

Del 3 Våra bedömningar och förslag

Välfärdspolitikens bärande vision är drömmen om det goda livet. En dröm som ytterst handlar om att skapa förutsättningar för samhällets alla människor, oavsett social, ekonomisk eller etnisk bakgrund att förverkliga sina inneboende drömmar om ett meningsfullt och innehållsrikt liv. Detta kräver en politik som främjar rättvisa och jämlika livschanser, dvs. att alla människor har möjlighet att skaffa sig ett arbete och successivt tjäna mer pengar, förbättra sin hälsa, skaffa en utbildning, påverka och välja andra alternativ.

Storstadskommitténs ambition med detta slutbetänkande är att visa vilka möjligheter som står till förfogande för en politik vars mål är att främja rättvisa och jämlika livschanser för storstadens invånare. Där storstaden blir en källa ur vilken alla dess invånare kan förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv.

Vi har i detta slutbetänkande, liksom i våra tre föregående delbetänkanden belyst snedfördelningen av livschanser mellan olika grupper av invånare i våra tre storstäder. Det är just denna snedfördelning som är den grundläggande orsaken till boendesegregationen. Under 1980- och 1990-talen har dessutom segregationens etniska dimension förstärkts påtagligt.

I de föregående delarna av detta slutbetänkande har vi visat att strukturella betingelser har medverkat till att förstärka segregationen. Låga inkomster, hög arbetslöshet, låg sysselsättning, låg utbildning, ökad invandring och en i vissa stycken mindre framgångsrik bostads- och stadsbyggnadspolitik är faktorer som varit drivande i denna process.

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) framhöll vi nödvändigheten av en tudelad politisk handlingsstrategi för att effektivt motverka en orättvis och ojämlik fördelning av livschanser. Det handlar dels om att genomföra åtgärder som ger en varaktig förändring av de strukturella betingelserna för att åstadkomma en långsiktig och bestående förbättring av villkoren i de utsatta stadsdelarna, dels iscensätta en nationell storstadspolitik som kan stödja storstadskommunerna att fullfölja sitt ansvar för den generella välfärdspolitikerna i avvaktan på att de nödvändiga struktu-

rella åtgärderna har vunnit terräng i de utsatta stadsdelarna. Ansvaret för denna politik bör initialt läggas på en särskild delegation i regeringskansliet.

Vi ska i följande avsnitt dels peka på ett flertal konkreta åtgärder av strukturell karaktär inom nyckelområdena närings-, arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och stadsbyggnadspolitik samt frågor som berör folkhälsa och demokrati, dels rikta uppmärksamheten på en rad aspekter som är nödvändiga att ta hänsyn till när strukturförändringar diskuteras. Vi kommer i detta sammanhang också att peka på behovet av åtgärder som skyndsamt bör iscensättas inom ramen för en nationell storstadspolitik. I enlighet med direktiven om jämställdhet mellan könen (dir.1994:124) har Stina Öresland på uppdrag av Storstadskommittén analyserat vårt arbete utifrån ett jämställdhetsperspektiv (se bilaga).

Arbetslöshet och låga inkomster försämrar levnadsvillkoren

De två största problemen i de utsatta stadsdelarna är den höga arbetslösheten och de låga disponibla inkomsterna. Ökade disponibla inkomster skulle medföra betydande förbättringar av levnadsvillkoren för invånarna i dessa stadsdelar.

Att öka de disponibla inkomsterna kan ske dels genom ökad sysselsättning, en förstärkning av arbetsinkomsterna och/eller inkomstskatteförändringar för låginkomsttagargrupperna, dels tillförsäkra att välfärdssystemet har en tillfredsställande fördelningsspolitisk träffsäkerhet och ger ett heltäckande skydd mot långvariga försörjningsproblem.

Vi har konstaterat att social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen inte alltid garanterar en ersättningsnivå som motsvarar minst skälig levnadsnivå och att sänkningen av bostads- och barnbidragen medfört ökade socialbidragskostnader i storstadskommunerna och framför allt i de utsatta stadsdelarna. Många hushåll som tidigare hade inkomster strax över gränsen för socialbidragsnormen har efter dessa förändringar hamnat under norm och tvingas nu att täcka inkomstbortfallet med socialbidrag. De ökade socialbidragskostnaderna har aktualiserat en diskussion om behovet av en eventuell förändring av socialbidragssystemet.

Ökad tillväxt och sysselsättning

Ska levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna väsentligen förbättras krävs en framåt- och tillväxtssyftande politik som främst tar sikte på att skapa arbetstillfällen för storstädernas befolkning. Ökad tillväxt och sysselsättning är grundläggande villkor för att situationen i de utsatta stadsdelarna ska förbättras. Invånarna måste ges möjlighet att skaffa sig en egen försörjning genom arbete.

Expertgruppen för forskning för regional utveckling, som på uppdrag av förra Storstadsutredningen (SOU 1988:64) studerade storstädernas näringsmässiga strukturomvandling, konstaterade att det är lättare att begränsa tillväxten än att stimulera den.¹

Omlokalisering av statliga verk, bristen på arbetskraft och återhållsamhet när det gäller investeringar i infrastrukturen bidrar till att begränsa tillväxten. Ska tillväxten stimuleras bör åtgärder som förbättrar kommunikationerna, ökar utbildningskapaciteten och de offentliga FoU-insatserna iscensättas. Om detta sker uppnås positiva effekter – men först efter lång tid. Tillväxtdämpande åtgärder leder däremot med stor säkerhet och efter förhållandevis kort tid till att storstadsregionernas tillväxttakt dämpas.

I den strukturomvandling som näringslivet och arbetsmarknaden genomgår tenderar andelen företagare att öka. Det behövs därför ökade näringspolitiska insatser som främjar denna utveckling. Behovet av sådana insatser är stort i de utsatta stadsdelarna, i synnerhet mot bakgrund av att den kommersiella servicen i dessa stadsdelar har utarmats under det senaste decenniet och att det där finns en betydande oexploaterad marknad för en rad produkter och tjänster.

Vi vill peka på några möjligheter som skulle kunna initiera en näringspolitisk utveckling: förenklat företagande, utveckling av hemservicetjänster och riskkapitalförsörjning.

Förenkla företagandet

Intresset för att starta företag är stort, i synnerhet bland utlandsfödda invånare i de utsatta stadsdelarna, men många avstår på grund av de upplever det svårt och krångligt.² Ofta är det tjänsteföretag i någon form som dessa grupper vill etablera. Den vanligaste företagsformen för dessa företag är enskild firma, på grund av att många

¹ Storstadsregioner i förändring, Storstadsutredningen, underlagsrapport SOU 1989:69

² Bensalah Najib, Ali, På väg mot egenföretagande, SOU 1996:55, bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.

av företagarna saknar ett stort eget kapital och att behovet av ett sådant är ofta litet när det gäller denna företagsform. Deklarationskraven och uppgiftsinlämnandet för enskild firma upplevs där- emot av många som orimligt stora och inte adekvata.

Storstadskommittén anser det därför angeläget att förenkla företa- gandet. Vi inte har haft till uppdrag att fördjupas oss i dessa frågor, men vi vill dock ta tillfället i akt och peka på några tänkbara möj- ligheter:

- En förenkling av de administrativa kraven skulle bl.a. kunna ske genom att förenkla företagardeklarationen, härigenom förenklas också bokföringen och uppgiftsinlämnandet.
- Förenkla startprocessen vid nyföretagande.
- Underlätta möjligheterna att skaffa F-skattesedel, framför allt för tjänsteföretagare.
- Gör starta-eget-bidrag, bankgarantilån och investeringsbidrag till- gängligt för fler.

Med anledning av detta vill Storstadskommittén föreslå att regering- en snarast genomför förändringar som förenklar nyföretagandet .

Utveckling av hemservicetjänster

Svartarbete med hushållstjänster beräknas omsätta omkring 3 mil- jarder kronor varje år. Läger man till reparationer och underhåll av bostäder samt bilreparationer, blir den totala summan, enligt Riksskatteverket (RSV), minst 10 miljarder kronor i svart ersättning per år för tjänster kopplade till hemmen.³

Studier visar att dagens skatteregler är utformade på ett sådant sätt att det inte är privatekonomiskt motiverat att efterfråga ”vita” hem- servicetjänster. Det kan röra sig om snickeriarbeten, målning, städ- ning, trädgårdsskötsel, barnpassning m.m.

Vi är övertygade om att en utveckling av hemservicetjänster skul- le vara betydelsefullt för att stimulera entreprenörsandan och med- verka till en positiv utveckling av tjänster för privatpersoner. Den skulle även i viss, men begränsad, utsträckning medverka till ökad sysselsättning.

Förslag på hur en utveckling av hemservicetjänster kan främjas har under de senaste åren presenterats i en strid ström. Storstads- kommittén har uppmärksammat ett par förslag, från Tjänstebeskat- ningsutredningen och Riksskatteverket, som vi bedömer ha goda

³ Riksskatteverket, rapport 1996:5

förutsättningar att stimulera en utveckling av hemservicetjänster i storstäderna.

För det första föreslog Tjänstebeskattningsutredningen att arbetsgivaravgiften för företag som arbetar med hushållsnära tjänster bör slopas, såsom kollektiva kommunikationer, hårklippning, bilreparationer, taxi och restaurang. Utredningen bedömde att detta skulle medföra en genomsnittlig prissänkning på 10 procent. Storstadskommittén menar att arbetsgivaravgiften även för hemservicetjänster som utförs av privatpersoner som inte driver företag bör slopas.

För det andra föreslog Tjänstebeskattningsutredningen att en höjning och en permanentning av ROT-avdrag för hushåll genomförs. Utredningen föreslog att skattereduktionen på reparation, ombyggnad och tillbyggnad skulle höjas från nuvarande 10 500 kronor till 15 000 kronor för småhus och fördubbla nuvarande avdragsrätt på 5 000 kronor för bostadsrätter. Vi menar att en liknade avdragsrätt bör införas för andra hemservicetjänster.

Tjänstebeskattningsutredningen var kritisk till en skattereduktion för vissa hushållstjänster, t.ex. städning, med motiveringen att en sådan reduktion skulle kräva en skatthöjning för flertalet skattebetalare, samtidigt som bara ett fåtal skulle kunna komma i åtnjutande av dessa tjänster.

Vi ifrågasätter dock denna slutsats. Förvisso innebär en avdragsrätt för dessa hemservicetjänster en subvention, men en sådan kan medverka till att tjänster som i dag huvudsakligen utförs "svart" istället görs "vitt". Därmed följer med automatik att dessa tjänster bidrar till att nya skattemedel tillförs staten, vilket idag inte är fallet.

Subventionen skulle delvis bli självfinansierad, vilket erfarenheter från Danmark visar, där man har infört ett liknande system med hemservicetjänster. Ett system med hemservicetjänster skulle också öka tryggheten och minska utsattheten både för de som utför tjänsterna och för uppdragsgivarna.

För det tredje är det nödvändigt att förenkla administrationen av inlämnandet av kontrolluppgifter och skatt till skattemyndigheten vid hemservicetjänster när man som privatperson anställer någon. Riksskatteverket har presenterat ett förslag om hur detta skulle kunna gå till.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen utifrån de förslag som utredningar och myndigheter har presenterat, samt de synpunkter som vi har tillfört, utarbetar ett förslag om hur hemservicetjänster kan utvecklas.

Förbättra riskkapitalförsörjningen

En utvidgning av småföretagandet aktualiserar behovet av riskkapitalförsörjning, vilket kan vara ett problem för många företagare särskilt med invandrarbakgrund.

I en studie som fil. dr. Ali Bensalah Najib, Uppsala, gjorde på uppdrag av Invandrarpolitiska kommittén, framkom att det föreligger tre principiella brister och hinder för invandrarföretagen.⁴ Dels brist på utbud av kapital och rådgivning, dels brist i företagets efterfråga av företagstjänster, samt förekomsten av interna hinder hos invandrarföretagen själva. Studien visar vidare att lättillgänglig information om affärsverksamheter och finansiering är mycket betydelsefulla, liksom goda kontakter med redovisningsföretag, banker och andra småföretagarkonsulter, inte bara vid starten av företag, utan också under dess utvecklingsfas. Många invandrarföretagare ansåg att småföretagaraktörer, bland annat ALMI, banker och konsulter har för dåliga kunskaper om deras utvecklingsvillkor för att de ska vara till någon hjälp.

Som vi tidigare har påpekat erbjuder ALMI möjligheter att i viss mån påverka bristen på riskkapital. ALMI:s verksamhet styrs huvudsakligen av regionala styrelser där representanter från näringsliv, stat, landsting och kommun ingår. Därmed borde det vara möjligt för ALMI att i storstadsregionerna genomföra särskilda satsningar gentemot de utsatta stadsdelarna bland annat innefattande information och rådgivning samt att påbörja samverkan med det lokala näringslivet och myndigheterna. Detta skulle också vara möjligt för NUTEK som erbjuder småföretagarlån, bland annat villkorlån. Även affärsbankerna borde öka sina kunskaper om invandrarföretagens villkor och förutsättningar, vilket skulle kunna medverka till större beredvillighet att bistå med riskkapital till dessa företag. Härigenom skulle ovan beskrivna brister och hinder som möter invandrarföretagare delvis kunna undanröjas.

Behovet av riskkapitalförsörjning är en ytterst komplex fråga. Emellertid är vi av den uppfattningen att småföretagarnas behov av riskkapital tycks vara avsevärt större än tillgången, framför allt hos ALMI, NUTEK och länsstyrelserna.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen ger berörd utredning, myndighet eller en ny utredning, i uppdrag att särskilt utreda möjligheterna att förbättra villkoren för riskkapital till småföretagare i storstäderna och i synnerhet i de utsatta stadsdelarna,

⁴ Bensalah Najib, Ali, På väg mot egenföretagande, SOU 1996:55, bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.

via nuvarande myndigheter som sysslar med riskkapitalförsörjning, såsom ALMI, NUTEK och länsstyrelserna.

Vi uppmärksammade i del 1 problemet med att statliga affärsföretag lägger ned sin verksamhet i många utsatta stadsdelar och att detta påverkar den kommersiella servicen negativt.

Storstadskommittén anser även i detta fallet att det borde vara möjligt för storstadskommunerna, näringslivet och statliga bolag såsom Posten, Apoteksbolaget och Systembolaget, att genom samverkan eller bättre ekonomiska villkor finna lösningar som gör att denna samhällsservice upprätthålls.

Som ett ytterligare sätt att förbättra och utveckla riskkapitalförsörjningen för småföretagare i storstäderna, under förutsättning att ett sådant behov föreligger, skulle det vara intressant att se om det är möjligt att utveckla en motsvarighet till Stiftelsen Norrlandsfonden.

Stiftelsen Norrlandsfonden har till uppgift att genom finansiering främja små och medelstora företags utveckling i norrlandslänen. De finansierar etablering, utveckling och expansion av näringslivet, i synnerhet bland små och medelstora företag. Fonden kan också ta initiativ till finansiering, utredning och forskning som är av betydelse för näringslivet inom fondens geografiska verksamhetsområde. Fonden erbjuder företagen tre former av finansiering: lån, villkorslån (lån med villkorlig återbetalningsskyldighet) och garantier. Villkorslån lämnas bl.a. till företag som investerar i nya produkter eller nya marknader. Fonden tar vanligtvis större risker än andra riskkapitalinstitut och är därmed ett värdefullt komplement till dessa.

Storstadskommittén föreslår att den särskilda delegation som ska ansvara för den nationella storstadspolitiken tilldelas ett uppdrag att undersöka behovet av en särskild fond, anpassad till förhållandena i storstäderna, men med motsvarande syfte som Stiftelsen Norrlandsfonden, dvs. främja en utveckling av små och medelstora företag i storstäderna utsatta stadsdelarna.

En förstärkt arbetslinje

I del 2 konstaterades att ökad sysselsättning och traditionella arbetsmarknadsåtgärder inte är tillräckligt för att lösa arbetslöshetsproblemen i de utsatta stadsdelarna. Istället efterlyste vi arbetsmarknads- och utbildningsinsatser som i högre grad än i dag utgår från ett lokalt, sektorsövergripande perspektiv där lokalsamhällets och de enskilda individernas möjligheter och behov sätts i fokus. Detta förutsätter att kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, som

redan i dag är engagerade i att hitta okonventionella lösningar, ges större utrymme för att finna organisatoriska och finansiella samverkanslösningar.

Behovet av sådana särskilda arbetsmarknadsåtgärder, som framför allt vänder sig till långtidsarbetslösa och arbetslösa som står långt i från den reguljära arbetsmarknaden, är stort. Det gäller ofta personer som är långtidsberoende av socialbidrag på grund av arbetslöshet. Många av dessa är ungdomar, utlandsfödda invånare och nyanlända flyktingar.

Det finns möjligheter inom ramen för nuvarande lagstiftning att genomföra framgångsrik samverkan mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa. Förändringar av befintligt regelverk för försäkringskassans verksamhet har nyligen gjorts, vilket ytterligare ökar möjligheterna till samverkan mellan lokala aktörer. Vi redovisade i del 2 bland annat försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder, finansiell samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård och försäkringskassan (SOCSAM) och finansiell samordning kring rehabilitering mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (FINSAM). Förvisso tillför dessa projekt inga nya friska pengar till de deltagande aktörerna, men utvärderingar visar att samverkan ger dels betydliga ekonomiska vinster, dels spelar en stor pedagogisk roll för att ytterligare utveckla samverkan inom flera andra myndighetssektorer. Det finns följaktligen starka skäl att vidareutveckla dessa samverkansformer, något annat vore olyckligt.

I avvaktan på att försökslagstiftningen för SOCSAM permanentas som en generell lag är det angeläget att regeringen kan erbjuda de storstadskommuner som så önskar möjlighet att tillämpa denna lagstiftning utan förhinder.

Vi ska dock vara medvetna om att den gällande lagstiftningen och försökslagstiftningen inte alltid erbjuder de rätta förutsättningarna för alla utsatta stadsdelar att angripa arbetslösheten och utveckla nya vägar för en förstärkt arbetslinje. Varje stadsdel har sina egna unika förutsättningar och möjligheter. Stadsdelarna bör därför erhålla en förhållandevis stor frihet när det gäller att utforma lokala lösningar. Som vi har visat kan detta innebära att man måste satsa på okonventionella lösningar som både kan kräva nya organisatoriska samverkansmodeller och finansiellt stöd. Dessa modeller kan stå i konflikt med de befintliga regelsystemen och de lokala aktörerna kan sakna de finansiella resurserna för att förverkliga projektet. Det vore dock högst beklagligt om sådana förhållanden skulle stjälpa möjligheten till en områdesbaserad samverkan, som strävar efter att samordna de samlade resurserna för lokalsamhällets behov och därmed utvidga

möjligheterna att i väsentlig utsträckning förbättra levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna. Därför är det viktigt att staten har möjlighet att i dialog med de lokala aktörerna finna lösningar om sådana problem uppstår.

Ansvar för detta arbete bör läggas på den särskilda delegation som ska ansvara för den nationella storstadspolitiken. Denna delegation bör vara oförhindrad att fortlöpande föreslå förändringar som behövs för att uppnå bättre möjligheter till samordning och samverkan mellan myndigheter och organisationer.

Förstatliga socialbidragen

I del 1 presenterade vi fyra alternativa modeller på hur kommunerna skulle kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som betalas ut av arbetsmarknadsskäl. Statskontoret har varit oss behjälpliga med att analysera modellerna.

Det första alternativet är en kommunal utvecklingsgaranti till alla arbetssökande med socialbidrag. Utvecklingsgarantin är i princip den samma som gäller från årsskiftet för alla arbetslösa under 25 år. I de kommuner som åtar sig utvecklingsgarantin ska ingen arbetslös som lever på socialbidrag vara öppet arbetslös längre än 100 dagar.

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

Det tredje alternativet är en statlig grundförsäkring som också ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet ska vara beskattat och lika för varje individ oberoende av försörjningsbörda och hushållets ekonomi.

Det fjärde alternativet innebär att alla kostnader för socialbidragen förs över till staten. Socialbidragen kan även i fortsättningen administreras av kommunernas socialkontor på uppdrag från staten.

Förvisso har Storstadskommittén inte haft i uppdrag att utarbeta något förslag till förändring av socialbidragssystemet. Vi har emellertid ansett det nödvändigt att, mot bakgrund av den lavinartade ökningen av socialbidragskostnaderna i de utsatta stadsdelarna och de konsekvenser som detta medför, presentera olika modeller på hur

storstadskommunerna skulle kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som utbetalas av arbetsmarknadsskäl.

Vi vill dock understryka att vi inte har för avsikt att föregripa den nyligen påbörjande utredningen rörande socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter, men med hänsyn till situationen i de utsatta stadsdelarna och med stöd av de fyra modellernas respektive för- och nackdelar vill vi emellertid framhålla att alternativ fyra, dvs. att staten övertar alla kostnader för socialbidraget, vore det bästa.

Ytterligare starka skäl som talar för detta förslag är dels att det är en förhållandevis enkel lösning för att komma till rätta med socialbidragskostnader som utbetalas av arbetsmarknadsskäl, dels att det är det mest rationella förslaget med anledning av den nyligen beslutade riksnormen för socialbidrag. Vi är likväl införstådda med att förslaget också medför en rad komplikationer som bör utredas ingående, vilket vore lämpligt att den ovan nämnda utredningen fick i uppdrag att göra.

Fler behöver en god kvalitativ och meriterande utbildning

En höjning av befolkningens utbildningsnivå leder till förbättrade levnadsvillkor och skapar förutsättningar för en ökad ekonomisk tillväxt. Förbättrade levnadsvillkor medverkar till att de negativa konsekvenserna av den socioekonomiska segregationen minskar högst väsentligt. Tillgång på välutbildad arbetskraft är ett nödvändigt villkor för att påverka produktionsstrukturen och produktionsmetoderna samt i förlängningen även den ekonomiska tillväxten.

Behovet av välutbildad arbetskraft är särskilt stort i storstäderna mot bakgrund av deras roll som motor för den nationella ekonomiska utvecklingen. Detta märks särskilt tydligt på storstädernas arbetsmarknad, som alltmer efterfrågar arbetskraft med mycket goda utbildningsmeriter. Tillgodoses inte denna efterfrågan förlorar storstäderna i konkurrenskraft, vilket skulle få förödande konsekvenser för landet i övrigt.

Storstäderna står förhållandevis väl rustade för att möta denna framtid. Arbetskraften tillhör den högst utbildade i landet och dess utbildningsnivå har kraftigt förbättrats under de senaste åren.

Problemet är emellertid att tillgången på utbildningsplatser vid universitet och högskolor i storstadsregionerna är för litet för att kunna svara mot efterfrågan på välutbildad arbetskraft. Detta leder till att välutbildad arbetskraft från övriga delar av landet söker sig till storstäderna, vilket förstärker avfolkningen av vissa orter. Detta medverkar också negativt på dessa orters möjlighet till tillväxt.

Förvisso har utbildningsnivån ökat bland befolkningen i de utsatta stadsdelarna, framför allt genom inflyttning av välutbildade personer från andra länder. Men fortfarande är det en oroväckande stor andel som saknar både grundskole- och gymnasiekompetens eller som har mycket bristfälliga studieresultat. Dessutom är övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högre utbildning generellt lägre i de utsatta stadsdelarna än genomsnittet för både storstäderna och riket som helhet. En tämligen stor andel av gymnasieeleverna i dessa stadsdelar följer därtill gymnasieprogram som inte kvalificerar till högre studier. Dessa människor har och kommer att få det allt svårare att konkurrera om arbetstillfällena i storstäderna, i synnerhet med tanke på att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft krymper allt hastigare i storstäderna.

Framtiden måste följaktligen mötas med en omfattande utbildningssatsning som i synnerhet tar sikte på att ge barn, ungdomar och vuxna i de utsatta stadsdelarna möjlighet att skaffa sig en kvalificerad och meriterade utbildning som gör att de står rustade att möta arbetsmarknadens krav och villkor.

Insatser måste först och främst till för att garantera en hög kvalitet på undervisningen inom grund- och gymnasieskolan i de utsatta stadsdelarna. I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU1997:61) visade vi att få elever i de utsatta stadsdelarna har möjlighet att bli vinnare i skolan på sina egna villkor, bland annat på grund av att skolan inte förmår att ge alla elever en likvärdig utbildning.

Vi påtalade behovet av en grundskole- och gymnasieutbildning som i större utsträckning tillämpade en arbetsplatsförlagd undervisning. För att öka elevernas intresse för högre studier pekade vi även på möjligheten att skolorna dels utvecklar ett samarbete med universitet, högskola och näringsliv, dels inrättar stipendium för studiebegåvade elever. Som ett led i att utveckla dessa möjligheter tog Storstadskommittén tillsammans med Allmänna arvsfondsdelegationen år 1996 initiativ till att satsa 10 miljoner kronor för utveckling av skolkooperativ i gymnasieskolor i våra tre storstäder. Denna satsning omfattar sedan år 1997 även övriga landet.

I delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) föreslog Storstadskommittén en deltidsförskola för barn i åldern 3–5 år och en pedagogisk utvecklingsfond.

Förslaget om en deltidsförskola föranleddes av att vi konstaterade att förhållandevis få barn i de utsatta stadsdelarna kom i åtnjutande av barnomsorg, vilket kan ge upphov till allvarliga konsekvenser när barnomsorgen i allt större utsträckning ska ha en utbildningspolitisk

betoning. Vi konstaterade även positiva erfarenheter från den försöksverksamhet med förskoleverksamhet som initierades av oss och Allmänna arvsfondsdelegationen. Våra studier visade även att barn som hade haft barnomsorg eller deltagit i annan förskoleverksamhet var bättre förberedda för skolans krav och villkor.

Följande punkter bör enligt Storstadskommitténs mening vara vägledande för deltidsförskolans verksamhet:

- Verksamheten bör ske i enlighet med de nationella, pedagogiska målen för förskolan, där språkutveckling är en viktig del.
- Hög kontinuitet för barnen.
- Verksamhetens utformning ska ske i samarbete med föräldrarna.
- Verksamheten ska kännetecknas av hög professionalitet.
- Kulturkompetent personal ska ingå i verksamheten.

Vi förslög en försöksverksamhet under fem år, som innebar att de sju berörda storstadskommunerna skulle erbjuda deltidsförskola till de barn i åldern 3–5 år, som stod utanför den reguljära barnomsorgen i de utsatta stadsdelarna. Vi beräknade kostnaden för försöksverksamheten till drygt 800 miljoner kronor för samtliga fem år.

Förslaget om en pedagogisk utvecklingsfond för skolor i de utsatta stadsdelarna föranleddes av skolornas svårigheter att ge eleverna de färdigheter och kunskaper som de behöver. Elevernas levnadsvillkor och de allmänna förutsättningarna i dessa stadsdelar skapar omständigheter som ställer andra krav på skolans undervisning och verksamhet. Vi ansåg det därför vara nödvändigt att skolorna i de utsatta stadsdelarna gavs möjlighet att intensifiera sitt pedagogiska utvecklingsarbete utifrån lokala förutsättningar och behov. Storstadskommunerna saknar egna resurser för en sådan satsning. Storstadskommittén föreslog därför att regeringen från och med den 1 januari 1998 avsätter 30 miljoner kronor årligen under fem år till Skolverket, som ges i uppdrag att inrätta ett pedagogiskt utvecklingsanslag. Syftet med anslaget föreslogs vara att skolorna skulle kunna:

- Utveckla och förnya pedagogiken i skolan för att på så vis bättre svara mot behov och villkor som eleverna har i de utsatta stadsdelarna. Undervisning som varvas med praktik bör betonas.
- Ge lärarna möjlighet till fortbildning, kompetensutveckling samt utvärdering och forskning kring sin undervisning i större omfattning än i dag.
- Vidta fysiska ingrepp i skolfastigheter som är motiverade utifrån en pedagogisk aspekt.

- Utveckla samarbetet med lärarhögskolan i respektive storstad.
- Utveckla en undervisning och verksamhet som betonar ett egenmaktsperspektiv, dvs. att ge eleverna och föräldrarna makt över skolan.

Storstadskommittén föreslår därför återigen att regeringen genomför en försöksverksamhet under fem år, som innebär att de sju berörda storstadskommunerna ska erbjuda deltidsförskola till de barn i åldern 3–5 år, som står utanför den reguljära barnomsorgen i de utsatta stadsdelarna, samt avsätta 30 miljoner årligen under fem år till Skolverket, som får i uppdrag att inrätta ett pedagogiskt utvecklingsanslag, i enlighet med de riktlinjer som presenterats i vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Finansieringen av både deltidsförskolan och den pedagogiska utvecklingsfonden bör ske genom en omprioritering inom statsbudgeten.

Öka intresset för högre studier

Långtidsutredningen (SOU 1995:4) framhöll bl.a. att den stora omställningen av näringslivet kommer att innebära att den traditionella arbetsmarknadsutbildningen inte är tillräcklig. I stället kommer det reguljära utbildningsväsendet att få en nyckelroll, när stora delar av arbetskraften ska förberedas för näringslivets nya verksamheter och behov.

Insatserna för att höja utbildningsnivån hos den vuxna befolkningen i landet är omfattade, varav vi har belyst Kunskapslyftet, lärlingsutbildning, kvalificerade yrkesutbildningar, insatser för högre studier såsom basåret och aspirantutbildningen, samt folkhögskolan.

Enligt vår mening är dock inte dessa insatser tillräckliga för att höja utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna.

Åtgärder som har visat sig minska den sociala snedrekryteringen till högre studier är bl.a. en expansion av universitetsutbildningen, bättre koppling mellan yrkesutbildningarna på gymnasieskolan och de praktiska högskolelinjerna samt en mer aktiv rekrytering från skolornas sida av studiebegåvade elever. Undersökningar visar även att mindre och medelstora högskolor rekryterar en större andel studenter från lägre tjänstemanna- och arbetarhem. Dessa studenter väljer också i högre utsträckning yrkesinriktade utbildningar.

Mot bakgrund av detta vill vi peka på ett antal insatser som skulle ha förutsättningar att öka intresset för högre studier i de utsatta stadsdelarna och därmed bidra till att minska dagens utbildnings-

klyfta i storstäderna: utveckling av lärlingsutbildningen, fler utbildningsplatser inom universitet och högskola, skapa förutsättningar för ett akademiskt startår samt en satsning på folkhögskolan.

Utveckla lärlingsutbildningen

Yrkesprogrammen inom gymnasieskolan dominerar bland elever i de utsatta stadsdelarna och för dessa är det särskilt angeläget att de har möjlighet till kontakt med arbetsmarknaden. I synnerhet med anledning av att många av dessa elever har arbetslösa föräldrar, vilket försämrar deras chanser att utveckla ett socialt nätverk som allt oftare visar sig vara nödvändigt för att få ett arbetet.

Elevernas kontakt med arbetslivet skulle kunna förbättras genom en utveckling av det nuvarande lärlingssystemet.

Flera kommittéer och arbetsgrupper inom Regeringskansliet har uppmärksammat behovet av en utveckling av lärlingsutbildningen. Ett flertal förslag till olika modeller har presenterats. Vi har belyst några av dessa förslag som är intressanta utifrån situationen i de utsatta stadsdelarna. Däribland förslag från Ungdomspolitiska kommittén och Länsstyrelsen i Stockholm. Ungdomspolitiska kommitténs förslag om en mer flexibel arbetsplatsförlagd gymnasieutbildning erbjuder dels möjlighet till arbetsmarknadskontakt, dels en flexibilitet som sannolikt skulle uppskattas av många skoltrötta elever och därmed skapa ett andrum i studierna som kan tillföra nya krafter och inspiration. Länsstyrelsen i Stockholm föreslog en eftergymnasial lärlingsutbildning, som både är efterfrågad bland studenter och näringsliv.

Storstadskommittén anser därför att regeringen ska utarbeta ett förslag till en lärlingsutbildning som skapar större flexibilitet mellan arbete och studier i enlighet med de riktlinjer som Ungdomspolitiska kommittén presenterade, samt utarbeta ett förslag enligt de intentioner som Länsstyrelsen i Stockholm har föreslagit för en lärlingsutbildning som ansluter till avslutade gymnasiestudier.

Fler utbildningsplatser

Söderut-projektet som Länsstyrelsen i Stockholm m.fl. driver visar att det går att öka intresset för högre studier bland elever, som saknar studietradition från föräldrahemmet, högst påtagligt. Det paradoxala i denna situation är att när intresset för högre studier väl ökar bland dessa elever så saknas tillräckligt med utbildningsplatser inom regionens universitet och högskolor. För dessa elever är det särskilt

viktigt att utbildningsmöjligheterna finns regionalt, dels på grund av avsaknad av studietradition, dels bristande ekonomiska resurser. En utbildningsplats på någon annan ort i landet är därmed inget alternativ för flertalet av dessa elever. Vad som behövs är i stället fler utbildningsplatser i storstadsregionerna.

Genom högskolan i Malmö och på Södertörn i Stockholms län finns det nu möjlighet möta den regionala efterfrågan på högre utbildning och forskningsinformation från studenter och näringsliv. En intressant iakttagelse i detta sammanhang är att Södertörns högskola rekryterar drygt en tredje del av sina studenter från Södertörn.

Dessutom finns det flera universitet och högskolor som har förlagt delar av sin verksamhet till förortsområden, vilket tillför både utbildningsverksamheten och områdena nya och värdefulla kvaliteter. Dels kan utbildningar t.ex. inom vård och omsorg utveckla spännande verksamhet som syftar till att öka förståelsen och kunskapen om de specifika förhållanden som råder i de utsatta stadsdelarna, dels kan en placering av utbildningsverksamhet och av andra institutioner medverka till att förstärka stadslivet i dessa stadsdelar. Vi kan även förvänta oss att en utlokalisering av högskoleverksamhet till utsatta stadsdelar eller i dessas närhet, minskar det mentala avståndet som många elever i dessa stadsdelar upplever gentemot akademiska studier och därmed minskar den sociala snedrekryteringen till högre studier.

Storstadskommittén förslår därför att regeringen, inom ramen för de 60 000 nya högskoleplatserna fram till år 2000, fördelar en väsentlig del av dessa platser till universitet och högskolor i storstadsregionerna

Skapa möjlighet till ett akademiskt startår

Vi har belyst det naturvetenskapliga-tekniska basåret, som kvalificerar studenter med allmän behörighet till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar som kräver särskild behörighet.

Egentligen klassificeras basår som en gymnasieutbildning, vilket är en komplikation. Utbildningar som syftar till att ge studenter högskolebehörighet får nämligen inte högskolorna finansiera via sitt anslag för högskoleutbildningar, men det naturvetenskapliga-tekniska basåret är dock ett undantag som regleras enligt en särskild förordning. Motivet bakom detta undantag var att öka rekryteringsbasen för naturvetenskapliga och tekniska utbildningar samt öka intresset för sådana utbildningar bland kvinnor.

Det finns inget hinder för högskolorna att arrangera basår ifall de kan finansiera det på annat sätt, t.ex. genom externa finansiärer.

Erfarenheterna från Södertörns Högskola som bedrivit ett akademiskt basår under år 1997 är positiva. Många studenter från hemmiljöer som saknar studietraditioner eller som haft ett längre studiepupphåll använder de möjligheter som basåret erbjuder för att skaffa sig särskild behörighet eller förbereda sig för fortsatta akademiska studier. Basåret har sedermera utvecklats till ett akademiskt startår, som omfattar undervisning på akademisk nivå.

Finansiellt kan det dock vara svårt för högskolorna i storstadsregionerna att inrätta akademiska basår. Extern finansiering via kommuner, landsting och näringsliv är förvisso möjlig, men med vetskap om storstadskommunernas finansiella situation måste denna möjlighet ses som ytterst begränsad.

Storstadskommittén anser att det vore värdefullt om det fanns möjlighet att inrätta startår inom fler akademiska discipliner än i dag på högskolor i storstadsregionerna.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen ger Högskoleverket i uppdrag att utarbeta ett förslag som ger universitet och högskolor i storstadsregionerna utvidgade möjligheter att inrätta akademiska startår inom fler akademiska discipliner än naturvetenskap och teknik.

Satsa på folkhögskolor och deras pedagogik

I del 2 visade vi vilken betydelse folkhögskolorna har för att öka intresset för fortsatta studier hos lågutbildade och arbetslösa människor som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Storstadskommittén uppmanar regeringen att vid fördelningen av statens allmänna stöd till folkbildning särskilt prioritera folkhögskolor som bedriver, eller har för avsikt att bedriva folkbildningsverksamhet som framför allt vänder sig till invånarna i de utsatta stadsdelarna. Dessutom anser kommittén att regeringen särskilt bör uppmärksamma folkhögskolepedagogiken i den särskilda vuxenutbildningssatsningen Kunskapslyftet.

Bostads- och stadsbyggnadspolitik

Hittills har fysisk förnyelse varit en högt prioriterad åtgärd i utsatta stadsdelar. Stora resurser har satsats och betydande kvalitativa förbättringar har åstadkommit, men segregationen har bestått. Vi ska dock inte föräntas att tro att framtida satsningar mot segregation

ska negligera behovet av fysisk förnyelse. Vi har konstaterat att upp- rustningsbehovet är stort i de utsatta stadsdelarna och att dess invå- nare också önskar se att en sådan förändring kommer till stånd.

Vi tror emellertid att en satsning på fysisk förnyelse i de utsatta stadsdelarna i dag och i framtiden, till skillnad från tidigare insatser, bör fokuseras på stadsbyggnadsförnyelse och omställning till ekolo- gisk hållbarhet av stadsdelarna. Vi anser att detta bör göras småska- ligt och i nära samarbete med de boende. En stadsbyggnadsförnyel- se i de utsatta stadsdelarna bör ha som målsättning att blanda olika former av bebyggelse och upplåtelseformer inom stadsdelarna och därmed öka möjligheterna till boendekarriär.

Under 1960- och 1970-talen begicks ett antal bostads- och stads- byggnadspolitiska misstag, i synnerhet i de utsatta stadsdelarna, som resulterade i ett sönderbrutet stadslandskap. Ansvaret att ombesörja att dessa sår läks åvilar både stat och kommun. Målet bör vara att flertalet av storstädernas stadsdelar rymmer livets alla sidor och där det finns en allsidig blandning av hushåll. Detta kräver emellertid att varje stadsdel kan erbjuda sina invånare både en grundläggande offentlig och kommersiell service, vilket bland annat omfattar bra för- och grundskolor, goda möjligheter till fritids- och kulturaktivi- teter, polis, post och bank, samt en dagligvaru- och fackhandel som erbjuder ett sortiment som svarar mot invånarnas behov och önske- mål.

En sådan utveckling kan dock påverkas negativt genom etablering av externa stormarknader, vilket vi visade i del 2. De negativa kon- sekvenserna av sådana etableringar kan emellertid motverkas via det planmonopol som kommunerna förfogar över.

Ska en förnyelse av stadslandskapet åstadkommas inom den när- maste framtiden är det, enligt vår mening, nödvändigt att regeringen tar ett initiativ till någon form av stimulansåtgärder till sådana sats- ningar i utsatta stadsdelar.

Stimulansåtgärder kan ske på flera sätt. Ett sätt vore att använda statsbidrag. Statsbidragets fördel är att åtgärder snabbt kan sättas igång. Dess nackdel är att det kan få kostnaderna för både stat och de boende att öka på ett okontrollerbart sätt.

Ett annat sätt att stimulera en fysisk förnyelse av de utsatta stads- delarna vore att genomföra förändringar av vissa skatter och bidrag som påverkar både produktions- och förvaltningskostnaderna för fastigheter. Det kan exempelvis handla om förändringar av fastig- hetstaxeringen, fastighetsskatten och mervärdesskatten för nypro- duktion av fastigheter och/eller för fastighetsförvaltning. Fördelen med sådana förändringar är att de inte är kostnadsdrivande, vare sig

för stat eller för de boende. Nackdelen är däremot att önskade åtgärder inte med automatik iscensätts. Fastighetsägarna kan, ifall inga tvingande krav på fysisk förnyelse sätts som villkor, använda pengarna som de tjänar på minskade kostnader för andra ändamål än det var tänkt för.

Självklart medför alla former av statliga stimulansåtgärder kostnader, men långsiktigt kan vi emellertid räkna med att åtgärderna leder till ökad sysselsättning och tillväxt, vilket minskar kostnaderna för den offentliga sektorn och ökar dess skatteintäkter.

Vi vill i sammanhanget peka på den betydande resursöverföring som i dag sker genom fastighetsskatten från de utsatta stadsdelarna tillbaka till staten. Vi befarar att bostadsbolagens kostnader för fastighetsskatten kommer att stiga ännu mer inom den närmaste framtiden, vilket skulle minska deras möjligheter till egna insatser i de utsatta stadsdelarna högst väsentligt.

Från miljonprogramsområde till miljöprogramsområde

I dag koncentreras krafter och ambitioner från många olika håll för att få till stånd en ombyggnad av bostadsområden och dess fastigheter till vad man kallar ekologisk hållbarhet. Regeringen har tagit initiativ till särskilda finansiella stöd för detta ändamål, bl.a. via Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling och den så kallade Kretsloppsmiljarden. Regeringen understryker att stöd som gäller investeringar inom bostadsbebyggelsen i miljonprogramsområden kommer att prioriteras.

Dessa satsningar tillsammans med upprustningsbehovet som finns i de utsatta stadsdelarna erbjuder möjligheter att påbörja en successiv omställning av miljonprogramsområdena till miljöprogramsområden. Det finns en betydande potential att en sådan satsning skulle kunna ge upphov till gynnsamma effekter på miljön, tillväxten och boendesegregationen.

Om en sådan ekologisk omställning av de utsatta stadsdelarna ska vara möjlig måste emellertid processer omedelbart startas för att förankra förändringsåtgärderna hos dess invånare. Dessa processer bör ha sin utgångspunkt i invånarnas livssituation, deras behov, önskemål och ekonomiska förutsättningar.

En strategi för omställning till ekologisk hållbarhet måste innefatta den sociala hållbarheten, vara en strategi för social-ekologisk hållbarhet. Åtgärderna kommer att innebära förändringar i enskilda människors hem och måste därför ha sin utgångspunkt där. Förutom att ett sådant tillvägagångssätt är viktigt för att bevara och stärka de

befintliga sociala nätverken, är det nödvändigt för att få de ekologiska ombyggnadsåtgärderna att fungera. Ett ekologiskt hållbart boende är lika beroende av invånarnas beteende som av de tekniska systemen.

Snabba och kortsiktiga utvecklings- och förnyelseprojekt med stora resursinsatser på kort tid i utsatta stadsdelar kan riskera att driva upp kostnaderna för de boende och åsidosätta deras inflytande över förändringsprocessen helt eller delvis. En naturlig konsekvens härav blir att många boende kommer att flytta ifrån sina bostadsområden.

Det föreligger en risk att detta scenario uppstår i samband med en ekologisk omställning av bostadsområden på grund av att statsbidraget som utgår till ekologisk omställning inte får överstiga 30 procent av investeringskostnaderna som omfattar konkurrensutsatt verksamhet. (EU:s statsstödsregler begränsar möjligheten för staten att subventionera konkurrensutsatt verksamhet till denna nivå.) Denna nivå på statsbidraget kan nämligen medverka till att fastighetsägarna i de utsatta stadsdelarna, varav många redan har problem med att få ekonomin att gå ihop, antingen är tvungna att öka kostnaderna för de boende för att finansiera omställningen eller helt avstå från att genomföra nödvändiga åtgärder.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen genomför en ändring som undantar investeringar för ekologisk omställning i utsatta stadsdelar från reglerna för statsstöd, som begränsar möjligheten att ge mer än 30 procent i statsbidrag till investeringar för ekologisk omställning.

Egenmakt – att återerövra vardagen

Demokratin går kräftgång i de utsatta stadsdelarna. Valdeltagandet sjunker stadigt, både i kommunal- och riksdagsvalen. Den politiska aktiviteten är låg och många upplever att de saknar makt över vardagens mest betydelsefulla domäner. Följden blir att vanmakten växer, vilket ger näring åt ett allt mer tilltagande utanförskap både i förhållande till de demokratiska institutionerna och det omgivande samhället.

Vi uppmärksammade denna utveckling redan i vårt första delbetänkande Att röja hinder (SOU 1995:142) och påtalade att vanmakten måste mötas med ökad egenmakt, dvs. den makt som medborgarna utövar över sin egen vardag. I vårt andra delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177) utvecklade vi diskussionen om begrep-

pet egenmakt och lämnade förslag på hur medborgarnas egenmakt kan vidgas och fördjupas.

Vi underströk i detta betänkande att det är hög tid för ett förändrat synsätt. I stället för att "lägga livet till rätta" borde den framtida politiska uppgiften vara att "rätta till det som ligger i vägen för livet". Vi framhöll också att det inte var meningsfullt att närmare definiera begreppet egenmakt. Det är i stället genom exempel och en strävan att öka medborgarnas makt över sin vardag som begreppet äger sin giltighet. Vi koncentrerade oss på förändringar i kommunallagen och förde fram sju förslag som bör provas under en försöksperiod i storstäderna:

1. En lag om självförvaltning i boendet. Utgångspunkten är att boendet utpekats som en naturlig startpunkt för en demokratisk mobilisering av de boende själva. Det ekonomiska incitamentet, att kunna påverka sina boendekostnader i en sådan mobilisering, har visat sig ha stor betydelse. Ett aktuellt exempel är bostadsområdet Holma i Malmö. Där har sedan några år tillbaka inlett försök med en fungerande självförvaltning. De boende har i avtal övertagit ansvaret för delar av skötseln av den inre och yttre miljön och därmed minskat sina boendekostnader. Storstadskommittén vill underlätta framväxten av olika former av självförvaltning. Vi förde därför fram ett förslag om en lag till självförvaltning som skulle knytas till hyresförhandlingslagen. Lagförslaget innebar i korthet att om minst hälften av de boende i ett flerfamiljshus eller bostadsområde så krävde skulle de ha möjlighet att bilda en förening för självförvaltning. I en förhandlingsöverenskommelse skulle hyran för de hyresgäster som deltog i självförvaltningen fastställas till ett belopp som exkluderade kostnaderna för den fastighetsskötsel som parterna var överens om. Detta belopp skulle vara samma för lägenheter som är lika stora. Vårt initiativ till en självförvaltningslag uppmärksammades av regeringen som utarbetade en proposition, som antogs våren 1997 där man gjorde ett särskilt förtydligande angående kommunal-skattelagen.
2. En förändring i lagen om självförvaltningsorgan i syfte att ge brukare av kommunal verksamhet rätt att kräva självförvaltning. Anledningen till detta är att undersökningar visar att många medborgare är intresserade av ett större deltagande som brukare av kommunal verksamhet, att engagera sig i en styrelse för exempelvis skolan eller daghemmet. Vi vet också att i de utsatta stads-

delarna förekommer detta i mycket liten utsträckning jämfört med i hög- och medelinkomstområden.

3. Vi föreslog att om minst hälften av brukarna vid en viss anläggning eller institution så kräver, måste nämnden överlämna driften till ett självförvaltningsorgan under nämnden.
4. Medborgarberedningar. Beredningsarbetet i den demokratiska processen är den fas som i huvudsak styr beslutsfattandet. Medborgarna bör ges möjlighet att bereda ärenden och ta fram beslutsunderlag till fullmäktige och stadsdels/kommundelsnämnd. Detta kommer att öka medborgarnas kunskap om och inflytande på den demokratiska processen och sannolikt förbättra de politiska besluten.
5. Motivrätt av beslutsnivå. Kunskapen hos medborgarna om var besluten som rör deras vardag fattas behöver förbättras. Det behövs också en utökad dialog och ständig prövning av vilken beslutsnivå som väljs. Medborgaren som kommer med detta förslag ges möjlighet att kräva en motivering av varför hon eller han inte tillåts fatta beslut själva.
6. En initiativrätt att begära folkomröstningar på stadsdels/kommundelsnivå. Vi föreslog att om minst fem procent av de röstberättigade i en stadsdel/kommundel så kräver skall en rådgivande folkomröstning genomföras, om inte en kvalificerad majoritet avslår förslaget. En folkomröstning borde inte vara ett störande inslag, utan en metod eller rätt för medborgarna att påverka den politiska dagordningen och stimulera till ökad kunskap om samhällslivet.
7. En medborgerlig motionsrätt till stadsdels/kommundelsnämnder. Det skulle minska avståndet mellan väljare och valda och ge medborgaren en ny möjlighet att påverka politiken. Om minst två procent av de röstberättigade skrivit under motionen måste den behandlas inom sex månader.

Vårt delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177) remitterades aldrig av regeringen, men Demokratiutvecklingskommitténs slutbetänkande, som innehöll en del förslag som liknade våra, gick däremot ut på remiss. Överlag var remissinstanserna positiva till förslagen. Så var också fallet när vi på eget initiativ sände ut Egenmaktsbetänkandet för synpunkter till ett antal instanser.

Dock har regeringen aviserat att de inte ämnar genomföra några av förslagen om folkomröstning, motionsrätt till kommunfullmäktige för medborgare osv. Vi beklagar detta. Ska det demokratiska underskottet i de utsatta stadsdelarna hävas krävs särskilda insatser.

Vi anser att våra förslag bara är början på en process som måste intensifieras. Arbetet med att öka människors makt över sin egen vardag i de utsatta stadsdelarna bör därför ges största möjliga stöd och uppmuntran.

Storstadskommittén anser därför att det vore lämpligt att det inom ramen för en nationell storstadspolitik ska finnas ett särskilt ansvar för att medverka till att stimulera insatser som främjar ökad makt för invånarna i de utsatta stadsdelarna, som ligger i linje med det egenmaktsperspektiv och de förslag som presenterades i vårt delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177).

Uppmuntra kooperativ verksamhet i de utsatta stadsdelarna

I del 2 visade vi att behovet av och möjligheterna till kooperativ utveckling i de utsatta stadsdelarna är betydande, men att kunskapen och kännedomen om den kooperativa verksamhetsformen är ytterst bristfällig. Detta problem löses effektivast genom utbildning av och information till både blivande kooperatörer och de olika samhällsaktörer som kommer i kontakt med dessa. Det handlar också om att sprida kooperativa exempel och modeller som förebilder och möjliga lösningar. Statsbidrag utgår idag för att stimulera kooperativ utveckling. Merparten av stödet går till lokala kooperativa utvecklingscentran (LKU). Dessa har till uppgift att sprida information om den kooperativa verksamhetsformen samt ge stöd och råd till personer som vill starta nya kooperativa företag.

Regeringen uppmärksammade i 1997 års höstbudget särskilt behovet av att stärka kunskapsbildningen om den kooperativa verksamhetsformen hos myndigheter och andra organ som har till uppgift att stödja nyföretagande. Regeringen anser att statsbidraget bör koncentreras till kostnadsfri information och rådgivning.

Storstadskommittén anser med anledning av detta att regeringen bör avsätta särskilda medel inom ramen för anslaget om stöd till kooperativ utveckling för informations- och utbildningsinsatser i storstädernas utsatta stadsdelar under åren 1999-2000. Dessa medel kan sedan de lokala kooperativa utvecklingscentrana ansöka om.

Att främja och utveckla folkhälsoarbetet

Att tyngdpunkten i folkhälsoarbetet bedrivs med målsättningen att minska ojämlikhet i hälsa är enligt Storstadskommittén det primära och en förutsättning för att det skall ha legitimitet bland medborgarna. Vi har i del 1 belyst hur ojämlikheten i hälsa har ökat sedan år 1985. Det är tveksamt om den i dag tillämpade geografiska behovsanpassningen av resurser, framför allt inom landstingssektorn, är en tillräcklig åtgärd för att skillnaderna i hälsotillstånd ska minska i alla områden med 25 procent till år 2000 – enligt WHO:s mål.

En annan förutsättning är att folkhälsoarbetet är åtgärdsinriktat och bedrivs på vetenskaplig grund även om det är svårt att bevisa sambandet mellan en förebyggande insats och utebliven sjukdom eller ohälsa än mellan en sjukvårdsinsats och tillfrisknande. Mot denna bakgrund är det angeläget att fördjupa analyserna om vilka faktorer som bestämmer ohälsans sociala fördelning och vilka åtgärder som krävs för att överbrygga hälsoklyftorna i samhället.

För att utsatta områden ska kunna tilldelas skäliga resurser måste andra fördelningsgrunder tillämpas. Andra indexmätt än de traditionella, såsom åldersfördelning, spädbarnsdödlighet, födelsevikter, ohälsotal och dödlighet upp till 65 års ålder måste utarbetas för att problemkomplexiteten i vissa utsatta områden ska kunna synliggöras. Det torde vara möjligt att uppmärksamma utvecklingen av segregationen, där till exempel andelen utländska medborgare, arbetslösa, behovet av tolkningshjälp, andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, socialbidragstagare, andelen enföräldershushåll, förtidspensionärer och flyttningar relaterat till befolkningssammansättningen i olika områden sammanvägs i ett socialt index, så att skäliga resurser kan fördelas till primärvården. Likaså att följa och redovisa sådana index systematiskt med målsättningen att minska negativ segregation. Parallellt bör andra effektmått, som uttrycker livskvalitet och välbefinnande, utvecklas och användas.

För att minskad ojämlikhet i hälsa skall uppnås anser Storstadskommittén att insatser och resurser måste fördelas ojämt mellan olika geografiska områden så att vi kan uppnå välfärd för alla och inte bara för många. Vi anser att folkhälsan är en del av välfärden. Möjlighet till utveckling av andra fördelningsindex bör stimuleras så att välfärd för alla kan gälla.

Det är också av stor vikt att inom ramen för en allmän folkhälsopolitik utarbeta hälsopolitiska jämlikhetsstrategier som präglas av ett genusperspektiv, för att minska risken för sjukdom och tidig död i befolkningen och speciellt bland de minst gynnade grupperna.

Primärvårdens betydelse på lokal nivå

I Malmö och Göteborg pågår det ett arbete med att inrätta lokala folkhälsoråd. Med områdesansvar och samverkan kan folkhälsoråden med sin lokala förankring och koppling till stadsdelsnämndernas arbete utveckla samverkan mellan mödra-, barn- och skolhälsovård, allmänläkare och distriktssköterskor samt öka samarbetet mellan stadsdelsnämnder, primärvård, försäkringskassa, arbetsförmedlingar, lokala näringsidkare och övriga lokala resurser. Ökad samverkan mellan arbetsliv, skola, socialtjänst, fritid, omsorg, primärvård med målet att skapa ökad involvering och delaktighet av brukarna likaså. I detta sammanhang har primärvården ett betydande ansvar.

Vi tycker det är viktigt att förtydliga primärvårdens roll. Ett led i detta arbete bör vara att utöver medicinsk personal knyta beteendevetare till verksamheten. Likaså att utveckla samarbetet med stadsdelsnämnderna och deras befolkningsansvar – inte minst vad gäller det förebyggande folkhälsoarbetet. Skolhälsovårdens position bör också kunna förtydligas och utvecklas.

Vi känner en viss oro för det förslag som HSU 2000 har lagt i delbetänkandet En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet (SOU 1997:119). Här sägs att primärvårdens främsta skyldighet är att utveckla det individinriktade arbetet. Om primärvårdens engagemang begränsas kan detta motverka en utveckling av hälso- och sjukvårdens roll i det lokala och regionala folkhälsoarbetet och försvåra möjligheterna att minska ojämlikheten i hälsan.

Ett ansvar som endast utgår ifrån individperspektivet stimulerar inte till att vårdpersonal sätter in individen i ett brett socialt sammanhang för att se samband till exempel med arbetslöshet och den fysiska och psykiska hälsosituationen. Saknas denna insikt att se samband är risken stor att ett begränsat synsätt bidrar till att öka de sociala skillnaderna i hälsa. Förslaget innebär ett allvarligt hinder för primärvården att arbeta miljö- och samhällsinriktat och samverka med kommuner, stadsdelsnämnder och frivilliga organisationer kommer att begränsas snarare än vidareutvecklas.

Storstadskommittén anser att förebyggande hälsoarbete bör ha fokus på såväl riskgrupper som utsatta områden. Verksamheter som mödravårdscentraler, barnvårdscentraler och allmänna vårdcentraler samt skolhälsovården bör och kan bidra till ökad jämlikhet i hälsa genom att de är utformade som generella insatser som når alla. För att de generella insatserna skall kunna ha en utjämnande och jämlikhetskapande funktion måste selektiva insatser ske inom ramen för de generella insatserna. Storstadskommittén anser att närheten till

verksamheter som mödravårdscentraler, barnavårdscentraler, vårdcentraler, familjecentraler och skolhälsovården bör prioriteras i de utsatta områdena.

Forskning

Regeringen har konstaterat att analyser av orsaker till skillnader i hälsa kräver en tvärvetenskaplig ansats och tvärvetenskapliga forskningsmiljöer. Storstadskommittén anser att detta utgör en betydelsefull och väsentlig grund för de framtida forskningsinsatserna för att minska ojämlikheten i hälsa.

Staten har ansvaret när det gäller att skapa förutsättningar för en god hälsa och att utjämna sociala och geografiska skillnader i hälsoutveckling, därför bör stödet till folkhälsovetenskaplig forskning och utveckling utgå ifrån välfärdsperspektivet, så att forskningen fokuseras på fördelningen av samhällets resurser och fördelningens orsaker och konsekvenser för att välfärd för alla skall uppnås.

Andra centrala forsknings- och utvecklingsområden som också bör ingå i en tvärvetenskaplig ansats bör vara metodutveckling vad avser hälsokonsekvensanalyser samt implementering- och utvärderingsforskning av nya fördelningsindex.

Det finns rika kunskaper om olika biologiska, sociala och fysiska riskfaktorerens betydelse för folkhälsan och man kan konstatera att det råder ett samband mellan sociala och ekonomiska påfrestningar och ohälsa. Problemformuleringar och forskningsansatser inom folkhälsoområdet borde därför i större utsträckning fokusera på människors villkor och dess påverkan på kvinnors och mäns hälsa och ohälsa. Forskningsinsatser kring samhälle och hälsa bör därför prioriteras.

Stina Öresland har i bilaga, Att se det man inte kan se, markerat att könsperspektivet i den mån man funderar över det har rört sig kring biologiserandet och psykologiserandet av könsskillnader i sjukdomsmönster. Öresland skriver vidare:

”Väldigt lite har fokuserats på hur livsvillkor, såsom dubbelarbete, rädsla, obefintliga påverkansmöjligheter, stress, kränkningar av sexuell och annan art m m kan bidra till ohälsa, sådana livsvillkor som ensamma mammor, ungdomar och barn lever under i storstädernas utsatta områden. Ännu mindre har fokuserats på hur man klarar av sitt liv för att inte bli sjuk och hur och vilka kunskaper man har för att ’vårda sig själv’, eller sina anhöriga i hemmet.”⁵

Storstadskommittén anser att forskning kring samhälle och hälsa med en tvärvetenskaplig ansats bör prioriteras, där bland annat välfärdsforskning, socialt arbete och folkhälsoforskning ingår, med fokus på levnadsvillkoren i de geografiskt utsatta storstadsområde-

na. För att detta ska bli möjligt bör regeringen uppdra åt olika forskningsråd att inom sina forskningsanslag avsätta medel för forskning kring levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstädernas utsatta områden.

Metodutveckling

Storstadskommittén anser att det på den nationella nivån ligger ett ansvar för att samla, sprida och bidra till att förbättra kunskapen om effektiva metoder i folkhälsoarbetet. Likaså är metodutveckling inom folkhälsoforskning och välfärdsforskning nödvändigt för att genusperspektivet skall bli synbart. Staten bör därför finna former för att stödja metodutveckling och utvärdera dessa metoder. Incitament bör skapas för att forskningsresultat sprids och kommer till användning i det praktiska folkhälsoarbetet. Särskilt för att öka kunskaper om vilka metoder som når utsatta grupper och som förbättrar levnadsvillkoren, ger goda resultat och som är kostnadseffektiva.

Likaså bör bättre metoder och tydligare mål inom det lokala folkhälsoarbetet med inriktning på livskvalitet, frisk- och skyddsfaktorer samt stödjande miljöer utvecklas. Arbetet för att utveckla hälsokonsekvensbeskrivningar som lyfter fram hälsokonsekvenserna av den yttre och inre miljön bör påskyndas.

Regional förankring

I ett regionalt utvecklingsperspektiv anser Storstadskommittén att samverkan mellan landsting, kommuner och mindre och medelstora högskolor är av stor strategisk betydelse för folkhälsoutvecklingen. Utbildning och forskning spelar en avgörande roll för en regions utveckling.

Högskolorna har goda möjligheter att genom sin forsknings- och utvecklingsverksamhet tillgodose regionens behov av kunskap både inom den sociala sektorn och välfärdsområdet och är dessutom ett kraftfullt instrument för att skapa tillväxt och utveckling i regionen. Högskolorna kan också bidra till en ökad samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor.

Praktisk tillämpning

Vi har i del 2 betonat att landstingens forsknings- och utvecklingsverksamhet utgör en viktig del i den tillämpade svenska folkhälsoforskningen. Kommunerna saknar idag i flertalet fall forskningstradition och strukturer för att ta detta ansvar. Därför bör samordning kunna komma till stånd med det arbete som bedrivs av landstingens samhällsmedicinska funktioner, kommunernas folkhälsoarbete samt universitet och högskolor.

En samordning mellan samhällsmedicin och åtgärdsinriktad forskning skulle kunna leda till att forskningen får en bättre koppling till praktiska frågeställningar. Samtidigt skulle inflödet från forskningen till den praktiska verksamheten kunna underlättas. Detta skulle kunna förbättra tolkningen av forskningsresultat samtidigt som behoven av att få praktiska frågeställningar belysta utifrån forskarperspektivet skulle kunna öka.

De lokala folkhälsoråden torde kunna utveckla sitt arbete där man sammanfogar olika tvärsaktoriella verksamheter med lokalt förankrat folkhälsoarbetet. Det torde också vara möjligt att inom ramen för detta arbete starta forskningsbaserad försöksverksamhet för att förbättra livskvalitet och hälsa.

Folkhälsofrågorna i en politik för storstäderna

Storstadskommittén är övertygad om behovet av en utveckling av folkhälsofrågorna med fokus på storstädernas utsatta områden är nödvändigt. Ansvaret åligger Folkhälsoinstitutet att:

- främja en utvidgning av forskning som berör folkhälsofrågor i utsatta områden och som har som mål att åstadkomma en bättre koppling mellan praktik och teori,*
- prioritera insatser som syftar till att förbättra folkhälsan i dessa stadsdelar utifrån ett hälsopolitiskt jämlikhetsperspektiv.*

Sverige behöver en storstadspolitik för hela landet!

Inledningsvis slog vi fast att det är nödvändigt att bedriva en tudelad politisk handlingsstrategi för att effektivt motverka segregationens orsaker och verkningar. Dels handlar det om att genomföra strukturella åtgärder inom en rad områden som vi i föregående avsnitt har pekat på, dels genomföra en nationell storstadspolitik. Det är en politik som ska betona vikten av att främja en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser i storstäderna. För att uppnå detta

fordras arbete, utbildning, en bra boendemiljö, vård och omsorg, god hälsa och en levande och stark demokrati. Det handlar också om att ta vara på den speciella dynamik som finns i de enskilda utsatta stadsdelarna och de resurser som människorna där förfogar över. Härigenom skapas förutsättningar för människorna att förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv.

Nödvändigheten av en särskild politik för de utsatta stadsdelarna i storstäderna har regeringen redan slagit fast, dels genom inrättandet av det särskilda stödet till utsatta bostadsområden, dels i propositionen Sverige, mångfalden och framtiden där det understryks att det är av nationellt intresse att bryta segregationen. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har i sitt betänkande angående det regionalpolitiska utgiftsområdet i 1997 års höstbudget också uppmärksammat problemet med segregation i storstäderna. Utskottet anser att det finns starka skäl att vidta särskilda insatser för att motverka omfattande arbetslöshet och utanförskap i storstädernas utsatta stadsdelar. Utskottet uppmanar även regeringen att lämna förslag till hur segregationen i storstäderna ska kunna motverkas i samband med vårbudgeten 1998. Internationella erfarenheter visar dessutom att särskilt riktade storstadspolitiska insatser gentemot utsatta stadsdelar kan vara framgångsrika.

Det finns också ett behov av en nationell storstadspolitik mot bakgrund av storstädernas roll som motor för den nationella ekonomiska utvecklingen. Förlorar våra storstäder i konkurrenskraft så drabbar detta också övriga landet negativt. Ska storstäderna bibehålla och förbättra sin konkurrenskraft är det också nödvändigt att deras sociala och ekologiska hållbarhet utvecklas.

Ytterligare ett starkt vägande skäl för en nationell storstadspolitik är att storstädernas finansiella situation inte tillåter några större egenfinansierade insatser för att motverka segregationen. Deras resursfördelningsystem erbjuder förvisso en relativ god fördelningspolitisk träffsäkerhet, dvs. invånarna betalar skatt efter förmåga och erbjuder offentliga tjänster och erhåller transfereringar efter behov. Dessvärre är inte detta tillräckligt för att garantera en generell välfärd och rättvisa och jämlika livschanser för invånarna i de utsatta stadsdelarna.

⁵ Bilaga till SOU 1998:25, Att se det man inte ser,

Långsiktighet, kontinuitet och samordning är nödvändigt

Ett av regeringens motiv till att inrätta ett särskilt stöd för utsatta bostadsområden var att man hade kritiska synpunkter på kommunernas förmåga att initiera och samordna den mängd varierande och kompletterande insatser som behövs för att få till stånd en varaktig förändring i dessa områden.

Denna kritik är delvis befogad, men ansvaret för kommunernas agerande vilar också tungt på staten, enligt Storstadskommittén. Vi konstaterade att de statliga insatserna i de utsatta stadsdelarna under de senaste decennierna ofta har kännetecknats av brist på långsiktighet, kontinuitet och samordning. Vi konstaterar dessvärre också att det inte har skett några större förbättringar inom detta området under de senaste åren. Flera större insatser genomförs både i traditionell projektform och i programform i de aktuella stadsdelarna, utan att de samordnas på ett tillfredsställande sätt. Vi är övertygade om att samordningsbristerna effektivt skulle överbryggas om staten agerade samfällt i frågor som berör segregationsproblematiken.

Regeringens stöd till de utsatta bostadsområdena, som först och främst tar sikte på ökat arbetskraftsdeltagande, kvaliteten i skolan och förbättrad offentlig och kommersiell service, tycker vi är en högst angelägen satsning och svarar i stor utsträckning mot de krav som bör ställas på offentliga insatser mot segregation. Regeringen har dock för avsikt att koncentrera stödet under perioden 1998–2000 till ett mindre antal utsatta stadsdelar för att därigenom skapa nationella exempel på hur segregationen kan brytas.

Förvisso finns det skäl som talar för en sådan ändring, men menar regeringen allvar med sin ambition att åstadkomma en samhällelig kraftsamling mot segregation, där det politiska arbetet kännetecknas av långsiktighet och kontinuitet, är detta inte tillräckligt. Behovet av nationella exempel och ytterligare metodutveckling torde vara begränsat bland storstadskommunerna. Idériokedomen, kunskapen och en befolkning med kraft och resurser är deras främsta tillgång. Det som däremot saknas är tillräckligt juridiskt, organisatoriskt och finansiellt utrymme att angripa problemen och utveckla möjligheterna.

Således behövs istället en kraftfull vidareutveckling av den redan påbörjade satsningen på utsatta stadsdelar för att effektivt motverka den allvarliga situationen i storstäderna, som vi har belyst i detta slutbetänkande.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen utformar en särskild nationell storstadspolitik som utifrån ett helhetsperspektiv ska-

par långsiktighet, kontinuitet och samordning av statens insatser mot segregation och som främjar en social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling i storstäderna.

Vårt förslag till nationell storstadspolitik ligger i linje med de bedömningar som Bostadspolitiska utredningen och Invandrarpolitiska kommittén gjorde i sina respektive slutbetänkanden.

Den nationella storstadspolitiken bör först och främst inriktas på att förstärka och utveckla arbetslinjen, förbättra uppväxtvillkoren för barn och ungdomar, initiera en utveckling av egenmakt, folkhälsa samt bostads- och stadsbyggnadspolitiska frågor, som redovisades tidigare.

Som vi nämnde inledningsvis bör huvuduppgiften för den nationella storstadspolitiken vara att ge stöd till kommunerna så att de kan fullfölja sitt ansvar för den generella välfärdspolitiken i avvaktan på att de nödvändiga strukturella åtgärderna har vunnit terräng i de utsatta stadsdelarna.

Staten ska följaktligen inte överta kommunernas ansvar, utan arbeta för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att framledes hantera sina åliggande själva.

I likhet med regionalpolitiken ska det vara möjligt att inom ramen för den nationella storstadspolitiken utveckla olika former av stödinsatser för lokala storstadspolitiska insatser, synnerhet i utsatta stadsdelar. Det ska vara frivilligt för kommunerna att ansöka om sådant stöd hos regeringen.

Den kommun som ansöker bör presentera en lokal handlingsplan som beskriver hur och till vad stödet ska användas. På grundval av denna handlingsplan upprättar sedan stat och kommun ett kontrakt.

Kontraktmodellen är att föredra mot bakgrund av att varje kommuns storstadspolitiska insatser och dess finansiering bör skraddarsys efter de lokala förutsättningarna. Ett traditionellt ansökningsförfarande befarar vi kommer att leda till ett behov av generella kriterier. Erfarenheterna av en sådan modell för stöd till utsatta stadsdelar är inte enbart positiva. Ansökningarna anpassas mer efter villkoren än viljan att hitta nya lösningar och möjligheter. Ett kontrakt mellan stat och kommun skulle också manifesterar båda parter ömsesidiga ansvar för utvecklingen i de utsatta stadsdelarna.

Det nationella storstadspolitiska stödet bör initialt öronmärkas för stadsdelar med extremt låga inkomster (se Delade städer SOU 1997:118). I en senare etapp bör det emellertid vara möjligt att erbjuda andra stadsdelar, både från storstäderna och andra större städer, möjlighet att ansöka om stöd för insatser i utsatta stadsdelar.

Vilka krav bör ställas på de lokala handlingsplanerna?

Storstadskommittén anser att regeringen bör ställa ett antal grundkrav på vad de lokala handlingsplanerna från kommunerna bör innehålla vid ansökan om stöd för storstadspolitiska insatser. Även om varje storstad och dess stadsdelar finner sina unika lösningar på hur möjligheterna ska utvecklas och hur problemen ska tacklas, är det i allra högsta grad motiverat att regeringen kan ställa vissa grundläggande villkor för ett sådant stöd. Kommunernas lokala handlingsplaner för storstadspolitiska insatser kan förslagsvis uppfylla följande krav:

- Kommunerna bör redovisa tidigare och pågående insatser för att motverka segregation och främja rättvisa och jämlika livschanser. Erfarenheter och resultat av dessa insatser är särskilt angeläget att få beskrivet.
- Kommunernas handlingsplaner bör innehålla insatser på en rad olika områden som syftar till att förstärka och utveckla arbetslinjen, förbättra uppväxtvillkoren för barn och ungdomar, initiera en utveckling av egenmakt, folkhälsa samt bostads- och stadsbyggnadspolitiska frågor. Det bör också framgå av handlingsplanen hur kommunen ska samordna och genomföra de olika insatserna och i vilken grad invånarna har haft inflytande över insatserna samt hur deras makt över de enskilda insatserna ska säkerställas och utvecklas.
- Kommunerna bör redogöra för hur de avser att samordna de lokala storstadspolitiska insatserna med andra insatser som främjar rättvisa och jämlika livschanser och motverka segregation både i kommunen och nationellt.
- Kommunerna bör redovisa vilka metoder som ska användas vid genomförandet av insatserna och det förväntade resultatet, samt hur uppföljning och utvärdering ska ske.
- Kommunerna bör redogöra för hur de avser att de planerade insatserna främjar ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Dessutom bör också framgå i vilken utsträckning de planerade insatserna tar hänsyn till kvinnors och mäns olika levnadsvillkor.
- Kommunerna bör redovisa hur de avser att de planerade insatserna skall främja en utveckling som tar till vara samhällets etniska mångfald.

En särskild delegation

Storstadskommittén anser att regeringen bör tillsätta en särskild delegation som ansvarar för den nationella storstadspolitiken.

Den nationella storstadspolitiken behov av samordning och kontinuitet kräver att denna delegation är sammansatt av representanter från flera olika departement, såsom Inrikes-, Närings-, Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet.

Delegationens uppgifter

Delegationen bör utarbeta förslag till hur regeringen ska besluta när det gäller fördelningen av statsbidrag till lokala storstadspolitiska insatser, men vid utarbetandet av förslagen är det betydelsefullt att delegationen för en dialog med kommunerna om innehållet i handlingsplanerna och dess finansiering.

Delegationen bör också vara oförhindrad att fortlöpande föreslå sådana förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som behövs dels för att de olika lokala storstadspolitiska insatserna ska kunna genomföras, dels för att uppnå bättre möjligheter till samordning och samverkan av de totala insatser som olika myndigheter och organisationer gör.

En viktig del av delegationens arbete bör vara att ha samordningsansvaret för statens olika insatser som syftar till att förbättra levnadsvillkoren i utsatta stadsdelar. Delegationens samordningsansvar bör även omfatta det storstadspolitiska arbetet som sker inom EU.

Till delegationen bör två referensgrupper knytas. Dels en grupp bestående av representanter från Skolverket, Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Boverket, berörda storstadskommuner, samt den nya myndigheten inom integrationsområdet, dels en grupp med representanter från olika myndigheter som ger projektstöd. Till denna referensgrupp bör ett nätverk knytas där erfarenheter, mål och metoder diskuteras.

Delegationen bör därutöver:

- Stödja kommunerna och andra aktörer i deras arbete med att genomföra de lokala storstadspolitiska satsningarna i enlighet med de intentioner vi tidigare har redovisat och härvid särskilt uppmärksamma behovet av samverkan samt vikten av att invånarna tilldelas möjligheter till egenmakt.
- Främja och aktivt upprätta samverkan med andra myndigheter och organisationer som berörs av den nationella storstadspolitiken.

- Ansvara för den nationella uppföljningen samt utvärderingen, som dock bör utföras av särskilt utsedd myndighet (Riksrevisionverket, Statskontoret och/eller länsstyrelserna). Denna utvärdering bör omfatta storstadspolitikens måluppfyllelse och medelanvändning. Övriga frågor av särskilt intresse bör utvärderas av universitet, högskolor eller andra forskningsinstitutioner. Storstadskommittén anser att det vore önskvärt att det inrättades ett tvärvetenskapligt tema på ett universitet eller en högskola som särskilt ägnade sig åt urbana studier med betoning på segregationsfrågor.
- Kunna åläggas ett gemensamt beredningsansvar och/eller samråd med andra myndigheter.

Finansiering av den nationella storstadspolitiken

Med anledning av att den föreslagna nationella storstadspolitiken ska ses som en kraftfull vidareutveckling av det redan pågående arbetet med stöd till utsatta stadsdelar, anser Storstadskommittén att anslaget för detta ändamål på cirka 500 miljoner kronor för åren 1998 och 1999 överförs till den särskilda delegationen som bör ha det direkta ansvaret för den nationella storstadspolitiken.

Därutöver föreslår Storstadskommittén att Allmänna arvsfondsdelegationen avsätter 30 miljoner kronor för åren 1998 och 1999 för särskilda insatser för barn och ungdomar i de utsatta stadsdelarna. Arvsfondsdelegationen och den särskilda delegationen för storstadspolitik bör ha gemensamt beredningsansvar vid fördelningen av dessa medel.

De kommuner som ansöker om stöd till lokala storstadspolitiska insatser bör själva delfinansiera insatserna. Utgångspunkten bör vara att kommunerna bistår med minst 50 procent av kostnaderna, men med tanke på att flera storstadskommuner har svåra ekonomiska problem bör det vara möjligt med en större statlig delfinansiering.

Utöver den särskilda delegationens anslag bör den statliga delfinansieringen också kunna täckas genom medel från andra statliga stöd som riktar sig till kommuner utan att vara en del av det ordinarie stödet, exempelvis stöd till lokala investeringsprogram, det särskilda stödet för vuxenutbildningssatsningen (Kunskapslyftet) och projektmedel från andra centrala verk. När denna form av delfinansiering sker måste givetvis de kommunala insatserna stämma överens med målsättningarna för dessa statliga stöd.

Storstadskommittén vill avslutningsvis framhålla att anslaget för den nationella storstadspolitiken redan år 2000 bör vara avsevärt

högre, uppskattningsvis 1 miljard kronor om året under en tioårs period.

Vi föreslår att regeringen finansierar detta anslag genom en omprioritering inom de utgiftsområden som sorterar under de departement som förslagsvis bör ingå i den särskilda delegationen, dvs. Inrikes-, Närings-, Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet.

Ett anslag på den föreslagna nivån skulle skapa förutsättningar för att åstadkomma en kraftfull politik som långsiktigt och kontinuerligt stödjer och främjar en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser för storstädernas alla människor. Det skulle också främja en ökad samordning av de stora resurserna som finns inom de befintliga systemen hos kommuner och stat.

RESERVATION av Rune Thorén (c)

Jag anser att kommittén under rubriken Arbetstidsfrågan på sidan 87 borde yttrat sig i enlighet med det av mig framförda förslaget som redovisas i följande reservation.

Arbetstidsfrågan

Frågan om kortare arbetstid har aktualiserats allt mera under senaste tid. Dels beroende på den höga arbetslösheten men också av andra orsaker såsom behovet av mera tid för barnen osv. Frågor som storstadskommittén behandlat i bl.a. delbetänkandet Egenmakt är människors möjligheter att i ökad utsträckning ägna sig åt deltagande i beslutsprocessen. Alltför få människor deltar i densamma idag inte minst bl.a. yngre medborgare.

Fler arbetstillfällen

En förkortning av arbetstiden skulle enligt storstadskommitténs uppfattning få positiva följder på många håll i våra storstadsområden. Fler människor skulle få arbete, t.ex. vid övergång till två 6-timmarsskift istället för 8 timmar.

Förbättrad service och ökad effektivitet

Servicen skulle starkt förbättras såväl inom barnomsorgen som äldreården. Att det är fler händer som behövs inom dessa områden är numera allmänt omvittnat. Mycket av den service som idag finns skulle vid övergång till 2-skift ge en ökad tillgänglighet för den som önskar få del av servicen. Ledigt för att gå till tandläkare, frisör, bank, kommunalkontor kommer därmed i framtiden ej att behövas. Därmed ökar också effektiviteten i det egna jobbet.

Färre förtidspensionärer

Förslitningsskador förekommer fortfarande i ett flertal yrken såväl inom industrin som inom den offentliga sektorn. En förkortad arbetstid minskar risken av förslitningsskador och därmed minskas också kostnaderna för förtidspension och ur den enskildes synpunkt måste det vara bättre att få uppleva den normala pensionsåldern som 65-åring och att kunna göra detta som en frisk människa.

Ökad jämställdhet

Jämställdheten som alla säger sig vilja arbeta för skulle starkt förbättras. Flera skulle få heltidsjobb och möjligheterna till att leva upp till ett delat ansvar i hemmet skulle öka.

Ökade möjligheter till utbildning

Storstadskommittén har på annat håll i detta betänkande tagit upp vikten av en förbättrad utbildning. Vi vill här under detta avsnitt endast peka på de möjligheter som ges med en förkortad arbetstid, att för den som vill utnyttja den fria tiden till utbildning som sedan ger individen bättre möjligheter att sköta sitt arbete eller i allmänhet öka sin egen livskvalitet.

Förbättrad räntabilitet och minskade trafik kostnader

Nedlagt kapital i inventarier och lokaler skulle förräntas bättre genom ett högre utnyttjande. Trafikproblemen skulle minska i våra storstäder eftersom arbetstiderna blir mera utspridda under dygnets timmar.

Förbättrad Egenmakt

Möjligheterna att påverka (Egenmakten) skulle öka starkt för dessa medborgare som får en kortare arbetstid. I dag är det alltför få som vill ägna sig åt exempelvis politisk verksamhet eller annan föreningsverksamhet och som har stor betydelse såväl ur demokratisk synpunkt som ur många andra samhällssynpunkter. Vi hinner inte – är ofta svaret man får eller att man som arbetslös känner sig utanför och helt enkelt inte orkar känna delaktighet. Med en arbetstidsförkortning skulle utanförskapet minska och därmed de negativa konsekvenser som utanförskapet bevisligen medför såväl för den enskilde som för samhället i stort.

Storstadskommitténs förslag

Storstadskommittén är införstådd med att frågan om arbetstidsförkortning inte är en isolerad storstadsfråga utan rör hela vårt land. Kommittén anser dock för sin del arbetstidsfrågan så viktig att vi vill föreslå att den skall ingå som en av flera möjligheter för storstadskommunerna att komma till rätta med de problem som kom-

mittén behandlat. I det kontrakt som kommittén föreslår skall slutas mellan respektive kommun och staten, bör redovisas hur kommunen avser gå tillväga och vilka effekter man räknar med. Som motpres- tation får kommunen lägre arbetsgivaravgifter för alla de anställda som deltar i projektet om en kortare arbetstid.

RESERVATION av Bertil Persson (m)

Storstadskommittén har lagt en rad förslag på vitt skilda områden. Förslagen är i många stycken beroende av de problemformuleringar som kommittén valt att göra. Det har därför varit nödvändigt, att i ett särskilt yttrande markera, att skillnader i dessa avgörande avseenden föreligger, och de skilda slutsatser detta i sin tur leder till.

Med utgångspunkt i motiveringarna i det särskilda yttrandet, som alla borde ha legat till grund för utredningstexterna, måste följande direkta reservationer anföras:

Följande väsentliga frågor borde ha behandlats ingående:

- Den strategiskt viktigaste uppgiften är att ge den uppväxande generationen i de aktuella områdena en god utbildning. Det är här kraftinsatserna verkligen behövs, om inte en tredje generation arbetslösa skall växa upp.
- Fler högskoleplatser, inte minst på de långa utbildningslinjerna, erfordras för att göra våra storstäder konkurrenskraftiga internationellt, och därmed återge dem den ekonomiska styrka som behövs.
- Tryggheten på gator och torg måste upprätthållas. En nollvision för kriminaliteten borde därför införas.
- Hyreskostnaderna i miljonprogramområdena är för höga, och man bör därför eftersträva hyressänkningar, snarare än åtgärder som ytterligare höjer hyran och därmed sänker attraktiviteten.
- Valfrihet i boendet – inte minst vad gäller upplåtelseformerna – måste ökas.
- Ålderssegregationen är ett stort problem som måste utredas särskilt.
- Bilen är en viktig faktor för att områdena skall fungera väl. Innehav av miljövänliga bilar bör stimuleras.
- Identitetsskapande insatser är nyckelfrågor för attraktiviteten i miljonprogramsområdena.
- Enskilda eldsjälar och föreningslivet måste få ökad stimulans. Utformningen kräver särskilda överväganden.
- Krav på motprestation för samhällsstödet måste få ställas, särskilt när det gäller ungdomar.
- I den fortsatta planeringen bör småskalighet eftersträvas, och variation i hustyper, utformning och upplåtelseformer uppmuntras.

Bland de framlagda förslagen borde framför allt följande förändringar ha gjorts:

- Frågan om ett överförande till staten, av de socialbidrag som förorsakats av arbetslöshet, bör snarast utredas. Härvid bör rehabiliteringsaspekterna särskilt bevakas.
- Folkhögskolesatsningarna bör passa in i det reguljära utbildningssystemet.
- En ekologisk omställning kan gärna prövas i begränsad skala, men storskalighet bör avvakta tills dess man kan bedöma hyreskonsekvensernas påverkan på betalningsviljan.
- De s.k. egenamktsförslagen bör ersättas av förslag som innebär reellt ökad egen makt åt den enskilda. Hit hör t.ex. skolpeng, vård- och servicecheckar.
- Antalet pekpinningar beträffande kommunala handlingsplaner är förlamande. Begränsade projekt och kompetent utvärdering är väsentligare.
- Anslagen till storstadspolitik bör på sikt ersättas av en politik som ger storstäderna möjlighet att utvecklas till de dynamiska K-regioner som borde vara deras naturliga roll. Då ökar man radikalt deras möjligheter att öka sysselsättningen. Därmed ökar skatteintäkterna och möjligheterna att åtgärda problemen.

RESERVATION av Dag Larsson (s)

Jag ställer mig tveksam till kommitténs förslag till utveckling av hemservicetjänster.

Det är orimligt att föreslå skattesubventioner till medelklassen när de samhälleliga resurserna till skola, barn och äldreomsorg inte räcker till.

Även om det ligger en del i resonemanget kring skattebortfall i den informella sektorn så bör detta kunna åtgärdas på annat vis.

RESERVATION av Dag Larsson (s)

Idén om att inrätta en tvingande lokala folkomröstningar kan först låta kreativ.

I verkligheten skulle en sådan bestämmelse snarare framstå som kommunala demokratins beslutskompetens.

Det är dessutom tveksamt om det reella medborgarinflytandet skulle öka.

RESERVATION av Karin Pilsäter (fp)

Jobb och företagande

Kommittén hade på ett tidigare stadium beslutat att ta fram ett delbetänkande med underlag och förslag på tema arbetslinjen, samt fördjupa arbetet med de näringspolitiska frågorna. En antologi har också publicerats, men därutöver har arbetet inte givit något tillräckligt brett och djupt resultat. Delar av materialet finns med i slutbetänkandet men enligt min uppfattning borde kommittén prioriterat frågorna om förutsättningarna för att få jobb och för att få fram fler jobb betydligt högre. Detta borde ha resulterat i konkreta förslag för att förbättra villkoren för människor att kvalificera sig på arbetsmarknaden såväl som för att starta, driva och expandera företag. De förslag som läggs fram kring förenklade rutiner och förbättrade möjligheter för tjänsteföretagandet inklusive skattereduktioner för hushållsnära tjänster är bra men långt ifrån tillräckligt.

Lokal utveckling

Kommittén borde ha lagt ner mer arbete och energi på att belysa förutsättningar för och kartlägga hinder för lokal utveckling. Här finns också mycket att lära av landsbygdsrörelsen och byautvecklingen. Det är min övertygelse att på samma sätt som det går att förvandla en bostad till ett hem går det att förvandla ett bostadsområde till en hembygd. Detta kan bara ske genom att människor själva ges utvecklingsmöjligheterna, det kan aldrig ske som projekt komma uppifrån.

Samverksansmodeller

FINSAM-försöken är i dagsläget så grundligt utvärderade att det vore rimligt att permanenta lagstiftningen redan nu. Förbättringar i samverkan mellan olika myndigheter bör ske främst genom generella systemförändringar.

Socialbidragen

Kommittén visar att bortåt hälften av socialbidragskostnaderna i de berörda kommunerna beror på arbetslöshet. Staten ska enligt min uppfattning även fortsättningsvis ansvara för arbetsmarknads- och näringspolitik. Staten ansvarar i hög grad för vilka förutsättningar

människor ges att kunna försörja sig på eget arbete, liksom vilka förutsättningar människor har att inom ramen för socialförsäkringsystemen försäkra sig mot tillfällig oförmåga till egen försörjning. Å andra sidan har kommunen det avgörande ansvaret för förutsättningar för social rehabilitering och exempelvis grundläggande utbildning. Idag har såväl kommun som statliga myndigheter ett ekonomiskt intresse att förflytta människor emellan olika delar av ersättningsssystemen. De borde i stället ges ett fullständigt gemensamt intresse att skapa förutsättningar för människor att försörja sig på eget arbete.

Staten och kommunerna borde därför dela på kostnaderna för socialbidragen. Med en gemensam finansiering har varken stat eller kommun något att vinna ekonomiskt på att försöka skjuta försörjningskostnaderna för människor mellan olika system beroende av betalningsansvar. Detta kan i sin tur minska det statsbidrag till kommunerna som utgår med motsvarande belopp. På så sätt blir det i det korta loppet finansiellt neutralt för staten, men såväl kommuner som stat har allt att vinna på att socialbidragsbehovet minskar genom att människor får arbete. Kostnaderna kommunerna sinsemellan blir dock mer rättvist fördelade. Den kommunala utjämningsutredningen bör få i tilläggsdirektiv att lägga ett sådant förslag. I detta sammanhang bör även problemen med socialbidrag till äldre anhöriginvandrare beaktas.

Utbildning

Skolans avgörande roll och elevernas egna önskemål och framtidsambitioner belyses väl i kommitténs delrapport "Att växa bland betong och kajor". Kommittén har dock inte förmått att dra tillräckliga slutsatser av detta.

Utöver en allmän förskola från tre års ålder och en pedagogisk utvecklingsfond behöver en rad andra reformer på utbildningsområdet genomföras. De elever som bäst behöver skolan ska också kunna få den bästa utbildningen. Bra villkor och rätt att välja friskolor för alla, möjligheter för skolor, ökat lokalt styre över skolan, rätt att välja även i det kommunala skolväsendet även över kommungränserna är några viktiga systemförändringar som kan skapa den bästa skolan. Kommittén borde lagt förslag även när det gäller att förändra grund- och gymnasieskolan i denna riktning.

”Egenmakt”

I stället för att föreslå olika justeringar i den kommunala beslutsprocessen borde kommittén lagt förslag som verkligen leder till ett återerövrande av vardagen. Medborgarkontrakt för välfärdstjänster, rätt att välja skola, dagis, sjukvård etc liksom rätten och möjligheten att vara med och driva och forma verksamheten i egna alternativ är därför betydligt mer angeläget än de förändringar i den kommunala beslutsprocessen som föreslås. Jag vill hänvisa till min mer omfattande reservation i anslutning till delbetänkandet om ”Egenmakt”.

Nationell storstadspolitik

Den nationella storstadspolitiken borde enligt min mening bestå i att klarlägga de riktlinjer och de synsätt som ska vägleda när olika offentliga aktörer tar sina beslut inom respektive ansvarsområde. På så sätt kan strukturförändringar successivt ske som förbättrar livsvillkoren för människor i storstadens utsatta områden.

De olika projekt och bidrag för mindre projekt bör så långt möjligt istället utgå generellt. Som projekt med stöd därför bör endast verksamheter som verkligen är försök och metodutveckling ske.

Regeringen har sedan ett par år medel till en särskild ”kommunakut” och som kommer att uppgå till sammanlagt 600 miljoner kronor. Hittills har medel i stor utsträckning använts till kommuner som tagit emot många flyktingar, vi vill att riksdagen ska fatta beslut om medelsanvändningen redan och ge de mest utsatta stadsdelarna medel för lokal utveckling, och stänga möjligheten att använda ”kommunakuten” för andra behov.

Dessa medel bör direkt destinerats till de förortsområden runt våra större städer där segregationsproblemen är allra störst. Dessa pengar bör fördelas direkt till kommunerna för lokal utveckling, för att skapa den bästa skolan och bättre förutsättningar för jobb och företagande i utsatta bostadsområden. Pengarna bör fördelas i proportion till invånarantal i de mest utsatta områdena, i enlighet med kommitténs kartläggning av de mest utsatta områdena. Pengarna bör gå till dessa kommuner, med tydlig adress för användningen men utan ett omfattande projektansökningsförfarande som stjäl tid och kraft från det verkliga utvecklingsarbetet.

Även de 200 miljoner som finns på anslaget ”Särskilda insatser i utsatta bostadsområden” bör fördelas på samma vis. Sammanlagt kan då 800 miljoner kr utbetalas som stimulansbidrag till lokal utveckling i de mest utsatta områdena.

Övriga mindre stöd bör läggas till denna pott, i den mån de inte uppfyller kriterierna för reell försöksverksamhet och metodutveckling.

En särskild delegation

Arbetet i regeringskansliet för att förbättra livsvillkoren i storstaden bör givetvis ha hög prioritet och ett sektorsövergripande synsätt. Hur regeringen väljer att organisera detta rent praktiskt är en intern fråga. Man bör undvika tillskapa fasta organ, vilka kan leda till att övriga ansvariga aktörer inte tar sitt ansvar. Det viktiga är att forma en nationell storstadspolitik som är övergripande och generell. Genomförandet bör åligga respektive sektorsmyndighet i första hand.

SÄRSKILT YTTRANDE av Bertil Persson (m)

Uppgiften

Storstadskommitténs uppgift har varit att finna lösningar på problemen i utsatta miljonprogramsförorter i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Uppgiften har inte varit att finna vägar att utveckla den dynamik som egentligen är storstädernas roll i ett samhälle i utveckling. Internationellt ses storstäderna som viktiga centra för kunskap och kreativitet vars utveckling samhället måste stimulera för att skapa tillväxt. I vårt land anses rättvisekäl tala för att storstadsutveckling bör hämmas, till förmån för glesbygdsutveckling. Denna inställning bidrar kraftigt till att storstädernas utsatta grupper har svårt att finna arbeten.

Boendefrågor

Miljonprogramområdena är ett gigantiskt internationellt problem. Stora stereotypa höghusområden, med mångtusentals bostäder – utformade av välmenande centralbyråkrater, huvudsakligen med hänsyn till byggkranarnas framkomlighet – finns i hela västvärlden, lika väl som i det gamla östblocket. Många skäl gör emellertid problemen särskilt svåra i vårt land.

Tusentals människor, utan någonting gemensamt, har mer eller mindre tvingats att samtidigt flytta in i områden som de inte haft någon som helst möjlighet att påverka. Allt har varit centralplanerat intill minsta konstverk. Servicen har varit tunnsådd, och samlad i oflexibla centrumanläggningar som blivit värmestugor för undersysselsatta. Sådana naturliga inslag i tillvaron som exempelvis kyrkogårdar har närmast betraktats som sanitära olägenheter. Hushöjderna har styrts av byggfaktorer – 3 våningar (utan hiss), 8 våningar (1 hiss per trappa), 16 våningar (2 hissar per trappa). Lägenhetsstorleken har genomgående varit tre rum och kök, och lånereglerna har låst detaljerna ända ned till att fastställa längden på hatthyllorna. Försök att tillföra social ingenjörskonst – som exemplet Holma i Malmö, som ritades av socialförvaltningen – ledde i det fallet bara till separata bussgator. De som skulle bo i områdena hamnade på något sätt ”utanför”. Ingen kan förvåna sig över att man byggde in problem.

Miljonprogrammet blev dyrt och hyrorna höga. Den omfattande subventioneringen eliminerade kostnadsmedvetandet i byggandet, samtidigt som normer och regler förhindrade flexibiliteten, och bostadsbristen skapade en säljarens marknad. Inkomsterna inom

”byggsvängen” blev höga. Och höga hyror är därför ett av problemen. En väg att sänka boendekostnaderna kan vara att avskaffa fastighetsskatten, en annan att bita i det sura äpplet och sänka hyrorna till marknadsnivå.

Allt byggdes i s.k. funkis, en arkitekturstil som firade sina triumfer på trettioalet, och som sedan inte dog ut när den borde, eftersom kriget kom emellan. Det var denna stil som fick tillgripas när byggnationen skulle ta fart. Bristande konkurrens, tidsbrist och storskalighet medverkade inte heller till någon större arkitektonisk genialitet. Utformningen blev oinspirerad och oinspirerande.

Det finns få exempel på framgångsrika insatser i denna typ av områden. De första och relativt unika – framgångsrika – försöken var Tingbjerg i Köpenhamn och Cochran Gardens i St Louis. Det senare har dock efter hand kapsejsat. Det allmänna intrycket är att det huvudsakligen varit enstaka projekt som burits av lokala eldsjäljar som lyckats. En amerikansk erfarenhet av denna typ av saneringar är att de är enklare att genomföra i homogena områden där det finns väl fungerande sociala nätverk. Där är det bara pengar som fattas – och som behöver tillföras. När en fungerande social struktur saknas anses projekten i stort sett ogenomförbara.

Även storskaliga försök med utnyttjande av all tillgänglig expertis – t.ex. Eury utanför Paris – har misslyckats. Där spelade ändå teatern på två scener, biblioteket hade öppnat med 400.000 volymer på plats, och kollektivtrafiken gick var femte minut – redan då de första invånarna flyttade in.

Internationella organisationer som INTA och IFHP har ägnat stort intresse åt utvärdering av sådana försök på olika håll i världen. Det är därför beklagligt att kommittén inte ägnat dessa organisationer intresse – ens vid den senaste organisationens världskonferens i Göteborg i höstas. Alla goda idéer fångas upp.

De svenska miljonprogramsområdena är oftast olyckligt lokaliserade. Betalningsviljan för bostäder är lägesberoende – i tur och ordning beroende av central belägenhet, belägenhet nära vatten, i områden med egen identitet, med låg respektive gles bebyggelse. Huruvida lägenheterna är nybyggda eller nyrenoverade har endast mycket marginell effekt på betalningsviljan. Den svenska bostadspolitiken har medfört att rika bor i områden med låg hyra, medan fattiga bor i områden med hög hyra – om hyran relateras till betalningsviljan.

Ombyggnadsprojekt blir därför genomgående misslyckade hyran stiger vida mer än betalningsviljan. Och ingenstans har det hjälpt att ombyggare har satt ”ryggsäckar” på husen. Förslaget om att nu – till

priset av rejäla hyreshöjningar – tillskapa separata hål för urin och avföring torde inte heller på något avgörande sätt öka attraktiviteten.

Den relativt höga hyran – och därav följande tomma bostäder – har lett till att påtagligt många störande fall placerats i områdena. Möjligheten för de övriga boende att acceptera en störande familj, upphör enligt all erfarenhet vid mer än ett störande hushåll per trappuppgång, om inte hyresvärden vidtar speciella insatser. Den som skall stå på jobbet på morgonen har rätt till sin nattsömn. Man röstar med fötterna och flyttar, och nedgången för huset börjar. Den onda cirkeln är igång, och sedan svår att bryta.

Segregationen i boendet är stor, och accentuerades av miljonprogrammet. Förr bodde rika i gatuhusen och fattiga i gårdshusen – nu bor de i helt separerade stadsdelar. Den storskaliga planeringen i vårt land har också separerat generationerna. Nya områden byggdes för barnfamiljer. Vi fick skilda stadsdelar för yngre och för äldre (s.k. käppastäder). Detta omöjliggjorde ett komplett serviceutbud – vilket förstärkte utvecklingen, och dessutom bröt sönder familjebanden. När nu dessutom den årliga byggtakten ligger på under en procent av lägenhetsbeståndet, är sådan segregation svår att ”bygga bort”.

Med den ökande invandringen har områdena fått en alltmer mångkulturell prägel. Vankelmodet i frågan om huruvida olikheterna skulle bejakas eller förnekas, och huruvida skilda livsstilar skulle uppmuntras eller enbart tolereras har varit stort. Ibland har man med olika ingrepp försökt hindra segregation, genom att förbjuda invandrare med likartad bakgrund att bosätta sig tillsammans. I andra fall har man applåderat tillkomsten av etniskt enhetliga kvarter av typen ”little Italy”. Valfrihetsfrågan har blivit en stötesten och handlandet ofta svårförståeligt.

Möjligheterna att själv få påverka boendet, miljön och servicen har varit mycket begränsade. Sådana försök har ofta motarbetats i den mån de inte letts centralt från hyresgästföreningen och fastighetsägaren (oftast det kommunala fastighetsbolaget) i skön förening – och dessutom har skötts i de obligatoriska gemenskapslokaler, som ingick i miljonprogrammets regelsystem.

Att riva de mest nedgångna områdena har prövats, liksom ombyggnader till radhus. Vissa försök har varit relativt framgångsrika. I andra fall har det främst handlat om att genom reducerat bostadsutbud förhindra en – annars nödvändig, och ofta angelägen – hyresreduktion i de kommunala fastighetsbolagen.

Miljonprogramsområdena har medvetet byggts som sovstäder. Arbetsplatser har närmast betraktats som sanitära olägenheter. Därför är nästan alla yrkesverksamma beroende av långa transporter

till jobb, som ligger vitt spridda i regionen. Dit har de ofta en dåligt fungerande kollektivtrafik. När man dessutom inte, på bussen ser människor med en läskback, två ungar och tre matkassar, är behovet av tillgång till bil uppenbart. Det är därför angeläget att öka möjligheterna att inneha miljövänliga bilar.

Vad kan vi lära?

Kommittén har, som framgår, haft en oöverstiglig uppgift. Att inte få satsa på tillväxt och expansion av K-regionerna – vilket hade varit bra för hela landet – men ändå skola undanröja följderna av den bristande tillväxten, utvecklingen och dynamiken – det ger inte utrymme för några underverk.

Förortsproblemen, som orsakats av storskalighet, social ingenjörskonst, planekonomi, detaljreglerande byggnormer, hyresreglering och förmyndarmentalitet – är inget som kan botas av mer ingripanden av samma sort.

Samtidigt är inte en snabb och radikal avreglering möjlig, eftersom de olika regelverken påverkar varandra på ett så svåröverkomligt och komplicerat sätt. Men varje steg måste öka valfriheten och bidra till ekonomiskt sunda incitament på den bostadsmarknad som idag på grund av regelsystemet har utvecklats till en helt oacceptabel kostnadsnivå.

Nya bostadsområden måste utformas som gränsade projekt. Man bör pröva allt – men i liten skala, och gärna i samråd med forskningen vid de tekniska högskolorna. Skalan bör hållas mänsklig, och de som skall bo i områdena bör få delta i planeringen, exempelvis efter modell från Spijkenisse i Holland. Det tyska angreppssättet ”Dorf im Stads” bör prövas. Små byar med fullständiga funktioner – kyrka med kyrkogård, skola, huvudgata med spridda butiker, vårdshus, idrottsplaner – men utan centrumanläggningar – är av stort intresse. Livet mellan husen är en viktig aspekt, och i Jan Gehls efterföljd kan naturliga mötesplatser tillskapas – där man träffas utan att särskilda åthävor.

Människors prioriteringar är olika. Många unga bor gärna i centrala höghus med närhet till nöjesliv och kommunikationer, medan många barnfamiljer föredrar de trygga trädgårdsstäderna. Bostäder skall produceras efter de boendes önskemål, vilket innebär variation i både utformning, storlekar, miljö och upplåtelseformer. Detta är kanske den mest segregationshämmande insatsen – den medger blandning både av socialgrupper och åldrar.

Innehållet/livet mellan husen

Identitet är viktig för människor. Denna kan skapas genom tillvaratagande av historiska byggnader, miljöer eller traditioner, men också genom nya identifieringsobjekt – genial arkitektur, bra badstränder, naturlika parker, kultur- och idrottsanläggningar. Endast fantasin sätter gränser. Stadsplanering efter ”fingermodell” ökar möjligheterna att tillföra sådana objekt inom mellanzonerna. Man måste kunna känna sig stolt över sitt bostadsområde – det måste finnas något unikt, som inte alla andra förorter också har.

Enskilda eldsjälur kan försätta berg. Det är viktigt att sådana initiativ kan fångas upp, och få utvecklingsmöjligheter – dock utan att omedelbart övergödas med pengar och beskäftigt ”daddas” av byråkrater som vill bli delaktiga i de eventuella framgångarna. Man skall låta tusen blommor blomma, men de skall både få växa upp, blomma och vissna. En social struktur, baserad på enskilt föreningsliv, idrottsklubbar och byalag är oerhört värdefull, medan s.k. stadsdelsnämnder bara visat sig skapa frustration. Möjligheter att påverka sin miljö och att delta i området skötsel stärker samhörigheten. Varför skall fattiga alltid ha anställd personal till att klippa gräsmattan, medan rika gör det själva?

I befintliga problemområden är det viktigt att tryggheten på gator och torg återställs. Ett fungerande närpolisystem och en nollvision för kriminaliteten av Eskilstunamodell bör prövas mera generellt. Spåren efter vandalism och klotter måste åtgärdas snabbt. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt den utsatta ställning som kvinnor och flickor i vissa invandrargrupper har.

För det uppväxande släktet – ofta med risk att bli den tredje generationen arbetslösa i området – är en bra skolutbildning den mest väsentliga insatsen. Barnen skall gå i skolan och läsa läxorna. Kraven måste ställas tidigt. Flexibilitet i lärarnas lönesättning kan bidra till att locka bra lärare till dessa områden, där insatserna är svårare. Redan i förskolan kan en träning i sociala färdigheter påbörjas, och exempelvis ett teknik- eller kulturintresse väckas.

I de utsatta områdena är det särskilt viktigt att alternativa skolor och förskolor ger möjlighet till ett rikt varierat utbud av olika pedagogik. Ett väl fungerande skolpengssystem är därför en nödvändighet. Kunskapsförmedlingen bör ske inom skolsystemet och basåret skall främst hjälpa dem med ämneskombinationer som inte passar för avsedd högskoleutbildning. En frivillig deltidsförskola för barn mellan 3–5 år är positiv, men den får inte bli ett obligatorium, vare sig för föräldrarna eller kommunen.

Det är viktigt att hela tiden slå vakt om jämställdhetsaspekterna. Inte minst SYO-konsulenterna har en viktig uppgift i att motverka könsbundna yrkesval.

Krav på motprestation för samhällsstödet måste få ställas – särskilt för de unga som skall lära sig hur arbetslivet fungerar, för att de inte permanent skall hamna utanför arbetsmöjligheter. Miljöinsatser, renhållning, parkarbete och enklare vårdinsatser är härvid värdefullare än den billigaste arbetsuppgiften – att ”vända papper” på kommunalkontoret.

Förslagen

När det gäller de mera konkreta strukturinriktade förslagen i kommittén är dess begäran om ett förstatligande av socialbidraget – för dem där orsaken till bidragen är arbetslöshet – ett intressant uppslag. Med fog kan man hävda att staten har ansvaret för arbetslösheten, och därmed för dess följder, och att gråzonen mellan korta inkomstbortfall och pensionering är ett angeläget område att utreda i särskild ordning. Viktigt är härvid att tillse att rehabiliteringsarbetet hela tiden bevakas, och inte glöms bort om socialnämndens uppföljning upphör. Då kan också socialnämnderna återgå till sin huvuduppgift – den sociala rehabiliteringen.

Förslaget att utveckla en förenklad företagsform är utmärkt. Det är inte nödvändigt att förelägga en korvkiosk nästan samma regler som Volvo. Detta, att våga ta ansvar och risker, skall inte bara vara möjligt – det skall rentav få löna sig. En utveckling av tjänstesektorn, och en avdragsrätt för olika hushållstjänster är också en bra satsning.

Fler högskoleplatser till storstäderna (vid högskolorna – inte ute i bostadsområdena, där de bara skulle understryka och befästa utanförskapet) bidrar till ökad kreativ massa, öpkad dynamik och sysselsättning och tillstyrkes varmt. Viktigt är att stimulera ungdomar från problemområden att söka sig till högskoleutbildning. Folkhögskolesatser bör inriktas på att passa in i det reguljära utbildningssystemet. De får inte bli återvändsgränder som bara tillfälligt hyfsar arbetslöshetsstatistiken.

Utbildningsfrågorna har ytterligare en viktig aspekt. Det går inte att blunda för att förädlingsvärde och kompetensinnehåll i svenska produkter numera generellt är lågt. Svensk industri tvingas därför konkurrera medelst låga priser och därmed låga löner. Bristen på spetskompetens är stor. Om man räknar bort sådana kortutbildningar som vi kallar akademiska – men som inte är det i andra länder –

är andelen av en ungdomskull som söker sig till långa utbildningar inte ens hälften av vad den är i exempelvis USA, Japan och Canada. Dessutom är våra "långa" utbildningar ofta kortare. Av svenskar födda 1950 har 15% en akademisk examen, medan siffran bland dem födda 1968 bara är 7%. Detta är förstås katastrofalt. Storstadsregionerna – våra naturliga utvecklingscentra – måste få ökade forskningsresurser – större kreativ massa.

Folkhälsoarbete borde vara positivt – både på individ- och samhällsnivå – om det inriktas på tillstånd som är påverkbara, och där nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna. Hit hör sannolikt insatser mot missbruk av droger, alkohol och tobak samt stimulans till riktigare kost och motion samt spårande av hypertoni. SBU har emellertid nyligen nödgats konstatera att stora befolkningsprogram visat små resultat. Det finns anledning till ödmjukhet inför problemen. Just nu är det säkert mer forskning och bättre samverkan som behöver prioriteras, liksom en bättre tolkservice åt vårdgivare i invandrartäta områden.

Egenmaktsförslag i form av stadsdelsnämnder leder till olika behandling av individer i olika kommundelar, och tydliggör dessutom att vissa stadsdelar måste bära en stor ekonomisk börda åt andra. De skapar motsättningar utan att man får några egentliga vinster. Om den som ofta träffar sin lokale politiker i närbutiken skulle få fördelar jämfört med andra som inte gör det, är själva grunden för demokratin i fara. De aktuella förorderna har snarast drabbats av för mycket politiserande. Subsidiaritetsprincipen är viktig, men de presenterade s.k. egenmaktsförslagen är huvudsakligen ägnade att kraftfullt öka administrationen och den lokala byråkratin. De är framlagda utan tanke på balans gentemot andra berättigade intressen – övergripande samhällsintressen, övriga kommunmedborgare, fastighetsägare etc. Överväganden saknas dessutom om vilka frågor som bör avgöras på stadsdelsnivå.

I första hand är det den enskildes egen valfrihet som skall sättas i centrum – genom tillkomsten av fler alternativ i serviceutbudet, försök med skolpeng och servicecheckar, och med ökad självförvaltning i nära samverkan med fastighetsägarna. Det handlar om att få egen makt att förändra sin situation – inte om att få ännu fler "företrädare".

Samtidigt som reguljära statliga anslag blivit föremål för hårdhänta besparingar, har anslagen till olika projekt – s.k. funny-money – snarast ökat bland statliga organ och myndigheter. En sanering bland projektanslagen kan vara en väg att finna medel till reguljära insatser i storstädernas problemområden. På sikt bör anslagen till

storstadspolitik ersättas av en politik, som ger storstäderna möjlighet att utvecklas till de dynamiska K-regioner, som borde vara deras naturliga roll.

Slutsatser

Det finns ingen enahanda och bra lösning på miljonprogramområdenas problematik. Hade en sådan funnits hade alla tillämpat den – eftersom problematiken är universell. Det viktiga är att ha insikt om vilka de grundläggande problemen egentligen är, att inte förfalla till ”politiskt korrekt” retorik, och att inte envist upprepa redan gjorda misstag.

Den törnbeströdda stigen bort från nuvarande problem, måste gå via avreglering och individuell valfrihet. Och själva nyckelfrågan är att se till att den unga generationen inte fastnar i arbetslöshet. Den måste få möjlighet till en bra utbildning. Den investeringen kommer att ge störst utdelning av alla – även om det tar sin tid.

SÄRSKILT YTTRANDE av Gunilla Malmberg och Sören Kindlund

Frågan om socialbidragen är komplicerad och svårbedömt. Det krävs en mer omfattande utredning för att kunna ta ställning till deras utformning. Den ny tillsatta Socialtjänstutredningen har i uppdrag att se över socialbidragens totala utformning, inklusive finansieringen. Mot bakgrund av att det arbetet pågår står vi inte bakom de diskussioner och synpunkter som Storstadskommittén framför om socialbidragen.

SÄRSKILT YTTRANDE av Karin Pilsäter (fp)

Grundbulten för att häva utanförskapet, bryta vanmakten är att ge den enskilde individen möjlighet att förverkliga sina egna drömmar. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att ge människor makten över sin egen tillvaro, makten över sitt eget liv.

Att ha kommandot över sin egen tillvaro, och därmed makt över de skeenden som påverka just den egna framtiden, det egna livet. Att ha makt över sin egen tillvaro innebär att kunna ta vara på de olika valmöjligheter som står till buds, välja vilken väg att gå. Vägarna är inte stängda beroende på bakgrund, etnisk tillhörighet eller bostadsort. En viktig del i makten över sitt eget liv är också känslan av att bli respekterad för den jag är, det jag står för och det jag kan åstadkomma.

En viktig del i detta är ett levande föreningsliv, en frivillig medborgerlig aktivitet. Att människor frivilligt sluter sig samman ger ett socialt kapital av kontakter, en kultur av samverkan och en tillit mellan människor. Man samarbetar, inte bara för att nå sina egna utan även gemensamma mål. Men makten över det egna livet kan aldrig vara kollektiv. Makten över det egna livet är individuell – eller inte alls.

All utveckling bygger på enskilda människors skaparkraft och initiativförmåga. Om politiker betraktar människor som offer för opåverkbara krafter, riskerar kraften att förtvina både hos den enskilde och samhället. Om politiken istället strävar efter ett samhälle med aktiva medborgare som kan och vill ta ansvar, växer engagemanget och solidariteten. En viktig politisk uppgift är att skapa och stödja de mötesplatser där människor gemensamt kan lösa problem. Politiken ska ge alla människor redskapen för att ta makten över sitt eget liv.

Att inte ha makten över sitt eget liv skapar vanmakt, leder till utanförskap. Det är den vanmakten vi ska bryta. Integration och innanförskap leder till ett mer multietniskt samhälle där olika etniska, kulturella, idéburna eller andra grupperingar lever sida vid sida, i relation till varandra och i ömsesidigt beroende. Där grupptillhörigheten inte fyller hela tillvaron, men där utövandet av makt över sin egen tillvaro leder till byggande av etniskt eller kulturellt styrda nätverk och institutioner. Där kittet mellan människor blir starkare.

Den yttersta yttringen av vanmakt och utanförskap är det låga valdeltagandet i de utsatta bostadsområdena. Det finns ett samband mellan makten över sin egen vardag och makten över samhällets framtid. Kvitto på om vårt arbete lyckas blir om valdeltagande och

deltagandet i det gemensamma samhällsbygget ökar bland människor i de utsatta bostadsområdena.

Att föra besluten nära dem de berör är en viktig liberal princip. Stadsdelsreformer i de stora kommunerna är viktiga. Även om reformerna inte blivit det demokratiska genombrott som skulle behövas är de ett steg i rätt riktning. Ett fortsatt reformarbete är nödvändigt. Demokrati handlar inte bara om att de valda representanterna fattar majoritetsbeslut om de övrigas liv. Ett helt omistligt inslag i det demokratiska systemet är det offentliga samtalet där deltagarna tar hänsyn till varandra, där olika intressen och värderingar kan vägas, skärskådas och stötas mot varandra.

Makt

Reformeringen av den kommunala verksamheten genom exempelvis resultatenheter och konkurrensutsättning ger ökad effektivitet, flexibilitet och ökad anpassning till de enskilda människornas önskemål. Fortsatt reformering, ökad valfrihet och ökade möjligheter till eget inflytande över den kommunalt finansierade verksamheten är viktiga delar i att låta människor få göra de viktiga valen själva och att också själv vara skapande och ta ansvar.

Ett arbete för att vidga och fördjupa människors makt över den egna vardagen måste givetvis ta sitt avstamp just i vardagen. Analysen borde sålunda utgå från människors vardagssituationer och den brist på makt över dessa man själv upplever för att utifrån denna analys kunna lägga förslag som minskar vanmakt och utanförskap, som ökar makten över det egna livet, den egna tillvaron, den egna vardagen.

Medborgarkontraktet är ett sätt för förtroendevalda och anställda i kommunen att möta medborgarna. Kontraktets innebörd är för det första att varje medborgare ska veta vilka rättigheter och skyldigheter hon har inom välfärdspolitiken. För det andra ska man kunna jämföra tillgängliga alternativ. Man ska lätt kunna söka information och jämförelser. För det tredje ska man veta vart man vänder sig för frågor, för att få saker uträttade och för att klaga.

Genom införande av medborgarkontrakt underlättas för den enskilde att ta makten över sitt eget liv genom att möjligheten att orientera sig ökar, alternativen klarläggs och rationella beslut kan fattas. Tydlighet, kunskap och tydligt ansvar är viktiga steg för att bryta vanmakt och ersätta den med makt. Därför bör medborgarkontrakt införas i våra storstadskommuner.

Medborgarkontoret är en modell för att enkelt och rationellt skapa det forum där medborgarkontraktet blir vardag för människorna. Genom medborgarkontoret ska människor inte känna oro och vanmakt över att bli skickade fram och tillbaka mellan kontor, där det alltid är någon annans bord. Ansvar ska vara tydligt placerat och tjänstemännen ha klara beslutsbefogenheter så att problem kan lösas och vardagen fungera. Har misstag begåtts ska medborgaren ha rätt till förklaring, ursäkt och kanske till och med ersättning. Medborgarkontor bör inrättas och förläggas till utsatta förortsområden i våra storstadskommuner. Att personalen ska behärska fler språk än svenska borde vara en självklarhet.

Arbete

Att ha ett arbete är av absolut avgörande betydelse för vuxna att uppnå makt över sin egen vardag. Antingen som anställd, eller som företagare i någon form. Att kunna försörja sig själv och sina nära med det egna arbetet ger självrespekt och kontroll över tillvaron. Arbetet ger inte bara försörjning, det ger ett kontaktnät, ett sammanhang och en identitet. Grundbulten för storstadskommittens arbete för att öka människors makt över sin vardag måste därför vara en politik för arbete i storstad att skapa förutsättningar för fler jobb, för att människor ska kunna bli anställda eller företagare och att bekämpa diskriminering i arbetslivet.

Storstadskommittén hade för avsikt att återkomma med ett delbetänkande om förutsättningar för arbete, En förstärkt arbetslinje. Tyvärr har man inte under de nästan tre år som arbetet pågått lyckats med detta. Under tiden har många andra aktörer kommit med rader av rapporter, debattinlägg och förslag. Kommittén har bara marginellt tagit till sig detta. Att kommittén lagt förslag om förenklat företagande och skatteadministration samt skattereduktioner på hushållsnära tjänster är bra och ligger helt i linje med av Folkpartiet sedan länge framförda förslag. Detta är dock långt ifrån tillräckligt och kommittén har därmed avslutat sitt arbete utan att ta tag i en av de viktigaste frågorna.

Ett sådant arbete måste utgå från att förbättra de grundläggande förutsättningarna för företagandet, såväl generellt som för dem som är verksamma i storstadens utsatta områden. De många kartläggningar och förslag som andra tagit fram kan tjäna som ett gott underlag.

Vägen till arbete

Betänkandet fokuserar huvudsakligen på hur förändringar inom och mellan olika försäkringssystem och myndigheter ska ske. Genom att sätta individen, människan i centrum hade givetvis arbetet fått annan karaktär. Att förflytta makten från statliga till kommunala myndigheter kan aldrig ersätta att förflytta makten från systemen till människan själv.

Utbildning

Våra egna undersökningar (se Att växa bland betong och kobjor) bekräftar de ambitioner och mål som storstadens barn och ungdomar har, deras inneboende kraft. Det måste vara tillåtet och möjligt att skapa de skolor som kan svara upp mot barnens och ungdomarnas behov.

Folkpartiet vill att alla barn ska erbjudas pedagogisk förskola från tre års ålder. För vissa barn är denna reform mer bråttom. I utsatta områden är arbetslösheten hög, och svenska språket sparsamt förekommande. De barn som mest behöver förskola står ofta utanför. Det är mycket positivt att kommittén tagit ställning för ett sådant förslag.

Att skolorna fungerar väl och ger en högklassig utbildning är en utmaning som kan ge ungdomar bättre livschanser, redskap att forma sin framtid. Skolor i utsatta områden ska vara så bra att de lockar andra elever dit, vi kan kalla det magnetskolor. Det krävs ett resursfördelningssystem som kan styra inte bara inom kommunerna utan mellan kommuner så att de skolor som har ett stort antal elever med behov av särskilt stöd kan få mer pengar. Det kommunala inkomst och kostnadsutjämningsystemet måste ta en större hänsyn till dessa behov.

Skolor i olika bostadsområden har oerhört olika förutsättningar. Naturligtvis sätter det sina spår i en skola när 90 procent av barnen har ett annat modersmål än svenska eller i skolor där många barn kommer från stökiga hemmiljöer. Det behövs ofta undervisning i mindre grupper, fler speciallärare och mer resurser för elevvård. Det har inte alltid fungerat så att dessa skolor har fått kompensation så att de kan ge en vettig undervisning.

Precis som miljön i övrigt i många av miljonprogramsområdena har skolmiljön varit dålig och byggnaderna präglats av trista fasader och dålig byggmateriel och enformiga inomhusmiljöer. Istället för att vara bostadsområdets pärla och stolthet har skolan stått för något

fult, nedklottrat och trist. Den signal som en sådan byggnad sänder ut är givetvis motsatsen till vad det borde vara: ett kunskapens tempel där morgondagens vuxna medborgare skall få lika livschanser.

Men skolor i utsatta områden har också många möjligheter. Lärarkåren är ofta mycket engagerad och består av personer som aktivt har valt att arbeta i skolor där utmaningarna är stora. Många har haft flertalet chanser att flytta till andra skolor i områden som anses lättare, men ändå bestämt sig för att vara kvar.

Den mångkulturella miljön ger också stora möjligheter. Den skatt det innebär att många elever har kunskap i språk och andra kulturer kan användas i undervisningen och för att ge skolan en speciell prägel.

en särskild kvalitetssatsning som kan innebära:

- Extra satsning på svenskan.
- Ökat antal undervisningstimmar.
- Dans, musik eller sportprofil.
- Profil i något teoretiskt ämne: t ex matte, språk, miljö.
- Speciella attraktiva fritidsaktiviteter.

I kombination med fritt skolval kan detta uppnå två syften. Dels får de barn som bor i området en extra bra skola, dels kan elever från andra områden söka sig dit.

Andra exempel på viktiga förbättringar är organiserad hjälp med läsläsning, skola på loven, egen dator till varje elev. För att skapa sådana magnetskolor av de vanliga skolorna måste ett ökat självstyre tillåtas, och större budgetar medges för de skolor som lyckas nå denna typ av mål. Exempelvis måste det bli möjligt att locka med och uppmuntra med högre löner för personalen.

Uppmuntra friskolor

Frihet att välja skola skall vara en rättighet för alla. Särskilt i utsatta bostadsområden kan detta ha stor betydelse för att öka mångfalden och kvaliteten i skolan. Den enskilda alternativen behöver bli betydligt fler och de skall kunna konkurrera med de offentliga skolorna på ekonomiskt lika villkor. Staten skall se till att alla skolor uppfyller grundläggande krav på kunskap och demokratiska värderingar.

Bostad och stadsbyggnad

Den ogina inställning som kommittén visar gentemot människors möjlighet att kunna få billiga varor via stormarknader är obegriplig. Kommunernas planmonopol ska inte användas för att begränsa han-

deln, det ska användas för att tillgodose behoven av övergripande planering för att områdena ska fungera.

Bostadspolitiken har sedan efterkrigstiden präglats i allt för hög grad av subventioner och styrning. Det har inte i tillräckligt hög grad lett till att människors efterfrågan på boende och boendemiljöer tillgodosetts men däremot drivit upp kostnaderna på ett oacceptabelt sätt. Bostadssektorn har varit en planekonomisk ö i den svenska marknadsekonomin. Stora inslag i det s k ekologiska omställningsprogrammet är inget annat än en återgång till traditionellt subventions- och styrningstänkande, något som vi liberaler självfallet motsatt oss.

Det mångkulturella samhället

I Storstadskommitténs målområden är en stor andel av invånarna av utländsk härkomst, eller har föräldrar med utländsk härkomst. Att bortse från detta då makten över vardagen diskuteras är att bortse från människors verklighet och vardag.

Att återerövra makten över vardagen handlar för många invandrare om det mångkulturella samhället. Sverige av idag är i alltför hög utsträckning ett monokulturellt samhälle, där många människor ställs utanför. Segregation och utanförskap följer i det monokulturella samhällets spår och leder till vanmakt.

Integration och innanförskap leder till ett mer mångkulturellt samhälle där olika etniska, kulturella, idéburna eller andra grupperingar lever sida vid sida, i relation till varandra och i ömsesidigt beroende. Där gruppstillhörigheten inte fyller hela tillvaron, men där utövandet av makt över sin egen tillvaro leder till byggande av etniskt eller kulturellt styrda nätverk och institutioner. Där kttet mellan människor blir starkare. I det mångkulturella samhället tillåts olikheten bli styrkan. Gemensamma grundläggande värderingar såsom demokrati, jämställdhet och tolerans, och ett gemensamt språk är då nödvändigt för att bygga bryggor mellan människor.

Många invandrarföreningar har en helt annan samlande funktion än de många olika föreningstyperna i traditionell svensk folkrörelse. Ofta ryms såväl profan som sakral verksamhet, barn, ungdom, kvinnor, män, äldre har sina verksamheter, kultur och idrott likaså. Detta gör att invandrarföreningarna inte passar in i det svenska föreningsstödet. Ungdomsstyrelsen, Riksidrottsförbundet med flera statliga aktörer liksom kommunerna bör därför förändra bidragsgivning och föreningservice så att alla människor får samma möjlighet till frivilliga gemenskaper.

Då dessa nätverk och institutioner ska byggas upp av människor själva, krävs att redskapen i form av regelverk och ekonomiska förutsättningar är styrda av insikten att människor som sluter sig samman för att gemensamt lösa ett problem eller en uppgift bör uppmuntras, inte till varje pris hindras.

Särskilt inom äldreomsorgen kommer ett behov av att inom ramen för de frivilliga gemenskaperna organisera omsorg för äldre invandrare inom den egna gruppen. Storstadskommitten skulle här kunna agera för att bana väg för en sådan utveckling.

Den nuvarande ogina politiken för enskilt driven barnomsorg, skola och sjukvård drabbar därför särskilt hårt i storstädernas segregerade förortsområden. Istället bör möjligheterna för makt och inflytande över de viktiga delarna av vardagen stärkas. Skolpeng för grundskola och gymnasiet, rätt till stöd för enskilda alternativ i barnomsorgen, husläkarsystem med valfrihet för patienterna och äldreomsorg med respekt för de äldre som utgångspunkt är några viktiga delar. Under den borgerliga regeringen ökade kraftigt de formella möjligheterna för människor att få makt och inflytande över dessa viktiga områden genom att stärka den enskildes rätt gentemot kommunen. Samtidigt vet vi att långtifrån alla upplevde reella möjligheter att använda denna makt. Den socialdemokratiska regeringen har, av ideologiska skäl, på samtliga områden i praktiken tagit tillbaka rätten att själv bestämma och möjligheten att själv utforma sin vård, omsorg och utbildning. En utmaning för storstadskommitten hade varit att finna redskapen så att många fler kan ta makten över dessa viktiga delar av vardagen.

Valfrihet och utveckling – myndigförklara medborgarna

När människor sluter sig samman för att gemensamt lösa en uppgift skapas utveckling. När exempelvis de föräldrar som så önskar startar och driver en efterlängtd tvåspråkig förskola i en stadsdel sker utveckling och makten över deras egna liv ökar. För dessa är det inte ett alternativ att söka vinna en majoritet av föräldrarna på ett kommunalt daghem för denna idé. Skulle så ändå ske, skulle sannolikt makten över den egna tillvaron minska radikalt för de föräldrar som ogillar en tvåspråkig förskola.

Ett radikalt program för ökad makt över människor egen vardag kräver att man myndigförklarar medborgarna. Rätt att välja dagis, skola, äldreomsorg, husläkare måste då införas, liksom rätten att med likvärdig kommunal finansiering få driva verksamhet i egen regi.

Att fastna i regelfällan istället för att påverka vardagen

Många människor fastnar i kommunens och statens gemensamma moment 22. Regelverket säger ofta att utan jobb – ingen dagisplats, utan dagisplats inget jobb. Ensamman mamman kan inte påverka sin och barnens vardag genom en förändrad ekonomi, marginaleffekter av inkomstskatt, dagistaxor, bostadsbidrag och underhållsstöd kan överstiga 100%. Den som har socialbidrag får inte studera, den som inte studerat kan inte få jobb. Listan kan göras oändlig. Häri ligger en av storstadskommittens verkliga utmaningar. Ska människors vardag återerövas måste det som verkligen är människans vardag vara utgångspunkt. En systematisk kartläggning av de regler som föder maktlöshet och förslag till att undanröja dessa borde ha varit en bjudande uppgift för kommittén.

Den kommunala beslutsprocessen

De förslag som kommittén lägger för att öka "egenmakten" rör huvudsakligen olika delar av den kommunala beslutsprocessen och kan knappast sägas vara ägnade att mer direkt öka makten över den egna vardagen. Inte är de heller på något avgörande sätt ägnade att förnya den kommunala demokratin.

Avståndet mellan väljare och valda är stort. Avståndet kan minska på många olika sätt och det finns ingen anledning att dogmatiskt avfärda några förslag som syftar till att öka medborgarinflytandet. Kommundelningar, utveckling av stadsdelsnämnder, institutionsstyrelser och stopp för nya kommunala bolag är exempel på ytterligare vägar som kan prövas.

Det råder ett uppenbart behov av ökad dialog mellan väljare och valda, mellan förtroendevalda och övriga medborgare. Genom det ökade inslaget av personval kan en sådan utveckling komma till stånd, liksom genom en ökad insikt hos många förtroendevalda att arbetsformerna måste förändras. Olika typer av reformer inom ramen för kommunallagen kan aldrig förnya politiken om inte de förtroendevalda och partiaktiva förändrar sina arbetsformer. Detta bör ske på många olika sätt.

En fråga som ständigt varit aktuell i samband med att olika kommuner inrättat kommunaldelsnämnder har varit om de ska direktväljas eller ej. Nu gällande lagstiftning tillåter inte direktval. Jag anser att skälen emot direktval inte är tillnärmelsevis lika starka som skälen för. Medborgarna i stadsdelen ska direkt kunna utse dem som ska fatta de viktiga besluten om många verksamheter i den egna stads-

delen. Storstadskommittén borde ha lagt förslag om försökslagstiftning om direktvalda stadsdelsfullmäktige i Storstadskommunerna. Utöver direktval bör den lokala demokratin främst vitaliseras genom samtal vid mötesplatser mellan väljare och valda, offentliga hearings, öppna möten och aktiva förtroendevalda.

Detta i kombination med personval skulle givetvis vitalisera den lokala politiska debatten och öka representativiteten och därmed legitimiteten hos de folkvalda, samt engagera många fler såväl i politiskt arbete som i föreningsliv.

Lokal utveckling

Kommittens perspektiv har i alltför hög utsträckning kommit att bli systemets och kommunalpolitikerns. Med människan som utgångspunkt hade resultatet kunnat bli ett annat. Levande förorter kan aldrig stadsplaneras eller projektarbetas fram i kommunalhusen. Lokal utveckling skapas inte runt sammanträdesbord. Kartläggning av hinder och förslag till nya möjligheter enligt ovan hade också varit den viktigaste förutsättningen för att skapa motorer och möjligheter till lokal utveckling. Det kan bara göras av dem som bor där, dem som är verksamma i företag, föreningar, de som lever och verkar i områden och stadsdelar. Det går att skapa ett hem av en bostad och det går att skapa en hembygd av ett bostadsområde. Men det kräver människors omsorger.

