för att ta emot en elev enligt lärlingsalternativet.

Många ungdomar i de utsatta storstadsområdena har svårt att fungera i den traditionella gymnasieskolan. En utbildningsform som lärlingsutbildningen med en kombination av teori och arbetsplatsförlagd praktik kan vara ett bra alternativ för dessa ungdomar. Regeringen kommer därför att vidta åtgärder för att stimulera kommunerna i storstadsregionerna att starta pilotprojekt med lärlingsutbildning inom gymnasieskolan.

9.6 Utbildningsinsatser för vuxna

Regeringens bedömning: 20 miljoner kronor bör anvisas för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för särskilda insatser för arbetslösa invandrare och sfi-studerande, främst för extra personalresurser i kommunerna i samband med anskaffning av praktikplatser. Medlen bör i huvudsak fördelas inom ramen för utvecklingsavtalen men andra kommuner kan också komma att vara aktuella. Vid fördelningen av stödet bör andelen arbetslösa invandrare inom kommunen beaktas.

Skälen för regeringens bedömning: För att bättre tillgodose vuxna invandrades behov av undervisning i svenska och öka rekryteringen av invandrare till kunskapslyftet behöver riktade satsningar göras för att i ökad utsträckning få till stånd utbildning där praktik på arbetsplats kan kombineras med utbildning i svenska.

Avsikten är att samtidigt åtgärda två problem som möter många invandrare på dagens svenska arbetsmarknad; dels avsaknad av erfarenhet från svenskt arbetsliv och dels otillräckliga kunskaper i svenska språket. Insatserna bör således riktas till arbetslösa invandrare och sfi-studerande. Vuxna invandrare som går på sfi eller annan svenskundervisning inom vuxenutbildning och som har en yrkesutbildning från sitt hemland bör få möjlighet att praktisera inom sitt yrkesområde i kombination med svenskundervisning. Praktiken bör kunna ge individen möjligheter att använda språket i ett yrkesmässigt sammanhang och samtidigt erfarenhet av att utöva yrket i en svensk miljö. Genom en sådan kombination av språkträning och yrkespraktik kan invandrare både få ökad möjlighet att praktisera och utveckla sina svenskkunskaper och erhålla erfarenhet av de sociala och kulturella spelreglerna på svenska arbetsplatser, och därmed också ökade förutsättningar att få ett arbete.

Kommunerna har i dag små resurser för att anordna en sådan kombination av utbildning och yrkespraktik. Särskilt i kommuner med hög andel arbetslösa invandrare behövs förstärkta resurser, såväl inom kommunernas studievägledning som inom arbetsförmedlingarna, för att få fram lämpliga praktikplatser. Särskilda kontaktpersoner kan behövas för att etablera kontakt mellan arbetsgivare och invandrare. Erfarenheter från kommuner som lyckats få till stånd praktikplatser för invandrare visar att det som behövs är särskilda uppsökare som tillsammans med den enskilda tar personlig kontakt med arbetsgivare. Både praktiken och undervisningen skall ingå i de individuella handlingsplaner som skall upprättas.

Regeringen föreslår att 20 miljoner kronor av de medel som i 1998 års vårproposition avsatts för framtidsområdet Ett Sverige för alla bör avsättas för detta ändamål under vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001. Stödet bör gå till kommunerna för särskilda insatser för arbetslösa invandrare och sfi-studerande, främst för extra personalresurser i samband med anskaffning av praktikplatser. Medlen skall i huvudsak fördelas inom ramen för utvecklingsavtalen, men andra kommuner kan också komma att vara aktuella. Vid fördelningen av stödet bör man beakta andelen arbetslösa invandrare inom resp. kommun.

Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp bestående av representanter från utbildnings-, arbetsmarknads- och inrikesdepartementen för att följa utvecklingen för invandrare i kunskapslyftet. Det gäller såväl rekrytering till utbildningsplatser som eventuellt behov av ytterligare åtgärder för att stimulera varvning mellan utbildnings- och praktikinsatser. Frågan om interkommunal samverkan för att effektivisera svenskundervisningen bör också uppmärksammas. Till arbetsgruppen bör också knytas kontaktpersoner från Skolverket, Kommunförbundet, Folkbildningsrådet och det nya Integrationsverket.

Regeringens bedömning: Från anslaget A13 Bidrag till viss verksamhet inom vuxenutbildningen bör 5 miljoner kronor avsättas år 1999 för utvecklingsinsatser i syfte att stimulera rekrytering av lågutbildade vuxna i storstäderna till kunskapslyftet. Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp med representanter från berörda kommuner för att driva utvecklingsarbetet.

Bakgrunden till regeringens förslag: Såsom redovisats i avsnitt 3 finns det stora skillnader i utbildningsnivå inom storstadsregionerna. En stor del av de vuxna i dessa bostadsområden saknar utbildning motsvarande gymnasiekompetens och många har bristande kunskaper även på grundskolenivå.

Den femåriga vuxenutbildningssatsningen 'Kunskapslyftet' som inleddes hösten 1997 är därför av stor betydelse för storstadsregionerna. Regeringen tillkallade hösten 1996 en särskild delegation med företrädare för utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och handels-, inrikes- samt finansdepartementet med uppgift att inledningsvis leda och följa vuxenutbildningssatsningen. Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 16, avsnitt 4.3.5 Vuxenutbildning i förändring) angett att delegationens uppgifter skall övertas av Skolverket fr.o.m. 1 juli 1998.

Regeringens och riksdagens intentioner har förmedlats och diskuterats i nära dialog mellan delegationen och kommunerna. Staten bidrar med ett särskilt statsbidrag som totalt för landet motsvarar kostnaderna för ca 104 000 årsstudieplatser på gymnasial nivå och 5 000 platser i grundläggande vuxenutbildning. Kommunerna har getts det fulla ansvaret för att inventera utbildningsbehovet hos målgruppen, utveckla stödinsatser som kan minska tröskeln in i vuxenutbildningen och anordna eller upphandla utbildningen. Kommunerna får genom det statliga stödet möjlighet att kraftigt utöka volymen för vuxenutbildning. Redan under hösten 1997 genomförde kommunerna utbildning motsvarande 97 000 årsstudieplatser på gymnasial nivå.

Målgruppen för kunskapslyftet är i första hand vuxna arbetslösa som saknar treårig gymnasiekompetens, i andra hand anställda som saknar motsvarande kompetens. Vuxna som har störst behov av utbildning och som hittills har fått minst av samhällets utbildningsresurser skall få möjlighet att bygga på med nya kunskaper. Kartläggning av utbildningsbehov genomförs i nära samverkan med arbetsförmedling, fackliga organisationer och arbetsgivare. Olika former av uppsökande verksamhet, som kan behövas för att motivera studieovana vuxna, genomförs ofta i nära samverkan med lokala fackliga organisationer.

Satsningen på ett nationellt kunskapslyft har också som uppgift att förnya och utveckla vuxenutbildningen; organisatoriskt, innehållsmässigt och pedagogiskt. Kommuner och arbetsförmedlingar bör utveckla gemensamma vägledningscentra där både resurser och yrkeskompetens samverkar för att ge den sökande bästa möjliga underlag för att göra väl övervägda studieval. De nya arbetsförmedlingsnämnderna har på många

håll en viktig roll för att se till att samverkan kring kunskapslyftet leder till att resurserna tas tillvara på ett effektivt sätt.

De statliga medlen har fördelats med hänsyn till arbetslöshet och utbildningsnivå i respektive kommun, inriktning och omfattning av kommunens satsning samt de utvecklingsinsatser som kommunen planerat och redovisat i sin ansökan. Statens stöd för utökning av vuxenutbildning förutsätter att kommunerna upprätthåller tidigare nivå på den gymnasiala vuxenutbildning som kommunerna själva bekostat. De sju storstadskommuner som har de mest utsatta bostadsområdena uppbär under 1998 sammanlagt 349 miljoner kronor i statsbidrag för genomförande av kunskapslyftet. Mest pengar går till Stockholms kommun (122 miljoner kronor) och till Göteborg (110 miljoner kronor).

Ett antal kommuner har också fått stöd för en utökning av grundläggande vuxenutbildning. Hänsyn har då tagits till arbetslöshet, utbildningsnivå, andel utomnordiska invandrare samt kommunens egen satsning på grundläggande utbildning för vuxna. De sju storstadskommunerna har under 1997 tilldelats 13,5 miljoner kronor för platser på grundskolenivå inom kunskapslyftet.

Skälen för regeringens bedömning: Som ett led i satsningen på utveckling i storstadsregionerna tillsätter regeringen en särskild arbetsgrupp för kunskapslyftet i storstäderna i syfte att stimulera rekrytering av lågutbildade vuxna till vuxenutbildning. Vidare bör 5 miljoner kronor anvisas för särskilt riktade insatser under år 1999. Arbetsgruppen bestående av representanter för kommunerna i de tre storstadsregionerna skall ges i uppgift att utveckla strategier och förslag på åtgärder i syfte att nå studieovana och lågutbildade vuxna. Arbetsgruppen bör i sitt arbete samverka med länsarbetsnämnder, folkbildning, fackliga organisationer, arbetsgivare samt andra berörda i regionen. Arbetsgruppen får i uppdrag att utarbeta förslag till motivationsskapande insatser, rekrytering, upprättande av individuella handlingsplaner, informations- och marknadsföringsåtgärder samt i samarbete mellan kommuner bedriva samarbetsprojekt och aktivt stimulera erfarenhetsutbyte. Inom ramen för gruppens arbete bör även ingå att stimulera att pilotprojekt med lärlingsutbildning kommer till stånd i storstadsregionerna i enlighet med vad som beskrivs i kap. 9.5.

IT-baserade läromedel för svenska som andraspråk samt svenska för invandrare (sfi)

Regeringens bedömning: Det nationella centret för svenska som andraspråk och sfi vid Lärarhögskolan i Stockholm ges i uppdrag att i samverkan Svenska Kommunförbundet utveckla IT-baserade läromedel för svenska som andraspråk och för sfi. För ändamålet bör 1,5 miljoner kronor avsättas för år 1999 från anslaget A2 Utveckling av skolväsende och barnomsorg.

Bakgrunden till regeringens bedömning: Regeringen har uppdragit åt Lärarhögskolan i Stockholm att inrätta ett nationellt resurscentrum för utveckling av svenska som andraspråk och av svenskundervisningen för

invandrare (sfi). Detta centrum skall fungera som ett stöd till lärare och kommuner i frågor som rör sfi och svenska som andraspråk. I uppgifterna ingår att samla, sammanställa och förmedla kunskap och erfarenheter inom området. Centret skall också stödja och informera om läromedelsutveckling och IT-frågor. Verksamheten skall bedrivas som en försöksverksamhet under tre år.

Vid Göteborgs universitet har ett centrum med uppgiften att bedriva forskning om svenska som andra språk och utveckling av undervisning för invandrare inrättats.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av stor vikt att läromedlen för invandrarundervisningen utvecklas och att man tar tillvara de framsteg som gjorts inom multimediaområdet. Det råder en brist på avancerade IT-baserade läromedel för kärnämnet Svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare (sfi). En utveckling av bra IT-baserade läromedel skulle kunna förbättra elevernas studieresultat och göra dem mer förtroga med datoranvändningen. Regeringen har därför för avsikt att ge det nyligen inrättade nationella centret för svenska som andraspråk och sfi vid Lärarhögskolan i Stockholm i uppdrag att i samverkan med Kommunförbundet utveckla bra IT-baserade läromedel för svenska som andraspråk och för sfi. För ändamålet bör 1,5 miljoner kronor avsättas under år 1999 från anslaget A2 Utveckling av skolväsende och barnomsorg.

9.7 Folkbildningens roll för utsatta grupper i storstäderna

Regeringens bedömning: Folkbildningen bör fortsätta sina ansträngningar att genom kultur- och bildningsarbete underlätta en integration mellan invandrare och svenskar. Särskilt i storstädernas ytterområden bör folkbildningen, inte minst studieförbunden, kunna spela en stor och viktig roll på detta område.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i proposition 1997/98:115 om folkbildning redovisat sin syn på studieförbundens och folkhögskolans roll i integrationsarbetet mellan invandrare och svenskar. Folkhögskolor och studieförbund kan aktivt bidra till att en ökad integration förverkligas i samhället. Genom sina insatser har folkbildningsarbetet påtagligt ökat utsatta gruppers delaktighet i samhället. Inte sällan är det just via folkbildningen som människor med olika bakgrund möts på jämlika och likvärdiga villkor.

Folkbildningen står för grundläggande demokratiska värden och lika rättigheter och möjligheter för män och kvinnor. Detta är av särskild vikt i integrationsarbetet. Både studieförbund och folkhögskolor har också visat att de kan göra betydelsefulla insatser i arbetet med att förebygga och motverka främlingsfientlighet och rasism.

Folkbildningen kan även bidra till integrationsarbetet på andra sätt. Folkhögskolorna kan erbjuda rika möjligheter för invandrade och svenskar att träffas och att arbeta tillsammans i konkreta utbildningssituationer.

Det gäller särskilt de folkhögskolor som bedriver verksamhet i storstäderna. Även studiecirklar, som samlar människor som invandrat från olika länder och svenskar kring gemensamma intressen, är viktiga. Det kan vara ett bra komplement till svenskundervisningen för invandrare, oavsett om denna bedrivs i kommunal regi eller inom folkbildningen som ett uppdrag från en kommun.

Flera undersökningar har visat att vuxna invandrare som har varit en kort tid i Sverige sällan kommer i kontakt med svenskar. Det finns många erfarenheter av att både invandrare och svenskar som träffas i t.ex. studiegrupper upplever en stark gemenskap, som de tidigare inte trott vara möjlig. Även i samverkan med organisationer som har bildats av invandrare eller på etnisk grund kan folkbildningen bidra med att skapa nya vägar för människor från olika kulturer att mötas i ett gemensamt samhällsarbete.

Folkbildningen har en lång tradition av att erbjuda svenska för invandrare. För många invandrare var det genom folkbildningen man fick den första kontakten med det svenska språket och det svenska samhället. Folkbildningen har alltjämt en viktig roll för att ge invandrare rika möjligheter till att träna, öva och förbättra sina språkfärdigheter i svenska. Samtidigt är det just som mötesplats mellan olika kulturer och mellan människor med olika bakgrund och ursprung som folkbildningen kanske har sin viktigaste roll för att förverkliga målen för integrationspolitiken.

9.8 Kultur-, idrotts- och fritidsverksamheter i de utsatta stadsdelarna

Regeringens bedömning: I syfte att förbättra barns och ungdomars uppväxtvillkor i de utsatta stadsdelarna och stimulera deras utveckling till kreativa och ansvarstagande människor avsätts 10 miljoner kronor till idrotts- och fritidsverksamhet och 10 miljoner kronor till kulturverksamhet under åren 1999–2001. Fördelningen av medel skall ske i de lokala utvecklingsavtal som skall tecknas med berörda kommuner.

Skälen för regeringens bedömning: Tillgång till en utvecklande och spännande kultur- och fritidsverksamhet är av största vikt för barns och ungdomars utveckling. Det handlar om glädjen i att få uttrycka sig själv, att finna sin identitet i samspel med andra och om att få vara med och ta ansvar i ett demokratiskt sammanhang.

Genom flera tidigare satsningar finns en gedigen samlad erfarenhet av projektverksamhet inom *fritidsområdet* inom de berörda stadsdelarna. Det är viktigt att denna erfarenhet tas till vara när de lokala utvecklingsavtalen tecknas. Viktiga erfarenheter finns från det s.k. PLUS-projektet (Projektet för Lokal Utveckling genom Samverkan) som under åren 1991–1995 genomfördes i tolv stadsdelar i fem storstadsområden. Inom projektet utvecklades metoder för arbete med ungdomar i eftersatta bostadsområden genom att stimulera en ökad lokal samverkan mellan offentliga förvaltningar, föreningar och andra ideella organisationer. Mot-

Inom ramen för utvecklingsavtalen bör stöd kunna ges till pilotprojekt i skolan som främst engagerar flickor och unga kvinnor i föreningar och annan fritidsverksamhet. Medlen bör i första hand ges till projekt som prövar nya former och idéer. I arbetet skall särskilt uppmärksammas de förslag och idéer som fördes fram i betänkandet *Fritid i förändring* (SOU 1996:3) från Utredningen om jämställd fritid.

Stöd till *idrotten* bör avse projekt som syftar till att stärka idrottsverksamheten i de utsatta stadsdelarna. Inom idrotts- och fritidsverksamheten bör i utvecklingsavtalen betoningen ligga på stöd till ideella organisationers samverkan med offentlig förvaltning.

Kultur är identitetsstärkande och har stor genomslagskraft bland barn och ungdomar. Kultur är också kommunikation och med hjälp av museer, teater, poesi, dans, musik, måleri, skulptur, fotografi osv skapas bilder av det förflutna, av samtiden, av makten och av människorna. Med hjälp av de konstnärliga uttrycksmedlen kan barn och ungdomars uppväxtvillkor i de utsatta stadsdelarna förbättras.

Storstädernas förorter med sitt myller av människor från olika delar av världen bör kunna ses som en underutnyttjad rikedom; som en tillgång och som en möjlighet. Varje förort har sin egen karaktär och är många människors hembygd. En av utgångspunkterna för insatser i utsatta stadsdelar bör därför vara att via kulturen synliggöra både den gemensamma historien och medborgarnas olika historia.

Inom kulturområdet har insatser gjort för att stärka utvecklingen i hela landet och i stor utsträckning kommer detta även storstadsregionerna till del. Som exempel kan nämnas att en arbetsgrupp inom kultur- och utbildningsdepartementen arbetar med att ta fram en ny strategi för kultur i skolan. Backa teater i Göteborg har t.ex. regeringens särskilda uppdrag att under åren 1997-99 utveckla barn- och ungdomsteatern. Dess repertoar riktar sig bl.a. till ungdomar i Göteborgs invandratäta områden och tar upp centrala problemställningar med anknytning till människorätt och tolerans. Vidare har en kommitté tillsatts under år 1998 med uppgift att driva ett Forum för världskultur i Södra Teaterns lokaler i Stockholm. Försöksverksamheten bedrivs i samverkan mellan staten, Stockholms läns landsting och Stockholms stad. Dess huvuduppgift är att lyfta fram den kulturella mångfalden i samhället och verka för att alla de kulturer som numera finns representerade inom befolkningen erkänns och uppmärksammas i kulturlivet. Stockholmsregionen kommer att utgöra en viktig bas för verksamheten, men Forum för världskultur förutsätts göra aktiva insatser även inom övriga storstadsregioner.

Inom museiområdet har ett handlingsprogram som bygger på rapporten *Kunskap som kraft* (Ds 1996:74) arbetats fram. I programmet behandlas bl.a. hur museerna med sitt arbete kan motverka främlingsfientlighet och rasism. Regeringen har för detta ändamål avsatt särskilda medel till Statens historiska museer, Naturhistoriska riksmuseet, Statens konstmuseer, Folkens museum – etnografiska, Nordiska museet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Riksutställningar. Handlingsprogrammet förväntas inledningsvis få störst betydelse i storstäderna.

I några av storstädernas förortsområden pågår projekt som syftar till att synliggöra de historiska perspektiven. Huddinge kommun var en av de första kommunerna att betona vikten av detta och har goda erfarenheter av en kampanj för att motverka bristen på historiska perspektiv i den egna kommunen. Stockholms läns museum bedriver liknande projektverksamhet i ett par av Stockholms norrförorter.

Utan kultur kan hembygden i storstaden inte synliggöras. I förorterna skapar den unga generationen ur ett antal olika kulturer tillsammans vår tids kultur. Instrumenten för detta är skapandet och ett gemensamt språk. Befintliga resurser i form av lokaler, kunskap och kompetens ger goda förutsättningar för att åstadkomma kulturcentrum i förorterna som kan verka identitetsskapande, ge förutsättningar för en levande hembygd och stimulera barns och ungdomars utveckling till kreativa och ansvarstagande människor.

I de lokala utvecklingsavtal för utsatta stadsdelar som skall tecknas med berörda kommuner bör det kunna ingå åtgärder som syftar till att stimulera barns och ungdomars kulturella utveckling och möten med ett levande, professionellt kulturutbud. För detta ändamål avsätts 10 miljoner kronor under åren 1999–2001. Statens kulturråd skall ingå i en särskild referensgrupp knuten till regeringens storstadsdelegation för att kunna följa denna satsning.

10 Förbättra boendemiljöerna och folkhälsoläget samt öka tryggheten i storstäderna

10.1 Inledning

I avsnitt 4 formuleras regeringens mål för storstadspolitiken. Två av dessa mål handlar om boendemiljön och folkhälsoläget i de utsatta storstadsområdena:

- alla stadsdelar i storstäderna skall uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, skall förbättras

Insatser för att nå dessa mål måste framförallt beslutas lokalt i samverkan mellan de boende och mellan de olika kommunala och statliga myndigheter som verkar i området. Därför bör de lokala utvecklingsavtalen innehålla lokalt framtagna, konkreta effektmål under dessa två rubriker. De lokala handlingsplanerna skall därefter utformas för att nå målen.

10.2 Utveckling av bostadsförvaltningen i utsatta stadsdelar

Regeringens bedömning: Bostadsförvaltningen i de utsatta stadsdelarna bör kunna utvecklas genom en decentralisering av de kommu-

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.4 har närmare beskrivits vilka krav situationen i de utsatta stadsdelarna ställer på fastighetsförvaltningen och vilka positiva effekter som kan förväntas följa med förändringar i förvaltningen. Av beskrivningen framgår också att många allmännyttiga bostadsföretag redan har genomfört förändringar i riktning mot en decentralisering av de förvaltningsorganisationen och ett utökat brukarinflytande.

Regering och riksdag har tidigare beslutat om ändringar i kommunalskattelagen och hyresförhandlingslagen som är avsedda att främja s.k. självförvaltning genom att tillåta att hyresavdrag på grund av medverkan i förvaltningen till viss del inte beskattas (prop. 1996/97:119, bet. SkU 1996/97:24, rskr. 1996/97:277).

För att nå målet att alla stadsdelar skall uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare krävs en utveckling av bostadsförvaltningen. Det är angeläget att denna kan fortsätta och förstärkas. Det är en central uppgift för kommunerna och de kommunala bostadsföretagen att utforma fastighetsförvaltningen så att den bättre svarar mot de boendes behov och ger utrymme för praktisk medverkan och ansvarstagande från de boendes sida. Förvaltningen bör också utvecklas så att arkitektoniska kvaliteter och värden tas till vara. Åtgärder för att främja en decentraliserad fastighetsförvaltning och ett ökat brukarinflytande bör kunna ingå i de förslagna lokala utvecklingsavtalen.

Regeringens bedömning: Det finns betydande behov av investeringar i såväl yttre miljö som i byggnaderna i de utsatta bostadsområdena. Ansvar för att de nödvändiga investeringarna kommer till stånd ligger på kommunerna och fastighetsägarna. Investeringarna bör planeras och genomföras i nära samråd med de boende.

Skälen för regeringens bedömning: De flesta länder i Europa har förskjutit tyngdpunkten i sina storstadspolitiska program från stora investeringar i den fysiska miljön till insatser inom social-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt visar de internationella erfarenheterna att det också kan krävas förbättringar i den fysiska miljön för att situationen inom utsatta stadsdelar skall kunna förbättras. Regeringen anser att det finns betydande behov av investeringar i såväl yttre miljö som i själva fastigheterna i många av de utsatta stadsdelarna. Ansvar för dessa investeringar måste ligga på kommunerna och på fastighetsägarna.

Ytterstadssatsningen i Stockholm kan tjäna som ett exempel. Där avsätter kommunen och bostadsbolagen 250 miljoner kronor var till investeringar i tretton utsatta bostadsområden. Inriktningen på insatserna avgörs i samråd med lokala projektgrupper med boende. Närmare 2 000 personer har under de senaste tre åren varit aktiva i sådana grupper inom ytterstadssatsningen.

Staten kan vidta vissa åtgärder för att stödja investeringar i de utsatta stadsdelarna. I prop. 1997/98:119 Bostadspolitik för hållbar utveckling har regeringen föreslagit ett särskilt investeringsbidrag för investeringar som främjar ekologisk hållbarhet. Bidrag skall kunna lämnas med upp till 70 000 kronor per lägenhet vid ny- eller ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus i sammanhållna bostadsområden. Stödet kan användas till merkostnaderna för införande och tillämpning av en ekologiskt hållbar teknik som i första hand minskar den fortlöpande belastningen på omgivningen. Regeringen uppskattar att bidrag skall komma att lämnas för upp till 5 000 lägenheter per år fr.o.m. år 2000.

De tre storstadskommunerna har under våren 1998 tilldelats medel för lokala investeringsprogram och ekologisk hållbarhet. En betydande del av dessa medel riktas till utsatta bostadsområden. Syftet är att genomföra upprustning och miljöanpassning för att uppnå ekologisk hållbarhet. Storstadskommunerna har möjlighet att återkomma med ansökningar inför år 1999 och 2000 för ytterligare investeringsinsatser. En närmare redovisning av detta program lämnas i avsnitt 5.5.

Regeringens bedömning: 8 miljoner kronor bör tillföras Riksantikvarieämbetet som extra medel till anslaget G 2 Bidrag till kulturmiljövård (UO 17) årligen 1999–2001 för att genom särskilda insatser säkerställa storstadsområdenas kulturmiljövärden. Storstädernas arkitektoniska kvaliteter och det offentliga rummets utformning bör lyftas fram i en särskild kampanj som avslutas med ett arkitekturår 2001. För detta syfte bör Arkitekturmuseet tillföras 2 miljoner kronor årligen 1999–2001. För kampanjens uppläggning ansvarar Arkitekturmuseet i samråd med den storstadspolitiska delegationen och Boverket.

Bakgrunden till regeringens bedömning: Stockholm, Göteborg och Malmö är städer som växt ur specifika historiska förutsättningar. Det innebär att deras bebyggelsemiljöer är olika vilket också ger identitet och karaktär. Samtidigt finns i storstäderna gemensamma problem kopplade till bebyggelsen. De rör kanske framför allt kvalitetsskillnader mellan olika områden och svårigheter att finna former för en varsam, men samtidigt estetiskt stimulerande och nyskapande bebyggelseutveckling, där de kulturhistoriska värdena kan förenas med en ofta snabb förändringstakt.

Regeringen har i propositionen Framtidsformer. Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (1997/98:117) betonat att det offentliga rummet – gator, torg, parker, offentliga lokaler och landskapsrum – bör utformas med inlevelse och omsorg. Alltför ofta har olika anläggningar tillkommit utan att deras utformning satts i samband med kraven på en visuellt tillfredsställande miljöutformning. Detta gäller i hög grad storstadsmiljöerna med dess bebyggelsestryck. Därför bör särskilda insatser göras inom ramen för storstadssatsningen för att främja en mer genomtänkt estetisk utveckling av bebyggelsen. Nyskapande och konstnärligt fullödiga arkitektur bör uppmuntras som ett led i höjandet av storstadens livskvaliteter.

Den fysiska miljön är således en viktig del i de samverkande faktorer som påverkar storstädernas attraktivitet. Hur hus, torg, gator, parker, grönområden och kommunikationsanläggningar ser ut och är disponerade är centralt för vardagslivets förutsättningar. En omsorg om det offentliga rummet, det vi alla vistas i, är därför också en omsorg om stadens invånare. Vackra och upplevelserika miljöer bidrar till människors välbefinnande. Men kulturhistoriska värden som ger djup och förankring och hög kvalitet i arkitektur och landskap ger även staden en dragningskraft långt utöver den lokala sfären. Såväl näringslivet som turister och tillfälliga besökare värderar detta högt.

Genom sin ekonomiska dragningskraft och dynamik har storstaden genom århundradena också dragit till sig några av landets mest framstående arkitekter och planerare. Utformningen av dessa bebyggelsemiljöer utgör därför ofta spjutspetsen av vad åstadkommit i landet och har varit förebild för det som byggts på andra orter. Det finns därför stor anledning att iakttä varsamhet vid förändringar och tillägg till dessa miljöer så att inte deras värdefulla egenskaper onödigtvis förstörs utan tvärtom förstärks. Det gäller inte bara den klassiska innerstaden utan också nyare tillägg,

inte minst förortsbyggandet, som under senaste tid ibland gjorts till föremål för en onyanserad behandling i ombyggnadssammanhang utan tillräcklig kontakt med invånarna och deras önskemål.

En stor utmaning för en mer jämlik storstadsutveckling är att finna former för att förvalta och utveckla storstadens bebyggelsearv. Att höja kvaliteten i stadsmiljön generellt och samtidigt genom särskilda insatser förebygga segregation är en strategiskt viktig del av det kvalitetsarbete som kan leda till ökad attraktivitet och förstärkta livsvärden.

Skälen för regeringens bedömning: Förändringar i storstädernas bebyggelsemiljöer är ofta av en sådan omfattning och komplexitet att de kulturhistoriska värdena försummas. I storstäderna är dessutom en stor andel av bebyggelsen från efterkrigstiden och kunskapen om och värderingen av denna är alltför rudimentär. Investeringsnivån i de insatser som görs i storstäderna utgör ytterligare ett hinder för att på ett varsamt sätt hantera befintliga kvaliteter och förstärka bebyggelsens kvalitet.

För att komma tillrätta med denna obalans i kunskapsunderlag vid förändringar i den byggda miljön och samtidigt skapa möjligheter att värna kvalitén i storstadens bebyggelse behövs en förstärkning av anslaget för kulturmiljövård. Under en treårsperiod 1999–2001 bör Riksantikvarieämbetets anslag för kulturmiljövård förstärkas med 8 miljoner kronor per år. Förstärkningen skall användas för att i de tre storstadsregionerna öka kunskaperna om särskilt efterkrigstidens bebyggelse. Dessutom skall resurserna användas i storstäderna samt till konkreta investeringar i samband med byggnadsprojekt där kulturhistoriska eller arkitektoniska värden tas tillvara. Länsstyrelsernas kulturmiljöenheter i de tre storstäderna kommer därför att tilldelas medel så att verksamheten med särskild inriktning på efterkrigstidens kulturarv och de nya krav som dessa miljöer ställer förstärks.

Storstadsbebyggelsens arkitektoniska värden och det offentliga rummets estetiska kvaliteter är av avgörande betydelse för städernas attraktivitet. Samtidigt är dessa värden allt svårare att hävda och utveckla i miljöer med starka kommersiella och andra exploateringsintressen. För att få till stånd en bredare debatt om de gemensamma miljöernas arkitektur och form och därigenom stimulera till en diskussion om hur dessa kvaliteter bäst skall utvecklas och förstärkas krävs en koncentrerad utåtriktad informationsinsats. Det finns idag en stor kunskap om bebyggelsens och det offentliga rummets betydelse och kvaliteter i berörda kommuner och också i centrala statliga institutioner. Ett samarbete mellan Arkitekturmuseet, den storstadspolitiska delegationen, Boverket, Riksantikvarieämbetet och övriga berörda myndigheter samt kommunerna skulle kunna påtagligt förbättra möjligheterna till en fokusering på storstadens arkitektoniska kvaliteter och brister. En kampanj kring dessa frågor bör därför initieras, där den samlade kompetensen bättre kan utnyttjas. Informationsinsatser, idétävlingar och riktade kunskaps- och debattunderlag kan vara verktyg i detta arbete. Kampanjen bör resultera i en tydlig uppmärksammanifestation år 2001, då även resultaten av regeringens handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design kan redovisas konkret. För detta ändamål beräknar regeringen ett medelsbehov om 2 miljoner kronor årligen under tre år.

Regeringens bedömning: Inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen bör lokala folkhälsoråd kunna inrättas. Folkhälsoråden bör formulera lokala mål för folkhälsoarbetet och utveckla samarbetsformer mellan t.ex. mödra-, barn- och skolhälsovården, allmänläkare och distriktssköterskor samt öka samarbetet mellan olika kommunala nämnder och stadsdelsnämnder, primärvård, försäkringskassa, arbetsförmedling och övriga lokala resurser.

Bakgrund: Ett övergripande mål för folkhälsoarbetet är att minska skillnaderna i ohälsa mellan olika grupper i samhället. Människor lever under olika sociala och ekonomiska förhållanden och det visar sig att ojämlikheten i hälsa har ökat under 1990-talet. Särskilt tydligt är det i vissa utsatta stadsdelar i storstadsregionerna. För att framgångsrikt minska skillnaderna är det viktigt att de förebyggande insatserna anpassas till de lokala förhållanden som råder, som t.ex. andel arbetslösa, andel äldre respektive unga inom kommunen/stadsdelen.

Folkhälsoarbetet utförs på lokal, regional och nationell nivå. Insatserna kan vara såväl samhällsinriktade som grupp- och individinriktade. Kommunerna har blivit en alltmer betydande hälsopolitisk aktör. Kommunalagen innehåller emellertid inga övergripande krav om att kommunerna skall arbeta med folkhälsan. Däremot finns dessa målsättningar i olika speciallagar som t.ex. socialtjänstlagen, miljö- och hälsoskyddslagen och plan- och bygglagen. Landstingen har ett lagreglerat folkhälsoansvar. Sjukvårdshuvudmännen har enligt hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Medicinskt förebyggande insatser är både miljö- resp. individinriktade.

Folkhälsoinstitutet (FHI) skall på nationell nivå bidra till en god hälsoutveckling genom hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete. Störst uppmärksamhet skall ägnas åt sådana insatser som kan bidra till att minska hälsogapen i befolkningen. FHI skall i det förebyggande arbetet prioritera sådan verksamhet som syftar till att utveckla folkhälsoarbetet på regional och lokal nivå genom bl.a. generellt kunskaps- och metodstöd.

För att öka möjligheterna till att förankra och anpassa folkhälsoarbete till de lokala förutsättningarna är det av största vikt att ett lokalt och tvärssektoriellt samarbete kommer till stånd. Redan idag har både Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet program och nätverk som syftar till att öka förståelsen för det lokala folkhälsoarbetet och dess betydelse samt att verka för att folkhälsofrågorna lokalt införs i alla samhällssektorer.

Storstadskommitténs betänkande: Storstadskommittén ger i sitt betänkande några förslag till hur folkhälsoarbetet i storstadsområdena skulle kunna förbättras. Till att börja med anser kommittén att resursfördelningen inom primärvården på ett bättre sätt måste avspegla de faktorer som påverkar hälsans fördelning. Den sociala och etniska segregationen i storstadsområdena bör därvid uppmärksammas. Kommittén redovisar vidare det arbete med lokala folkhälsoråd som pågår i Malmö och Göte-

borg och varnar för en utveckling där primärvården avgränsar sitt intresse till individperspektivet, istället för att anlägga ett vidare socialt och områdesperspektiv.

Kommittén pekar på vikten av kopplingen mellan forskningen och de olika praktiska välfärdsverksamheterna. Förutom att den befintliga vetenskapliga kunskapen borde tillämpas bättre i praktiken anser också kommittén att forskningen bör stärkas med avseende på bl.a. resursfördelningens betydelse, metodutveckling i välfärdsverksamheterna och på könsperspektivet på folkhälsofrågorna.

Kommittén anser slutligen att det är ett statligt ansvar att samla, sprida och bidra till att förbättra kunskapen om effektiva metoder i folkhälsoarbetet. Kommittén anser att Folkhälsoinstitutet bör ansvara för 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.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 3 redovisas de stora skillnader i folkhälsa som finns mellan olika bostadsområden i storstäderna. 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 kan talar om strukturellt betingade levnadsvanor.

I storstadskommitténs betänkande Tre Städer (SOU 1998:25) redovisas ett tydligt samband mellan arbetslöshet och ohälsa. Forskningen visar att känslan av ett sammanhang och en tillhörighet – att vara behövd – är mycket avgörande för den enskildes hälsa. Möjligheterna till arbete och egen försörjning har därför även betydelse för folkhälsan. Denna är också beroende av styrkan i det generella välfärdssystemet och av hur väl dess olika institutioner samverkar.

Regeringen anser att en av de viktigaste folkhälsoinsatserna är att lokalt få till stånd en god samverkan mellan olika aktörer så att problem kan förebyggas tidigt och med gemensamma krafter. Tvärsektoriella hälsoråd eller hälsosamordnare finns idag i mer än hälften av landets kommuner. Det framgår av olika kartläggningar att folkhälsoråd är vanligare i mindre städer än i storstadsregionerna. Råden fungerar vanligtvis som rådgivare i hälsofrågor. Deras formerna varierar, men gemensamt är att de innefattar ett flertalet av de lokala verksamheter som har betydelse för folkhälsan. I de föreslagna folkhälsoråden bör förutom mödra-, barn- och skolhälsovård även primärvård, barnomsorg, skola, socialtjänst, försäkringskassa och arbetsförmedling ingå.

10.6 Hemlösa i storstäderna

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att i samråd med Boverket följa upp rapporten *De bostadslösas situation* i syfte att få aktuell kunskap om situationen för de hemlösa, omfattningen av

Bakgrund: Riksdagen gav i skrivelse (rskr. 1992/93:56) regeringen till känna vad socialutskottet (bet. 1992/93:SoU5) anförde om de bostadslösa situation. Bakgrunden var att vissa undersökningar talade för att problemet ökat i omfattning, särskilt bland yngre och personer med psykiska funktionshinder. Utskottet ansåg att en kartläggning som omfattade hela landet borde göras av de bostadslösa situation. Socialstyrelsen fick år 1993 i uppdrag att i samråd med Boverket genomföra en kartläggning av omfattningen av bostadslösheten och de bostadslösa situation. I uppdraget ingick också att analysera orsakerna till bostadslöshet samt inventera vilka insatser som står till buds för bostadslösa.

I rapporten *De bostadslösa situation i Sverige* (1994:15) konstaterade Socialstyrelsen att det i mars 1993 fanns ca 10 000 hemlösa. Begreppet hemlösa definierades i rapporten som personer som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendalternativ eller är uteliggare. Hälften av dem befann sig i de tre storstäderna. De dominerande orsakerna till hemlöshet angavs vara svårigheter att betala hyran eller svårighet att klara av att bo utan att störa andra boende.

Kartläggningen visade att det inte fanns något generellt behov av fler bostäder eller institutionsplatser för hemlösa. Mycket pekade emellertid på att de resurser som fanns inte var tillräckligt anpassade till de hemlösas behov. Rapporten bekräftade också att många hemlösa med svårare problem söker sig till de frivilliga organisationerna. De mest omfattande frivilliginsatserna görs av Stadsmissionen och Frälsningsarmén som erbjuder möjligheter till tillfällig övernattning eller olika former av tillfälligt boende.

Oron för att allt fler personer med psykiska funktionshinder återfinns bland de hemlösa har återkommit i flera senare undersökningar, och har understrukits av ideella organisationer som t.ex. Riksförbundet för Social och Mental Hälsa. Det finns behov av att utveckla och pröva olika stödformer som stärker psykiskt funktionshindrade att klara eget boende. För att möjliggöra detta avsatte regeringen år 1997 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden under en treårsperiod. Medlen skall användas för ideella organisationers kostnader för att tillsammans med berörda kommuner utveckla och pröva nya modeller för stöd och boende för personer med psykiska funktionshinder. Därvid skall behoven av insatser i storstadsregionerna särskilt uppmärksammas.

Skälen för regeringens bedömning: Socialtjänsten har ett stort ansvar för att stödja och hjälpa människor som av olika skäl är hemlösa och därför i behov av bistånd. Regeringen betonar att socialtjänsten i samverkan med bostadsföretagen behöver engagera sig för hushåll med svag ställning på arbetsmarknaden. Regeringen vill också lyfta fram den utveckling som sker i Stockholms kommun när det gäller att utveckla socialtjänstens metoder för arbetet med hemlösa, bl.a. genom att skapa boendeformer med stöd och behandling. Regeringen ser positivt på det arbete som pågår med att anpassa insatserna för särskilda grupper av hemlösa, t.ex. hemlösa med psykiska funktionshinder.

Socialstyrelsen pekade i sin rapport på ett antal möjliga förbättringar när det gäller kommunens insatser för hemlösa och för att förebygga hemlöshet. Förslagen gällde åtgärder riktade såväl till personer som saknar bostad som personer som inte kan betala sin hyra eller har svårt att klara av ett eget boende. Socialstyrelsen framhöll bland annat behovet av ökade kunskaper om hemlöshet och uppföljning av förändringar i bostadsförmedlingsverksamheten.

Personer som är hem- och bostadslösa lever under svåra förhållanden. För att kunna förbättra situationen för dem är det angeläget att det finns aktuell kunskap om omfattningen av hemlösheten och om behoven av insatser. Regeringen anser därför att det kan finnas skäl att aktualisera och följa upp den undersökning som gjordes av Socialstyrelsen år 1993. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Boverket följa upp rapporten De bostadslösas situation. Denna uppföljning bör ge en aktuell bild av omfattningen av hemlöshet, de hemlösas situation samt kunskap om hur kommunerna arbetar med dessa frågor. Uppföljningen bör innefatta en analys av faktorer och av den process som leder till hemlöshet samt överväganden om olika sätt att stödja dem som redan är hemlösa. Uppföljningen bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för den bostads-sociala beredning som regeringen avser tillsätta.

11 En levande demokrati i storstäderna

11.1 Inledning

I avsnitt 3.10 beskrivs storstaden som demokratisk miljö. I de socialt utsatta stadsdelarna är den politiska delaktigheten låg och valdeltagandet ligger ofta kring 50 procent av de röstberättigade. I avsnitt 4 har regeringen angett som ett av de storstadspolitiska målen att det demokratiska deltagandet och delaktigheten skall öka i de utsatta bostadsområdena. I detta kapitel redovisas regeringens bedömningar och förslag avseende de demokratiska processerna kring de lokala utvecklingsavtalen, ökade möjligheter till självförvaltning samt förslag till nätverk mellan olika lokala projekt.

11.2 Statliga demokratiutredningar

11.2.1 Demokratiutvecklingskommittén

Demokratiutvecklingskommittén har lämnat betänkandet På medborgarnas villkor (SOU 1996:162). Kommitténs förslag kan delas in i tre grupper; rekommendationer till kommunerna, lagreglering av kommunernas verksamhet och förslag som gäller staten.

Kommittén rekommenderade kommunerna att skapa demokrat centrum för möten, information och öppenhet. Kommittén föreslog också ett ökat inslag av direktsändningar från politiska arenor. Samhällsinformationen borde också göras mer lättillgänglig. Lokalsamhällena är en viktig beståndsdel i demokratiutvecklingen. Kommittén menade att dessa skulle

kunna utvecklas bl.a. genom en försöksverksamhet med direktvalda organ. Kommittén föreslog därför att det borde bli möjligt för de kommuner som vill införa direktvalda lokala organ att göra det i en eller flera kommundelar.

Kommittén föreslog vidare att kommunallagen tillförs bestämmelser som innebär att reglerna om folkiniciativ kompletteras med krav på kvalificerad majoritet i kommunfullmäktige för att avslå ett förslag om folkomröstning. Kommittén föreslog också att alla som är röstberättigade i kommunalvalet får motionsrätt till kommunfullmäktige.

Kommitténs förslag i den delen som gäller staten handlade om att på olika sätt stärka riksdagen roll i arbetet med EU-frågorna. Kommittén menade också att det borde tillsättas en demokratiberedning i regeringskansliet.

11.2.2 Kommunala förnyelsekommittén

Kommunala förnyelsekommittén har lämnat betänkandet Förnyelse av kommuner och landsting (SOU:1996:169). Kommittén menar bl.a. att den mycket svåra och komplicerade strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra kommunerna inte bara bör fortsätta utan också intensifieras för att inte de värden som utmärkt de demokratiska arbetsformerna skall gå förlorade.

Kommittén anser att kommunerna borde upprätta demokratiska konsekvensanalyser. Av dessa bör framgå hur olika medborgar-, brukar-, förenings- och politikergruppers inflytande och ansvar kan komma att påverkas. Kommittén uppehåller sig kring frågan om formerna för medborgarligt inflytande över kommunala verksamheter. Kommittén pekar på vikten av att söka efter arbetsformer som genom att ge olika slags medborgargrupper reella möjligheter att åta sig och utföra förtroendeeupdrag ökar allsidigheten i de politiska diskussionerna, höjer representativiteten bland de förtroendevalda och tar vara på personalens erfarenheter, kunnande och kreativitet. Delaktiga medborgare är inte bara ett mål utan också ett medel för en demokratiskt styrd verksamhet. Kommittén förordar ett demokratiskt fördjupningsarbete som genom att involvera medborgarna i lokala berednings- och beslutsprocesser kompletterar service- och kundinriktning. Olika former av brukarinflytande eller brukarmakt kan vara en väg att skapa ett aktivt medborgarskap. Kommittén framhåller också att förnyelsearbetet hittills har underskattat fritidspolitikerna. Dessa är en viktig men dåligt utnyttjad resurs.

Avslutningsvis anser kommittén att statsmakterna har skäl att på ett mer systematiskt sätt än hittills och mer löpande hålla sig á jour med vad som händer i landsting och kommuner. Regeringen bör följa utvecklingen vad avser demokrati, rättssäkerhet, kvalitet, ekonomi och effektivitet.

11.2.3 Storstadskommittén

Storstadskommittén har lämnat betänkandet Tre städer – en storstadspolitik för hela landet (1998:25). I betänkandet läggs flera förslag som syftar till att stärka den lokala demokratin. Bland dessa kan nämnas:

- Självförvaltning i boendet
- Rätt för brukare av kommunal verksamhet att kräva självförvaltning. Om minst hälften av brukarna kräver skall kommunen överlämna ansvaret för driften till brukarna själva, i form av ett självförvaltningsorgan.
- Medborgarberedningar. Medborgarna ges möjlighet att bilda beredningar och ta fram beslutsunderlag till kommunfullmäktige och/eller stadsdelsnämnder.
- Motivrätt. Den enskilde medborgaren ges rätt att få motivering till varför kommunen och inte den enskilde själv skall fatta beslut i ett visst ärende.
- Initiativrätt till lokala folkomröstningar. Om minst 5 procent av de röstberättigade i en stadsdel/kommundel begär skall en rådgivande folkomröstning genomföras om inte en kvalificerad majoritet i nämnden avslår förslaget.
- Medborgerlig motionsrätt till stads-/kommundelsnämnder. Den enskilde skall ha rätt att väcka en fråga i sin stadsdelsnämnd. Om minst 2 procent av de röstberättigade skrivit under motionen skall den behandlas inom högst 6 månader.

11.2.4 Demokratikommittén

Demokratikommittén tillsattes av regeringen i september 1997. Kommittén, som är parlamentariskt sammansatt, leds av förre statsrådet Bengt Göransson. Uppgiften är att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Uppdraget skall vara avslutat senast den 31 december 1999.

Uppdraget skall ses mot bakgrund av en rad viktiga förändringar som skett under 1990-talet, däribland den statsfinansiella krisen, internationaliseringen av ekonomin och utvecklingen på de finansiella marknaderna; Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och demokratiseringsprocessen i vårt närområde; utvecklingen inom medieområdet och den nya informationstekniken; miljöfrågornas ökade tyngd; samt att Sverige i ännu större grad än tidigare blivit ett mångfaldens samhälle.

Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället. De senaste årens demokratiutredningar och forskning skall summeras och värderas. Vid behov skall ytterligare undersökningar och forskning initieras. Utöver analyser och beskrivningar skall kommittén lämna konkreta förslag inom de områden där den anser det behövt. Arbetet ska bedrivas så att det offentliga samtalet kring demokratin och det svenska folkstyret stimuleras och utvecklas.

Kommitténs arbete koncentreras till följande fyra områden.

- *Internationaliseringen av ekonomin. Ekonomi och demokrati i samspel.*

Kommittén skall bl.a. belysa hur de arbetslöshetsnivåer som Sverige har upplevt under de senaste fem åren har ökat känslan av att stå utanför och minskat tilltron till demokratin och till de folkvalda politikererna på olika nivåer i samhället. Kommittén skall också kartlägga hur

det politiska handlingsutrymmet påverkades av 1990-talets ekonomiska kris och vilka effekter som denna har haft på det svenska folkstyret.

– *Sverige i Europeiska unionen*

Sverige, liksom många andra västländer, är på väg från industrisamhället mot det som kallats kunskaps- eller informationssamhället. Dessa förhållanden har påverkat hur medborgarna uppfattar sig själva och sin kulturella identitet. Till kommitténs uppgift hör bl.a. att analysera dessa förhållanden.

– *Nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken. Det nya medielandskapet.*

Kommittén skall analysera på vilket sett de nya informations- och kommunikationsmönstren och den nya informationsteknologin påverkar maktfördelningen och förutsättningarna för demokratiskt deltagande. Likaså skall det nya medielandskapets påverkan på demokratin analyseras.

– *Förändringarna i den offentliga sektorn. Utvecklingen inom folkrörelserna.*

Inom staten, landstingen och kommunerna har ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete bedrivits under det senaste decenniet. Utöver syftet att effektivisera har detta också haft som mål att finna nya vägar att stärka demokratin och öka människors delaktighet i samhällsutvecklingen. Kommitténs uppgift är att studera vilka resultat dessa strävanden har gett samt föreslå åtgärder som är ägnade att förstärka demokratin på regional och lokal nivå.

I kommitténs uppdrag ingår vidare att belysa de förändringar i medborgarnas engagemang – genom föreningar och folkrörelser – som skett under främst 1980- och 1990-talen.

11.2.5 Det fortsatta arbetet

Sökandet efter vägar som skapar goda förutsättningar för vuxna respektive ungdomar av båda könen oavsett ursprung att göra sig hörda i de kommunala valen, i de politiska partiernas arbete samt att delta i de nya formerna för inflytande som nu växer fram i lokala demokratiförsök underlättas av lokal samverkan i olika former. Utgångspunkten måste vara att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns samlade i landets kommuner, i lokala utvecklingsprojekt, i ideella organisationer, vid myndigheter etc.

Regeringen bedömer i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150 kap. 7.6.1) att det finns ett behov av att på nationell nivå kontinuerligt följa förnyelsearbetet inom kommuner och landsting framför allt vad gäller effekterna på demokrati och rättssäkerhet. Det gäller bl.a. frågor om representativitet för vissa grupper och det medborgerliga deltagandet i grundläggande politiska processer.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att närmare följa upp samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer. Statskontoret skall även närmare studera hur ett fortsatt utvecklingsarbete kan bedrivas vad gäller uppföljningen av vilka effekter

olika organisations-, styr- och verksamhetsformer har på den lokala demokratin, rättssäkerheten och medborgarnas möjligheter till inflytande. Avsikten är att utforma en uppföljningsmodell som kan användas kontinuerligt i statens uppföljning av kommunerna.

Prop. 1997/98:165

11.3 Kommunala demokratireformer och försöksverksamheter

Regeringens bedömning: Det är viktigt att kommunerna fortsätter att utveckla nya former för den lokala demokratiska dialogen. Nya verksamhetsformer i kommunaldelsnämnder och ett ökat inslag av brukarinflytande är särskilt viktigt för att stimulera det demokratiska engagemanget i de utsatta stadsdelarna. Även medborgarkontor kan spela en viktig roll i utvecklingen av den lokala demokratin, liksom lokala IT-nätverk.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige är i likhet med en rad andra industriellt utvecklade länder på väg in i ett nytt samhälle där kunskapens betydelse för utvecklingen får en mer framträdande plats. Detta innebär nya förutsättningar och nya villkor för det offentliga livet och den lokala demokratin. Med stigande kunskapsnivå i samhället ökar kvinnors och mäns krav på inflytande och delaktighet, och på större makt över sina egna liv; i näringslivet, i arbetslivet och i samhället i stort.

Den allmänna samhällsinformationen skall göra det möjligt för medborgarna att hävda sina idéer och intressen i den demokratiska processen. Ansvar för denna information ligger främst på de politiska partierna, folkrörelserna och massmedierna. Dessa frågor har under de senaste decennierna behandlats av en rad demokratiutredningar.

Parallellt med de statliga utredningar som nämnts ovan har en omfattande utveckling skett av formerna för den kommunala demokratin. Den nya kommunallagen med dess möjligheter att fritt välja nämndorganisation har gett ökat utrymme att pröva olika former för hur den kommunala demokratiska processen skall organiseras. Diskussionerna har främst handlat om hur kanalerna mellan medborgarna och den valda representanterna skall kunna förbättras.

Det finns också ett starkt tryck från medborgarna på att få ett ökat inflytande över de kommunala verksamheter som närmast berör dem. Här har diskussionerna främst handlat om olika slag av brukarinflytande och självförvaltning. Den demokratiska dialogen förutsätter också att medborgarna kan orientera sig i samhället, och att de vet vart de skall vända sig för att få information om verksamheterna och kunskap om sina rättigheter och skyldigheter.

Medborgarnas krav på inflytande och delaktighet är stort inte minst i de tre storstadsregionerna. Samtidigt har de gamla kommunala organisationerna inte varit konstruerade för att möta de ökade medborgarkraven. Ett sätt att möta dessa krav har varit att inrätta kommun- eller stadsdelsnämnder. Stockholm, Göteborg och Malmö har under 1990-talet genomfört kommunaldelsreformer, där den kommunala organisationen har

förändrats från en sektorsindeldad organisation till en geografiskt indelad. Kommundelsnämnder finns också i vissa andra större kommuner i storstadsregionerna som t.ex. Södertälje och Huddinge. Syftet med dessa reformer har varit dubbelt; för det första att stärka och vitalisera den lokala demokratin och för det andra att effektivisera den kommunala verksamheten genom samverkan över sektorsgränser.

I stora städer kan avståndet mellan valda och väljare bli mycket stora. Tanken med kommundelsreformerna är att minska detta avstånd och att göra fler delaktiga i beslutsprocessen. Den organisatoriska förändringen i sig är naturligtvis inte tillräcklig för att nå dessa mål, utan innebär endast att nya möjligheter öppnas. I flera av storstädernas kommundelar har man prövat nya former för dialog mellan valda och väljare. Några exempel kan nämnas:

- Öppna sammanträden med stadsdelsnämnderna finns i Malmö och Stockholm. Förutom att ge medborgare och lokala media bättre insyn i nämndens arbete har det ofta kombinerats med allmän frågestund eller temadelar av sammanträdena där allmänheten får yttra sig om ärenden som senare skall beslutas i nämnden.
- Rätt för medborgare att väcka förslag i stadsdelsnämnderna tillämpas i flera stadsdelar i Stockholm. Eftersom nämnden själv avgör vilka frågor den skall behandla kräver inte detta någon ändring av kommunallagen såsom medborgarförslag till kommunfullmäktige skulle göra.
- Stadsdelsting i olika former prövas av flera stadsdelsnämnder i Stockholm. Syftet är att erbjuda medborgarna möjlighet att delta i en slags framtidsverkstad som en del av beredningsarbetet inför antagande av den lokala budgeten.

I kommunerna pågår en lång rad utvecklingsprojekt med ett utökat *brukarinflytande* över kommunalt driven verksamhet. I många förskolor har det inrättats brukarstyrelser med en majoritet av föräldrar som inom de ramar som kommunen ställt upp ansvarar för förskolans ekonomi och verksamhet. Inom skolområdet har riksdagen beslutat om möjlighet att inrätta skolenhetsstyrelser med majoritet av föräldrar på grundskolan och av elever på gymnasieskolan. Det finns många exempel på brukaravtal där t.ex. föreningar har tagit över ansvar för drift av bl.a. idrottsplatser och parker från kommunen.

Det demokratiska engagemanget börjar oftast med de frågor som direkt berör den enskilde. Regeringen anser därför att det är av särskilt stor vikt att kommunerna i de utsatta stadsdelarna fortsätter att driva på utvecklingen av brukarinflytande i olika former.

Regeringen bedömde i den integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16) att medborgarkontor kunde vara av särskild betydelse för storstadsregionernas utsatta stadsdelar. Statliga och kommunala myndigheter borde sträva efter att samhällsinformationen nå alla oavsett härkomst och etnisk bakgrund, och efter att den är anpassad till mottagarnas skilda behov och förutsättningar. Regeringen bedömer i avsnitt 8.5 i denna proposition att medborgarna i de utsatta stadsdelarna bör få tillgång till gemensamma kontor för såväl statliga som kommunala myndigheter. Sådana medborgarkontor bör kunna fungera som en kontaktpunkt och spela en viktig roll för utvecklingen av den lokala demokratin.

Regeringen bedömde i den förvaltningspolitiska propositionen att myndigheterna bör erbjuda elektroniska tjänster för självbetjäning som komplement till traditionella tjänster. Det bör bl.a. innebära möjlighet att elektroniskt få tillgång till bl.a. myndighetsinformation, blanketter, föreskrifter, lagar och förordningar, samt att initiera ärenden elektroniskt, där så är möjligt med hänsyn till lagstiftningen.

Allt fler kommuner och landsting har idag formulerat IT-strategier som också omfattar demokratiaspekter. På kommunala initiativ utrustas idag allt fler bostadsområden med bredbandsnät. Sådana nätverk kan fungera som plattformar för ökade kontakter mellan medborgarna, och mellan medborgarna och deras förtroendevalda politiker. Nätverken kan förmedla erbjudanden om utbildningar och andra tjänster, samt information om föreningar, arbetsgrupper och projekt som finns inom stadsdelen och i kommunen.

11.4 Folkrörelser i storstäderna

Regeringens bedömning: Folkrörelserna utgör en viktig resurs i arbetet med att skapa och genomföra lokala utvecklingsavtal för utsatta stadsdelar. I detta arbete bör folkrörelserna kunna spela en betydelsefull roll, såväl när det gäller att utveckla nya idéer som att engagera nya grupper i arbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Åsikterna om dagens folkrörelser går isär. Å ena sidan hävdas att de inte längre når ut till medborgarna och att arbetsformerna ofta har stelnat. Å andra sidan ser vi nya former av folklig mobilisering, i form av nätverk och föreningar, i mer eller mindre tillfälliga aktionsgrupper. Om man med folkrörelse menar att människor tillsammans tar strid i en angelägen fråga – då lever folkrörelserna i högsta grad också idag. Ibland i en ny form, ibland också inom ramen för en befintlig folkrörelse.

Folkrörelserna kan utgöra en betydelsefull kraft i förändringsarbetet i ett samhälle. De svenska folkrörelsernas tidiga initiativ till insatser när det gäller sådant som folkbildning, sociala frågor och arbetsrätt har varit betydelsefulla och folkrörelsearbetet har ofta lett över till lagstiftning och ett vidgat samhällsansvar på dessa områden.

En förutsättning för att människor skall engagera sig i och driva viktiga frågor i organiserad form är dock att de själva har tagit initiativen och själva driver frågorna. En sådan delaktighet utifrån egna idéer och resurser kan vara den mobiliserande kraft, som vänder människors tillvaro från anonym maktlöshet till aktivt engagemang.

Sådana exempel finns också i storstäderna, inte minst i de utsatta bostadsområdena. Det kan handla om att de etablerade folkrörelserna och bildningsförbund samarbetar med de nybildade föreningar och nätverk som finns i stadsdelen, utifrån lokala behov och önskemål, som de boende själva uttrycker.

Medborgarnas engagemang i viktiga samhällsfrågor kan på många områden komplettera de offentliga insatserna med ideellt arbete. I debatten

om den "svenska modellen" hävdas ibland att samhället alltför ofta tagit ifrån de enskilda medborgarna och de ideella organisationerna initiativet och ansvaret. Det kan finnas visst fog för denna uppfattning, men pendeln får inte slå över och tillbaka till att de ideella organisationerna förväntas överta stora delar av samhällets ansvar. Istället bör det handla om att utveckla ett fruktbart samspel mellan offentligt ansvar och ett civilt samhälle som förmår att komplettera och stöda den generella välfärdspolitiken. Folkrörelserna och de ideella organisationerna är således en omistlig tillgång, både för medborgarnas skull och för demokratis överlevnad.

Under åren 1991-1995 genomfördes i tolv stadsdelar i fem storstadsområden det s.k. PLUS-projektet (Projektet för Lokal Utveckling genom Samverkan). Syftet var att utveckla metoder för arbete med ungdomar i utsatta stadsområden genom att stimulera en ökad lokal samverkan. Under PLUS-projektets gång skapades ett nätverk mellan de lokala aktörerna i de olika projekten. Bl.a. genomfördes ett antal gemensamma träffar som visade sig få stor betydelsen för de olika lokala projektens utveckling. Genom ett berikande erfarenhetsutbyte stärktes framför allt de lokala krafter inom föreningar och ideella grupper, som annars saknar formella strukturer för att mötas och inspireras av likasinnade.

De lokala utvecklingsavtal som föreslås i denna proposition bör utformas så att många lokala aktörer engageras i utformningen av lokala lösningar. Regeringen ser det som viktigt att underlätta för personer inom ideella föreningar och liknande sammanslutningar att mötas för ömsesidigt erfarenhetsutbyte. Därmed ökar också förutsättningarna för ett nationellt kunnande och agerande. Regeringen har därför för avsikt att avsätta medel ur Allmänna arvsfonden för att möjliggöra gemensamma träffar och erfarenhetsutbyte mellan lokala föreningsdrivna projekt för barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

12 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt ges en kortfattad redovisning av den ekonomiska omfattningen av de särskild storstadspolitiska åtgärder som föreslås i denna proposition med angivande av vilka utgiftsområden som berörs. Samtliga kostnader med anledning av propositionen finansieras inom de ramar som angivits i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150).

Insatser inom ramen för den föreslagna storstadsdelegationen

Regeringen har i 1998 års ekonomiska vårproposition föreslagit att ramar sammanlagt utökas med 350 miljoner kronor år 1999, 350 miljoner kronor år 2000 samt 800 miljoner kronor år 2001 med anledning av den treårssatsning som genomförs inom ramen för framtidssatsningen "Ett Sverige för alla" som redovisas i samma proposition.

Av dessa medel avser 5 vissa medel ökade kostnader för diskrimineringsombudsmannen (DO) och validering av betyg samt 5 miljoner kronor för år 1999 och år 2000 aktiviteter inom ramen för Mångfaldens år. Dessa medel behandlas inte i denna proposition.

Riksdagen har tidigare för år 1998 anvisat 189 miljoner kronor till särskilda insatser i utsatta bostadsområden (utgiftsområde 8, anslag B2). För år 1999 och år 2000 beräknades vardera 150 miljoner kronor.

Regeringen föreslår i denna proposition att huvuddelen av de statliga storstadspolitiska insatserna bör samlas inom ramen för lokala utvecklingsavtal. Det tidigare beslutade programmet för särskilda insatser i utsatta bostadsområden kommer därför att integreras i den föreslagna storstadsdelegationens arbete. En del av de medel som anvisats för särskilda insatser i utsatta bostadsområden bör dock även fortsättningsvis kunna användas utanför storstadsregionerna.

Storstadssatsningarna kommer att sammanlagt innebära 480 miljoner kronor år 1999, 480 miljoner kronor år 2000 och 785 miljoner kronor år 2001 av medlen avsatta till "Ett Sverige för alla" samt till utsatta bostadsområden. Av dessa medel bör 10 miljoner kronor skall användas till idrotts- och fritidsverksamhet och 10 miljoner kronor till kulturverksamhet under vart och ett av åren 1999–2001.

Regeringen har vidare i 1998 års vårproposition redovisat att den avser att avsätta vissa resurser fr.o.m. år 1999 för att stärka kunskaperna i svenska språket i områden med hög andel invandrare. Regeringen föreslår i denna proposition en utvidgad försöksverksamhet med deltidsförskola i utsatta stadsdelar, samt att 150 miljoner kronor av anvisade medel avsätts för detta ändamål för vart och ett av åren 1999–2001. Vidare föreslås särskilda insatser för språkutveckling i skolan i utsatta stadsdelar i storstadsregionerna, samt att 50 miljoner kronor per år av anvisade medel avsätts för detta ändamål för vart och ett av åren 1999–2001.

Regeringen föreslår också att resurser skall avsättas för vart och ett av åren 1999–2001 för att stärka kunskaperna i svenska språket i områden med hög andel invandrare genom en utveckling av svenskundervisning integrerad med arbetsplatspraktik. Regeringen föreslår i denna proposition att en ram motsvarande 20 miljoner kronor per år under åren 1999–2001 avsätts för detta ändamål.

Den närmare fördelningen av medlen till utsatta storstadsområden skall ske inom ramen för lokala utvecklingsavtal. Delegationen bör dock också kunna fördela medel till områden utanför storstäderna med hög andel arbetslösa invandrare.

Regeringen föreslår i denna proposition att 10 miljoner kronor skall avsättas för vart och ett av åren 1999–2001 för förstärkning av kulturmiljövård och arkitektoniska värden i storstäderna. Dessa medel riktas inte uteslutande till utsatta storstadsområden och de skall inte ingå i de lokala utvecklingsavtalen.

I budgetpropositionen för år 1999 kommer regeringen att presentera utgiftsområdesramar och anslag i enlighet med förslagen i denna proposition.

Övriga storstadssatsningar

Regeringen föreslog i 1998 års vårproposition att resurser skulle avsättas inom utgiftsområde 16 för ytterligare förstärkningar inom högskolesektorn, samt att den senare skulle återkomma till fördelningen av de nya högskoleplatserna för år 2000 m.m. Regeringen föreslår i denna propo-

tion att ytterligare 5 000 nya permanenta platser tillförs högskolan i storstadsregionerna från höstterminen år 2000.

Prop. 1997/98:165

Vidare avsätts 5 miljoner kronor år 1999 för utvecklingsinsatser i syfte att stimulera rekryteringen av lågutbildade vuxna i storstadsregionerna till vuxenutbildning. Slutligen avsätts 1,5 miljoner kronor år 1999 för utveckling av IT-baserade läromedel för svenska som andraspråk och för SFI. Dessa satsningar finansieras inom utgiftsområde 16.

Regeringen föreslår slutligen i vårpropositionen att utgiftsområde 4 – Rättsväsendet – skall tillföras ytterligare 200 miljoner kronor för år 1999, 250 miljoner kronor för år 2000 och 300 miljoner kronor för år 2001. De nya medlen skall bl.a. användas för att säkerställa närpolisreformen och kampen mot vardagsbrottsligheten samt för att förstärka ekobrottsbekämpningen. Regeringen räknar med att en betydande del av dessa resurser kommer att användas för storstadsregionerna.

Tabell 4 Sammanställning av budgeteffekter. Miljoner kronor.

	1999	2000	2001
<i>Inom ramen för lokala utvecklingsavtal</i>			
Stöd till utsatta bostadsområden	150	150	-
Utsatta storstadsområden	90	90	545
Språkförskola	150	150	150
Språkutveckling	50	50	50
Kultur och idrott	20	20	20
Integrerad praktik/ svenskundervisning	20	20	20
Summa lokala utvecklingsavtal	480	480	785
<i>Övriga insatser</i>			
Kulturmiljövård	10	10	10
Rekrytering av lågutbildade	5	-	-
IT-baserade läromedel	1,5	-	-
Summa övriga insatser	16,5	10	10

Till detta kommer medel för brottsförebyggande insatser i storstadsområdena med 10 miljoner kronor under år 1998.

Uppdrag och uppgifter som åläggs statliga myndigheter i denna proposition förutsätts finansieras inom respektive myndighets ram.

Sammanfattning av remissmöte om Storstadskommitténs betänkande 25 mars 1998

Prop. 1997/98:165
Bilaga

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att det är fullt möjligt att på marginalen bistå även grupper som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. AMS framhåller dock svårigheten med avvägningen att satsa på dessa grupper och att samtidigt understödja generell tillväxt och undvika flaskhalsar.

AMS har positiva erfarenheter av starta-eget-bidraget. De anser det krävs nya marknader för att få igång sysselsättningen, varav privata tjänster kan vara ett sådant område. AMS är positiva till en starkare lokal samverkan mellan olika myndigheter samt tillstyrker att storstadsdelegationen skall kunna fatta beslut om att undanröja hindrande regelsystem. AMS tillstyrker också storstadskommitténs förslag om lärlingsutbildning.

Skolverket

Skolverket instämmer i storstadskommitténs resonemang om betydelsen av svenska språket, men framhåller även modersmålets betydelse för barnens språkutveckling. Skolverket redovisade positiva resultat av försök med elev- och föräldradominerade lokala styrelser för skolan. Skolverket tillstyrker kommitténs förslag om deltidsförskola för barn mellan 3–5 år men framhåller att den måste vara gratis för föräldrarna för att önskad effekt skall kunna nås. Likaså tillstyrker Skolverket förslaget om en pedagogisk utvecklingsfond, men är tveksamma till stöd till investeringar i lokaler.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen betonar betydelsen av en allmänt ökad sysselsättning för att de utsatta områdenas problem skall kunna lösas. Styrelsen tillstyrker storstadskommitténs förslag om förstärkning av förskola och skola i utsatta områden. Man bör vidare beakta att olika invandrargrupper har väldigt olika behov och förutsättningar. Förslaget att staten skall överta ansvaret för socialbidragen avstyrks. Individens behov bör vara styrande för samverkan mellan kommun, socialtjänst och arbetsförmedling. Socialstyrelsen anser att finansiell samverkan mellan olika myndigheter är viktig men anser att någon ny lagstiftning inte bör införas innan det s.k. SOCSAM-försöket utvärderats.

Boverket

Boverket instämmer i storstadskommitténs förslag om en nationell storstadspolitik, inrättande av en storstadsdelegation samt framtagande av lokala handlingsplaner. Däremot anser Boverket att kommittén inte har beaktat bostadsmiljöns betydelse för människors identitet och självkän-

la. Boverket betonar bostadsförvaltningens stora betydelse och hänvisar till positiva erfarenheter av decentralisering av förvaltningsorganisationer samt inslag av självförvaltning.

Prop. 1997/98:165
Bilaga

Invandrarverket

Invandrarverket betonar betydelsen av en fullgod kommersiell och of-fentlig service i de utsatta områdena. De mest attraktiva utbildningarna bör lokaliseras till dessa områden. Vidare betonar verket betydelsen av utbildning i svenska som andraspråk. Invandrarverket anser att staten och kommunerna bör förlägga arbetsplatser till de utsatta områdena. Verket är kritisk till en särskild storstadsdelegation eftersom det finns en risk att berörda myndigheter då avstår från att ta sin del av ansvaret.

Folkhälsoinstitutet

Institutet noterar att hälsoskillnaderna har ökat mellan olika grupper. Samtidigt som institutet delar storstadskommitténs uppfattning om stärkt egenmakt för de boende i utsatta områden vill det markera att detta inte kan motverka vilka materiella brister som helst. Institutet vill gärna ingå i en referensgrupp till den föreslagna storstadsdelegationen.

Folkhälsoinstitutet tillstyrker förslaget om deltidsförskola i utsatta områden och påminner dessutom om familjecentralernas stora betydelse. Skolornas storskalighet är ett problem för elevernas psykosociala hälsa. Institutet tillstyrker kommitténs förslag om lärlingsutbildning. Vidare anser institutet att kommittén gett en alltför positiv bild av kultur- och fritidsutbudet i utsatta områden. Institutet anser att en specifik samordning av barn- och ungdomsfrågorna i kommunerna eller stadsdelarna bör komma till stånd.

Riksförsäkringsverket

Frågan om finansiell samverkan mellan lokala aktörer är viktig men den måste lösas på lokal nivå och bör inte se likadan ut i hela landet. RFV är tveksamma till inrättandet av en storstadsdelegation. Förslaget att staten skall ta över det finansiella ansvaret för socialbidragen från kommunerna avstyrks starkt.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen tillstyrker generellt insatser för att stärka invånarna i de utsatta bostadsområdena. En långsiktig inriktning föredras framför traditionella projektsatsningar. Storstadsdelegationen bör endast vara ett policyorgan, och verksamheten bör istället utgå från den etablerade myndighetsstrukturen. Vidare anser länsstyrelsen att en tillväxtbefrämjande näringspolitik behövs i hela storstadsregionerna. Det bör finnas dubbla incitament för staten och kommunerna att minska socialbidragskostnaderna. Länsstyrelsen tillstyrker en ökning av antalet högskoleplatser i Stockholmsregionen. Länsstyrelsen har ett eget långtgående förslag till

förenkling för småföretagare, kallat självanställning, som man anser borde genomföras. Det måste finnas gymnasier med spetskompetens i de utsatta områdena.

Prop. 1997/98:165
Bilaga

Kommunförbundet

Det är viktigt med åtgärder också för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, vilket i hög utsträckning är liktydigt med invandrare och flyktingar. Revirtänkandet inom arbetsmarknadsverket är ett problem och kommunförbundet anser att de lokala arbetsförmedlingsnämnderna bör få ökad beslutanderätt. Riskkapital för invandrare som vill starta eget bör vara en prioriterad fråga. Kommunförbundet tillstyrker försök med lärlingsutbildning, mentorskap och praktikantplatser för att få in invandrare på arbetsmarknaden. En brist med Kunskapslyftet är att det endast riktas till de som har en arbetsmarknadsanknytning. Förbundet menar att staten bör ta ett större ansvar för socialbidragen, och att socialtjänsten bör koncentrera sig på dem som har en social problematik. Försöksverksamheten FINSAM bör inte permanentas, men det kan däremot vara bra med andra former för lokal finansiell samverkan. Kommunförbundet tillstyrker ökad självförvaltning av bostäder enligt storstadskommitténs förslag.

Landstingsförbundet

Landstingsförbundet anser att det borde ha skett en ordentlig remissbehandling av kommitténs förslag. Folkhälsoskillnaderna ökar och fördelningen av hälso- och sjukvårdsresurserna är därvidlag en central fråga. För att positiva folkhälsoeffekter skall nås krävs en bred lokal satsning, förankrad hos flera aktörer. Landstingsförbundet framhåller vidare samsättningsens stora betydelse för hälsan. Vidare anser förbundet att forskningsresultat i betydligt högre utsträckning måste omsättas i praktik.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 maj 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von Sydow, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist

Föredragande: Östros

Regeringen beslutar proposition Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet