

## Del 2 Vägar till framgång

### Inledning

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

### Statliga utredningar om segregationsfrågan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Åtgärder mot segregation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Invandrarpolitiska kommittén**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Nationell aktionsplan**

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

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

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

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

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

### **Bostadspolitiska utredningen**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### **Sammanfattande kommentar**

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

### **Insatsplaner mot segregation**

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

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

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

## 2. Vad har staten gjort för att motverka segregation?

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

### **Miljöförbättringsbidraget**

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

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

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

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

### **Boendeservicebidraget och förnyelsebidraget**

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

<sup>5</sup> Ericson, B., Att förbättra boendemiljön med anslag av statsmedel, Byggforskningsrådet, projekt nr 801443-7, 1984

<sup>6</sup> Andersson, B., Olsson, S., Att förändra förorten, Byggforskningsrådet, rapport R30:1986.

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

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

### **Bidrag till gemenskap**

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

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

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

<sup>7</sup> Mötesplatser i förorterna – Utvärdering av statsbidrag, rapport från Boverket, 1997.

<sup>8</sup> Service i samverkan, Boendeservicedelegationen, Ds 1990:87.

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Samverkan i lokalsamhället, Boverket 1994:3

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

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

### **Mötesplatser i förorten**

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

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

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

<sup>10</sup> Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering, Boverket, rapport 1995:114.



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

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

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

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

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

### **Särskilda insatser i invandrartäta områden**

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

### **Skapa nationella exempel**

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

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

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.

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

### **Lokala investeringsprogram**

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

Målsättningen med detta statsbidrag är trefaldigt:

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

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

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

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

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

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

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

### 3. ...och vad har kommunerna gjort?

Kommunerna har ansvaret för att förverkliga de nationella bostadspolitiska målen på lokal nivå. Detta ansvar omfattar bland annat att bedöma nybyggnads- och ombyggnadsbehovet samt ansvara för planering av mark och bebyggelse. Kommunerna har även ansvar för människor som inte på egen hand kan lösa sitt behov av bostad. Kommunerna och bostadsföretagen i storstadsregionerna har gjort omfattade förändringar av ett flertal miljonprogramsområden under 1980-talet. Dessa förbättrings- och förnyelsearbeten har vanligtvis finansierats dels genom egna medel, dels genom lån och bidrag. Vi ska i de följande avsnitten ge en kort redovisning av de insatser som gjorts i Stockholm, Göteborg och Malmö.

#### **Miljonprogramsområden i Stockholms län**

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

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

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

<sup>12</sup> Miljonprogramsområden i Stockholms län, KSL Okt. 1995.

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

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

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

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

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

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

### **Stockholm stads ytterstadssatsning**

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

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

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

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

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

### **Urban i Malmö**

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

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

Programmet innehåller flera projekt var av några är följande:

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



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

### **Nya grepp i Göteborg**

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

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

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

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

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

### **Eriksbo och Holma – två stadsdelar som bytt kurs**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> Birgit Modh, Lokalt engagemang och bebyggelsförändringar i Eriksbo, 1997

<sup>14</sup> Att återerövra vardagen SOU1996:146

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> Att återerövra vardagen, SOU 1996:146, s.13.

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

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

### **Sammanfattande kommentar**

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

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

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

<sup>18</sup> Egenmakt SOU 1996:177, s. 118.

Samordningsbristerna på statlig nivå har varit betydande.

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

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

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

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

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

### **Förändra genom gemenskap**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>19</sup> Sören Olsson, *Social Mobilisering*, Kennet Sundh och Päivi Turunen red., 1992, s. 313.

<sup>20</sup> Verner Danvall, *Social Mobilisering*, Kennet Sundh och Päivi Turunen red., 1992, s. 280 ff.

<sup>21</sup> Sandström, U., *Arkitektur och social ingenjörskonst*, 1989, s. 190.



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

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

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

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

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

## 4. Internationella erfarenheter

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

### **Frankrike**<sup>22</sup>

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

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

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

<sup>22</sup> Redovisningen av de storstadspolitiska insatserna i Frankrike, Holland och Storbritannien bygger bl.a. på en PM från Statens byggforskningsinstitut i Norge, Erfaringerne fra "Kvartersløft" eller andre tilsvarende virkemidler i sammenlignelige lande., 28.03.1996 HEV/VK J.nr.18-708.

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

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

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

### **Storbritannien**

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

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

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

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

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

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

## **Glasgow**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Holland**

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

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

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

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

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

### **Bijlmermeer ligger steget före**

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

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

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

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

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

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

#### *Fysisk planering*

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

#### *Socioekonomiska faktorer*

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



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

#### *Administrativa förändringar*

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

#### **Invånarnas deltagande är avgörande!**

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

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

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

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

### **Mot ett program för städer inom europeiska unionen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Sammanfattande kommentar**

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Arbetsmarknads- och utbildningspolitik

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

### Arbetslinjen i storstäderna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Exempel på lokal samverkan**

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

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

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

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

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

### **Volym framför kvalitet**

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

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

### **Vem och hur många är i arbetsmarknadsåtgärd?**

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

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

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



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

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

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

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

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

Källa: AMS

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

### **En rik flora av arbetsmarknadsåtgärder**

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

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

#### *Arbetsmarknadsutbildning*

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

#### *Arbetslivsutveckling*

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

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

<sup>27</sup> Utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Arbetslivserfarenhet, ALU, rapport från NUTEK, 1996.

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

#### *Arbetsplatsintroduktion*

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

#### *Individuellt anställningsstöd*

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

#### *Datortek*

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

#### *Kommunal utvecklingsgaranti*

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

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

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

#### *Otraditionella arbetsmarknadsinsatser*

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

#### *Starta-eget bidrag*

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

<sup>28</sup> Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 14.

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

### **AMI – ytterligare en resurs**

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

### **Lokala arbetsmarknadsåtgärder i kommunal regi**

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

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

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

Generellt i hela landet har kommunernas insatser mot den öppna arbetslösheten ökat med 15 procent mellan perioden april år 1996 till april år 1997.<sup>31</sup> Storstadskommunernas andel av åtgärderna (exklusive arbetsmarknadsutbildning) uppgick till 47 procent i april år 1997. En utförlig beskrivning av storstadskommunernas arbetsmarknadsinsatser ges i bilagan.

### **Mål 3 och Employment i Sverige och i utsatta stadsdelar<sup>32</sup>**

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

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

Employment är uppdelat i fyra underprogram:

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

<sup>31</sup> Kommunernas ekonomiska läge, oktober 1997, Svenska kommunförbundet.

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

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

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

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

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

En tredjedel av deltagarna deltar i kompetensutvecklande projekt.

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

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

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

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

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

### Stöd till nyföretagande

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### **Kooperativ i utsatta stadsdelar**

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

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

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

<sup>36</sup> Som ovan, sid 28

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

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

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

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

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

### **Arbetslinjen i Europa**

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

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

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

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

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

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

## **En utbildningspolitik för alla?**

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

## **Kunskapslyftet och livslångt lärande**

Kunskapslyftet inleddes den 1 juli 1997 och ska pågå i fem år. Regeringen har budgeterat 15 miljarder kronor för denna satsning fram till millennieskiftet. Målsättningen med kunskapslyftet är fyrfaldig: förnyelse av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, rättvisare fördelning och ökad tillväxt.

Målgruppen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar 3-årig gymnasiekompetens. Härigenom kan en avlastning från arbetsmarknadspolitiken ske samtidigt som nya möjligheter öppnas till samverkan och samutnyttjande av resurser hos arbetsförmedlingen och kommunen. Kunskapslyftet är också öppet för att anställda med kortare utbildning kan delta i satsningen. Utbildningsinsatserna bedöms också förbättra möjligheterna att skaffa sig ett arbete eller byta arbete, samt bidra till en kompetensförbättring av arbetskraften. Kunskapslyftet ska också bidra till att utveckla och förnya vuxenutbildningen både till innehåll, pedagogik och tillgänglighet. Det är möjligt att kombinera studier i kärnämnen med yrkesinriktade studier. Det är även möjligt att läsa in ämnen på grundskolenivå i kombination med ämnen på gymnasial nivå. Vid deltagandet i Kunskapslyftet finns ett särskilt utbildningsbidrag som grundas på ersättning från a-kassan. Detta bidrag kan erhållas under ett läsår, därefter får den studerande söka andra studiestöd t.ex. SVUX, SVUXA eller studiemedel. Genom att öka tillgången på kvalificerad arbetskraft förväntas dessutom den ekonomiska tillväxten öka.

Landets samtliga kommuner deltar i kunskapslyftet och drygt 100 000 utbildningsplatser är fördelade och totalfinansierade av regeringen. Fördelningen av det statliga stödet har dels skett proportionellt mot respektive kommuns andel av arbetslösa som saknar treårig gymnasieutbildning, dels har hänsyn tagits till kvaliteten på den planerade verksamheten som kommunerna har presenterat i sina ansökningar.

### **Den nya gymnasieskolan**

Den frivilliga gymnasieskolan är idag i praktiken obligatorisk för alla elever som slutar grundskolan. Gymnasieskolan har sexton nationella program som både är studieförberedande och yrkesförberedande. Alla program är treåriga. Inom de yrkesinriktade programmen är det tre kurser som är gemensamma för alla fjorton programmen, nämligen företagsekonomi, data och arbetsmiljö. Till detta kommer kärnämnen som alla måste läsa oavsett programval. Kärnämnen är svenska, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, naturkunskap, matematik, estetisk verksamhet, hälsa och idrott.

Vid sidan av nationella program finns specialutformade program samt individuella program. Det individuella programmet kan ha olika längd och innehåll beroende på elevens behov. Här ges en kombination av yrkesutbildning på ett företag och studier i kärnämnen. Praktik inom gymnasieskolan sker via systemet med arbetsplatsförlagd utbildning (APU), som omfattar 15 veckor.

### **Utveckling av en modern lärlingsutbildning**

Regeringen har uppmärksammat behovet av ett större inslag av praktik inom gymnasieskolan. Man har beslutat genomföra ett pilotprojekt där gymnasieskolan kompletteras med en ny modern lärlingsutbildning. Avsikten är att två år skall vara gemensam utbildning för alla på programmet och därefter skall möjlighet ges att välja antingen den traditionella vägen eller en arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning varvad med studier i ett till två år.

### **Lokala försök med lärlingsutbildning**

I försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder har två kommuner infört arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning med varierande omfattning:

- I Skövde har man en tvåårig lärlingsutbildning. Det första året bekostas av arbetsförmedlingsnämnden och deltagarnas ersättning motsvarar KAS-nivå. Det andra året bekostas av arbetsgivaren. Kommunen administrerar utbetalningen av ersättningarna och försäkringar till deltagarna i det kommunala ungdomsprojektet. Det är yrken där framför allt gymnasieutbildning saknas, som är aktuella. Praktikplatserna i ungdomsprogrammet används som rekryteringsbas för arbetsgivare och deltagare i projektet. Denna lärlingsutbildning möjliggör en längre sammanhållen introduktionspe-

riod. I avtalen med arbetsgivarna stipuleras att målet för lärlingsutbildningen är en fast anställning.

- I Södertälje är lärlingsprogrammet ettårigt och är att betrakta som en arbetsmarknadsutbildning (20 procent) och praktik (80 procent). Lön utgår till deltagarna med 6 000 kronor per månad för den som är mellan 18 och 20 år. 6 500 kronor per månad får de som är mellan 20 och 24 år. Ersättningsnivån är högre än KAS-nivån, vilket har varit ett krav från de företag som engagerats. Den högre ersättningen, i form av ett förstärkt utbildningsbidrag, medfinansieras genom kommunens resurser för det kommunala ungdomsprogrammet. Företaget åtar sig att svara för utbildning, lärare, handledare och utbildningsmaterial. Försäkringen för deltagarna har lösts genom att man använder utbildningsbidrag som försörjning.
- Ett ytterligare exempel är det lärlingsprojekt som sker i samverkan mellan Länsarbetsnämnden, Länsstyrelsen, näringslivet i Stor-Göteborg, Västsvenska Handelskammaren och Göteborgs kommun. Projektet omfattar 400 arbetslösa ungdomar i åldern 20–30 år. Samtliga har avslutad gymnasieutbildning, men har inte kunnat etablera sig på arbetsmarknaden. Lärlingsprojektet ingår som en del i det av regering och riksdag beslutade landshövdingeuppdraget, som syftar till samverkan för att skapa tillväxt. Projektet påbörjades den 1 oktober 1997, med 200 ungdomar. Av dessa har under de tre första månaderna 32 st erbjudits fast anställning av det företag de arbetat som lärling på.

### **Kvalificerade yrkesutbildningar**

Följande kvalificerade yrkesinriktade utbildningar är exempel på vad som ges idag. Dessa kräver heltidsstudier:

- Yrkestekniska högskoleutbildningar (YTH-utbildningar) drivs som försöksverksamhet vid vissa högskolor. Initiativet till dessa utbildningar har kommit från de fackliga organisationerna. Särskilda studieförmåner utgår och riktas till yrkesverksamma som har två-årig yrkesutbildning på gymnasienivå. Utbildningen leder till en yrkesteknisk högskoleexamen antingen inom industriell teknik eller byggnadsteknik.
- Kvalificerad yrkesutbildning. Denna utbildning är en försöksverksamhet som startade år 1996 och anordnas i nära samverkan med det lokala arbetslivet och olika utbildningsaktörer dvs. gymnasieskolan, KOMVUX, högskolan och företag. Arbetsmarknadens par-

ter har stort inflytande över utbildningens inriktning och geografiska förläggning och därför prioriteras yrkesområden där det finns efterfrågan på arbetskraft. En tredjedel av utbildningen är arbetsplatsförlagd och finansieras därför av företagen. Utbildningen vänder sig både till elever som just avslutat gymnasieskolan och till redan yrkesverksamma som vill utveckla sin kompetens inom ett bestämt område. Utbildningen är studiemedelsberättigad. Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning beslutar om statsbidrag eller särskilda medel efter ansökan från utbildningsanordnare. För tillträde till denna utbildning krävs att sökanden har fullföljt ett nationellt program i gymnasieskolan eller har motsvarande svensk eller utländsk utbildning eller har förvärvat motsvarande kunskaper genom annan verksamhet.

## **Insatser för högre utbildning**

### **Basåret – ett steg in i högskolevärlden**

Hösten 1992 inrättades det så kallade basåret vid 26 universitet och högskolor. Syftet med basåret var att ge de studerande med allmän behörighet de särskilda förkunskaper som krävs för en naturvetenskaplig/teknisk utbildning inom högskolan och därmed öka rekryteringsbasen för sådana studier. Bakgrunden var en förväntad brist på naturvetenskapligt och tekniskt utbildade människor i samhället.

Att bli antagen till en studieplats på ett basår innebar att man var garanterad en plats på en efterföljande utbildning under förutsättning att man slutförde basåret.

För att öka den regionala spridningen beslutade regering och riksdag att basårsstudier från och med hösten 1995 skall ges även av Komvux och av Statens skola för vuxna (SSV), i kommuner utan närhet till en högskola. Här ansvarar Komvux för antagningsregler och innehåll i utbildningen. Fördelarna med att anordna basårsutbildningen inom Komvux är bl.a. att utbildningen på så sätt kan spridas geografiskt. Bland annat bör basåret i högre grad anpassas till de studerandes skiftande förutsättningar och tidigare utbildningar.

Det finns ett antal viktiga skillnader mellan basåret inom Komvux och inom universitetet/högskolan enligt Skolverket och Högskoleverket.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Skolverkets och Högskoleverkets rapport "Och dessutom känner jag mig smartare nu än innan", nr 7 1996)

– Den som fullföljt basåret inom Komvux får ett stipendium på 10 000 kr medan den som gått högskolans basår garanteras en plats på högskolan.

– Basårsplatserna inom Komvux och omkring hälften av högskolornas basårsplatser har finansierats inom ramen för den särskilda satsningen mot arbetslöshet. Detta har medfört att basårsplatserna inom Komvux vanligtvis har reserverats för arbetslösa. Detta gäller inte inom högskolan.

– Universiteten och högskolorna kräver vanligtvis allmän högskolebehörighet och matematik för tillträde till basåret. För basår inom Komvux krävs inte alltid allmän högskolebehörighet och nivån på matematikförkunskaper varierar kraftigt.

Under basåret kan den studerande beviljas studiemedel. Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) lämnas alltså inte. I stället görs en avskrivning med hälften av det lån som avser basåret sedan högskoleutbildningen slutförts. Detta överensstämmer i stort med vad som gäller för vuxenstuderande som uppburit studiemedel för gymnasiala studier och som bedrivit en tids studier i högskolan.

Under år 1995 inrättades den så kallade aspirantutbildningen. Denna utbildning är mer att likna vid ett förberedande år för ett yrkesverksamt liv för redan högskoleutbildade. Ett antal universitet och högskolor har på försök fått anordna denna aspirantutbildning som i första hand skulle vända sig till arbetslösa invandrare med akademisk utbildning. Syftet med utbildningen är att underlätta deras inträde på arbetsmarknaden samtidigt som deras kompetens ska tillvaratas. En viktig komponent i den föreslagna utbildningen är inslag av praktik i näringslivet eller i offentlig sektor. Detta förutsätter att respektive universitet och högskola har ett gott samarbete med de företag som erbjuder praktikplatser. För närvarande pågår en utvärdering av denna utbildningsinsats.

### **Folkhögskolan och studieförbunden**

Folkhögskolan och studieförbunden är två viktiga utbildningsaktörer i de utsatta stadsdelarna. Genom statens allmänna stöd till folkbildningen ingår det så kallade ”arbetslöshetsanslaget” (ALA). Folkhögskolorna och studieförbunden vänder sig därför med vissa utbildningar till deltagare med mycket skiftande bakgrund, men där de flesta är arbetslösa. De prioriterade grupperna är invandrare, kvinnor, lågutbildade och handikappade.

En utvärdering har gjorts över hur studieförbund och folkhögskolor hanterar uppgiften att anordna utbildning för arbetslösa samt vad



insatserna ifråga betytt för dem som deltagit samt för organisationerna själva. I utvärderingen framkom att innehållet i utbildningarna har dominerats av basämnen, eftersatta grupper har prioriterats, arbetsformerna har haft en i högsta grad flexibel karaktär, deltagarnas kunskaper och formella kompetens har ökat liksom deras förmåga att påverka sin livssituation. Få av de som deltagit har visserligen fått ett arbete som ett resultat av sin utbildning, men många som var arbetslösa vid utbildningens start har däremot gått vidare till andra studier.<sup>39</sup>

Folkbildningens insatser kan sägas ha påverkat de arbetslösa att överhuvud taget våga gå vidare till andra eller högre studier. Den har också bidragit till att deltagarna har blivit klara på vilken slags utbildning som är intressant och tänkbar att gå vidare till.

ALA-stödet har främst gått till att starta nya verksamheter och att hitta och få pröva nya arbetssätt som passar för den situation som de arbetslösa befinner sig i. Det har rört sig om projektinriktade studier, utveckling av individuellt anpassade studieplaner, studiebesök för vidgade vyer och för att hitta yrkesområden för framtida arbete. Det har rört sig om veckobaserad undervisning, distansundervisning, heltidsstudier, användning av material från vanliga skolan samt studier i basämnen som varvats med friskvård och estetiska ämnen.

Folkbildningen fyller en viktig funktion för de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Något entydigt svar på vad som är att betrakta som folkbildningens speciella arbetssätt finns nu inte, snarare är det väl mångfalden som råder. En stor betydelse har dock deltagarstyrningen, dvs. att de som deltar tillsammans får möjlighet att påverka studierna. I den tidigare åberopade utvärderingen framkom att flera av de intervjuade säger sig för första gången i utbildningssammanhang fått känna ansvar och blivit respekterade som vuxna människor med resurser som andra kan lära av.

### **Sammanfattande kommentar**

Regeringen har gjort nödvändiga förändringar av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken för att möta nya villkor och behov. Dessvärre har dessa förändringar inte varit tillräckliga. En tydlig indikation på den förda arbetsmarknadspolitikens otillräcklighet är storstadskommunernas engagemang för att försöka upprätthålla målsättningen med arbetslinjen. Flertalet av dessa insatser sker i deras utsatta stadsdelar.

<sup>39</sup> Lindgren L, Petersen A-L, Ring L; "Excellens i flexibilitet", Utvärdering av folkbildningens insatser för arbetslösa, Folkbildningsrådet, 1997.

Det är emellertid förknippat med stora svårigheter att iaktta synbara resultat av dessa insatser. I kapitlet Arbete och utbildning i del 1 visar vi att arbetsmarknadssituationen i storstädernas utsatta stadsdelar uppvisade likheter med förhållandena i vissa norrländska glesbygdskommuner. Men på en väsentligt punkt skiljer de sig från varandra. I glesbygden är de arbetslösa geografiskt långt ifrån arbetstillfällena. I storstadsregionerna är arbetsmarknadssituationen avsevärt mer gynnsam och arbetstillfällena fler. Trots den geografiska närheten står ändå många av de arbetslösa i de utsatta stadsdelarna långt ifrån arbetsmarknaden då de ofta saknar "rätt" utbildning och kompetens. Majoriteten av dessa arbetslösa utgörs av ungdomar, utlandsfödda och/eller lågutbildade personer samt ensamstående kvinnor med barn. Inom gruppen utlandsfödda personer finns också en stor grupp flyktingar som har kommit till Sverige under den senaste 5–10 årsperioden.

Enligt vår mening kommer dessa människor inte att bli mer efterfrågade på arbetsmarknaden genom en kraftig sysselsättningsökning eller mer anställningsbara genom de arbetsmarknadsåtgärder som hittills prövats. Vi stödjer denna uppfattning på erfarenheterna dels från 1980-talet då socialbidragsberoendet var högt och sysselsättningen låg i de utsatta stadsdelarna trots en intensiv högkonjunktur, dels från föregående kapitel som entydigt visar att stat och kommun erbjuder stora grupper i dessa stadsdelar åtgärder av olika slag, utan att för den skull påtagligt påverka situationen. Åtgärderna är inte tillräckligt flexibla och anpassade till de individuella behoven och avspeglar inte heller arbetsmarknadens föränderliga behov. Det politiska handlingsutrymmet för att skapa ökad sysselsättning är begränsat. Möjligheterna att förändra arbetsmarknads- och utbildningsinsatserna för arbetslösa och därmed i förlängningen också förändra arbetskraftutbudet, är däremot större.

Vi anser därför det vara nödvändigt att arbetsmarknads- och utbildningsinsatserna i de utsatta stadsdelarna i högre grad än i dag utgår från ett lokalt, sektorsövergripande perspektiv där de lokala möjligheterna och behoven sätts i fokus. Insatserna bör också bygga på aktiviteter som stimulerar nyföretagande utifrån stadsdelarnas sociala och kulturella förutsättningar som människorna i dessa områden har. Detta förutsätter att kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, som redan i dag är engagerade i att hitta okonventionella lösningar, tilldelas större svängrum för att finna organisatoriska och finansiella samverkanslösningar. En rad formella, men även informella, hinder försvårar sådana lösningar i dag. Vi har pekat på några av dessa, bl.a. arbetsförmedlingens volymkrav och

fördelningen av pengar till otraditionella arbetsmarknadsåtgärder, som minskar möjligheterna att satsa på kvalificerade åtgärder för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även inom utbildningssatsningarna tillämpas fördelningsmodeller som skapar ogynnsamma villkor för myndigheterna i de utsatta stadsdelarna att arbeta effektivt. I vårt delbetänkande Att röja hinder (1995:142) framhöll vi framför allt de skiftande förvaltningsskulturerna inom myndigheterna och deras svårigheter att samverka finansiellt.

Ett hinder för utveckling av nyföretagande i de utsatta stadsdelarna är delvis förknippad med svårigheterna att skaffa riskkapitalförsörjning. ALMI har här goda möjligheter att i viss utsträckning påverka denna brist. Deras verksamhet kan nämligen i betydande grad påverkas regionalt. Därmed kan särskilda satsningar gentemot de utsatta stadsdelarna utvecklas, som t.ex. omfattar information, rådgivning och samverkan med myndigheter och näringsliv. Detta kan skapa möten som ger förståelse och insikter i dessa stadsdelars speciella förutsättningar och möjligheter.

### **Mål 3 och Employment**

Projektet som finansieras via Europeiska socialfondens mål 3 och gemenskapsinitiativet Employment har en positiv arbetsmarknadspolitisk effekt. Men har de initierade projekten inneburit något stöd för arbetet i de utsatta stadsdelarna i storstadsområdena? Tyvärr inte i den omfattning som kunde varit naturlig med tanke på målsättningen med programmen. Inriktningen på mål 3, med fyra prioriterade målgrupper, överensstämmer väl med den problembild som framtonar i storstadsområdena. Problemen i dessa områden har en mycket stark koppling till såväl långtidsarbetslöshet som arbetslöshet bland unga och invandrare. Också Employment, med dess transnationella inriktning och stimulans för nyskapande projekt borde kunna vara ett verksamt redskap för att förbättra förhållandena i storstadsområdenas utsatta stadsdelar. Således finns det skäl som talar för att den framtida tillämpningen av EU:s strukturpolitik borde förändras.

### **Inte fler arbetsmarknadsåtgärder, utan bättre!**

Att ställa krav på motprestation i form av arbete eller utbildning för socialbidragstagare har blivit allt vanligare i flera europeiska länder. Även i Sverige debatteras detta livligt och i del 1 visade vi att det även finns ett folkligt stöd för ett sådant krav. I vårt första delbetän-

kande Att röja hinder (SOU 1995:142) framhöll vi bland annat betydelsen av den moraliska dimensionen i arbetslinjen, dvs. medborgarnas möjlighet att uppleva att de "gör rätt för sig" och är behövda, även när man inte har ett arbete inom den reguljära arbetsmarknaden. I detta sammanhang underströk vi också att enligt socialtjänstlagen ska arbetslösa som är berättigade till socialbidrag vara aktivt arbetssökande eller delta i arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds. Undantag från detta krav ska endast göras för personer som på grund av sociala eller hälsomässiga skäl har uppenbara svårigheter att påbörja ett arbete eller sysselsättning.

Vi konstaterade att andelen som är arbetslösa och har socialbidrag som enda försörjningskälla är cirka 40 procent i storstadskommunerna. Denna andel är avsevärt högre i de utsatta stadsdelarna. Drygt 50 procent av de arbetslösa socialbidragstagarna är ungdomar. Uppskattningsvis är drygt 20 procent av dessa aktiva i arbetsmarknadsåtgärder inom arbetsförmedlingen. Under senare år har också storstadskommunerna själva satsat på åtgärder för ett stort antal arbetslösa socialbidragstagare. Resterande andelen av de arbetslösa socialbidragstagarna är antingen aktivt arbetssökande eller står under utredning. Antagligen kommer andelen socialbidragstagare i åtgärder kraftigt att öka om kommunerna inför den så kallade utvecklingsgarantin för ungdomar mellan 20–25 år.

Problemet i de utsatta stadsdelarna är alltså inte bara kvantiteten av åtgärder, utan också kvaliteten i åtgärderna.

### **Kraven på utbildning ökar och behoven av nya utbildningsalternativ ökar**

Vi konstaterade i del 1 att många arbetslösa ungdomar hamnar i en olycklig rundgång mellan perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i åtgärder. Rundgången är naturligtvis föranledd av den skriande bristen på arbeten, men vi kan inte utesluta att den även förstärks av de tidigare nämnda bristerna i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den aktuella gruppen av ungdomar har ett stort behov av kompetensutveckling för att kunna leva upp till arbetsmarknadens krav. En del ungdomar är heller inte studiemotiverade och har inte fullföljt sin skolgång, vilket ställer speciella krav på kompetensutvecklande insatser, inte enbart i form av teoretiska studier. Betydelsen av praktiska kunskaper inom olika serviceyrken är stort, vilket också bör lyftas fram och tillgodoses. För ungdomar som bor i de utsatta stadsdelarna är möjligheten till kontakt med arbetsmarknaden särskilt angeläget med hänsyn till att många av dessa har

arbetslösa föräldrar. Härigenom förlorar ungdomarna en viktig länk till ett socialt kontaktnät som allt oftare visar sig vara nödvändigt för att få ett arbete. I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) underströk vi behovet av ett ökat inslag av praktik inom gymnasieskolan. Vi fann också att det fanns starka skäl som talade för att man borde pröva Ungdomspolitiska kommitténs förslag om att låta ungdomarna inom gymnasieskolan välja när de ska börja sin praktikperiod.

I storstadsregionerna blir allt fler varse att en gymnasieutbildning inte räcker särskilt långt för att konkurrera om de lediga arbetstillfällena. Kraven på goda utbildningsmeriter har ökat kraftigt och kommer att öka än mer.

Utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna är generellt högre än riksgenomsnittet, men spännvidden i utbildningsnivån mellan invånarna är stor. I ett tidigare delbetänkande visade vi att den sociala snedrekryteringen till högre studier är mycket framträdande i de utsatta stadsdelarna. Utbildningsresultaten visade sig också vara avsevärt lägre i dessa stadsdelar. Saknas de grundläggande färdigheterna och kunskaperna minskar även möjligheterna till fortsatta studier. Under det senaste året har det också rapporterats om att situationen inom gymnasieskolan i de utsatta stadsdelarna har försämrats kraftigt. Vandalisering och våld har till och med tvingat skolor att stänga. Ska den sociala snedrekryteringen minska och elevernas utbildningsresultat förbättras krävs åtgärder på bred front både inom barn- och ungdomsskolan, men även när det gäller de eftergymnasiala utbildningarna.

Söderutprojektet som Länsstyrelse i Stockholm bedriver tillsammans med sju kommuner i länets södra del, visar att det går att påverka ungdomars intresse för högre studier. Men när deras intresse för fortsatta studier ökar minskar paradoxalt nog deras möjligheter att bli antagna vid regionens universitet och högskolor på grund av platsbrist. Storstadsregionerna har nämligen osedvanligt få utbildningsplatser i förhållande till dess befolkning. Mot detta skulle man kunna invända att ungdomarna skulle kunna söka sig till andra utbildningsorter i landet. Länsstyrelsens erfarenhet är dock att ungdomar från hem där både de ekonomiska resurserna är knappa och studietraditioner saknas, är svårare att motivera att påbörja en universitets- eller högskoleutbildning om de hänvisas till en annan ort. En annan erfarenhet från projektet visar att det finns ett stort behov och intresse bland både näringsliv och ungdomar för fler yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningar. Både lärlingsutbild-

ningar och en utbyggnad och permanentning av försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning inom universitet och högskola.

### **Arbetstidsfrågan**

På senare tid har arbetstidsfrågan åter kommit i förgrunden. Detta hänger både samman med situationen på arbetsmarknaden och med allmänna önskemål om mer tid för hem, familj och fritid. Av betydelse i sammanhanget är att fördelningen mellan förvärvsarbete och hemarbete fortfarande är mycket olika för män och kvinnor. Kvinnorna arbetar i större utsträckning deltid och männen utför en betydligt mindre andel av hemarbetet än kvinnorna och ägnar mindre tid till barnen. En avgörande faktor är därför om en generell arbetstidsförkortning skulle påverka denna fördelning och om kvinnorna i så fall i högre utsträckning skulle kunna övergå till att arbeta heltid.

Vi bedömer att arbetstidsfrågan är en angelägen fråga och bör diskuteras på nationell nivå. Det är dock inte en fråga specifikt för storstäderna. Situationen i storstädernas utsatta områden kännetecknas inte av brist på ledig tid, utan snarare det motsatta förhållandet. Kommittén har därför valt att inte närmare fördjupa sig i denna fråga.

## 6. Folkhälsan – allas ansvar men ingens imperium

I regeringsformen, 1 kap, Statsskicketets grunder, 2§ framgår att:

*”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för god levnadsmiljö”.*

### Ojämlighet i hälsa

Vi har i del 1 beskrivit situationen i storstädernas utsatta områden och riskerna för den enskilda människan, speciellt för de som tvingas stå utanför en arbetsgemenskap. Individerna kan lätt isolera sig och därmed ökar svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden. Detta ökar riskerna för en försämrad hälsa, vilket i sin tur leder till ökade samhällskostnader.

Våra studier och ett stort antal svenska och utländska studier visar att de flesta sjukdomar samvarierar med socioekonomisk bakgrund. Människor med låga inkomster och som har en utsatt social position, ger högre sjuklighet. Detta förhållande kan inte ses som förenligt med ett jämlikhetsmål. Samhället har ett ansvar att motverka ökande klyftor och skapa system som bidrar till likvärdiga möjligheter för alla människor.

I WHO:s 38 hälsopolitiska mål lyfts jämlikhetsmålet fram.<sup>1</sup> Mål 1 handlar om jämlikhet i hälsa. År 2000 skall skillnaden i hälsotillståndet mellan länder och mellan grupper inom länder ha minskat med minst 25 procent. Mål 2 handlar om hälsa och livskvalitet, det vill säga människors möjligheter att utveckla sin egen förmåga att förverkliga sitt liv socialt, ekonomiskt och mentalt. De riktlinjer som riksdagen antagit efter den senaste folkhälsopropositionen (1990/91:175) anger också jämlikhetstanken som central och att

<sup>1</sup> De 38 delmålen är grupperade i fem avdelningar: Bättre hälsa (Hälsa för alla målen 1–12), livsstilar som leder till hälsa (mål 13–17), en hälsosam miljö (mål 18–25), ändamålsenlig vård (mål 26–31) samt utvecklingsstrategier för Hälsa för alla (mål 32–38).

ökad jämlikhet skall vara ett överordnat mål vid prioriteringar i folkhälsoarbetet.

Folkhälsofrågan är också en välfärdsfråga. Begreppet välfärd sammankopplas ofta med enbart materiella förhållanden, men innefattar egentligen flera andra aspekter. Välfärd kan uttryckas i levnadsnivå och livskvalitet. I den svenska välfärdsundersökningen, som utförts av Institutet för Social Forskning användes begreppet levnadsnivå som beskrivning av välfärd. Med levnadsnivå avsågs individens förfogande över resurser. Att individen, under givna förutsättningar, medvetet kan kontrollera och styra sina livsvillkor. Levnadsnivån beskrevs genom uppdelning i nio komponenter<sup>2</sup>:

- hälsa och tillgång till vård,
- sysselsättning och arbetsförhållanden,
- ekonomiska resurser och konsumentskydd,
- kunskaper och utbildningsmöjligheter,
- familj och social förankring,
- bostad och närservice,
- säkerhet till liv och egendom,
- rekreation och kultur och
- politiska resurser.

I samma undersökning sägs också att välfärd kan handla om de enskilda individernas möjligheter, resurser att förverkliga olika planer eller livsprojekt. Livskvalitet går utöver de resurser som välfärden innefattar och avser individens tillfredsställelse i sin situation.

Ekonomen Amartya Sen anser att välfärd ska formuleras och mätas i termer av "förmågor" snarare än i resurser, dvs. ta fasta på vad som kan åstadkommas med tillgängliga resurser.<sup>3</sup> Detta kan få praktiska konsekvenser, så att insatser och resurser kan behöva fördelas ojämnt för att man ska uppnå samma effekt.

### **Folkhälsoarbetet**

Folkhälsa är lika med folkets eller befolkningens hälsotillstånd. Detta arbete känner egentligen inga gränser. Genom att betona befolkningsperspektivet skiljer man folkhälsan från den individuella sjukvården. Folkhälsan bedrivs som regel gentemot hela befolkningen eller befolkningsgrupper och mer sällan gentemot enskilda individer. Det kan till exempel riktas mot grundläggande strukturella förhållanden i vårt samhälle och kunskaperna kring dess hälsoef-

<sup>2</sup> Folkhälsans villkor, Folkhälsogruppen rapport nr 9

<sup>3</sup> Kommunerna, välfärden och demokratin.



fekter och ligger då nära socialmedicinen. Folkhälsoarbetet kan också riktas mot att förändra vår arbetsmiljö, något som ligger miljömedicinen nära eller också kan arbetet riktas mot det lokala samhället, vilket ligger nära allmänmedicinen, primärvården och kommunerna.

Det finns en bred syn på folkhälsobegreppet och det finns en rad olika metoder för att främja folkhälsan. Folkhälsa är alltså ett mycket omfattande kunskapsområde och avsikten med detta avsnitt är att endast beskriva några huvudlinjer samt att belysa olika ansatser.

### **Internationellt och nationellt**

*”Hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och ej endast frånvaro av sjukdom”<sup>4</sup>*

WHO:s definition av begreppet hälsa är ett uttryck för en helhetsyn på människan och tjänar som ett riktmärke för folkhälsopolitik och folkhälsoarbete. Definitionen anknyter till den av FN antagna deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Definitionen innebär en positiv bestämning av hälsa vilket är en avvikelse mot den strikt medicinska traditionen. Den breddar också perspektivet från biologin till de sociala och ekonomiska förhållanden som påverkar hälsoutvecklingen. Om man fokuserar på hälsa i sig och inte bara på hälsa som frånvaro av sjukdom förskjuts tyngdpunkten i åtgärderna i riktning mot insatser för att främja hälsa. Det blir då möjligt att motivera krav på sociala förändringar med argumentet att hälsoläget kan förbättras. Enligt WHO:s hälsobegrepp kan inte hälsan underordnas andra mål.

Hälsan har enligt WHO tre komponenter:

1. En ”fysisk” som handlar om mediciskt omhändertagande.
2. En ”psykisk” där samspelet mellan kroppslig hälsa och själsligt välbefinnande uppmärksammas.
3. En ”social” där förhållanden som inkomstfördelning, boende och arbetslöshet påverkar hälsan.

Folkhälsoarbetet handlar om att koppla ihop dessa tre komponenter så att arbetet kan riktas mot en mängd olika områden.

På EU-nivå har också folkhälsofrågorna lyfts fram. I och med Maastricht-fördraget år 1993 fastställde EU för första gången en folkhälsodeklaration, som bland annat innebär att EU:s medlemsländer kommer att intensifiera samarbetet inom folkhälsoområdet.

<sup>4</sup> WHO:s hälsodefinition i ”Hälsa för alla år 2000”.

Särskilda åtgärdsprogram kommer att utarbetas inom prioriterade områden.

Den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för att arbeta fram en strategi för Sveriges arbete i EU med frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård har fört fram följande mål för den framtida inriktningen av EU:s arbete inom folkhälsoområdet:

*”Att hälsosituationen i länder och befolkningsgrupper bör närma sig den bästa nivån i unionen. Arbetet för att nå målet bör ske successivt och ha fokus på att minska hälsorisker och hälsoskillnader i EU med beaktande av jämlikhet och jämställdhet.”*<sup>5</sup>

Arbetsgruppen lyfte fram tre hälsorisker som har stor betydelse för hälsan i unionen. Gruppen ansåg att *”ett samlat svenskt agerande över alla politikområden inom EU bör eftersträvas för att:*

- minska tobakskonsumtionen,*
- minska alkoholens skadeverkningar och*
- minska narkotikabruket.”*<sup>6</sup>

Några nationella mål för folkhälsoarbetet finns inte. Regeringen har därför tillsatt en parlamentarisk kommitté som har till uppgift att utarbeta förslag till nationella mål för hälsoutvecklingen. Målen ska vara vägledande för samhällets insatser för att främja folkhälsan, förebygga ohälsa, minska hälsorisker samt förhindra förtida och undvikbara funktionsnedsättningar, sjuklighet och död. Arbetet ska bedrivas med utgångspunkt från det övergripande målet en god hälsa för alla med särskild betoning på att minska skillnader i hälsa mellan grupper i befolkningen. Kommittén ska också beakta vetenskapligt baserad kunskap om folkhälsoprogram och hälsoutveckling. Utredningen ska vara klar sista december 1999.

Från statsmaktens sida har allt sedan hälso- och sjukvårdslagens tillkomst landstingens strategiska betydelse på folkhälsoområdet understrukits. Detta samtidigt som nödvändigheten av insatser från andra samhällssektorer och framför allt av tvärspektoriell samverkan på lokal, regional och nationell nivå kommit att betonas alltmer kraftfullt.

Socialstyrelsens utvärdering av landstingens hälsoansvar visade att flera landsting saknar referenser eller annan koppling till WHO:s strategi i landstingsplaner och liknande dokument.<sup>7</sup> Innebörden i

<sup>5</sup> Ds 1997:4 Strategi för Sveriges EG-arbete i frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård, Socialdepartementet.

<sup>6</sup> Strategi för Sveriges EG-arbete i frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård, Ds 1997:4, Socialdepartementet.

<sup>7</sup> ”Landstingens folkhälsoansvar”, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:6

jämlikhetsbegreppet diskuteras i ringa grad i landstingen. En geografisk dimension sätts i förgrunden. Områden med stora vårdbehov tilldelas större resurser per invånare räknat. Den faktor som har störst betydelse för skillnader i vårdbehov mellan geografiska områden är åldersfördelningen, vilket också regelmässigt ingår i beräkningarna. Dessutom förekommer sociala indikatorer som yrkestillhörighet, boendeform, familjeförhållanden m.m. I de utsatta områdena lever och bor främst unga arbetslösa människor, invandrare och ensamstående kvinnor med barn, varvid dessa kan bli förbisedda om fördelningen främst görs efter olika åldersindelningar. Det är tveksamt om den idag tillämpade geografiska behovsanpassningen av resurser är en tillräcklig åtgärd, för att minska skillnader i sjuklighet mellan sociala grupper. Mycket tyder på att så inte är fallet med tanke på att ojämlikheten i hälsa ökar, vilket vi har visat i del 1.

I samma utvärdering framkom också att landstingen saknar strategier för att utjämna dessa skillnader i hälsa mellan olika sociala grupper och följaktligen genomförs heller inte några konkreta förebyggande insatser med detta mål.<sup>8</sup>

Landstingsförbundet har tillsatt en särskild arbetsgrupp ”Kraftsamling kring folkhälsan”, genom vilken Landstingsförbundet avser att ge ökad tyngd åt folkhälsoarbetet.

Svenska kommunförbundet bedriver ett särskilt programarbete inom folkhälsoområdet och ansvarar för ett nationellt nätverk för folkhälsofrågor. Nätverkets uppgift är bland annat att öka förståelsen för det lokala folkhälsoarbetet och dess betydelse, sprida information, utbyta erfarenheter och ge hjälp och råd, arrangera seminarier, verka för att folkhälsofrågorna lokalt förs in i alla samhällssektorer så att alla viktiga beslut fattas först efter noggrann prövning av hur folkhälsan påverkas.

Dessutom finns nätverk för mellanstora städer, större städer och storstäder med förorter, som har liknande uppgifter.

Landstingens samhällsmedicinska enheter och kommunernas folkhälsoorganisation samt många ideella organisationers arbete spelar en stor roll, som inspiratörer för det förebyggande folkhälsoarbetet, liksom samverkan dem emellan. I Civildepartementets slutrapport från de så kallade PLUS-projekten (Ds 1995:54) framhålls betydelsen av samverkan mellan olika aktörer vilket innebär att aktörerna behåller sina specifika kompetenser genom att träffas och samverka kring folkhälsoarbetet och vissa gemensamma frågor. Ett exempel på fungerande samverkan mellan olika professioner och mellan olika huvudmän är ungdomsmottagningarna. Vissa drivs med

<sup>8</sup> ”Landstingens folkhälsoansvar”, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:6

både kommun och landsting som huvudmän och där finns både medicinsk och psykosocial kompetens samlad.

Andra exempel på fungerande samverkan är den försöksverksamhet med finansiell samordning kring rehabilitering som pågått mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvården sedan år 1993 inom fem försöksområden (enligt proposition 1991/92:105) som går under beteckningen FINSAM. Även om inte rehabiliteringsinsatser går direkt in under begreppet folkhälsa, så påverkar dessa insatser ohälsotalet, som är ett bra kvantitativt mått på hälsoläget för de som är försäkrade. I den utvärdering som Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket har gjort av försöksverksamheten kan konstateras att positiva effekter för individer i yrkesverksam ålder har uppnåtts och att ohälsotalet har minskat med 2,5 procent mellan år 1992 och år 1995. (Under samma period ökade ohälsotalet i riket med 2,1 procent.) Dessutom har en ekonomisk besparing i socialförsäkringen gjorts på 154 miljoner kronor under samma period.

### **Det förebyggande arbetet idag**

Folkhälsoarbetet har kommit att alltmer inriktas på hälsofrämjande insatser och på att skapa stödjande miljöer. Kommunerna har blivit en alltmer betydande hälsopolitisk aktör för hälsofrämjande insatser. Den verksamhet som bedrivs i kommunerna har inte alltid beteckningen folkhälsoarbete, även om arbetet utgör välfärdspolitikens kärnområden.

Hälsa kan inte skiljas från frågor som rör den inre och yttre miljön, arbete, fritid, boende, kultur och den sociala dimensionen. På flera håll bildas lokala folkhälsoråd med tydlig kommunområdes eller stadsdelsnämnds bas.

Åtgärder för att förbättra folkhälsan följer idag två huvudlinjer:

- miljöförbättringar och
- bättre levnadsvanor.

Miljöförbättringar kan gälla alla slags miljöer. Det kan röra sig om miljöförbättringar såsom trafiksäkerhetsåtgärder, rent dricksvatten, bra bostadsstandard, fritids- och kultursatsningar, insatser inom barnomsorg, skola, vård och omsorg. Insatser för bättre levnadsvanor riktas till olika befolkningsgrupper, enskilda individer och institutioner för att förmedla kunskaper och öka medvetenheten om samband mellan levnadsvanor och hälsa. Exempel på olika åtgärder och metoder är generella hälsopolitiska och policyskapande åtgärder, föreskrivande åtgärder (lagstiftning, olika regleringar), förmedlande metoder (hälsoupplýsningar) och mobiliserande åtgärder som byg-

ger på aktivt engagemang och medverkan från dem som berörs av verksamheten.

Sjukvårdshuvudmännen har enligt förarbetena till 1 § hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder riktade till såväl människor som miljö. De miljöinriktade åtgärderna som framgår av lagens förarbeten innefattar insatser för att fastställa hur faktorer i den yttre miljön – och därmed inte bara kemiska, biologiska och fysiska utan även sociala och psykologiska – samt levnadsvanor inverkar på befolkningens hälsotillstånd. Det sägs att hälso- och sjukvården bör ta tillvara, bearbeta och utnyttja den information om risker i människors livsmiljö som observeras i det dagliga arbetet. Dessa kunskaper bör komma till användning i det egna förebyggande arbetet och utgöra underlag för förebyggande åtgärder inom andra samhällssektorer. Detta stämmer inte in på det förslag som presenterats i ett delbetänkande från HSU 2000 "En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet" (SOU 1997:119). Kommittén ger där bland annat uttryck för att primärvårdens främsta skyldighet i det förebyggande arbetet är att utveckla det individinriktade arbetet. Det tyngsta vägade skälet till detta sägs vara att primärvården, från att ha varit huvudaktör, har kommit att betraktas som en aktör bland flera andra i folkhälsoarbetet.

### **På lokal nivå**

Måldokument med en bred folkhälsoinriktning är få men ökar alltmer i kommunerna. Däremot finns det många måldokument för särskilda sektorer, t.ex. bostadsbyggande, miljöplaner, program mot missbruk som innehåller folkhälsomål.

Kommunallagen innehåller inga övergripande krav om att kommunen ska arbeta för folkhälsan. Däremot finns dessa målsättningar i olika speciallagar som socialtjänstlagen, miljö- och hälso- skyddslagen och plan- och bygglagen (PBL).

Kommunernas översiktsplaner enligt PBL är viktiga ur folkhälso-synpunkt, bl.a. som en väg att minska bostadssegregationen. Stadsplanerarna har en betydande roll i detta arbete för enligt PBL ska man genom planläggning främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö. Byggnadsnämnden har en samordnande roll i den fysiska planeringen och ett mycket brett fält för samverkan med andra nämnder, myndigheter, organisationer och enskilda.

I och med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 tilldelades kommunerna en central roll i genomfö-

randet av Agenda 21. Uppdraget är en uppmaning att arbeta för en hållbar samhällsutveckling. Några kapitel i Agenda 21 ligger nära folkhälsoarbetet. Det är till exempel: fattigdomsbekämpning, förändring av konsumtionsmönster, skydd av människors hälsa, säkert och hälsosamt boende, atmosfären, biotekniken, färskvatten och kemikalier.

Samverkan mellan olika intressenter är också en av de centrala punkterna i Agenda 21. Vikten av deltagande från olika samhällsgrupper såsom: kvinnor, barn och ungdomar, ursprungsbefolkning, ideella föreningar och organisationer, arbetstagare och fackföreningar, näringsliv, forskare och jordbrukare betonas. De lokala myndigheterna oavsett om de är kommuner, landsting eller något annat har en central roll när det gäller planering, infrastruktur, service och miljöpolitik. Kommunerna fick i uppdrag att senast år 1996 ha inlett ett samrådsförfarande med lokalbefolkningen och nå samförstånd om en lokal Agenda 21 för sitt område.

Av storstäderna har Malmö tagit ett samlat grepp i sitt arbete inom Vårdfärd- och folkhälsoenhetens arbete. Malmö är en av de få kommuner som har tagit till sig hela budskapet i Agenda 21, med inte bara den ekologiska utan också den sociala och ekonomiska dimensionen. Även i Göteborg, i stadsdelen Bergsjön, pågår ett integrerat arbete med social och fysisk upprustning med Agenda 21-arbetet som utgångspunkt. Här odlar, komposterar och källsorterar daghemsbarnen. Här finns kretsloppshus – kombinerat växt- och höns-hus, en stadslantgård Galaxen, med kafé, dansbana och ett litet stall med djur. Här finns också våtmarksparken Gärds mossen – ett projekt som går ut på att rena dagvatten lokalt. Lärare, föräldrar och elever har tillsammans med arbetslösa skapat skolträdgårdar, växt-hus, kafé och läsrum av återvunnet byggmaterial. Miljöutbildning ges till både elever, föräldrar, politiker, verksamhetschefer och lokalvårdare. Varje klass har en handlingsplan. Fastighetsägare för tillsammans med de boende diskussioner vad gäller upprustning av fastigheterna och centrum- och gemensamhetsområden och kollektivtrafiken. Här finns Returhuset och olika återvinningsverkstäder. Arbetet har rönt internationell uppmärksamhet och var bland annat med bland de svenska exemplen som redovisades i samband med FN:s Habitat II-konferens i Istanbul år 1996.

### Vad prioriteras idag?

I dag tenderar resurserna för landstingens samhällsmedicinska arbete att samordnas på olika sätt. I Skåne och Västsverige är denna utveckling en konsekvens av sammanslagningen av landstingen till större regioner. I Västsverige har man skapat en folkhälsogrupp inom Kommunalförbundet Västra Götaland, vars uppgifter är att samordna de olika huvudmännens folkhälsoarbete och stå för vissa övergripande uppgifter när det gäller bland annat internationell bevakning, utbildning och fortbildning. Målet är att åstadkomma en effektivare samverkan mellan huvudmännen. Man förutsätter att denna organisationsform kommer att bibehållas även efter det att det nya direktvalda regionala organet bildats. Detta innebär att man förespråkar att det också fortsättningsvis skall finnas en nivå för folkhälsoarbetet mellan den lokala nivån och den "storregionala".

I Skåne har man nyligen påbörjat diskussionerna om hur de samhällsmedicinska funktionerna skall utformas i den nya regionen. Idag finns den största samlade samhällsmedicinska verksamheten som en integrerad del av den samhällsmedicinska institutionen i Malmö, som är kopplad till Lunds universitet.

I storstädernas utsatta områden pågår många olika projekt och insatser. I bilaga nr 1 Storstadsaktiviteter för folkhälsan återges olika exempel på insatser i just dessa områden. Insatserna täcker in vitt skilda verksamheter. Det kan röra sig om individpåverkan för bättre rök- och alkoholvanor, språkförskolor för barn, familjecentraler, caféverksamhet, speciella kvinno- och invandrarprojekt till utveckling av mellanvårdsformer för ungdomar som alternativ till institutionsplaceringar, mediaverksamhet, matlagning och ekologiska bostäder.

I Folkhälsoinstitutets kartläggning av kommunernas folkhälsoarbete framkom att kommunerna främst arbetar med allergifrågor, droger, miljö/Agenda 21 och frågor som tobak, skador, alkohol, kost, barn, speciella sjukdomar och ungdomar. Frågor som rör arbetslöshetsproblematiken fanns inte med bland de tio vanligaste folkhälsofrågorna. Däremot fanns arbetslöshetens skadeverkningar med på Göteborgs prioriteringslista och har dessutom en hög placering. I den avrapportering som gjorts av de 21 stadsdelarnas verksamhetsberättelse från år 1995 framkom att det är följande frågor som prioriteras<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Kommunfullmäktige i Göteborg har beslutat tillämpa världshälsoorganisationen WHO:s mål. Göteborg ingår också i WHO:s Healty Cities-projekt sedan år 1988 med 40-talet andra städer. Syftet är att förbättra invånarnas hälsa, livsvillkor och miljö. I detta arbete ingår olika "Hälsa för alla"-aktiviteter.

- Brukarinflytande inom vård, omsorg och skola.
- Normalitet och trygghet i vård av barn, äldre samt funktionshandikappade.
- Arbetsgivaransvar för hälsosam arbetsplats.
- Minska skadeverkningarna av arbetslöshet.
- Träffpunkt för sociala kontakter och nätverksbyggande.
- ”Barn i riskzon”.
- Kretsloppstänkande och ekologisk hållbar miljö.
- Kvalitetssäkring av verksamheter.
- Integration.

Folkhälsoinstitutets kartläggning av vad kommunerna tänker prioritera inför år 2000, visar att arbetslösheten fortfarande kommer att ha en låg prioritet. Prioriteringarna liknar arbetsgruppen för Sveriges EU-arbete i folkhälsoområdet, dvs. minska tobaks- och alkoholkonsumtionen och narkotikabruket. Anmärkningsvärt är att arbetslösheten kommer långt ner på listan, när man vet att riskerna för missbruk av alkohol, droger och tobak ökar på grund av arbetslöshet.

I samma kartläggning framgår under vilka olika former kommunernas folkhälsoarbete drivs, beroende på typ av kommun. Samtliga kommuner bedömer att folkhälsofrågan kommer att få ökad betydelse under de närmaste åren. Nedanstående tabell visar den procentuella andelen kommuner som har hälsoråd, övergripande handlingsplan, hälsosamordnare samt har genomfört/planerat särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader.

**Tabell 1**

Kommuntyp	Har hälsoråd	Har övergripande handlingsplaner	Har hälsosamordnare	Har handlingsplan särskilt fh-området	Särskilda insatser
Storstad/förort	51 %	24 %	66 %	57 %	35 %
Stora/medelstora städer	52 %	36 %	71 %	64 %	36 %
Industri/övr större kommun	67 %	23 %	74 %	47 %	27 %
Landsbygd/glesbygd/övr mindre kommun	64 %	21 %	61 %	42 %	13 %

Kommunerna har delats in enligt Svenska kommunförbundets gruppindelning, varefter de har slagits ihop till fyra grupper efter kommunstorlek. Tabellen anger andel kommuner i respektive indelning som har hälsoråd, övergripande handlingsplaner, hälsosamordnare samt genomfört/planerat särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader.

Som tabellen ovan visar har de mindre kommunerna i större utsträckning ett hälsoråd än de större. Vidare kan man se att framför allt de större kommunerna har genomfört eller planerar att genom-



föra särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader. De större kommunerna tenderar att i större omfattning ha en handlingsplan för särskilda folkhälsoområden.

### **Vilka faktorer bidrar till en positiv hälsoutveckling?**

Barn och ungdomar som växer upp i storstädernas miljonprogramsområden tillhör en riskgrupp. Vi har i delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) närmare beskrivit och analyserat deras situation. Statistiskt sett löper de större risk än andra att utveckla fysisk och psykisk ohälsa. Detta är ett starkt skäl för hälsofrämjande insatser för ungdomar i utsatta områden. Ett annat skäl för att rikta folkhälsoarbetet framför allt till just ungdomar är att ungdomstiden i sig innehåller en växt- och förändringspotential. Ungdomstiden är en övergångsfas mellan barndom och vuxenliv som nödvändiggör att gamla inre strukturer löses upp och nya skapas genom kontakter och relationer i omgivningen. Ungdomstiden brukar ibland ses som en ”andra chans” till psykologiskt och socialt växande.

Den så kallade Västkustundersökningen av Kristina Berg Kelly visade dels vikten av att sätta in olika typer av insatser för ungdomar och dels hur samverkande insatser hade en direkt betydelse för ungdomars hälsobeteende.<sup>10</sup> Studien bygger på den av Barnläkarförbundets ungdomsmedicinska enkätstudie (Q90) som genomfördes under läsåret 1990–91 i sju kommuner i Sverige till elever i årskurserna 7 och 9 samt årskurs 2 på gymnasiet. Vid en fördjupad jämförelse mellan tre kommuner visade det sig att i den kommun som hade gjort starka satsningar på förebyggande och tvärsektorielt ungdomsarbete under många år hade resulterat i betydligt bättre hälsa bland ungdomarna än i de två andra socialt likartade kommunerna. Samordnade insatser var det som hade givit en god effekt. Kommunen hade en beslutsmässig organisation, stort engagemang och väl fungerade rutiner sedan mitten av 70-talet. Man hade sett till att ungdomarna möttes av samma budskap i livsstilsfrågor i skolan, av polisen, av socialtjänsten, på fritiden och av kulturrepresentanter i kommunen. Föräldrarna hade engagerats. Man har systematiskt skaffat sig kunskap om ungdomarnas behov och uppväxtvillkor. Det tydliga budskapet till ungdomarna har inte bara minskat riskbeteende, lett till bättre hälsobeteende och bättre hälsa utan har också

<sup>10</sup> Berg-Kelly K, Ehrvér M, Erneholt T, Grundevall C, Wennerberg I, Wettergren L; ”Self-reported health status and use of medical care by 3 500 adolescents in western Sweden. I. Acta Paediatr Scand 1991;80:837-43.

påverkat föräldrarattityder och kamratgrupper. I studien konstaterades att det kanske var lättare att vara förälder, därför att man kände ett starkt stöd i sin fostrargärning.

Den forskning om så kallade ”maskrosbarn” har bidragit till ökade kunskaper om skyddande faktorer. En pionjär på området är Emmy Werner, professor i psykologi vid universitetet i Californien, som bland annat följt 700 barn från födseln till 35 års ålder.<sup>11</sup> Cirka en tredjedel av barnen bedömdes tillhöra gruppen högriskbarn eftersom de föddes till fattigdom och hade upplevt måttlig till hög stress. Ändå växte en av tre av dessa högriskbarn upp till välfungerande unga vuxna.

Utifrån bl.a. ”maskrosforskningen” har en rad konkreta skyddsfaktorer utkristalerats. I Folkhälsoinstitutets bok *Låter sig skyddsänglar organiseras?* lyfts fyra skyddande faktorer för ungdomar fram:

- Att blir sedd av och ha en ömsesidig relation till åtminstone en vuxen utanför familjen.
- Att ha ett gott nätverk av människor runt omkring sig.
- Att det finns tydliga strukturer i de miljöer man vistas i, till exempel i skolan och på fritiden.
- Att den sociala kompetensen stimuleras och utvecklas.<sup>12</sup>

### **... i skolan**

Alla ungdomar går i grundskolan och nästan alla går i gymnasiet vilket innebär att skolan är den plats där ungdomar tillbringar den största delen av sin organiserade vardag. Den enskilda skolans sätt att skapa sammanhang, vilket i sin tur bidrar till begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet för eleverna, är således avgörande för ungdomars hälsoutveckling.

Hur elever mår har att göra med hur de trivs i skolan och i vilken mån skolan lyckas väcka en ”lust” för lärande. Elevers håglöshet och brist på motivation förklaras alltför ofta med egenskaper hos eleverna själva; begåvning, etnisk bakgrund, stimulans hemifrån. Istället bör man utgå ifrån vilken betydelse skolan själv har för elevernas trivsel. Det finns flera studier som visar att skolor med en likartad social sammansättning av elever och med lika resurser kan åstadkomma helt olika resultat.

<sup>11</sup> Werner E; *Mot alla odds*. Sph:s (Svenska föreningen för psykisk hälsa) monografiserie, 1995.

<sup>12</sup> Hagström U, Redemo E, *Låter sig skyddsänglar organiseras?*, Om hälsofrämjande strategier för ungdomar i utsatta storstadsområden, Folkhälsoinstitutet, 1998.

I vissa skolor trivs elever bättre, de mår bättre, de lär sig mera, de har mer att säga till om och de lyckas bättre i sin anpassning både till skolan och till samhället i stort. Den grundläggande frågan måste då vara: Vad kännetecknar dessa skolor? Om det inte är den sociala sammansättningen av elever som skiljer dessa skolor åt, vad är det då? Forskningen tyder på att det handlar om djupt liggande värderingar hos skolledning och lärarkår, normer som kommer till uttryck i nära relationer mellan lärare och elever och genom tydliga och för eleverna förutsägbara handlingar. Man talar om skolans kultur, anda eller ”ethos”, det vill säga de värderingar, förväntningar och relationer som undervisningen och vardagen i skolan bygger på. Skolans ”anda” kan också beskrivas som det sammanhängande budskap som skolan förmedlar till eleverna. Genom de tusen och en situationer och möten, mellan elever och mellan elever och lärare, som tillsammans utgör skolans vardag förmedlas detta budskap.

Ett exempel på en skola som skapat ett gott skolklimat är Kryddgårdsskolan i Malmö med 140 nationaliteter. Skolan har blickarna riktad mot hela skolklimatet, är inriktad på att skapa tilltro hos eleverna och få eleverna själva att bli delaktiga och drivande. Ett annat exempel är Hjulsta skolor utanför Stockholm som ligger i ett bostadsområde med stor omflyttning och invandrartäthet. Här har personal tillsammans med elever byggt upp två starka profilmråden. Natur och miljö är det ena området där eleverna arbetar utifrån ett ekologiskt tänkande. Skolan har egna odlingar och där finns också djur. I det praktiska arbetet får elever som inte kan prata så bra svenska en annan uttrycks- och kommunikationsmöjlighet. Även det andra profilmrådet, musik och dans, erbjuder andra uttrycksformer. Kvällsöppet en gång i veckan, erbjudande om hjälp och stöd under loven och servering av frukost i skolan ger eleverna en tydlig signal om skolans och lärarnas engagemang och positiva förväntningar.

Ett exempel på en skolas möjlighet till förändring kan hämtas från USA, Frederick Douglas Academy, en skola i Harlem som tidigare var så fylld av våld, droger och social oro att den stängdes av myndigheterna. När den öppnades igen baserades verksamheten på en helt ny filosofi: nämligen en förväntan att alla som lämnar skolan ska fortsätta på college. Detta i ett område där endast fem procent av elevernas föräldrar har collegeutbildning. Målsättningen har hittills lyckats. Skolans klimat bygger på barns och ungdomars behov av att duga, att vara älskad, att vara en del av något, att vara kompetent och klara av saker och att det finns någon som visar vägen. För att förverkliga detta förmedlar skolan omtanke om och höga förväntningar på eleven och en struktur som tillhandahålls av vuxna.

Nyvängsskolan i Dalby, strax utanför Lund, är ett exempel på en skola som satsat mycket på elevinflytande och antimobbingsarbete. Även Nyvängsskolan har utvecklats från en sliten grundskola som präglades av vandalisering, mobbning och bråk till en ren och ombonad skola där eleverna själva tar ansvar för sin miljö och för varandra. Elevinflytandet är organiserat genom olika råd, till exempel trivselråd, matsalsråd, undervisningsråd, kulturråd och antimobbingsråd som består av representanter valda av samtliga klassråd i årskurs 4 till 9.

Många skolor har utvecklat samarbetet med föräldrarna genom till exempel familjemiddagar som i Hjulsta skolor. Föräldraforum, datakurs för föräldrar, föräldracirklar och familjegrupper förekommer också. Det centrala är att skolan har god kontakt med elevernas föräldrar, en kontakt som stärker deras tilltro till sig själva och sin egen förmåga och en kontakt som ger en signal till ungdomarna att vuxna i deras närhet har ett gemensamt förhållningssätt.

Att ha någon nära vuxen person utanför familjen och att ha vänner är två avgörande skyddsfaktorer för barn och ungdomar. En verksamhet som visat sig stödja båda dessa aspekter är kamratstödsverksamheter. Kamratstödjare fungerar som ett komplement till skolans övriga insatser och innebär att äldre, ofta före detta elever, finns tillgängliga i skolan under skoldagen. Kamratstödjarna finns på skolgården, i korridorer och uppehållsrum och är tillgängliga för samtal och kontakt med eleverna. De kan fungera som en del av ett gott nätverk för ungdomar och de unga vuxna kan tjäna som en länk mellan personal och elever. I vissa grundskolor finns förutom kamratstödjare (som utgörs av ungdomar mellan 18 och 24 år) även elevstödjare (som utgörs av elever som går i årskurs åtta eller nio).

Gruppsamtal med elever används i vissa skolor för att skapa nätverk, öka elevens delaktighet och för att lära eleverna att ta ansvar för sina handlingar. Sådana gruppsamtal har visat sig fungera som en inre kompass för ungdomar som befinner sig i psykosociala riskmiljöer. Gruppsamtalet kan också vara ett forum för att reda ut konflikter. Att samtala i grupp möjliggör möten och därmed relationer och gruppsamtalen kan fungera som en slags ”känslokolning”. En annan variant är så kallade ungdomssamtalare i skolan som utvecklats i Malmö. Ungdomssamtalarna som är vuxna anställda utanför skolan arbetar i team bestående av en kvinna och en man. Teamen har samtal med grupper av elever i årskurs 9 i grundskolan och årskurs 2 på gymnasiet. Innehållet i samtalen kan sammanfattas i rubriken ”*livskunskap*” där sex och samlevnad är huvudtemat.

Skolhälsovården, liksom ungdomsmottagningarna, arbetar i första hand för att stödja det friska hos ungdomar. Hos skolsköterskan eller på ungdomsmottagningen finns möjligheten för ungdomar att bli sedd av och ha en relation till en vuxen utanför familjen. Elever har i olika undersökningar också tydligt uttryckt sitt behov av skolhälsovården som samtalspartner, tröstare och problemlösare. Skolverket skriver i en utvärdering att om huvudmännen önskar förstärka det förebyggande folkhälsoarbetet bör man skapa utrymme för detta, det vill säga utöka skolhälso- och elevvården.<sup>13</sup> På motsvarande sätt visar utvärderingar av ungdomsmottagningar att ungdomar generellt sett har en positiv inställning till dessa. Verksamheten åtnjuter ungdomars oförbehållsamma tillit, den uppfattas som en oas av trygghet, förståelse, respekt och yrkeskompetens.

### ... på fritiden

I vårt delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) kunde vi konstatera att fritidsutbudet i de stadsdelar som uppfördes under miljonprogrammets dagar är förhållandevis rikt. Parklekar, motions- och idrottsanläggningar, fritidsgårdar och olika anläggningar för kulturverksamhet finns i större omfattning i dessa stadsdelar än i storstädernas innerstadsområden. Ofta erbjuder också bostadsområdena och den kringliggande naturen rika möjligheter till fritidsaktiviteter av olika slag. Det framkom tydligt att den kommunala fritidsverksamheten vill fungera förebyggande utifrån ett socialpolitiskt perspektiv och utifrån en uppfostringsideologi. Tydligast kom detta fram i en verklighetsbeskrivning från ungdomsgården i Rosengård. Deras målsättning med verksamheten var bland annat att förebygga våld, vandalisering, kriminalitet och drogmissbruk, förändra ungdomarnas negativa jaguppfattning och ge dem förtroende för vuxenvärlden och dess normer och värderingar.

I Folkhälsoinstitutets bok Låter sig skyddsänglar organiseras? sägs att fritidsverksamheter för ungdomar har större betydelse i ekonomiskt utsatta områden jämfört med ungdomar som bor i andra områden. För att fritidsgårdarna ska fungera "skyddande" sägs att verksamheten måste ge utrymme för möten mellan ungdomar och mellan ungdomar och "rätt" vuxna. Med "rätt" vuxna avses vuxna som ungdomarna litar på och har förtroende för. Fritidsgårdarna, som främst attraherat pojkar måste också utvecklas till att nå och engagera flickor. En fritidsgård vars verksamhet fungerat som före-

<sup>13</sup> Nära och gratis. Skolhälsovården en utvärdering, Skolverket, Skolverkets rapport nr 53, 1994.

bild för andra efterföljande gårdars inriktning är fritidsgården PUMA i Visby, där man medvetet arbetade för att stärka ungdomarna i deras sökande efter en identitet, bland annat genom samtal om kärlek och sexualitet.

Ett exempel på en fritidsverksamhet vars mål är att stärka ungdomars självkänsla är kulturcentrum Pannhuset i miljonprogramsområdet Biskopsgården i Göteborg. I Pannhuset, som är inrymt i en gammal panncentral, finns olika föreningar och verksamheter samlade. Ungdomarna har olika möjligheter att utveckla sin egen kultur. Där finns film- och redigeringsverkstad, replokaler, flärdstudio, motorverkstad, styrketräningsrum och en tidningsredaktion.

### **Hälsokonsekvensbeskrivningar och välfärdsbokslut – två sidor av samma mynt?**

Olika insatser får olika konsekvenser. Med hälsokonsekvensbeskrivningar avses att få ett grepp om konsekvenserna av politiska beslut för befolkningens hälsoutveckling. Med välfärdsbokslut avses att utveckla former för välfärdsräkenskaper som ett inslag i en strategi för att mer medvetet agera hälsofrämjande i kommunerna.

Folkhälsoprogrammet som bedrivs av Landstingsförbundet i samarbete med Svenska kommunförbundet har påbörjat ett program för att utveckla hälsokonsekvensbeskrivningar (HKB) för svenska förhållanden. Syftet med HKB är att tydliggöra hälsofrågorna och systematiskt belysa dem inför politiska beslut för att pröva om det aktuella beslutet kommer att leda till bättre eller sämre hälsa. I programmet vill man också att HKB ska kunna bidra till att vitalisera det politiska arbetet. Ett verktyg för HKB kommer att presenteras våren 1998.

Internationellt finns vissa erfarenheter från Canada, Nederländerna och Tyskland. I den kanadensiska delstaten British Columbia har hälsoministeriet tillsammans med andra ministerier utarbetat en verktygslåda för hälsokonsekvensbeskrivningar "Health Impact Assessment". En mängd workshops har genomförts under själva framtagandet. "Health Impact Assessment" används idag som ett standardinslag när man förbereder ärenden i alla ministerier i landet. Man har också utarbetat "Guidelines, Health Impact Assessment, A resource for program planning and development". Man utgår från nio olika bestämningsfaktorer för hälsa, så som säkerhet, barndomsupplevelser samt ekonomi och inkomstfördelning etc. För varje faktor ställer man ett antal frågor och får på så sätt en hälsokonsekvensanalys för det planerade programmet. Det är

främst ett bidrag till diskussionen för framtida satsningar och inte i första hand ett mätinstrument.

I ett samarbete mellan Folkhälsoinstitutet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt sex kommuner och ett sjukvårdsområde, har ett projekt startat för lokala välfärdsbokslut. Av våra berörda kommuner är det Haninge och Göteborg som ingår i projektet. Syftet är att *”öka medvetenheten i kommunerna och då särskilt hos kommunpolitikerna om vilka hälsoeffekter som uppnås i befolkningen av det folkhälsoarbete som bedrivs i den ordinare verksamheten genom att utveckla och implementera metoder och arbetsformer för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet där befolkningens hälsa fokuseras”*<sup>14</sup>. Hur kommunernas verksamhet påverkar befolkningens hälsa och välbefinnande och vilka effekter olika kommunala beslut får på folkhälsan ska integreras och inordnas i den kommunala ordinarie beslutsfunktionen och i de reguljära styr- och uppföljningssystemen.

### **Folkhälsovetenskaplig forskning**

Den folkhälsovetenskapliga forskningen<sup>15</sup> har skapat möjligheter att öka förståelsen för hur biologiska samt sociala och psykologiska faktorer interagerar för att ge upphov till ohälsa. Det finns rika kunskaper om olika sociala och fysiska riskfaktorerens betydelse för folkhälsan och man kan konstatera att det råder ett samband mellan sociala och ekonomiska påfrestningar och ohälsa.

### **Tvärvetenskaplig ansats**

Inom välfärdsforskningens vida forskningsfält ingår redan vård- och folkhälsoforskning, komperativ forskning om socialpolitik och ekonomisk fördelning. En stor del av välfärdsforskningen rör verksamheter i kommun och landsting. Välfärdsforskningen har en disciplinöverskridande karaktär. Inom detta forskningsfält möts bland annat sociologi, ekonomi och medicin. Genusforskningen har också en betydande roll i välfärdsforskningen, som fokuserar på fördelningen av samhällets resurser och fördelningens orsaker och konsekvenser. Det kan vara ekonomiska och politiska resurser, hälsa och delaktighet i samhället. Likaså har folkhälsoforskningen en viktig roll för här

<sup>14</sup> Projektbeskrivning ”Lokala välfärdsbokslut”, Svenska kommunförbundet.

<sup>15</sup> Med folkhälsovetenskap menas studiet av arbetslivets, levnadsvanornas, miljöns, samhällsförhållandenas och vårdsystemets betydelse för befolkningens hälsa samt hälso- och sjukvårdens effektivitet, enligt propositionen 1989/90:90

ingår studiet av arbetslivets, levnadsvanornas, miljöns, samhällsförhållandenas och vårdsystemets betydelse för befolkningens hälsa samt hälso- och sjukvårdens effektivitet.

I den senaste forskningspolitiska propositionen (1996/97:5) har regeringen tagit ett speciellt initiativ när det gäller folkhälsovetenskaplig forskning: Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) har fått i uppdrag att i samråd med berörda forskningsråd och andra organ utarbeta ett nationellt forskningsprogram för forskning om ojämlikhet i hälsa. Forskningen skall inriktas på att ta fram kunskaper om mekanismer och processer som påverkar ohälsans sociala fördelning, utifrån att ojämlikheten i hälsa har ökat under 80- och 90-talet. Regeringen har konstaterat att analyser av orsaker till skillnader i hälsa kräver en tvärvetenskaplig ansats och tvärvetenskapliga forskningsmiljöer.

Enligt HSU 2000 i delbetänkandet *En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet* (SOU 1997:119) framhålls att förutsättningarna för just tvärvetenskapliga ansatser i stor utsträckning saknas: *”Trots att Sverige i ett internationellt perspektiv står mycket starkt på flera av de forskningsområden som är relevanta. Nämnas bör dock i detta sammanhang att de forskningskontrakt som Folkhälsoinstitutet under senare år tecknat med flera folkhälsovetenskapliga institutioner i landet betytt ett märkbart resurstillskott och stimulerat till nätverksbildning mellan medicinska och samhällsvetenskapliga forskargrupper i landet.”*<sup>16</sup>

Möjligheterna för en tvärvetenskaplig kunskapsuppbyggnad torde kunna stärkas genom de nya folkhälsovetenskapliga grundutbildningar som planeras bl.a. i Stockholm och Malmö.

### **Genusperspektivet**

I forskningspolitiska propositionen (1996/97:5) betonas också att genusperspektivet i ökad utsträckning införs i forskningen: *”Ett sådant perspektiv öppnar möjligheterna att skapa ny kunskap – kunskap som annars saknar förutsättningar att kunna genereras. Det är också viktigt för vetenskapens samhällsrelevans. Detta gäller även såväl inom naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk forskning som inom kulturvetenskaperna”*<sup>17</sup>.

För att på rätt sätt förebygga ojämlikhet i hälsa är könspektivet en viktig del i folkhälsoforskningen. Kvinnor och män drabbas del-

<sup>16</sup> SOU 1997:119 ”En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet”, delbetänkande av HSU 2000, sid 60.

<sup>17</sup> ”Forskning och samhälle” Regeringens proposition 1996/97:5.



vis av olika sjukdomar, de behandlas olika och de upplever sjukdomar olika. De har ofta olika erfarenheter, intressen och behov och lever under olika villkor. Det finns bristande kunskaper om vilka konsekvenser detta får på det förebyggande arbetet med att minska ojämlikheten i hälsa. Jämställdhetsforskaren Stina Öresland har i bilaga Att se det man inte ser till vårt slutbetänkande bland annat betonat detta på följande sätt:

*”Ur jämställdhetssynpunkt måste man inom forskning, utbildning och organisationsutveckling ta hänsyn till både hälsoperspektivet (i betydelsen av välbefinnande – trots sjukdom) och det medicinska perspektivet (sjukdom) för att åstadkomma jämställd hälsa i storstädernas utsatta områden och eftersom jämställdhet berör livets alla områden förutsätts tvärvetenskapliga kunskaper ur ett kön/ genusperspektiv inom både medicinska utbildningar och inom vårdutbildningar. Detta saknas idag.”<sup>18</sup>*

### **Socialt arbete**

I regeringens proposition 1996/97:5 betonas att det är angeläget att forskningen inom området socialt arbete i högre grad inriktas mot systematisk kunskapsutveckling i syfte att förbättra den vetenskapliga grunden för det sociala arbetet. Man betonar en kraftsamling på bland annat alkoholforskningsområdet och forskning kring utsatta barns villkor samt de handikappades och de äldres villkor.

### **Tillämpad folkhälsoforskning**

Genom ett tillägg till hälso- och sjukvårdslagen (en ny 26 b §) har landsting och kommuner från den 1 januari 1997 ålagts ett ansvar för att medverka vid finansiering, planering och genomförande av bland annat folkhälsovetenskaplig forskning. Motivet är, enligt regeringen, att landstingens FoU-verksamhet utgör en allt viktigare del av den tillämpade svenska folkhälsoforskningen.

Dessvärre tenderar kunskapsunderlag som utarbetas av de samhällsmedicinska enheterna att användas i liten utsträckning inom hälso- och sjukvården. Detta kan bero på att hälso- och sjukvården delvis söker svar på andra frågor än dem de samhällsmedicinska enheterna analyserar.

Företrädare för kommunerna hävdar också att de material som utarbetas av de samhällsmedicinska enheterna, eller av hälso- och

<sup>18</sup> ”Att se det man inte ser”, Bilaga till SOU 1998:25 Storstadskommittén, Socialdepartementet

sjukvården i övrigt, kan vara för teoretiskt och för medicinskt betonat och att man därför har svårt att se den praktiska nyttan av materialen. Detta problem speglas också i en undersökning av Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, där flera av de intervjuade pekade på krockar mellan dels ett medicinskt och socialt språkbruk och olika synsätt, dels mellan ett kvantitativt och ett kvalitativt språk som ibland lägger hinder i vägen för samverkan mellan kommuner och landsting.<sup>19</sup>

### **Sammanfattande kommentar**

Målet att minska ojämlikheten i hälsa har under lång tid och i bred politisk enighet framhållits som centralt. Trots många aktörer har dessvärre framgångarna uteblivit när det gäller strävanden att minska de sociala skillnaderna i hälsoutveckling. Detta har vi tydligt visat i del 1.

I del 2 har vi försökt belysa att det finns en bred syn på folkhälsobegreppet och att det har kommit att alltmer inriktas på hälsofrämjande insatser och på att skapa stödjande miljöer. Hälsa kan inte skiljas från frågor som rör den inre och yttre miljön, arbete, fritid, boende, kultur och den sociala dimensionen. Kommunerna har fått en alltmer betydande roll i folkhälsoarbetet. På flera håll bildas lokala folkhälsoråd med tydlig kommunområdes eller stadsdelsnämnds bas. Under beteckningen folkhälsoarbete drivs många olika projekt inom vitt skilda verksamhetsområden.

Från statsmaktens sida har allt sedan hälso- och sjukvårdslagens tillkomst landstingens strategiska betydelse på folkhälsoområdet understrukits. Det sägs att hälso- och sjukvården bör ta tillvara, bearbeta och utnyttja den information om risker i människors livsmiljö som observeras i det dagliga arbetet. Dessa kunskaper bör komma till användning i det egna förebyggande arbetet och utgöra underlag för förebyggande åtgärder inom andra samhällssektorer. Detta samtidigt som nödvändigheten av insatser från andra samhällssektorer och framför allt av tvärspektoriell samverkan på lokal, regional och nationell nivå kommit att betonas alltmer kraftfullt.

Landstingens FoU-verksamhet utgör en allt viktigare del av den tillämpade svenska folkhälsoforskningen, även om de material som arbetas fram vid de samhällsmedicinska enheterna används i liten utsträckning. Detta kan bero på att de är för teoretiska.

<sup>19</sup> Samverkan i folkhälsofrågor mellan kommuner och landsting, Svenska kommunförbundet 1996.

På motsvarande sätt förfaller det förhålla sig med en del av det material som universiteten och högskolorna står för. Mottagarna upplever inte att de får sina frågor besvarade. Det kan bero på att utbildningarna ligger på en för teoretisk nivå för att kunna omsättas i praktiskt handlande.

Svårigheten att förmedla och använda information kan ha fler förklaringar. En torde ligga i att folkhälsorapporter ofta är alltför deskriptiva och endast i liten grad analyserande och åtgärdsinriktade. En annan förklaring är de språk- och kulturskillnader som fortfarande finns mellan olika aktörer, kanske framför allt mellan medicinska företrädare och företrädare för andra sektorer. Det kan vara bristande kompetens hos mottagarna att både tolka och beställa material. Det kan finnas otillräcklig förståelse för praktiska frågeställningar bland forskare och forskningsinstitutioner. Det kan också vara ett uttryck för bristande vilja att samarbeta, än för svårigheter att förstå varandras språk och kultur. Att olika aktörer "talar förbi" varandra försvårar arbetet med att skapa jämlika villkor för en positiv hälsoutveckling.

