

SLUTBETÄNKANDE FRÅN
STORSTADS
UTREDNINGEN

Ref



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1990:36

SLUTBETÄNKANDE FRÅN
STORSTADS
UTREDNINGEN

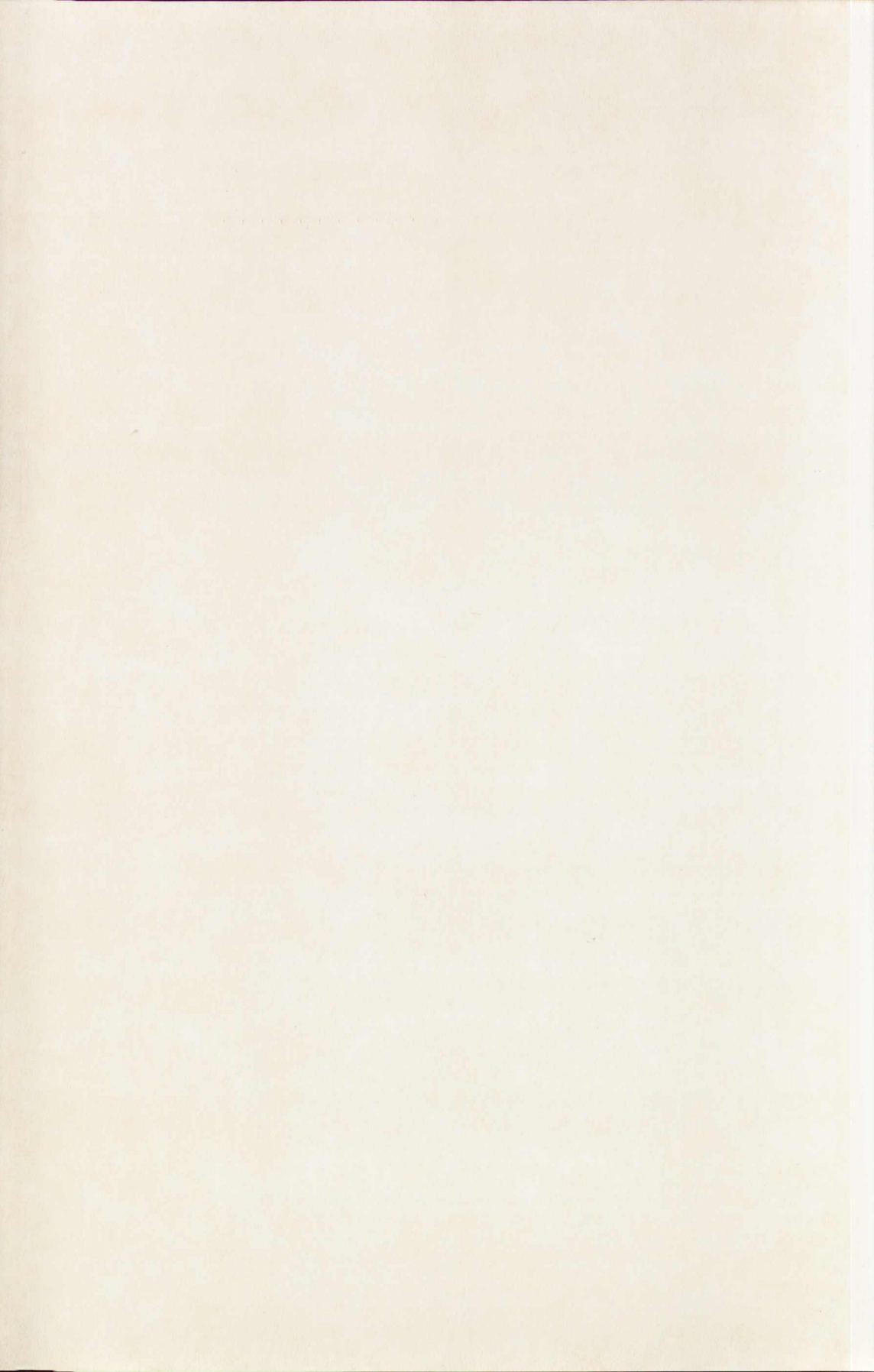
Ref



STORSTADSLIV.

RIKA MÖJLIGHETER – HÅRDA VILLKOR

SOU 1990:36





Statens offentliga utredningar
1990:36
Statsrådsberedningen

Storstadsliv

Rika möjligheter - hårda villkor

Slutbetänkande av storstadsutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.

Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰–12⁰⁰ (extern och internt)

08/763 1005 12⁰⁰–16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Libergraf 6870009

Omslagsoriginal: Libergraf Design

Omslagsbild: Berndt Klyvare/TIOFOTO AB

ISBN 91-38-10555-1

ISSN 0375-250X

Stockholm 1990

Norstedts Tryckeri

Regeringen bemyndigade den 6 oktober 1988 statsministern att tillkalla en utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra livsmiljön och vidga deltagandet i det politiska livet - däribland valdeltagandet - i storstäderna.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 6 oktober 1988 statssekreteraren Jan O Karlsson som utredare.

Som experter att biträda utredaren, förordnades den 1 februari 1989 docenten Joachim Vogel, professor Robert Eriksson, docenten Janerik Gidlund samt fil.dr. Gullan Gidlund. Den 6 april 1989 förordnades även arkitekt Susanne Ingo att som expert biträda utredaren.

Till sekreterare förordnades den 6 oktober 1988 numera departementsrådet Sören Häggroth. Susanne Ingo har ingått i sekretariatet. Den 1 augusti 1989 förordnades fil.dr. Mats Johansson som sekreterare.

Vi har antagit namnet Storstadsutredningen.

Vi har tidigare överlämnat underlagsrapporterna Levnadsvillkor i storstadsregioner (SOU 1989:67), Storstadens partier och valdeltagande (SOU 1989:68), Storstadsregioner i förändring (SOU 1989:69), Storstädernas arbetsmarknad (SOU 1989:70), Valdeltagandet i storstäderna 1988 (SOU 1989:109), Storstadskriminalitet (SOU 1989:110), Invandrare i storstad (SOU 1989:111), Storstädernas infrastruktur (SOU 1989:112), Välfärd och segregation i storstadsregionerna (SOU 1990:20), Staden (SOU 1990:32), Urban Challenges (SOU 1990:33), Stadsregioner i Europa (1990:34) samt Storstädernas ekonomi 1982-1996 (SOU 1990:35).

Härmed överlämnar vi slutbetänkandet Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor.

Vårt uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm den 10 april 1990.

Jan O Karlsson

/Sören Häggroth
Susanne Ingo
Mats Johansson

1. STORSTÄDERNAS ROLL I DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN	9
DE EUROPEISKA STORSTÄDERNAS UTVECKLING	9
DE SVENSKA STORSTÄDERNAS UTVECKLING	15
NITTIOTALET	42
ÖVERVÄGANDEN OM STORSTÄDERNAS ROLL I DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN	50
2. INFRASTRUKTURENS UTBYGGNAD OCH NÄRINGS- LIVETS UTVECKLING	57
MILJÖSITUATIONEN I STORSTADSOMRÅDENA	58
EKONOMISKA EFFEKTER AV EFTERSLÄPANDE INVESTERINGAR I INFRASTRUKTUR	67
BEHOV AV UTVECKLADE TRAFIKSYSTEM	75
HUVUDMANNASKAP FÖR TRAFIK	81
INVESTERINGSBEHOV FÖR UNDERHÅLL, FÖR- NYELSE OCH UTBYGGNADER AV TRAFIKENS INFRASTRUKTUR	83
RÄCKER ARBETSKRAFTEN TILL?	86
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	91
ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR ATT UTVECKLA STORSTADSOMRÅDENS TRAFIKSYSTEM	91
FINANSIERING AV TRAFIKENS INFRASTRUKTUR	99
HÖGRE UTBILDNING	107
STADSMILJÖN	109

3.	DEN SOCIALA VÄLFÄRDEN	115
	LEVNADSFÖRHÅLLANDEN	115
	KOMMUNAL SERVICE	132
	BOENDESEGREGATION	134
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	141
	ARBETSMARKNADS- OCH SOCIALPOLITISKA ÅTGÄRDER	141
	FÖRNYELSE AV DE MINST ATTRAKTIVA BOSTADSOMRÅDEN	149
	FÖRÄNDRAD BEFOLKNINGSSTRUKTUR	166
	RÄTTSTRYGGHET	169
4.	DEN KOMMUNALA EKONOMIN	175
	INTÄKTER	175
	KOSTNADER OCH SERVICE	187
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	197
	STORSTADSKOMMUNERNA I ETT NYTT STATLIGT BIDRAGSSYSTEM	199
	INOMREGIONAL FÖRDELNING	200
	FÖRNYELSE OCH EFFEKTIVISERING	202
	NYA INTÄKTSKÄLLOR	207
5.	MEDBORGARNAS MAKT	209
	ATT PÅVERKA SIN EGEN SITUATION	210
	ATT PÅVERKA SAMHÄLLSUTVECKLINGEN	213
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	232
	SJÄLVBESTÄMMANDE INOM BOENDET	234

	ÖKAD VALFRIHET GENOM INSTITUTIONELL KONKURRENS	243
	DECENTRALISERING AV KOMMUNAL VERKSAMHET	246
	EN VALKRETSREFORM	249
6.	DEN REGIONALA PLANERINGEN	255
	AKTUELLA PLANERINGSFÖRHÅLLANDEN	255
	MILJÖPROBLEM	262
	INOMREGIONALA SAMBAND	265
	OFFENTLIGA HUVUDMÄN FÖR PLANERINGEN	269
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	272
	STÄRKT REGIONPLANERING	272
	GÖTEBORGS LÄN	276
7.	VÅRA FÖRSLAG I SAMMANFATTNING	279
	ETT ELLER TRE NATIONELLA CENTRA?	279
	BYGG UT INFRASTRUKTUREN	281
	STORSTADSLIVET - RIKA MÖJLIGHETER MEN OCKSÅ HÅRDA VILLKOR	283
	FÖRBÄTTRA VÄLFÄRDEN FÖR UTSATTA GRUPPER	285
	FÖRNYA DEN OFFENTLIGA SEKTORN	288
	STIMULERA MEDBORGARENGAGEMANGET	290
	STÄRK POLITIKENS HANDLINGSKRAFT	293
	DEN PARADOXALA STORSTADEN	295
	UNDERLAGSRAPPORTER, REFERENSER	297
	BILAGA: KOMMITTÉDIREKTIV	301

KAPITEL I

STORSTÄDERNAS ROLL I DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

DE EUROPEISKA STORSTÄDERNAS UTVECKLING

De dynamiska storstadsregionerna i Europa har alla i stort sett sina rötter i tidiga centralorter i regionala ekonomier eller som knutpunkter i internationella nätverk för handel, vetenskap och kultur. Amsterdam, Antwerpen, Geneve, Milano och Frankfurt är städer som upprätthållit sina positioner i femhundra år. En del städer har stagnerat och gått tillbaka samtidigt som andra har tillkommit och utvecklats. Bryssel har ersatt Gent, München har överflyglat Augsburg och Düsseldorf har tagit Kölns plats. Nya städer som tillkommit är t ex Zürich och Stuttgart. Ingen av dessa städer har sitt ursprung i den industriella revolutionen under 1800-talet med dess inriktning på råvarubaserad exportorienterad industriproduktion (Johansson B, 1989).

I ett bälte från Midlands i England, över södra Belgien och norra Frankrike, Ruhrområdet och nordvästra Italien ligger ett bälte med gamla industristäder vilka kännetecknas av en ensidig näringslivsstruktur. Dessa har sitt ursprung i den industriella revolutionen under 1800-talet och har grundat sin utveckling på en råvarubaserad och standardiserad industriproduktion. Under 1970- och 1980-talet har dessa stadsregioner fått uppleva stora strukturella problem med hög arbetslöshet och stora sociala problem som följd (SOU 1990:32).

Fyra omvandlingsprocesser

I Europas stadsregioner pågår samtidigt fyra olika ömsesidigt beroende processer - decentralisering, avindustrialisering, rekoncentrering och lokaliseringsskift (SOU 1990:33).

Decentralisering innebär att befolkning och arbetstillfällen flyttar ut från stadskärnorna till omlandet. Den märks först i de större städerna.

Den började i norra Europa och har sedan spritt sig genom Frankrike och norra Italien till Sydeuropa. De storstäder som genomgått den kraftigaste decentraliseringen har haft stora problem - t ex Liverpool, Sunderland, Bochum, Saarbrücken, St Etienne, Kassel och Wuppertal. De storstäder som har haft en konstant eller växande befolkning har varit relativt problemfria - t ex Amsterdam, Bristol, Frankfurt, Lyon och Wiesbaden (Cheshire P C & Hay D G, 1989).

Avindustrialisering innebär omvandling från varu- till tjänsteproduktion. Detta har varit ett generellt drag i de större städerna i Europas industriländer. Denna process har dock inte enbart varit koncentrerad till de större städerna. Orsakerna har också varit skiftande. I regioner som domineras av mogna industribranscher har det varit de strukturella problemen på 1970- och 1980-talen som medfört att industrisysselsättningen minskat. I andra städer och regioner är omvandlingen snarare en funktion av att tjänstesektorn expanderat tidigt och städerna därmed förlorat sin karaktär av industristäder.

I ett sätt att beskriva denna förändring har 16 europeiska stadsregionerna karakteriserats utifrån två aspekter - dels ifall de tidigt trädde in i tjänstesamhället och dels utifrån strukturomvandlingstakten (SOU 1990:34).

En första grupp består av Amsterdam, Bryssel, Köpenhamn, Oslo och Stockholm. Dessa städer trädde tidigt in i tjänstesamhället samtidigt som deras omvandlingstakt har varit snabb. Dessa städer är huvudstäder i små länder i norra eller nordvästra Europa.

En andra grupp innehåller Lyon, Dublin, Madrid, Helsingfors, Paris, Marseille och Lissabon. Dessa kännetecknas av att de tidigt kom att i sysselsättningsmässigt avseende domineras av tjänsteproduktion och att de har haft en långsam strukturomvandling. Bortsett från Helsingfors och Dublin är de lokaliserade till sydvästra Europa.

Den tredje gruppen innehåller Lille, Barcelona och Glasgow. I dessa kom tjänstesektorn att dominera sent medan omvandlingstakten

däremot har varit snabb. Två av dessa städer - Lille och Glasgow - är typiska industristäder där den snabba omvandlingstakten torde vara betingad av den dramatiska avindustrialiseringen under sjuttio- och åttio-talens kraftiga strukturomvandling.

Den fjärde gruppen innehåller den enda öststatsstaden nämligen Budapest, som karakteriseras av att tjänstesamhället dominerade sent och att omvandlingstakten har varit låg.

Rekoncentration innebär en förskjutning från stora städer till näraliggande mindre städer. Detta får till följd att städer i samma stadsnätverk blir mer lika i storleksmässigt avseende. De stora städernas förluster blir de mindre städernas vinster.

Ett exempel på denna process är utvecklingen kring London under de senaste årtiondena. Processen började med att människor flyttade ut från London för att få bättre bostäder till lägre kostnader. Därefter expanderade de lokala ekonomierna så att de nyinflyttade till stor del fick sysselsättning på den nya orten. Detta skedde inte genom att de gamla arbetstillfällena flyttade efter utan genom att det skapades nya arbetstillfällen genom den kraftiga inflyttningen.

Lokaliseringsskift är den samtidiga omlokaliseringen från de äldsta och mest tätbefolkade stadsregionerna samt från de mest avlägsna och perifera regionerna till nya tillväxtkorridorer. De senare kännetecknas av god miljö, välutbildad arbetskraft samt goda kommunikationer vilket gör dem attraktiva för företagen ur lokaliseringssynpunkt. Exempel på lokaliseringsskift är det engelska solbältet, korridoren från Heidelberg via Stuttgart och Ulm till München samt Medelhavskusten i Frankrike och Spanien - från Monaco till Nice och vidare till Barcelona och Valencia (SOU 1990:33).

Tillväxtkorridorer och problemregioner

Efterkrigstidens storstadsutveckling kan delas in i två perioder - dels 1950-1970 och dels perioden efter 1970 (SOU 1990:34). Perioden 1950-1970 karakteriserades av en omflyttning av arbetskraft från landsbygdsområden till städer och stadsregioner. Dessutom gick migrationsströmmarna från länderna i Syd- och Sydosteuropa norrut till Europas kärnområden. Perioden efter 1970 har däremot karakteriserats av en decentralisering av människor och arbetstillfällen från städernas kärnor till deras omland.

Under 1950- och 1960-talen var drygt hälften av befolkningsökningen i Europa - utanför Östeuropa - koncentrerad till 17 relativt små tillväxtzoner. De flesta - 14 stycken - ligger inom en triangel med spetsarna i Holland, Madrid och Rom. Utanför denna triangel fanns det endast tre stadsregioner som uppvisade en tillväxt över genomsnittet - Londons norra och västra utkanter, Valencia och Stockholm. Det mest dynamiska området finner man i en triangel med spetsarna i Amsterdam, Paris och Milano. Av de 17 tillväxtregionerna var det endast Stockholm som hade ett perifert läge i förhållande till de övriga och endast Paris som var en extremt stor storstadsregion.

Två av tillväxtzonerna under femtio- och sextiotalen utmärker sig genom att decentraliseringstrenden börjar göra sig märkbar. Det är östra Randstad/norra Rhenområdet samt framför allt Londons norra och västra utkanter. Gemensamt för dessa är att dessa växer trots - eller på grund av - att de ligger nära stora städer. Detta fick till följd att stadsregioner på pendlingsavstånd från London, Haag och Amsterdam växte kraftigt under femtio- och sextiotalen. Särskilt i Storbritanniens stadsregioner gjorde sig decentraliseringstrenden tidigt påmind.

Under femtio- och sextiotalen kan två typer av tillväxtzoner urskiljas. Den första finner man i en nord-sydlig axel längs Rhen samt i Rhône-Saône-dalarna och ner till franska rivieran. I detta område skedde tillväxten snarare i medelstora än i stora städer. Även om inte de stora industristäderna växte i någon större utsträckning kan man ännu inte

upptäcka någon avindustrialisering. De stora industristädernas tillbakagång - och förfall - hade ännu inte börjat visat sig.

Den andra typen av tillväxtzon under 1950- och 1960-talen finner man i Sydeuropa. Här är omvandlingsmönstret delvis annorlunda. Tillväxten för Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Rom, Turin och Milano var en konsekvens av landsbygdens avfolkning i Spanien och Italien. Löneläge och sysselsättningsmöjligheter var avsevärt bättre i stadsregionerna än på landsbygden.

Vid början av 1970-talet förändrades mönstret. Utvecklingen gick snabbt i Sydeuropa och man kan börja skönja uppkomsten av ett europeiskt solbälte i Spanien, södra Frankrike och Italien. I de västtyska stadsregionerna längs Rhen började befolkningen att minska. Det gällde särskilt i Ruhr-området men även städer som Frankfurt, Stuttgart, Mannheim och Karlsruhe fick vidkännas en befolkningsminskning. I vissa fall - t ex för Ruhr-området - var det fråga om en avindustrialisering men i de flesta fall var det decentraliseringstrenden som höll på att slå igenom. Denna fortsatte under åttiotalet. Vid åttiotalets början minskade befolkningen i Västtysklands och Storbritanniens storstäder - det skedde en omflyttning från kärnan till omlandet. I Holland, Belgien, Storbritannien och Irland fanns det knappast några storstadsregioner som växte. Här var befolkningsökningen lokaliserad till städer som Haag, Utrecht, Bryssel, Leicester, Bristol, Derby, Teeside och Dublin. Decentraliseringstrenden har också visat sig - fast senare - i Sydeuropa under åttiotalet.

Denna process är också ofta förknippad med en rekonzentration. Storstädernas befolknings- och sysselsättningsminskning får ofta till följd en motsvarande ökning av små stadsregioners tillväxt av såväl befolkning som sysselsättning. Ett sådant exempel är sydvästra England. London har under sjuttio- och åttiotalen minskat såväl vad gäller befolkning som sysselsättning vilket motsvarats av en ökning i omkringliggande stadsregioner (SOU 1990:33).

Denna utveckling började när allt fler människor flyttade ut från London då infrastrukturen förbättrades och tillgängligheten till London ökade. Det var framför allt yngre och välutbildade personer som flyttade ut. I samband med att befolkningen ökade i ytterområdena började även de lokala ekonomierna att utvecklas. I synnerhet den lokala tjänstesektorn stimulerades i sin utveckling.

I södra delen av Västtyskland finner man en liknande tillväxtkorridor från Heidelberg över Stuttgart och Ulm till München. I södra Frankrike finns en liknande korridor från Toulouse via Montpellier till Nice. I Spanien finner man samma mönster från Barcelona till Valencia. Området kring Lyon, Grenoble och Geneve är ett annat exempel. Dessa nya tillväxtkorridorer följer de gamla transportlederna. Det enda undantaget är den brittiska tillväxtkorridoren, som har byggts upp kring en infrastruktur riktad in mot Londons stadskärna (SOU 1990:34).

Tillgången till internationell flygplats är ett annat gemensamt drag hos de nya tillväxtkorridorerna. Olika studier har visat att förekomsten av flygplats är en av de viktigaste lokaliseringsfaktorerna för företagen. Detta är i synnerhet viktigt för stora företags huvudkontor och för nya expansiva verksamheter vilka är beroende av goda och snabba kommunikationer.

Många av de stora industristäderna i Europa har emellertid fått vidkännas en kraftig tillbakagång. Dessa städer har ofta också varit dominerade av stora företag inom stål-, varvs- och bilproduktion. Exempel på sådana städer är Glasgow, Belfast, Turin, Liège och Charleroi samt flertalet av städerna i Ruhr-området. Städer av denna typ tenderar att bli mer stela och inflexibla än städer med ett mer diversifierat näringsliv.

Dessa städer är emellertid inte dömda till förfall och tillbakagång. En befolkningsminskning behöver inte betyda tillbakagång i andra avseenden. Många av de gamla industristäderna kan förnyas och utvecklas trots att de minskar i storlek. Ett kvantitativt omvandlingsförlopp skall inte förväxlas med ett kvalitativt. Detta visar inte minst exemplet

Glasgow, Birmingham och Leeds. Genom satsningar på infrastruktur, utbildning och kultur samt nya och attraktiva bostadsmiljöer har de onda cirklarna vänts till goda.

DE SVENSKA STORSTÄDERNAS UTVECKLING

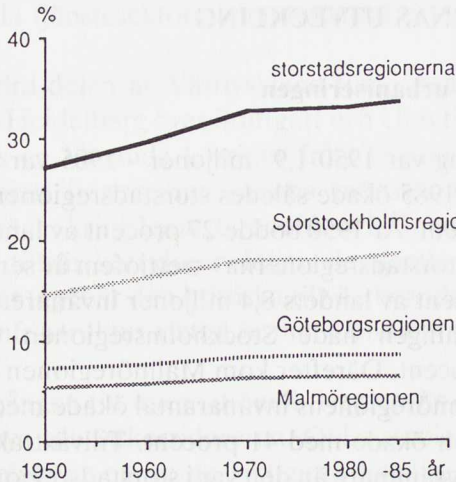
Storstadstillväxten - en del av urbaniseringen

Storstadsregionernas befolkning var 1950 1,9 miljoner - 1985 var den 2,8 miljoner. Mellan 1950 och 1985 ökade således storstadsregionernas befolkning med nästan 50 procent. År 1950 bodde 27 procent av landets nästan sju miljoner invånare i storstadsregionerna - trettiofem år senare var motsvarande andel 34 procent av landets 8,4 miljoner invånare. (Se figur 1.) Den snabbaste ökningen hade Stockholmsregionen vars invånarantal ökade med 51 procent. Därefter kom Malmöregionen och sedan Göteborgsregionen. Malmöregionens invånarantal ökade med 45 procent och Göteborgsregionen ökade med 41 procent. Tillväxttakten i övriga landet var betydligt långsammare än den var i storstadsregionerna - endast 9 procent på trettiofem år. (För avgränsning av de olika storstadsregionerna, se SOU 1989:69)

Storstadsregionernas expansion ägde rum framför allt på femtio- och sextiotalen. Under sjuttioalet blev däremot utvecklingen annorlunda. Urbaniseringen avtog och storstadsregionernas andel av landets befolkning förblev konstant. Istället expanderade de mindre och medelstora städerna. Befolkningen i storstäders kärnor började samtidigt att flytta ut till omkringliggande områden - en utveckling som hade börjat redan på sextioalet i Stockholmsregionen. Under åttiotalet har åter storstadsregionernas befolkningsandel ökat något - från 33 procent 1980 till 34 procent 1985.

Figur 1:1. Storstadregionernas andel av Sveriges befolkning 1950-1985.

Källa: SOU 1989:69.



Från städer till sammanhängande regioner.

Bakom denna utveckling ligger stora förändringar i storstadsregionernas inre befolknings- och sysselsättningsutveckling. År 1950 var varken Stockholm, Göteborg eller Malmö storstadsregioner. De var i stället rikets tre största städer, där kommunerna i centrum var helt dominerande ur befolkningssynpunkt. Sålunda återfanns vid denna tidpunkt 83 procent av dem som bodde i Stockholmsregionen i centrumkommunerna - dvs Stockholm, Solna, Sundbyberg, Nacka, Lidingö och Danderyd. Centrums andel av sysselsättningen i regionen var något högre (85 procent), men arbetskraftspendlingen till centrum var fortfarande liten. Situationen var likartad i Göteborg. 80 procent av befolkningen i Göteborgsregionen bodde i Göteborg, Mölndal och Partille, där 88 procent av arbetsplatserna fanns. Malmö avvek från de

övriga städerna genom att Malmös dominans i sydvästra Skåne inte var lika stor. Endast 55 procent av befolkningen och 53 procent av regionens arbetsplatser återfanns i Malmö (inklusive Burlövs kommun). Detta var en konsekvens av att Malmö var mindre än Stockholm och Göteborg samt att staden omgavs av några andra förhållandevis stora städer som Lund, Trelleborg och Eslöv. Malmöregionen var - och är - mer flerkärnig än Stockholms- och Göteborgsregionerna.

Befolkningstillväxten sedan 1950 har medfört att bebyggelsemönstret spritts över en allt större yta. Dessutom har storstadsområdena blivit gemensamma arbetsmarknader. Städerna har på detta sätt omvandlats till storstadsregioner. Bilismens utveckling samt utbyggnaden av kollektivtrafiken har varit två viktiga förutsättningar för denna utveckling. Resultatet har blivit att befolkningen har vuxit snabbast utanför regionens centra. Centrums andel av regionens befolkning har därmed gradvis minskat. År 1985 bodde sålunda endast 56 procent av Stockholmsregionens befolkning i de ovan nämnda sex centrumkommunerna. Motsvarande andelar för Göteborg respektive Malmö var 70 samt 45 procent. I dag är sålunda Göteborgsregionen den storstadsregion som uppvisar det mest koncentrerade befolkningsmönstret.

Parallellt med denna inomregionala spridning av bosättningsmönstret har det skett en motsvarande spridning eller decentralisering av arbetsplatser i storstadsregionerna. När ytterområdena expanderade befolkningsmässigt uppkom och lokaliserades även arbetstillfällen i dessa områden - först flyttar människorna ut och sedan arbetsplatserna. Till en början var det framför allt verksamheter vilka betjänade de boende som förlades till eller kring de nya bostadsområdena. Den personorienterade privata tjänstesektorn och den offentliga sektorn - inklusive utbildning, vård och omsorg - växte således snabbt i de nya bostadsområdena. Först i ett senare skede uppkom verksamheter med en större avsättningsmarknad i ytterområdena - t ex inom industrin och den företagsnära tjänsteproduktionen. En växande stadsregion är således också i regel en stadsregion som håller på att decentraliseras. En förutsättning för decentraliseringen är dock att infrastrukturen är tillgänglig och fungerar.

Spridningen av arbetsplatser har emellertid gått betydligt långsammare än spridningen av befolkningen. Fortfarande är det betydligt fler som pendlar in till centrum än från. År 1985 återfanns 73 procent av arbetsplatserna i Stockholmsregionen i centrumkommunerna - en minskning med 12 procentenheter sedan 1950.

Göteborgsregionen är den av storstadsregionerna som uppvisar den snabbaste spridningen av arbetsplatser. Under perioden 1950-1985 minskade centrumets andel av arbetsplatserna i Göteborgsregionen med 17 procentenheter till 71 procent. Omvandlingen har i huvudsak inträffat efter 1970 och är till stor del ett resultat av utbyggnaden av den petro-kemiska industrin i Stenungsund samt den offentliga sektorns tillväxt i ytterområdena. Denna relativa omfördelning av arbetsplatser har förstärkts av att teko- och varvsindustrin i det närmaste har försvunnit ur Göteborgs näringsliv.

Utvecklingsmönstret i Malmöregionen avviker från de övriga storstadsregionernas i det att regionens centrum har upprätthållit sin andel av regionens arbetsplatser. År 1985 återfanns 54 procent av arbetsplatserna i regionens centrum, vilket var en procentenhet mer än år 1950. Den stora förändringen i regionen är istället att Lund - den andra centralorten i regionen - ökat sin sysselsättningsandel på periferikommunernas bekostnad. Detta är till stor del betingat av näringslivets omvandling. I Lund mer än fördubblades sysselsättningen mellan 1950 och 1985. Det var framför allt den offentliga sektorn som expanderade. Sysselsättningen inom vård- och omsorgssektorn ökade med 350 procent och inom utbildningssektorn ökade sysselsättningen med 460 procent. Jordbruket var av stor betydelse för näringslivet i periferikommunerna 1950. Utvecklingen i periferin har präglats av jordbrukets och industrins tillbakagång. Visserligen ökade sysselsättningen totalt i Malmöregionens periferi mellan 1950 och 1985, men denna ökning har inte varit så stor att man kunnat upprätthålla 1950 års sysselsättningsandel.

Från varu- till tjänsteproduktion

Det svenska näringslivet har under efterkrigstiden - sett ur ett sysselsättningsperspektiv - omvandlats från en varuproducerande till en tjänsteproducerande ekonomi. År 1950 var 61 procent av landets förvärvsarbetare sysselsatta inom de varuproducerande näringarna - trettiofem år senare var motsvarande tal 34 procent. Denna omvandling har dock inte varit jämnt fördelad varken i tid eller i rum. Denna process är inte heller något unikt för Sverige utan är en del av de gamla industriländernas ekonomiska omvandling.

I detta förlopp spelar jord- och skogsbrukets fortsatta tillbakagång en central roll. Efterkrigstidens fulla sysselsättning och arbetskraftsbrist har påskyndat tillbakagången. År 1950 fanns fortfarande 21 procent av de förvärvsarbetande i landet inom primärnäringarna - 1985 var motsvarande andel endast fem procent. Mellan 1950 och 1985 försvann 420 000 arbetstillfällen inom primärnäringarna - en minskning från cirka 645 000 till 225 000.

Redan under femtiotalet började en del av konsumtionsvaruindustrin gå tillbaka. Det var framför allt textilindustrin som genom ökad utländsk konkurrens fick svårigheter att upprätthålla produktion och sysselsättning. Under sextiotalet skedde en kraftig omstrukturering av investeringsvaruindustrin - ett stort antal lågproduktiva företag fasades ut - vilket resulterade i en expansion under sjuttiotalet. Under sjuttiotalet drabbade strukturkriserna istället den råvarubaserade industrin.

Mellan 1950 och 1985 har tjänstesektorn expanderat kraftigt. Detta gäller i synnerhet den offentliga tjänsteverksamheten, vilket är en konsekvens av de stora välfärdssatsningar som gjorts under efterkrigstiden. Dessa har bl a fått sitt uttryck i en kraftig utbyggnad av vård- och omsorgssektorn under framför allt sextio- och sjuttitalen.

Även den privata tjänstesektorn har expanderat under efterkrigstiden, i synnerhet företagsorienterade tjänster. Mellan 1950 och 1985 ökade antalet sysselsatta inom denna verksamhet med 160 procent. Expan-

sionen inom den företagsinriktade tjänstesektorn återspeglar i första hand en snabb tillväxt inom finansierings-, försäkrings- samt uppdragsverksamhet. Den företagsorienterade tjänstesektorn kännetecknas av att en relativt hög andel av arbetskraften är välutbildad och expansionen har varit särskilt markant sedan mitten av sjuttio-talet. I storstadsregionerna är idag den företagsorienterade tjänstesektorn större än den personorienterade.

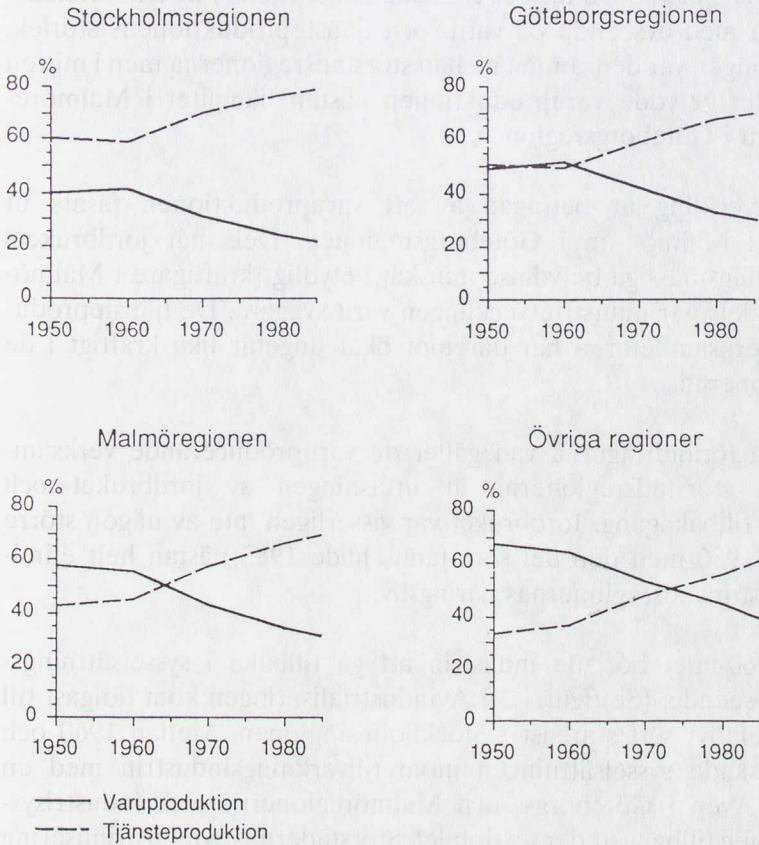
Fortfarande är dock fler av landets yrkesverksamma sysselsatta inom den personorienterade än inom den företagsorienterade tjänstesektorn. De sysselsättningsmässigt stora verksamheterna inom den personinriktade privata tjänstesektorn är varuhandeln samt hotell- och restaurangnäringen. Efter 1980 har dock sysselsättningen minskat - med undantag för hotell och restaurang.

Bakom denna utveckling ligger stora skillnader i utvecklingsmönster - dels mellan storstadsregionerna och övriga landet, dels mellan de olika storstadsregionerna. De varuproducerande sektorerna hade 1950 en betydligt svagare ställning i storstadsregionerna än vad fallet var i övriga riket. Andelen sysselsatta inom de varuproducerande sektorerna var 46 procent i storstadsregionerna medan motsvarande tal för landet i övrigt var 67 procent. År 1985 var motsvarande tal 25 procent i storstadsregionerna och 40 procent i övriga landet.

Ett splittrat utvecklingsmönster

Trots likheterna i storstadsregionernas utveckling finns det dock även stora skillnader. (Se figur 1:2.) Utvecklingen under efterkrigstiden har resulterat i att Stockholmsregionen har fått en allt mer dominerande roll i den svenska ekonomin och för landets ekonomiska utveckling. Stockholmsregionen är den region som kommit längst i utvecklingen mot ett informations- och kunskapssamhälle. Redan 1950 hade Stockholmsregionen tagit steget in i tjänstesamhället - endast 40 procent av de sysselsatta i regionen var verksamma inom varuproduktionen.

Figur 1:2. Varu- och tjänsteverksamheternas andelsmässiga sysselsättningsutveckling i de tre storstadsregionerna samt övriga landet 1950-1985. Källa: SOU 1989:69.



Motsvarande tal för Göteborgs- och Malmöregionerna var 50 resp 58 procent. Detta ligger helt i linje med att varuproduktionen har allt mindre betydelse ju större och mer urbaniserad regionen är.

Olikheterna bestod i att Stockholmsregionens näringsliv präglades av huvudstadsfunktionen med dess betydelse för privat och offentlig

tjänsteproduktion, Göteborgsregionen av verkstadsindustrin och hamnen samt Malmöregionen av primärnäringarna och konsumtionsvaruindustrin.

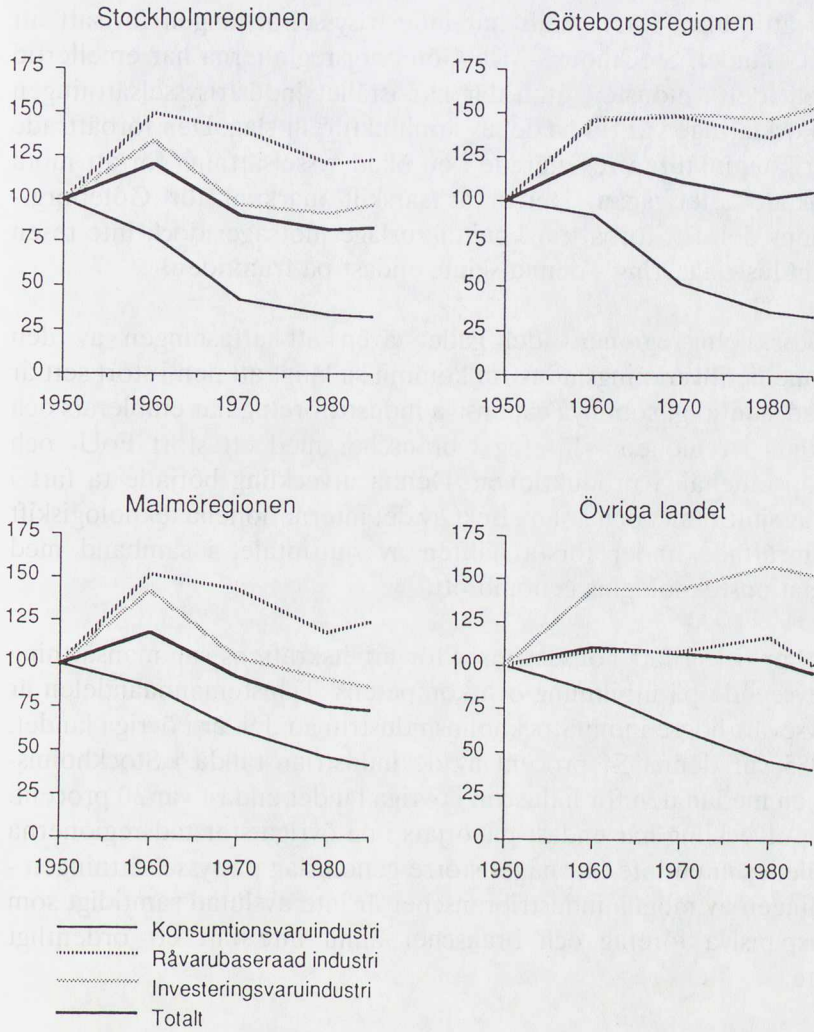
Liksom fallet var 1950 fanns det 1985 skillnader mellan de tre storstadsregionerna med avseende på varu- och tjänsteproduktionens storlek. Rangordningen var densamma mellan storstadsregionerna men i mitten av åttioalet betydde varuproduktionen nästan lika litet i Malmöregionen som i Göteborgsregionen.

Denna utveckling är betingad av att varuproduktionen fasats ut snabbare i Malmö- än i Göteborgsregionen. Dels har jordbrukets sysselsättningsmässiga betydelse minskat betydligt kraftigare i Malmöregionen, dels har industriutvecklingen varit svagare. De tjänsteproducerande verksamheterna har däremot ökat ungefär lika kraftigt i de båda regionerna.

De största förändringarna vad gäller de varuproducerande verksamheterna i storstadsregionerna är utfasningen av jordbruket och industrins tillbakagång. Jordbruket var visserligen inte av någon större betydelse 1950 men den del som fanns hade 1985 nästan helt eliminerats ur storstadsregionernas näringsliv.

Under 1960-talet började industrin att gå tillbaka i sysselsättningsmässigt avseende. (Se figur 1:3.) Avindustrialiseringen kom tidigast till och var relativt sett starkast i Stockholmsregionen. Mellan 1960 och 1970 minskade sysselsättningen inom tillverkningsindustrin med en fjärdedel Även i Göteborgs- och Malmöregionerna gick industrisysselsättningen tillbaka under sextioalet. Storstädernas avindustrialisering följde ett förlopp som var omvänt till industrins betydelse för näringslivet i regionen. Detta medför att konsekvenserna av avindustrialiseringen inte har varit lika kraftiga i Stockholmsregionen som de varit i de övriga storstadsregionerna eller i övriga landet.

Figur 1:3. Industrins sysselsättningsutveckling i de tre storstadsregionerna samt i övriga landet 1950-1985. 1950=100. Källa: SOU 1989:69.



Under sjuttioalets industrikriser drabbades istället industristäderna Göteborg och Malmö hårdare än Stockholm. Detta stöder tesen att Stockholm ligger först i omvandlingsprocessen bort från en varuhantlande ekonomi till en informations- och kunskapsbaserad ekonomi.

Under åttiotalets första hälft har industrisysselsättningen fortsatt att minska i landet. Stockholms- och Göteborgsregionerna har emellertid inte följt detta mönster, utan där har istället industrisysselsättningen ökat. Förklaringen är till en del av konjunkturellt slag. Den förbättrade industrikonjunkturen resulterade i en ökad sysselsättning för att möta den ökade efterfrågan. Detta var särskilt markant för Göteborgsregionens del. Ett förbättrat konjunkturläge motsäger dock inte tesen om avindustrialisering - denna skjuts endast på framtiden.

För Stockholmsregionens del gäller även att utfasningen av den traditionella tillverkningsindustrin kommit så långt att den i stort sett är avslutad samtidigt som nya expansiva industriföretag har etablerats och utvecklats i regionen - företag i branscher med ett stort FoU- och kunskapsinnehåll i produktionen. Denna utveckling började ta fart i slutet av sjuttioalet och är en effekt av det internationella teknologiskift som inträffade under första hälften av sjuttioalet i samband med informationsteknologins genombrott.

Detta har också fått konsekvenser för arbetskraftens sammansättning med avseende på utbildning och kompetens. Tjänstemannaandelen är t ex avsevärt högre inom Stockholmsindustrin än den är i övriga landet. År 1985 var denna 54 procent av de industrianställda i Stockholmsregionen medan den för industrin i övriga landet endast var 30 procent. Denna utveckling har endast påbörjats i de övriga storstadsregionerna och således ännu inte fått något större genomslag på sysselsättningen - utfasningen av mogna industribranscher är inte avslutad samtidigt som nya expansiva företag och branscher ännu inte fått ett ordentligt fotfäste.

De varuproducerande sektorernas tillbakagång motsvaras av en expansion inom de tjänsteproducerande. Tjänstesektorn skiljer sig också

åt mellan de olika storstadsregionerna. Den företagsorienterade tjänstesektorn är störst i Stockholmregionen medan vård- och omsorgssektorn är störst i Göteborgs- och Malmöregionerna. I Malmöregionen var 1985 den personorienterade privata tjänstesektorn fortfarande större än den företagsorienterade.

Utvecklingen under efterkrigstiden har lett till att Stockholmsregionen blivit alltmer dominerande. Inom det privata näringslivet har Stockholms roll som nationellt beslutscentrum stärkts. Stockholms centrala roll i kommunikationssystemet har också blivit allt mera accentuerad - Stockholm har blivit en allt viktigare mötesplats och utvecklats till en central knutpunkt i nationella och internationella nätverk. Detta har också fått till följd att Stockholms roll som importhamn för ny teknik, ny kunskap samt nya idéer och impulser har blivit allt mera betydelsefull.

I Göteborgsregionen har kraftiga strukturella förändringar resulterat i att de verksamheter som varit förknippade med hamnen - sjöfarten, rederinäringen och varven - förlorat sin stora betydelse för sysselsättningen i regionen. Däremot har Göteborg upprätthållit sin position som industricentrum och exporthamn, samtidigt som denna roll i allt större utsträckning har blivit beroende av en enda industris utveckling - bilindustrins. Detta innebär också att Göteborg har blivit allt mera beroende av den internationella konjunkturutvecklingen och därigenom också blivit allt mera sårbart. En internationell konjunkturedgång i kombination med en svag konkurrensförmåga för bilindustrin skulle drabba Göteborgsregionen mycket hårt - betydligt hårdare än varvskriserna på sjuttioalet.

Malmö har inte längre samma betydelse som industricentrum och har istället allt mer blivit ett servicecentrum för omgivande regioner i södra Sverige. Den mest expansiva delen i Malmöregionen är Lund med sin inriktning på ett mer utbildnings- och kunskapsintensivt näringsliv. Utvecklingen i Malmöregionen kan ses som en illustration till hur en traditionell industri- och hamnstad förlorar i betydelse samtidigt som

nya expansiva verksamheter etableras i en närliggande stad som anses vara mera attraktiv ur lokaliseringssynpunkt.

Reindustrialisering i storstäderna?

Vid analyser av industrins utveckling måste häsyn tas till industribegreppets förändring. Under de senaste åren har skillnaderna mellan industri- och tjänsteproduktion allt mer suddats ut. Detta har bl a tagit sig uttryck i den industrinära tjänsteproduktionens tillväxt. I denna ingår produktionsvaruinriktad partihandel, partihandel med transportmedel, bränsle och drivmedel, varuförmedling, uppdragsverksamhet och maskinuthyrning. En del av den industrinära tjänsteproduktionens expansion är dessutom betingad av statistiska omklassificeringar. "Bolagiseringen" av industrikoncernernas tjänsteproduktion har resulterat i att enheter inom koncernerna brutits ut och ombildats till självständiga bolag. Detta innebär att industrisektorns tillbakagång och tjänstesektorns expansion till en del är överskattade - åtminstone så som de framträder i den officiella statistiken.

Icke desto mindre är en stor del av expansionen inom den industrinära tjänstesektorn betingad av en reell tillväxt - detta gäller såväl för storstadsregionerna som för övriga landet. Utvecklingen inom tillverkningsindustrin och industrinära tjänsteproduktion framgår av tabell 1:1.

Tabell 1:1 belyser industrins och den industrinära tjänsteproduktionens utveckling under perioden efter 1960. Denna omvandlingsprocess skiljer sig åt mellan de olika storstadsregionerna. Omvandlingen har varit kraftigast i Stockholmsregionen. I Stockholmsregionen har omställningen från en mognad och föråldrad industriproduktion skett tidigt samtidigt som utrymme och förutsättningar skapats så att nya industriföretag och industrinära verksamheter uppkommit och utvecklats.

Tabell 1:1. Sysselsättningsutvecklingen inom tillverkningsindustrin och den industrinära tjänsteverksamheten 1960-1985. (Tusental sysselsatta). Källa: Bearbetningar av underlagsmaterial till SOU 1989:69.

	1960	1970	1980	1985
<i>Stockholmsregionen</i>				
Industri	177	131	119	122
Industrinära tj-prod	41	72	90	100
Totalt	218	203	209	222
<i>Göteborgsregionen</i>				
Industri	94	83	76	79
Industrinära tj-prod	11	23	30	32
Totalt	105	106	106	111
<i>Malmöregionen</i>				
Industri	73	62	54	53
Industrinära tj-prod	8	16	21	21
Totalt	81	78	75	74
<i>Övriga riket</i>				
Industri	765	739	713	664
Industrinära tj-prod	36	75	108	111
Totalt	801	813	821	778

Orsakerna till den kraftiga expansionen inom den industrinära tjänstesektorn i Stockholmsregionen är flera. En orsak är att den industrinära tjänsteproduktionen är beroende av de nätverk och kontaktytor som är mera välutvecklade i Stockholmsregionen än i övriga landet. En annan orsak är att industrin och näringslivet i Stockholmsregionen är mera "beroende" av den typ av tjänster som den industrinära tjänsteproduktionen tillhandahåller än industrin och näringslivet i övriga regioner.

Det omvända torde emellertid också gälla - den industrinära tjänstesektorns verksamhet är mera förknippad med den industristruktur som finns i Stockholmsregionen än den som finns i övriga landet. Den industrinära tjänstesektorn och tillverkningsindustrin lever mer i symbios med varandra i Stockholmsregionen än de gör i övriga regioner. Visserligen finns det en stor nationell marknad, men även de företag som agerar på denna lokaliserar sig - bl a på grund av de bättre kommunikationerna - ändå företrädesvis till Stockholmsregionen.

Inomregionalt skiljer sig utvecklingen i Stockholmsregionen när det gäller tillverkningsindustrins och den industrinära tjänsteproduktionens lokalisering. I båda fallen har det visserligen skett en förskjutning i lokaliseringen ut mot ytterområdena, men denna har inte varit lika markant för den industrinära tjänsteproduktionen som den varit för tillverkningsindustrin. Med avseende på industrins lokalisering har det varit såväl en absolut som en relativ förskjutning i lokaliseringsmönstret. År 1960 var 86 procent av tillverkningsindustrin lokaliserad till centrum - 25 år senare var andelen 64 procent.

För den industrinära tjänsteproduktionen har förskjutningen däremot endast varit relativ - sysselsättningen inom den industrinära tjänstesektorn har ökat i samtliga regiondelar. Den industrinära tjänsteproduktionen existerade för övrigt knappast utanför den centrala regiondelen 1960 - 98 procent av sektorn var då lokaliserad till centrum. År 1985 var andelen i centrum nere i 82 procent. Utvecklingen ligger således helt i linje med de teorier som säger att utspridningen sker först i de verksamheter som är utrymmeskrävande, arbetar med standardiserad produktion och kompetens samt inte är kontakt- eller nätverksberoende.

Utvecklingen skiljer sig också mellan de norra och södra regiondelarna. Något hårddraget kan sägas att tillverkningsindustrin har lokaliserats till de södra regiondelarna medan den industrinära tjänsteproduktionen har lokaliserats till de norra regiondelarna. Detta rimmar också väl med de förklaringar som brukar ges till nya expansiva företags lokaliseringsval - som t ex utbudet av kvalificerad arbetskraft, goda kommunikationer

samt närhet till universitet och högskola. Det visar sig också att de "kunskapsintensiva" delarna av industrin - som har stora likheter med den industrinära tjänsteproduktionen - med förkärlek lokaliserat sig till de norra delarna. Detta innebär också att utfasningen av tillverkningsindustrin under sextio- och sjuttiotalen drabbade den södra regiondelen betydligt hårdare än den norra samtidigt som den regionala obalansen förstärktes.

Göteborgs- och Malmöregionen uppvisar inte samma utvecklingsmönster som Stockholmsregionen. Utfasningen av tillverkningsindustrin kom inte lika tidigt och var inte heller lika kraftig i dessa regioner som i Stockholmsregionen. I Göteborgsregionen har industrisysselsättningens nedgång kompenseras av en motsvarande uppgång inom den industrinära tjänstesektorn även under sextio- och sjuttiotalen. Det har emellertid inte funnits samma expansionsutrymme och utvecklingsförutsättningar - marknad, goda kommunikationer och kvalificerad arbetskraft - för den industrinära tjänstesektorn i de övriga storstadsregionerna som det funnits i Stockholmsregionen.

Storstadsindustrin och FoU - en splittrad bild

Ett centralt inslag i omvandlingen av den svenska industrin är betydelsen av forskning och utveckling. Tabell 1:2 visar på de mest FoU-intensiva branscherna i landet samt storstadsregionernas andel (%) av sysselsättningen i dessa. Inom parentes visas även hur stor andel av de högskoleutbildade i de olika branscherna som finns i respektive storstadsregion.

Tabell 1:2 Andelen sysselsatta inom de FoU-intensiva industribranscherna som är verksamma i storstadsregionerna samt andelen av de högskoleutbildade inom respektive bransch 1985. Källa: Statistiska Meddelanden U 16 M 8501 samt bearbetningar av underlagsmaterial till SOU 19 89:68.

	<i>Stockholm</i>	<i>Göteborg</i>	<i>Malmö</i>
Läkemedelsindustri	61 (59)	4 (3)	16 (25)
Instrumentindustri	36 (38)	9 (9)	14 (26)
Elektroindustri	28 (45)	6 (11)	2 (1)
Transportmedelsind (exkl varv)	10 (11)	22 (42)	2 (1)
Kemisk-teknisk industri	14 (28)	9 (12)	9 (12)
Maskinindustri	17 (41)	8 (9)	7 (9)
Tillverkningsindustri	13 (32)	9 (14)	6 (8)

Stockholmsregionens särställning i den svenska industrins omvandlingsprocess belyses klart av tabell 1:2. Bortsett från transportmedelsindustrin är regionen överrepresenterad i de FoU-intensiva industribranscherna. Motsatsen gäller också - i de branscher där FoU-verksamheten är låg är Stockholmsregionen underrepresenterad. Undantaget är den grafiska industrin med sina speciella produktions- och marknadsvillkor. Intrycket av att industrins FoU-satsningar i stor utsträckning är koncentrerade till Stockholmsregionen förstärks av att andelen av landets högskoleutbildade i de olika branscherna i regel är högre än andelen sysselsatta i de olika branscherna. Detta bidrar till att förstärka utvecklingen mot en alltmer tjänstemannadominerad industriproduktion i Stockholmsregionen.

En analys av de FoU-intensiva branschernas lokalisering förstärker intrycket av Göteborgsregionen som en traditionell industriregion. Bland de FoU-intensiva industribranscherna är det endast transportmedelsindustrin - dvs bilindustrin - som är överrepresenterad i regionen.

Industrin i Malmö kännetecknas av mogna och tillbakagående branscher medan industrin i Lund kännetecknas av nya kunskapsintensiva verksamheter. Två FoU-intensiva branscher är dock överrepresenterade i regionen nämligen läkemedels- och instrumentvaruindustri. Dessa är lokaliserade både till Malmö och Lund, men överrepresentationen är betydligt större i Lund än i Malmö.

Stockholmsregionen - importhamn för ny teknik

Intimt förknippad med den industriella omvandlingsprocess som ägt rum under åttiotalet - och där Stockholmsregionen kommit längst - är teknikförnyelse och teknikspridning. Introduktion av ny teknik sker i ett litet land som Sverige till övervägande del genom teknikimport. Ur denna utvecklas ofta någon form av importsubstitution - nya produkter utvecklas, anpassas och tillverkas inom landet. Resultatet blir en förnyelse av importregionens näringsliv, samtidigt som förutsättningar skapas för en spridning av den nya tekniken.

En grupp av företag som innehar en strategisk roll i teknikförnyelsen och teknikspridningsförloppet är de som sysslar med teknikhandel, dvs partihandel med maskiner, verktyg och apparater.

Teknikhandelns struktur präglas av det stora antalet småföretag. Totalt uppgick importvärdet för Stockholmsregionens teknikhandelsföretag till drygt 16 miljarder kronor 1986. Detta kan ställas i relation till företagens samlade försäljning på 27 miljarder kronor - dvs en importandel på nästan 60 procent. För att ytterligare betona Stockholmsregionens roll för teknikförnyelse och teknikspridning kan nämnas att teknikhandelsföretagen i Stockholmsregionen svarar för en fjärdedel av landets hela import av verkstadsprodukter (Johansson B & Strömquist U, 1986).

Teknikhandelsföretagen i Stockholmsregionen har 60 procent av sin marknad utanför regionen. I regionen avsätts 30 procent och de

resterande tio procenten går på export. De allra nyaste produkterna har emellertid sin huvudsakliga marknad i Stockholmsregionen.

Teknikhandeln är - och har varit - koncentrerad till Stockholmsregionens centrala delar. År 1970 var andelen sysselsatta i de centrala delarna av regionen 90 procent. År 1985 var motsvarande andel drygt 75 procent. Någon absolut minskning av sysselsättningen i de centrala delarna var det dock inte fråga om - istället ökade antalet sysselsatta i såväl de centrala delarna som i ytterområdena. Den kraftigaste relativa ökningen ägde dock rum i de norra regiondelarna där antalet sysselsatta mellan 1970 och 1985 nästan hade femdubblats.

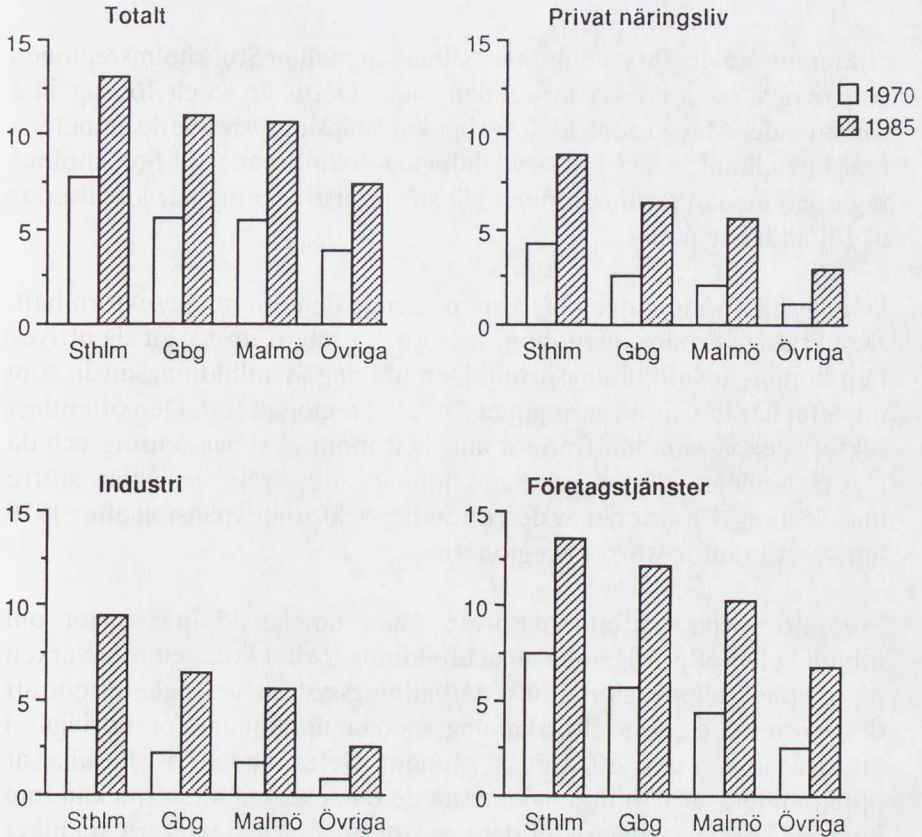
Den högtbildade arbetskraften och storstädernas näringsliv

Kunskap och kompetens har blivit allt viktigare för näringslivets utveckling och förnyelse. Arbetskraftens sammansättning skiljer sig emellertid åt mellan olika regioner i olika avseenden. En skillnad är den som har samband med arbetskraftens utbildnings- och kvalifikationsnivå.

Figur 1:4 visar att utbildningsnivån hos arbetskraften har höjts mellan 1970 och 1985. Dels har utbildningssystemets utbyggnad medfört att allt fler fått tillgång till högre utbildning och dels har näringslivet utvecklats i en riktning där efterfrågan på högre utbildade har blivit allt större. Näringslivet i storstadsregionerna är mer utbildningsintensivt än i landet i övrigt. Arbetskraftens utbildningsnivå varierar mellan de olika storstadsregionerna - först Stockholm, sedan Göteborg och till sist Malmö.

Av tradition återfinns en stor del av den högtbildade arbetskraften inom den offentliga sektorn. Inom denna krävs det ofta examen eller certifikat för att få anställning.

Figur 1:4 Arbetskraftens utbildningsintensitet (%) i storstadsregionerna och för övriga riket 1970 och 1985. Mer än tvåårig högskoleutbildning. Källa: SOU 1989:69.



Det är emellertid inte i den offentliga sektorn som de stora förändringarna ägt rum med avseende på utbildningsnivåns förändringar. Istället är det inom det privata näringslivet som nivåhöjningarna varit mest uttalade och den kraftigaste nivåhöjningen finner man för den företagsorienterade tjänstesektorn, och i Stockholmsregionen dessutom inom investeringsvaruindustrin. Det är i dessa delar av näringslivet som efterfrågan på kvalificerad arbetskraft är som störst. Nära hälften av

tjänstemännen inom handel och industri i Stockholmsregionen är sysselsatta med marknadsbearbetning och utvecklingsarbete medan endast en sjättedel är verksamma med arbetsuppgifter som var knutna till produktionen.

Under åttiotalets första hälft har skillnaden mellan Stockholmsregionen och övriga riket i vissa avseenden ökat. Detta är i och för sig inte förvånande. Många företag har sina kunskapsintensiva verksamheter - t ex huvudkontor och FoU-avdelningar - lokaliserade till Stockholmsregionen medan produktionen i allt större utsträckning har lokaliserats ut till andra regioner.

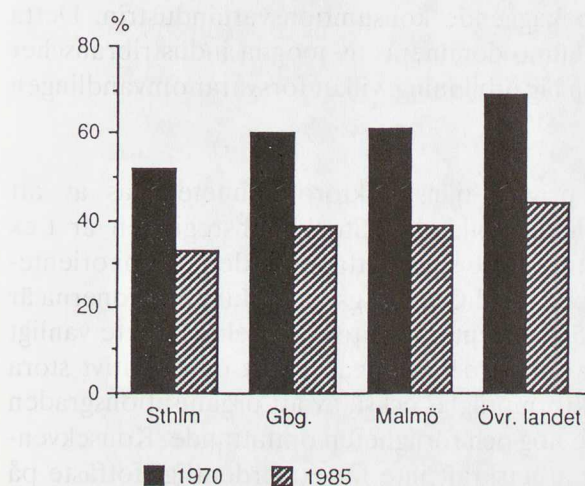
Den lägsta nivåhöjningen har genomgående den offentliga sektorn haft. Den kraftiga expansionen inom sektorn har inte främst tagit sig uttryck i en höjning av utbildningsnivån. Den höjning av utbildningsnivån som inträffat har dessutom varit jämnt fördelad regionalt sett. Den offentliga sektorns expansion har framför allt skett inom vård och omsorg och då i verksamheter där högskoleutbildning inte krävs i någon större utsträckning. En stor del av den offentliga sektorns expansion efter 1970 har skett utanför storstadsregionerna.

Förändringarna i utbildningsnivån säger emellertid inte något om utbudet eller efterfrågan på olika utbildningar eller kompetenser varken på nationell eller regional nivå. Utbildningssystemets trögheter gör att det existerar en viss eftersläpning mellan uppkomna förändringar i efterfrågan och dess effekter på utbudet. Detta innebär att flaskhalsar uppkommer - utbildningsnivån inom de olika verksamheterna kan inte höjas på kort sikt. Idag råder det t ex stor brist på systemerare, tekniker och ekonomer. Om denna obalans mellan utbud och efterfrågan på högtbildad arbetskraft är regional resulterar detta i en inflyttning av högtbildade till de regioner där efterfrågan är störst. Under 1980-talet har detta präglat inflyttningen till framför allt Stockholmsregionen.

Den lågutbildade arbetskraften på storstädernas arbetsmarknad

I samband med att utbildningsnivån har höjts i samhället har även andelen i arbetskraften med lägre utbildning minskat. Denna andel är och har varit minst i storstadsregionerna. Andelen med endast förgymnasial utbildning i de olika storstadsregionerna framgår av figur 1:5.

Figur 1:5. Andelen (%) av arbetskraften med högst förgymnasial utbildning. Källa: Bearbetningar av underlagsmaterial till SOU 1989:69.



Regionernas olikartade näringslivsstruktur avspeglas även i andelen lågutbildade i arbetskraften. Lägst andel har Stockholmsregionen där en tredjedel av arbetskraften endast har förgymnasial utbildning. I Göteborgs- och Malmöregionerna är motsvarande tal 39 procent och i övriga landet 44 procent.

De verksamheter som sysselsätter en stor andel lågutbildade i storstadsregionerna är - bortsett från jordbruket - industrin, byggnadsverksamheten och den personorienterade tjänstesektorn. Stockholmsregionen har den lägsta andelen lågutbildade - detta gäller för samtliga verksamheter.

Inom industrin är andelen lågutbildade betydligt större i "industristäderna" Göteborg och Malmö än den är i "tjänstestaden" Stockholm. Detta ligger helt i linje med att en stor del av de kvalificerade funktionerna och arbetsuppgifterna inom industrin är lokaliserade till Stockholmsregionen.

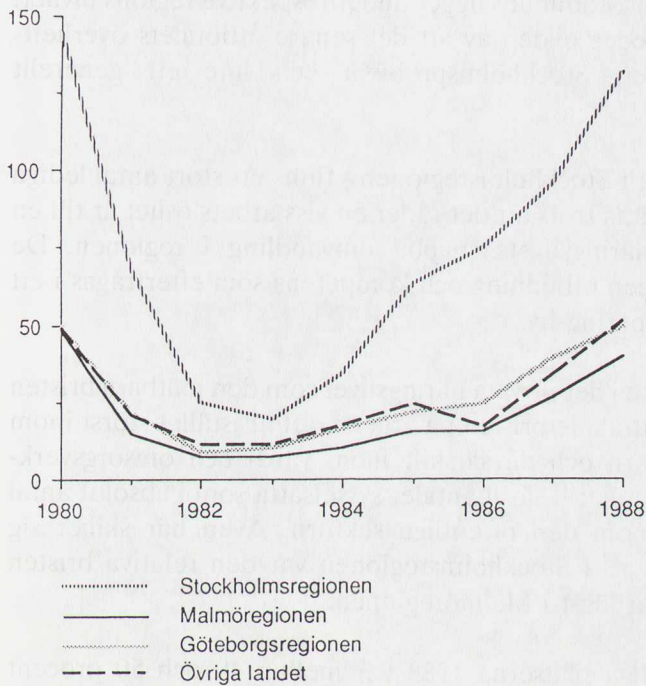
Särskilt Malmö har en stor andel lågutbildade inom industrisektorn - i synnerhet inom den tillbakagående konsumtionsvaruindustrin. Detta styrker intrycket av att Malmö domineras av mogna industribranscher med en arbetskraft med en låg utbildning, vilket försvårar omvandlingen och förnyelsen.

Den personorienterade privata tjänstesektorn kännetecknas av att arbetskraften är ung och lågutbildad. I Stockholmsregionen är nästan hälften - 46 procent - av de sysselsatta inom den personorienterade tjänstesektorn lågutbildade. I Göteborgs- och Malmöregionerna är motsvarande tal 53 resp 54 procent. Dessutom är deltidsarbete vanligt förekommande. Detta är till en del betingat av att den relativt stora mängden studerande. Sektorn präglas också av att organisationsgraden är låg, andelen invandrare hög och rörligheten omfattande. Konsekvensen blir att denna typ av arbetskraft inte får ett ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden. Under åttiotalets högkonjunktur har detta dock inte utgjort något större problem eftersom det rått brist på arbetskraft. Vid ett förändrat konjunkturläge kommer emellertid problemen snabbt att aktualiseras på grund av att ungdomsarbetslösheten åter kommer att öka.

En fungerande arbetsmarknad?

Under slutet av åttiotalet har det rått brist på arbetskraft i storstäderna. Icke desto mindre fanns det personer som av olika anledningar inte fick något arbete. År 1988 var t ex den genomsnittliga arbetslösheten 9 000 personer i Stockholmsregionen och över 7 000 i Göteborgs- respektive Malmöregionen. Utvecklingen under åttiotalet på storstädernas arbetsmarknad framgår av figur 1:6.

Figur 1:6. Antalet lediga platser på 100 arbetslösa 1980-1988. Källa: Underlagsmaterial från AMS.



Figur 1:6 visar klart konjunkturutvecklingen under åttiotalet. Dessutom framgår Stockholmsregionens särställning på åttiotalets svenska arbetsmarknad. Stockholmsregionen ligger varje år klart över nivån i såväl de övriga storstadsregionerna som i den övriga delen av landet. Göteborgsregionen ligger däremot i nivå med landet i övrigt medan Malmöregionen ligger under övriga rikets nivå. Den kraftiga konjunkturuppgången under andra hälften av åttiotalet har inte heller fått samma genomslag i Malmöregionen som i de övriga storstadsregionerna.

Olikheterna blir dessutom ännu mer accentuerade om man begränsar sig till utvecklingen i storstadskommunerna. Stockholms stads kurva ligger över och Malmö kommuns ligger under respektive regions nivåer. Detta förstärker således bilden av att det senare åttiotalets överhettningssymptom är ett Stockholmsproblem och inte ett generellt storstadsproblem.

Att det - framför allt i Stockholmsregionen - finns ett stort antal lediga platser som inte besätts trots att det råder en viss arbetslöshet är till en del ett utslag av näringslivets snabba omvandling i regionen. De arbetslösa har inte den utbildning och kompetens som efterfrågas i ett snabbt föränderligt näringsliv.

Det är emellertid inte i det privata näringslivet som den mätbara bristen är som störst. Den uttalade bristen på arbetskraft är istället störst inom den offentliga sektorn och då särskilt inom vård- och omsorgsverksamheten. I förhållande till såväl antalet sysselsatta som i absolut antal var bristen störst inom den offentliga sektorn. Även här skiljer sig storstadsregionerna åt. I Stockholmsregionen var den relativa bristen störst medan den var lägst i Malmöregionen.

Av de anmälda lediga platserna 1988 var mellan 40 och 50 procent inom den offentliga sektorn. Störst var bristen i Stockholmsregionen där 50 procent av vakanserna hänfördes till den offentliga sektorn. År 1988 var det en anmäld brist på arbetskraft inom den offentliga sektorn på nästan 6 300 platser. Av dessa var nästan 4 300 - dvs två tredjedelar -

vakanser inom vård- och omsorgssektorn. Även i Göteborgs- och Malmöregionerna var bristen inom vård- och omsorgssektorn stor, även om den inte var lika uttalad som i Stockholmsregionen.

Trots den kraftiga bristen på arbetskraft finns det ändå ett stort antal personer som saknar arbete. Ett problem är att dessa personer inte har de kvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det kan dels vara avsaknad av den formella kunskapen, dels att de har ett svagt fotfäste på arbetsmarknaden vilket gör att de inte är attraktiva för en eventuell anställning.

Det framförs ofta att storstäderna - särskilt Stockholmsregionen - har en bra arbetsmarknad. Detta är sant om man begränsar synsättet till att endast gälla tillgången på arbete. Om man däremot vidgar resonerandet till att gälla en fungerande arbetsmarknad stämmer det inte längre. En så stor brist på arbetskraft - särskilt kvalificerad - som det råder i Stockholmsregionen kan inte betraktas som en fungerande arbetsmarknad. Flaskhalsar i produktionen, inflationsdrivande löneökningar och kris inom vård och omsorg - vilka inte kan konkurrera med samma medel som det privata näringslivet - är några av de effekter som bristen på arbetskraft resulterar i.

Arbetskraftens sammansättning och näringslivets omvandling

Olika studier har visat på att arbetsmarknaden under efterkrigstiden har blivit alltmera uppdelad eller segmenterad. Denna utveckling tycks dessutom ha accentuerats under sjuttio- och åttitalen. Det har blivit allt svårare att röra sig mellan olika funktioner och arbetsuppgifter på grund av de olika krav som ställs på arbetskraften.

Matchnings- och anpassningsproblem har alltid - åtminstone sedan det industriella genombrottet - funnits på arbetsmarknaden. Tidigare var dessa till stor del en effekt av olika näringsgrenars varierande utvecklingstakt. Detta var en naturlig del i omvandlingsprocessen och överföringen av arbetskraft från tillbakagående till expansiva branscher

kunde göras utan några större utbildningsinsatser. Ett sådant exempel är överföringen av arbetskraft från jord- och skogsbruket till industrin under femtio- och sextiotalen. En omvandling som dessutom understöddes av en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Dagens matchningproblem är av en delvis annorlunda karaktär. Om man bortser från de allra mest extrema konjunkturlägena innebär svårigheterna att röra sig mellan olika delarbetsmarknader att det kan finnas såväl överskott som brist på arbetskraft inom ett företag, en bransch eller en region samtidigt. Varje delarbetsmarknad har sina egna efterfråge- och utbudskurvor samt sin egen lönebildningsprocess.

Den allt snabbare omvandlingen och förnyelsen av näringslivet - särskilt i storstäderna - ställer ökade krav på arbetskraftens utbildnings- och kompetensnivå. Näringslivets omvandlings- och förnyelseförmåga begränsas bl a av arbetskraftens kompetens- och utbildningsnivå.

Kunskap och kompetens ses i allt större utsträckning som en investering i det moderna företaget. Detta innebär också att företagarna är angelägna om att behålla den utbildade arbetskraften även vid en konjunkturedgång. Interna arbetsmarknader skapas - genom vidareutbildning och karriärmöjligheter - vilket får till följd att rörligheten begränsas.

För de lågutbildade gäller däremot inte samma principer. I en högkonjunktur med brist på arbetskraft representerar dessa en viktig resurs - i en lågkonjunktur med överskott på arbetskraft gäller inte detta i samma utsträckning.

Även om storstadsregionerna har den största andelen högutbildade i arbetskraften kan det mycket väl vara så att den relativa bristen på högutbildade ändå är störst i dessa regioner. Detta gäller i synnerhet för Stockholmsregionen. Varken gymnasieutbildningen eller högskoleutbildningen i Stockholmsregionen är dimensionerad efter näringslivets och arbetslivets struktur. Gymnasieutbildningen är feldimensionerad genom att de längre, teoretiskt inriktade linjerna är underdimen-

sionerade. Högskoleutbildningen är feldimensionerad genom att den är för liten i förhållande till näringslivets efterfrågan på välutbildad arbetskraft. Som exempel kan tas att omkring en tredjedel av landets arbetstillfällen inom ekonomiska och samhällsvetenskapliga yrken finns i Stockholmsregionen men endast omkring en sjättedel av utbildningskapaciteten på högskolenivå.

Eftersom branscher förknippade med en snabb omvandling och teknikförnyelse företrädesvis är lokaliserade till Stockholmsregionen blir resultatet en stor efterfrågan på den typ av arbetskraft som är en förutsättning för denna omvandlingsprocess. Eftersom det råder en kraftig brist på denna typ av arbetskraft blir resultatet en inflyttning av högutbildade personer till Stockholmsregionen. Detta har i synnerhet gällt under åttiotalets snabba ekonomiska utveckling. Mönstret är att de som flyttar in är yngre och har en högre utbildning än de som flyttar ut.

I de övriga storstadsregionerna är inte bristen på högutbildad arbetskraft lika uttalad. Dels är näringslivet i dessa regioner inte lika utbildnings- och kunskapsintensivt, dels är utbildningssystemet inte lika underdimensionerat i förhållande till näringslivets behov. Detta gäller särskilt i Malmöregionen där utbudet på högutbildad arbetskraft är stort. Det är snarare så att såväl Göteborgs- som Malmöregionen förlorar högutbildad arbetskraft till Stockholmsregionen.

Ett samhälle som omvandlas i riktning mot en allt större andel sysselsatta inom tjänsteproducerande verksamheter riskerar att utvecklas i en dualistisk riktning vad gäller den sociala strukturen med klara gränser mellan ett övre och ett undre skikt. I samband med att varuproduktionen försvinner ut ur storstädernas näringsliv kommer även den sociala strukturen att förändras. Mellanskikten försvinner allt mer i samband med att varuproduktionen lokaliseras till andra orter och regioner. Den expanderande tjänstesektorn drar å andra sidan till sig högutbildade personer som lever i en karriärlivsform. Även den del av den privata tjänsteverksamheten där det inte behövs någon längre utbildning expanderar. I denna del kommer då i stor utsträckning personer med låg eller icke relevant utbildning att sysselsättas. I många

europiska storstäder är det särskilt invandrarna som utgör detta stora undre skikt i den sociala strukturen. Även i de svenska storstäderna finns dessa tendenser klart uttalade. Den sociala strukturens pyramidform håller även i de svenska storstäderna på att övergå i timglasets form.

NITTIOTALET

Näringslivsutvecklingen

Storstadsregionerna är idag integrerade näringslivs- och arbetsmarknadsregioner vilka sysselsättningsmässigt domineras av tjänstesektorn. Storstadsregionerna har inte utvecklats radikalt annorlunda än övriga delar av landet - de har endast legat före i processen.

Storstadsregionernas snabba tillväxt under efterkrigstiden är en konsekvens av att de har varit centrum för nya och expansiva verksamheter - detta gäller i synnerhet Stockholmsregionen som blivit den alltmer dominerande storstadsregionen. Varken Göteborg eller Malmö har haft ett tillräckligt diversifierat näringsliv för att kunna konkurrera med Stockholmsregionen. Stockholmsregionen har kommit längst i utvecklingen mot ett kunskaps- och informationssamhälle.

Stockholms centrala roll i kommunikationssystemet har också lett till att dess betydelse som mötesplats har accentuerats. Stockholm har utvecklats till en allt viktigare nod i de nationella och internationella nätverken.

Storstadsregionerna har olika förutsättningar för utveckling under nittotalet. I föreställningen att det svenska samhället utvecklas mot ett informations- och kunskapssamhälle ligger också att den utvecklingsintensiva delen av industrin förväntas expandera. En sådan utveckling kan förväntas skapa tillväxt i Stockholmsregionen. Visserligen har Stockholmsregionen avindustrialiserats sedan 1960-talet. Andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin uppgick 1985 till drygt hälften av riksgenom-

snittet. Stockholmsregionen har sålunda en liten industrisektor mätt med traditionella mått. Utvecklingsintensiva industrier som läkemedelsindustri, instrumentvaruindustri, elektroindustri och maskinindustri är emellertid överrepresenterade i Stockholmsregionen. Stockholmsregionen är med andra ord specialiserad inom de utvecklingsintensiva branscherna. En fortsatt expansion inom dessa branscher kan därför medföra en fortgående sysselsättningsökning inom industrin i regionen. En sådan utveckling kommer inte att gynna Stockholm och Arlanda-korridoren lika ensidigt som den växande importverksamheten har gjort. En expansion inom den utvecklingsintensiva industriproduktionen kan därför också bidra till en ökad inomregional balans.

Ovanstående utvecklingsmönster innebär att Stockholmsregionens specialisering på utvecklingsintensiva verksamheter fortsätter. Efterfrågan på välutbildad arbetskraft förväntas öka. Redan idag är andelen av arbetskraften med minst treårig högskoleutbildning 50 procent högre i Stockholmsregionen än i riket. Inom tillverkningsindustrin är motsvarande relation 100 procent och inom företagsinriktade tjänster är den 40 procent.

En ökad efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft skall ställas i relation till det förhållandevis låga nettotillskottet av högutbildad arbetskraft inom Stockholmsregionen. Regionens behov av högskoleutbildad personal tillfredsställs därför genom inflyttning. Sker det ingen utbyggnad av högskoleutbildning i regionen är därför en ökad inflyttning av utbildad arbetskraft en förutsättning för att näringslivet i regionen skall kunna fortsätta att expandera. En så kraftig utbyggnad av högskoleutbildningen i regionen förefaller emellertid osannolik. Detta innebär att Stockholmsregionens expansion delvis bestäms av regionens förmåga att attrahera välutbildad arbetskraft. Stockholmsregionen kan erbjuda denna typ av arbetskraft en stor och mångsidig arbetsmarknad med många stimulerande arbetsuppgifter och attraktiva karriärmöjligheter. Om de väljer att realisera sin önskan bestäms i växande grad av möjligheten att få bostad och av kvaliteten på servicen - sjukhus, skolor, trafiksystem, barnomsorg, osv - i regionen.

Utbildningssystemets underdimensionering och en fortsatt bostadsbrist i Stockholmsregionen kan därför bidra till att brist på kvalificerad personal bromsar tillväxten i regionen under 1990-talet. En fortsatt bostadsbrist kommer för övrigt att hämma inflyttningen av all slags arbetskraft med kraftigt negativa effekter för bl a vård- och omsorgssektorns personalförsörjning.

Under nittiotalets andra hälft kan Stockholmsregionens expansion komma att avta av andra orsaker. I samband med att informations-teknologiområdet kommer att mogna teknologiskt, kommer allt fler företag att etablera sig utanför regionen samtidigt som företagsetableringarna inom informationsteknologins område minskar i regionen. Denna utveckling kommer att sänka tillväxttakten inom importverksamheten i regionen. Detta torde dämpa expansionen framför allt i centrum och i Arlandakorridoren. Någon ny snabbt expanderande verksamhet - inom t ex bioteknologins område - som skulle kunna kompensera dessa dämpande tendenser torde inte uppkomma före sekelskiftet.

Den framtida utvecklingen i Göteborgsregionen är till stor del beroende av den internationella konjunkturutvecklingen. En sämre internationell konjunktur kommer att påverka Göteborgsregionen betydligt mera negativt än Stockholmsregionen. Genom bilindustrins stora betydelse har regionen blivit alltmera sårbar och mycket av den framtida utvecklingen kommer att vara beroende av Volvos förmåga att upprätthålla sin konkurrenskraft.

Göteborgsregionens framtida utveckling bestäms emellertid inte bara av den internationella konjunkturutvecklingen. Mycket är avhängigt av regionens förmåga att förbli ett industriellt centrum. En förutsättning för detta är att det kommer att ske en industriell förnyelse i Göteborg. Detta gäller såväl inom den traditionella industriproduktionen - t ex inom bilindustrin - som inom verksamheter som tillverkar produkter för expanderande marknader. Uteblir den industriella förnyelsen kommer Göteborg att förlora sin karaktär av industriellt centrum och ledande exporthamn och då reduceras till ett regionalt servicecentrum.

En sådan utveckling resulterar i att Stockholms roll i det svenska näringslivet ytterligare markeras.

Näringslivets förnyelse i Göteborgsregionen är också beroende av vilka infrastruktursatsningar som görs i regionen. Förbättrade kommunikationer skulle göra Göteborgsregionen mer attraktivt ut lokaliseringspunkt för företagen. Det gäller såväl bättre kommunikationer inrikes som utrikes. Förbättrade kommunikationer längs Västkusten - från Oslo till Malmö - skulle stimulera Göteborgsregionens utveckling. En utbyggnad av Landvetter till ett andra nav för inrikesflyget och med fler internationella linjer skulle också stimulera företagens lokalisering och näringslivets förnyelse.

Utvecklingsförutsättningarna under nittotalet för Malmöregionens olika delar varierar. Lund är den del av regionen som tycks ha de bästa förutsättningarna för en expansiv utveckling. Det är emellertid inte den stora offentliga sektorn i staden som kommer att expandera utan istället den forsknings- och kunskapsintensiva delen av industrin. En stor del av industrin i Lund är teknikbaserad och verksam inom expansiva områden. Lundaföretagens inriktning framgår även av att en stor del av arbetskraften är högutbildad - andelen av de industrianställda som har genomgått forskarutbildning är t ex tio gånger högre i Lund än i riket som helhet.

Två förhållande kan dock förändra de goda framtidsutsikterna. För det första är det troligt att några av de framgångsrika Lundaföretagen under nittiotalet har blivit så internationaliserade och nått en sådan storlek att den fortsatta tillväxten kommer att ske i utlandet. För det andra är den industriella basen i Lund fortfarande liten, vilket gör utvecklingen känslig för förändringar i enstaka företags utveckling.

Universitetet kommer naturligtvis även i fortsättningen att spela en stor roll för Lunds utveckling. Dels är universitet i sig en stor arbetsplats, dels innebär tillgången till välutbildad arbetskraft att företag lokaliseras till staden. 1990-talets expansion i Lund kommer i första hand att möjliggöras av en tillväxt inom industri- och uppdragsverksamhet -

verksamheter som är knutna till den kompetens som finns vid universitet.

Utvecklingen i Malmö kommer under nittioalet att vara annorlunda än den i Lund. Malmö är fortfarande till stor del en industristad och domineras av mogna branscher med begränsade tillväxtmöjligheter. De mogna branscherna kommer även i fortsättningen att dominera inom industrin, vilket innebär att nittioalet kommer att kännetecknas av en fortsatt avindustrialisering. Malmös roll som ett regionalt servicecentrum kommer däremot att stärkas.

Malmös utveckling kommer i högre grad än de övriga storstadsregionerna att återspegla den nationella utvecklingen. En snabb tillväxt i landet medför att sysselsättningsnedgången inom industrin begränsas samtidigt som tillväxten inom den företagsorienterade tjänstesektorn stimuleras. Blir den nationella tillväxten svag kommer sysselsättningsnedgången inom industrin att bli kraftigare samtidigt som den företagsorienterade tjänstesektorn inte kommer att expandera. En svag nationell tillväxt kommer således att leda till stagnation i Malmö.

Malmöregionens utvecklingsförutsättningar kommer emellertid att radikalt förändras ifall en fast förbindelse över Öresund kommer till stånd. Regionen kommer då att bli attraktivare som lokaliseringsval för företagen. En Öresundsbro innebär också att befolkningen och företagen i Malmöregionen får tillgång till en internationell storflygplats. Med vetskap om vad goda kommunikationer betyder för företagets lokaliseringsval måste detta leda till slutsatsen att regionens attraktivitet vid företagslokaliseringar ökar. Dessutom kommer en fast förbindelse att verka marknadsutvidgande. Den stora marknad som skapas runt Öresund kommer att stimulera utvecklingen i regionen.

Möjligheten till utvecklingsfrämjande samspel mellan vetenskap, FoU och produktion har inte utnyttjats i Malmö- eller Köpenhamnsregionen. Någon motsvarighet till den utvecklingskorridor som går från norra Stockholm via Kista och Arlanda till Uppsala finns varken i Malmö- eller Köpenhamnsregionen. Det finns emellertid en stor utveck-

lingspotential genom en ökad integrering av storstadsregionerna kring Öresund. En fast förbindelse över Öresund skulle underlätta skapandet av norra Europas största K-region (Andersson Å E, 1989).

Arbetsmarknadsutvecklingen

Vid en **lågkonjunktur** kommer Malmö- och Göteborgsregionen att drabbas hårdare än Stockholmsregionen. Stockholmsregionens arbetsmarknad är betydligt mer diversifierad och är inte lika känslig som de övriga storstadsregionernas för internationella förändringar.

En konjunkturbedgång kommer i första hand att påverka personer som inte har ett ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden. Exempel är lågutbildade, äldre och invandrare. Dessa personer arbetar också företrädesvis i verksamheter som är konjunktur känsliga.

Däremot kommer inte det övre arbetsmarknadssegmentet att påverkas särskilt negativt. Den stora bristen på kvalificerad arbetskraft kommer att dämpas men någon större arbetslöshet kommer inte att uppstå. Samhällets omvandling i riktning mot ett alltmer kunskapsintensivt näringsliv medför att efterfrågan på högutbildade fortsätter att vara stor - särskilt i Stockholmsregionen.

En lågkonjunktur kommer att resultera i att de traditionella exportorienterade industriregionerna återigen kommer att få problem. I storstadsregionerna - i synnerhet Stockholmsregionen - med dess mer diversifierade arbetsmarknad kommer inte dessa problem att göra sig påmind i samma utsträckning. Resultatet blir en ökad regional polarisering.

I Stockholmsregionen kan det vid en lågkonjunktur förväntas uppstå arbetslöshet företrädesvis inom den personorienterade tjänstesektorn. Både detaljhandeln och hotell- och restaurangverksamheten är konjunktur känsliga. Detta medför att de kategorier som har haft en dålig arbetsmarknadsanknytning kommer att få problem. Risken för

arbetslöshet, socialbidragsberoende och utslagning är stor. En lågkonjunktur kommer i Stockholmsregionen att få till följd en ökad polarisering på arbetsmarknaden. En lågkonjunktur skulle dock för Stockholmsregionens del få till följd att vård- och omsorgsverksamhetens stora rekryteringsproblem skulle minska eller kanske till och med försvinna.

I Göteborgsregionen skulle en konjunkturedgång företrädesvis drabba industriarbetarna. Dessa har dock en betydligt bättre arbetsmarknadsanknytning än de lågutbildade inom den privata personorienterade tjänstesektorn. Risken för utslagning bland industriarbetarna är störst för den äldre arbetskraften. För dessa är risken för en långvarig arbetslöshet och därefter förtidspensionering uppenbar.

Göteborgsregionens näringslivsomvandling i en alltmer kunskapsintensiv riktning får till följd att efterfrågan på välutbildad arbetskraft kommer att vara stor även vid en konjunkturedgång.

I Malmöregionen kommer Lund inte att få samma problem som Malmö. Lunds näringsliv och arbetsmarknad påminner till en del om Stockholms med en stor tjänstesektor och en kunskapsintensiv industriproduktion. Detta innebär också att näringslivet inte är lika känsligt för konjunkturstörningar.

I Malmö är läget annorlunda och påminner om de traditionella industriernas situation. Malmös industristruktur präglas av mogna branscher vilka kommer att få svårt att hävda sig vid en eventuell lågkonjunktur. Dessa branscher sysselsätter en relativt stor andel lågutbildade vilka kommer att få svårigheter att erhålla nytt arbete. Vid en konjunkturuppgång är det inte troligt att dessa personer åter efterfrågas i samma utsträckning som tidigare. Branschen har antagligen förändrats strukturellt och efterfrågar dels färre personer, dels en annan typ av arbetskraft. Risken är uppenbar att Malmös problem på arbetsmarknaden kommer att förvärras under nittioalet och att dess redan höga socialbidragsberoende kommer att bli ännu större.

Vid en fortsatt **högkonjunktur** är det istället arbetskraftsbristen som kommer att dominera. Arbetsmarknaden under åttiotalets senare del har inte fungerat bra. Det har rått en brist på i stort sett all slags arbetskraft. Störst har bristen varit i storstadsregionerna - särskilt i Stockholmsregionen - vilket tagit sig uttryck i stora problem att rekrytera arbetskraft till framför allt vård- och omsorgssektorn.

Stockholmsregionens omvandling i riktning mot ett kunskaps- och informationsamhälle kommer att fortsätta. Detta innebär att efterfrågan på högutbildad arbetskraft kommer att fortsätta att öka. Detta kommer att resultera i en fortsatt kraftig inflyttning av högutbildad arbetskraft. Däremot kommer inte inflyttningen av arbetskraft med lägre utbildning att bli lika stor som i lågkonjunkturalternativet. Den regionala obalansen på arbetsmarknaden kommer inte att bli lika synlig. De regioner som har en stor andel i varuproduktion kommer under en fortsatt högkonjunktur inte att utsättas för ett lika negativt omvandlingstryck som under en lågkonjunktur. Den fulla sysselsättningen gör att även personer som tillhör det undre arbetsmarknadssegmentet får arbete i den egna regionen. I Stockholmsregionen kommer arbetsmarknaden att kännetecknas av svår obalans med t ex rekryteringsproblem inom vård och omsorg. Utvecklingen i Göteborgs- och Malmöregionerna kommer att likna Stockholms fast inte lika uttalat.

Det är emellertid inte endast inom vård- och omsorgssektorn som det kommer att råda brist på arbetskraft. Även inom de "kunskapsintensiva" verksamheterna kommer bristen på arbetskraft att bestå. Detta kommer att försvåra expansionen för dessa verksamheter. Att försöka hämma dessa i tron att en alternativ lokalisering till någon annan del av landet automatiskt då kommer till stånd är snarare ett uttryck för önsketänkande än en realistisk uppfattning. Den alternativa lokaliseringen av dessa verksamheter torde istället i många fall vara någon annan plats i utlandet.

En effekt av överhettningen på arbetsmarknaden blir dock att en del företag får problem med att anskaffa arbetskraft till rimliga kostnader i storstäderna - framför allt i Stockholmsregionen - och därför lokali-

serar sig till andra regioner. Detta är företrädesvis företag inom varuproduktionen som inte anser sig vara "storstadsberoende". Resultatet blir en alltmer polariserad och segmenterad arbetsmarknad eftersom det i stor utsträckning är funktioner på mellannivå som lokaliseras ut.

ÖVERVÄGANDEN OM STORSTÄDERNAS ROLL I DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

Tre nationella centra.

Under efterkrigstiden har Stockholmsregionens dominans blivit alltmera uttalad. Göteborgsregionen har försvarat sin position som ett industriellt centrum medan Malmöregionen har reducerats till ett regionalt servicecentrum. Denna utveckling är oroande. Det är vår uppfattning att landet är mest betjänt av att ha tre nationella centra istället för ett - såväl storstadsregionerna som övriga regioner i landet torde vinna på en sådan utveckling. Tre nationella centra innebär dessutom en bättre regional balans i landet.

För att åstadkomma en sådan utveckling bör således utvecklingen i framför allt Göteborgs- och Malmöregionerna stimuleras. Detta bör dock inte ske på Stockholmsregionens eller någon annan regions bekostnad. Att försöka hämma utvecklingen i Stockholmsregionen - bortsett från att dämpa vissa överhettningstendenser - torde inte vara någon framkomlig väg för att styra in Göteborgs- och Malmöregionerna i ett positivt utvecklings- och omvandlingsförlopp. Istället kan man mycket väl stimulera Stockholmsregionens utveckling i riktning mot ett kunskaps- och informationssamhälle, vilket dessutom kommer att gynna övriga regioner. Ett sådant medel är en ökad högskolekapacitet i regionen så att bättre balans med avseende på utbud och efterfrågan på välutbildad arbetskraft uppkommer. Detta kommer även att påverka övriga regioner positivt eftersom inflyttningen av välutbildad arbetskraft till Stockholmsregionen i så fall kommer att avta.

En av de viktigaste lokaliseringsfaktorerna för företagen är tillgången till välutbildad arbetskraft. Tillgången till välutbildad arbetskraft är en förutsättning för en omvandling av ekonomin i riktning mot ett kunskaps- och informationssamhälle. Arbetskraften är betydligt mera komplementär till ny teknik och omvandling än tidigare. Om inte arbetskraften finns tillgänglig uppkommer inte heller någon förnyelse.

Bättre kollektiva kommunikationer inom Stockholmsregionen och Mälardalen skulle vidga bostads- och arbetsmarknaden inom detta område samtidigt som behovet av bilresor skulle reduceras. En förbättrad infrastruktur skulle även underlätta näringslivets personalrekrytering och fortgående förnyelse samtidigt som utvecklingen kring Mälardalen skulle stimuleras.

En utveckling mot tre nationella centra innebär inte att de tre storstadsregionerna bör eller måste utvecklas på ett likartat sätt. Som tidigare visats har de olika utvecklingsförutsättningar. Stockholm kommer även i fortsättningen att vara centrum för teknikimport och teknikspridning. Att stimulera Göteborgs- och Malmöregionerna att slaviskt ta efter Stockholmsregionens utveckling torde inte låta sig göras - därtill är förutsättningarna alltför olika.

Göteborgsregionens utvecklingspotential ligger till stor del i att det sker en industriell förnyelse. Denna bör ske dels inom den befintliga industrin men även genom ett stort nyföretagande inom nya expansiva industribranscher som producerar för växande marknader. Det är väsentligt att regionens sårbarhet minskar och det sker bäst genom en utveckling mot ett mer diversifierat näringsliv. En sådan utveckling innebär också att Göteborgsregionen kan upprätthålla sin position som landets industriella centrum och ledande exporthamn. Ökade satsningar på trafikens infrastruktur är ett sätt att stimulera utvecklingen i Göteborgsregionen. Dessa bör avse såväl de inomregionala trafiksystemen som rese- och transportmöjligheterna till och från Göteborgsregionen.

Näringslivets förnyelse skulle underlättas av effektivare förbindelser med resten av landet och med utlandet. Då skulle det bli mer attraktivt att lokalisera nyetablerade och växande företag till Göteborgsregionen. Förutsättningarna för redan befintliga verksamheter med många internationella kontakter att stanna kvar i regionen skulle också öka. Restidsavstånden från Göteborg till andra delar av landet behöver förkortas, t ex med snabbare tåg till Stockholm och Malmö. Vi anser att Landvetters flygplats har förutsättningar att kunna spela en mer betydande roll för både inrikes- och utrikesflygtrafiken. Landvetter skulle kunna fylla en funktion som omstigningspunkt för inrikesresenärer. Service- och organisationsfunktionerna skulle kunna byggas ut. I båda dessa avseenden skulle flygplatsen kunna utvecklas till ett andra nav för inrikesflyget. Göteborg behöver också utveckla bättre internationella flygförbindelser. Om både inrikes- och utrikesflyget utvecklas ökar även transittrafiken. Därmed finns också förutsättningar att avlasta Arlanda.

De tunga varuflödena från Göteborgsregionen, övriga Västkusten och Norge skulle behöva föras över från lastbil till järnväg och sjötransporter. En upprustad järnväg längs västkusten skulle förbättra sambanden mellan de olika tätorterna längs kusten och mellan storstäderna Oslo, Göteborg, Malmö och Köpenhamn.

Inom Göteborgsregionen behöver effektiva kollektiva förbindelser utvecklas som kan öka tillgängligheten inom den centrala staden och förbättra sambanden med närbelägna tätorter. Arbetspendling behöver kunna föras över från personbilstrafik till kollektivtrafik. Trafikstrukturen i Göteborgsregionen behöver anpassas till regionens funktion som centrum för varuexport med skrymmande och tunga godsflöden. Effektiv logistik i varuflödet med tidsplanerade leveranser har stor betydelse för exportindustrins lönsamhet. Omlokaliserade godsterminaler och tungtransportssystem skulle frigöra centralt belägen mark för andra verksamheter.

I Malmöregionen finns en stor tillväxtpotential. Bristen på dynamik i regionen under de senaste årtiondena kan till stor del förklaras av

alltför små infrastrukturella satsningar i regionen. Malmöregionen består fortfarande av många olika tätorter av varierande karaktär. Trafikstrukturen bör underlätta resande mellan orterna och binda ihop dem till en större flerkärnig region tillsammans med tätorterna på andra sidan Öresund.

De internationella godstransportsystemen behöver också utvecklas. Trafiksystemen för tunga och skrymmande internationella varutransporter behöver utvecklas så att godstrafiken kan skiljas från den inomregionala persontrafiken. Omlastningsterminaler och färjelägen för internationell godstrafik behöver därför lokaliseras till mindre tätbefolkade platser.

En fast förbindelse över Öresund som integrerar Malmö- med Köpenhamnsregionen kommer att kraftigt förändra Malmöregionens förutsättningar. En stor marknad uppkommer, kultur- och nöjesutbudet i Köpenhamn blir mer tillgängligt för befolkningen i Malmöregionen, universitet och högskolor kan samarbeta enklare och bättre och norra Europas största K-region skapas. Malmöregionen blir en del av Nordens befolkningsmässigt största storstadsregion. Detta i sig ger Malmöregionen stora utvecklingsmöjligheter. En fast förbindelse över Öresund innebär också att Malmöregionen blir attraktiv ut lokaliseringsynpunkt. Närheten till kontinenten, tillgång till välutbildad arbetskraft och goda kommunikationer kommer att resultera i en stark expansion i regionen. Detta innebär också att utfasningen av mogna branscher kommer att påskyndas, vilket dock kan resultera i en ökad arbetslöshet för den lågutbildade delen av arbetskraften. För att undvika detta bör det satsas på vidareutbildning av arbetskraften så att en strukturellt betingad arbetslöshet inte uppkommer.

Det är således vår uppfattning att utvecklingen mot ett alltmer dominerande centrum bör brytas och att utvecklingen mot tre centra istället bör stimuleras. Denna utveckling bör dock ta fasta på de olikartade förutsättningar som finns i de tre storstadsregionerna. Det är också vår uppfattning att en utveckling mot tre centra vinner såväl storstadsregionerna som hela landet på.

Storstädernas betydelse för den internationella konkurrenskraften

En positiv utveckling i de svenska storstadsregionerna stärker landets ekonomiska konkurrenskraft. Nya expansiva verksamheter har den bästa grogrunden i storstads- och universitetsregionerna. Ifall dessa verksamheter försvåras i syfte att lokalisera dem till andra delar av landet kommer den internationella konkurrenskraften med tiden att urholkas. Denna inställning drabbar framför allt Stockholmsregionen. Risken är emellertid att företagen föredrar att lokalisera sig till utlandet istället för att verka i Stockholmsregionen eller i någon annan del av landet. Om så blir fallet drabbas inte endast Stockholmsregionen utan även landet i sin helhet.

Stockholmsregionen är också länken mellan övriga delar av landet och den internationella utvecklingen med avseende på nya idéer och ny teknik. Att hämma Stockholmsregionens roll som importhamn för ny teknik innebär således att övriga delar av landet får svårare att tillgodogöra sig nya idéer och ny teknik. Problemet är inte Stockholmsregionens anpassningsförmåga till den internationella konkurrensens ekonomiska och tekniska krav. Snarare är problemet att denna anpassning inte sker tillräckligt snabbt i övriga delar av landet. Slutsatsen blir att länkarna till övriga delar av landet bör stärkas så att spridningseffekter uppnås och tillväxtförlopp genereras. Resultatet blir ett alltmer integrerat näringsliv som omfattar så stora delar av landet som möjligt. Detta bör också få till följd att landets internationella konkurrenskraft stärks.

I ett sådant förlopp bör även Göteborgs- och Malmöregionerna kunna spela en mer aktiv roll genom att infrastrukturen byggs ut. Storstadsregionerna blir då kontakten mellan olika delar av landet och den internationella utvecklingen.

Storstädernas roll i den nationella och regionala utvecklingen

Omvandling och förnyelse är ingen kontinuerlig och rumsligt jämnt fördelad process. Vissa regioner ligger före och andra ligger efter. Detta ligger i hela förnyelseprocessens natur. I omvandlingen mot ett kunskaps- och informationssamhälle har storstadsregionerna - särskilt Stockholmsregionen - och universitetsorterna kommit längst.

Denna ojämna utveckling är dock inte till skada för landets ekonomiska utveckling utan snarare tvärtom. Som visats fungerar framför allt Stockholmsregionen som importhamn för ny teknik. Som nämndes ovan är det vår uppfattning att ett hämmande av Stockholmsregionens utveckling kommer att försvåra denna teknikimport och därigenom även spridningen av ny teknik till övriga regioner. Istället är det vår uppfattning att länkarna mellan storstadsregionerna och övriga regioner bör kortas och förstärkas så spridningen av ny teknik från storstadsregionerna till övriga regioner underlättas och stimuleras. I denna utveckling kommer såväl infrastrukturella satsningar som utbildningsatsningar att spela en stor roll.

Storstädernas utbildningsatsningar påverkar såväl storstadsregionerna som övriga regioner positivt. Även om den mätbara effekten är störst i de regioner där satsningarna görs kommer även andra regioner att påverkas positivt. Dels är utbildning en sund investering som påverkar tillväxten positivt, dels innebär en ökad utbildningskapacitet i storstadsregionerna att övriga regioner inte "dräneras" på kompetens i den utsträckning som annars blir fallet. Effekten blir att omvandlings- och förnyelseprocessen underlättas i samtliga berörda regioner. Studier har visat att den största effekten på nationell nivå av en utbyggd högskoleutbildning erhålles ifall man anlägger ett universitet i den södra delen av Stockholmsregionen (Andersson Å E, 1988). Detta skulle även vara till fördel för den inomregionala balansen i regionen och göra Södertörn mera attraktivt ur lokaliseringssynpunkt. En utbyggd högskoleutbildning på Södertörn skulle även vara ett medel för att dämpa överhettningstendenserna i den norra regiondelen.

Stadens roll i den nationella och regionala utvecklingen

Omställning och förnyelse är inget kontinuerligt och tråkigt, utan förändrad process. Många ser dock förändring som något som sker i sig själva, och förändringens natur är utveckling. Detta innebär att förändring är något som sker i sig själva, och förändring är något som sker i sig själva.

Stadens roll i den nationella och regionala utvecklingen är att vara en motor för förändring. Detta innebär att staden ska vara en plats där nya idéer och tekniker utvecklas och där de kan spridas till andra delar av landet. Staden ska också vara en plats där människor kan mötas och utbyta idéer, och där de kan skapa nya nätverk och samarbeten. Detta innebär att staden ska vara en plats där människor kan mötas och utbyta idéer, och där de kan skapa nya nätverk och samarbeten.

Stadens roll i den nationella och regionala utvecklingen är att vara en motor för förändring. Detta innebär att staden ska vara en plats där nya idéer och tekniker utvecklas och där de kan spridas till andra delar av landet. Staden ska också vara en plats där människor kan mötas och utbyta idéer, och där de kan skapa nya nätverk och samarbeten. Detta innebär att staden ska vara en plats där människor kan mötas och utbyta idéer, och där de kan skapa nya nätverk och samarbeten.

KAPITEL 2

INFRASTRUKTURENS UTBYGGNAD OCH NÄRINGSLIVETS UTVECKLING

I kapitel 1 har vi redovisat storstadsregionernas strukturella utveckling och dragit slutsatsen att infrastrukturen behöver förbättras för att stärka storstädernas roll i den ekonomiska utvecklingen. I alla tre storstadsregionerna behöver en framtida näringslivsutveckling stimuleras genom förbättrade trafiksystem. Särskilt Göteborgs- och Malmöregionerna behöver utveckla ett mer differentierat näringsliv. Investeringar i infrastrukturen är nödvändiga för att landet ska kunna behålla sin struktur med tre storstäder och samtidigt vidmakthålla Stockholmsregionens strategiska roll för importfunktioner och andra internationella kontakter.

Kommunikationerna behöver förbättras

- mellan de tre storstadsområdena inbördes
- mellan respektive storstadsområde och utlandet
- mellan storstadsområdena och omgivande landsdelar
- inom storstadsområdena

Utvecklad trafikstruktur i storstadsområdena är också nödvändigt av miljöskäl. Fler arbetsresor och godstransporter kan föras över till miljövänliga transportmedel och nya förbindelser medför kortare transportsträckor.

I detta kapitel redovisar vi främst vår syn på behoven av åtgärder för att förbättra trafiksystemen i storstadsregionerna. Många av de resonemang vi för är tillämpliga även på andra delar av storstadsområdenas infrastruktur, särskilt de kommunaltekniska anläggningarna för bl a vatten och avlopp, energi och avfallshantering. I slutet av kapitlet vidgar

vi resonemanget till att även diskutera behoven att utveckla infrastrukturen i vidare mening.

MILJÖSITUATIONEN I STORSTADSOMRÅDEN

Storstadsregionerna tillhör landets mest miljöstörda områden, både på grund av belastningarnas omfattning och på grund av att så många människor direkt berörs av förhållandena där.

Göteborg och Malmö är båda belägna vid kustområden, som är särskilt exponerade för föroreningar i luften och havet från Europas högindustrialiserade och tätbefolkade delar. I både Göteborg och Malmö har det länge funnits tung miljöstörande industri. I Skåne odlas också marken intensivt genom högavkastande jordbruk. Tillsammans med föroreningar från de många hushållen och den växande trafiken blir belastningen på naturen hög.

I Stockholmstrakten är förutsättningarna mer gynnsamma, både geografiskt och med avseende på naturförhållandena. Där finns inte heller så omfattande industriverksamhet eller intensiv odling som i de andra storstadsregionerna. Däremot är folkmängden större, bebyggelsen tätare och trafiken mycket mer omfattande.

På uppdrag av regeringen har regionala miljöanalyser sammanställts inom alla landets länsstyrelser. De utgör en redovisning av de viktigaste miljöproblemen och orsakerna till miljöproblemen i respektive län anges. Följande redovisning av miljösituationen i storstadsområdena är grundade på beskrivningar i de miljöanalyser som sammanställts av länsstyrelserna i respektive storstadsregion. Uppgifter har också hämtats från kommunernas förslag till översiktsplaner, förslag till regionplan för Stockholms län mm.

Miljösituationen i Stockholmsregionen

Undersökningar i Stockholms län visar att mineraljordens övre skikt är starkt försurat. Medelvärdet för pH är minst lika lågt som på västkusten. Likaså är värdena för utbytbar aluminium lika höga eller högre än de redovisade värdena från västkusten, där skogsjordarna är både magrare och i många fall har en högre försurningsbelastning än i Stockholms län. Detta visar att försurningen i den övre delen av mineraljorden har gått överraskande långt mot bakgrund av det goda utgångsläget med kalkrika jordarter. I djupare markskikt finns fortfarande en betydande buffertförmåga. För känsliga ekosystem är den aktuella depositionen av svavel och kväve dubbelt så stor som den kritiska belastningen. Omfattande skador på gran har påvisats.

Av länets sjöar är ca 10-15% sura eller hotade av försurning. Några är sura av naturliga skäl. De flesta sjöarna i länet skyddas av att de djupare markskikten med sin höga kalkhalt har kvar förmågan att neutralisera sur nederbörd och surt markvatten.

En stor del av länets kustvatten är övergödda. Merparten av kväve- och fosfortillförseln till kustvattnen kommer via de stora reningsverken. Trots betydande förbättringar är näringstillförseln fortfarande alltför stor. Även en stor andel av länets sjöar och vattendrag är näringsrika, delvis till följd av utsläpp från hushåll.

Produktionen av avfall och slam är mycket omfattande. Stora mängder av bl a bly, kadmium, zink och kvicksilver har lagrats i avfallsupplag. Det blir allt svårare att finna lägen för nya avfallsanläggningar för att kunna ta hand om och bearbeta den ökande mängden miljöfarligt avfall.

Luftföroreningarna är ett av de allra största miljöproblemen i Stockholms län, och då framför allt i Storstockholmsområdet. Sedan utsläppen från uppvärmningsanläggningar sjunkit genom fjärrvärmesystemets utbyggnad förorsakar nu vägtrafiken de mest betydande utsläppen. Stora punktutsläpp förekommer också från andra verksamheter t ex energi- och värmeproduktion och vissa industrier. Luft-

föroreningssituationen är otillfredställande ur både miljö- och hälsoskyddssynpunkt. I Stockholm överskrids WHO:s riktvärden för koloxid och/eller kväveoxid på innerstadsgator där det bor 60 000 människor. I andra kommuner med stark trafik i Stockholms närhet t ex Solna, förekommer höga halter i bostäder och arbetsplatser. Under vår och sommar har dessutom ett flertal överskridanden av WHO:s riktvärden för ozon registrerats. Det buller som alstras av trafiken medför att ca 100 000 boende i länet exponeras för ljudnivåer utomhus över 65 dB(A). Ca 40 000 personer bor längs gator där ljudnivån överskrider 70 dB(A). Vid nybyggande är målsättningen att bullernivån utomhus inte ska överstiga 55 dB(A).

Den slutsats som kan dras av en genomgång av Stockholmsregionens miljöproblem är att kraftfullare åtgärder måste vidtas mot i första hand biltrafikens utsläpp.

Miljösituationen i Göteborgsregionen

Många mark- och vattenområden är starkt försurade. Den naturliga produktionsförmågan är starkt hotad i skogsmarkerna och kan i flertalet sjöar endast upprätthållas genom kalkning. En känslig naturmiljö i kombination med förorenande utsläpp försvårar miljösituationen.

Kustvattnen är övergödda med åtföljande kraftiga störningar i de ekologiska systemen. Göta älvs vattenkvalitet har förbättrats starkt under senare år. Detta beror på de successivt ökade kraven på rening av avloppen från tätorter och industrier. Utsläpp av vissa kemikalier utgör dock fortfarande ett stort problem. Havsvattnet vid älvmyrningen påverkas starkt av älvens vatten och av utsläppet från avloppsreningsverket. Tillgången till närsalter blir hög liksom halten av giftiga tungmetaller. Utsläppen till vatten härrör främst från avloppsreningsverk, enskilda avlopp, industrier och avfallshantering.

Fordonstrafik, uppvärmning och industriprocesser ger de största bidragen till luftföroreningarna. Hisingen är ett av landets mest utsatta

områden när det gäller luftföroreningsutsläpp. Tung industri och trafikleder med en kraftig genomfartstrafik ligger tätt intill bostäder. I stadens centrala delar är bilavgaserna den dominerande luftföroreningen. Trafiken medför utsläpp av koloxid, kolväten och kväveoxider, uppvärmningen medför svaveloxider och kväveoxider och industriprocesserna medför framför allt kolväten. Trafiken innebär också svåra bullerproblem och olycksrisker vid transporter av farligt gods.

Av Göteborgs totala vägtrafikarbete utförs ca 40 procent av förortsbor. Stora framkomlighets-, miljö- och trafiksäkerhetsproblem finns på huvudvägnätet. På senare tid har genomfartstrafiken ökat kraftigt genom de miljö känsliga delarna av staden. Göteborgs läge vid Göta älv, där ett flertal dalgångar går samman, ökar problemen vid inversion. Möjligheterna att styra bort trafik från centrumområdet försvåras idag av bristande kapacitet eller avsaknad av ringleder, terminallokaliseringar mm.

Regeringen tillkallade 1987 en särskild delegation för att initiera och samordna åtgärder för att göra Hisingen i Göteborgs kommun väsentligt renare inom en tioårsperiod. Delegationen avgav 1989 en rapport i vilken konstaterades att de stora industriella utsläppskällorna på Hisingen är väl kända och möjliga att åtgärda lokalt. Industrins och hamnarnas utsläpp kan enligt rapporten minskas kraftigt. Miljöproblemen till följd av trafiken och hanteringen av produkter, kemikalier och avfall är generellt sett de största och också de svåraste att åtgärda. Från samhällets sida sker inte något metodiskt bevaknings- och åtgärdsinriktat arbete i län och kommuner. På avfallssidan finns många särintressen ute i kommunerna, som kan innebära svårigheter att driva frågorna från miljösynpunkt. Många huvudmän arbetar med planeringen av trafiken och ansvarar för olika delar. Från miljösynpunkt saknas dock en samlad huvudman inom tätortsområdet som kan se till att beslutade miljömål uppnås.

Miljösituationen i Malmöregionen

Malmöregionens miljösituation bestäms till stora delar av det geografiska läget. Sydvästliga vindar för föroreningar från de stora industriområdena i Europa in över Skåne. Drygt 80 procent av svavlet och en något mindre del av kvävet beräknas komma med vinden. Nedfallet är upp till 10 gånger större än markens tålighet. Det sker också stora utsläpp till haven från andra länder. Utöver utsläppen från länet påverkar föroreningar från Danmark, Östersjön och Kattegatt vattenkvalitet, livsmiljö och produktionen i Öresund. Arbete för att förbättra miljön måste därför även ske internationellt.

Malmöhus län har idag några av landets suraste skogsjordar. Ett stort antal träd i skogarna uppvisar skador. Hälften av skogsmarkens näringsförråd har försvunnit under ett par årtionden till följd av markförsurningen. Fosfatbrist råder redan. Skogsjordarna är allmänt kvävemättade. Skogsproduktionen gynnas av kvävetillgången, men kvävemättnaden påskyndar urlakningen av markens näringsämnen. Detta förstärker markförsurningen ytterligare. Aluminiumjoner frigörs i sura jordar och förekommer för närvarande i sådana koncentrationer att de utövar giftverkan på träd, markvegetation och i marken levande djur. Giftiga tungmetaller frigörs också i sura jordar. Det är numera svårt att föryngra bokskogen i västra Skåne.

Kadmium transporteras från skogsjordarna med markvattnet ut i bäckar och jordbrukslandskapets vattendrag. Vattendragen i urbergsbygden liksom grundvattnet i dessa områden är kväverika och i många fall försurade. Åkermarken läcker näringsämnen till grund- och ytvattnet. Kväveläckaget är så stort att nitrathalten i grundvattnet på sikt kan komma att överstiga WHO:s gränshälsovärde och bli otjänligt som dricksvatten. Stora kvävemängder transporteras årligen till havet, som också får ta emot utsläpp av kolväten, tungmetaller och närsalter från industrier och reningsverk. Belastningen på havet är alltför hög.

Merparten av de lokalt alstrade svaveldioxiderna kommer från uppvärmning och större delen av kolvätena och kväveoxiderna från trafiken.

Öresund är relativt kraftigt förorenat av både industriella och kommunala utsläpp samt av närsalttillförsel från jordbruket. Genom Öresund sker också en omfattande transport av närsalter från Östersjön upp utefter den svenska västkusten. Kraftigt förhöjda halter av kväve och fosfor i vattnet leder till problem med syrebrist. Samtidigt sker en förgiftning av vatten och bottnar med tungmetaller och icke nedbrytbara kemikalier.

I Malmö innerstad är belastningen av bilavgaser betydligt större än av industrins och energiproduktionens utsläpp. Det är dock endast längs vissa större gator som gällande gränsvärden för kväveoxider och koloxid överskrids. Trafiken medför även buller och olycksrisker vid farliga transporter.

Regeringen har i januari 1989 tillsatt en delegation för att initiera och samordna åtgärder som väsentligt kan förbättra miljön i västra Skåne inom en 10-årsperiod. Delegationen ska avrapportera sitt arbete senast 1 december 1990. Åtgärdsbehov avseende bl a kemiska produkter, energi och trafik är föremål för särskilda delprojekt.

Storstads trafikens hälso- och miljöeffekter

Storstads trafikkommittén (STORK) har i sitt betänkande "Storstads trafik 2 - Bakgrundsmaterial" (SOU 1989:15) redovisat hälso- och miljöeffekter till följd av storstädernas trafik. Trafiken anges vara den avgjort största källan till miljöstörningar i storstadsregionerna. Värst är luftföroreningarna och de lokalt höga bullernivåerna utmed trafikleder och hårdtrafikerade gator. Utsläppen i storstadsregionerna är av dominerande betydelse för halterna av föroreningar i luften. Dessa svarar för hälsoproblem och direkta skador på vegetation, anläggningar och byggnader.

Enligt kommitténs redovisning bor 30 000 människor i Göteborg, 60 000 i Stockholm och 10 000 i Malmö utmed gator där luftföroreningarna överskrider WHO:s riktvärden för koloxid och/eller kväveoxid. Lika många arbetar utmed sådana gator. Utsläppen av partiklar och kolväten i våra största tätorter är så höga att de förmodas orsaka förhöjd cancerfrekvens och andra hälsoproblem. I Stockholm finns 45 mil gator med bullernivåer över 65 dB(A). Utmed dessa gator bor ca 100 000 människor. I Göteborgsregionen bor ca 40 000 personer utmed gator med fastigheter som utsätts för lika höga bullernivåer. I Malmö är ca 15 000 invånare utsatta för motsvarande bullernivå.

Hälsoproblemen till följd av storstadstrafiken orsakas till stor del av den tunga trafiken. Dieselmotorerna i de tunga fordonen sprider cancerogena och mutagena ämnen. Stora mängder partiklar släpps ut med avgaserna till följd av ofullständig förbränning. De tunga fordonen orsakar också besvärande buller- och trafiksäkerhetsproblem. För närvarande sker en snabb övergång till mer miljövänliga motorer med andra drivmedel än dieselolja i kollektivtrafikens busspark till följd av samordnat agerande från kollektivtrafikens huvudmän vid upphandling av nya bussar. Det sker dock inte någon motsvarande utveckling av lastbilarnas motorer. De nya krav på utsläpp från tung trafik som ska gälla obligatoriskt från 1994 innebär att utsläppen av miljöstörande ämnen halveras men de minskar inte partikelutsläppen.

Även personbilstrafiken orsakar hälsovådliga avgasutsläpp. Dessa kan renas med katalysator teknik. Katalytisk avgasrening är obligatoriskt från och med 1989 års bilmodeller. Vid landsvägskörning i jämn fart har katalysatorerna god reningsverkan. Vid kallstart och ryckig körning, som i storstadstrafiken, är reningen av bensinmotorernas avgaser dock ofullständig trots katalytisk avgasrening. Biltrafikens hälsoskadliga effekter kommer därför till stor del att bestå i storstadsområdena, trots att katalytisk avgasrening ska installeras på alla personbilar.

Surt regn ger upphov till korrosionsskador på olika material, som orsakar mycket stora reparations- och underhållskostnader samtidigt som kulturvärden hotar att vittra sönder. Luftföroreningarna från

trafiken får också effekter på naturmiljön. Storstädernas trafik har särskilt stor betydelse för nedfallet av kväve i storstadsregionerna. Utsläppen av kväveoxider har på senare år fått en allt större betydelse för övergödning och försurning av marken i storstadsregionerna. Salpetersyra kommer i högre grad att försura marker och vattendrag. Hittills har försurningen främst orsakats av svavelsyraföreningar till följd av utsläpp från förbränning av fossila bränslen.

Utsläppen av kväveoxid är störst från dieselfordonen och personbilar. De nya reglerna om utsläpp från tung trafik innebär att de miljöstörande ämnena halveras. Den katalytiska avgasreningens begränsade effekter i storstadsområdenas trafikmiljö och den förväntade trafikökningen innebär att inte heller biltrafikens miljöskadliga effekter kommer att undanröjas i dessa regioner.

Koldioxidutsläppen från trafiken bidrar till drivhuseffekten. I Sverige står vägtrafiken för en tredjedel av koldioxidutsläppen, andelen är högre i storstadsregionerna och den ökar kraftigt. Koldioxid går inte att rena bort med känd teknik, katalytisk avgasrening tar inte bort koldioxid. En dieselmotor är uppemot en och en halv gång så effektiv som bensinmotorer. Bensinmotorerna orsakar därmed större utsläpp av koldioxid vid samma bränsleförbrukning. En dämpning av trafiken och en övergång till andra drivmedel fordras för att koldioxidutsläppen från trafiken ska minska.

Riksdagen har beslutat att fyra norrlandsälvar ska bevaras, att kärnkraften ska avvecklas och att koldioxidutsläppen ej bör öka. Om trafikens koldioxidutsläpp kan minskas underlättas övergången till andra energislag. Strävandena bör därför vara att i stor skala föra över storstädernas trafik till kollektiva och miljövänliga transportmedel så att biltrafiken kan minska. På sikt bör renare och snålare motorer ersätta de bensin- och dieseldrivna fordonen, i synnerhet i storstadsområdena.

Trafiksystemen behöver utvecklas

Av detta drar vi slutsatsen att miljöskadorna i storstadsområdena är omfattande trots utbyggd fjärrvärme och minskande industriutsläpp. Biltrafiken orsakar de största miljöproblemen. Även om en stor del av markförsurning och andra skador på naturmiljön orsakas av föroreningar som alstrats utanför regionen, ger luftföroreningar från den växande trafiken ett betydande bidrag till depositionen av föroreningar i storstadsregionerna. Storstädernas trafikutsläpp bidrar också till miljöproblem i andra regioner och till luftföroreningar som orsakar förändringar i jordens atmosfär.

Storstadstrafiken utgör även ett lokalt hälsoproblem. I alla tre storstadsområdena finns lokalt platser med höga olycksrisker, stora avgasmängder och höga bullernivåer till följd av intensiv biltrafik, stor andel tung trafik, farliga transporter och dieselfordon. I synnerhet dieselmotorernas avgaser innehåller hälsovådliga ämnen som är svåra att rena. Trots beslutade regler om avgasrening kommer biltrafikens hälsovådliga och miljöskadliga effekter att bestå i storstadsområdena.

För att förbättra storstadsområdenas miljö behöver trafiklösningarna förändras.

- Biltrafikens totala omfattning måste minska.
- En större andel resor behöver kunna ske med miljövänliga och kollektiva färdmedel.
- Trafikflödena behöver lokaliseras till mindre störande lägen där jämn trafikrytm kan hållas.
- En rationell godshantering behöver möjliggöras utan att riskfylld och tung trafik ska belasta storstadsområdenas centrala och tätbefolkade delar.

- Det behövs också en övergång till färdmedel med mindre hälsovådliga och mer miljövänliga drivmedel.

EKONOMISKA EFFEKTER AV EFTERSLÄPANDE INVESTERINGAR I INFRASTRUKTUR

Sjunkande offentliga investeringar

De reala investeringarna i Sverige har ökat svagt sedan mitten av 1970-talet samtidigt som maskininvesteringarnas betydelse har ökat kraftigt (ERU 1989). En minskande del av investeringarna i infrastrukturens fasta tillgångar finansieras med skattemedel. De kommunala investeringarna i byggnader och anläggningar har fortsatt att minska medan motsvarande statliga investeringar varit stabila.

Investeringarna i det interregionala transport- och kommunikationssystemet uppgick under perioden 1974 - 85 till drygt 62 miljarder kr (1980 års priser). Detta belopp avser investeringar i interregionala vägar, järnvägar, postterminaler, flygplatser och telekommunikationsanläggningar. Under den aktuella perioden har investeringarna i vägar nära nog halverats. Från att ha motsvarat ungefär halva investeringsvolymen 1950 utgör väginvesteringarna nu ungefär en femtedel av landets samlade infrastrukturinvesteringar. Samtidigt har investeringarna i telekommunikationer nästan fördubblats. Dessa båda typer av investeringar svarar för mellan 80 och 90 procent av de totala investeringarna i transport- och kommunikationssystemen.

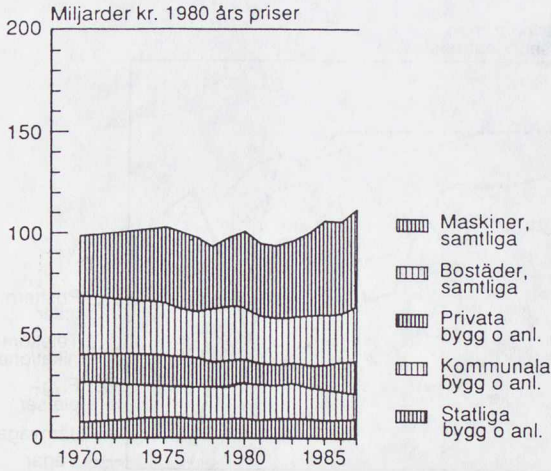
Stockholm - Uppsalaregionens andel av rikets infrastrukturinvesteringar ökade från 20 till 30 procent under perioden 1978 - 1982, efter 1985 minskade andelen till 25 procent. Omfattande investeringar har skett i synnerhet i Stockholm-Uppsalaregionens telekommunikationer. För Västsverige, inklusive Göteborgsregionen, var utvecklingen den motsatta. Regionens andel av investeringarna minskade från knappt 24 procent 1977 till något över 15 procent 1983. Andelen steg sedan till nästan 20 procent 1985.

Finansieringen av de statliga kommunikationshuvudmännens investeringar sker på olika sätt. Vägverkets investeringar finansieras över statsbudgeten medan banverket, luftfartsverket, posten, och televerket är affärsdrivande verk som helt eller delvis ska täcka sina investeringar med intäkter från verksamheten. Under 1980-talet har en allt mindre andel av investeringarna i infrastruktur finansierats via statsbudgeten. Telekommunikationerna, som svarat för en växande andel har till endast ca 30 procent finansierats över statsbudgeten.

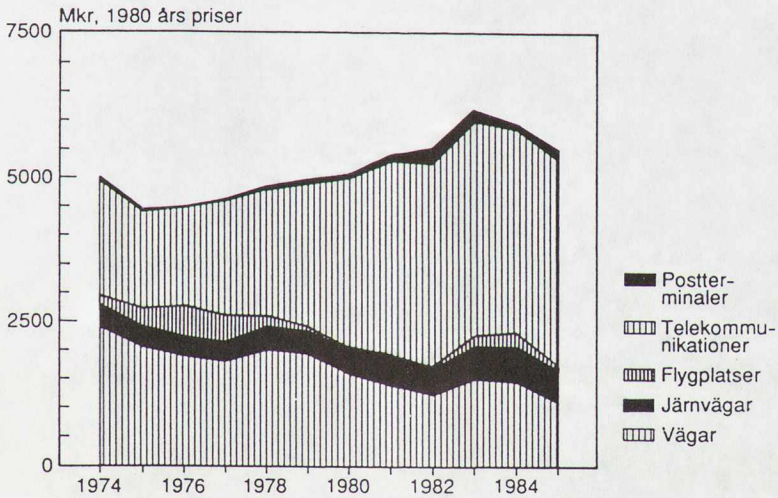
Under 1970 - 1986 skedde det en allmän sänkning av nivån för statsbudgetmedel från de ordinarie anslagen till transportsystemet och telekommunikationssystemet. I stället ökade användningen av tre andra finansieringsformer.

Utöver ordinarie anslag i statsbudgeten har extra anslag gått i första hand till väginvesteringar (beredskapsarbeten, Norrlandspaket, Bergslagspaket etc). Investeringarna i infrastruktur för telekommunikationer har under senare år helt finansierats av ackumulerade vinstmedel och lån på kapitalmarknaden.

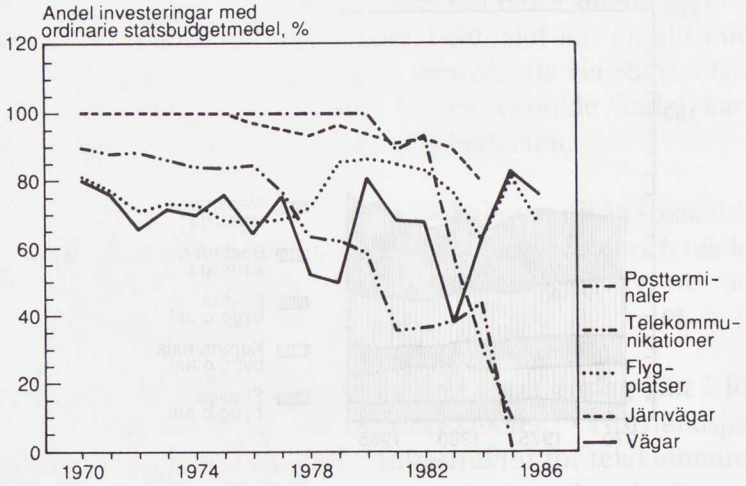
Figur 2:1 Bruttoinvesteringar 1970 - 1987 i byggnader och anläggningar fördelade efter huvudman. Källa: ERU (1989).



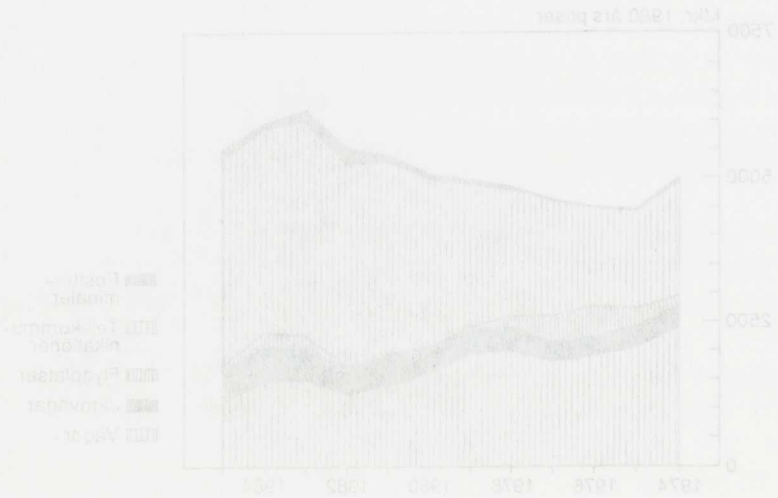
Figur 2:2 Infrastrukturinvesteringar i Sverige 1974-1985. Källa: (ERU 1989).



Figur 2:3 Andel av investeringar infrastruktur finansierade med ordinarie statsbudgetmedel. Källa: (ERU 1989).



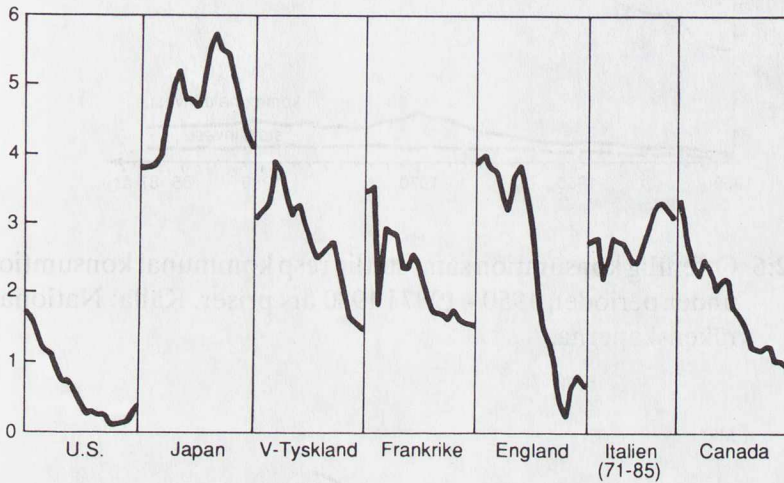
Figur 2:3. Infrastrukturinvesteringar i Sverige 1974-1985. Källa: (ERU 1989).



Internationellt utvecklingsmönster

En liknande utveckling har skett i många andra högindustrialiserade länder. De offentliga investeringarnas kraftigt minskande andel av bruttonationalprodukten har uppmärksammats i flera OECD-länder. Varken utbyggnadsbehov eller underhåll har skett i tillräcklig omfattning.

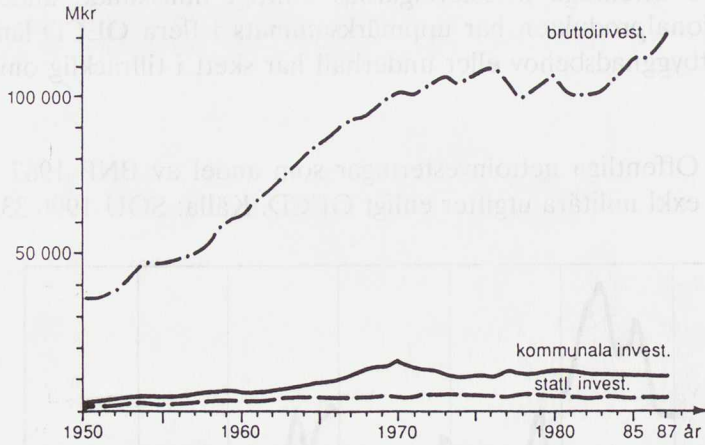
Figur 2:4 Offentliga nettoinvesteringar som andel av BNP 1967 - 85 exkl militära utgifter enligt OECD. Källa: SOU 1990:33.



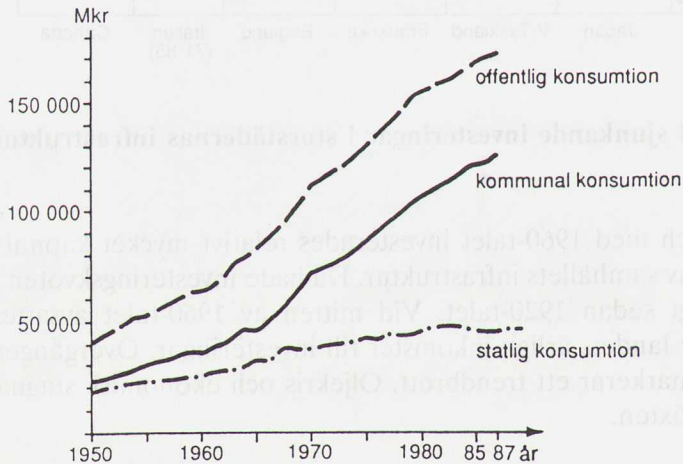
Orsaker till sjunkande investeringar i storstädernas infrastruktur för trafik

Fram till och med 1960-talet investerades relativt mycket kapital i en utbyggnad av samhällets infrastruktur. Då hade investeringskvoten ökat trendmässigt sedan 1920-talet. Vid mitten av 1960-talet avsattes en fjärdedel av landets årliga inkomster till investeringar. Övergången till 1970-talet markerar ett trendbrott. Oljekris och ekonomisk stagnation avlöste tillväxten.

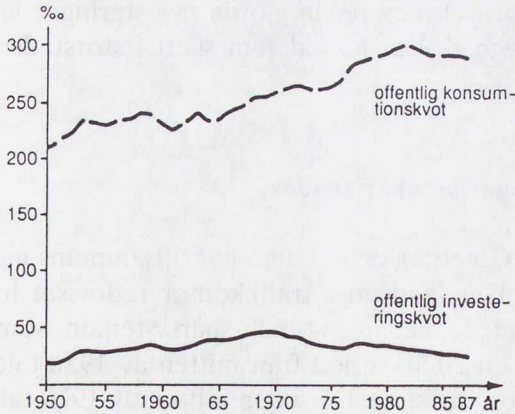
Figur 2:5 Bruttoinvesteringar samt statliga och kommunala investeringar under perioden 1950 - 87 i 1980 års priser. Källa: Nationalräkenskaperna.



Figur 2:6 Offentlig konsumtion samt statlig resp kommunal konsumtion under perioden 1950 - 1987 i 1980 års priser. Källa: Nationalräkenskaperna.



Figur 2:7 Den offentliga konsumtions- respektive investeringskvotens utveckling under perioden 1950 - 1987 Källa: Bearbetning av nationalräkenskaperna.



Totalt sett fortsatte de offentliga utgifterna att öka. Den offentliga sektorn expanderade, vilket bland annat innebar att även de som bodde utanför storstadsområdena fick bättre tillgång till samhällsservice i form av t ex barn- och äldreomsorg samt vårdinstitutioner. Den offentliga konsumtionen ökade liksom transfereringar medan offentliga investeringar i t ex trafikens infrastruktur fick stå tillbaka.

Offentliga investeringar i infrastruktur har sedan mitten av 1970-talet använts för att lösa regionalpolitiska problem till följd av näringslivets strukturomvandling. Investeringar har gjorts där sysselsättningen inom de traditionella basnäringarna minskat.

Med konjunkturuppgången som inleddes 1983 ökade inflyttningen till Stockholmsregionen. De politiska prioriteringarna ledde till att investeringar i infrastruktur medvetet styrdes bort från Stockholm i syfte att dämpa Stockholms expansion och i stället gynna andra delar av landet. I Göteborgs- och Malmöregionen har det dock inte skett några sysselsättningspolitiskt motiverade investeringar i infrastruktur trots betydande strukturomvandlingsproblem.

Då den offentliga investeringstakten avtog var trafikens infrastruktur till stora delar ny och modern. Infrastrukturkapitalets långa livslängd gör att tidigare investerat kapital kan utnyttjas länge utan att investeringar görs. Både underhåll och förnyelse av redan gjorda investeringar kan skjutas upp liksom ny utbyggnad. Det är vad som skett i storstadsregionernas trafiksystem.

Uppskjutna trafikinvesteringar orsakar skador

Gatukontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö har tillsammans med Vägverket och Stockholms läns landstings trafikkontor redovisat hur storstädernas trafik ökat kraftigt medan väg- och spårsystemen, som i huvudsak tillkommit under en 20-årsperiod från mitten av 1950-talet, blivit allt mer förslitna och otillräckliga. De sedan mitten av 1970-talet snabbt ökande behoven av investeringar har inte kunnat tillgodoses. De begränsade resurserna har också inneburit att såväl underhåll som nödvändig förnyelse blivit eftersatt.

Med ett fortlöpande slitage och åldrande äventyras anläggningarnas funktion. Kapacitetsbrist, trafikstörningar, förslitning av tunnelbanan i Stockholm och förbud för tung trafik på grund av nedsatt bärighet på t ex Göta Älvsbron i Göteborg är tydliga exempel på sådana effekter. Överbelastningar på gatunäten medför kostsamma tidsförluster inte minst för buss- och distributionstrafiken. Biltrafiken söker sig till mindre trafikerade gator. Både miljöproblemen och trafiksäkerhetsproblem ökar; även inom bostadsområden där åtgärder för att sanera trafiken vidtagits. Bristen på investeringsmedel skapar problem för människorna och för miljön. Näringslivets utveckling hämmas.

Produktiviteten beror av investeringar

Det är uppenbart att vidmakthållande och utbyggnad av infrastrukturen, inte minst trafiken, har direkt betydelse för produktiviteten i ekonomin.

Trafikinvesteringarnas sjunkande andel av BNP kan utgöra en del av förklaringen till den svaga produktivitetsutvecklingen i svenskt näringsliv. Detta samband är tydligt i storstäderna.

BEHOV AV UTVECKLADE TRAFIKSYSTEM

Trafikbelastningarna i storstäderna är i genomsnitt väsentligt större än i landet i övrigt. På de knappt två procent av landets vägnät som finns i storstadsområdena utförs ca 25 procent av allt trafikarbete. Trots att de spårbundna kollektivtrafiknäten har en förhållandevis liten linjelängd svarar de för en stor del av kollektivtrafikarbetet. Såväl uttryckt i personresor som i vagnkilometer svarar de spårbundna systemen i Stockholmsregionen för ca hälften av kollektivtrafiken.

Mellan 1970 och 1987 har biltrafiken i riket ökat med drygt 2,5 procent per år. Ökningen har varit särskilt stor de senaste åren. Antalet bilresor per 1000 invånare har i Stockholms län ökat med 17 procent under perioden 1980 - 87. Kollektivtrafikresandet har med samma mått sjunkit med 7-8 procent. I Stockholm har ökningen av antalet passager över innerstadssnittet från 1982 till 1988 ökat med nära 5 procent per år. Transportrådet anger en förväntad ökning av biltrafiken i länet under perioden 1985-2000 till 25-30 procent. I regionplaneförslaget för Stockholms län uppskattas dock ökningen räknat från 1980 bli 40-45 procent till år 2000 och 70-75 procent till år 2010.

I Göteborgs stad har biltrafiken ökat med 3-4 procent per år. Biltrafiken över kommungränsen har ökat med mer än 30 procent sedan 1980. Resandet med Göteborgs spårvägar har minskat de senaste 4 åren med 9 procent. Den regionala kollektivtrafiken med GLAB har ökat kraftigt under samma tid, dock från en blygsam utgångsnivå. Läns-

styrelsen i Göteborgs- och Bohus län bedömer att den framtida ökningen av trafikvolymerna på såväl gods- som personsidan sannolikt blir väsentligt större än för riket i genomsnitt bl a mot bakgrund av den stora och ökande internationella trafikandelen.

I Malmö har resandet med Malmö lokaltrafik minskat med 12 procent mellan 1985 och 1987, medan biltrafiken har ökat med några procent varje år. Länsstyrelsen bedömer att trafikökningen kan förväntas bli förhållandevis stor i länet. Trafiken tenderar att tättna vid de största orterna och vid utskleppnings- och utresehamnarna. Enligt transportrådet beräknas utrikestrafiken öka dubbelt så fort som inrikestrafiken. Även arbetspendlingen är mycket omfattande i länet.

I storstadsområdena ökar personbilstrafiken mer än folkökningen. Det beror delvis på att transportsträckorna ökar eftersom nya bostäder och arbetsplatser lokaliseras allt längre från centrum, mobiliteten ökar och att människor i större utsträckning väljer att använda bilen vid resor i ytterområdena än i storstadens centrala delar.

Inomregionala trafiksystem

Åtgärdsbehoven varierar mellan orterna. I Göteborg och Malmö finns idag endast begränsad spårbunden kollektivtrafik, i Stockholm behövs både reinvesteringar och utbyggnader av det spårbundna kollektivtrafiksystemet. I alla storstadsområdena diskuteras behov av utbyggda kringfartsleder och lokalisering av nya terminaler för godshantering. Alla storstadsområden berörs av diskuterade utbyggnader för pendeltågstrafik på järnvägsnätet och i Skåne är frågan om en fast förbindelse mellan Malmö och Köpenhamn av stor betydelse.

I alla tre storstadsområdena pågår ett omfattande arbete med att utveckla förslag till nya trafiklösningar. Samtidigt pågår arbete med kommunernas översiktsplaner som ska vara avslutat före 1 juli 1990. Banverket, vägverket, luftfartsverket och andra berörda statliga organ är delaktiga i den regionala dialogen bl a genom samrådsprocessen

kring de översiktliga planerna för markanvändningen och samordnad planering inom länen av trafikinvesteringarna.

I Stockholmsregionen är förutsättningarna att hantera de växande trafikproblemen på flera sätt mer gynnsamma än i de båda andra regionerna. Detta beror till stor del på de administrativa reformer som genomfördes i Stockholms län under 1960- och 1970-talen, då Stockholms stad och län gick samman i ett storlandsting med ansvar för bl a kollektivtrafiken samt för trafik- och regionplaneringen i länet. I Stockholmsregionen bedrivs för närvarande parallellt arbete med kommunala och regionala planer för markanvändning och planering för trafik, miljö, bostadsbyggande, energi mm. Ambitionen är att politiska ställningstaganden ska kunna ske ungefär samtidigt. Många avgörande regionala trafikfrågor är ännu ouppklarade. Det gäller bl a kringfartsleder, nya tvärspårvägar och utbyggnad av fler järnvägsspår för lokal- och fjärrtåg genom centrala Stockholm.

Den administrativa splittringen i Göteborgsregionen med nio kommuner, tre län, tre landsting och en landstingsfri kommun - Göteborg - försvårar planeringsarbetet, i synnerhet för trafikförsörjningen. Göteborgsregionens kommunalförbund, som nyligen har utsetts till regionplaneorgan, utreder emellertid trafikfrågor inom regionen. I Göteborg kommer flera viktiga markanvändningsfrågor att redovisas först i kommunens nästa översiktsplan. Kommunen bedriver ett eget utredningsarbete kring trafikförsörjningsfrågor.

I Malmöregionen finns inget regionplaneorgan som samordnar kommunernas planering av markanvändning, trafiksystem och andra planeringsfrågor inom det gemensamma tätortsområdet. Enligt de förslag till översiktsplaner, som nu utarbetas, avser några kommuner att hålla markreservat för nya spår och vägar. Marken där motsvarande trafikanläggningar skulle behöva fortsätta inom andra kommuner avses få annan användning. Planeringen stämmer inte överens olika kommuner emellan. Ett gemensamt mellankommunalt utredningsarbete om utbyggd järnvägstrafik för kollektivtrafik pågår och förändrade former

för planering och drift av kollektivtrafiken i regionen är under utveckling.

Fjärrtrafiksystem

På grundval av riksdagens trafikpolitiska beslut 1988 har regeringen uppdragit åt banverket, luftfartsverket, sjöfartsverket och vägverket att utarbeta och redovisa långsiktiga investeringsplaner. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast 1 jan 1991. Den samordnade planeringen syftar till att ge regering och riksdag bättre överblick över framtida större investeringar. Planeringsarbetet omfattar även bedömningar av långsiktiga utvecklingstendenser för transportsektorn, olika regioners känslighet för olika slag av emissioner samt konsekvenserna för bebyggelseplanering och hushållningen med naturresurser av den långsiktiga investeringsplaneringen.

Landets länsstyrelser har gjort långsiktiga bedömningar av samhällsutveckling och transportbehov i respektive län som underlag för upprättande av en sådan tioårig riksvägs- och länstrafikanläggningsplan. Utbyggnadsprojekt för perioden 1991 - 2000 har förtecknats och en långsiktig bedömning av behovet under perioden 2000 - 2010 har angivits. Redovisningarna omfattar riksvägar och länstrafikanläggningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län har baserat sin projektförteckning på regionplaneförslaget. Behovet av att satsa på en modernisering och utbyggnad av ny kapacitet i spårtrafiken samt kringfartslederna framhålls särskilt. Länsstyrelsen konstaterar att när det gäller länstrafikanläggningar tar pågående och förskottade objekt nästan helt de tre första årens medelsutrymme i anspråk om inte tilldelningen avsevärt utökas. Länsstyrelsen anser det därför inte meningsfullt att nu inbördes rangordna övriga objekt.

Vad gäller utbyggnader av det nationella väg- och järnvägsnätet framhåller länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län i sin rapport Transportvision betydelsen av att väg E6 byggs ut till motorväg till

norska gränsen, väg 40 byggs ut till motorväg mellan Göteborg och Borås, dubbla järnvägsspår byggs på Västkustbanan samt att Bohusbanan upprustas och förlängs till Norge med dubbelspår söder om Uddevalla. Även från Hallands och Älvsborgs län betonas fjärrtransporternas betydelse för den regionala utvecklingen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län betonar den långsiktiga betydelsen av utvecklade förbindelser med Danmark, kontinenten och Östeuropa liksom fasta förbindelser Malmö - Köpenhamn. Fasta förbindelser över Öresund skulle även vidga samarbetsmöjligheterna mellan Sturups och Kastrups flygplatser och ytterligare förstärka de båda flygplatsernas ställning. Läget beträffande den framtida färjetrafiken över länets hamnar är oklar. Introduktion av snabbtåg på sträckorna Malmö - Stockholm och Malmö - Göteborg anges vara av stor betydelse för länets utveckling. En utbyggnad av Västkustbanan till genomgående dubbelspår med tunnel under Hallandsåsen och behov av att rusta upp järnvägen Malmö - Ystad framhålls särskilt. En utbyggnad av stamvägar och stomjärnvägar till genomgående hög standard och kapacitet bedöms angelägen.

Utbyggnader och förbättringar av det nationella stamvägnätet som föreslås av vägverket berör även storstadsregionerna. Fortsatt stora ökningar av gods- och persontransporter förutses på vägnätet även om kollektivtrafik och järnvägsnät byggs ut.

Vid banverket pågår arbete med att upprätta långsiktiga planer för perioden 1991 - 2000 beträffande nyinvesteringar. Bland de storprojekt som redan idag kan pekats ut som de samhällsekonomiskt mest lönsamma har de flesta anknytning till storstadsregionerna: Arlanda-banan, Mälarbanan (Stockholm-Västerås/Eskilstuna Örebro), anpassning av banorna Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö till snabbtåg samt kapacitetsutbyggnad på Västkustbanan. Den av riksdagen beslutade investeringsnivån är dock långt ifrån tillräcklig i förhållande till de av banverket angivna behoven.

Även SJ planerar investeringar i bl a snabbtåg, fjärtågstationer och andra typer av terminaler för järnvägstrafiken som berör de tre storstadsregionerna. Inom SJ har påbörjats en ekonomisk rekonstruktion som syftar till att verket av egen kraft ska kunna konsolideras samtidigt som utrymme skapas för att genomföra nödvändiga investeringar så att järnvägstrafiken kan utvecklas.

Luftfartsverket planerar en utbyggnad av Arlanda flygplats. Ytterligare utbyggnader av Stockholmsregionens flygkapacitet bedöms av verket därutöver vara erforderliga bl a till följd av den växande flygtrafiken. Även på Landvetter och Sturup ökar trafiken. Terminalen på Sturup kommer att byggas ut till dubbel kapacitet inom en treårsperiod.

Inomregional strategi saknas

I storstadsregionerna finns således inte några färdiga program för att genomföra olika trafikprojekt och inte heller någon gemensam inomregional strategi för hur trafiksystemen ska utvecklas i respektive storstadsområde. För att detta ska kunna åstadkommas fordras ett samordnat agerande från såväl berörda kommuner som från landsting, länsstyrelser och andra statliga verk och myndigheter.

I Stockholmsregionen där det bedrivits en inomregional utrednings- och planeringsverksamhet till grund för kommunernas översiktliga planering kan underlag för politiska ställningstaganden i kommuner och landstingets regionplane- och trafiknämnd förväntas föreligga under 1990. I Göteborgs- och Malmöregionerna är det svårare att utarbeta motsvarande underlag och att åstadkomma en inomregional samordning.

HUVUDMANNASKAP FÖR TRAFIK

Kollektivtrafiken

År 1978 beslutade riksdagen att det skulle finnas en huvudman för kollektivtrafiken i varje län. Syftet var att förbättra förutsättningarna för den lokala och regionala kollektivtrafiken och att underlätta införandet av länskort i trafiken. Landstinget och kommunerna skulle gemensamt bilda länshuvudmannen och de kunde välja mellan formerna kommunalförbund och aktiebolag. Enligt senare riksdagsbeslut ansvarar länshuvudmännen även för den lokala och regionala persontrafiken på järnväg. Formerna för huvudmannaskap har modifierats så att också antingen landstinget ensamt eller kommunerna gemensamt kan vara huvudman. Huvudansvaret för planering av kollektivtrafikens utbyggnad ligger således på kommuner och landsting.

I Stockholmsregionen har landstinget ensamt ansvar för kollektivtrafiken genom sitt aktiebolag SL. Ett enhetligt taxesytem har funnits sedan början av 70-talet. I Malmöregionen och i synnerhet i Göteborgsregionen stämmer inte landstingens och länens indelning med storstadsregionens funktionella tätortsområde. Landstingen har samma indelning som länen - med undantag för Göteborg och Malmö kommuner som är landstingsfria kommuner.

I Göteborgsområdet är planering av nya regionala trafikanläggningar och tilldelning av investeringsmedel särskilt komplicerade. Planering och statlig medelstilldelning till trafikinvesteringar i regionen sker via tre länsstyrelser, vägverket och banverket. Ingen länshuvudman för kollektivtrafik täcker ensam hela tätortsområdet. Huvudmannen för förortstrafiken (GLAB) samägs enligt ett komplicerat mönster av huvudmännen i de tre berörda länen samt ett förbund av kommuner. Kollektivtrafiken i Göteborgs kommun är skild från den inom tätortsregionen i övrigt såväl vad gäller framtidsinriktad planering som ansvar för löpande verksamhet.

I Malmöregionen har huvudmannaskapet för den kollektiva trafiken organiserats i ett aktiebolag ägt av Malmöhus läns landsting och kommunerna gemensamt. Problem med underskottsfordelning, oklar organisation och splittrat planeringsarbete har motiverat en översyn av organisationsförhållandena. Ett förslag har utarbetats om att Malmö kommun och Malmöhus läns landsting gemensamt tar över huvudansvaret för bustrafiken i länet med möjlighet för kommunerna att därutöver själva köpa ytterligare trafik.

De statliga länstrafikanlagen fördelas länsvis. Hittills har anslagen till vägsystemet dominerat. I alla tre regionerna sker en samverkan med SJ om pendeltågstrafiken. Banverket och SJ förbereder utbyggnader som skulle få väsentlig betydelse för såväl fjärrtrafiken som den lokala pendeltågstrafiken liksom för lokalisering av knutpunkter för kollektivtrafiken inom storstadsregionerna.

Vägtrafiken

Storstäderna är knutpunkter i riksvägnätet. Inom storstadsregionerna blandas lokal, regional och fjärrtrafik. Samma väg kan ha olika funktioner samtidigt.

Riksdagen beslutade 1988 på regeringens förslag att genomföra en översyn av väghållaransvaret mellan stat och kommun. Utgångspunkt för översynen var att staten ska svara för det övergripande vägnätet på landsbygden samt de övergripande vägarna i tätorterna. Kommunerna ska i sin tur svara för den lokala väghållningen. Det pågår en förhandling om att föra över delar av det berörda vägnätet till statlig respektive kommunal väghållning.

Det uppdelade huvudmannaskapet för storstadsområdenas funktionellt blandade vägnät komplicerar såväl planeringsprocessen, fördelning av kostnader och ansvar för drift och investeringar mellan huvudmännen som möjligheten att använda intäkter från eventuella avgifter från biltrafikanterna till investeringar i trafiksystemen.

En samlad huvudman behövs

Dagens administrativa indelning i län, landsting och kommuner motsvarar inte det funktionella tätortsområdet i respektive storstadsregion. Det får bli till följd att huvudmannskapet för planering och drift av trafiken inom storstadsområdena är splittrat. I Stockholmsregionen är förutsättningarna för ett samlat regionalt trafikhuvudmannskap mer gynnsam än i de båda andra storstadsområdena genom storlandstinget.

Det behövs en samlad, politiskt förankrad huvudman med ansvar för planering, beslutsfattande och genomförande av regionalt betydelsefulla åtgärder i storstadsområdenas trafiksystem.

Det behövs också en klarare ansvarsfördelning mellan de olika offentliga huvudmännen i storstadsregionerna dvs kommunerna, landstingen och staten.

INVESTERINGSBEHOV FÖR UNDERHÅLL, FÖRNYELSE OCH UTBYGGNADER AV TRAFIKENS INFRASTRUKTUR

Problem med finansiering, planering och styrning har hållit tillbaka investeringarna i storstadsregionernas trafiknät sedan 1970-talet. Även reparationer och underhåll av befintliga system har legat på en låg nivå. Idag finns ett uppdämt behov av investeringar för såväl förnyelse och eftersatt underhåll av befintliga anläggningar som utbyggnader i alla tre storstadsregionernas trafiksystem.

Det årliga långfristiga investeringsbehovet i storstadsområdena har på utredningens uppdrag uppskattats av Regionplane- och Trafikkontoret i Stockholm till ca 2,2 miljarder kr i Stockholms län, 1 miljard kr i Göteborgsregionen och 0,5 miljarder kr i Malmöhus län.

Det är framför allt den spårbundna kollektivtrafiken som driver upp investeringsbehovet. Dessa investeringsnivåer är samtidigt svåra att

uppskatta eftersom projekten ännu inte konkretiserats. I Stockholms län svarar järnvägsinvesteringar för närmare hälften av det totala trafikinvesteringsbehovet under de närmaste 15 åren. Här ingår dels nya bansträckningar som Arlanda-banan och Kungsholmen-banan (Älvsjö-Karlberg), dels ett antal dubbelspår och nya stationer. Investeringar i snabbspårvägar beräknas i Stockholm kosta cirka 6 miljarder kr i 1988 års prisnivå under perioden fram till år 2005. Ett nytt snabbt och effektivt spårbundet system i Göteborg antas kosta 5 miljarder kr. Investeringar i pendeltåg/lokaltåg (Bohus-, Borås-, Väst kust- och Berslagsbanan) antas komma att uppgå till 6 miljarder kr. Även i Malmö utgör investeringar i den spårbundna trafiken en dominerande del av investeringsbehoven. Av det totala åtgärdsbehovet på 4,5 miljarder kr fram till sekelskiftet utgör 3 miljarder kr investeringar i en snabbspårväg.

Länsstyrelserna har i sina prioriterade objektslistor (de sk LTA-planerna) angivit investeringsbehov i riksvägar och länstrafikanläggningar; dvs statliga vägar, statskommunala vägar som ej är riksvägar och kollektivtrafikanläggningar samt länsjärnvägar för perioden 1991 - 2000. Stockholms länsstyrelse hemställer att vägverket tilldelar länet väganslag för investeringsbehov på 7 932,4 miljoner kr. I Stor-Göteborg uppgår motsvarande investeringsbehov till 10 755 miljoner kr. I Malmöhus län anges investeringsbehovet vara 9 930 miljoner kr, varav 4 000 miljoner kr avser regional snabbspårväg samt snabbspårväg i Malmö.

Tabell 2:1 Investeringsbehov i riksvägar och länstrafikanläggningar under perioden 1991 - 2000 i respektive län en igt länsstyrelsernas redovisning

	Stockholms län	Stor Göte- borg O-län	Malmöhus län
Vägar	5 980,5	5 000	5 390
Kollektivtrafik	1 800,9	4 453	4 300
Järnvägar	151	1 302	240
Totalt	7 932,4	10 755	9 930

Utöver investeringsbehoven för den regionala trafikens infrastruktur tillkommer investeringsvolymen för byggande av fasta förbindelser mellan Malmö och Köpenhamn samt för fjärrtrafiken.

Tilldelningen av statliga anslagsmedel för investeringar i Stockholms län har under 1970- och 80-talen motsvarat ca 10 procent av totalt beviljade medel i landet. Om länets del av anslagen till riksvägar och länstrafikanläggningar i fortsättningen inte blir större än vad de varit hittills, skulle länet, enligt länsstyrelsen, tilldelas statliga investeringmedel på något under 4 miljarder kronor under en 10-årsperiod. Motsvarande låga andel utmärker tilldelningen till de båda andra storstadsregionerna.

Nya finansieringsformer behövs

Vi drar slutsatsen att investeringsbehoven i storstadsregionernas infrastruktur för trafiken är så omfattande att en sedvanlig finansiering av trafikens infrastruktur via offentliga budgetar inte är möjlig.

Alternativ till traditionella finansieringsformer behöver utvecklas.

RÄCKER ARBETSKRAFTEN TILL?

Under 1970- och 1980-talen sjönk trafikinvesteringarna i landet. Om utvecklingen under 1990-talet ska vändas kommer det att innebära stora investeringar i trafiksystemet, vilket kommer att ställa stora krav på arbetskraftsförsörjningen.

Om arbetskraften kommer att räcka till eller ej är beroende av den konjunkturella utvecklingen. Vid en lågkonjunktur kommer tillgången på arbetskraft inte att utgöra något problem. Vid en fortsatt högkonjunktur kan tillgången till arbetskraft emellertid bli en begränsande faktor. Därför tas en fortsatt högkonjunktur som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget kring arbetskraftsproblematiken.

Detta påminner om utvecklingen under andra hälften av åttiotalet med låg arbetslöshet och brist på arbetskraft. Arbetskraften kommer då att bli den knappa resursen vid trafikinvesteringarnas genomförande. Detta innebär också att produktivitetsutvecklingen kommer att vara av strategisk betydelse. En förutsättning för en "balanserad" utveckling är att produktiviteten utvecklas så att ett tillstånd av "överfull" sysselsättning inte uppkommer. I annat fall är risken stor för en lönedriven inflationspiral, vilken dessutom på sikt kommer att hota expansionen.

En fortsatt högkonjunktur innebär låg arbetslöshet i hela landet. Detta - i kombination med den prekära bostadsituationen i storstadsregionerna - resulterar i att det blir allt svårare att rekrytera arbetskraft till dessa från andra delar av landet. Den rörliga arbetskraften är - och kommer att så förbli - av stor betydelse på byggarbetsmarknaden.

Stockholmsregionen

Stockholmsregionen har under åttiotalets andra hälft haft den mest överhettade arbetsmarknaden i landet. En fortsatt högkonjunktur under nittiotalets första hälft innebär en fortsatt brist på arbetskraft i regionen.

Hur stor arbetskraftsbristen kommer att bli beror delvis på produktivitetens utvecklingen inom bygnadssektorn. Om produktivitetens utvecklingen inom bygnadssektorn blir 1.0 procent årligen kommer ändå efterfrågan på byggarbetskraft att vara 15-16 000 årsarbetare större under perioden 1991-95 än under perioden 1985-87 om planerade byggnadsinvesteringar genomförs. Av denna ökning härrör en fjärdedel från det ökade behovet av trafikinvesteringar i regionen. Denna ökade efterfrågan motsvaras emellertid inte av ett tillräckligt stort utbud av arbetskraft utan det kommer att råda brist på 9 500 årsarbetare i genomsnitt under den första hälften av 1990-talet. Denna brist motsvarar i det närmaste arbetskraftsbehovet för både trafikinvesteringar och ombyggnad av flerbostadshus.

Byggnadsinvesteringarna i genomsnitt per år i Stockholmsregionen fördelar sig enligt Regionplan 90 under den första hälften av 1990-talet på följande sätt uttryckt i 1985 års priser (miljoner kr).

Tabell 2:2 Byggnadsinvesteringarnas genomsnittliga årliga fördelning.
Källa: Regionplane- och trafikkontoret (1989).

	1985-87	1991-95	Förändring
Bostäder			
nybyggnad	4 600	9 300	+ 4 700
ombyggnad	1 500	1 500	0
Lokaler	7 000	6 500	- 500
Trafikinvest	1 000	2 600	+ 1 600
Tekn system	1 500	2 500	+ 1 000
Totalt	15 600	22 400	+ 6 800

Arbetskraftsåtgången för trafikinvesteringar är 12 procent lägre än i bostads- och lokalbyggande. En minskning av lokalbyggandet med ytterligare 1 000 miljoner kronor och en höjning av bostadsbyggandet med 50 procent - istället för en fördubbling - resulterar i balans på

byggarbetsmarknaden. Om bostadsbyggandet under perioden 1991-95 ökar med 40 procent i förhållande till 1985-87 års produktion kan övriga byggnadsinvesteringsplaner för Stockholmsregionen realiseras. Vid en neddragning av lokalbyggandet till knappt 50 procent av 1985-87 års nivå uppkommer balans på byggarbetsmarknaden, utan att man behöver göra avkall på målsättningen vad gäller bostadsbyggandet.

En ökad rörlighet på arbetsmarknaden skulle kunna vara av särskild betydelse för anläggningsarbetare, eftersom dessa inte är lika specialiserade som andra byggnadsarbetare.

Om produktiviteten ökar snabbare än antagna 1,0 procent kommer arbetskraftsproblemet att reduceras. Vid en årlig produktivitetsökning på 3,0 procent kommer balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft att i det närmaste nås även vid en fördubbling av bostadsbyggandet.

Göteborgsregionen

Även i Göteborgsregionen har byggarbetsmarknaden under 1980-talets senare del varit överhettad. Restriktionerna är desamma som i Stockholmsregionen bortsett från att gränsen för lokalbyggande har satts till 100 procent av 1987 års nivå. Prioriteringen av bostadsbyggandet har dock inte heller i Göteborgsregionen lett till önskat resultat på grund av att kostnadsläget är för högt och att det råder brist på tomter för bostadsbyggande. Dessutom har planläggningen försenats med resultat att projekten fördröjts. I dagsläget har den mest akuta bristen på arbetskraft upphört och man kan se tecken till balans på byggarbetsmarknaden i regionen.

Vid rådande konjunkturläge är någon förändring på ett par års sikt av situationen på byggarbetsmarknaden inte trolig enligt länsarbetsnämndens bedömningar. Trots att Vattenfall planerar att 1991/92 börja bygga ett kraftverk i Lysekil bedöms inte detta resultera i någon större arbetskraftsbrist. Bedömningen är dessutom att det torde bli lättare att

rekrytera byggnads- och anläggningsarbetskraft till Lysekil än till Göteborg.

Inte heller en utbyggnad av Västkustbanan kommer enligt länsarbetsnämndens bedömningar att hindras av eller resultera i någon mera uttalad arbetskraftsbrist. Bristen på anläggningsarbetare har inte varit lika stor som bristen på byggnadsarbetare och kommer enligt länsarbetsnämndens bedömningar inte heller att bli det. Anläggningsarbeten kräver dels en större insats av maskinresurser än bostads- och lokalbyggnadet, dels är det lättare att rekrytera anläggningsarbetare än egentliga byggnadsarbetare från andra sektorer. Om brist på anläggningsarbetare ändå skulle uppkomma i Göteborgsregionen antas denna kunna lösas genom inpendling från andra regioner i södra och västra Sverige.

Malmöregionen

I Malmöregionen förväntas efterfrågan på bygg- och anläggningsarbetare öka. I Malmöhus län beräknas ökningen till 1 200 sysselsatta mellan 1987 och 1995. Efterfrågeökningen är koncentrerad till kommunerna Malmö, Lund och Kävlinge. Under 1990-talets senare hälft avtar ökningen. Enligt länsarbetsnämndens bedömningar kommer balans på byggarbetsmarknaden att uppnås under 1991 då en viss nedgång i lokalbyggnadet kommer att ske. Om en fast förbindelse över Öresund kommer till stånd behövs ytterligare cirka 1 000 årsarbetare vilket resulterar i byggarbetskraftsbrist i regionen.

Hur stor arbetskraftsbristen vid byggandet av en fast förbindelse över Öresund kommer att bli, beror delvis på hur mycket som kan fabriksproduceras på land. Fördelningen mellan betongarbetare, träarbetare, murare och övriga byggnadsarbetare samt andra kategorier av arbetare är beroende av i vilken utsträckning prefabricering kan ske. Ju mer som kan prefabriceras desto mindre "egentlig" byggarbetskraft behövs. Länsarbetsnämnden i Malmöhus län bedömer att man kommer att klara av arbetskraftsförsörjningen i huvudsak med regionalt rekryterad arbets-

kraft, under förutsättning att man skjuter på övrigt byggande i motsvarande utsträckning.

Var finns arbetskraften?

Arbetskraftsbristen förväntas förbli störst i Stockholmsregionen. Balans på byggarbetsmarknaden förväntas i början av 1990-talet i Göteborgs- och Malmöregionerna. Det innebär att arbetskraftsförsörjningsproblemet med avseende på trafikinvesteringar inte är lika uttalat i dessa regioner. Dessutom är inte konkurrensen om arbetskraften lika stor från lokal- och bostadsbyggandet som den är i Stockholmsregionen.

Vid högkonjunktur är anlitande av utländsk arbetskraft en utväg för att komma tillrätta med arbetskraftsbristen i allmänhet och byggarbetskraftsbristen i synnerhet. Det bör i huvudsak kunna ske inom ramen för den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. I Malmöhus län är mellan sex och nio procent av byggnadsarbetarna utlänningar, varav 95 procent är danskar. I Göteborgsregionen är andelen utlänningar bland byggnadsarbetarna betydligt lägre. Endast en till två procent av byggnadsarbetarna är utlänningar i Göteborgs och Bohus län. Även i Stockholmsregionen är andelen utlänningar i byggarbetskraften obetydlig.

Anlitande av utländsk arbetskraft kommer att få större betydelse vid en utbyggnad av Västkustbanan och ifall byggandet av en fast förbindelse över Öresund kommer till stånd. I Stockholmsregionen där arbetskraftsbristen kommer att förbli som störst torde det bli omöjligt att klara av arbetskraftsförsörjningen utan att anlita utländsk arbetskraft om planerade bygg- och anläggningsinvesteringar ska kunna genomföras.

Bristen på arbetskraft kan bli ett hinder

Vid en fortsatt högkonjunktur kommer bristen på byggarbetskraft i Stockholmsregionen att bestå.

Om planerade trafikinvesteringar ska kunna genomföras i Stockholmsregionen, måste man dra ned på planerna för annat byggande eller anlita utländsk arbetskraft.

I Malmöregionen förväntas balans på byggarbetsmarknaden under början av 1990-talet. Om en fast förbindelse över Öresund byggs blir det nödvändigt att anlita utländsk arbetskraft, ifall övrigt planerat byggande ska kunna fullföljas.

Om arbetskraftsbrist skulle uppkomma i Göteborgsregionen bör detta kunna lösas genom en ökad inpendling från andra regioner i södra och västra Sverige.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR ATT UTVECKLA STORSTADSOMRÅDENAS TRAFIKSYSTEM

Miljön måste förbättras

Biltrafiken i storstadsområdena har utvecklats till ett dominerande miljöproblem. Redan de lokala miljö- och hälsoproblemen som trafiken förorsakar i storstadsområdena är oacceptabelt stora. Storstadsregionernas omfattande bensin- och dieseldrivna trafik medverkar även till skadliga belastningar på naturen långt utanför storstadsområdena. Trots att obligatoriska krav på rening av avgaser från tung trafik och katalytisk avgasrening kommer att minska utsläppen, förväntas föroreningarna från storstadsområdenas ökande biltrafik att förbli oacceptabelt stora. Det är nödvändigt att förändra storstadstrafiken så att de lokala

störningarna minimeras liksom trafikens skadeeffekter på människors hälsa och på naturen.

Den katalytiska avgasreningen kan inte eliminera utsläppen av koldioxid. Utsläppen av koldioxid från biltrafiken utgör en tredjedel av landets totala koldioxidutsläpp - i Stockholms län utgör de 40%. Riksdagen har beslutat att koldioxidutsläppen inte får öka. En övergång till andra former av energiproduktion innebär sannolikt ökade utsläpp av koldioxid från dessa nya energiproduktionsanläggningar. Då behöver utsläppen av koldioxid från andra källor minska. Även av den anledningen fordras en minskning av biltrafiken, i synnerhet i storstäderna.

För att en väsentlig minskning av biltrafikens hälso- och miljöeffekter ska kunna åstadkommas är det nödvändigt att det skapas alternativ som är miljövänliga och godtagbara för trafikanterna. Alternativ till biltrafiken måste utvecklas snabbt i storstadsregionerna. Där är bilismens miljöskador som störst eftersom flödena av personförflyttningar och godstransporter är stora. Storstadsområdena har särskilt gynnsamma praktiska och ekonomiska förutsättningar för att miljövänliga kollektivtrafikalternativ ska kunna utvecklas. En satsning på dessa alternativ i storstadsområdena är därmed ändamålsenliga från hela landets utgångspunkt.

Sammantaget behöver storstadsområdenas trafiklösningar förändras så att trafikflödena kan lokaliseras till mindre störande lägen med lugn trafikrytm, en större andel resor ske med miljövänliga och kollektiva färdmedel och den tunga trafiken omdirigeras från områdenas centrala och tätbefolkade delar. För detta fordras nya trafikanläggningar.

Det behövs också en begränsning av tillåtna utsläpp. Kunskaps- och teknikutveckling måste inriktas på förbättrade tekniska lösningar med tillförlitlig långtidseffekt, så att reningen av bensen- och dieselmotorernas avgaser förbättras och utsläpp av partiklar och andra miljöskadliga ämnen minskas. Utvecklingen av alternativ till nuvarande bränslen och motorer måste också påskyndas, så att en nedskärning av trafikens koldioxidutsläpp uppnås.

Produktiviteten behöver förbättras

Utvecklingen mot ökande offentliga utgifter för konsumtion och transfereringar som minskar utrymmet för investeringar, behöver brytas för att produktiviteten och tillväxten i ekonomin ska kunna förbättras.

Ökade offentliga investeringar i bl a storstadsregionernas infrastruktur för trafiken behövs för att förbättra näringslivets utvecklingsmöjligheter. Långsiktighet och förutsägbarhet i planeringen av trafikens infrastruktur kommer att underlätta beslut om investeringar för företag och enskilda. Det skulle öka förutsättningarna för en snabbare omvandling av näringslivet med tillväxt inom nya och expanderande branscher.

Storstadsregionerna behöver förbättrade trafiksystem

Verksamheter i storstadsregionerna hämmas av brister i trafiksystemen. Dålig framkomlighet och förseningar i trafiken är vanliga. Tillgängligheten till många områden är dålig. Trafikanläggningarnas funktion äventyras av att underhåll och erforderliga förnyelseinsatser inte kommer till stånd. Driftsstopp och avstängningar orsakar stockningar som förvärrar problemen. Trafiken orsakar också försämrad hälsa. Korrosion och annan materialförstöring ökar till följd av trafiken.

Den differentiering och förnyelse av näringslivet som behöver komma till stånd i Göteborgs- och Malmöregionerna är också beroende av att trafiksystemen utvecklas. En förbättring av de båda regionernas trafikförbindelser med omvärlden är strategiskt betydelsefull för att förbättra regionernas läge i det nationella och internationella transportnätet. Särskilt i Malmöregionen finns en stor utvecklingspotential genom en integration med Köpenhamnsområdet och bättre förbindelser med andra regioner runt södra Östersjön. En ökad differentiering och förnyelse av näringslivet i Göteborgsområdet skulle underlättas av utbyggda kommunikationer med landet i övrigt och med utlandet. En flygplats behövs i Stockholmsregionens södra del.

Även inom regionerna skulle kringfartsleder möjliggöra att industri- och tungtransportområden kunde lokaliseras till ändamålsenliga lägen, skilda från andra typer av arbetsplatser, som lättare låter sig integreras med bostadsbebyggelse och centrumfunktioner.

I alla storstadsregionerna finns möjligheter att vidga bostads- och arbetsmarknaderna genom förbättrad kollektivtrafik på järnvägsnätet.

Samlat åtgärdsprogram

Åtgärder för att förbättra storstädernas trafik och miljö måste ske på ett samlat sätt. Enskilda beslut måste ingå som ett led i ett samlat åtgärdssprogram. För att ett sådant program ska kunna genomföras krävs ett samordnat agerande från såväl berörda kommuner som från landsting, länsstyrelser och andra statliga verk och myndigheter. Berörda parter i respektive storstadsregion måste komma överens om prioritering av nödvändiga investeringar, finansiering av åtgärderna och fördelning av ansvar och huvudmannaskap för genomförandet i regionen.

Samlat huvudmannaskap

En kontinuerlig översiktlig och fungerande samverkan mellan kommunerna och de regionala organen i storstadsregionernas tätortsområden är en förutsättning för att behovet av trafikutbyggnader ska kunna klaras ut även på längre sikt. Samverkan behövs både om långsiktig regional planering av bl a markanvändning och trafik samt om genomförandefrågor. Avsaknad av ett samlat huvudmannaskap utgör ett allvarligt hinder för lösningen av storstädernas trafik- och miljöproblem.

I Stockholmsregionen är landstinget ett organ för regional samverkan och planering. Landstinget är också huvudman för kollektivtrafiken i länet. I Stockholmsregionen framstår det som naturligt att bygga vidare

på etablerade arbetsformer och att utvidga landstingets ansvar för den regionala planeringen och trafiken.

Verksamhetsområdet för Göteborgsregionens kommunalförbund har hittills bedömts vara ett lämpligt geografiskt område för regionplanering och olika miljövårdsåtgärder. Vi föreslår därför att kommunalförbundet blir huvudman för trafiken i Göteborgsregionen.

Vi föreslår att ett kommunalförbund där alla kommuner i Malmöhus län ingår bildas för att lösa trafikfrågorna i Malmöregionen.

De förslag som vi nu har redovisat tar till stor del sin utgångspunkt i redan befintliga regionala samarbetsorgan. Vi anser dock att det på sikt behövs mer genomgripande förändringar i den administrativa strukturen. Vi diskuterar dessa frågor i kapitel 6.

Förhandlingar om storstadstrafiken

Regeringen meddelade, vid de överläggningar som hölls mellan regeringen och företrädare för storstadsregionerna den 19 december 1989, att den kommer att utse tre förhandlare med uppgift att, tillsammans med berörda organ i respektive storstadsregion, lägga fram förslag till kraftigt förbättrade trafiksystem. Ett sådant beslut togs av regeringen den 5 april.

Vi har föreslagit (skrivelse 1990-03-01) att regeringen utformar ett 10-årigt handlingsprogram för utveckling av trafiksystemen i storstadsområdena. Det bör innehålla en strategi för stegvisa förändringar fram till en framtida situation då underhåll, förnyelse och utbyggnader kan ombesörjas i takt med behoven och trafikens miljöproblem kan bemästras.

Vi har också föreslagit att de förhandlare som regeringen ska utse lägger förslag om vilka trafikprojekt som ska genomföras på kort och lång sikt inom ramen för ett sådant program, bedömer behovet av

underhållsåtgärder samt lägger fram förslag om hur befintliga resurser ska fördelas mellan underhåll av befintliga system och utbyggnad av nya anläggningar.

Förhandlarna bör vidare lämna förslag till huvudmannaskap för den regionala planeringen, särskilt vad avser den regionala trafiken. I kapitel 6 har vi har redovisat vår syn på hur den regionala trafikplaneringen bör utvecklas i vart och ett av de tre storstadsområdena.

Vår uppfattning var att förhandlarna bör lägga fram förslag till en organisation för att genomföra de projekt som bör prioriteras under den närmaste 10-årsperioden. Under förutsättning att planeringen sker under ett offentligt huvudmannaskap bör det vara möjligt att låta själva investeringsverksamheten ske både i privat och offentlig regi. Vårt huvudförslag var emellertid att förhandlarna ska pröva möjligheten att i vart och ett av de tre storstadsområdena få till stånd ett investeringsbolag för de regionala trafikanläggningarna. Ett sådant bolag kan antingen vara helägt av de offentliga huvudmännen eller ha inslag av privat ägande. Investeringsbolagen ska kunna välja att lånefinansiera investeringar och avsätta medel från olika intäktskällor i särskilda fonder varifrån kostnader för lånat kapital täcks.

En möjlighet som bör prövas i större utsträckning än hittills, är att använda privat kapital för att finansiera vissa projekt. Det skulle t ex kunna gå till så att projektet först beslutas i demokratisk ordning och sedan finansieras med avgifter för att utnyttja anläggningen. En annan möjlighet är att företag som har en påtaglig nytta av en trafikanläggning betalar en del av kostnaden för att genomföra projektet. Privatfinansierade projekt ska kunna vägas in vid den prioritering som vi förutsätter ska ske.

vi ansåg att det även bör ingå i förhandlarnas uppdrag att väga in möjligheter till utbyggnader av trafikanläggningar inom det nationella nätet, som har särskild betydelse för storstadsområdenas utveckling.

Utgångspunkten för förhandlingarna bör vara att det finns en ekonomisk ram för förhandlingsarbetet. Vi föreslog att regeringen i första hand borde ange en sådan ram för perioden 1991/92 - 1993/94. Förutsättningarna för att nya medel ska överföras till de tre storstadsområdena för investeringar i regionala trafikanläggningar, bör emellertid vara att förhandlarna, efter samråd med berörda organ, kan redovisa att huvudmannskapet för den regionala planeringen och genomförandet av projekten blir tillfredställande löst.

Förhandlingsarbetet bör bedrivas skyndsamt och redovisas till regeringen i så god tid att därav föranledda förslag till riksdagen kan behandlas under 1991.

Vi vill understryka att förhandlingarna om storstadstrafiken ska ses som inledning till en situation där storstadsregionerna ges förutsättningar att själva klara utbyggnaden och driften av den inomregionala trafikens infrastruktur. Det behövs således ett långsiktigt verkande system för styrning och finansiering av storstädernas infrastruktur.

"Ren trafik" på lång sikt

För att en trafik utan skadliga hälso- och miljöeffekter ska kunna åstadkommas bör ett handlingsprogram för utveckling av storstädernas trafiksystem även omfatta krav på långsiktigt godtagbara utsläppsnivåer från fordon och begränsningar av föroreningshalter i luften. Utveckling av nya tekniska lösningar bör drivas på internationellt genom att söka samarbete mellan i första hand folkrika tätortsregioner där trafikens skadliga effekter är stora. Om flera storstadsregioner i världen ställer tidsbegränsade och samordnade krav på utsläpp från trafikfordon, påverkas marknadsvillkoren för dem som tillverkar bilar och andra motorfordon. Utveckling av miljövänlig trafik bör även vara ett viktigt mål vid prioritering av resurser för forskning och utvecklingsarbete i Sverige och internationellt.

Vi har föreslagit att regeringen initierar beslut i riksdagen om en långsiktig målsättning för att minska trafikens skadliga hälso- och miljöeffekter. En sådan målsättning kan uttryckas som högsta tillåtna gränsvärden vid en viss tidpunkt för kväveoxider, partiklar etc från enskilda fordon och högsta tillåtna halter av koldioxid, ozon och föroreningar i luften inom storstadsområdena.

Målsättningen bör syfta till att

- inte acceptera utsläpp av cancerogena och mutagena ämnen och partiklar samt hävda krav på bullerdämpning av motorer så att trafikens hälsovådliga effekter kan sänkas till år 2000 (avser främst dieseltrafik)

- att kraftigt begränsa fordonens utsläpp av kväveoxider mm så att biltrafikens försurnings- och övergödningseffekter kan elimineras till år 2010 (avser främst personbilstrafik)

- stabilisera trafikens utsläpp av koldioxid till år 2000 och på lång sikt uppnå en minskning så att trafikens bidrag till "växthus-effekten" minskar samtidigt som möjlighet ges till utsläpp av koldioxid från nya energiproduktionsanläggningar inom totalt sett oförändrad nivå.

Vi har också föreslagit att regeringen förelägger riksdagen ett förslag till lagstiftning som möjliggör regionala beslut i storstadsområdena om tillåtna gränsvärden för fordonsvisa utsläpp av kväveoxider och partiklar samt bullernivåer från bensin- och dieseldrivna fordon som är mer långtgående än den nationella målsättningen.

Regeringen bör även ta initiativ till internationellt samarbete för att söka uppnå att många länder eller folkrika regioner samtidigt hävdar krav på miljövänliga motorer i personbilar och tunga fordon inom viss definierad tid.

FINANSIERING AV TRAFIKENS INFRASTRUKTUR

Det finns ett stort uppdämt behov av underhåll och nyinvesteringar i storstadsområdenas trafiksystem. Det kommer att vara en stor konkurrens om de statliga investeringsmedlen under 90-talet. Kommunerna och landstingen inom storstadsområdena kommer att ha ett begränsat utrymme för investeringsverksamhet.

Vi har tidigare pekat på behovet av att öka investeringarnas andel av de offentliga utgifterna. Under förutsättningen att regering och riksdag kan öka de totala anslagen för investeringar i trafiksystemet, bör merparten av denna ökning utgå till storstadsområdena. För närvarande erhåller storstadsområdena ca 15 procent av de statliga anslagen till investeringar i riksvägar och länstrafikanläggningar. Detta är en alltför låg andel för att ett långsiktigt handlingsprogram ska kunna genomföras.

För att trafikinvesteringarna i storstadsområdena ska kunna hållas på en hög och konstant nivå under en längre tid, krävs en finansieringskälla som är undandragen de årliga budgetprövningarna i stat, landsting och kommuner.

Långsiktigt styr- och finansieringssystem

På uppdrag av utredningen har Regionplane- och Trafikkontoret i Stockholm i samarbete med Temaplan AB beskrivit hur ett långsiktigt, uthålligt finansierings- och styrsystem skulle kunna verka (SOU 1989:112).

Huvudförslaget är att det inrättas ett infrastrukturbolag som får rätt att ta ut markavgifter för att finansiera trafikinvesteringar i storstadsregionerna. Infrastrukturbolaget föreslås låna till investeringsutgiften. Markavgiften används för att betala räntor och amorteringar på lånen. Markavgiften får högst uppgå till de värdestegringsvinster som markägarna gör till följd av trafikinvesteringarna. Lånens löptid ska vara lika

med investeringens ekonomiska livslängd. För att säkerställa att endast lönsamma projekt genomförs föreslås att infrastrukturbolaget åläggs ett lönsamhetskrav.

Vidare föreslås ett system för finansiering av underhållet av trafiknätet. Underhållet kan delas upp i två kategorier, efter orsaken till underhållsbehovet. Den första typen av underhåll är beroende av hur mycket investeringen nyttjas, exempelvis hur många bilar som kör på en gata. Den typen av underhållsbehov är en marginalkostnad för biltrafiken. Denna kostnad föreslås täckt genom uttag av trafikavgifter. Den andra typen är relaterad till tidens gång, dvs nedbrytning till följd av väder och vind, kemiska processer mm. Den delen av underhållsbehovet påverkar investeringens livslängd och är en del i investeringsbeslutet. Detta underhåll räknas in i investeringskostnaden och finansieras genom uttag av markavgifter.

Systemet är tänkt att fungera så att trafikavgifterna styr mot ett samhällsekonomiskt optimalt nyttjande av vägtrafiknätet medan infrastrukturbolag finansierade med markavgifter leder till samhällsekonomiskt optimala investeringar i trafiknätet.

Det andra alternativet för styrning och finansiering av trafikinvesteringar i storstadsregionerna är att skapa interkommunala organ finansierade med markskatt. De kan organiseras som myndigheter, bolag eller på liknande sätt. Markskatten har samma bas som markavgiften, dvs markvärdena i regionen. Den viktigaste skillnaden jämfört med infrastrukturbolag är att det inte är möjligt att utnyttja uttaget av markskatt som styrmedel vid beslut om investeringar. Med en stabilare och öronmärkt finansiering skulle det dock bli lättare att modernisera trafiksystemen i storstäderna än nu.

Det tredje alternativet är interkommunala organ finansierade med inomregional omfördelning av kommunala skattemedel. Det kan motiveras att trafikinvesteringar som genomförs i en kommun och som ger avkastning även i kringliggande kommuner delfinansieras av dessa kringliggande kommuner. System för fördelning av kostnaderna för

storstadsregionernas trafiksystem på berörda kommuner kan möjliggöra en viss ökning av trafikinvesteringarna och leda till fördelningspolitiska fördelar.

Enligt vår mening bör dessa idéer utvecklas vidare. Det behövs en mer omfattande utredningsinsats för att klarlägga hur system av detta slag ska fungera i praktiken.

Alternativa finansieringsformer

En grundläggande principfråga är om storstadstrafikens infrastruktur ska finansieras genom ett nationellt eller genom ett regionalt finansieringssystem. Vår grundläggande uppfattning är att ett nationellt finansieringssystem bör bilda basen för trafikinvesteringarna även i storstadsregionerna men att olika former av regionala finansieringslösningar kan komplettera det nationella systemet.

Regeringen har i den näringspolitiska propositionen (prop 1989/90:88) föreslagit att det ska inrättas en fond med 5 miljarder kronor för investeringar i järnvägar och kollektivtrafik. Dessa medel ska också kunna användas för att betala räntor och amorteringar på lån som tas upp för infrastrukturinvesteringar.

Enligt vår mening är det mycket som talar för att den föreslagna fonden efter en tid tillförs ytterligare medel och att dessa medel i betydande utsträckning tillförs storstadsregionerna. Vi vill peka på möjligheterna att näringslivet deltar i finansieringen av infrastrukturens utbyggnad genom att betala avgifter till den nu inrättade fonden för infrastrukturinvesteringar.

Medel till investeringar i storstadsregionerna bör överföras från infrastrukturfonden till storstadsregionerna antingen projektvis eller till särskilda investeringsbolag som bildas i varje region. Vi har tidigare pekat på fördelarna med att kommunerna tillsammans bildar regionala investeringsbolag för att sköta investeringsverksamheten. Formerna för

att regionalt hantera investeringsverksamheten bör övervägas och beslutas lokalt och regionalt i varje storstadsregion.

Vi vill också peka på möjligheten att komplettera ett nationellt baserat finansieringssystem med regionala finansieringslösningar. Därvid är främst följande alternativ av intresse:

- Privatfinansiering av vissa projekt
- Höjning av arbetsgivaravgiften i storstadsområdena
- Beskattning av mark och fastigheter

Vi har också övervägt möjligheten att lägga avgifter och skatter på bilismen i storstadsområdena. Vår bedömning är att utrymmet för ytterligare avgifts- och skattehöjningar på detta område för närvarande är begränsat som en följd av att skattereformen ökar bensinkostnaderna.

I det följande utvecklar vi motiven för och konstruktionen av de tre finansieringsalternativ som enligt vår mening är värda att överväga. Slutligen lämnar vi ett förslag till en möjlig framkomstväg.

Privatfinansiering av vissa projekt

En möjlighet som enligt vår mening bör prövas i större utsträckning än hittills, är att använda privat kapital för att finansiera vissa projekt. Det skulle t ex kunna gå till så att projekt först beslutas i demokratisk ordning och sedan finansieras med avgifter för att utnyttja anläggningen. En annan möjlighet är att företag som har en påtaglig nytta av en trafikanläggning betalar en del av kostnaden för att genomföra projektet.

Höjning av arbetsgivaravgiften

Det andra alternativet som vi vill föra fram är en höjning av arbetsgivaravgiften. En sådan höjning skulle i första hand omfatta det privata näringslivet i storstadsområdena. Motivet för en sådan höjning är i första hand att näringslivet har stor nytta av en väl fungerande trafikapparat. Skälet för att undanta den offentliga sektorn från en höjning av arbetsgivaravgiften i storstadsområdena, är att förbättra den offentliga sektorns förmåga att konkurrera om den knappa arbetskraften.

Om regeringen finner att en höjning av arbetsgivaravgiften inom den privata sektorn i storstadsområdena är en lämplig metod för att finansiera eftersatt underhåll och nyinvesteringar i trafiksystemet kan det övervägas att göra en sådan åtgärd tidsbegränsad.

En höjning av arbetsgivaravgiften med 1% på angivet sätt i de tre storstadsregionerna kan uppskattas inbringa ca 1,5 miljarder kr årligen.

En höjning av arbetsgivaravgiften skulle vara tekniskt enkel att genomföra och snabbt ge möjligheter att finansiera förbättringar och utbyggnader av trafiksystemen under förutsättning att riksdagen kan acceptera förslaget. Vi ser därför en höjning av arbetsgivaravgiften i storstadsregionerna främst som en möjlighet under ett inledande utbyggnadsskede. En tidsbegränsad avgift är också motiverad av arbetsmarknadsmässiga skäl. Förändrade konjunkturer kan medföra att de överhettade arbetsmarknaderna i Stockholmsregionen och även i viss mån i Göteborg snabbt förändras.

Beskattning av mark och fastigheter

Det tredje alternativet som vi vill föra fram är skatt på värdet av mark och fastigheter i storstadsområdena.

Det är enligt vår mening mycket som talar för att den nuvarande fastighetsskatten delas upp i sina två beståndsdelar, nämligen byggnadsvärdet och markvärdet. Med en sådan uppdelning skapas tekniska förutsättningar för att låta intäkterna av skatten på markvärdet i storstadsområdena tillfalla storstadsregionerna i syfte att användas för trafikinvesteringar.

Motivet till en sådan lösning är det tydliga sambandet mellan markvärdena och samhällets investeringar i infrastrukturen. Byggnadsvärdet däremot påverkas inte på samma sätt av att byggnadens tillgänglighet förbättras.

En regional beskattning av mark och fastigheter kan visserligen vara svår att genomföra eftersom delar av den föreslagna skattereformen påverkas. Å andra sidan är enligt vår mening en beskattning av mark och fastigheter den finansieringskälla som har de bästa fördelningsmässiga effekterna, ger investeringsresurser i alla tre storstadsregionerna och också skulle underlätta en eventuell övergång till ett system med tydligare koppling mellan markvärdesstegring till följd av infrastrukturinvesteringar och beskattning.

Markpriserna är, på samma sätt som priserna på andra varaktiga tillgångar, de kapitaliserade värdena av framtida förväntad avkastning. Förväntad avkastning beror i sin tur främst på markområdenas faktiska och förväntade tillgänglighet och användning.

Även om det är svårt att fastställa varje faktors bidrag är det helt klart att investeringar i trafiksystem och andra delar av infrastrukturen är av avgörande betydelse för tillgänglighet och markpriser. Med hänsyn härtill tycker vi att det är rimligt att värdet på mark och fastigheter

läggs till grund för en beskattning som syftar till att finansiera trafikinvesteringar i storstadsområdena.

Det är enligt vår uppfattning rimligt att de markägare som har möjligheter att öka sin förmögenhet genom samhällets investeringar också är med och betalar en del av dessa investeringar. Det nya skattesystemet kommer att leda till ökade boendekostnader bl a som en följd av ökad statlig fastighetsskatt. Det gäller särskilt i storstadsområdena, där boendekostnaderna redan är högre än i övriga riket. Mot denna bakgrund torde en regional markskatt som läggs ovanpå den statliga fastighetsskatten inte vara ett aktuellt alternativ på kort sikt.

Införandet av en markskatt för att finansiera infrastrukturinvesteringar innebär att en del av kostnaderna för trafikinvesteringarna flyttas från skattebetalarna i allmänhet till dem som gör värdetegringsvinster till följd av förbättrad tillgänglighet. Träffsäkerheten är begränsad eftersom skatten inte är tillräckligt differentierad mellan sådana markägare som gynnas och sådana som inte gynnas av trafikinvesteringar. Eftersom skatten utgår på markvärdet uppkommer emellertid automatiskt en viss differentiering genom att ökade markvärden medför höjt skatteuttag.

Vårt förslag

Vår grunduppfattning är att investeringarna i storstadsområdenas trafikinfrastruktur i huvudsak ska finansieras genom ett nationellt finansieringssystem. Med tanke på de stora uppdämda underhålls- och investeringsbehoven kan det emellertid finnas anledning att komplettera det nationella finansieringssystemet med regionala finansieringslösningar. Vi har i det föregående pekat på tre alternativ.

Av dessa tre alternativa regionala lösningar anser vi att alternativet med helt eller delvis privatfinansierade projekt bör kunna prövas omedelbart, i samband med de förhandlingar om storstadstrafiken som ska äga rum. Vår bedömning är att det redan på kort sikt finns flera projekt som

mycket väl lämpar sig för privatfinansiering. Det gäller exempelvis den planerade Arlandabanan.

Alternativet med höjda arbetsgivaravgifter är på kort sikt inte förenligt med stabiliseringspolitikens inriktning. Detta alternativ kan emellertid aktualiseras i en annan konjunkturpolitisk situation.

Vi föreslår som ett första steg i riktning mot en ny regional mark- och fastighetsbeskattning skulle vara att en ny skatt införs på kommersiella fastigheter i storstadsregionerna. Dessa lokaler är idag befriade från fastighetsskatt. En sådan skatt skulle kunna införas utan att vare sig de nuvarande kommunala eller statliga skattebaserna berördes.

Vi föreslår vidare att intäkterna av skatt på kommersiella fastigheter skulle tillfalla det organ på regional nivå som ska svara för investeringar i ny infrastruktur. Medlen bör kunna användas både för underhålls-åtgärder och nyinvesteringar.

För taxeringsåret 1991 gäller för Stockholmsregionen en särskild fastighetsskatt för fastigheter som till övervägande delen innehåller annat än bostäder. Vi föreslår att intäkterna från denna tillfälliga fastighetsskatt tillförs de regionala investeringsorganen för att användas för framtida underhåll av och investeringar i ny infrastruktur i Stockholmsregionen.

Värdet på kommersiella fastigheter var 1988 43,3 miljarder i Stockholm, 9,4 miljarder i Göteborg och 2,3 miljarder i Malmö. Om en regional fastighetsskatt enbart skulle omfatta kommersiella fastigheter och ej bostäder, skulle intäkten med en skattesats om 1 procent på taxeringsvärdet uppgå till drygt 400 miljoner kronor i Stockholm, 100 miljoner i Göteborg samt 25 miljoner i Malmö. Om hela regionens fastighetsbestånd inkluderas blir givetvis intäkterna högre.

En regional beskattning av mark och övriga fastigheter - främst bostäder - kan utgöra en viktig källa för att finansiera en utbyggd infrastruktur och miljöförbättrande investeringar i storstadsområdena.

En sådan beskattning får emellertid inte höja det totala skattetrycket. Däremot kan en regional beskattning av mark och fastigheter öppna möjligheter för att sänka den kommunala inkomstskatten. Därför föreslår vi att frågan om regional beskattning av mark och fastigheter övervägs vidare. Därvid bör det också prövas i vad mån de idéer om ett nytt finansierings- och styrsystem som förs fram i storstadsutredningens underlagsrapport "Storstädernas infrastruktur" (SOU 1989:112) kan föras till ett praktiskt genomförande.

HÖGRE UTBILDNING

Vi har i kapitel 1 konstaterat att efterfrågan på högutbildad arbetskraft är mycket stor i storstäderna. Det gäller i synnerhet i Stockholmsområdet. Där har resultatet blivit en inflyttning av högutbildade personer till regionen. I Stockholmsområdet är utbildningssystemet underdimensionerat i förhållande till behoven. Om klyftan mellan utbildningskapacitet och behov av utbildad arbetskraft vidgas, riskerar övriga regioner att få uppleva en ökad utflyttning av den högt utbildade arbetskraften.

Regeringen har i sin forskningspolitiska proposition (1989/90:90) föreslagit avsevärda förstärkningar av resurserna till grundforskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor i samtliga storstadsområden.

Vi anser att även en utbyggnad av den högre utbildningen är angelägen i Stockholmsområdet. Förslag om utbyggd högskoleutbildning i södra delen av Stockholms län har tidigare lagts fram av utbildningsdepartementet. En utbyggnad planeras för grafisk ingenjörutbildning från och med 1991/92, samt för successiv utbyggnad av universitets- och teknisk högskoleutbildning med 500 platser senast budgetåret 1992/93. En ny högskola för lärarutbildning har tidigare föreslagits lokaliserad till Södertälje. Riksdagen har emellertid beslutat att en mer ingående analys bör göras före slutligt beslut om lokalisering.

Vi vill särskilt peka på behoven av att dels anpassa utbildningens innehåll bättre till näringslivets långsiktiga behov och dels ge möjlighet för fler att utbilda sig. Vi anser att såväl gymnasieskolan som den grundläggande högskoleutbildningen och forskarutbildningen bör utvecklas i Stockholmsområdet.

Utvecklingen inom regionens näringsliv talar för en omläggning av gymnasieutbildningen till att i högre utsträckning inriktas på teoretiska än på yrkesinriktade linjer. Efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft är särskilt stor vad gäller tekniskt och ekonomiskt högskoleutbildade. På sikt kan näringslivets omvandling förväntas leda till en ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft med bioteknisk inriktning. Av den anledningen finns skäl att överväga utbyggnad av ny högskole- och forskarutbildning med inriktning mot bioteknik.

Vår inställning är att nya enheter främst bör lokaliseras till södra regiondelen.

I Göteborgs- och Malmöområdet kan ett utbyggnadsbehov komma att aktualiseras varför beredskap att snabbt öka utbildningskapaciteten bör upprätthållas.

Vi menar att den högre utbildningen i Göteborg långsiktigt behöver utvecklas inom kunskapsområden som medverkar till ökat nyföretagande och breddad branschstruktur i regionen. Företagens möjligheter att rekrytera personal med högteknologisk kompetens är en viktig förutsättning för näringslivets omvandling. Göteborgsregionens internationella orientering mot exportmarknader är en speciell tillgång, som bör tas tillvara vid framtida utveckling av den högre utbildningen.

Göteborg har redan unika utbildningar inom tex foto, konstindustri och fri konst som utgör en värdefull bas för att förstärka regionens kulturprofil i högskoleutbildningen. I regionen finns också goda förutsättningar att vidareutveckla det miljötekniska kunnandet.

I Skåne finns stora resurser för högre utbildning och kunskapsutveckling som utgör en betydande potential för näringslivets omvandling i regionen. Kommunernas kontakter med den högre utbildningen och forskningen skulle dock behöva förbättras för att underlätta nyföretagande och underlätta lokalisering och utveckling av kunskapsrelaterade företag i andra orter än Lund. I Skåne finns särskilt goda möjligheter att vidareutveckla bl a livsmedels- och bioteknik.

Med bättre förbindelser till Köpenhamn finns stora möjligheter att utveckla samarbetet mellan högskolor och olika institutioner på ömsesidiga sidor om Öresund. Särskilt samarbete mellan universiteten och de tekniska och ekonomiska högskolorna skulle gynna kunskapsutvecklingen inom den företagsinriktade tjänstesektorn och den kunskapsintensiva industrin. Vi anser att en bättre kontakt mellan vetenskap, utbildning, forskning och utveckling bör eftersträvas inom det samlade tätortsområdet runt Köpenhamn och Malmö.

STADSMILJÖN

Lockar storstäderna?

I kapitel 1 har vi visat att Sveriges ekonomi omvandlats från en varuproducerande till en allt mer tjänsteproducerande ekonomi. I framtiden förväntas informationshantering och kunskapsintensiva verksamheter öka, t ex i form av en växande uppdragssektor. Samtidigt förväntas en fortsatt omstrukturering inom industrin som yttrar sig i att andelen personer som sysslar med informationshantering i företagen växer.

Denna omvandling av produktionsstrukturen är en viktig faktor för urbaniseringsprocessen i allmänhet och storstäders utveckling i synnerhet. Även människors förändrade val av livsform spelar en stor roll. I storstadsregionerna finns en bred och varierad arbetsmarknad och rika möjligheter till utbildning och personlig utveckling.

Vi har också visat att i synnerhet Göteborgs- och Malmöregionerna är sårbara och i starkt behov av en breddad näringslivsstruktur samt tillväxt av företag i växande branscher där tillgången till kvalificerad personal är av stor betydelse.

Bland Europas städer finns flera exempel på att en medveten satsning på attraktiva bostäder, kulturutbud och varsam förnyelse av bebyggelsen höjt stadens attraktivitet som bostadsort vilket också inneburit att företag funnit orten intressant för lokalisering av verksamheter.

Levnadsvillkoren i olika orter påverkar människors lust att flytta dit. Människors uppfattning om olika städers attraktivitet skulle kunna illustreras på en karta där vissa orter uppfattas som mer attraktiva än andra. Sådana attityder ger tydliga utslag i flyttningsmönstren. Orter som allmänt uppfattas om attraktiva växer snabbare än andra.

De mest flyttningsbenägna är ungdomar som söker sig till orter med tillfällen till utbildning och intressanta arbetsuppgifter. Flyttningsbenägenheten är också stor bland högutbildade för vilka möjligheterna till personlig utveckling genom arbete är betydelsefulla. I både Sverige och andra länder har det visat sig att vissa orter lockar mer än andra. Det finns också erfarenheter av att företag har svårt att behålla arbetskraft när levnadsvillkoren inte är tillräckligt goda. I bl a Frankrike kan man iaktta hur städer med välfungerande offentlig service, aktivt kulturliv, bra bostäder i attraktiva områden och rika möjligheter till fritidsaktiviteter fått en betydligt snabbare befolkningsökning mer gynnsam ekonomisk utveckling än orter som saknar sådana kvalitéer men är jämförbara i övrigt. (SOU 1990:33)

Även i de svenska urbaniseringsmönstren kan betydelsen av olika orters attraktivitet som bostadsorter spåras. Många orter växer snabbare än storstadsområdena. Universitet- och residensstäder men också orter med särskilda trevnadsvärden t ex Falkenberg, Båstad och Trosa växer särskilt snabbt. Många som flyttat till storstadsområdet på grund av intressanta jobb eller utbildningsmöjligheter flyttar därifrån igen efter någon tid. Utflyttningen har varit motiverad av svårigheter att få tag på

en bostad i ett bra område, arbetsresorna har varit slitsamma, möjligheterna till barntillsyn små och oron inför att låta barnen växa upp i stadsmiljön stor.

Företagen är lyhörda för de anställdas attityder till levnadsmiljön i olika orter och tar stor hänsyn till dessa vid sina beslut om lokalisering. Särskilt företag med inriktning på kunskapsutveckling och tjänsteproduktion där tillgången till välutbildad och kvalificerad arbetskraft är en avgörande faktor är uppmärksamma på de anställdas inställning till olika orters attraktivitet. I orter där många välutbildade bor finns också goda möjligheter för företagen att rekrytera kvalificerad arbetskraft. Människors attityder till livsmiljön i olika städer blir därmed en avgörande faktor för möjligheterna att etablera arbetsplatser i nya och växande branscher. Därmed påverkas även möjligheterna att modernisera och bredda den tidigare näringslivsstrukturen.

Vitalisering inifrån

Rotterdam, Bologna, Birmingham, Lyon och Glasgow är exempel på perifert belägna städer som dominerats av äldre industriproduktion och som under 1980-talet genomfört en medveten satsning på att förnya infrastrukturen och bebyggelsemiljön samt att utveckla kulturlivet.

Förnyelsen av stadsmiljön i Glasgow är ett exempel på att offentliga investeringar i bostäder och lokala miljöförbättringar initierat en utvecklingsprocess som radikalt ändrat ortens utvecklingsmönster. (SOU 1990:33) Förnyelsearbetet har utgått från kunskap om lokala förhållanden i enskilda bostadsområden - dess brister och möjligheter, de boendes aktivitetsmönster och uppfattningar samt insikter om tillverknings- och serviceföretagens lokaliserings- och försörjningsvillkor.

Förnyelseprocessen i Glasgow initierades i en situation där efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler i de oattraktiva områdena var mycket liten och möjligheterna att mobilisera riskvilligt kapital var begränsade. Genom många olika samtidiga insatser byggda på lokal-

befolkningens delaktighet, har en negativ utvecklingspiral nu vänts till sin motsats. Omfattande investeringar i infrastrukturen, i bostadsbeståndet och i förbättringar av miljökviteterna i staden som helhet har gjorts med offentlig finansiering. Med långdragen eftersläpning har sedan privat kapital strömmat till. Dessa insatser har medfört att Glasgow utvecklats från att ha betraktats som en av de mest eftersatta och förfallna städerna i Europa till att 10 år senare vara en av de städer i Europa som har den mest gynnsamma ekonomiska och sociala utvecklingen.

Vi ser ett behov av att höja särskilt Göteborgs och Malmös - men även delar av Stockholmsregionens - attraktivitet som bostadsorter och som verksamhetsmiljö för att stödja tillväxten av företag i nya och expanderande branscher. I båda dessa städer finns många bostäder i områden som nu inte är attraktiva, liksom centralt belägna arbets- och industriområden med miljöstörande transporter och verksamheter. En förnyelse av näringslivet i båda dessa städer skulle sannolikt underlättas av förbättrade kvalitéer i stadsmiljön med avseende på såväl bostads- och arbetsområden som fritidsverksamheter. Näringslivets förnyelse är även beroende av att nya och växande företag kan skaffa lokaler i lägen som är ändamålsenliga och konkurrensdugliga för verksamheten i fråga.

De minst attraktiva områdena behöver också förbättras för att motverka en negativ utveckling där asocialitet och främlingskap utvecklas i vissa stadsdelar. Det utgör grogrund för kriminalitet och våld.

Erfarenheterna från bl a Glasgow liksom från andra städer visar på en stor utvecklingspotential i områden där en negativ utveckling i oattraktiva delar kan vändas med utgångspunkt från de lokala förhållandena.

Storstädernas kvalitéer kan förbättras

Kvalitéerna i den byggda miljön och det kulturella livet har en avgörande betydelse för människors uppfattning om städernas attrak-

tivitet. I alla tre storstäderna behöver enligt vår uppfattning insatser göras för att förbättra dessa kvalitéer och återge stadskärnorna den upplevelserikedom som blandningen av småskaliga arbetsplatser, boende och centrumfunktioner tidigare innebar. Ensartade bostads- och arbetsområden liksom torftiga förortscentra behöver tillföras nya kvalitéer.

Med utvecklade trafiksystem bör biltrafikens behov av gatu- och parkeringsutrymme minska i stadskärnorna. Det kan ge möjligheter att komplettera bebyggelsen och att skapa gator och platser där det är trevligt att vistas.

I alla storstäderna finns äldre centralt belägna hamn- och arbetsområden med möjligheter att åstadkomma attraktiv stadsbebyggelse med både bostäder, parker och olika typer av verksamheter.

Stadskärnorna omges av storskaliga trafikanläggningar och terminalområden för varuhanterande verksamheter. Om trafiksystemen utvecklas kan sådana barriärer mellan olika delar av staden överbryggas och bebyggas.

Inom gångavstånd till kollektivtrafikens knutpunkter behöver bostäder, arbetsplatser, service och publika anläggningar koncentreras. Lokaliseringen av sådana knutpunkter blir styrande för utvecklingen av den flerkärniga storstadens struktur.

Tillfällen till förbättring av miljökvalitéerna uppstår om storstadsområdenas trafiksystemen utvecklas och näringslivets branschstruktur förändras. Då bör det finnas stora möjligheter att tillföra fler bostäder, trevnads- och skönhetsvärden till storstädernas centrala delar och till ensartade förortsområden.

Vi föreslår att regeringen tar initiativ till att lokala och regionala organ i samarbete med det lokala näringslivet arrangerar idétävlingar för att stimulera till förbättringar av stadsmiljön. Det kan ske genom den delegation vi föreslår ska bildas för att svara för statens medverkan vid

förnyelsen av de minst attraktiva bostadsområdena. Sådana tävlingar kan förslagsvis avse både stadskärnornas miljö och förbättringar av miljön i de minst attraktiva bostadsområdena.

KAPITEL 3

DEN SOCIALA VÄLFÄRDEN

I direktiven till storstadsutredningen ingår att ge en bred belysning av levnadsvillkoren i storstäderna i relation till landet i övrigt. I utredningens uppdrag ingår även att utarbeta förslag till åtgärder för att förbättra livsmiljön i storstäderna samt att därvid ta särskild hänsyn till åtgärder som kan förbättra levnadsvillkoren för utsatta grupper. För dessa ändamål har ett antal underlagsrapporter utarbetats vilka sammanfattas i detta kapitel.

Resultaten visar att de utsatta i hög grad återfinns i storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområden. Vi har därför särskilt uppmärksammat behoven av en bred förnyelse på lokalbefolkningens villkor i dessa områden. Vi för också fram förslag som syftar till att bryta boendesegregationen och att stödja de svaga på storstädernas arbetsmarknad. Slutligen redovisar vi våra förslag till insatser för att förebygga brott.

LEVNADSFÖRHÅLLANDEN

Förvärvsfrekvensernas utveckling

Arbetskraftsutbudets förändringar bestäms av två faktorer - demografiska förändringar och förändrade förvärvsfrekvenser. Arbetskraften består dels av dem som är direkt sysselsatta i produktionen, dels av dem som är sjukskrivna, arbetslösa eller är föremål för arbetsmarknads-politiska insatser. Förvärvsfrekvensen visar hur stor andel av en viss befolkningskategori som befinner sig i arbetskraften och återspeglar till en del möjligheterna att erhålla arbete på bosättningsorten eller i regionen. Bakom en låg förvärvsfrekvens kan således finnas en dold arbetslöshet.

Storstadslänen stod för en oproportionerligt stor del av arbetskraftsutbudets ökning i landet mellan 1980 och 1988. Detta var en konsekvens

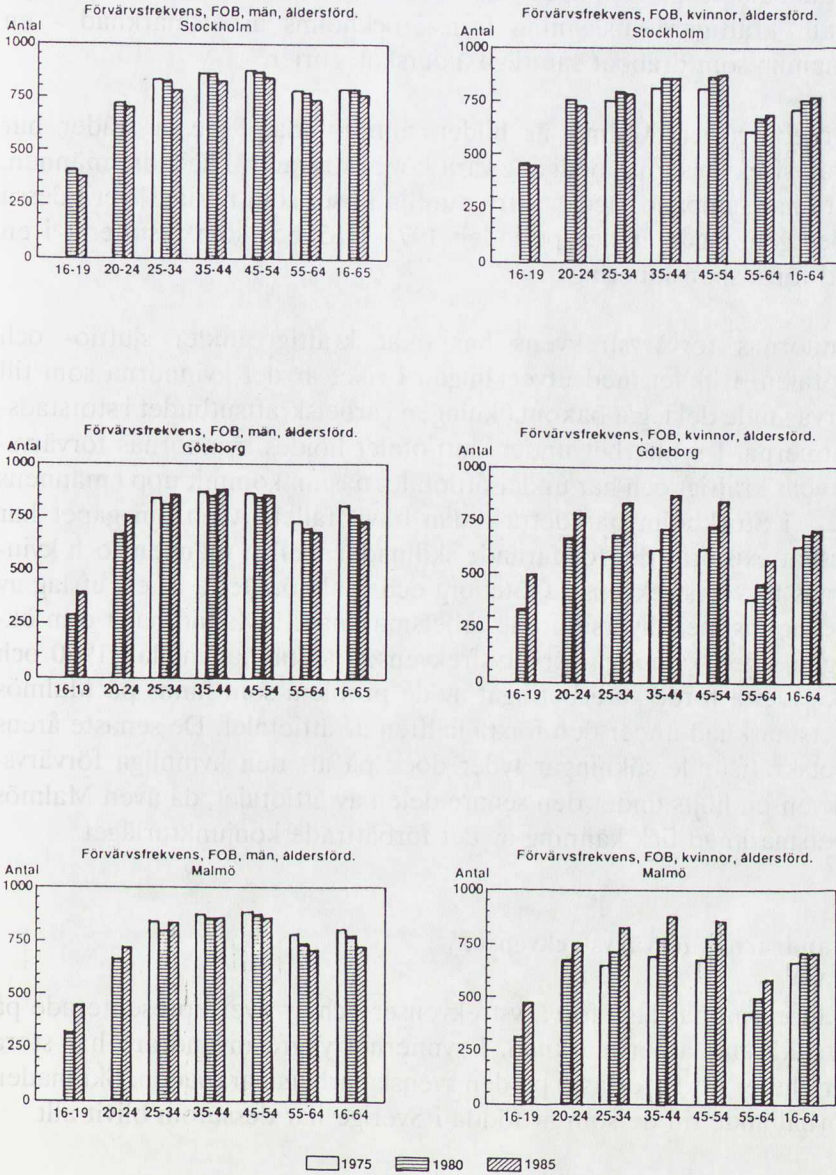
av en betydligt snabbare befolkningsökning i storstadslänen än i övriga landet. Däremot är det endast i Stockholms län som den totala förvärvsfrekvensen ligger över rikets nivå. Detta är betingat av den högre kvinnliga förvärvsfrekvensen i Stockholms län i förhållande till rikets nivå. Stockholmsregionens mer diversifierade arbetsmarknad erbjuder kvinnorna större möjligheter på arbetsmarknaden vilket höjer den kvinnliga förvärvsfrekvensen. Skillnaden till övriga landet har dock minskat.

Förvärvsfrekvenserna skiljer sig åt i de olika storstäderna. (Se figur 3:1.) Högst är den i Stockholm och lägst i Malmö - Göteborg ligger snarare närmare Malmö än Stockholm. Särskilt för kvinnorna är skillnaden stor. I Stockholm var förvärvsfrekvensen 1985 lika stor för kvinnorna som för männen.

Förvärvsfrekvensernas utveckling kan ses som en indikator på välfärdsutvecklingen. Efter avslutade studier och innan pensioneringen kan möjligheten att arbeta ses som ett välfärdsmått. För männen har förvärvsfrekvensen uppvisat en nedåtgående trend under de senaste årtiondena. Detta gäller i samtliga åldrar men i synnerhet de äldre männen har haft en kraftig nedgång under första hälften av åttiotalet. Detta tyder på att allt fler har fått svårigheter att behålla fotfästet på arbetsmarknaden.

I Stockholms stad har inflyttningen under åttiotalet bidragit till att nedgången i männens förvärvsfrekvens har varit förhållandevis blygsam. Detta har medfört att befolkningspyramiden blivit mera positiv ur arbetskraftssynpunkt. Detta gäller emellertid inte för de två andra storstadskommunerna, vilka hade ett utflyttningsöverskott fram till mitten av 1980-talet. Förvärvsfrekvenserna har också fallit kraftigare i Göteborg och Malmö än i Stockholm. Särskilt Malmö har fått vidkännas en kraftig nedgång i den manliga förvärvsfrekvensen mellan 1975 och 1985.

Figur 3:1. Förvävsfrekvenser 1975-1985 i storstäderna. Källa: SOU 1989:70.



I Stockholm har nedgången i männens förvärvsfrekvens under perioden 1975-1985 ändå varit koncentrerad till den senare hälften av perioden. Nästan hela nedgången ägde rum mellan 1980 och 1985. Detta tyder på en allt kraftigare utslagning från Stockholms arbetsmarknad - en utslagning som drabbat samtliga ålderskategorier.

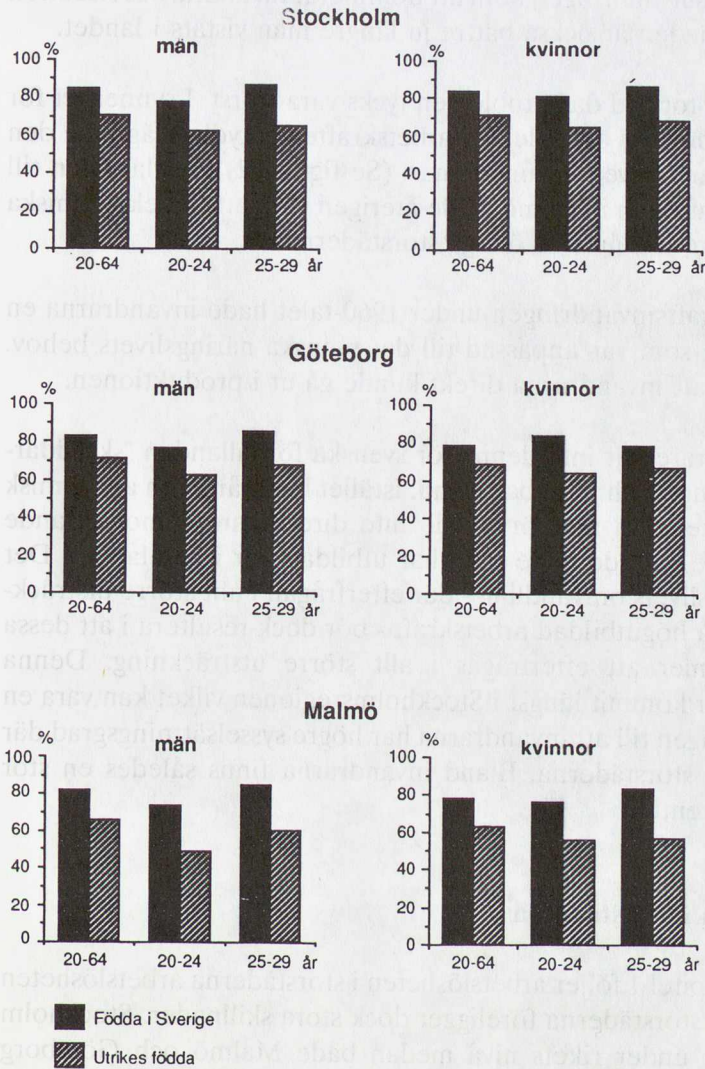
I Göteborg och Malmö är bilden annorlunda. I dessa städer har förvärvsfrekvensernas nedgång varit koncentrerad till de äldre männen. Detta har samband med de strukturella kriser som näringslivet i dessa städer genomgått under perioden 1975-1985 och som resulterat i en ökad förtidspensionering.

Kvinnornas förvärvsfrekvens har ökat kraftigt under sjuttio- och åttiotalen. I likhet med utvecklingen i riket är det kvinnorna som till övervägande del legat bakom ökningen i arbetskraftsutbudet i storstadsregionerna. I synnerhet under sjuttioåret höjdes kvinnornas förvärvsfrekvens kraftigt och har under åttiotalet nästan kommit upp i männens nivå - i Stockholm har detta redan blivit fallet. Även om gapet har minskat existerar det fortfarande skillnader mellan männens och kvinnornas förvärvsfrekvens i Göteborg och Malmö. Detta är ett utslag av Stockholms mer diversifierade arbetsmarknad. I Malmö har t o m ökningen i den kvinnliga förvärvsfrekvensen avstannat mellan 1980 och 1985. Detta torde vara betingat av de problem som fanns på Malmös arbetsmarknad under den första hälften av åttiotalet. De senaste årens arbetskraftsundersökningar tyder dock på att den kvinnliga förvärvsfrekvensen höjts under den senare delen av åttiotalet, då även Malmös arbetsmarknad fick känning av det förbättrade konjunkturläget.

Invandrarnas förvärvsfrekvenser

Invandrarna har låga förvärvsfrekvenser och är överrepresenterade på storstädernas arbetsmarknad. I synnerhet yngre invandrare har stora svårigheter att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden. Skillnaden i förhållande till de som är födda i Sverige har dessutom blivit allt

Figur 3:2 Förvärvsfrekvenser 1985 för inrikes och utrikes födda. Källa: FOB85.



re över tiden. Detta har samband med att invandringen har ändrat karaktär. Under 1960-talet dominerades invandringen av arbetskraftsinvandrare. Under 1970-talet förändrades emellertid bilden och flykting- och anknytningsinvandringen kom att dominera. Invandrarnas situation på arbetsmarknaden är också bättre ju längre man vistats i landet.

Malmö är den storstad där problemen tycks vara störst. I synnerhet för invandrarungdomarna är andelen i arbetskraften betydligt lägre än den är för motsvarande svenska ungdomar. (Se figur 3:2) Förklaringen till den sämre situationen i Malmö torde återigen vara att det ekonomiska läget varit sämre där än i de övriga storstäderna.

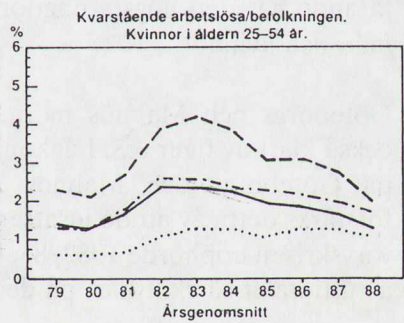
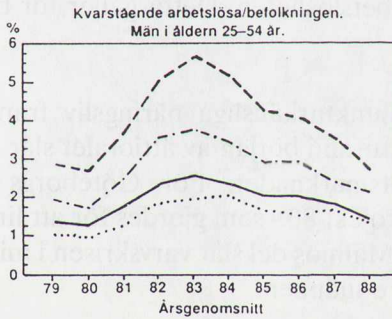
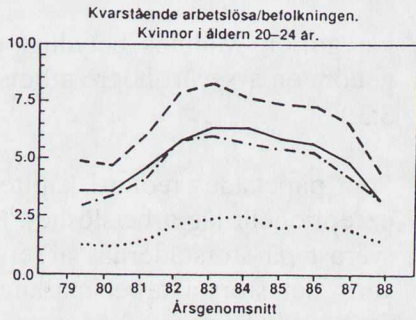
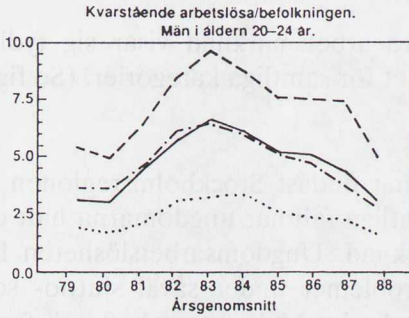
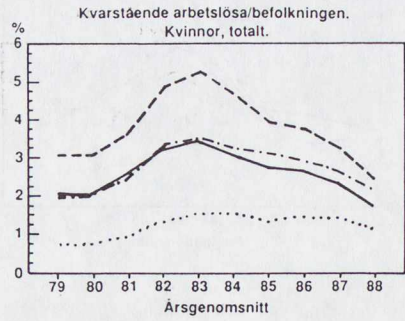
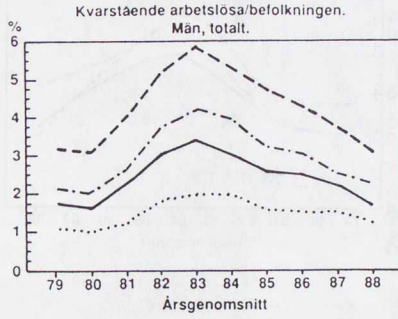
Under arbetskraftsinvandringen under 1960-talet hade invandrarna en yrkesutbildning som var anpassad till det svenska näringslivets behov. Detta innebär att invandrarna direkt kunde gå ut i produktionen.

Dagens invandrare har inte denna för svenska förhållanden "skräddarsydd" utbildnings- och yrkesbakgrund. Istället har många en akademisk utbildning, vilket ofta medför att de inte direkt kan få motsvarande arbete i Sverige som de hade eller har utbildats för i hemlandet. Det svenska näringslivets omvandling - där efterfrågan i allt större utsträckning inriktas på högutbildad arbetskraft - bör dock resultera i att dessa personer kommer att efterfrågas i allt större utsträckning. Denna omvandling har kommit längst i Stockholmsregionen vilket kan vara en del av förklaringen till att invandrarna har högre sysselsättningsgrad där än i de övriga storstäderna. Bland invandrarna finns således en stor arbetskraftspotential.

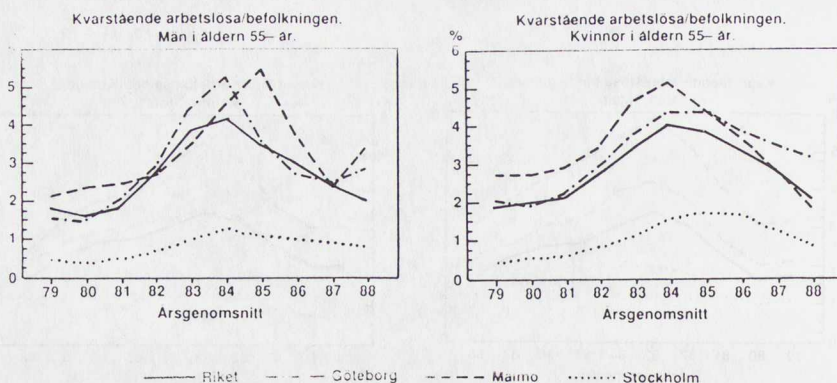
Arbetslösheten i storstäderna

Som visats i kapitel 1 följer arbetslösheten i storstäderna arbetslösheten i riket. Mellan storstäderna föreligger dock stora skillnader. Stockholm ligger avsevärt under rikets nivå medan både Malmö och Göteborg ligger över. Detta gäller såväl för män och kvinnor som för olika ålders-

Figur 3.3. Arbetslösheten i storstäderna och hela riket fördelat på olika kategorier. Källa: SOU 1989:70.



Figur 3:3. (forts)



kategorier. Malmöns betydligt sämre arbetsmarknad visar sig tydligt genom en avsevärt högre arbetslöshet för samtliga kategorier. (Se figur 3:3.)

Som påpekades redan i kapitel 1 har endast Stockholmsregionen en exceptionellt låg arbetslöshet. I samtliga fall har ungdomarna haft det svårast på storstädernas arbetsmarknad. Ungdomsarbetslösheten har varit det största arbetsmarknadsproblemet under såväl sjuttio- som åttiotalet. Av storstadskommunerna är det Malmö som haft och fortfarande har den högsta ungdomsarbetslösheten. Detta gäller för både män och kvinnor.

Göteborgs och Malmöns mera konjunktur känsliga näringsliv framgår också klart av figur 3:3. Lågkonjunkturen i början av åttiotalet slår hårt på Göteborgs och Malmöns arbetsmarknader. För Göteborgs del förstärks detta av att de insatser - Projekt 80 - som gjordes för att lindra varvskrisen upphörde 1982/83. För Malmö del slår varvskrisen i mitten av åttiotalet särskilt hårt på de äldre männen.

Förtidspensionering

Trots brist på arbetskraft och låg arbetslöshet är utslagningen från arbetsmarknaden fortfarande stor. Antalet förtidspensioneringar i landet har ökat markant sedan mitten av sjuttioalet. Mellan 1976 och 1987 ökade antalet förtidspensioneringar med 37 procent. Även om gränserna är diffusa, är majoriteten av sjukpensioneringarna orsakade av hälsoskäl samt var man befinner sig i livscykeln och inte av arbetsmarknadsskäl. Förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl beviljas dessutom endast för personer som är över 60 år.

Även förtidspensioneringen av arbetsmarknadsskäl har dock ökat kraftigt under åttiotalet. Mellan 1980 och 1986 skedde en fördubbling. Mot bakgrund av utvecklingen på arbetsmarknaden tyder detta på att tillämpningen av reglerna förändrats.

Andelen förtidspensionerade är lägre i storstadslänen än i riket. Storstadskommunerna Göteborg och Malmö ligger dock högre än riksgenomsnittet. Hur läget är i Stockholms stad är däremot oklart - statistiken medger inte att Stockholms utveckling särskiljs från utvecklingen i länet. I länet ligger andelen förtidspensionerade dock under riksnivån.

Vad gäller nybeviljade förtidspensioneringar har utvecklingen under åttiotalet gått i olika riktningar. I Stockholms län har antalet nybeviljade förtidspensioneringar minskat mellan 1980 och 1986, i Göteborg har antalet legat konstant och i Malmö har de ökat kraftigt.

Förtidspensioneringen av arbetsmarknadsskäl uppvisar ett något annorlunda mönster. I Stockholms län har antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl mer än tredubblats mellan 1980 och 1987. Ökningen var koncentrerad till åren 1984 och 1985. Trots den goda konjunkturen i Stockholmsregionen sjönk inte antalet nybeviljade förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl under åren 1986 och 1987. (Statistik saknas för 1988 och 1989.)

I Göteborg ökade antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl fram till 1985. Särskilt 1985 var ökningen mycket kraftig. Detta till följd av att Projekt 80 - ett projekt för att klara följderna av varvskrisen - upphörde 1982/83. Efter 1985 har antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl i Göteborg återgått till en mer "normal" nivå.

Även i Malmö var det en varvskris som låg bakom den kraftiga höjningen 1986. Två år tidigare sades 450 man upp från Kockums - 1986 nästan fördubblades förtidspensioneringen av arbetsmarknadsskäl för att året därefter återgå till den tidigare nivån. De stora uppsägningarna på Kockums 1986 bör således ha fått sitt genomslag på förtidspensioneringen i slutet av åttiotalet.

Inkomster och levnadsomkostnader

I storstadslänen är inkomsterna högre än i övriga landet. I Stockholms län låg medelinkomsten 1986 hela 40 procent över riksnivån. I Göteborgs och Bohus län var motsvarande tal 23 procent över och i Malmöhus län 19 procent över. Storstadskommunerna - bortsett från Göteborg - ligger dock inte lika förmånligt till. Både Stockholm och Malmö har en lägre medelinkomst än vad som gäller för respektive län. Detta är delvis en konsekvens av att inkomststarka hushåll har flyttat ut från storstadsregionernas kärnor och bosatt sig i kranskommunerna. Skillnaderna blir ännu mer uttalade om man begränsar sig till storstadskommunerna och de omkringliggande kommunerna. (Se figur 3:4.)

Figur 3:4 utgår från nettoinkomsten. Ifall man istället utgår från bruttoinkomsten blir inkomstskillnaderna mellan storstadsregionerna och övriga landet mindre. Orsaken är att storstadsbon inte har möjlighet att göra lika stora avdrag som medelinkomsttagaren gör. Dels bor storstadsbon i större utsträckning i hyreslägenhet, dels är storstadsbon i större utsträckning löntagare. I Stockholm var avdragen 1987 i genomsnitt 16 procent av bruttoinkomsten medan motsvarande andel för riket var 20 procent. Det faktum att andelen företagare är mindre i storstäderna än i övriga delar av landet torde också innebära att

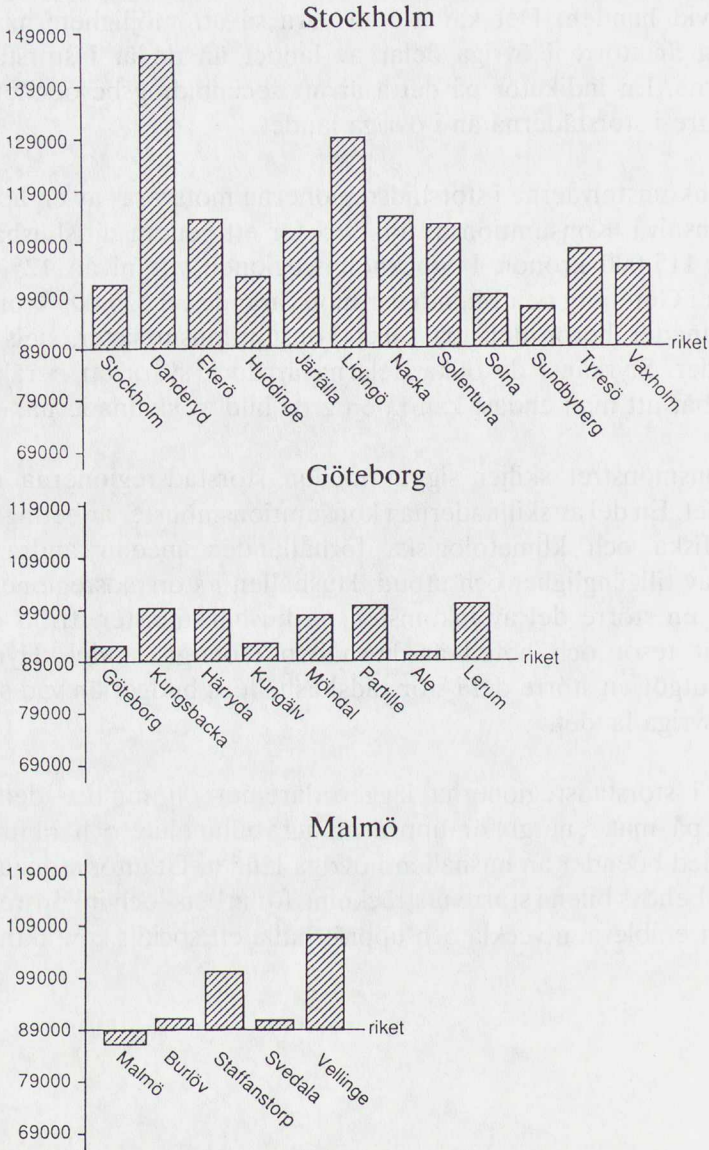
storstadsbon har färre dolda inkomster. Den informella sektorn är dessutom mindre i storstäderna än den är i den övriga delen av landet. Skillnaden i reell inkomst är således inte alls så stor som inkomststatistiken ger vid handen. Det kan t o m vara så att möjligheterna att försörja sig är större i övriga delar av landet än de är i storstads-kommunerna. En indikator på detta är att socialbidragsberoendet är mycket högre i storstäderna än i övriga landet.

De högre inkomstnivåerna i storstadsregionerna motsvaras av en högre konsumtionsnivå. Konsumtionsnivån 1985 för ett genomsnittshushåll i landet var 115 000 kronor. I Stockholmsregionen var nivån 125 000 kronor och i Göteborg och Malmö var motsvarande tal 120 000 kronor. Dessa skillnader beror dels på olika konsumtionsmönster, dels på prisskillnader. Styrkan i de olika delarna är dock svåra att beräkna, vilket innebär att man endast kan få en grov bild av skillnaderna.

Konsumtionsmönstret skiljer sig åt mellan storstadsregionerna och övriga landet. En del av skillnaderna i konsumtionsmönster är betingade av geografiska och klimatologiska förhållanden medan andra är betingade av tillgänglighet och utbud. Hushållen i storstadsregionerna lägger t ex en större del av inkomsten på hushållstjänster, fritid och kultur samt resor och hotell än hushållen i övriga landet. Hyreskostnaden utgör en större del i storstadshushållens budget än vad som gäller för övriga landet.

Hushållen i storstadsregionerna lägger däremot en mindre del av inkomsten på mat, energi för uppvärmning, bilinnehav och räntor i samband med boendet än hushållen i övriga landet. Utanför storstadsregionerna behövs bilen i större utsträckning för arbets- och inköpsresor samt för att etablera, utveckla och upprätthålla ett socialt kontaktnät.

Figur 3:4. Medelinkomsten 1986 i storstadskommunerna och deras kranskommuner samt för riket. Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1989.



Skillnaderna i priser mellan storstadsregionerna och övriga landet vad gäller dagligvaror, kläder och skor, inventarier och husgeråd samt fritid, nöjen och kultur är små.

Boendekostnaderna är däremot betydligt högre i storstadsregionerna än i övriga landet. Hyreskostnaderna är högre - i synnerhet gäller detta för större lägenheter och nyproducerade lägenheter. Överlåtelsepriserna för bostadsrättslägenheter är också högre - detsamma gäller nettoutgifterna för bostadsrättsboende. Även småhusboendet kostar mer i storstadsregionerna - priserna, taxeringsvärdena och nettoutgifterna för boendet är högre.

Beträffande hyresrättsboendet är den genomsnittliga årshyran något högre i Stockholm och Göteborg än den är i övriga landet. För smålägenheter finns det knappast någon skillnad men denna blir allt kraftigare ju större lägenheterna är.

Kostnaderna för att bo i bostadsrätt är avsevärt högre i storstäderna än i övriga landet. Det genomsnittliga överlåtelsepriset på bostadsrättslägenheter som köptes 1987 var i Stockholmsregionen 375 000 kronor, i Göteborgsregionen 200 000 kronor och i övriga landet 100 000 kronor. Efter 1987 har dessa skillnader snarare ökat än minskat. Nettoutgiften för bostadsrättsboendet är betydligt större i storstadsregionerna än den är i övriga landet.

Detsamma gäller för småhusboendet. Taxeringsvärdena ligger betydligt högre i storstadsregionerna än i övriga landet. 1987 hade i storstadsregionerna 31 procent av småhusen ett taxeringsvärde på 350 000 kronor eller däröver. Motsvarande tal för övriga landet var endast 4 procent. Detta avspeglar klart skillnaderna i marknadsvärde mellan storstadsregionerna och övriga landet.

Vid en jämförelse mellan några typhushåll framgår de dyrare boendekostnaderna klart. För makar med ett barn var nettokostnaden år 1987 för småhusboendet 10 000 kronor högre i Stockholmsregionen än den var utanför storstadsregionerna. För motsvarande Göteborgshushåll var

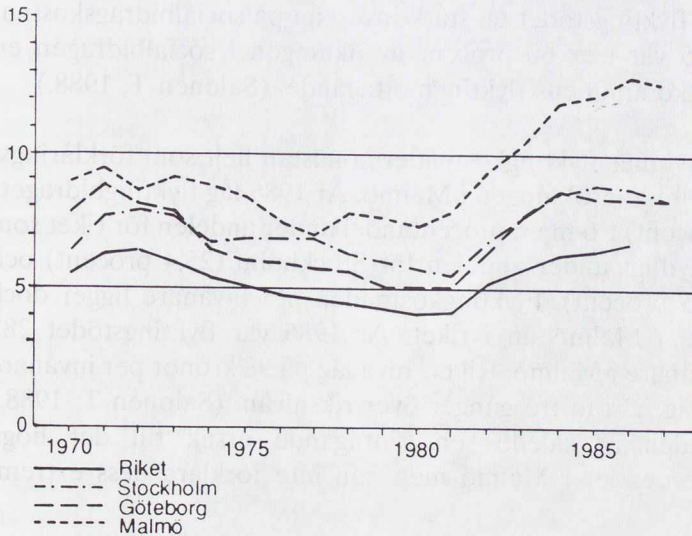
skillnaden 9 000 kronor. Samma bild erhålles vid jämförelser mellan flerbarnsfamiljer. Ju större familj desto större skillnader i boendekostnader. Nettoutgiften för hushåll med två makar och tre barn är 16 000 till 17 000 kronor högre i Stockholmsregionen än den är utanför storstadsregionerna. I Göteborgsregionen är motsvarande skillnad mellan 15 000 och 16 000 kronor högre jämfört med läget utanför storstadsregionerna.

Socialbidragsberoendet

Socialhjälpens utveckling har alltid haft ett nära samband med konjunkturutvecklingen. Dessutom har socialhjälpens omfattning alltid varit större i städerna än på landsbygden - den sociala strukturen är mer likformig på landsbygden. Därför är det inte heller förvånande att socialhjälpberoendet ligger högre i storstäderna än i riket trots att medelinkomsterna är högre. Det som är förvånande i åttiotalets utveckling är däremot att socialbidragsberoendet fortsatt att öka eller blivit kvar på en hög nivå även efter det att konjunkturen vänt uppåt. (Se figur 3:5.)

En av förklaringarna till att socialbidragsberoendet blivit kvar på en hög nivå kan vara att sammansättningen på socialhjälpstagarna har förändrats, vilket medfört att gruppen blivit mindre känslig för konjunkturella svängningar. Tidigare dominerade barnfamiljer, kvinnor och framför allt äldre bland socialbidragstagarna. I dag domineras dessa istället av ensamstående föräldrar, ensamhushåll och ungdomar. Andra grupper som är beroende av socialbidrag är flyktingar och - på grund av pensionsbestämmelsernas utformning - äldre invandrare. Detta har resulterat i att sambandet mellan arbetslöshet och socialbidragsberoende på senare år har fått en annan karaktär. Arbetslösheten slår idag hårt mot grupper - t ex ungdomar och invandrare - vilka har en svag förankring på arbetsmarknaden, vilket har fått till följd att de har svårt att få arbetslöshetsersättning. På grund av den dåliga arbetslivserfarenheten efterfrågas dessa grupper inte heller i någon större utsträckning på arbetsmarknaden vid en konjunkturuppgång.

Figur 3:5. Andelen (%) socialbidragstagare i storstäderna och riket 1970-1987. Källa: SOU 1989:67.



Av storstäderna intar Malmö en särställning. Socialbidragsberoendet i Malmö är cirka 50 procent högre än i Stockholm och Göteborg. Malmö stämmer också in på bilden av en stad där socialbidragsberoendet är högt. Ett stagnerande näringsliv, hög arbetslöshet, låga förvärvsfrekvenser samt en hög andel invandrare och ungdomar vilka dessutom har en dålig arbetsmarknadsanknytning. Dessutom har Malmö haft en betydligt kraftigare utflyttning av inkomststarka hushåll till kranskommunerna än vad t ex Stockholm har haft. Av storstäderna har Malmö också den lägsta medelinkomsten.

Utvecklingen av antalet ungdomar i åldern 20-24 - den mest socialbidragsberoende ålderskategorin - följer väl socialbidragsutvecklingen i Malmö. Detta innebär å andra sidan att socialbidragsutvecklingen bör vända nedåt under nittioalet då ungdomskullarna blir mindre.

Under första hälften av åttiotalet bidrog flyktingmottagandet till Malmös särställning vad gäller socialbidragsutvecklingen. Malmö var tidigt ute med att erbjuda stöd åt flyktingar och särskilt för åren 1984 och 1985 hade flyktingstödet en stark inverkan på socialbidragskostnaderna. År 1985 var t ex 60 procent av ökningen i socialbidragen en konsekvens av kommunens flyktingmottagande. (Salonen T, 1988.)

Efter 1985 försvinner flyktingkostnaderna nästan helt som förklaringsfaktor till socialbidragsökningen i Malmö. År 1986 låg flyktingbidragets andel (19,7 procent) t o m en procentandel under andelen för riket som helhet och betydligt under andelen för Stockholm (25,4 procent) och Göteborg (22,5 procent). Flyktingkostnaden per invånare ligger dock betydligt högre i Malmö än i riket. År 1986 var flyktingstödet 287 kronor per invånare i Malmö. Rikets nivå låg på 98 kronor per invånare - dvs Malmö låg nästan tre gånger över riksnivån. (Salonen T, 1988.) Flyktingkostnaden är således en bidragande orsak till det höga socialbidragsberoendet i Malmö men kan inte förklara dess extremt höga nivå.

Det stora socialbidragsberoendet i storstäderna tyder på att andelen personer som hamnat utanför arbetsmarknaden ökat under åttiotalet. Detta har skett samtidigt som det har rått högkonjunktur och en snabb omvandling av näringslivet. Det stora socialbidragsberoendet tyder således på att det finns stora grupper - ungdomar, äldre med låg utbildning samt invandrare - som har haft svårigheter att få ett ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden trots den uttalade bristen på arbetskraft. Ju snabbare näringslivets omvandling går desto större blir den andel av arbetskraften som kommer att få problem med att komma in på arbetsmarknaden ifall inte kraftfulla utbildnings- och vidareutbildningsresurser sätts in. Alternativet är arbetslöshet, socialbidragsberoende och med tiden förtidspensionering.

Hälsa och ohälsa

Hälsa och ohälsa är begrepp som har starka samband med välfärdsutvecklingen. Olika faktorer påverkar hälsotillståndet i en region - t ex åldersstruktur, socioekonomisk struktur, miljöförhållanden etc. Olika typer av urvalsprocesser påverkar också hälsotillståndet i en region. Om de friska flyttar ut och mindre friska stannar kvar påverkar detta hälsotillståndet i regionen negativt. Det omvända gäller naturligtvis också. Detta leder till en uppdelning regionalt och inomregionalt i områden som präglas i olika grad av hälsa och ohälsa.

I storstadsregionerna är hälsoläget bättre än i riket. Andelen långvarigt sjuka är lägre i storstadsregionerna. Undantaget är Göteborgsregionen där såväl andelen långvarigt sjuka som personer med nedsatt arbetsförmåga ligger över rikets nivå. En förklaring till skillnaderna mellan storstadsregionerna och övriga landet är näringslivsstrukturen. I de regioner där hälsotillståndet är sämre än det är för riket kännetecknas näringslivsstrukturen av att en relativt stor andel av arbetskraften är sysselsatta inom varuproduktionen.

Näringslivets struktur kan också förklara skillnaderna mellan de olika storstadsregionerna. Stockholmsregionen har lägst andel långvarigt sjuka och lägst andel med nedsatt arbetsförmåga. Dessutom har hälsotillståndet blivit allt bättre under åttioalet. Detta gäller inte för Göteborgs- och Malmöregionerna. I båda regionerna har hälsotillståndet försämrats under åttioalet. Detta har resulterat i att Göteborgsregionen nu har ett sämre hälsotillstånd än riket i helhet.

Både Göteborgs- och Malmöregionen har en relativt stor industrisektor. Inom industrisektorn sker det en större förslitning av arbetskraften än inom tjänstesektorn. Dessutom har både Göteborgs- och Malmöregionen genomgått stora industrikriser genom varvsindustrins avveckling, vilket torde ha ökat andelen långtidssjuka. Stockholmsregionens näringsliv har däremot snabbt omvandlats i en allt mer tjänsteintensiv riktning. Detta har också resulterat i en kraftig inflyttning av yngre och

friska personer. Detta är en av förklaringarna till det förbättrade hälsotillståndet i Stockholmsregionen.

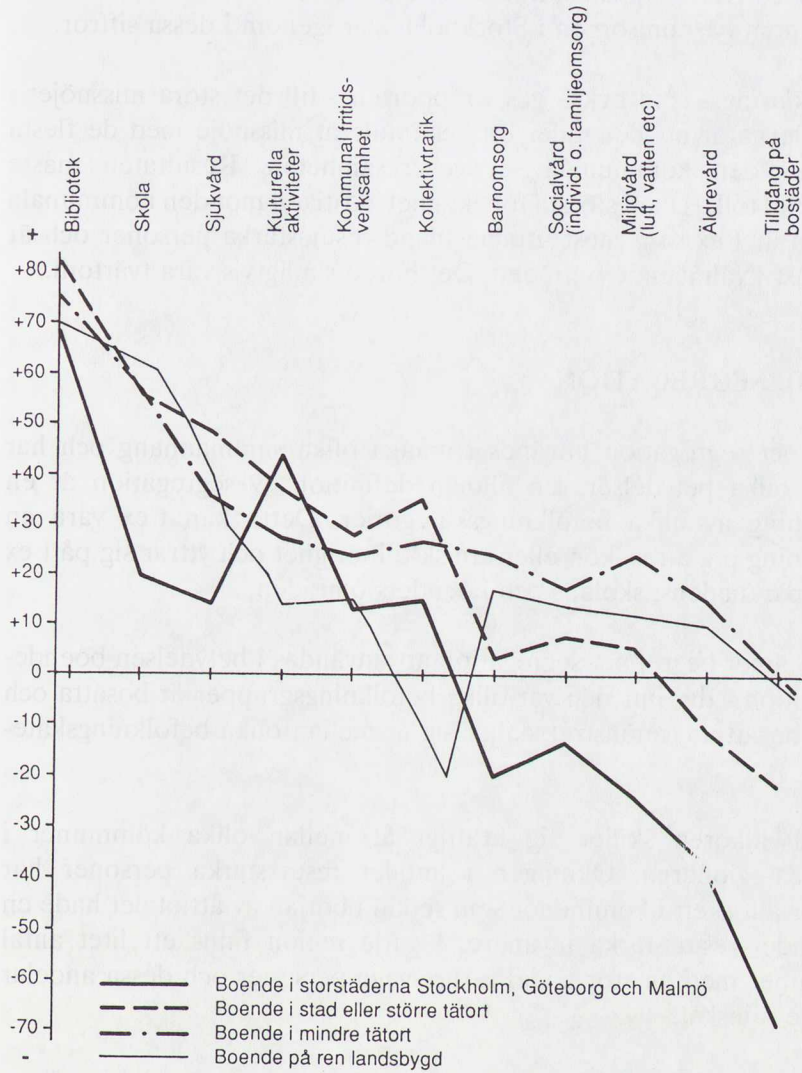
KOMMUNAL SERVICE

Enligt Kommunförbundet har storstäderna en högre servicenivå än övriga landet. Motsvaras då den högre servicenivån i storstäderna av att invånarna i dessa är mera nöjda med den service som erbjuds än invånarna i andra delar av landet? I en undersökning gjord av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet har man undersökt hur nöjda invånarna är med den kommunala servicen i olika ortsgrupper.

Resultatet visar paradoxalt nog att missnöjet med den kommunala servicen i regel är störst i storstäderna. (Se figur 3:5.) På nio av elva områden är storstadsborna mest missnöjda. På ett enda område - kulturella aktiviteter - är storstadsborna mest nöjda. Det andra området där man inte är mest missnöjda är på kollektivtrafiken. På detta område är man mer nöjd än invånarna på den rena glesbygden men mindre nöjd än befolkningen i övriga kategorier. Störst är skillnaden när det gäller tillgången på bostäder. Stora skillnader till övriga ortstyper finns också vad gäller miljön, skolan samt vård och omsorg.

Vid en jämförelse mellan Stockholm och Göteborg - material saknas för Malmö - framgår det att överensstämmelsen är ganska stor i bedömningen av den kommunala servicen. Vissa skillnader finns dock. Den största skillnaden gäller kollektivtrafiken där stockholmarna är avsevärt mer nöjda än göteborgarna. Stockholmarna är även mer nöjda än göteborgarna vad gäller de kulturella aktiviteterna och miljön. Förklaringen till detta torde i det första fallet vara det avsevärt större utbudet i Stockholm än i Göteborg och i det andra fallet de stora miljöproblem som finns i Göteborg. Fler stockholmare är för övrigt mer nöjda än missnöjda med miljösituationen, vilket däremot inte gäller i Göteborg.

Figur 3:5. Invånarnas bedömning av den kommunala servicen i olika ortstyper. Y-axeln mäter andelen nöjda minus andelen missnöjda. Källa: Förvaltningshögskolan i Göteborg, 1990.



Andra skillnader som är värda att notera är att stockholmarna är mer nöjda med sina fritidsaktiviteter än göteborgarna medan det omvända gäller för barnomsorgen. Vad gäller barnomsorgen är fler nöjda än missnöjda i Göteborg vilket inte är fallet i Stockholm. Den mer uttalade krisen inom barnomsorgen i Stockholm slår igenom i dessa siffror.

En förklaring - som också ges i rapporten - till det stora missnöjet i storstäderna är att det råder ett ackumulerat missnöje med de flesta delar av den kommunala serviceverksamheten. Resultaten måste emellertid tolkas med största försiktighet. Kritiken mot den kommunala servicen är t ex som mest uttalad bland resursstarka personer och är kraftigast i välmående områden. Det borde rimligtvis vara tvärtom.

BOENDESEGREGATION

Begreppet segregation används i många olika sammanhang och har många olika betydelser. En allmän definition av segregation är en uppdelning av olika befolkningskategorier. Detta kan t ex vara en uppdelning på ras, kön eller etnisk tillhörighet och yttrar sig på t ex arbetsmarknadens, skolans och boendets områden.

Här kommer begreppet segregation att användas i betydelsen boendesegregation - dvs hur och var olika befolkningsgrupper är bosatta och varför bosättningsmönstret skiljer sig åt mellan olika befolkningskategorier.

Levnadsvillkoren skiljer sig kraftigt åt mellan olika kommuner i storstadsregionerna. Ökningen i antalet resursstarka personer har framför allt skett i kommuner som redan i början av åttiotalet hade en stor andel resursstarka invånare. I varje region finns ett litet antal kommuner med en stor andel resurssvaga personer och dessa andelar har inte minskat.

I Göteborgs- och Malmöregionerna är de resurssvaga kraftigt överrepresenterade i centralkommunerna. Detta gäller inte i Stockholms-

regionen där det finns andra kommuner som har en stor andel resurssvaga hushåll. Detta har till stor del samband med det sätt som miljonprogrammet förverkligades i de olika storstadsregionerna. Miljonprogrammet står för det omfattande bostadsbyggande som skedde under slutet av sextio- och början av sjuttioalet. I Göteborgs- och Malmöregionerna byggdes miljonprogrammets bostäder till övervägande del inom Göteborgs och Malmö kommuner medan motsvarande inte var fallet i Stockholmsregionen. Där byggdes en stor del av miljonprogrammets bostäder i Stockholms grannkommuner - företrädesvis i den södra regiondelen - vilket har resulterat i att även dessa har en överrepresentation av resurssvaga hushåll.

I en av underlagsrapporterna från Storstadsutredningen (SOU 1989:67) har man delat upp regionerna utifrån **socialbidragsberoendet** för att få en indikator på de minst attraktiva bostadsområdena i storstadsregionerna. De bostadsområden som 1980 hade mer än dubbelt så hög andel socialhjälpstagare som regionen i genomsnitt karakteriseras som ett mindre attraktivt bostadsområde. På detta sätt kan man identifiera 21 bostadsområden i Stockholmsregionen, 20 områden i Malmöregionen och tio i Göteborgsregionen. I Göteborgs- och Malmöregionerna är dessa områden starkt koncentrerade till centralkommunerna. Detta gäller dock inte i Stockholmsregionen, där 15 av de 21 bostadsområdena finns i andra kommuner än centralkommunen.

I dessa områden är inte endast socialbidragsberoendet högt. Detsamma gäller också för andelen utlandsfödda, andelen låginkomsttagare och andelen med dålig hälsa. Dessutom är omsättningen av de boende exceptionellt hög och andelen tjänstemän låg. I de minst attraktiva områdena finns således en ansamling av faktorer som dels har samband med varandra inbördes, dels inbördes förstärker en negativ utvecklingspiral.

I Stockholms- och Göteborgsregionerna har andelen socialhjälpstagare under första hälften av åttiotalet ökat snabbare än regiongenomsnittet i hälften av områdena. I Malmöregionen är detta ännu mer uttalat. Där har socialhjälpberoendet ökat i nästan samtliga av de minst attraktiva

områdena mer än i såväl Malmö kommun som i Malmöregionen i helhet.

Samma mönster finner man vad gäller **invandrar-tätheten**. I över hälften av de minst attraktiva områdena ökar andelen utlandsfödda snabbare än den gör i respektive region. De minst attraktiva områden får således i allt större utsträckning karaktär av invandrarområden.

Med avseende på **låginkomsttagare, förtidspensionärer och långtids-sjukskrivna** kan det konstateras att i Stockholmsregionen ökar deras andel i de minst attraktiva områdena. Detta gäller också för Göteborgs- och Malmöregionerna.

I ett avseende har man dock funnit en positiv utveckling. I de flesta av de minst attraktiva områdena väljer nämligen allt fler att gå i de tre- och fyraåriga teoretiska linjerna på gymnasiet. Detta är positivt inte minst på grund av att de teoretiska linjerna förbereder eleverna bättre för ett samhälle som är stadd i kraftig omvandling.

Ovanstående segregationsprocess har även att göra med storstädernas förändrade boende vad gäller upplåtelseformer (SOU 1990:20). Saneringen av de inre stadsdelarna - med högre boendekostnader och en större andel bostadsrätter - har resulterat i en ökad segregation. Resurssvaga hushåll har inte längre möjlighet att bo kvar i innerstaden utan flyttar därifrån och istället flyttar resursstarka hushåll in. Den socioekonomiska strukturen i storstädernas olika delar förändras således snabbt.

Den största delen av bostadsbytena är dock betingade av naturliga flyttningar som ungdomars flyttning från föräldrahemmet, personer som flyttar samman eller separerar, dödsfall, byte av arbetsplats etc. Dessa flyttningar påverkas dock av situationen på bostadsmarknaden. Detta innebär att resursstarka personer har större möjligheter än resurssvaga att bestämma över sitt boende vilket får segregande effekter.

Man kan peka på tre förändringar som har gjort att segregationen på bostadsmarknaden tilltagit. För det första har saneringen av centrum eller den gamla stenstaden resulterat i att boendekostnaderna ökat. Ombyggnaden av det gamla lägenhetsbeståndet innebar i regel avflyttning men med rätt att flytta tillbaka. Återflyttningen skedde då ofta till en större och alltid till en dyrare bostad. Detta blir naturligtvis mest kännbart för resurssvaga hushåll som i många fall inte har ekonomiska möjligheter att flytta tillbaka.

För det andra har omvandlingen av bostadsbeståndet mot en allt större andel bostadsrättslägenheter verkat i samma riktning. Mellan 1975 och 1985 har andelen bostadsrättslägenheter i Stockholms innerstad mer än fördubblats. Samma utveckling finns även i Göteborg och Malmö. Prisutvecklingen på bostadsrätter ger de gamla ägarna en förmögensökning som kan realiseras vid en eventuell flyttning eller användas som säkerhet vid lån. För den utomstående blir bilden däremot helt annorlunda. För att komma in på bostadsmarknaden i innerstaden krävs allt större köpesummor, vilket verkar segregrande. För resurssvaga hushåll blir det allt svårare att komma in på innerstadens bostadsmarknad.

Prisutvecklingen på bostads- och småhusmarknaden får även till följd att hyreslägenheterna får ett allt större värde. Hyreslägenheterna används t ex som bytesobjekt vid köp av bostadsrätter eller småhus och har då ett ekonomiskt värde.

Den tredje faktorn som påverkat bostadsmarknaden i segregrande riktning är inflationsutvecklingen. Denna har gjort att det har blivit allt mer fördelaktigt att äga fast egendom. Småhusägande i regioner med en överhettad bostadsmarknad har resulterat i stora förmögensökningar vilket pressat upp fastighetspriserna. Detta har också fått till följd att resurssvaga grupper har haft svårare att finansiera småhusboende i storstäderna än i övriga landet.

I **innerstaden** är arbetarna underrepresenterade och de högre tjänstemännen överrepresenterade. I innerstaden har skevheten dessutom ökat

under första hälften av åttiotalet - arbetarna har blivit ännu mer underrepresenterade och de högre tjänstemännen ännu mer överrepresenterade.

Yngre ensamstående (16-44 år utan barn) är klart överrepresenterade i innerstaden. Detta gäller såväl arbetare som högre tjänstemän. Överrepresentationen är dubbelt så hög för de yngre tjänstemännen som för de yngre arbetarna. Överrepresentationen har dock minskat för båda kategorierna under första hälften av åttiotalet och störst har nedgången varit bland de yngre arbetarna.

Mönstret för arbetare och tjänstemän går igen för yngre par utan barn. De högre tjänstemännen bland de yngre paren utan barn är klart överrepresenterade i innerstaden medan arbetarna är något underrepresenterade. Även här har de högre tjänstemännens relativa närvaro ökat under första hälften av åttiotalet medan arbetarnas har minskat.

Hushåll med barn är underrepresenterade i innerstaden. Detta gäller både arbetare och högre tjänstemän - tjänstemännen är dock tre gånger vanligare relativt sett i innerstaden än arbetarna.

Även bland äldre par utan barn (45-64 år) finns samma skillnader mellan arbetare och högre tjänstemän. Arbetarna har minskat sin relativa närvaro med en tredjedel medan de högre tjänstemännen endast har minskat sin med en tiondel.

Bland äldre ensamstående (45-64 år) minskar arbetarnas relativa närvaro medan de högre tjänstemännens ökar - den är i mitten av åttiotalet hela tre gånger så hög som de äldre ensamstående arbetarnas. Fortfarande är dock de äldre ensamstående arbetarna något överrepresenterade i innerstaden.

Samma utveckling finner man för pensionärerna men med den skillnaden att nedgången för de som varit arbetare är ännu starkare och uppgången för de som varit högre tjänstemän är ännu kraftigare. Vid slutet av sjuttioalet var gruppernas relativa närvaro ungefär lika stor.

I mitten av åttiotalet är de tidigare högre tjänstemännens relativa närvaro dubbelt så hög som de tidigare arbetarnas. Snabbheten i förloppet framgår av att under en femårsperiod har arbetarnas relativa närvaro minskat med en fjärdedel medan de högre tjänstemännens nästan fördubblats.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att arbetarna är underrepresenterade och de högre tjänstemännen överrepresenterade i innerstaden. Undantaget för arbetarnas del är att yngre ensamstående arbetare fortfarande är överrepresenterade i innerstaden. Arbetarnas relativa närvaro i innerstaden har minskat i alla hushållstyper och faser av livscykeln. Ökningen för de högre tjänstemännen gäller yngre par utan barn samt framför allt äldre ensamstående och pensionärer.

Småhusområdena ligger relativt nära centrum och är i regel äldre och inbodda. Barnfamiljerna är starkt överrepresenterade i småhusområdena. Detsamma gäller för äldre par utan hemmavarande barn. Småhusboendet fortsätter ett bra tag efter det att barnen flyttat hemifrån.

Priserna på småhus i storstäderna är höga och det innebär att många inte kan köpa småhus förrän de närmar sig medelåldern. Konsekvensen blir att de äldre - bortsett från äldre ensamstående och pensionärer - också är överrepresenterade i småhusområdena.

I ett avseende har segregationen minskat i småhusområdena. Arbetarhushållen med barn har ökat sitt småhusboende kraftigt. Även om arbetarna fortfarande är underrepresenterade i småhusområdena är detta en utveckling mot minskad segregation.

Allmännyttans miljonprogramområden har haft en negativ utveckling under 1980-talet. Dessa områden byggdes i slutet av sextio- och i början av sjuttioalet som ett svar på den stora bostadsbristen. Områdena kännetecknas av ensidiga miljöer långt från centrum. Områdena karakteriserades redan från början av en överrepresentation av unga inflyttare - ofta arbetare - invandrare och låginkomsttagare. Områdena

fick dålig status och hög omflyttning och genomgick också en negativ urvalsprocess. De som hade möjlighet flyttade ut och de som inte kunde eller ville flytta stannade kvar. Istället flyttade allt fler resurssvaga hushåll in. Allmännyttans miljonprogramområden med hyresrätt blir allt mer ensidigt sammansatta med en allt större överrepresentation av arbetare, låginkomsttagare, socialbidragstagare och invandrare.

Arbetarhushållen är - bortsett från äldre par utan barn och pensionärer - överrepresenterade i miljonprogramområdena med hyresrätt. Barnhushållen bland arbetarna har t ex en tio gånger så stark representation i förhållande till sin storlek som barnhushållen bland de högre tjänstemännen.

Även låginkomsttagare är överrepresenterade i allmännyttans miljonprogramområden. Hälften av de bosatta är lågavlönade och var tionde lever under existensminimum. Andelen socialbidragstagare ligger mellan 11 och 14 procent. Utvecklingen i miljonprogramområdena med hyresrätt skiljer sig åt beroende på läge. I områdena närmast centrum går utvecklingen åt rätt håll. Andelen lågavlönade minskar liksom andelen som lever under existensminimum eller uppbär socialbidrag. I ytterområdenas miljonprogramområden är utvecklingen den motsatta. Här ökar andelen låginkomsttagare liksom socialbidragsberoendet och andelen som lever under existensminimum. Det är således framför allt i dessa områden som det sker en icke önskvärd utveckling med en ansamling av ett flertal negativa faktorer, vilka dessutom förstärker varandra.

Hälsotillståndet är - som tidigare sagts - i regel bättre i storstadsregionerna än i riket som helhet. Detta gäller dock inte i allmännyttans miljonprogramområden. Andelen långvarigt sjuka är högre liksom andelen med nedsatt arbets- och rörelseförmåga. Detta kan inte förklaras med en hög andel äldre personer utan är istället betingad av en selektiv process, som resulterat i att en stor andel friska människor flyttat ut och en stor andel sjuka flyttat in.

Invandrarna är också överrepresenterade i allmännyttans miljonprogramområden med hyresrätt - dvs de minst attraktiva områdena. I dessa områden är andelen invandrare 2,5 gånger större än vad som motiveras av dess befolkningsandel i storstadsregionerna. Invandrarna i miljonprogramområdena är den kategori som är mest överrepresenterad i något område. Denna överrepresentation håller dessutom på att bli allt starkare. I storstadsregionerna finns det områden där hälften eller mer än hälften av de boende är utlandsfödda.

Som jämförelse kan tas de högre tjänstmännen. Dessa är kraftigt underrepresenterade. I de miljonprogramområden som ligger nära centrum är andelen högre tjänstemän 40 procent av vad den borde vara om dessa varit jämnt fördelade över storstadsregionerna och i ytterområdena är motsvarande andel endast 30 procent. Det är således i dessa områden som segregationen slår hårdast i storstadsregionerna.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

ARBETSMARKNADS- OCH SOCIALPOLITISKA ÅTGÄRDER

I storstadsregionerna står många utanför arbetsmarknaden

Vi har tidigare redovisat att de tre storstadskommunernas andel av arbetslösheten är något större än deras andel av befolkningen och att socialbidragsberoendet har ökat i storstadsområdena. Det är särskilt ungdomar och ensamstående män utan barn som nu är beroende av socialbidrag i högre utsträckning än andra. Vi har också visat att utslagningen från arbetsmarknaden är större i storstadsområdena än i andra områden. Förtidspensioneringarna har ökat kraftigt under 1980-talet. Sjukfrånvaron är större i storstadskommunerna än i landet som helhet. Det är bland de äldre som sjuktalet ökat mest, särskilt de långa sjukfallen har blivit fler.

I Stockholmsområdet har den ekonomiska tillväxten lett till en brist på arbetskraft, trots att tillgången på arbetskraft varit betydligt större än i

riket som helhet. Särskilt bland de äldre männen ökar dock utslagningen från arbetsmarknaden i form av förtidspensionering och långtids-sjukskrivning.

I Göteborgsområdet har tillväxten av arbetskraft varit lägre än genomsnittligt i landet efter konjunkturedgången under början av 1980-talet. Förvärvsfrekvensen är lägre, sjukfrånvaron högre och andelen förtidspensionerade högst bland storstadskommunerna.

Malmö har haft den mest problematiska arbetsmarknadssituationen av de tre storstadsområdena. Arbetslösheten - särskilt för ungdomar - har legat klart över riksgenomsnittet. Utslagningen från arbetsmarknaden har varit omfattande med kraftig ökning av antalet förtidspensionerade och ett exceptionellt högt beroende av sociala bidrag bland framför allt ungdomarna. Detta är en utveckling som inte brutits trots de senaste årens goda konjunkturer.

Invandrare är en grupp som har särskilda svårigheter att etablera sig på storstadsregionernas arbetsmarknader. De är rikt representerade i storstadsområdena. Nyanlända invandrare har en yrkesfördelning som kraftigt skiljer sig från svenskarnas. Först efter cirka 10 års vistelsetid är skillnaden relativt liten. Under de senaste 20 åren har storstädernas arbetsmarknad blivit allt mer kunskapskrävande och många arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin har försvunnit. Dagens invandrare kommer från länder som är mer kulturellt annorlunda än tidigare. En tredjedel av dagens invandrare kommer från länder utanför Europa. De är också i stor utsträckning högutbildade.

Den stora koncentrationen av invandringen till storstadsområden och särskilt till vissa bostadsområden i dessa är skälet till det nya flyktingmottagande som infördes 1985, som bl a syftade till att engagera fler kommuner i flyktingmottagandet. Sedan 1986 har också storstadsregionernas andel av invandringen minskat något i förhållande till övriga riket.

Strukturomvandlingen på storstadsområdenas arbetsmarknader har inneburit stora problem för många av de arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige på 1960-talet. Bland dessa invandrare är det oroväckande många som avslutar sitt yrkesverksamma liv som förtidspensionärer. Här finns ett stort behov av vidareutbildning, omskolning, förebyggande hälsovård och rehabilitering.

Många invandrades långsamma etablering på arbetsmarknaden återverkar också på deras ekonomiska situation och etablering på bostadsmarknaden. Inom storstadsområdena ansamlas de nyanlända invandrarna i ett begränsat antal bostadsområden. Dessa områden tillhör i de allra flesta fall storstadsregionernas minst attraktiva bostadsområden.

Vi har också redovisat att personer med arbetslösheterfarenhet, akut arbetslösa, utslagna från arbetsmarknaden och personer som känner oro för sin sysselsättning är klart överrepresenterade i vissa bostadsområden, särskilt i allmännyttans miljonprogramområden i förortererna; dvs samma bostadsområden där också många nyanlända invandrare samlas. I de bostadsområdena bor även många personer som har obekväma arbetstider, många har tunga arbeten och där bor genomgående hushåll med ganska låga inkomster.

I dessa bostadsområden är många hushåll beroende av socialbidrag och den andelen ökar snabbare än genomsnittligt i regionerna. Andelen förtidspensionerade, ensamhushåll och ensamma kvinnor med barn är hög. I dessa områden finns också en stor överrepresentation av personer med dålig hälsa. Sjukskrivningarna är många. Vårdkonsumtionen och dödligheten är högre än genomsnittligt.

Samhällsstöd för ökat förvärvsarbete

I storstadsområdena finns en akut brist på arbetskraft samtidigt som många människor har svårigheter att söka, få och behålla ett arbete som de trivs med och som de kan försörja sig på. Arbetsmarknaden

segmenteras allt mer mellan hög- och lågkvalificerade arbetsuppgifter samtidigt som en del av de arbetsföra tenderar att fastna i en situation med låg anknytning till arbetsmarknaden eller helt saknar möjligheter till egen försörjning genom förvärvsarbete.

Vi anser inte att en fortsatt ökning av transfereringar i form av socialbidrag och arbetslöshetsunderstöd är lösningen på de sociala problem som har blottlagts genom storstadsutredningens kartläggningar. I stället behövs investeringar som skapar ny sysselsättning i framtidsbranscher. Detta har vi redovisat i kapitel 2. Dessutom behöver samhällets insatser alltmer inriktas på ökad rehabilitering och utbildning för arbetslivets behov.

I storstadsområdena är behovet av samverkan om stöd till enskilda individer över administrativa och organisatoriska gränser särskilt tydligt. I storstadsområdena är organisationsstrukturerna komplexa, berörda tjänstemän är inte bekanta med varandra och de geografiska avstånden är stora. Vi anser att ett förbättrat samarbete mellan olika offentliga huvudmän och organisationer inom storstadsområdena kring arbetsmarknads- och socialpolitiska insatser är en nyckelfråga för att förbättra möjligheterna för enskilda att förvärvsarbeta och samtidigt förbättra utbudet av arbetskraft på arbetsmarknaden.

Fler ordinarie heltidstjänster

I storstadsområdena är förvärvsgraden bland kvinnorna mycket hög. Andelen enpersonshushåll och andelen ensamkvinnor med barn är särskilt hög i de bostadsområden där många hushåll också är beroende av socialbidrag. Kvinnor arbetar ofta i offentliga sektorn, t ex inom sjukvård, omsorg och utbildning. 58 procent av kvinnor sysselsatta inom offentlig sektor arbetar deltid. Den genomsnittliga tjänstgöringsgraden inom hälso- och sjukvårdssektorn är 75 procent och bland vårdbiträden inom hemtjänst och äldreomsorg cirka 65 procent. Det råder en omfattande deltidsarbetslöshet bland kvinnor till följd av deltids- och vikariatstjänstgöring i offentlig sektor. I storstadsområdena råder

samtidigt en särskilt besvärande brist på arbetskraft i dessa sektorer. Denna brist förväntas bestå även om konjunkturen försämras.

Vi anser att en övergång till heltidstjänster med rätt till individuell tjänstledighet för t ex föräldrar är en angelägen förändring som både skulle öka arbetskraftsutbudet och minska beroendet av socialbidrag och arbetslöshetsersättning.

Vi föreslår att regeringen lägger fram förslag som syftar till att öka arbetsgivarnas incitament att inrätta heltidstjänster. En möjlig väg kan vara att förändra arbetsgivaravgifterna så att dessa även beräknas per anställd, inte bara på den samlade lönesumman.

Åtgärder som underlättar introduktionen på arbetsmarknaden

Det finns grupper av människor som har svårigheter att få förankring på arbetsmarknaden oberoende av konjunkturläge. Nyanlända flyktingar är en sådan tydlig grupp. Andra grupper är de handikappade och de äldre. Det finns också en stor grupp ungdomar med låg utbildning och olika kombinationer av personliga problem. Personer som rehabiliterats efter missbruk eller som har avtjänat straff i kriminalvården är andra exempel.

Arbetslivets ökade krav på samarbetsförmåga, snabbhet och förmåga att handskas med förändringar och att kommunicera med andra människor gör det svårare för många att ta steget ut på arbetsmarknaden. Det ställer nya krav på arbetsplatser och på fungerande sociala nätverk. Många parter behöver samverka, t ex sjukvården, psykiatrin, kamratstöd, fackföreningar och intresseorganisationer. I storstadsområdena saknas ofta naturliga sociala nätverk. Samarbetsformer mellan olika institutioner och organ behöver organiseras på ett annat sätt än i mindre städer och tätorter.

Den långa etableringsfasen för nyanlända flyktingar och andra invandrare behöver förkortas. Regeringen har i en proposition om

samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna mm (prop 1989/90:105), föreslagit förändringar i flyktingmottagandet för att underlätta för flyktingar att snabbare kunna försörja sig genom förvärvsarbete.

Införandet av ett särskilt introduktionsstöd har föreslagits för flyktingar. Det ska ersätta de socialbidrag som för närvarande utbetalas. Det nya stödet kombineras med en individuellt upprättad plan för flyktingens introduktion i det svenska samhället. Därigenom ges tillfälle för bl a arbetsvägledare och den nyanlände att tillsammans diskutera lämplig språkutbildning och eventuella andra insatser som underlättar introduktionen på arbetsmarknaden.

De högtbildade invandrarnas möjligheter att få arbeten som motsvarar deras utbildning och yrkeserfarenhet behöver underlättas. Vi föreslår att det samarbete med arbetsmarknadens parter som har initierats via arbetsmarknadsverket utvidgas till att också omfatta olika typer av överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetssökande invandrare om t ex provtjänstgöring, praktik och utbildning. Sådana åtgärder kan underlätta invandrarnas möjligheter att erhålla befattningar som motsvarar deras utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet.

Vi föreslår vidare att av nu tillgängliga resurser, särskilda medel avsätts för att i storstadsområdena stimulera samarbete mellan arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut och kommunerna via bl a socialtjänsten om utvecklat rehabiliterings-, motivations- och stödarbete riktat till arbetsmarknadens marginalgrupper och till arbetsgivarna för att underlätta människors introduktion på arbetsmarknaden.

Åtgärder som motverkar utslagning från arbetsmarknaden

Andelen långtidssjukskrivna och förtidspensionerade är särskilt hög i storstadsområdena. Vi anser att dessa förhållanden föranleder särskilda ansträngningar för att motverka utslagningen från storstadsområdenas arbetsmarknad. I storstadsregionerna finns stora resurser för utbildning

och rehabilitering. Genom den nyinrättade arbetslivsfonden finns också ekonomiska resurser för förebyggande insatser och mer aktiva åtgärder för att göra det möjligt för dem som fått sin arbetsförmåga nedsatt att stanna kvar i eller gå tillbaka till arbetslivet.

Vi anser att det i storstadsområdena finns särskilda skäl att uppmärksamma situationen för de invandrare som arbetar i yrken med hög risk för arbetsskador och i yrken med hög sjukfrånvaro och hög vårdkonsumtion. Många invandrare arbetar i sådana yrken i början av sin vistelse i det nya landet. Många av dem har också arbetat i sådana yrken en lång tid. Invandrare stannar betydligt längre i dessa arbeten än svenskar. Många har som primärt mål att återvända till sina hemländer så snart omständigheterna tillåter. De kan ha flera arbeten för att tjäna mycket pengar på kort tid. Arbetsmiljö och risk för arbetsskador får underordnad betydelse och deras motivation för att lära sig svenska är svag. En mycket stor del av de som ursprungligen planerade att återvända stannar betydligt längre än de tänkte sig, kanske för resten av livet. De har då fastnat i riskfyllda och tunga arbeten som medför stor risk för dålig hälsa, långtidssjukskrivning och i förlängningen förtidspensionering. De skulle behöva stimuleras till vidareutbildning i både språkligt och yrkesmässigt avseende för att förbättra sina möjligheter att byta till mindre riskfyllda arbeten och undvika bestående hälsoproblem.

Många av dessa personer är anställda av stora arbetsgivare med behov av personal även för andra arbetsuppgifter. Kommuner och landsting är några exempel. Arbetsgivarna skulle behöva förbättra arbetsmiljö och arbetsinnehåll för att minimera hälso- och skaderisker. Dessutom borde arbetsgivare ta sin del av ansvaret för personalens utveckling så att de inte fastnar i tunga arbeten utan erbjuds tillfällen till vidareutbildning och utvecklande arbetsuppgifter.

Arbete för att förebygga skador och att rehabilitera sådana som är långtidssjukskrivna behöver bedrivas genom samverkan över sektorsgränserna i storstadsområdena. Samverkan behövs mellan å ena sidan försäkringskassa, arbetsförmedling, socialtjänst och olika delar av

vårdsektorn, samt stora arbetsgivare med stor personalomsättning och tunga arbetsuppgifter liksom särskilt utsatta branscher å den andra sidan. Erfarenheterna från de olika samverkansprojekt som hittills bedrivits t ex på Volvo i Göteborg är uppmuntrande. Där kunde många långtidssjukskrivna efter samarbete om olika insatser t ex genom utbildning eller förändrade arbetsuppgifter återgå till förvärvsarbete i stället för att förtidspensioneras.

Vi vill rikta uppmärksamheten på de möjligheter som finns för arbetsgivare att ansöka om finansieringsmedverkan via arbetslivsfonden för åtgärder som förbättrar arbetsmiljön. Sådana åtgärder bör vara särskilt värdefulla för invandrare och andra med tunga och riskfyllda arbeten. Dessa medel kan också utnyttjas för åtgärder som motverkar utslagningen från arbetsmarknaden genom effektivare insatser för att förebygga ohälsa och återföra långtidssjukskrivna till förvärvsarbete.

Lokalt samarbete mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst

I alla tre storstadsregionerna finns exempel på framgångsrika samarbetsprojekt där personal från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst genom förändrade samarbetsformer kunnat ge effektivare individuellt stöd till olika grupper av personer som har svårigheter på arbetsmarknaden.

Vi finner det angeläget att dessa erfarenheter vidareutvecklas i synnerhet inom de bostadsområden där det finns många resurssvaga hushåll. Lokalt verksam personal som känner varandra och har sina arbetslokaler placerade intill varandra har goda förutsättningar att utveckla informella samarbetsformer, byggda på förtroende för varandras respektive kompetenser och arbetsmetodik. Det ökar förutsättningarna att finna stödinsatser anpassade efter individuella behov, att etablera sociala nätverk mellan människorna i stadsdelen och att utveckla effektiva rutiner för att ge särskilt anpassad service åt

människor med likartade förutsättningar, t ex nyanlända invandrare som söker arbete.

I enlighet med förslagen i regeringens proposition om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet m m (prop 1989/90:62) har regeringen gett arbetsmarknadsstyrelsen ett uppdrag att lämna synpunkter och förslag om utformningen av försöksverksamhet med ökad samverkan mellan socialtjänst, försäkringskassor och arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut i storstadskommuner med en stor andel långtidssjukskrivna och socialhjälpstagare i befolkningen. En möjlighet som anvisas kan vara att sätta upp gemensamma mottagningar.

Vi föreslår att lokalt samarbete mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst etableras som ett led i det arbete vi föreslår ska inledas för att rusta upp de eftersatta bostadsområdena. Investeringar i lokaler, personalutbildning etc bör ses som ett led i områdets sociala, fysiska och kulturella upprustning och därmed kunna bli föremål för särskild statlig finansieringsmedverkan.

FÖRNYELSE AV DE MINST ATTRAKTIVA BOSTADSOMRÅDEN

Åtgärdsbehov

Miljonprogrammets områden byggdes med ambitionen att många bostäder skulle produceras under kort tid i en situation med hög efterfrågan på nya bostäder. De statliga lånevillkoren syftade till att åstadkomma goda bostäder till låg kostnad. Produktionskostnaderna hölls nere bl a genom standardiserat byggande - ofta till priset av enformighet, storskalighet och oprövade tekniska lösningar. Områdena inrymmer som regel få verksamheter utöver bostäder och bostadsanknuten service. Vi har tidigare visat att den ökande boendesegregationen inom storstadsområdena inneburit en negativ utveckling i flera av de miljonprogramområden som förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.

Två underlagsrapporterna från Storstadsutredningen visar att koncentrationen av resurssvaga hushåll ökar i storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområden (SOU 1989:67 & SOU 1990:20). Områdena kännetecknas av en ständigt pågående hög omflyttning. I många områden finns en stor och växande andel invandrare. Jämfört med andra områden finns en stor andel människor med sämre hälsa. En hög andel av de boende är beroende av socialbidrag. Där bor också ovanligt många ensamstående kvinnor med barn, ovanligt många är förtidspensionerade eller långtidssjukskrivna.

Många uppger vid intervjuer att de känner oro och främlingskap i området och de tycker att de har dålig kontakt med kringboende. Valdeltagandet och den politiska aktiviteten är lägre än genomsnittligt. Det är inte ovanligt med hög kriminalitet och svåra missbruksproblem.

Flera av de minst attraktiva bostadsområdena har varit föremål för olika upprustningsprojekt, främst med hjälp av statliga ombyggnadslån. Projekten har till stor del avsett själva bostadshusen och lägenheterna, bostadskomplementen och utemiljön. Åtgärderna har i allmänhet avsett tekniska förbättringar som byte av fuktskadade fönster, tak och våtrum, reparationer till följd av eftersatt underhåll samt brottsförebyggande åtgärder i garage, källare och förråd.

Många bostadsföretag och kommunala förvaltningar har decentraliserat sin verksamhet för att kunna arbeta mer lokalt ute i bostadsområdena. Försäljning av bostäder från allmännyttiga företag till privata förvaltare, liksom ombildning till bostadsrätter har förekommit i några fall. I de fall lägenheterna ombildats till bostadsrätter har ofta en tydlig stabilisering inträffat.

I flera fall uppger företrädare för de förvaltande bolagen och kommunerna att en stabilisering har skett till följd av vidtagna åtgärder. Även den ansträngda bostadsmarknaden har inneburit att omflyttningen dämpats. I områden som tidigare hade många tomma lägenheter är det inte längre svårt att få bostäderna uthyrd.

Det finns dock områden där man inte anser sig ha kommit tillräkta med den höga omflyttningen, vandaliseringen etc trots vidtagna åtgärder.

I några fall har mycket omfattande om- och påbyggnader genomförts med genomgripande förändringar av såväl lägenheter som fasader, entréer, utemiljö mm. De boende har evakuerats och hyrorna har ökat kraftigt jämfört med tidigare. Sådana omfattande ombyggnader har lett till väsentliga förbättringar och positiva attityder till boendet i de förnyade områdena. Projekten har dock också inneburit att resurssvaga hushåll har flyttats till andra bostadsområden.

I flera områden fanns tidigare planer på förnyelseinsatser som inte förverkligats. I flera fall bedöms projekten inte längre vara möjliga med nu aktuella villkor för statlig belåning. Det finns också områden där åtgärder anses nödvändiga men där konkreta åtgärdsförslag ännu inte har utarbetats.

Även om förhållandena varierar mycket mellan olika områden, anser vi att det generellt sett finns anledning att överväga särskilda insatser för att förbättra de sociala förhållandena och människors livsvillkor i de minst attraktiva stadsdelarna. Förutsättningar för en reell delaktighet bland invånarna i skötseln av stadsdelens gemensamma angelägenheter och i boendet måste också förbättras radikalt. Processer där goda medmänskliga relationer etableras och asocialitet och utanförskap motverkas behöver initieras och stödjas.

I flera områden behövs **investeringar i infrastruktur** som ger bostadsområdena bättre läge inom storstadsregionen. Det gäller dels stora regionala utvecklingsinsatser som på Södertörn i södra Stockholmsregionen, där utvecklingen av Huddinge sjukhus, Novum forskningspark, byggande av fjärrtågsstation mm pågår. Det kan också avse förbättringar av trafiksystemen t ex genom utvecklad kollektivtrafik.

Många områden saknar **arbetsplatser** utöver de som är knutna till områdets boendeservice. Det finns förslag om att etablera arbetsplatser i eller i direkt anslutning till några bostadsområden. Det gäller lokaler

för verksamheter med anknytning till boendet t ex kommunala förvaltningslokaler. Även lokalisering av kontors- och serviceverksamheter utan någon särskild anknytning till stadsdelen är aktuella i några områden. I områdena behövs ofta lokaler och andra insatser för att stödja tillkomsten av ett arbetsliv med rötter bland de boende i stadsdelen som detaljhandel, hantverksrörelser mm.

Fler arbetsplatser skulle tillföra stadsdelarna en ökad dagbefolkning, underlaget för kollektivtrafik och service skulle stärkas och fler människor skulle få anledning att vistas i området. Förutsättningarna för en bättre integration av stadsdelen med tätorten i övrigt skulle stärkas, samtidigt som möjligheter till arbete nära bostaden kan öppnas. Dessa behov är särskilt tydliga i flera av Göteborgs områden, exempelvis Angered.

Förbättringar av områdenas **fysiska miljö** är ofta nödvändiga, både till följd av skador och dåliga tekniska utföranden och i de fall underhåll och reparationer släpar efter. I många områden finns också behov av att bryta anonymitet och storskalighet i den fysiska miljön. Det gäller både utformningen av husen, garage, förråd, friytor och sammansättningen av lägenheter, lokaler och verksamheter inom områdena som helhet. Utformning, ytskikt, material och utrustning behöver ofta förbättras vid allmänna platser som entréer, gårdar, gemensamhetsanläggningar mm.

Ofta finns också möjligheter till kompletterande nybebyggelse som kan bredda utbudet i lokal- och bostadsbeståndet. Samtidigt ger kompletteringsbebyggelse möjlighet till förbättring av områdets yttre miljö. Genom nya typer av bostäder möjliggörs boende i stadsdelen för fler hushållstyper och möjligheterna att byta bostad inom området ökar. Med fler lokaler underlättas etablering av olika verksamheter i stadsdelen. Genom ny bebyggelse kan befolkningsammansättningen förändras och underlaget för kollektivtrafik och service i området öka.

En mycket viktig del i förnyelsen av de mindre attraktiva bostadsområdena är att stödja det **kulturella och sociala livet** i stadsdelarna.

Människor behöver kunna mötas över generationsgränser och över de barriärer som skilda språk och kulturer medför.

I invandrartäta och barnrika områden är behovet av lokaler för föreningsverksamhet och samvaro särskilt stort. Det behövs också särskilda satsningar på verksamheter för barn och ungdomar. I många områden saknas tillräckliga och lämpliga samlingslokaler för föreningsliv, religionsutövning, barn- och ungdomsverksamheter mm. Det behövs också engagerade ledare, utrustning och material så att fritids- och kulturprojekt av olika slag kan komma till stånd.

Handel, gatuliv, mötespunkter och centrumanläggningar har stor betydelse för det sociala livet i stadsdelarna. De offentliga platserna i de eftersatta områdena är ofta torftiga och i stort behov av förbättring. Områdena behöver tillföras arkitektoniska kvalitéer och konstnärlig utsmyckning i byggnader och offentliga miljöer både inomhus och utomhus.

I de minst attraktiva bostadsområdena bor särskilt många människor som behöver individuellt stöd för att kunna söka, erhålla och behålla ett förvärvsarbete som de trivs med och som de kan försörja sig på. I dessa bostadsområden skulle därför personal inom socialtjänsten, arbetsförmedlingen, försäkringskassan liksom inom sjuk- och hälsovården, psykiatrin, kriminalvården m fl institutioner och organisationer behöva samordna sina resurser bättre för att effektivisera stödet till dem som bor just där. Genom koncentrerade insatser och arbetsformer som anpassas till de lokal behoven skulle de sannolikt kunna nå förbättrade resultat i **servicen** till befolkningen i dessa områden.

I de eftersatta bostadsområdena slits skolorna hårt. Vanligtvis brukar barnantalet i nya bostadsområden öka till följd av att många unga familjer flyttar in när området är nytt. Efter en tid brukar barnantalet sjunka till en lägre nivå. I områden med hög omsättning som dessa har inte den förväntade nedgången i området barnantal inträffat. Skolorna i dessa områden används också i hög utsträckning för språk- och vuxenundervisning utöver den vanliga grundskoleverksamheten. Detta har fått

till följd att såväl skolor som daghem ofta både är kraftigt förslitna och otillräckliga. Provisorier som inte kunnat avvecklas, behöver ersättas.

Möjligheter till boende, samvaro och aktiviteter behöver finnas för äldre och andra omsorgsberoende. I områden med många invandrare kan särskild hänsyn behöva tas. Inom vissa invandrargrupper finns en mycket hög andel som pensionerats i relativt tidig ålder. Synen på hur de gamla och omsorgsberoende bör tas om hand varierar med skilda kulturer och traditioner.

Vi kan konstatera att åtgärdsbehoven i de minst attraktiva bostadsområdena snarare avser förhållandena i områdena som helhet än de enskilda bostäderna. Bostäderna är oftast ändamålsenligt utformade och har en bra teknisk och utrustningsmässig standard. Underhåll, reparationer och åtgärder för att avhjälpa tekniska brister behövs dock i många fall liksom förbättringar av gemensamma utrymmen i bostads- husen. Bostadens närmaste omgivning och det sociala och kulturella livet i områdena har emellertid ofta väsentliga brister jämfört med förhållandena i andra mer attraktiva områden. Ofta är problemen så komplexa att många förhållanden behöver förbättras samtidigt för att utvecklingen i områdena ska vända.

Förnyelse av områdena förutsätter befolkningens medverkan

Kunskaper om området finns hos de som bor och arbetar i området. Beslutsrätten finns emellertid ofta hos personer som inte befinner sig på platsen. Fortfarande råder ofta storskaliga och sektoriella organisationsstrukturer inom såväl offentliga förvaltningar och beslutsorgan som inom andra organisationer med ansvar för verksamheter i bostadsområdena.

Vår uppfattning är att ansvaret för skötseln av stadsdelens gemensamma angelägenheter som boendeservice, drift och underhåll av gemensamma anläggningar och lokaler, fritidsaktiviteter och andra kommunala verksamheter kan och bör överföras till dem som bor och arbetar i

stadsdelen. Lokala organisationer med egna resurser och frihet att utveckla egna arbetssätt behöver etableras i stadsdelarna. Samtidigt behöver huvudmännen utveckla metoder för en mer strategisk ledningsfunktion.

Många offentliga och enskilda huvudmän berörs av förnyelseinsatserna. I Stockholmsområdet gäller det förutom olika kommunala förvaltningars och bolags verksamheter ofta även verksamheter under landstinget (vård och omsorg, kollektivtrafik). Kyrkan och statligt styrda verksamheter berörs i alla storstadsregionerna (polis, försäkringskassa, arbetsförmedling) liksom de förvaltande och byggande bostads- och fastighetsbolagen samt andra företag och organisationer.

Vi anser att de boende själva måste få ta större ansvar för skötseln av sin bostad och tillsammans med andra kringboende få ansvaret för skötsel av gemensamma bostadskomplement och bostadens närmaste omgivning. Formerna för upplåtelse av bostäderna måste därför förändras. Vi föreslår att de boende ges möjlighet att själva ta över ansvaret för sitt boende. En ny form för detta kan vara att övergå till kooperativ hyresrätt. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

Ledningen för förnyelseprojektet i området samt de som bor och är verksamma i de berörda husen behöver få en tydlig och kompetent motpart på fastighetsägarsidan. Det ger förutsättningar för en lokal dialog och förhandling om hur förnyelsen av det specifika delområdet ska gå till. Inom bostadsföretaget är det nödvändigt att delegera ansvar och befogenheter till geografiskt och bostadssocialt naturliga områden som inte omfattar för många lägenheter.

Metoderna är avgörande för resultatet

Förnyelseprocesser enligt den inriktning som vi här har skisserat, förutsätter en lokal kommunalpolitiskt bemyndigad ledning i de berörda bostadsområdena. Det förutsätter också budget- och styrsystem som gör det möjligt att lokalt disponera bostadsområdets resurser och att

utveckla lokalt anpassade organisatoriska lösningar. Vi tror att de stadsdelsnämnder som är på väg att utvecklas i flera storstadskommuner kan ge förutsättningar för ett sådant lokalt styrt förnyelsearbete.

Förnyelsearbetet förutsätter handfast projektstyrning med tydligt mandat och utklarade tidsmässiga och ekonomiska förutsättningar. För att detta ska vara möjligt behövs en ansvarsfull och kompetent projektledning. Särskilda projektledare bör ansvara för förnyelsearbetet i det respektive bostadsområde. Projektledarna bör helst rekryteras lokalt och vara personer som såväl lokalbefolkningen som anställda och förtroendevalda har förtroende för. De personliga kvalifikationerna hos människor verksamma med denna typ av projekt är särskilt betydelsefulla.

För att förnyelseprocessen ska leda till att lokal självförvaltning och decentraliserade arbetsformer utvecklas behövs ett medvetet arbetssätt. Förnyelsearbetet behöver planeras så att de boende blir delaktiga i besluten om vad som ska göras.

Förnyelseprocessen är ett tillfälle för människorna i bostadsområdet att successivt växa in i ett allt större ansvarstagande. Detta fordrar en särskild omsorg om den pedagogiska och organisatoriska uppläggningsen av förnyelsearbetet. Sättet att utarbeta förslag, samråda, besluta och genomföra åtgärder inrymmer tillfällen för alla berörda till inläring, engagemang och ansvarstagande. Det är ett unikt tillfälle då självförvaltning kan läras ut och sociala relationer etableras.

Förnyelsearbetets lokala förankring underlättas ju fler människor i området som medverkar. Möjligheter att lokalt rekrytera personal till olika verksamheter och projekt bör utnyttjas. Krav kan t ex ställas på byggentreprenörer att anställa personal som bor i området. Verksamheter och projekt kan organiseras i egen regi t ex som självbyggeri. Förenklade tillståndsrutiner inom förvaltningar och organisationer behövs för att underlätta småföretagsamhet.

Förnyelsearbetet ska medverka till att levnadsvillkor och livsmiljön för människorna i det speciella området förbättras. Insatserna får inte leda till så stora kostnadsökningar för de boende att de får svårigheter att bo kvar av ekonomiska skäl.

Vi vill betona att de boende ska kunna behålla sina lägenheter och grannar, om de inte själva önskar flytta. Vid planeringen av eventuella byggprojekt behöver därför relationen mellan de byggansvariga och de boende uppmärksammas särskilt. Sättet att hantera evakuering, information och de boendes förtroende kan vara avgörande för om människor verkligen bor kvar efter upprustningen. Anlitade entreprenörer behöver därför ha bemyndigad arbetsledning på plats i området. Det behöver också finnas lämpliga personer avdelade för den dagliga kontakten med boende och verksamma.

Förändringsarbetet behöver drivas så att människor lägger märke till att något sker. Ansträngningar behöver inriktas mot konkreta mål. Engagemang och förväntan behöver kunna följas av tillfredsställelse över uppnådda resultat. Arbetet bör därför planeras i tydliga delar som resulterar i synliga förbättringar.

Samverkan över sektorsgränser

Social och kulturell förnyelse förutsätter tillgång till personal och lokaler. Vi menar att sådana resurser ofta redan finns i bostadsområdena i tillräcklig omfattning, i synnerhet om bostadsområdets samlade resurser kan utnyttjas effektivare genom ökad samverkan över huvudmannaskapsgränserna. Samutnyttjade lokaler, utrustning och personal bör dessutom kunna leda till effektivitetsförbättringar som ökar det ekonomiska utrymmet för nya verksamheter.

Grova beräkningar tyder på att i ett normalstort bostadsområde med 2 000 hushåll finns cirka 500 anställda av enbart kommunen och dess olika bolag. I "problemområden" finns ofta fler ändå. Många upplever att de är för få för att kunna bedriva verksamheten så som de skulle vilja. Alla dessa kommunanställda arbetar idag till stor del i sektoriellt

uppbyggda system för barnomsorg, skola, fritidsverksamheter, fastighetsförvaltning mm.

Vi ser stora möjligheter att åstadkomma förbättringar om samarbetet mellan de som är anställda av olika offentliga arbetsgivare utvecklas (kommunala förvaltningar, bostadsbolag, polisen, arbetsförmedlingen etc). Om de enskilda insatserna riktas mot gemensamma mål i bostadsområdet finns sammantaget stora resurser att disponera. Om dessutom de som är aktiva i olika typer av föreningar och de boende engagerar sig i gemensamma projekt blir möjligheterna än större. Verksamheterna i bostadsområdet Tingbjerg utanför Köpenhamn är ett exempel på vad som är möjligt att uppnå.

Lokal självförvaltning ger möjligheter inte bara till effektivare lokalutnyttjande men också till att inrätta heltidstjänster för olika yrkesutövare med kombinerad tjänstgöring inom t ex skolan, barnomsorgen och olika fritidsverksamheter.

Antalet yrkesgrupper som finns företrädda i skolan har ökat under senare år. En allt större andel specialister arbetar i skolan utöver lärarna. Den största personalökningen har skett av kommunala grupper som främst är verksamma med elevvård och fritidsaktiviteter. Samtidigt har andra kommunala verksamheter med samma inriktning växt. Det gäller bibliotek, fritidshem, parklekar, fritidsgårdar, vårdcentraler och folktandvård. Det har ofta inneburit en parallell uppbyggnad av lokal- och personalresurser i stadsdelarna. Möjligheterna till samordningsvinster bör vara stora.

Skolans roll

Bostadsområdena är ofta dimensionerade för att motsvara ett lämpligt befolkningsunderlag för mellan- och högstadieskolan. Mestadels är skolorna geografiskt placerade centralt i områdena och så att man kan nå dem trafiksäkert med rimliga gångavstånd från bostäderna. Skolan är stadsdelens gemensamma resurs. Genom barnens klasser etableras

kamratskap mellan barnen, föräldrar blir bekanta med varandra och med skolans personal. Via skolan möts en stor del av stadsdelens befolkning oberoende av etnisk eller social gruppstillhörighet.

Den stora andelen invandrare ger särskilda möjligheter till mångkulturellt arbete i skolan. Skolan berikas kulturellt genom en starkare internationalisering. Möjligheterna att lära mer om andra kulturer och andra länders och folks levnadsbetingelser är ovanligt stora i invandratäta områden.

Riksdagen har beslutat att 300 miljoner kr skall avsättas årligen under 10 år för förbättring av skolornas fysiska miljö. Vi anser att upprustning och förbättring av skolorna i storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområdena är särskilt angelägna. Vi föreslår att upprustning av skolorna i de minst attraktiva områdena prioriteras vid fördelningen av statliga medel till förbättring av skolmiljön.

Riksdagens beslut att kommunalisera skolan innebär att kommunerna kommer att få ett större samlat ansvar för skolverksamheten. I Göteborg har man redan decentraliserat beslutsrätten över skolan till de olika stadsdelsnämnderna. Vi anser att decentraliseringen kan leda till både pedagogiska och ekonomiska vinster.

Vi kan exempelvis se stora möjligheter för den lokala befolkningen att besluta sig för att utveckla en särskild pedagogisk profil i skolan. Det kan avse såväl undervisningens innehåll - miljö/språk/teater etc som metodik Waldorf/Montessori etc. Vi anser också att skolans resurser i hög grad bör kunna utnyttjas för sociala och kulturella verksamheter i bostadsområdena. Genom effektivare lokalutnyttjande kan skolan göras tillgänglig för föreningsliv, fortbildning (t ex data och maskinverkstäder, svenska för invandrare) och service (restaurang). Skolans aula kan användas som mötes- och evenemangsalokal. Under ferier kan fortbildning och konferenser för arbetslivets behov äga rum där.

Ökad samordning under stadsdelsnämnder kan också ge förutsättningar för elever att vistas hela dagen i skolan med vanlig skolundervisning,

fritidsverksamheter, hemspråks- och stödundervisning, musikskola etc spridda över dagen. Vi menar att dessa möjligheter är särskilt angelägna att ta till vara i storstadsområdena där förvärvsarbetsgraden är hög och restiderna innebär att föräldrarna är borta från hemmen en stor del av barnens vakna tid. I bostadsområden med många ensamstående föräldrar, stora syskonskaror och många invandrabarn som behöver särskild språkträning skulle möjligheter till sammanhållen skoldag, som innebär att även läxorna görs i skolan, kunna ha stora fördelar för både barn och föräldrar.

Författarna till storstadsutredningens underlagsrapport "Levnadsvillkor i storstadsregioner" (SOU 1989:67) framhåller att åtminstone i ett avseende tycks utvecklingen i de minst attraktiva bostadsområdena gå i positiv riktning. Det gäller i de allra flesta områdena i alla tre storstadsregionerna att allt fler väljer att gå i de 3-4-åriga teoretiska linjerna på gymnasiet, vilket kan tolkas som ett tecken på att skolmiljön i allt högre utsträckning anpassats till att motivera eleverna till vidare teoretiska studier.

I den mån nya gymnasieenheter skall lokaliseras anser vi att dessa bör lokaliseras till eftersatta bostadsområden samt att möjligheter till samverkan med näringslivet om resurser för speciella yrkesinriktade utbildningslinjer bör utnyttjas.

Avtal mellan staten och kommunerna

Vi bedömer att arbetet med att förnya de minst attraktiva bostadsområdena är mycket omfattande och att det fordras många samtidiga insatser för att utvecklingen ska kunna vändas. Målet bör vara att bryta den icke önskade segregationen, förbättra områdenas miljökvantiteter och att föra över ansvaret för området skötsel till dem som bor och arbetar i stadsdelen.

Vi tror att stora förbättringar kan åstadkommas i bostadsområdena med de resurser som redan finns. Många befintliga organisationer, för-

eningar, förvaltningar och institutioner bedriver verksamheter riktade till de boende i ett visst bostadsområde. Om dessa samtidigt mobiliseras och anpassar sitt arbetssätt till de lokala förhållandena genom ett samlat åtgärdsprogram finns stora utvecklingsmöjligheter.

Förnyelsen av de minst attraktiva bostadsområdena medför ofta behov av kapitaltillskott i första hand för investeringar. Vår uppfattning är att staten bör medverka med medel för insatser riktade direkt till förnyelse av dessa områden. Vi uppskattar att områden med sammanlagt cirka 80 000 lägenheter berörs. Med ledning av de förslag till intensifierad förnyelse som utarbetats för Stockholms miljonprogramområden kan de totala investeringsbehoven grovt uppskattas till cirka 2 miljarder per år under en tioårsperiod.

Vi föreslår att staten sluter avtal direkt med berörda kommuner om gemensamma insatser grundade på lokalt utarbetade handlingsprogram. I avtalsförhandlingen kan villkor och former för förnyelsen preciseras. Därmed finns förutsättningar för att kunna tillgodose områdesspecifika behov utan att generella regler som kan verka onödigt styrande behöver utarbetas.

Inriktningen i presenterade förslag till omläggning av bostadsfinansieringssystemet (SOU 1989:71) innebär att de ordinarie bostadsfinansieringssystemen bör ge möjligheter att finansiera både nyproduktion och ombyggnader av bostadshus och bostadskomplement i de minst attraktiva bostadsområdena på samma villkor som annan statligt finansierad bostadsbebyggelse. Vi anser inte att det finns skäl att tillskapa några särskilda bostadsfinansieringsformer vid sidan av dessa.

I samband med upprustningen av de eftersatta områdena anser vi dock att det inom ramen för statens stöd till bostadssektorn bör finnas möjligheter för staten och kommunerna att avtala om statlig finansieringsmedverkan för ytterligare åtgärder, än de som normalt kan räknas in i underlaget för statliga bostadslån. En förutsättning för ett sådant riktat statligt stöd bör emellertid vara att kommunerna finansierar en motsvarande del. Vi anser att kommunerna och staten bör

kunna avtala om särskilt gynnsamma villkor för standardförbättrande investeringar i de eftersatta områdena och att dessa ska kunna avse åtgärder som förbättrar den gemensamma utemiljön, lokalerna och anläggningarna i området liksom investeringar som tillför områdena arkitektoniska och konstnärliga kvalitéer. Vi anser att de riktade insatserna också ska kunna utnyttjas för att hålla nere hyresnivåerna efter upprustningen.

Vi föreslår att en särskild delegation tillskapas under regeringen med uppgift att svara för statens medverkan vid förnyelsen av storstadsregionernas minst attraktiva bostadsområden.

De som ska leda förnyelseprocesserna behöver stöd, kunskaper och träning. Vi anser att det bör finnas tillgång till lämplig kompletteringsutbildning som ger projektledare och andra nyckelpersoner i förnyelseprojekten erforderliga kunskaper och tillfälle till erfarenhetsutbyte. Förebilder till sådan utbildning kan bl a hämtas från Frankrike.

Vi föreslår att regeringen initerar ett samarbete med kommunerna, de allmännyttiga bostadsföretagen och arbetstagarorganisationerna för att utveckla en lämplig grundutbildning och återkommande fortbildning riktad till projektledare och lokalt verksam personal i de eftersatta bostadsområdena.

I skarven mellan barndom och vuxenliv frigör sig ungdomar från föräldrarna men behöver ändå de äldres stöd för att lotsas in i vuxenvärlden. Föräldrarna påminner de unga om de barn de varit, medan andra vuxna är förebilder för den vuxna person som de är på väg att bli. Föreningslivets insatser är särskilt angelägna för att ge unga människor ett positivt stöd från andra vuxna än de egna föräldrarna. Vi menar att insatserna från de som är verksamma i föreningarna och de boende är särskilt angelägna för att tillsammans med den personal som arbetar i området stödja de unga.

Via staten fördelas årligen närmare 4 miljarder kr i statsbidrag till folkrörelser och föreningsverksamhet. Från allmänna arvsfonden utdelas

Årligen cirka 140 miljoner kr till olika typer av projekt som gagnar barn och ungdomar. Av dessa går cirka 40 miljoner kr till ungdomsverksamheter. Vi anser att behoven av bra verksamheter riktade till ungdomar i de minst attraktiva bostadsområdena är särskilt angelägna. Detta bör uppmärksammas vid tilldelningen av statligt föreningsstöd och fördelning ur allmänna arvsfonden. Vi anser att föreningar och andra bara bör få statliga bidrag till sin verksamhet om de också arbetar för att bryta den negativa boendesegregationen i storstadsregionernas minst attraktiva bostadsområden.

Lokalt utarbetade handlingsprogram

Förhållandena skiftar starkt mellan olika områden och därmed varierar också behoven av insatser. Särskilda åtgärdsprogram behöver utarbetas för varje enskilt område av dess invånare utifrån deras speciella utgångssituation och behov. I andra länder finns goda exempel på förnyelseprojekt som lett till varaktiga och mycket påtagliga förbättringar i bostadsområden med svåra sociala problem och en stor koncentration av hushåll med små resurser. Gemensamt för dessa projekt är att de utgått från lokalbefolkningens egna uppfattningar om problem och åtgärdsbehov, och att man samtidigt arbetat med att förbättra såväl de fysiska som de sociala och kulturella förhållandena i stadsdelen. Lokalbefolkningen har i hög grad varit delaktig i förnyelsearbetet.

Vi anser att man bör arbeta på ett liknande sätt i de svenska områdena.

Vårt förslag är därför att förnyelseinsatserna ska grundas på ett åtgärdsprogram som har utarbetats av dem som bor och är verksamma i respektive bostadsområde. Det ställer krav på en omsorgsfull dialog med lokalbefolkningen där både språk- och kulturskillnader måste kunna överbryggas.

Åtgärdsprogrammet ska kunna omfatta såväl fysiska förbättringar av bebyggelse och utemiljö liksom sådana åtgärder som leder till att

vardagslivet förbättras för olika befolkningsgrupper. Handlingsprogram kan till exempel avse åtgärder

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

Bostadsförvaltningen efter förnyelsen

Ett vidgat boinflytande behöver utvecklas redan under förnyelseprocessen för att vara etablerat när områdets upprustning har genomförts. Bostads- och områdesförvaltning behöver övergå i andra former som ger de boende ett permanent inflytande över drift och underhåll av den egna boendemiljön.

Idag förekommer olika avtal och försök med fördjupat boinflytande inom ramen för gängse överenskommelser mellan de etablerade parterna på hyresmarknaden; de förvaltande bostadsbolagen och hyresgäströrelsen. I de minst attraktiva områdena har hyresgäströrelsen emellertid en låg anslutningsgrad bland de boende. Vi anser därför att även alternativa sätt att åstadkomma ett vidgat boinflytande behövs inom hyreshusen i dessa områden.

Omvandling till bostadsrätt har förekommit i några miljonprogramområden. Syftet har som regel varit att åstadkomma en annorlunda

befolkningssammansättning i området. Genom övergång till bostadsrätt måste de boende satsa eget kapital i insats. De som inte haft den möjligheten har ofta flyttat.

Kooperativ hyresrätt medges enligt försökslagstiftning sedan 1987. Enligt denna lagstiftning kan allmännyttiga bostadsföretag överlåta fastigheter till en förening av de boende med äganderätt eller arrendeavtal. I Stockholm har lägenheter i SKB upplåtits med kooperativ hyresrätt sedan början av 1900-talet. Vi anser att omvandling till kooperativ hyresrätt bör kunna ske i anslutning till ombyggnad av befintliga bostadshus. Även vid ombyggnad av hus i privat regi bör ombildning till kooperativ hyresrätt möjliggöras. Vi återkommer till detta i kapitel 5.

Kommunerna behöver förfoga över resurser för ledning och styrning av ombyggnadsverksamheten, upprätthålla hyresutjämnningen och kunna möta långsiktiga resurs- och planeringsbehov. De kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen är en sådan resurs. Bolagen har dock bl a genom sin storlek uppenbara problem med att klara en effektiv förvaltning. En omstrukturering av bolagen är enligt vår mening nödvändig om ett samlat program för ombyggnad och ökat inflytande skall kunna genomföras. Förfinade ekonomi- och redovisningssystem fordras för att en delegering av ansvaret ska kunna ske inom bolaget.

Vi föreslår att särskilda dotterbolag bildas inom de bostadsbolag, som berörs av planerade förnyelseåtgärder. Dotterbolaget övertar förvaltningsansvaret för den bebyggelse som berörs av förnyelseprojektet. Genom det nya dotterbolaget skapas en självständig resultatenhets inom bostadsbolaget som kan administrera planering, upphandling och genomförande av förändringarna.

Vi vill också peka på att det redan vid planeringen av ett projekt bör klargöras att förvaltningen av det färdiga området - om de boende så önskar - skall överlåtas på en kooperativ förening. Härigenom säkerställs att förnyelsen i hög grad sker på de boendes villkor. Hyresutjämnningen kan säkerställas i form av koncernbidrag till dotterbolaget

respektive den kooperativa hyresrättsföreningen. En förutsättning för att detta ska fungera är att föreningen behåller sin anknytning till koncernen. Detta är särskilt viktigt när ett område i takt med kostnadsutvecklingen övergår till att bidra till hyresutjämningen inom hela koncernens bestånd. För föreningen är det viktigt att finnas kvar i koncernen med tanke på det långsiktiga behovet av upprustning.

FÖRÄNDRAD BEFOLKNINGSSTRUKTUR

I storstadsområdena är det svårt att få bostad och överlåtelsevärdena på bostadsmarknaden är höga. Situationen för bostadssökande är särskilt besvärlig i Stockholmsområdet. Utbudet har flera år varit för lågt jämfört med efterfrågan. Bostadssökande kan inte räkna med att få en bra bostad inom överskådlig tid om de inte kan betala en hög kontantinsats eller är berättigade till förtur vid bostadsförmedlingen. Detta förhållande bidrar naturligtvis till att segregationen i boendet ökar. Eftersom det finns alltför få hyreslägenheter att förmedla jämfört med antalet bostadssökande, samtidigt som många hushåll av sociala skäl är berättigade till förtur vid bostadsförmedlingen, har den övervägande delen av förmedlade bostäder upplåtits åt förtursberättigade. Merparten av de bostäder som bostadsförmedlingen förfogar över förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Det har inneburit att förtursberättigade hushåll koncentrerats i de allmännyttiga hyreshusområdena där det funnits lediga lägenheter. Dessa är dels nybyggda flerfamiljshusområden, dels de minst attraktiva bostadområdena där omflyttningen är hög.

Bostadsbeståndets sammansättning

Om bostadsbeståndet inom ett bostadsområde är ensidigt sammansatt leder det till ensidighet i hushållssammansättningen. Både bostädernas storlek, upplåtelseform och utformning har betydelse. En grundläggande förutsättning för att boendesegregationen ska kunna minskas är att det blir större variation bland bostäderna i de hårt segregerade miljon-

programområdena. Där är bostadsbeståndet för närvarande mycket ensartat. Det behöver kompletteras med fler typer, av bostäder så att människor inte behöver flytta bort från området om de vill byta bostad. Det kan lösas genom kompletteringsbebyggelse, ombyggnad och genom att öka andelen bostäder som inte upplåts med hyresrätt. En lämplig målsättning kan vara att söka större variation inom det geografiska område där barnen går i samma skola.

Fördelning av bostäder

De processer som leder till att resurssvaga hushåll koncentreras till vissa områden behöver också brytas. Vi anser att förmedling av bostäder till hushåll i de bostadsområden där den oönskade boendesegregationen är stor inte bör ske via regionala förmedlingsorgan. Förmedlingen av bostäder i dessa områden bör istället överföras till kommunerna eller direkt till de kommunala bostadsbolagen. De förtroendevalda kan då själva besluta om regler för anvisningsverksamheten och för bostadsföretagens interna bostadsköer.

Det bör kunna vara möjligt att ställa särskilda krav på de bostadsökande för att under en stabiliseringsperiod öka andelen stabila hyresgäster och minska andelen resurssvaga. Förtur bör exempelvis kunna ges åt dem som vill flytta inom området och till anhöriga. Man kan behöva ställa krav på fast anställning och viss minimiinkomst för att få in fler stabila hushåll till området. Vi anser också att det skall vara möjligt att begränsa antalet mycket stora barnfamiljer i enskilda hus eller delområden.

Bostäder för hushåll med särskilda behov

Med brist på bostäder och rådande system för bostadsanvisning hamnar oftast resurssvaga hushåll i allmännyttans bostäder. I de segregerade områdena blir de "resurssvaga" hushållen allt fler, medan de "starka" hushållen flyttar. Till gruppen "resurssvaga" kan räknas

- hushåll med låg inkomst
- invandrare, flyktingar och andra asylsökande; särskilt stora barnfamiljer
- utvecklingsstörda
- personer med mentala sjukdomar
- gamla och sjuka som har svårigheter att klara ett eget boende
- vissa hushåll med sociala problem

En växande andel av de boende i storstädernas minst attraktiva bostadsområden utgörs av hushåll med små resurser. Även andelen socialt utslagna ökar. En stabilisering av de eftersatta områdena kommer att innebära att fler resurssvaga kommer att behöva bostäder i andra områden och i fastigheter upplåtna av andra än de allmännyttiga bostadsföretagen.

Omstruktureringen inom vården medför att allt fler av dem som tidigare vistats på olika slags institutioner förväntas kunna bo i vanliga bostadsområden. För människor som för sitt vardagsliv är beroende av stöd behöver lämpliga bostäder, service och aktiviteter inrymmas i olika bostadsområden.

Förutsättningarna att tillgodose bostadsbehoven för de resurssvaga hushållen på andra sätt än i de allmännyttiga bostadsföretagens hyreshus behöver därför förbättras. I alla bostadsområden behövs bostäder för människor som hör hemma i området men behöver speciellt stöd i sitt boende. Det kan vara gruppboende, handikappanpassade lägenheter, bostäder för äldre mm. Fler gruppboende och andra specialboende behöver tillkomma för att vård- och omsorgsinstitutioner ska kunna avvecklas och de omsorgsberoende kunna integreras i vanliga bostadsområden.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen behöver därför utvecklas i syfte att bättre tillgodose de resurssvaga hushållens bostadsbehov i många olika områden och i fastigheter som upplåts av både privata och kooperativa fastighetsägare. Enligt vår uppfattning bör kommunerna utnyttja sin starka ställning som fördelare av byggrätter till att förhandla med olika kategorier av fastighetsägare om att tillhandahålla bostäder för hushåll med särskilda behov. Endast om det visar sig att frivilliga överenskommelser är otillräckliga bör tvingande lagstiftning övervägas.

RÄTTSTRYGGHET

Våldsbrott, skadegörelse och stölder ökar i storstadsområdena

Kriminaliteten i storstadsområdena har belysts i rapporten "Storstads-kriminalitet" (SOU 1989:110). Brottsnivån är klart högre i storstäderna än i övriga landet. Det är en förhållandevis vanlig erfarenhet för den manlige storstadsbon att någon gång fram till 25-årsåldern bli registrerad för brottslighet. Det gäller för närmare en tredjedel av alla män. För kvinnorna är siffrorna betydligt lägre. De flesta är dock registrerade för få brott.

Brottsnivån varierar kraftigt mellan storstadens olika typer av bostadsområden. Områden med en högre brottsnivå har också ofta en högre nivå av lokalt begånga brott i området. Skillnaderna i brottsnivå mellan olika bostadsområden kan till stor del förklaras med den boendesegregation som förekommer och dess sociala konsekvenser. De lägsta brottsnivåerna finns i storstädernas högstatusområden, de högsta i lågstatusområdena. Generellt sett är brottsnivån högst i de minst attraktiva bostadsområdena - allmännyttans bostadsbestånd från miljonprogrammets utbyggnadsperiod. Även bland dessa varierar dock förhållandena.

Brottsligheten har ökat i alla typer av storstadsmiljöer över den senaste 20-årsperioden, men ökningen har varit snabbast i innerstaden och i ytterstadens "problemområden". Det innebär att skillnaden i brottsnivå

mellan dessa och övriga delar av storstadsområdena ökat. Våld och skadegörelse på allmän plats är starkt koncentrerade till stadskärnorna. Dessa brott är starkt förknippade med de nöjesaktiviteter som förekommer i stadskärnorna. Många av de inblandade i dessa brott bor som regel på andra platser i storstadsområdet.

Det är välkänt att våld, skadegörelse och stöld i länder jämförbara med Sverige är större i städer än på landsbygden. Brottsligheten tenderar att öka med stadens storlek och vissa brottstyper är särskilt starkt koncentrerade till storstäderna.

Det är en liten grupp gärningsmän som står för en stor del av brottsligheten. Denna grupp tycks ofta ha börjat tidigt med brott. Det är särskilda miljöer och platser - de minst attraktiva bostadsområdena och stadskärnorna - snarare än storstadsmiljön i dess helhet som utmärks av stor brottslighet.

I storstäderna finns jämförelsevis fler tillfällen att utöva brott samtidigt som den sociala kontrollen är svag. Brotten förutsätter en motiverad gärningsman, brottsoffer och avsaknad av effektiv övervakning eller brottskydd.

De minst attraktiva bostadsområdena

Eftersom så stor del av brottsutövarna har anknytning till de minst attraktiva bostadsområdena, allmännyttans hyreshusområden som byggdes under 1960- och 70-talen, finns starka skäl att intensifiera arbetet med att bekämpa kriminaliteten just där.

Vi har tidigare konstaterat att ökat samarbete mellan olika offentliga huvudmän över skilda sektorsgränser är angeläget för att öka förvärvsgraden bland de boende i dessa områden och för att förbättra de sociala förhållandena i områdena. Ofta finns samband mellan långvarig arbetslöshet, sociala missförhållanden t ex missbruk av olika slag och kriminalitet. Samverkan mellan polis, kriminalvård, skola, socialtjänst,

arbetsförmedling m fl är en förutsättning för ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete.

Polisen behöver prioritera arbetet i dessa stadsdelar och anpassa sitt arbetssätt till de lokala förhållandena i respektive stadsdel. Vi anser att polisen bör finnas fast stationerad i flera av dessa bostadsområden. Det ger förutsättningar för polisen att lära känna invånarna i stadsdelen. Det ger också förutsättningar att kunna ingripa mycket snabbt när brott begås. Ökad risk för att bli ertappad verkar avskräckande och polisens möjligheter att snabbt utreda brotten växer. Polisens närvaro ökar trygghetskänslan hos befolkningen.

Förutsättningen för att en god rekrytering för denna typ av tjänst ska kunna ske är att den ges ett högt meritvärde för fortsatt befordran inom polisyrket

Vi anser också att brottsförebyggande ombyggnader bör göras när områdena rustas. Bättre möjligheter till utblick från bostäder och lokaler mot entréer och gårdar, färre hushåll som delar gemensamma lokaler och anläggningar, färre smitvägar och färre platser som kan inbjuda till brott - i synnerhet stora obevakade parkeringsanläggningar - minskar tillfällena till brott samtidigt som den ökande sociala kontrollen medför ökad risk för upptäckt.

Centrum

Brottsligheten är också koncentrerad till storstädernas centrumområden. Vi anser att polisen bör finnas fast stationerad i nöjeskvarteren - liksom i de brottsbelastade bostadsområdena - för att snabbt kunna vara på plats och ingripa när brott begås. Det gör det också enkelt för poliser från ytterområdena att tjänstgöra i city vid tider då ungdomar från deras ordinarie område söker sig dit.

Även i cityområdet behöver polisens arbete anpassas till behoven. I centrumområdet behövs mer fotpatrullerande polis. Rutinerade spanare

bör också finnas till hands för att snabbt kunna ingripa vid akuta oroshärdar i köer utanför restauranger och liknande. Den speciella typen av polisverksamhet med inriktning på gatuvåld, bilstölder, narkotikabekämpning etc behöver förstärkas och verksamheten intensifieras.

Ungdomar

Resultaten från undersökningen antyder att om man ska förhindra ungdomar att starta med brott ska man inrikta dessa åtgärder på mycket unga åldrar. Vid högre åldrar rör det sig mest om att få de som håller på med brott att sluta. Mycket få debuterar i brottslighet efter ungdomsperioden.

Erfarenheterna visar att redan i barndomen kan barn som löper hög risk att hamna i kriminalitet identifieras. Det stärker vår uppfattning att polis, skola och socialtjänst behöver samarbeta bättre för att motverka nyrekryteringen av unga kriminella. Direktkontakten mellan polisen och socialtjänsten behöver förbättras för att bättre kunna stödja ungdomar på väg in i kriminalitet och drogmisbruk.

Kraftfulla åtgärder behöver kunna sättas in i ett betydligt tidigare skede än för närvarande. Polisen bör ha möjligheter till kortvarigt frihetsberövande för utredning och beslut om åtgärd. Det verkar brottsavhållande inte bara på förövaren utan även på kamrater och andra som får kännedom om vad som skett.

Ungdomar med invandrabakgrund är en särskilt utsatt grupp som också är mer kriminellt belastad än svenska ungdomar i motsvarande ålder. Deras sociala situation är särskilt bräcklig genom att ungdomsårens naturliga personlighetsutvecklande period förenas med osäkerhet om kulturell tillhörighet. Vi anser att kriminalitetsförebyggande arbete i särskilt hög grad bör inriktas på dessa grupper.

Slutna platser för ungdomar under 18 år som är mycket brottsaktiva behöver inrättas. Nu har varken socialtjänsten eller kriminalvården möjligheter att göra något som hindrar deras framfart.

Vanebrottslingar

Vanebrottslingarna bär stor skuld till den osäkerhet och rädsla som många människor känner. Dessa behöver övervakas bättre. Permissionsreglerna inom kriminalvården bör ses över för att förhindra fortsatt brottslig verksamhet, polisen bör underrättas om att brottslingar vistas på fri fot och brottslingar bör inte återvända till sin gamla sociala miljö, som inbjuder till brottslighet när de är permitterade eller frigges. Bostad och arbete bör ordnas på annan ort.

Polisnämnder

Regeringens förslag om förnyelsen inom polisen våren 1990 innebär bl a att polismyndigheterna på lokal nivå bör få möjlighet att inrätta en eller flera polisnämnder för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndighetens verksamhet inom delar av polisdistriktet. Syftet med förslaget är att stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten och att underlätta samarbetet mellan den polisiära och den kommunala verksamheten.

Att inrätta polisnämnder borde i första hand bli aktuellt för storstadsdistrikten och de polisdistrikt som omfattar fler kommuner eller har en vidsträckt yta.

Staten påstår förklaringsprincipen, att den som har en rättighet
på sig själv, kan inte ha en skyldighet mot någon annan.
Däremot kan en skyldighet mot någon annan ha en grund i en
rättighet för någon annan.

Vad betyder det?

Vad betyder det för dig som bor i ett länder som Sverige?
Det betyder att du har en rättighet att ha en viss
mängd frihet och självbestämmande. Det betyder också att du
har en skyldighet att respektera andras rättigheter. Det betyder
att du inte får göra saker som skulle begränsa andras frihet
och självbestämmande. Det betyder också att du har en skyldighet
att bidra till att skapa ett samhälle där alla har samma
möjligheter att utöva sina rättigheter.

Polisen säger

Regjeringens förslag om förändringarna innebär att polisen
nu har en större roll att spela i samhället. Det innebär att
polisen nu har en större ansvar för att skydda medborgarna
och deras rättigheter. Det innebär också att polisen nu har
en större ansvar för att bidra till att skapa ett samhälle
där alla har samma möjligheter att utöva sina rättigheter.
Det innebär också att polisen nu har en större ansvar för
att bidra till att skapa ett samhälle där alla har samma
möjligheter att utöva sina rättigheter.

Allt i allt innebär förändringarna att polisen nu har en
större roll att spela i samhället. Det innebär att polisen
nu har en större ansvar för att skydda medborgarna och
deras rättigheter. Det innebär också att polisen nu har
en större ansvar för att bidra till att skapa ett samhälle
där alla har samma möjligheter att utöva sina rättigheter.

KAPITEL 4

DEN KOMMUNALA EKONOMIN

Storstädernas ekonomiska situation har snabbt försämrats under slutet av åttiotalet. Det är vår uppfattning att denna utveckling inte kan fortsätta utanorstädernas ekonomiska situation måste lösas. Därför har vi dels analyseratorstädernas ekonomiska utveckling, dels pekat på en del åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta medorstädernas prekära ekonomiska situation. En underlagsrapport - SOU 1990:35 - som dels belyserorstädernas ekonomiska problem, dels lämnar förslag till åtgärder har utarbetats. Det har dock inte varit möjligt att i detta sammanhang ta ställning till alla förslag i den nämnda underlagsrapporten.

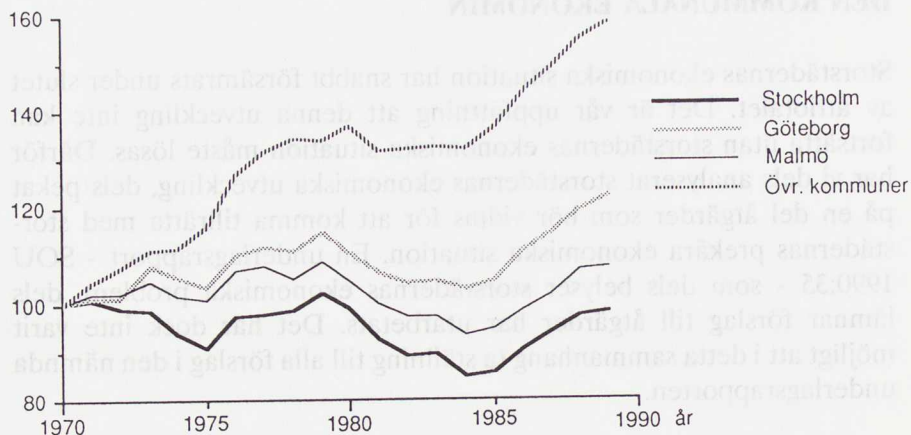
INTÄKTER

Skatteunderlagets utveckling

Det grundläggande finansiella problemet för de tre storstadskommunerna är att skatteunderlaget utvecklas för svagt i relation till de ständigt stigande kostnaderna. Storstäderna har stora kostnader som är betingade av att de är just storstäder.

Av figur 4:1 framgår attorstäderna har haft en sämre utveckling av skatteunderlaget än vad fallet är för övriga riket. Redan på sjuttioalet började utvecklingen gå isär. Under sjuttioalet minskade befolkningen kraftigt iorstäderna vilket påverkade skatteunderlaget negativt. Under den första hälften av åttiotalet förvärrades dessutom läget. Skatteunderlaget iorstäderna sjönk mellan 1979 och 1984 för att därefter öka. Minskningen var som störst i Stockholm vars skatteunderlag i fasta priser sjönk med 17 procent mellan 1979 och 1984. Därefter har skatteunderlaget åter ökat.

Figur 4:1 Skatteunderlagets utveckling i storstäderna och i övriga riket 1970-1989. Taxeringsår, fasta priser. 1970=100.



En orsak till att skatteunderlaget minskade under första hälften av åttiotalet har samband med att befolkningen stagnerade (Stockholm) eller minskade (Göteborg och Malmö). Dessutom sjönk skattekraften under första hälften i de tre storstäderna.

En ofta framförd orsak till försämringen är att beskattningsreglerna har ändrats - och försämrats - för kommunerna och att detta har drabbat storstäderna särskilt hårt.

Slopandet av beskattningsrätten av juridiska personer

Genom olika former av inskränkningar i kommunernas beskattningsrätt - gäller framför allt i beskattningen av juridiska personer - har skatteunderlaget relativt sett försämrats under 1980-talet. Avskaffandet av den kommunala beskattningsrätten av juridiska personer skedde i flera steg mellan 1982 och 1985. År 1982 reducerades den kommunala beskattningsrätten med 20 procent och 1983 reducerades den med

ytterligare 40 procent. År 1984 återstod således 40 procent. Dessa 40 procent togs helt bort 1985 och istället infördes ett kompensationsbidrag som motsvarade 40 procent av värdet av kommunernas beskattning av juridiska personer mellan 1980 och 1984. Detta bidrag har sedan sänkts i omgångar. År 1985 betalades det ut 1 819 miljoner kronor i kompensationsbidrag - 1988 var motsvarande siffra 879 miljoner.

Sänkningen har varit kraftigast för de kommuner som ligger utanför skatteutjämningsystemet. För 19 kommuner har bidraget helt försvunnit. Detta beror på att deras skatteunderlag från juridiska personer var lågt redan i utgångsläget. Här bör man dessutom betänka att den beskattningsbara inkomsten - dvs skatteunderlaget - för de juridiska personerna var betydligt lägre 1980-1984 än den har varit i slutet av åttiotalet. Någon hänsyn till detta har inte tagits vid utbetalandet av kompensationsbidraget.

För Stockholms del skulle t ex skatteunderlaget varit 23 procent högre 1988 än det var 1981 om 1981 års beskattningsregler gällt. Skillnaden uppkommer framför allt under åren 1982-1985 - 1985 hade skatteintäkterna varit 19 procent högre än de var 1981.

Från de tre storstadskommunerna fick staten 1988 in nio miljarder genom beskattning av juridiska personer - kommunerna fick tillsammans tillbaks 442 miljoner. Fördelningen var framgår av tabell 4:1.

Tabell 4:1 Statlig inkomstskatt för juridiska personer taxeringsåret 1988 samt kompensationen 1989. Källa: Kommunaktuellt nr 32 1989.

	Skatt	Kompensation
Stockholm	6 770 miljoner	240 miljoner
Göteborg	1 240 - " -	121 - " -
Malmö	1 002 - " -	82 - " -

Av detta tycks framgå att storstäderna har förlorat på att beskattningsrätten av juridiska personer har försvunnit. Frågan är emellertid om detta är ett "korrekt" sätt att räkna. Naturligtvis förlorar stora kommuner mer än små räknat i absoluta tal. Om man istället sätter skatteinkomsterna från de juridiska personerna i relation till kommunernas storlek eller dess tidigare andel av kommunernas skatteinkomster blir bilden delvis en annan.

I tabell 4:2 visas hur slopandet av beskattningsrätten av juridiska personer slår för några olika kommuner. Beräkningarna är ytterst förenklade och måste tolkas med försiktighet. Dels finns kommuner såväl innanför som utanför skatteutjämningsystemet med, dels är utdebiteringen olika i olika kommuner. För kommuner inom skatteutjämningsystemet har dock förlusten ingen större effekt eftersom man blir kompenserad genom detta.

Tabell 4:2 Effekter av slopandet av den juridiska beskattningsrätten samt andelen av skatteunderlaget som kom från juridiska personer i vissa kommuner.

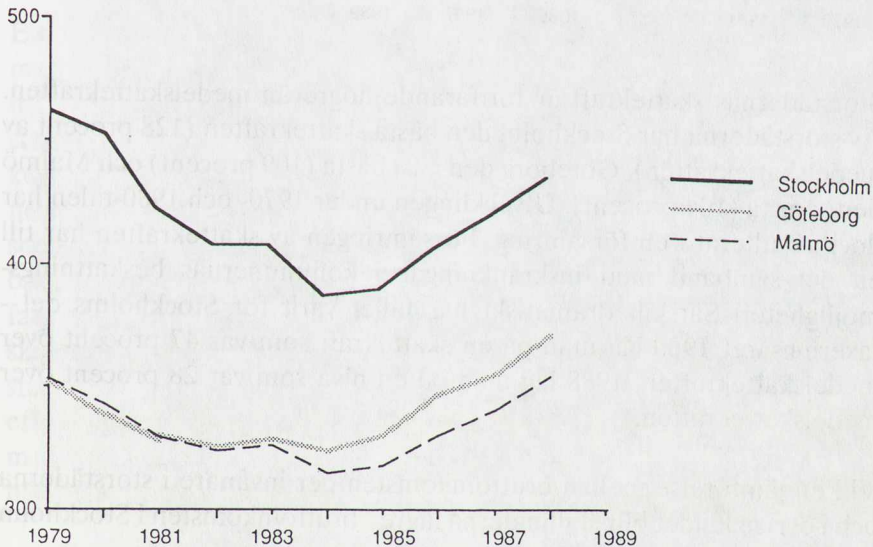
	Förlust per inv 1988	Skatteunderlag Andel från jur pers	
		1981	1984
Stockholm	2 686	14	7
Göteborg	1 445	7	3
Malmö	2 250	9	5
Västerås	1 425	5	2
Solna	2 167	10	4
Sandviken	866	5	1
Sundbyberg	1 154	7	3
Älmhult	1 966	11	2
Bjuv	1 839	10	4
Gisalaved	863	7	2
Hylte	2 164	14	9
Stenungsund	1 271	20	30
Jokkmokk	1 298	29	25
<i>Riket</i>	581	6	3

Som framgår av tabell 4:2 finns det inget enhetligt mönster med avseende på "förlustkommuner". Det gemensamma är att de alla har en större "förlust" än vad som gäller för rikets kommuner sammantaget. De hade också i regel en större andel juridiska personer i skatteunderlaget än riket. Däremot skiljer kommunerna sig kraftigt åt vad gäller såväl storlek som näringslivsstruktur. Högst ligger storstadskommunerna Stockholm, Malmö och Solna följt av "bruksorterna" Hylte, Älmhult och Bjuv. Högst andel juriska personer i skatteunderlaget hade för övrigt Jokkmokk och Stenungsund med sina 7 000 resp 17 000 invånare. Här verkade dock kompensationsbidraget förmånligare jämfört med de övriga kommunerna i sammanställningen.

Skattekraftens utveckling

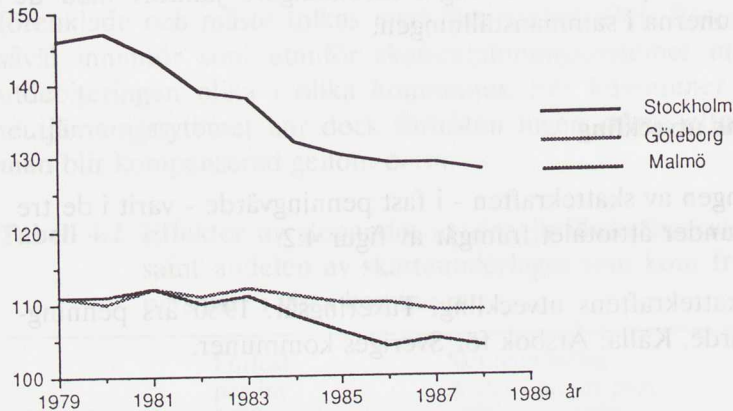
Hur utvecklingen av skattekraften - i fast penningvärde - varit i de tre storstäderna under åttiotalet framgår av figur 4:2.

Figur 4:2 Skattekraftens utveckling. Taxeringsår. 1980 års penningvärde. Källa: Årsbok för Sveriges kommuner.



Storstädernas skattekraft minskade reallt under den första hälften av åttiotalet för att därefter åter öka. Här har naturligtvis reduceringen och borttagandet av den juridiska beskattningsrätten spelat en stor roll för skattekraftens negativa utveckling under åttiotalets först hälft. Hur skattekraften utvecklades i förhållande till medelskattekraften framgår av figur 4:3.

Figur 4:3 Skattekraften i procent av medelskattekraften 1979-1988. Taxeringsår. Källa: Årsbok för Sveriges kommuner.



Storstädernas skattekraft är fortfarande högre än medelskattekraften. Av storstäderna har Stockholm den bästa skattekraften (128 procent av medelskattekraften), Göteborg den näst bästa (109 procent) och Malmö den sämsta (104 procent). Utvecklingen under 1970- och 1980-talen har dock resulterat i en försämring. Försämringen av skattekraften har till en del samband med inskränkningar i kommunernas beskattningsmöjligheter. Särskilt dramatiskt har fallet varit för Stockholms del - taxeringsåret 1980 låg man på en skattekraft som var 47 procent över medelskattekraften, 1988 låg man på en nivå som var 28 procent över medelskattekraften.

Vid en jämförelse mellan bruttoinkomsten per invånare i storstäderna och i övriga landet blir skillnaderna lägre - bruttoinkomsten i Stockholm

är t ex endast 22 procent högre. Förklaringen till skillnaden mellan skattekraft och bruttoinkomst per invånare står att finna i att avdragen är mindre för stockholmaren än för medelsvensken. Orsaken är framför allt att stockholmaren i högre grad än medelsvensken bor i flerfamiljshus - oftast med hyresrätt - och därigenom har mindre avdragsmöjligheter. I Stockholm försvann t ex 1987 16 procent av bruttoinkomsten genom avdrag - andelen för riket var 20 procent. Motsvarande förhållande torde gälla för de övriga storstäderna.

Sänkningen av skattekraften i storstäderna i förhållande till medelskattekraften beror på att inkomsterna i övriga landet har ökat i förhållande till storstäderna. Detta beror bl a på en utjämning av förvärvsfrekvenserna mellan storstäderna och övriga landet. Det är den kvinnliga förvärvsfrekvensen som ökat i övriga landet, vilket resulterat i en ökning av skatteunderlaget. Näringsstrukturen har också ändrats så att andelen låginkomsttagare har minskat utanför storstäderna. Den förändrade ålderstrukturen har också påverkat skattekraftens utveckling. I storstäderna är andelen äldre större än i övriga landet. Detta har verkat inkomstutjämnande eftersom det är mindre regionala skillnader i pensionerna än i förvärvsinkomsterna.

En annan orsak till att skattekraften försämrats i förhållande till medelskattekraften är att inkomststarka hushåll flyttar ut till kranskommunerna. Något av problematiken belyses av tabell 4:3. Samtidigt som storstädernas skattekraft försvagas så stärks den i de omkringliggande kommunerna. Särskilt uttalat är detta i Göteborgs- och Malmöregionen, där en stor del kranskommunernas invånare kan karakteriseras som inkomststarka villaägare. I Göteborgsregionen har vi t ex Kungälv, Partille och Härryda. I Malmöregionen har vi Lomma, Staffanstorps och Vellinge. I Göteborgs- och Malmöregionen ligger dock skattekraften i kranskommunerna under skattekraften i de två storstäderna. Detta beror framför allt på att andelen inkomsttagare är lägre eftersom det finns en större andel barn och ungdomar i kranskommunerna. Skattekraften är således inte ett bra mått på inkomstförhållandena i kommunerna.

I Stockholmsregionen är dock inte detta mönster lika uttalat. En orsak är den obalans som råder mellan de norra och södra kommunerna med avseende på social struktur. I den södra regiondelen byggdes många av regionens bostäder under miljonprogrammet - Stockholm stad kunde bygga bostäder i regionens övriga kommuner vilket gjordes företrädesvis i kommunerna söder om Stockholm. Detta har resulterat i att dessa kommuner i många avseenden dras med ofördelaktiga strukturkostnader och försämrad skattekraft - dvs deras finansiella situation påminner om storstädernas. I de norra kommunerna torde emellertid situationen vara likartad den som råder i Göteborgs och Malmös kranskommuner.

Tabell 4:4 Medelinkomst 1986 och tal för vissa verksamheter i storstadskommunerna och deras kranskommuner. Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1989, Kommunala jämförelsetal 1989:1, FoB85, del 3.

	Medelinkomst 1986	Bruttok/inv 1988 Individ-& familjeoms.	Andel Kultur småhus 1985	Äger hus, bost-rätt 1985	
Stockholm	101 100	2 781	615	11	25
Danderyd	144 800	549	535	57	63
Ekerö	113 000	570	353	88	74
Lidingö	129 000	774	395	36	45
Täby	122 200	1 001	383	52	85
Göteborg	91 900	2 881	786	19	34
Kungsbacka	99 400	-	-	79	76
Härryda	98 900	735	254	74	74
Partille	99 500	613	379	48	58
Malmö	86 200	2 752	932	17	45
Lomma	105 200	418	394	80	90
Staffanstorp	100 200	315	290	80	81
Vellinge	107 200	212	313	87	85

Utdebiteringen 1980-1989

Skatteintäkternas storlek är beroende dels av skatteunderlaget dels av utdebiteringen. Malmö och Göteborg står utanför landstingen och bedriver egen landstingsverksamhet varför tabell 4:5 över utdebiteringens utveckling 1980-1989 även tar med den totala utdebiteringen exkl församlingsutdebiteringen.

Tabell 4:5 Utdebiteringen i storstadskommunerna och riket 1980-1989.

	Riket		Sthlm		Gbg	Malmö
	+ landst	kom	+ landst	kom		
1980	28:09	16:68	27:00	13:50	28:15	26:80
1981	28:53	16:91	27:00	13:50	29:15	29:20
1982	28:70	17:03	27:50	14:00	29:15	29:20
1983	29:09	17:17	29:20	14:70	29:15	29:20
1984	29:22	17:22	29:20	14:70	29:15	29:20
1985	29:28	17:20	29:20	14:70	29:15	29:20
1986	29:24	17:08	28:90	14:40	29:15	28:45
1987	29:34	17:07	28:90	14:40	29:15	28:45
1988	29:46	17:11	28:70	14:20	29:65	28:45
1989	29:69	17:20	28:70	14:20	29:65	30:20

Orsaker till skillnader i utdebitering är bl a:

- Olika skattekraft. Låg skattekraft - hög utdebitering.
- Olika kostnadsstruktur. Höga kostnader - hög utdebitering.
- Olika ambitionsnivåer vad gäller service.
- Olika effektivitet i den kommunala verksamheten.

Ovanstående satser är naturligtvis hårdragningar och förenklingar och måste tolkas var och en för sig och allt annat konstant.

Skatteintäkternas utveckling

Genom att multiplicera utdebiteringen med skatteunderlaget erhålles skatteintäkterna. I beräkningarna har den kommunala utdebiteringen använts - för Göteborg och Malmö inklusive dess landstingsverksamhet. I beräkningarna har hänsyn inte tagits till slutavräkning, skatteutjämningsavgifter och kompensationer.

Tabell 4:6 Skatteintäkternas utveckling i storstadskommunerna och i riket. Fast penningvärde. 1980=100.

	Stockholm	Göteborg	Malmö	Riket
1980	100	100	100	100
1981	97	100	105	103
1982	94	96	100	99
1983	95	94	98	99
1984	95	95	98	100
1985	90	93	94	99
1986	90	95	93	101
1987	94	100	96	107
1988	97	105	100	110
1989	101	110	110	116

Realt sjönk skatteintäkterna under första hälften av åttiotalet trots att utdebiteringen höjdes. Därefter har de ökat - för Göteborgs och Malmös del lika kraftigt som för riket i helhet. En orsak till de stagnerande intäkterna under åttiotalets första hälft är en stagnerande eller minskande befolkning i storstäderna. Såväl Göteborgs som Malmös invånarantal sjönk mellan 1980 och 1985. En annan orsak är att be-

skattningsrätten av juridiska personer försvann och att effekterna av detta inte uppvägdes av det kompensationsbidrag som infördes.

Storstädernas inkomststruktur

Storstädernas inkomststruktur framgår av tabell 4:7. Vid tolkningen av denna bör man emellertid betänka att skillnader i kommunernas inkomststruktur beror bl a på verksamhetens sammansättning. Det gäller främst om den affärsmässiga verksamheten drivs i förvaltnings- eller bolagsform. Som exempel kan nämnas hur kollektivtrafiken drivs i de tre storstäderna. I Stockholm sker det i landstingets regi, i Göteborg sker det i förvaltningsform och i Malmö drivs kollektivtrafiken i ett kommunalt bolag. Ur tabell 4:7 - som slutar 1987 - kan dock följande "slutsatser" dras:

- Stockholm är minst benäget att skattefinansiera sin verksamhet.
- Göteborg och Malmö är mer benägna än landet i helhet att skattefinansiera verksamheten. Detta torde till en del förklaras av att dessa kommuner har landstingsfunktioner. Vad gäller skattefinansieringens andel bör man även betänka att de flesta av landets kommuner - även Malmö - ligger inom skatteutjämningsystemet.
- Storstäderna är mer benägna att avgiftsfinansiera verksamheten än riket i helhet. Högst andel avgiftsfinansiering har Stockholm, därefter Göteborg och sedan Malmö. Malmö ligger för övrigt i nivå med riket.
- Statsbidragen betyder mindre för storstäderna än de gör för riket.
- Lånefinansieringen ökade kraftigt 1986. I synnerhet gäller detta för Stockholm och Göteborg.

Tabell 4:7 Verksamhetens finansiering i storstäderna och riket 1983-1987 fördelat på olika finansieringsformer (%). Källa: Årsbok för Sveriges kommuner.

Stockholm	Skatte- intäkter	Skatte- utj.bidr	Stats bidr	Avgifter	Lån	Övrigt
1983	39	0	18	24	4	15
1984	41	0	19	26	3	11
1985	39	0	18	27	2	14
1986	38	0	17	26	10	9
1987	37	0	16	26	7	14
Göteborg						
1983	46	0	17	26	5	6
1984	46	0	17	27	3	7
1985	43	0	17	24	3	13
1986	43	0	16	23	12	6
1987	46	0	18	23	4	9
Malmö						
1983	46	1	17	19	4	13
1984	46	1	17	18	5	13
1985	45	0	19	20	3	13
1986	44	0	18	17	7	14
1987	44	1	18	19	3	15
Riket						
1983	42	4	22	19	4	9
1984	42	4	22	19	3	10
1985	41	4	22	20	3	10
1986	42	4	21	19	6	8
1987	43	4	21	19	3	10

KOSTNADER OCH SERVICE

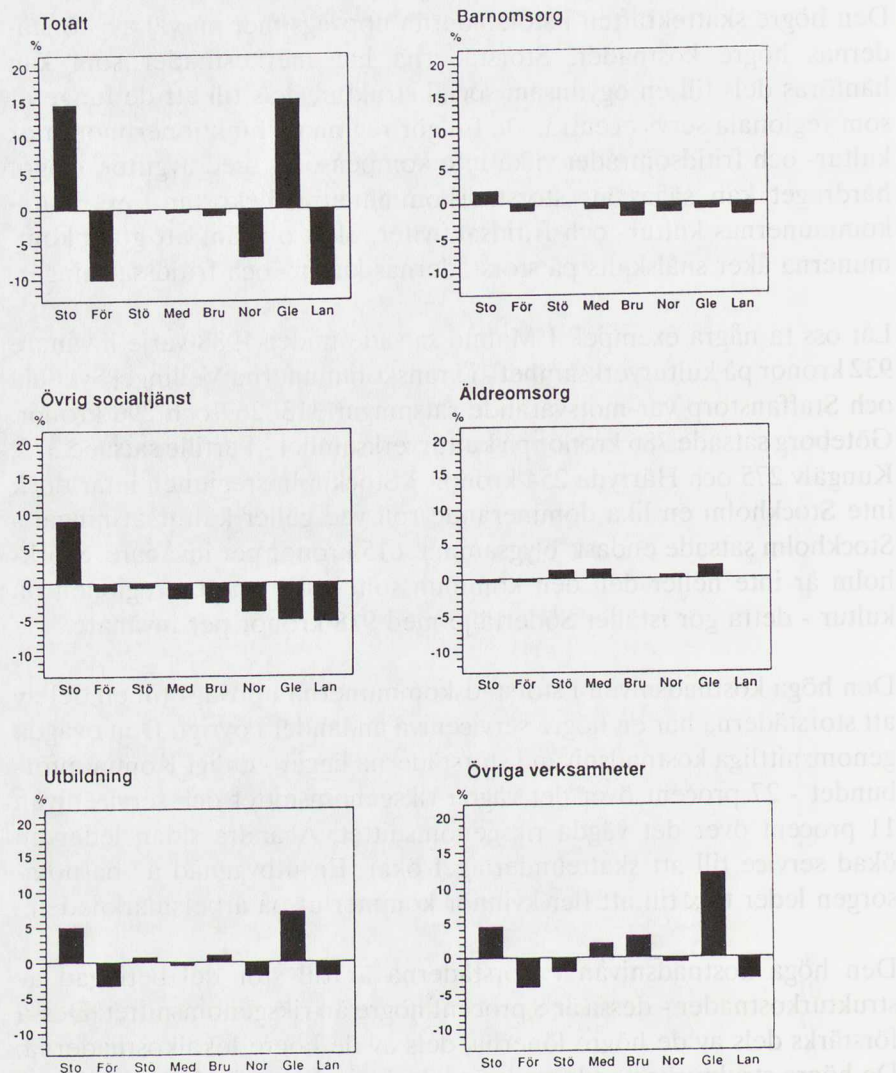
Den högre skattekraften i storstäderna uppvägs mer än väl av storstädernas högre kostnader. Storstäderna har merkostnader som kan hänföras dels till en ogynnsam social struktur, dels till att de fungerar som regionala servicecentra. De fullgör regionala funktioner inom t ex kultur- och fritidsområdet vilka inte kompenseras med avgifter. Något hårddraget kan sägas att storstadskommunerna bekostar t ex grannkommunernas kultur- och fritidsaktiviter, eller omvänt att grannkommunerna åker snålskjuts på storstädernas kultur- och fritidssatsningar.

Låt oss ta några exempel: I Malmö satsade under 1988 varje invånare 932 kronor på kulturverksamhet - i kranskommunerna Vellinge, Svedala och Staffanstorps motsvarande satsningar 313, 267 och 290 kronor. Göteborg satsade 786 kronor på kulturverksamhet - Partille satsade 379, Kungälv 275 och Härryda 254 kronor. I Stockholmsregionen intar dock inte Stockholm en lika dominerande roll vad gäller kultursatsningar - Stockholm satsade endast "blygsamma" 615 kronor per invånare. Stockholm är inte heller den kommun som satsar mest i regionen på kultur - detta gör istället Södertälje med 918 kronor per invånare.

Den höga kostnadsnivån i storstadskommunerna uppvägs till en del av att storstäderna har en högre servicenivå än landet i övrigt. Den ovägda genomsnittliga kostnadsnivån i storstäderna ligger - enligt Kommunförbundet - 27 procent över det vägda riksgenomsnittet och servicenivån 11 procent över det vägda riksgenomsnittet. Å andra sidan leder en ökad service till att skatteunderlaget ökar. En utbyggnad av barnomsorgen leder t ex till att fler kvinnor kommer ut på arbetsmarknaden.

Den höga kostnadsnivån i storstäderna är till stor del betingad av strukturkostnader - dessa är 8 procent högre än riksgenomsnittet. Dessa förstärks dels av de högre lönerna, dels av de högre lokalkostnaderna. De högre strukturkostnaderna beror dock ej på en ofördelaktig åldersstruktur - i detta avseende ligger kostnadsnivån 10 procent under det vägda medelvärdet för landets kommuner. Detta har sin förklaring i att

Figur 4:4 Olika verksamheters bidrag till icke-åldersbetingade strukturkostnader. Källa: Kommunförbundet (1989).



Sto: Storstäder
 För: Förortskommuner
 Stö: Större städer
 Med: Medelstora städer

Bru: Bruksorter
 Nor: Normalkommuner
 Gle: Glesbygdskommuner
 Lan: Landsbygdskommuner

andelen barn och ungdomar är relativt låg i storstäderna. Detta innebär i sin tur att kostnaderna för barnomsorg och utbildning blir relativt låg. Att sedan enhetskostnaderna för barnomsorgen är höga i storstäderna är ett annat problem. Övriga strukturella kostnader ligger däremot 20 procent över rikets nivå.

I figur 4:4 visas hur strukturkostnaderna - bortsett från åldersstrukturen - ser ut i olika typer av kommuner. Vid tolkningen av figur 4:4 bör man emellertid betänka att kostnaderna mäts med ett ovägt medeltal. För storstädernas del innebär det t ex att de tre städernas olika storlek inte påverkar kostnadsnivån. Om t ex Stockholm har betydligt högre sociala kostnader slår inte detta igenom fullt ut i det ovägda genomsnittet för de tre kommunerna tillsammans. Om däremot Malmö har de största sociala kostnaderna - vilket staden också har - överskattas strukturkostnadsnivån för de tre storstäderna tillsammans.

Figur 4:4 visar klart att storstäderna har högre strukturkostnader än övriga kommuntyper. Särskilt intressant är det att kontrastera storstäderna mot förortskommunerna. Totalt har storstäderna en strukturkostnadsnivå som ligger 8 procent över riksgenomsnittet medan förortskommunernas strukturkostnadsnivå ligger 7 procent under riksgenomsnittet. Med avseende på den åldersbetingade strukturkostnaden ligger storstäderna under riksgenomsnittet med 10 procent medan förortskommunerna ligger 4 procent över. Med avseende på de övriga strukturkostnaderna är förhållandet det motsatta. Där ligger storstäderna 20 procent över riksgenomsnittet medan förortskommunerna ligger 10 procent under.

Ovanstående siffror styrker det tidigare påpekandet om selektion och segregation i storstadsregionernas bosättningsmönster. Förortskommunerna har dragit till sig personer som inte bidrar till att höja kostnadsnivån utan snarare tvärtom, medan de kostnadskrävande invånarna stannat kvar i storstäderna. Detta torde gälla i synnerhet för Göteborgs- och Malmöregionerna. I Stockholmsregionen är inte detta lika utpräglat - åtminstone torde det inte gälla för de södra förortskom-

munerna i någon större utsträckning. I dessa torde "strukturkostnadsbilden" likna storstädernas i många avseenden.

Sociala kostnader

Som framgår av figur 4:4 är "övrig socialtjänst" den tunga posten bland strukturkostnaderna för storstadsregionerna. I storstäderna bor något mer än en sjättedel av landets invånare medan mer än en tredjedel av landets socialbidragsbelopp betalas ut där. Tidigare - i kapitel 3 - har visats att socialbidragen i de tre storstäderna har vuxit kraftigare än i övriga landet under 1980-talet.

Tabell 4:8 Kostnaden för socialbidrag - exklusive flyktingbidrag - per invånare 1988. Källa: Kommunala jämförelsetal 1989:1.

Riket	Stockholm	Göteborg	Malmö
472	819	650	1350

Bland landets samtliga kommuner ligger Malmö överlägset högst. Däremot utmärker inte de övriga storstadskommunerna sig lika mycket vad gäller socialbidragens storlek. Räknat i kronor per invånare har Södertälje de största kostnaderna i Stockholmsregionen följt av Stockholm. Räknat i kr per medelinkomsttagare ligger ytterligare två kommuner före Stockholm - Botkyrka och Upplands-Bro. Skillnaden torde förklaras av en ur förvärvsarbetsynpunkt positiv åldersfördelning och en högre inkomstnivå i Stockholm jämfört med de övriga kommunerna.

En orsak till att socialbidragskostnaden är hög i storstäderna är den stora grupp av socialt utslagna som finns i storstäderna. Däremot är bilden mera splittrad vad gäller arbetslösheten (många arbetslösa får också socialhjälp). Som visats tidigare - kapitlen 1 och 3 - har Stock-

holm under 1980-talet legat betydligt under riksnivån medan däremot Göteborg och i synnerhet Malmö legat över. (Se figur 3:6) Detta gäller för samtliga åldrar och för båda könen. Båda kommunerna har under sjuttio- och åttiotalen upplevt strukturkriser - framför allt vad gäller varvsindustrin.

En annan orsak till de höga strukturkostnaderna är att andelen invandrare är hög i storstäderna. Av befolkningen i de tre storstäderna är 9 procent utländska medborgare mot 4 procent i övriga landet. Invandrarnas besvärliga arbetsmarknadssituation har också visats tidigare (kapitel 3). Vid en jämförelse mellan förvärvsfrekvenserna mellan utrikes födda och hela befolkningen framkommer att invandrarna har en betydligt lägre förvärvsfrekvens än de svenskfödda. (Se figur 3:2.) I synnerhet invandrarungdomarna har stora problem att få fotfäste på storstadens arbetsmarknad - framför allt gäller detta på Malmös arbetsmarknad. Malmö har också tre gånger så höga flyktingkostnader per invånare som riket. De högre flyktingkostnaderna i Malmö kan dock inte förklara den höga nivån vad gäller socialbidragskostnaderna per invånare i Malmö.

De lägre förvärvsfrekvenserna bidrar dock till att öka de sociala kostnaderna i storstäderna. En högre förvärvsfrekvens bland invandrarna skulle således bidra till sänka de sociala kostnaderna i storstäderna.

Malmö har - som framgått ovan - de högsta sociala kostnaderna i landet, vilket torde kunna förklaras av en stor andel socialt utslagna och en stor andel långtidsarbetslösa. En annan skillnad - åtminstone i förhållande till Stockholm - är att miljonprogrammets bostadsområden i huvudsak är belägna i Malmö kommun och inte i kranskommunerna. I dessa områden har det - som visats i kapitel 3 - skett en ansamling av resurssvaga hushåll, vilket resulterat i att dessa ofta blivit synonyma med problemområden.

Barnomsorg

Tabell 4:9 Kostnaderna för barnomsorgen 1988 i riket och i storstäderna. Källa: Kommunala jämförelsetal 1989:1.

	Riket	Stockholm	Göteborg	Malmö
Kostnad/inv 1-9 år	29 407	55 318	37 237	30 908
Kostnad/plats	65 504	80 872	75 682	62 334

Med undantag för Malmö drar barnomsorgen i storstäderna således avsevärt större enhetskostnader än den gör i övriga landet. Orsakerna brukar hänföras till längre vistelsetid på daghemmen, högre andel ensamstående föräldrar, högre andel invandrare och högre kostnader för lokaler och personal.

I t ex Göteborg är 19 procent av barnhushållen enföräldershushåll. Motsvarande tal för riket är 12 procent. Enföräldershushållen ställer större krav på barnomsorgen än tvåföräldershushållen. Barnen är längre på dagis och om barnen blir sjuka är kraven på kommunal passning större än för tvåföräldershushållen. Samma situation torde gälla för de övriga storstadskommunerna.

Dessutom är behovstäckningen större i storstäderna än den är i övriga landet. Detta gäller framför allt Stockholm. Följden blir att allt fler kostnadskrävande barn - t ex spädbarn och handikappade - får plats på daghemmen, vilket driver upp kostnaderna. En ökad behovstäckning resulterar således i ökade kostnader.

Utbildning

I Kommunförbundets senaste kongressrapport påpekas det att storstäderna har stora utbildningskostnader relativt övriga landet (Kommunförbundet, 1989). De orsaker som där framhålls är att elevunderlaget tidigare minskat mycket kraftigt och att man inte kunnat anpassa verksamheten efter detta. Den sociala strukturen har också betydelse för utbildningskostnaderna. Andelen problembarn är hög, vilket skulle bidra till att höja enhetskostnaderna. Även den höga andelen invandrabarn och invandrarungdomar kräver större resurser än de svenska barnen på utbildningsområdet.

Skillnaderna i de totala utbildningskostnaderna per barn 1988 mellan storstäderna och riket framgår tabell 4:10.

Tabell 4:10 Utbildningskostnaderna i storstäderna och i riket - inklusive lärarkostnader. Källa: Kommunala jämförelsetal 1989:1.

	Riket	Stockholm	Göteborg	Malmö
Grundskola, kost/barn 7-15	36 733	37 848	36 392	37 566
Gymnasieskola, kost/ungd 16-18	34 792	56 144	35 327	28 816

Av ovanstående sammanställning framgår det felaktiga i att generellt använda utbildningskostnaderna som en förklaring till de höga strukturkostnaderna i storstäderna. Det är endast gymnasieutbildningen i Stockholm som skiljer sig märkbart från kostnadsnivån för riket - såvida man inte även beaktar Malmös lägre kostnadsnivå för gymnasieutbildningen. Utbildningskostnadernas bidrag till strukturkostnadernas överrepresentation i storstäderna emanerar således helt från Stockholm - Malmö bidrar till till strukturkostnadernas sänkning. Nu bör man

dock betänka att storstädernas strukturkostnader mäts enligt ett ovägt medelvärde. Om ett vägt medelvärde hade använts som mått hade utbildningskostnadernas bidrag till strukturkostnaderna varit högre, eftersom det finns betydligt fler barn och ungdomar i Stockholm än det finns i Malmö.

I ovanstående sammanställning ingår även lärarkostnaderna. Dessa täcks emellertid till stor del av statsbidrag varför det kan ifrågasättas om detta mått är relevant för kostnadsjämförelser mellan olika kommuner. Lärarkostnaderna skall ju inte belasta kommunernas finanser. Lärarkostnaderna är också exceptionellt höga i Stockholm. Om lärarkostnaderna dras ifrån erhålles istället följande utbildningskostnader (tabell 4:11).

Tabell 4:11 Utbildningskostnaderna i storstäderna och i riket - exklusive lärarkostnader. Källa: Kommunala jämförelsetal 1989:1.

	Riket	Stockholm	Göteborg	Malmö
Grundskola, kost/barn 7-15	15 541	12 780	13 130	15 592
Gymnasieskola, kost/ungd 16-18	20 350	25 243	21 481	17 089

Om lärarkostnaderna tas undan blir bilden annorlunda. Stockholm har fortfarande högre kostnader - trots kraftigt minskade skillnader - för gymnasieutbildningen än vad som gäller för riket eller det två övriga storstäderna. Däremot är kostnaderna för grundskolan lägre.

Den högre kostnaden för gymnasieutbildningen i Stockholm anses bero på flera orsaker, vilka är svåra att kvantifiera. Några av dessa är:

- Dyra utbildningslinjer i Stockholm.
- En större andel "överåriga" elever - dvs i Stockholm är ovanligt många av eleverna över 18 år. Detta innebär att kostnadsåttet inte blir relevant eftersom detta satts i relation till antalet invånare i åldersgruppen 16-18 år.
- Den interkommunala ersättningen räcker inte för att kompensera Stockholm för de kostnader som är förknippade med att ta emot andra kommuners ungdomar för deras utbildning.
- Man har inte kunnat anpassa verksamheten till ett mindre elevunderlag. Dels har elevkullarna minskat i staden och dels tar kranskommunerna hem sina elever då man bygger ut gymnasieskolan. Detta resulterar i att "kostymen" blir för stor i Stockholm.
- Olika - och bristfälliga - redovisningsmetoder.

Ovanstående satser kan naturligtvis inte var en och för sig förklara de högre kostnaderna i Stockholm jämfört med de övriga storstäderna eller landet i sin helhet. De torde dock tillsammans kunna förklara en stor del av skillnaden i kostnaderna för gymnasieutbildning mellan Stockholm och landet i sin helhet. För utbildningen totalt kan det emellertid ifrågasättas ifall Stockholm ligger högre än landet i sin helhet. För storstäderna som grupp torde åtminstone detta inte vara fallet utan dessa ligger snarare under rikets kostnadsnivå än över.

Sammanfattning

- Storstadskommunerna har en högre servicenivå än genomsnittskommunerna.
- Storstadskommunerna har även en högre kostnadsnivå än genomsnittskommunerna. Den högre kostnadsnivån förklaras inte fullt ut av den högre servicenivån.
- Dessa storstadskostnader är till stor del förknippade med segregation och selektion. De sociala kostnaderna är högre, likaså enhetskostnaderna för barn- och äldreomsorg. Storstäderna har också högre kostnader för gator och vägar. Däremot är det tveksamt ifall utbildningskostnaderna är högre i storstäderna än i övriga landet.
- Storstadskommunerna är regionala servicecentra och "bjuder" i denna egenskap andra kommuner - t ex kranskommunerna - på nöjen, kultur och fritidsaktiviteter.
- Storstadsregionerna har haft en sämre utveckling under åttiotalet av skatteunderlaget än övriga delen av riket. En orsak till den dåliga utvecklingen är att befolkningen stagnerade eller minskade under första hälften av åttiotalet. En annan orsak är att skattekraften inte ökat i samma takt som i övriga riket.
- En orsak till skattekraftens dåliga utveckling är att inkomststarka barnhushåll flyttat ut till kranskommunerna vilket resulterat i en negativ selektion. Inkomstsvaga skattebetalare blir kvar i storstäderna. Å andra sidan har många inkomststarka hushåll blivit kvar eller flyttat in till storstäderna under åttiotalet - främst en- eller tvåpersonshushåll med hög skattekraft.
- Ytterligare en orsak till skattekraftens relativt svaga utveckling i storstäderna är att kommunernas beskattningsrätt av juridiska personer har slopats. Detta har emellertid inte endast drabbat

storstäderna utan även andra kommuner har drabbats. Skatteintäkterna från juridiska personer var dock inte lika konjunktur känsliga i storstäderna med dess diversifierade näringsliv som de var i mindre kommuner med ett ensidigt näringsliv.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Trycket mot den offentliga sektorn är mycket stort i storstadsområdena. Den höga förvärvsgraden bland kvinnor skapar ett stort behov av barnomsorg. De sociala problemen drar upp socialbidragskostnaderna. Underhållet av gator, vägar, vatten- och avloppsnät är eftersatt. Skolor och andra offentliga lokaler behöver rustas upp. Under 90-talet kommer allt mer pengar att behöva investeras i kringfartsleder och kollektivtrafik för att förbättra miljön.

Huvudorsaken till storstadskommunernas akuta ekonomiska problem är de höga kostnaderna i kombination med en alltför svag tillväxt av inkomsterna. Skatteunderlaget ökar i storstadsområdenas centrumkommuner i långsammare takt än medelskattekraften i riket. En viktig anledning till detta är att många inkomststarka hushåll har lämnat centrumkommunerna under 70- och 80-talen för att flytta till förortskommunernas förortsområden. Nu finns emellertid en tendens till att de inkomststarka hushållen flyttar tillbaka till innerstaden.

Storstadskommunernas ekonomiska problem beror till en del på att de får ta ansvar för att lösa problem som berör hela regionen. Detta är allra tydligast i Göteborg och Malmö. I Stockholmsregionen delas kostnaderna för de regionala uppgifterna mer solidariskt genom att landstinget har ett samlat ansvar för hela regionens sjukvård och trafik. Dessutom innebär den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län att en del av de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna jämnas ut.

Samtidigt som centrumkommunerna brottas med stora ekonomiska problem har förortskommunerna som regel en relativt god ekonomi

(undantag finns främst i Stockholmsregionen). Därför är det idag möjligt för många förortskommuner att hålla en hög servicestandard till en låg eller måttlig skattesats. Centrumkommunerna däremot måste i allt större utsträckning klara sin service med hjälp av lån, skattehöjningar och utförsäljning av anläggningstillgångar.

Mot den här bakgrunden kan det förefalla självklart att staten skall öka sitt ekonomiska stöd till storstadsområdenas centrumkommuner. Vår bedömning är följande:

För det första: Storstäderna har generellt sett en mycket hög service-nivå. Låt vara att det finns problem inom t ex vården och omsorgen på grund av personalbrist. Men service-utbudet är högre än i andra kommuner trots de ekonomiska problemen.

För det andra: Till en betydande del beror centrumkommunernas problem på att de tar ansvar för att lösa regionala problem. Därför menar vi att en regional omfördelning av resurser bör kunna vara en framkomstväg för att lösa just centrumkommunernas ekonomiska problem. Det gäller särskilt i Göteborgs- och Malmö-regionerna.

Det finns anledning att överväga en omfördelning av resurser inom den totala kommunsektorn på så sätt att kommuner som har höga strukturella kostnader för att producera sin service får en större kompensation från staten för denna typ av kostnader än de får idag.

För det tredje: Storstadskommunerna måste också själva finna vägar för att göra verksamheten effektivare. Det har påbörjats ett omfattande förnyelse- och utvecklingsarbete i både Stockholm, Göteborg och Malmö. Enligt vår uppfattning bör statsmakterna underlätta storstadskommunernas utvecklingsarbete genom lagändringar på olika områden.

STORSTADSKOMMUNERNA I ETT NYTT STATLIGT BIDRAGSSYSTEM

I nuvarande statsbidragssystem får kommunerna i princip bidrag i relation till omfattningen av eller kostnaderna för den bidragsberättigade verksamheten. Höga strukturella kostnader på grund av åldersfördelningen eller andra opåverkbara faktorer kompenseras i princip genom skatteutjämningsbidrag.

Kommunförbundet har genom en särskild programberedning genomfört en översyn av statsbidragen till kommunerna. Resultatet av översynen har redovisats i rapporten "Bestämma i eget hus - Statsbidragssystem för en bättre utjämning och större kommunal frihet". Huvudsyftet med förslaget från Kommunförbundets programberedning är att skapa ett mer generellt bidragssystem. Förslaget innebär bl a att staten även i ett reformerat statligt bidragssystem skall kompensera kommuner som har höga strukturkostnader.

Kommunförbundet har redovisat två alternativa bidragsmodeller. I den ena bidragsmodellen utgår endast ett skatteutjämningsbidrag. I den andra alternativa bidragsmodellen erhåller kommunerna både skatteutjämningsbidrag och ett målgruppsrelaterat bidrag. Utfallet för de enskilda kommunerna påverkas i hög grad av vilken bidragsmodell som väljs.

Vi har inte någon anledning att ta ställning till förslaget från Kommunförbundet. Eftersom regeringen har tillsatt en utredning med uppgift att göra en översyn av det statliga bidragssystemet vill vi emellertid ge våra synpunkter på ett framtida bidragssystem utifrån storstädernas perspektiv.

Vi menar att kommunernas strukturkostnader bör väga tungt när man bestämmer storleken på det statliga bidraget. Som vi tidigare har redovisat har storstäderna höga strukturkostnader, särskilt inom den sociala sektorn.

Vi föreslår att storstadskommunerna får en ökad kompensation för de höga strukturkostnaderna inom den sociala verksamheten. Det kommer att krävas ytterligare överväganden innan man kan konstruera ett rättvisande mått på strukturkostnaderna.

Eftersom det finns andra förändringar som kommer att påverka kommunernas ekonomi under de närmaste åren är det viktigt att även sådana förändringar vägs in när det gäller att bedöma effekterna av olika bidragsmodeller.

En sådan förändring är den kommande inkomstskattereformen. Kommunförbundets analys av inkomstskattereformen visar att förortskommunerna beräknas vinna mer på en skatteomläggning än vad som gäller för genomsnittet för landets kommuner. För storstäderna pekar Kommunförbundets kalkyler på motsatt resultat.

Förslagen gällande mervärde- och energiskatt samt överflyttning av äldreomsorgsverksamheten från landstingen till kommunerna samt kommunaliseringen av skolan påverkar också kommunerna olika.

INOMREGIONAL OMFÖRDELNING

Storstäderna har byggt upp en mångsidig infrastruktur anpassad till människors och näringslivets behov i den egna staden. Den uppbyggda infrastrukturen tjänar emellertid också kringliggande områden och andra delar av landet.

Beräkningar visar att 25 % av trafiken i riket äger rum på de knappa 2 % av vägnätet som finns i storstäderna. En stor del av denna trafik är företagets transporter eller pendling mellan bostad och arbetsplats.

Storstäderna fyller således regionala funktioner som medför extra utgifter. Exempel på detta är gator, vägar, kommunikationer, kulturella institutioner, parker, anläggningar m m. För vägar och gator uppbär

kommunerna i viss utsträckning statliga bidrag. För andra typer av anläggningar svarar som regel kommunerna.

Som vi har visat tidigare har storstadskommunerna också särskilda kostnader som en följd av den sociala strukturen i storstadsregionerna. Detta är tydligast i Göteborgs- och Malmö-regionerna. Genom att både Göteborg och Malmö ansvarar för sjukvården får man betala relativt mycket för en ogynnsam åldersstruktur och förekomsten av sociala problem.

Det är ingen tvekan om att förortskommunerna tjänar på närheten till storstaden medan storstadskommunerna får extra kostnader genom att man fullgör vissa regionala funktioner eller tar ett kostnadsansvar för att lösa regionala problem bl a förorsakade av segregationen.

Enligt vår mening bör de ekonomiska problem som skapas av att centralkommunerna i storstadsområdena fullgör regionala funktioner i första hand lösas genom regional omfördelning av resurser. Detta sker för övrigt redan i viss utsträckning i Stockholmsregionen, där landstinget har ansvaret för sjukvården, trafiken och vissa uppgifter inom kultur- och fritidsområdet. Dessutom finns den inomregionala skatteutjämnningen i Stockholms län.

I Göteborgs- och Malmö-regionerna finns inte samma administrativa förutsättningar för en inomregional omfördelning. Enligt vår mening är det emellertid angeläget att sådana förutsättningar kan skapas.

Vi föreslår:

att regeringen tar initiativ till överläggningar med lokala och regionala företrädare i Malmö-regionen i syfte att överföra ansvaret för i första hand sjukvården, trafiken samt delar av kulturverksamheten från Malmö kommun till Malmöhus läns landsting.

Även i Göteborgs-regionen skulle det vara till fördel med ett vidgat regionalt samarbete när det gäller sjukvården, trafiken och kultur-

verksamheten. Innan det är möjligt att föra över vissa regionala uppgifter från Göteborgs kommun till landstingsnivån måste länsindelningen ändras. Ett arbete om länsindelningsfrågan har satts igång inom Göteborgsregionens kommunalförbund. När enighet har nåtts om ett förslag lokalt och regionalt bör regeringen ta initiativ till ett arbete med inriktning att ändra länsindelningen i västra Sverige.

FÖRNYELSE OCH EFFEKTIVISERING

Den kommunalekonomiska utvecklingen under senare år innebär en mycket stark begränsning av möjligheterna att bygga ut olika verksamheter i de tre storstadskommunerna. Nya resurser för den kommunala verksamheten måste i huvudsak åstadkommas genom att befintliga resurser utnyttjas effektivare.

För närvarande pågår ett intensivt utvecklingsarbete för att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande inom den kommunala verksamheten. Förnyelsen avser både verksamhetsformerna och de finansiella lösningarna. Det finns enligt vår mening en mycket stark vilja i de tre storstadskommunerna att utveckla nya och mer effektiva former för den kommunala verksamheten. Följande exempel kan ges på genomförda utvecklingsinsatser:

- Socialtjänst och fritidsverksamhet har decentraliserats
- I Göteborg har stadsdelsnämnder inrättats och i Stocholm och Malmö påbörjas inom kort försök med stadsdelsnämnder
- Ett stort antal administrativa tjänster har dragits in
- Upphandling och förrådshållning har effektiviserats
- Mål- och ramstyrning tillämpas - löneadministration och ekonomiadministration har decentraliserats

- Ökad satsning på personalpolitik
- Taxor och avgifter utnyttjas i ökad utsträckning
- Avkastningen på mark och byggnader har höjts
- Investeringar har övertagits av kommunala bolag
- Entreprenader ökar i omfattning
- Samarbetet med privata intressenter vidgas
- Alternativa driftformer prövas

Storstadskommunerna står inför mycket stora krav att effektivisera sin verksamhet. Storstadsutredningen har genomfört en analys av kostnads- och intäktsutvecklingen i Stockholm, Göteborg och Malmö under perioden 1990-1996 (SOU 1990:35). Om man utgår från att hela gapet mellan beräknade intäkter och utgifter skall täckas genom att kostnaderna minskas, blir kravet mellan 0,7 och 2,5 procent. I Stockholm är kravet på kostnadsminskningar mellan 2,0 och 2,5 procent per år under perioden. I Göteborg är motsvarande krav mellan 1,3 och 1,8 procent och i Malmö mellan 0,7 och 1,7 procent. Kravet att effektivisera är således nästan en procent större i Stockholm än vad det är för Göteborg och Malmö.

Det är vår bestämda mening att förslag till lösningar på de kommunal-ekonomiska problemen i Stockholm, Göteborg och Malmö måste redovisas i program för att åstadkomma ekonomisk balans i budgeten över en längre tidsperiod. Sådana program behöver innehålla en rad olika åtgärder såsom kostnadsminskningar, omprövningar av vissa verksamheter, ökad grad av avgiftsfinansiering, nya och mer effektiva verksamhetsformer.

Stockholms kommun har lagt fast ett program för hur man skall skapa balans mellan löpande utgifter och långsiktigt stabila inkomster för åren

1991 till 1993. Målet är att till 1993 uppnå långsiktig stabilitet i utgifts- och inkomstströmmarna. Detta vill man åstadkomma med en kombination av utgiftsdämpande och inkomstförstärkande åtgärder samt ett kraftfullt förnyelsearbete.

Ambitionen för den finanspolitiska strategin är att ge följande resultat för den samlade budgetramen för perioden 1991-1993.

	1991	1992	1993
BRIST	-830,4	-682,6	-614,4
Förnyelseinsatser	+ 75	+ 177	+ 302
Inkomstförstärkningar	+ 200	+ 225	+ 300
Ytterligare försäljningar	+ 465	+ 282	0
Lån	+ 100	+ 0	0
Budgetbalans II	+ 9,7	+ 1,5	- 12,3

Med utgångspunkt i att balans uppnås 1993 löses finansieringen 1991 och 1992 i huvudsak genom fastighetsförsäljningar. Försäljningsinkomsterna används för att klara angelägna investeringar. Nyupplåningen begränsas jämfört med åren 1988-90.

Besparingar som en följd av förnyelseinsatser spelar en relativt stor roll i Stockholms treåriga stabiliseringsprogram (1991 75 miljoner, 1992 177 miljoner och 1993 302 miljoner). Bland åtgärder som skall vidtas kan nämnas minskad administration, effektivare lokalutnyttjande, decentralisering till stadsdelsnämnder, införande av resultatenheter och belöningssystem, användning av entreprenader.

Stockholm har också för avsikt att i ökad utsträckning finansiera sin verksamhet med avgifter. Ambitionen är att höja avgifterna mer än inflationen för att skapa en real resurstillväxt. Avgiftshöjningarna skall

ske både inom det tekniska området, inom den sociala omsorgen, skolan och fritiden.

Enligt vår mening är det angeläget att regering och riksdag kan underlätta storstadskommunernas effektiviseringsarbete. Vi vill peka på några typer av åtgärder som bör underlätta ett sådant arbete.

Det gäller **för det första** kommunernas möjligheter att ta ut avgifter på det tekniska området.

Avgifter inom det sociala området samt för olika kultur- och fritidsaktiviteter täcker normalt endast en mindre del av kostnaderna. Inom det tekniska området som vatten- och avloppsverksamhet, energiproduktion och renhållning eftersträvas däremot ofta full kostnadstäckning.

Ett par uppmärksammade rättsfall om kommunala el- och va-taxor har väckt stor uppmärksamhet. Frågan har gällt hur kapitalkostnaderna - avskrivning och ränta - får inkalkyleras i avgiften. Kort uttryckt kan sägas att specialdomstolarna endast ger kommunerna rätt att ta ut ersättning för nominell ränta och amortering på insatt kapital. Domstolarna har också ställt krav på klart avgränsad redovisning för va- och elverksamheter som går utöver kommunallagens krav. Endast sådana kostnader som redovisats i respektive verks bokföring har räknats som avgiftsgrundande. Detta innebär att räntekostnader för rörelsekapital, hyror, kommungemensamma kostnader, exploateringskostnader etc som inte fördelats till respektive verksamhet inte heller har beaktats vid avgiftsprövningen. Domarna ställer också krav på retroaktiv återbetalning av avgifter, men tillåter inte retroaktiv rättelse för andra kostnader som skulle kunna ingå i den redovisning som ger underlag för avgifterna.

För Stockholm innebär domen i det s k "Trumslagarmålet" att kommunen till va-abonnenterna återbetalat ca 850 miljoner kr. Dessutom har va-anläggningarnas bokförda värde reducerats, vilket minskar kommunens framtida taxeinkomster. Göteborgs kommun har av statens va-nämnd dömts att till va-abonnenterna återbetala 263 miljoner kr.

Va-lagen och el-lagen ger - enligt specialdomstolarnas tolkning - klara undantag från rätten till värdestegring, konsolidering och direktavkastning på kapital som investerats i vatten-, avlopps- och elanläggningar. Enligt vår mening är det angeläget att lagstiftningen på dessa områden ändras så att överskott inom avgiftsfinansierade verksamheter kommer att betraktas som ett normalt inslag för att klara verksamhetens fortbestånd och inte är något som bör undvikas. Om inte överskott accepteras blir effekten att kommunen får klara investeringar etc helt och hållet med skatteinkomster eller lån.

Vi föreslår att regeringen tar initiativ till en översyn av va-lagens och el-lagens reglering av avgifter samt formerna för prövning av avgiftsuttag. Syftet med en sådan översyn bör vara att ge kommunerna rätt att ta ut de avgifter som behövs för att underhålla och nyinvestera i den tekniska infrastrukturen.

För det andra vill vi lämna vissa förslag till ändringar i kommunallagen, som enligt vår mening skulle kunna underlätta ett fortsatt effektiviseringsarbete i storstadskommunerna.

Det är mycket som tyder på att storstadskommunernas ekonomiska kris endast kan lösas genom ett långsiktigt rekonstruktionsarbete. Som stöd för ett sådant arbete föreslår vi en lagbestämmelse som innebär att kommunerna måste ange för varje mandatperiod, vilken ekonomisk politik den skall föra för att sluta de finansiella gapen under mandatperioden. En sådan lagbestämmelse kan ha formen av ett krav på att en tillträdande majoritet efter ett kommunalval skall redovisa ett tre-årigt ekonomiskt program. Vilka mål eller normtal (t ex skattesats, soliditet, eget kapital) som ett sådant program skall innehålla bör avgöras i den enskilda kommunen. I förarbetena till lagstiftningen bör det emellertid ges mycket bestämda rekommendationer om vilka ekonomiska faktorer som bör behandlas i ett tre-årsprogram.

För att målen i ett ekonomiskt program skall upplevas som förpliktiggande kräver de föreslagna lagändringarna att ansvar kan utkrävas. Vi föreslår att kommunrevisionens roll förstärks. I förarbetena till en ny

kommunallag bör det framgå att kommunrevisionen vid revisionsberättelsens presentation i kommunfullmäktige och då frågan om ansvarsfrihet för kommunstyrelsen behandlas skall lägga särskild vikt vid huruvida de finansiella målen har uppnåtts.

Vi föreslår också att kommunrevisionen vid sin prövning av ansvarsfriheten för styrelser och nämnder lägger särskild vikt vid om de ekonomiska mål, som kommunstyrelsen har fastställt för respektive nämnd eller styrelse har uppnåtts.

De förslag till ändringar av kommunallagen som vi nu har fört fram innebär att kommunallagen tydligare än idag ger stöd för en finansiell målstyrning i kommunerna. Våra förslag har i första hand motiverats utifrån storstadskommunernas ekonomiska situation. Vi föreslår emellertid att de föreslagna lagändringarna görs generella.

NYA INTÄKTSKÄLLOR

Under senare år har olika vägar för att bredda storstadskommunernas skatteunderlag diskuterats. Förslag om lokalavgifter eller fastighetsskatt har förekommit.

En avgift på lokaler är svår att konstruera och svår att administrera. För det första uppstår besvärliga gränsdragningsproblem. Föreningslokaler, lokaler för ideella verksamheter, garage, hantverkslokaler, lokaler för offentliga verksamheter som daghem, hemtjänst osv är svårklassificerade. En lokalavgift kan bli svår att förena med den kommunala likställighetsprincipen.

En kommunal fastighetsskatt bygger på den existerande fastighetsbeskattningens system. Ett införande medför inga större kostnader eller administrativa problem. Varje fastighet taxeras redan genom fastighetstaxeringen.

Det finns - som vi har pekat på i kapitel 2 - mycket starka skäl för att de kommersiella verksamheterna i storstadskommunerna skall medverka till finansieringen av kommunernas utgifter för infrastruktur och service. Näringslivet utnyttjar kommunens gator, vägar, belysning, renhållning, snöröjning etc i centrala områden och andra arbets- och industriområden.

En god miljö med ren luft, rent vatten, välhållna parker och grönområden, kulturutbud osv är värden som i ökande utsträckning värdesätts även av näringslivet. Särskilt ägarna till bebyggelse med kommersiella lokaler som kontor m m drar fördel av de kommunala investeringarna och verksamheterna genom att fastighetsvärdena stiger.

Behovet av att underhålla och att rusta upp trafiksystemet ökar nu dramatiskt. Våra beräkningar tyder på att det årliga reinvesteringssbehovet i början av 1990-talet är i Stockholm 600 miljoner kr, i Göteborg 800 miljoner kr (utöver ordinarie program) samt i Malmö 500 miljoner kr. med den snabba kostnadsutvecklingen i den kommunala verksamheten i övrigt finns begränsade möjligheter att finansiera detta underhållsbehov med hjälp av skatteintäkter.

Vi har därför föreslagit - i kapitel 2 - att storstadskommunerna får rätt att ta ut skatt på kommersiella lokaler. Intäkterna från en sådan skatt bör kunna underlätta den nödvändiga upprustningen av storstädernas trafikapparat. Intäkterna bör i första hand tillföras ett regionalt organ för investeringar i infrastruktur. Kommunerna bör emellertid kunna erhålla pengar för underhåll av gator, vägar och broar från detta organ. Därför bör en fastighetsskatt på kommersiella lokaler kunna bidra till att minska trycket på storstädernas budgetar.

KAPITEL 5

MEDBORGARNAS MAKT

I en demokrati skall makten över samhällsutvecklingen ytterst ligga hos medborgarna själva. Den svenska regeringsformen formulerar folksoveränitetens huvudprincip: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket". Under välfärdsstatens uppbyggnadsskede har det på område efter område byggts upp institutioner och formulerats rättigheter som alla har syftet att ge medborgarna möjligheter att kunna påverka sin egen situation och samhällets utveckling i stort.

Rubriken till detta kapitel utgår medvetet från en av maktutredningens undersökningar, nämligen den medborgarundersökning som syftar till att kartlägga de enskilda medborgarnas makt (Medborgarnas makt 1989). Vi har valt samma metodik som maktutredningen när det gäller att beskriva storstadsbefolkningens möjligheter att påverka sin egen situation och samhällets utveckling. Genom ett samarbete med maktutredningen har vi dessutom fått tillgång till data om förhållandena i storstadsområdena.

Genom att utgå från maktutredningens sätt att beskriva och analysera de enskilda medborgarnas makt inriktas vår beskrivning på två nivåer. På den första nivån intresserar vi oss för medborgarnas möjligheter att **påverka sin egen situation**. På den andra nivån är vårt intresse inriktat på möjligheterna att **påverka samhällsutvecklingen i stort**. Medborgarnas förhållande till de politiska institutionerna ställs därmed i centrum. Det organiserade föreningslivets betydelse ägnas också uppmärksamhet.

I enligt med våra direktiv kommer vi också att ägna särskild uppmärksamhet åt att belysa orsakerna till det sjunkande valdeltagandet.

ATT PÅVERKA SIN EGEN SITUATION

För att beskriva medborgarnas möjligheter att påverka sin egen situation har maktutredningen utgått från sex medborgarroller:

- Boende:** Denna aspekt gäller rollen att bo, antingen som hyresgäst eller som ägare av sin bostad.
- Konsument:** Medborgaren uppträder här som köpare; det avgörande är förmågan att göra sig gällande på marknaden.
- Patient:** Denna roll handlar om mötet med hälso- och sjukvården, en av de tunga delarna av det offentliga välfärdssystemet
- Småbarnsförälder:** Den aspekt av förälderrollen som tas upp gäller hur barntillsynen är ordnad.
- Skolbarnsförälder:** Föräldrarollen gäller här situationen att ha barn i det obligatoriska skolväsendet.
- Förvärvsarbetande:** Här uppmärksammas den arbetandes situation, antingen som anställd eller företagare.

Dessa sex aspekter av medborgarnas vardagsliv kan förefalla disparata. Men det finns trots allt en gemensam nämnare. Dessa medborgarroller är nämligen förknippade med rättigheter, lagfästa eller allmänt uttalade, att påverka. Vissa rättigheter och förmåner är generellt garanterade, oberoende av om den enskilde tar något initiativ eller ej. Men många livssituationer är av den arten att de är förknippade med rätten att delta, rätten att själv påverka utfallet till sin egen förmån. Medborgarrollen framträder här som en möjlighet att ta initiativ.

Maktutredningen kommer till följande slutsatser när det gäller inflytandemöjligheterna, både vad gäller erfarenheter av egna initiativ och bedömningen av att kunna påverka:

Boendet kännetecknas av stora skillnader mellan dem som äger och dem som hyr sin bostad. Det finns en relativt stor kategori som är missnöjd med sin boendesituation men som inte gjort något för att försöka påverka. Bland de sex undersökta områdena har boendet den näst största andelen i den kategori som maktutredarna benämner "tyst vanmakt".

Konsumentrollen skiljer ut sig i flera avseenden. Möjligheten att aktivt påverka kommer främst till användning när det gäller att i efterhand få rättelse för någon felaktighet. Denna möjlighet utnyttjas av jämförelsevis få konsumenter. Det stora flertalet kan hänföras till gruppen "hälsan tiger still".

Hälso- och sjukvården har det största inslaget av "tyst vanmakt". Det finns ett relativt utbrett missnöje som jämförelsevis sällan finner utlopp i självständig handling. Att vara sjuk är att delvis förlora kontrollen såväl över sin person som sin situation.

Barntillsyn är ett område där missnöjet inte är särskilt utbrett. Försöken att påverka är inte heller särskilt vanligt förekommande. Även på detta område konstaterar maktutredarna att "hälsan tiger still".

Skolan är det område där de berörda, liktydigt med föräldrarna, anser sig ha minst möjligheter att påverka. Trots målsättningen att öka brukarnas inflytande anser föräldrarna att skolans värld ligger bortom deras inflytande.

Arbetslivet intar en extremposition i två avseenden. Andelen missnöjda är här större än på något annat område. Men andelen som gjort något för att ändra sin situation är också större än på övriga områden. Inom arbetslivet finns en stor grupp som varit missnöjda, som tagit initiativ och som fått sina krav tillgodosedda.

Hur uppfattar då medborgarna i storstadsområdena sina möjligheter att påverka sin vardagssituation? (Medborgarundersökningen. Råtabeller).

När det gäller konsumentrollen finns inga större skillnader mellan storstäderna och det övriga landet. Däremot anser de som bor i storstäderna att de har större möjligheter att påverka förhållandena på sin arbetsplats. Storstadsborna anser vidare att de har större valfrihet när det gäller att välja läkare, vårdcentral eller byta till annan skola om man skulle vilja.

Inom både barnomsorgen och sjukvården är storstadsborna mer aktiva när det gäller att åstadkomma förbättringar av den egna situationen. Däremot är inte storstadsborna mer framgångsrika i sina försök att åstadkomma förbättringar än vad man är i andra delar av landet. Inom barnomsorgen finns ett större intresse i storstäderna att kunna byta till en annan tillsynsform.

Den stora skillnaden i upplevd möjlighet att kunna påverka sin vardags-situation finns inom boendet. De som bor i hyresrätt anser att de har väsentligt mindre möjligheter att påverka sitt boende än de som bor i bostadsrätt eller eget hem. Möjligheterna att påverka kostnaderna för bostaden bedöms som mycket liten av dem som bor med hyresrätt. De som bor i hyresrätt tycker också att det är svårt att påverka hur det är ordnat utomhus i bostadsområdet.

Eftersom hyresrätten är mer utbredd i storstadsområdena än i övriga landet uppger de som bor i storstadsområdena att det har väsentligt mindre möjligheter att påverka sitt boende än de som bor i övriga landet. De som är missnöjda med sitt boende försöker i ganska stor utsträckning åstadkomma förbättringar genom att ta kontakt med hyresvärd, boendeförening, byggnadsnämnd, tjänstemän eller politiker. Trots detta är det inte fler i storstäderna som uppger att de varit framgångsrika i sina försök att faktiskt åstadkomma förbättringar än i övriga delar av landet.

ATT PÅVERKA SAMHÄLLSUTVECKLINGEN

Aktivitet i föreningslivet

Ett av de mer traditionella sätten att försöka påverka samhällsutvecklingen är att föra fram sin åsikt i politiska partier eller andra sammanslutningar. Deltagande i föreningslivet har också en viktig social funktion.

Ungefär 15 procent av befolkningen, cirka 890 000 personer, uppger att de är medlemmar i **politiska partier**. Detta kan vara en viss underskattning. Bland dem som är fackligt kollektivanslutna finns det säkert de som inte uppgett sig vara partimedlemmar vid intervjuerna. En del personer upplever också frågor om politisk tillhörighet som känsliga och då kanske även frågor om eventuellt medlemskap. Andelen medlemmar har varit i stort sett oförändrad sedan 1978 (SOU 1990:20).

Av medlemmarna säger sig ungefär var fjärde delta aktivt i partiets verksamhet. I absoluta tal blir detta närmare en kvarts miljon människor eller ungefär fem procent av befolkningen.

Andelen partimedlemmar är lägre i storstäderna än i de glesbefolkade delarna av landet: 10-11 procent i Stockholm och Göteborg, 12 i Malmö, 17-18 procent i norra tät- och glesbygden.

Inom de olika storstadsområdena är skillnaderna relativt små när det gäller den partipolitiska aktiviteten - andelen medlemmar hamnar i samtliga områden mellan 8 (hyresrätter) och 12 procent (småhus och bostadsrätter).

Den **fackliga anslutningen** bland anställda har ökat med tre procentenheter under perioden 1978 - 1985 och uppgår nu till 85 procent. Däremot tycks aktiviteten inom facken gå åt motsatt håll. Andelen bland de anställda som säger att man deltar aktivt i den fackliga verksamheten minskade nämligen under motsvarande tid med 4

procentenheter. Numera uppger knappt 13 procent att man deltar aktivt i den fackliga verksamheten.

Den regionala analysen visar att man i stockholmsregionen har en betydligt lägre grad av organisationsanslutning - var fjärde anställd stockholmare är oorganiserad. I Göteborg och Malmö är motsvarande andel 16-17 procent och i de mindre tätbefolkade delarna av landet cirka 10 procent. Dessa skillnader hänger delvis samman med att storstadsområdena har en proportionellt stor andel anställda inom handel och andra tjänste- och servicenäringar, där anslutningsgraden traditionellt sett är låg.

Variationerna inom storstadsområdena är också relativt stora. Andelen medlemmar är lägst i de centrala stadsdelarna, allra lägst bland dem som bor i de privata äldre hyreslägenheterna i city. Här är hela 31 procent oorganiserade - mindre än 10 procent uppger sig vara aktiva i den fackliga verksamheten. Det är en minskning med hela sju procentenheter sedan 1978. Generellt kan sägas att anslutningsgraden är något lägre i områden med hög andel högre tjänstemän än i områden med många facklärd arbetare. På riksnivå är totalt sett ungefär 90 procent bland facklärd arbetare medlemmar i en fackförening mot cirka 83 procent bland de högre tjänstemännen. Detta innebär att hyres- och bostadsrättsområden i när- och ytterorter med en högre andel arbetare, ofta har relativt hög facklig anslutningsgrad.

I tabell 5.1 visas medlemskap i några andra typer av föreningar, liksom vissa andra föreningsaktiviteter. Till skillnad från vad som gäller för politiska partier har medlemsandelen ökat för t ex hyresgäst-, bostadsrätts- och villaägareföreningar, konsumentorganisationer och idrotts- eller friluftsföreningar. 1985 var nio av tio i den vuxna befolkningen medlemmar i någon förening, en ökning med sex procentenheter sedan 1978.

Även mötesdeltagandet tycks ha ökat under perioden 1978-1985. År 1985 uppgav drygt två tredjedelar att man varit på något föreningsmöte under en ettårsperiod, en ökning med sex procentenheter sedan 1978.

36 procent uppger 1985 att man tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon förening för att påverka ett beslut i någon fråga. 1978 var motsvarande andel knappt 30 procent.

De regionala skillnaderna mellan storstäder och landet i övrigt är stora främst när det gäller medlemskap i hyresgäst-, bostadsrätts- eller villaägareföreningar. I storstadsområdena är 42-43 procent medlemmar i sådana föreningar medan andelen minskar successivt ned till 12 procent i norra glesbygden. För konsumentorganisationer, lokala miljö- och intressegrupper liksom för idrotts- eller friluftsföreningar är tendensen snarast den omvända, med något högre medlemsandelar utanför storstadsområdena.

Andra indikatorer på politiska resurser

Intresset för politik speglas i SCB-undersökningen (SOU 1990:20) genom frågan: "Hur brukar Du själv göra om Du är med i ett sällskap, där samtalet kommer in på politiska frågor?" Andelen som svarat antingen "jag brukar inte bry mig om att lyssna när folk börjar prata om politik" eller "jag brukar nog lyssna, men jag lägger mig aldrig i diskussionen" är ungefär 30 procent av befolkningen. Detta är en minskning med närmare fyra procentenheter från 1978 till 1985. Ungefär en tredjedel av befolkningen ger svaret "det händer ibland, men inte så ofta, att jag säger vad jag själv tycker" medan den sista dryga tredjedelen svarar "jag brukar för det mesta vara med i diskussionen och säga min åsikt".

Denna indikator på politiska resurser ger framför allt stora skillnader mellan grupper med olika utbildningsnivå och därmed också skillnader mellan olika socioekonomiska grupper. 40 procent bland de icke facklärdas arbetarna säger sig icke diskutera politik - en andel som successivt sjunker till 10 procent bland de högre tjänstemännen (uppgifter från år 1988). Därmed blir också de regionala skillnaderna stora. I områden med många högutbildade, t ex i storstäderna, är det färre som ej brukar diskutera politik än i glesbygderna.

Tabell 5:1 Föreningsaktiviteter i olika H-regioner 1984. Jämförelser med år 1978. Procent.

	Stock- holm	Göte- borg, Malmö	Större kommun- er	Södra mellan- bygden	Norra tät- bygden	Norra gles- bygden	Hela riket
Medlem i...							
...hyresgäst-, bostadsrätts- el villägareförening	43,6+11	42,4+17	32,5+12	19,7+6	24,0+11	11,7 +4	31,2+10
...konsumentföreningar el andra konsumentorganisationer	34,9 +5	27,7 +7	36,1 +8	33,0+5	44,9+15	45,4+12	35,3 +7
...lokala intresse- el aktions- grupper, miljögrupper el likn	5,2 +1	4,7 0	5,4 +1	6,9+3	9,4 +5	8,3 +4	6,1 +2
...idrotts- el friluftsföreningar	31,9 +6	31,5 +9	35,7+10	37,3+8	38,7+11	34,7 +8	34,9 +9
...någon förening	89,0 +3	89,9 +8	91,3 +5	91,8+7	91,6 +6	92,2 +9	90,9 +6
Deltar aktivt i någon förening	39,5 +4	38,6 +2	43,0 +4	45,9+4	42,8 +1	41,5 +7	42,3 +4
Har varit på något förenings- möte senaste året	66,0 +7	64,6 +4	68,9 +7	68,2+6	69,2 +4	66,0 +6	67,4 +6
Har varit på mer än tolv möten senaste året	16,3 +3	18,6 +6	20,3 +5	22,1+6	19,5 +3	18,0 +7	19,5 +5
Försökt att påverka beslut ¹⁾	37,9 +5	34,5 +9	34,0 +4	35,7+8	41,5+12	35,5+10	35,9 +6

1) Andel som svarat "ja" på frågan "Har Du någon gång tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon... (olika föreningstyper) för att påverka ett beslut i en fråga?"

Mycket stora skillnader kan också noteras mellan olika delar inom storstadsområdena; dessa skillnader har också blivit allt större. I de centrala delarna, som fått ett ökande inslag av välutbildade personer bland de boende, är det bara omkring 15 procent som säger sig ej diskutera politik. I allmännyttans hyresområden anger närmare 40 procent att de ej diskuterar politik. Detta ger således en skillnad på hela 25 procentenheter i förhållande till bostadsområdena i de centrala stadskärnorna.

Liknande tendenser fås för den indikator som skall visa **förmågan att försvara sina intressen**. 33 procent, drygt två miljoner av den svenska befolkningen i åldern 16-74 år, anser inte att de själva skulle kunna åta sig att författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet.

Även denna indikator är kraftigt korrelerad till utbildningsnivå och socioekonomisk grupp. I rapporten "Ojämligheten i Sverige" (1987) kunde SCB konstatera att det knappast fanns några alls bland de högre tjänstemännen eller de politiskt aktiva som inte skulle klara av ett överklagande, medan det i grupper som förtidspensionerade eller arbetshandikappade arbetare och utländska arbetare rör sig om drygt 10 procent.

De regionala skillnaderna på riksnivå ger inga enhetliga trender mellan storstad och glesbygd. Generellt antyds en minskad andel som ej anser sig kunna överklaga - cirka en procentenhet. I storstadsområdena varierar andelarna på ungefär samma sätt som när det gällde intresset av att diskutera politik - låga andelar (cirka en procent) i bostadsrätter och privata hyresrätter i centrum och i småhusområdena; relativt höga andelar (6-7 procent) i miljonprogrammets hyreslägenhetsområden.

Den sista indikatorn i detta sammanhang visar de andelar i befolkningen som **inte har tillgång till någon daglig tidning**. Massmedierna, och då kanske framför allt dagspressen, spelar en mycket central roll i det politiska livet. De förmedlar i sina nyheter en huvuddel av den offentligt tillgängliga informationen om vad som sker på olika

nivåer i politiken. De fungerar också som ett forum för åsikter i samhällsfrågor.

Totalt sett uppper ungefär 16 procent av befolkningen att man inte har tillgång till någon daglig tidning. Detta innebär en ökning med cirka två och en halv procent under perioden 1978-1985. Stockholmsregionen ligger här i topp - ungefär var fjärde stockholmare har ingen daglig tidning. I Göteborg är motsvarande andel 18 procent och i övriga regioner mellan 11 och 15 procent.

Inom storstadsområdena är också skillnaderna markanta mellan de olika boendeformerna. I förorterens småhusområden uppper 12 procent att de saknar daglig tidning - en andel som ökar till 19 procent i områden med bostadsrätter och till hela 34 procent i hyresrättsområdena. Ytterligheterna visas i två av miljonprogrammets områden: 45 procent saknar daglig tidning i allmännyttans hyresområden i ytterorter mot 5 procent i småhusområdena i närförorter. I de förra områdena har andelen ökat med cirka 14 procentenheter sedan 1978. När det gäller att göra prioriteringar vid knappa ekonomiska resurser är det uppenbarligen så att många finner dagstidningarna mera umbärliga än annat.

De tre indikatorerna, "brukar ej diskutera politik", "kan ej överklaga" och "har ej tillgång till daglig tidning", ger, som vi sett, tydliga mönster i de olika storstadsområdena, beroende på koncentrationen av resursstarka eller resurssvaga grupper. Dessa tendenser får också genomslag på kommunnivå. I Stockholmsregionen kan detta åskådliggöras genom Danderyd, där andelarna för de tre indikatorerna ovan är 8, 0 resp 8 procent. Motsvarande andelar är för t ex Botkyrka 34, 4 resp 36 procent, för Haninge 30, 6 resp 31 procent och för Sundbyberg 18, 9 resp 38 procent.

Utomparlamentariska påverkansförsök

Maktutredningen har visat att den politiska aktiviteten i allt större utsträckning äger rum vid sidan av de politiska partierna. Denna tendens är särskilt tydlig i storstäderna, vilket bekräftas av nedanstående tabell.

Kontakterna med politiker tunnas ut ju större samhällsbildningen är. Omvänt ökar aktiviteten i form av namninsamlingar, demonstration och insamlingar av pengar ju större folkmängden är. Detta kan också uttryckas som att distanseringen från partipolitiken har gått längst i storstäderna.

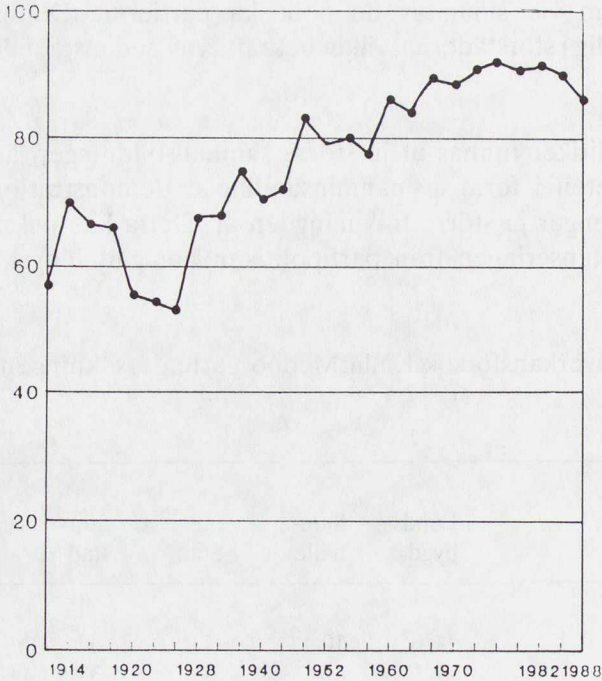
Tabell 5.2 Politiskapåverkansförsök. Källa: Medborgarundersökningens råtabeller.

	Lands- bygd	Sam- hälle	Stad	Stor- stad
Har kontaktat politiker	11	10	7	6
Arbetat i politiskt parti	3	3	3	3
Skrivit under namninsamling	30	37	39	39
Deltagit i demonstration, annan än 1 maj	3	3	5	9
Bidragit ekonomiskt, samlat in pengar	36	38	42	43

Valdeltagandet

Under de senaste två valen har valdeltagandet minskat i Sverige. I vissa valdistrikt i storstadsområdena är valdeltagandet mycket lågt. Valdeltagandet har haft samma tendens att minska i många länder under 1980-talet. Det är därför inte förvånande att även Sverige förr eller

Figur 5.1 Valdeltagandets utveckling 1911 - 1928. Källa: SOU 1989:68.



senare skulle drabbas av den internationella trenden mot ett minskande röstande.

Enligt direktiven skall storstadsutredningen belysa orsakerna till det sjunkande valdeltagandet i storstäderna. Utredningen har genomfört både en allmän studie om valdeltagandet (SOU 1989:68) och en särskild studie inriktad på valdeltagandet i storstäderna (SOU 1989:109). Vidare har utredningen haft ett samarbete med statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i samband med eftervalsundersökningen 1988 i syfte att få en särskild belysning av valdeltagandet.

Valdeltagandets historia i Sverige är berättelsen om en framgångsrik ökning av deltagandet från bottenläget 1924 med 53 procent av de röstberättigade till rekordåret 1976 med 91,8 procent.

Under perioden 1921-1982 har nedgångar i valdeltagandet alltid varit tillfälliga och följts av uppgångar. Den stora minskningen av valdeltagandet 1988 blir än mer anmärkningsvärd om man betänker att valdeltagandet sjönk även i 1985 års val. Det har aldrig tidigare hänt att valdeltagandet har sjunkit i två riksdagsval i rad. Det har spekulerats i att 1980-talets minskning i andelen människor som röstar i valen är ett tredebrott och slutet på en i stort sett sextioårig uppgång i svenskt valdeltagande. Det kanske t o m visar sig svårt att i framtiden komma tillbaka till det 90-procentiga valdeltagande vi hade under 1970-talet (Gilljam-Holmberg 1990).

Valdeltagandet i storstadsområdena som helhet visar ganska små avvikelser från riksgenomsnittet. Stockholms och Göteborgs kommuner ligger traditionellt något under genomsnittet - 84,7 respektive 84,6 procent deltog vid valet 1988 (en minskning med 4,1 resp 4,0 procentenheter sedan 1985). Malmö kommun ligger nära riket i dess helhet - 85,8 procent 1988, en minskning med 3,3 sedan 1985.

Även i ett längre tidsperspektiv ligger valdeltagandet i storstadsområdena på ungefär samma nivå som landet som helhet. Det sjunkande valdeltagandet är således inte något utpräglat storstadsfenomen. Däremot finns det anledning att uppmärksamma det extremt låga valdeltagandet i vissa valdistrikt inom storstadsområdena.

Valdeltagandet - en jämförelse mellan storstadsområdena och övriga landet. Riksdagsvalet 1988.

SCB gör regelbundet vid varje riksdagsval valdeltagandeundersökningar, som bygger på urval från Arbetskraftsundersökningarna (AKU) och som kompletteras med uppgifter från röstlängderna. Vid den senaste efter valet 1988 omfattade urvalet cirka 37 000 personer. Dessa undersökningar möjliggör en redovisning av valdeltagandet inom skilda befolkningsgrupper, efter kön, ålder, utbildningsnivå, inkomstförhållande osv. På uppdrag av storstadsutredningen har data tagits fram som dessutom möjliggör en uppdelning i storstadsregioner och riket i övrigt (SOU 1989:109).

Kvinnor röstar i större utsträckning än män. I landet i sin helhet är skillnaden närmare tre procentenheter - något mindre i storstadsområdena än i det övriga landet. Både i Stockholms kommun och i Stor-Malmö är skillnaderna mellan könen obetydliga.

Valdeltagandet är lägst bland de allra yngsta och de allra äldsta. Bland förstagångs- och andragångsväljarna (18-24-åringar) var det ungefär en fjärdedel som avstod att rösta vid riksdagsvalet 1988. Sedan stiger deltagandet med ökande ålder för att nå sitt maximum i åldrarna mellan 55 och 69 år - över 90-procentigt deltagande. I den äldsta åldersgruppen, personer över 75 år, har andelen röstande åter sjunkit ner till omkring 77 procent. Skillnaderna mellan storstad och det övriga landet är mest uttalade bland de yngsta väljarna.

Högutbildade röstar betydligt flitigare än lågutbildade - nästan 94 procent bland dem med eftergymnasial utbildning röstade 1988 mot cirka 85 procent bland dem som har gymnasial eller förgymnasial utbildning. Tendensen är ungefär densamma såväl i storstadsområdena som i områdena utanför.

Valdeltagandet varierar också kraftigt mellan personer med olika inkomster. Det är lågt vid små inkomster - cirka 80 procent i inkomstklasser under 60 000 kronor - och stiger sedan successivt till över 93

procent bland dem som tjänar mer än 140 000 kronor. Den mest påtagliga regionala skillnaden gäller de som har låga inkomster inom Stockholms kommun. I inkomstlägena under 60 000 kronor röstar inte 27-28 procent -en nivå som ligger mer än 20 procentenheter högre än bland dem med de högsta inkomsterna (6 procent ej röstande).

Totalt sett är knappt hälften av de röstberättigade (48 procent) anslutna till något fackligt förbund inom LO, TCO eller SACO. Fackförbundet tillhörighet har samband både med utbildningsnivå och inkomstförhållanden. Tendensen blir således liknande den vi har sett för dessa indelningar - LO-gruppen ligger lägst med drygt 83 procent röstande, TCO har 92-93 procent och SACO närmare 97 procent. Valdeltagandet är högre bland de fackligt anslutna i storstäderna än i landet i sin helhet. Det är här främst LO-grupperna som visar ett relativt högre valdeltagande i storstäderna än rikssiffrorna. Detta medför också att den kraftiga skillnaden mellan SACO och LO-grupperna minskar med ett par procentenheter i storstadsområdena.

Valdeltagandet är lägst i allmännyttans hyresbostäder. Detta gäller såväl centralt som i när- och ytterort. Allra lägst är deltagandet i de av allmännyttans bostäder som byggdes under miljonprogrammet. Här röstade endast cirka tre fjärdedelar av de röstberättigade vid riksdagsvalet 1988. Det är också här som valdeltagandet har minskat mest - med hela åtta procentenheter sedan valet 1979.

Områden med i huvudsak småhusbebyggelse har det högsta valdeltagandet med i genomsnitt 90 procent. Här har minskningen av valdeltagandet också varit förhållandevis måttlig, 3,6 procentenheter.

Områden som i huvudsak består av bostadsrätter hamnar ungefär mitt emellan hyreshus- och småhusområden, både vad beträffar valdeltagandets nivå (cirka 85 procent) och utveckling (i snitt minus fyra och en halv procentenheter).

Valdeltagandet är lägst i de områden där det socialistiska blocket är starkt, och utvecklingen mellan 1979 och 1988 har förstärkt dessa

skillnader. Numera är det hela tio procentenheters lägre valdeltagande i de socialistiskt starka områdena jämfört med dess svaga områden. Däremot ger den decimerade gruppen röstande i de starka fästena ungefär lika stora röstandelar åt S och VPK 1988 som man gjorde 1979. Det borgerliga blocket har under motsvarande tid minskat med närmare sju procentenheter.

Av SCB:s studie kan vidare noteras att valdeltagandet är lågt i områden med låg sysselsättningsgrad (75,8 procent), hög andel arbetare (77,5), hög andel utrikes födda personer (78,2) och områden med en låg inkomstnivå (78,4 procent). Flera av dessa karakteristika som betingar ett lågt valdeltagande är också tillämpliga på de bostadsområden som har det lägsta valdeltagandet (allmännyttans hyreslägenheter i när- och ytterort, speciellt i miljonprogramområden) och kan därmed förklara det låga valdeltagandet i dessa områden.

Orsaker till det sjunkande valdeltagandet

Enligt eftervalsundersökningen (Gilljam-Holmberg 1990) har en stor del av 1980-talets minskade valdeltagande ett direkt samband med politikens innehåll. Människorna har så att säga röstat genom att inte rösta. De stannade hemma på valdagen för att de var ointresserade av politiken eller för att de var missnöjda med de politiska alternativ som fanns. Enligt Gilljam-Holmberg var denna form av politiskt valskolk en viktig faktor bakom det sjunkande valdeltagandet 1988.

I nedanstående tabell visar Gilljam-Holmberg vilket samband som fanns mellan valskolk 1988 och politikerförtroende, politiskt intresse samt partipolitisk preferens.

Tabell 5.3 Valskolk 1988 som en följd av politikermisstro, politiskt ointresse eller partipolitisk indifferens (procent). Källa: Gilljam M - Holmberg S (1990).

	andel röstande	maximal effekt på valdeltagandet - skillnad mellan grupp med högsta och lägsta valdeltagande	antal intervjuade
<i>politikerförtroende</i>			
högt förtroende	89.2		375
mellan	86.7	+ 9.9	1885
lågt förtroende	79.3		266
<i>politiskt intresse</i>			
mycket intresserad	91.7		227
ganska intresserad	89.7	+ 22.0	1113
inte särskilt intresserad	84.5		1142
inte alls intresserad	69.7		180
<i>partipolitiskt preferensavstånd</i>			
helt klar förstapreferens	89.3		469
mellan	87.6	+ 22.6	1858
oklar förstapreferens	66.7		161

Om det politiska valskolket varit lika vanligt tidigare, om än på en lägre nivå, vet vi inget säkert om. Någon jämförande studie över tid har inte genomförts.

En indikation på att politiskt motiverat valskolk kan vara någonting som är på väg att öka i Sverige är utvecklingen när det gäller blankröstningen. Antalet blankröstare har ökat mycket snabbt under senare år - från 19 295 år 1976 till 67 331 år 1988. Att rösta blankt är inte detsamma som att inte delta i ett val men det innebär, precis som icke-röstning, ett avstående från att välja parti.

De förklaringsfaktorer som har samband med blankröstning är i viss utsträckning desamma som när det gäller röstskolk, men med den skillnaden att de politiska variablerna - framförallt väljarnas partipolitiska avståndsuppfattningar - har ett ännu starkare samband med blankröstning än med valskolk. Blankröstning är ett klarare politiskt avståndstagande än röstskolk. Socialt sett finns både likheter och skillnader mellan blankröstare och valskolkare. Båda grupperna rymmer relativt många yngre väljare, ensamstående, låginkomsttagare och storstadsbor. Vissa intressanta skillnader finns också. Högskoleutbildade människor tenderar t ex att blankrösta något mer än lågutbildade. Ett sådant mönster återfinns inte när det gäller röstskolk.

Blankröstning och valskolk är alltså besläktade företeelser. Det är knappast någon slump att båda uppnådde höga nivåer 1988. Det osäkra är enligt Gilljam-Holmberg i vad mån valet 1988 representerar ett steg i en pågående trend, där en ökande andel människor uttrycker ett politiskt missnöje genom att stanna hemma eller rösta blankt. Eller om den stora nedgången i valdeltagandet 1988 var en tillfällighet orsakad av en mycket udda valrörelse, dominerad av olika affärer och ett nytt politiskt konfliktområde (miljön).

De traditionella vänster-högerfrågorna som brukar dominera svenska valrörelser upptog inte ett lika stort utrymme 1988. Det innebar att de partipolitiskt mer konfliktladdade vänster-högerfrågorna ersattes i valrörelsen av de ännu så länge mindre omstridda miljöfrågorna. Åsiktsmässigt skiljer sig de olika partiernas väljare enligt Holmberg klart mindre åt när det gäller "gröna" frågor än när det gäller de klassiska vänster-högerfrågorna. Miljödebatten 1988 kan alltså ha fungerat som ett sämre tändmedel för väljarna än vad de gamla omstridda vänster-högerfrågorna brukat göra.

Tanken att konfliktnivån mellan partierna och valrörelsernas innehåll är viktiga för politiska förklaringsfaktorer bakom valdeltagandet är inte ny. Den är snarare den hävdvunna sanningen när det gäller att förklara vår valhistorias största valdeltagandeökningar - de vid valen 1928, 1936, 1948, 1960 och 1968. Spekulationen att de faktorer som kan förklara de

största uppgångarna också bör vara relevanta när det gäller att förklara den största fredstida nedgången är enligt Gilljam-Holmberg rätt naturlig. Det betyder att det låga valdeltagandet 1988 kan ha varit en tillfällighet. Klarare skiljelinjer mellan partierna, en breddning av de omstridda frågorna och kanske mer fyr och flamma i debatten mellan partiledarna kan i så fall vara de ingredienser som behövs för att få upp valdeltagandet igen under nittioalet.

Medborgarna och kommunalpolitiken - en undersökning i Stockholm

Utrednings- och Statistikkontoret i Stockholms stad (USK) har i samråd med storstadsutredningen gjort en undersökning av medborgarnas inflytande i Stockholm. En stor del av frågorna var identiska med de frågor som användes i maktutredningens medborgarundersökning. Därmed är det möjligt att genom medborgarundersökningen i Stockholm få en mer fördjupad bild av den verklighet som läggs i dagen av maktutredningen.

Stockholms stads undersökning har inriktats på att beskriva medborgarinflytandet i sex olika stadsdelar. Således ingår i undersökningen både en uttalat attraktiv högstatusstadsdel (Södra Ängby) och ett par stadsdelar med låg status (Rinkeby och Rågsved). På en nivå däremellan ligger ifråga om status, attraktivitet och resursstyrka, en grupp om tre stadsdelar - Aspudden, Högalid och Skarpnäck.

Befolkningen i lågstatusstadsdelarna Rinkeby och Rågsved har sämst ekonomi, bor sämst, flyttar oftast och har mindre självständiga arbeten. I dessa områden finns också flest socialbidragstagare, ensamföräldrar, förtidspensionärer och sjukskrivna. Skillnaderna jämfört med högstatusstadsdelen Södra Ängby är mycket tydliga.

Med hjälp av enkätuppgifter ger USK en bild av i vilken grad invånarna i de olika stadsdelarna deltar, är aktiva och upplever sig ha inflytande i olika samhälleliga sammanhang. Man har sett på stadsdelsinvånarnas agerande som medborgare i olika roller - som boende, småbarns-

föräldrar och skolbarnsföräldrar, kommunmedlemmar och samhällsmedborgare.

Medborgaraktiviteten och medborgarinflytandet i boendesammanhang är avsevärt mycket mindre i lågstatusstadsdelarna Rinkeby och Rågsved än i övriga stadsdelar - speciellt än i Södra Ängby.

Invånarna i Rinkeby och Rågsved känner sig mindre förankrade i sin stadsdel, deltar mer sällan i boendemöten och gemensamma boendeaktiviteter, upplever i mindre utsträckning att de kan påverka sin boendesituation än invånarna i övriga stadsdelar. Missnöjet med bostad oich bostadsområde är stort. I Södra Ängby är deltagandet i boendemöten och andra gemensamma boendeaktiviteter 2-3 gånger så omfattande som i Rinkeby och Rågsved. En stor del av Södra Ängbyborna känner att de har kontroll över sitt boende. Trots detta finns även här ett inte obetydligt missnöje med olika förhållanden i bostaden eller bostadsområdet.

Olikheten i möjligheterna att påverka boendet är större mellan stadsdelarna, än olikheten ifråga om möjligheterna att påverka barntillsyn och skola. Deltagandet i olika former av aktiviteter inom barnomsorgen (föräldramöten, gemensamma aktiviteter osv) är i och för sig lägst bland Rinkeby- och Rågsvedsborna. Däremot är inte deltagandet i Södra Ängby högre än i de tre andra stadsdelarna - Aspudden, Högalid och Skarpnäck. I skolsammanhang är det inte några skillnader i deltagande och aktivitetsnivå för invånarna från olika stadsdelar.

De upplevda möjligheterna att påverka barnomsorg och skola ligger på en likvärdig nivå i alla stadsdelarna. Södra Ängbyborna visar dock betydligt större missnöje med skola och barnomsorg än övriga stadsdelsinvånare.

När det gällde deltagande i kommunalpolitiska sammanhang framträder åter de mönster av skillnader mellan stadsdelarna som finns i boendesammanhang. Medborgaraktiviteten och medborgarinflytandet är avsevärt mycket mindre i lågstatusstadsdelarna än i övriga stadsdelar

och framför allt lägre än i högstatusstadsdelen. Drygt tre gånger så många hade deltagit i försök att påverka kommunala beslut och planer i Södra Ängby som i Rinkeby och Rågsved.

Oavsett stadsdel upplever mycket få att de har möjligheter att påverka kommunala beslut och planer. Några genomgående och entydiga skillnader mellan stadsdelarna i omfattningen av missnöjet med kommunal service, kommunala kontakter och förtroendet för kommunalpolitiker finns inte.

Graden av aktivitet, för att påverka i samhällsfrågor på det politiska planet, varierar mellan stadsdelarna enligt samma mönster som för boende och kommunalt deltagande. Föreningsanslutningen och det politiska deltagandet är minst i Rinkeby, något högre i Rågsved, ännu en bit högre i Aspudden, Högalid och Skarpnäck och slutligen särklassigt högst i Södra Ängby. I Södra Ängby är det två till fyra gånger så vanligt att ha inflytelserika personer (kommunalpolitiker, medicinsk, ekonomisk-, juridisk expertis) i sitt sociala nätverk som i Rinkeby. Andelen invånare som inte är med i någon förening är tre gånger så hög i Rinkeby som i Södra Ängby. När det gällde politiskt deltagande ligger Södra Ängby på en betydligt högre deltagandenivå än framför allt Rinkeby men även Rågsved och övriga stadsdelar ifråga om valdeltagande, medlemskap i politiskt parti och politiskt intresse. Det politiska deltagandet i "utomparlamentariska" former (demonstrationer, arbete i aktionsgrupper, insamling av pengar osv) avviker däremot på ett intressant sätt från det vanliga mönstret. Det politiska deltagandet i dessa former har ungefär samma omfattning i alla stadsdelar.

Det sammanfattande intrycket är att invånarna i de olika stadsdelarna har olika förmåga att göra sin röst hörd i skilda sammanhang. I stadsdelarna med de bästa livsbetingelserna och den mest resursstarka befolkningen är deltagandet och engagemanget runt vardagsnära gemensamma angelägenheter störst. Här är också förmågan och viljan störst att göra sin röst hörd i samhället och politiken. Tvärtom ligger den politiska rösten svagast från stadsdelar med resurssvag befolkning. Där är också aktivitetsnivån i lokala sammanhang lägst.

När detta är sagt, ska också sägas, att USK i sin undersökning medvetet valt att studera stadsdelar som är olika. Man har jämfört extrempunkterna. Detta perspektiv ger automatiskt en bild som framhäver olikheterna. I ett annat perspektiv, mer inriktat på gemensamma drag, skulle likheterna kunna få en starkare betoning. Ty visst finns det skillnader i genomsnittlig föreningsanslutning mellan Rinkeby och Södra Ängby, men på bägge ställena måste ändå föreningsanslutningen bedömas som hög och föreningslivet som blomstrande. Nog är andelen politiskt intresserade högre i Södra Ängby än i Rinkeby, men precis som i Södra Ängby uppger även i Rinkeby en majoritet av befolkningen att den är politiskt intresserad.

Ett par intressanta observationer har gjorts. När det gällde barnomsorg och skola, där förutsättningarna är någorlunda likartade i alla stadsdelarna, är skillnaderna i medborgerligt deltagande och engagemang minst. Det antyder att likartade faktiska förutsättningar ger likartade resultat ifråga om medborgerlig aktivitet och deltagande. Att skapa likvärdiga faktiska förhållanden och förutsättningar för medverkan blir i konsekvens med detta av strategisk betydelse för att motverka klyftor i medborgarinflytande.

En annan observation är att skillnaderna mellan stadsdelarna är störst när det gäller faktiskt deltagande och aktiviteter i olika sammanhang. För de subjektivt upplevda möjligheterna till påverkan inom olika områden finns däremot, med något undantag, inga skillnader mellan stadsdelarna. Den lägre faktiska medborgaraktiviteten i vissa stadsdelar leder uppenbarligen inte till apati eller uppgivenhet. Känslan av att kunna påverka är här lika spridd som i stadsdelarna med betydligt högre samhällsdeltagande.

Att det subjektiva "politiska främlingskapet" varierar mindre mellan stadsdelarna än den faktiska medborgaraktiviteten styrkes också av andra resultat. Åtminstone i ord är intresset för en mer lokalt inriktad politik utbredd och beredskapen att själv aktivt delta i denna är relativt stor, i samtliga stadsdelar.

Olika idéer har framförts om hur demokratin ska vitaliseras och medborgarinflytandet stärkas och göras mindre ojämnt. Vanligtvis har förslagen inneburit att den lokala nivån ska ges större makt. Införandet av stadsdelsnämnder är ett exempel. Brukarinflytande och självförvaltning är andra former som rekommenderats.

Hur relaterar då sådana förslag till de resultat som USK har fått fram? Hur kan försök med en ökad grad av lokal självförvaltning, ökat brukarinflytande inom barnomsorgen, större ansvar till de boende för skötsel av bostad och bostadsområde osv, förväntas utfalla i de olika stadsdelarna?

Resultaten visar klart att det finns en positiv inställning och stort intresse för mer lokalt inflytande i alla stadsdelar. Oavsett stadsdel är invånarnas beredskap att delta och ta på sig uppdrag på det lokala planet stor. Detta borde enligt USK ge goda förutsättningar för att genomföra förslag inriktade på lokal självförvaltning. Skulle det då också bli så att den ungefär likstora beredskapen och intresset för lokalt samhällsdeltagande, som framkommer i stadsdelarna, förverkligas i faktiskt deltagande, skulle klyftorna i medborgarinflytande automatiskt minska.

Å andra sidan kan det finnas skillnader mellan ord och handling, vilja och praktik. Vi har sett hur den faktiska medborgaraktiviteten på alla områden var högst i högresursstadsdelarna och lägst i lågresursstadsdelarna. Risken finns då naturligtvis att en decentralisering och ökad satsning på lokal självförvaltning och lokalt ansvarstagande i praktiken kommer att fungera väl i högresursområden men mindre väl i lågresursområden. Följden kan då bli ökade i stället för minskade klyftor i medborgarinflytande.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

De sjunkande valdeltagandet är en varningssignal. När många människor inte längre upplever det som meningsfullt att gå och rösta kan detta vara ett tecken på att de politiska partierna inte har lyckats fånga upp människors önskningar och omsätta dessa i sina program. Eller också är det så att människornas önskningar inte i samma utsträckning som tidigare handlar om frågor som kan påverkas genom politiska beslut.

De undersökningsresultat som vi har redovisat tyder på att det sjunkande valdeltagandet är ett uttryck för att människorna inte har samma tilltro som tidigare till de politiska partiernas förmåga att lösa deras problem. Det politiska intresset är nämligen fortfarande mycket stort i det svenska samhället. Däremot väljer allt fler människor att gå vid sidan av de politiska partierna för att påverka både sin egen situation och samhällsförhållandena i stort.

Våra undersökningar visar också att människors distansering från partipolitiken har gått längst i storstäderna. Det politiska intresset är nämligen störst i storstäderna, samtidigt som endast ca 10 procent av befolkningen är medlemmar i politiska partier. Storstadsborna engagerar sig i allt större utsträckning i olika typer av utomparlamentariska aktiviteter t ex demonstrationer.

Ansvar för att öka valdeltagandet och det partipolitiska engagemanget vilar enligt vår mening i första hand på de politiska partierna. Vi vill särskilt peka på att det ur demokratisk synvinkel är problematiskt att valdeltagandet varierar så kraftigt mellan olika valdistrikt inom storstadsområdena. Det krävs därför särskilda ansträngningar av partierna för att öka valdeltagandet där detta är lågt. Det gäller särskilt i allmännyttans hyreshusområden, där också andelen invandrare med rösträtt är hög.

Vi anser att en rad institutionella förändringar bör genomföras för att skapa bättre förutsättningar för de enskilda människorna att påverka både sin vardagsituation och samhällsförhållandena i stort.

Maktutredningens resultat pekar på betydelsen av att människorna har goda möjligheter att välja alternativa serviceformer och att påverka innehållet i så betydelsefulla verksamhetsformer som barnomsorg, skola och sjukvård. Men framförallt pekar maktutredningens studier på behovet av att kraftigt öka möjligheterna till självbestämmande för de människor som bor med hyresrätt. Relativt många människor i storstadsområdena bor med hyresrätt. Därför skulle radikala förbättringar av boinflytandet inom hyresrätten upplevas som positivt av många människor i just storstadsområdena.

Vi anser också att det behövs förändringar både i den kommunala organisationen och i valsystemet för att medborgarna skall få bättre kontakter med sina valda representanter. Ett grundläggande problem i storstadsområdena är nämligen att kontakterna mellan medborgarnas och beslutsfattarna är svagt utvecklade.

Det finns, som vi har visat i de föregående avsnitten, stora skillnader i aktivitet och faktiska möjligheter att påverka den kommunala verksamheten mellan olika områden inom storstadsregionerna. De områden som är socialt resurssvaga är som regel också politiskt resurssvaga.

Samtidigt visar våra undersökningar att förekomsten av olika offentliga institutioner såsom daghem och skolor bidrar till att jämna ut skillnaderna mellan olika bostadsområden när det gäller möjligheterna att påverka den kommunala verksamheten. Vi tror därför att skillnaderna i påverkansmöjligheter mellan olika bostadsområden kommer att minska om medborgarna ges mer likvärdiga förutsättningar att utöva ett inflytande.

Vi tror också att det kan finnas ett positivt samband mellan olika former av medborgaraktivitet. Om det skapas förutsättningar för aktivitet på ett område borde detta också leda till ökad aktivitet på ett

annat område. Man kan exempelvis tänka sig att ett ökat ansvar för boendet också leder till ett ökat intresse för kommunalpolitik; tankegången är att den som får ett ansvar för sitt bostadsområdes skötsel kommer att upptäcka att situationen i det egna bostadsområdet är avhängigt av kommunala planer och beslut.

I analogi härmed tror vi alltså att ett ökat medborgarengagemang i vardagsangelägenheter knutna till boendet och den offentliga sektorns verksamhet också leder till ett ökat politiskt intresse och därmed också till ett ökat valdeltagande.

SJÄLVBESTÄMMANDE INOM BOENDET

Vi har tidigare, i kapitel 3, pekat på behovet av ett kraftigt ökat inflytande för dem som bor i allmännyttans bostäder. Vi menar att detta inflytande inte bara skall gälla i de minst attraktiva bostadsområdena. Det är i stället rimligt att ställa kravet generellt, så att de som bor med hyresrätt inom både allmännyttan och hos privata fastighetsvärdar får en likvärdig rätt att bestämma över sitt boende jämfört med dem som bor i eget hem eller med bostadsrätt.

Under senare år har det utvecklats olika system för att ge den enskilde hyresgästen ett ökat inflytande över lägenhetens skötsel. I många allmännyttiga bostadsföretag tillämpas ett system med ett s k hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. Trots att dessa olika system för ett ökat inflytande över lägenhetens skötsel har utvecklats anser många av dem som bor med hyresrätt att de har begränsade möjligheter att påverka sitt boende t ex bostadskostnaderna.

Vi anser därför att den enskilde bör få ett väsentligt större inflytande över sin lägenhet jämfört med situationen idag.

Lägenhetsanknuten underhållsfond

Vårt förslag är att underhållsfonder kopplas till de enskilda lägenheterna. En del av hyran och värdestegringen på fastigheten bör således läggas in i en lägenhetsanknuten underhållsfond som kan disponeras av den enskilde lägenhetsinnehavaren i syfte att förbättra standarden på lägenheten.

I det allmännyttiga bostadsföretaget Alebyggen i Ale kommun strax norr om Göteborg disponerar sedan 1983 varje hyresgäst en fond för inre underhåll av den egna lägenheten. Fonden tillförs årligen medel dels genom avsättning från hyran, dels genom årlig värdeförsäkring tillförd via bolagets försorg. Fondsystemet regleras dels genom avtal med hyresgästföreningen, dels genom tilläggsavtal till varje enskilt hyreskontrakt där formerna för disposition av fonden regleras. Systemet ger de enskilda hyresgästerna stor frihet att själva bestämma när, var och hur de önskar underhållet i sin egen lägenhet utförd.

I samband med avflyttning görs en besiktning av lägenhetens standard. Har hyresgästen varit aktsam och kanske t o m gjort vissa reparationer själv eller med egna medel, uppstår ett överskott på fonden, som hyresgästen kan ta med sig när han flyttar. Har hyresgästen å andra sidan utsatt lägenheten för ett större slitage än vad som årligen avsätts till fonden via hyran, uppstår ett underskott. Detta underskott får hyresgästen betala in till fonden vid avflyttning. När en ny hyresgäst tillträder en lägenhet nollställs således den inre underhållsfonden.

Erfarenheterna av systemet är huvudsakligen goda. I enkäter som hyresgästföreningen låtit utföra bland hyresgästerna visar det sig att en absolut majoritet av hyresgästerna vill ha systemet kvar, även om det fortfarande inte är helt problemfritt. En genomgång av samtliga avflyttningar 1988 visar att 2/3 av de hyresgäster som flyttade fick pengar över eller gick jämnt ut vid avflyttningsbesiktningen medan 1/3 fick betala in medel till fonden vid avflyttningen.

Alebyggens fondsystem kan inte användas för annan konsumtion, varför det stimulerar hyresgästerna att med fondmedel upprätthålla en god bostadsstandard, vilken i sin tur torde leda till att de boende trivs och bor kvar i sina bostadsområden.

Det är tradition i Sverige att parterna på hyresmarknaden kommer överens om formerna för boinflytandet. Det avtal som nu reglerar formerna för boinflytandet inom allmännyttan ger utrymme för att introducera det system för lägenhetsanknutna underhållsfonder som vi förordar.

Det finns både fördelar och nackdelar med att låta boinflytandet utvecklas enligt avtalsmodellen. Fördelen är naturligtvis att alla förändringar kan ske i samförstånd mellan parterna, vilket kan underlätta ett genomförande av de åtgärder som man faktiskt är överens om att genomföra. Nackdelen med avtalsmodellen kan vara att förändringar inte genomförs i tillräckligt snabb takt, om det finns ett lokalt motstånd mot förändringar.

Vi anser att frågan om att ge de boende inom allmännyttan ett självbestämmande är så viktig att regeringen bör överväga att ge ett lagstöd åt den utveckling som vi har förordnat i det föregående. En eventuell lagstiftning bör föregås av kontakter med parterna på hyresmarknaden.

Områdesförvaltning

När det gäller att vidareutveckla boinflytandet inom allmännyttan på **områdesnivå** finns i princip tre alternativa metoder:

- Vidareutveckling av partsmodellen, som i första hand innebär att hyresgäströrelsens organ i bostadsområdena stärks.
- Övergång till bostadsrätt genom utförsäljning av allmännyttans bostäder

- Kooperativ hyresrätt enligt någon av de modeller som medges enligt försökslagstiftning från 1987

Hur en **vidareutveckling av partsmodellen** kan gestalta sig framgår av ett program som Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm har lagt fram (det s k Klaramanifestet 12 augusti 1988).

Enligt detta program skall hyresgäströrelsens kontaktkommittéer få bestämmanderätt på områdesnivå. Detta förutsätter att bostadsföretaget upprättar områdesbudgetar för det gemensamma underhållet. Kontaktkommittéerna skall enligt detta förslag fritt kunna köpa förvaltnings-tjänster utanför bostadsföretaget eller bilda särskilda områdeskooperativ för att sköta vissa tjänster.

Hyresgäströrelsen har också föreslagit att det skall vara möjligt att tillsätta förvaltningsstyrelser på stadsdelsnivå, dvs områden som omfattar 1000-2000 lägenheter. Ledamöterna i förvaltningsstyrelserna skulle rekryteras från hyresgäströrelsens kontaktkommittéer. Även förvaltningsområdenas budgetar skulle bestå av samtliga kostnader utom kapitalkostnader.

Hyresgäströrelsen har indirekt definierat vilket område som skall vara undandraget från boinflytandet genom att ange vilka uppgifter som skall ligga kvar i bostadsbolagets styrelse. Dessa är följande:

- Den solidariska hyressättningen
- Den centrala hyresförhandlingen
- Bostadsbyggande/nyproduktion
- Uthyrning/bostadsförmedling
- Kapitalkostnadsfördelning
- Köp/försäljning av fastigheter

Det innebär att det utvidgade inflytandet på områdesnivå i första hand gäller förvaltningsfrågor. De förslag som Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm har presenterat ligger inom ramen för det boinflytandeavtal som har träffats mellan SABO och Hyresgästernas riksförbund.

Det andra alternativet för att öka boinflytandet är att **omvandla hyresrätter till bostadsrätter**.

Det har förekommit främst i en del miljonprogramområden att allmännyttiga bostadsföretag sålt områden till HSB eller Riksbyggen. Syftet har som regel varit att stabilisera området socialt genom att åstadkomma en annan befolkningsstruktur. Såvitt man nu kan bedöma har resultatet i flera fall blivit det avsedda.

Sedan i maj 1987 finns ett riksdagsbeslut som försvårar överlåtelser av allmännyttiga fastigheter i annan regi. Beslutet innebär att räntebidrag inte skall lämnas för de lån som tas över av den nye ägaren när ett allmännyttigt ägt bostadshus överlåts. Det förefaller som om detta beslut har medfört att försäljning av allmännyttiga bostadshus har minskat i omfattning.

Det tredje alternativet för att öka boinflytandet kan innebära att allmännyttiga eller privata **hyresrätter omvandlas till kooperativa hyresrätter**.

Den lagstiftning som finns på detta område förutsätter att de boende bildar en ekonomisk förening. Föreningen kan antingen hyra fastigheterna av bostadsföretaget eller äga den.

SABO har rekommenderat sina medlemsföretag att tillämpa den sk arrendemodellen, vilken innebär att den ekonomiska föreningen hyr fastigheten/erna av moderföretaget. Därigenom blir föreningen hyresvärd för de enskilda hyresgästerna, som alltså blir andrahandshyresgäster.

När arrendemodellen tillämpas bestämmer bostadsföretaget vilka kapitalkostnader som skall belasta föreningen. Det torde emellertid inte vara något hinder för företaget att teckna långsiktiga arrendeavtal med föreningarna i syfte att garantera de boende en förutsebar kostnadsutveckling i den del av hyran som utgörs av kapitalkostnader. För att ytterligare öka attraktiviteten i arrendemodellen bör det också vara möjligt att ge föreningarna full frihet att teckna entreprenadavtal för olika typer av fastighetsskötartjänster med andra än det allmännyttiga företag som man hyr av.

Alternativet till arrendemodellen är den modell som innebär att en ekonomisk förening av de boende köper fastigheten/erna av moderföretaget och sedan äger och förvaltar lägenheterna självständigt. Enligt lagstiftningen skall bruksvärdeprincipen tillämpas vid hyressättningen.

Ytterligare en form av kooperativ hyresrätt är den sk SKB-modellen (SKB står för Stockholms Kooperativa Bostadsförening, bildad 1916). Medlemskap i SKB är en förutsättning för att få hyresrätt. Lägenheterna kan överlåtas genom byte och andrahanduthyras. Däremot får inte hyresmedlemmen tillgodogöra sig lägenhetens förmögenhetsökning i samband med sin avflyttning. Istället återgår då lägenheten till SKB. Ett viktigt inslag i SKB:s verksamhet är bosparandet.

Vi har nu redovisat några olika modeller för att utveckla boinflytandet inom allmännyttan. I princip bör samma modeller också vara möjliga att tillämpa inom den privata hyresrätten.

Vi skall i fortsättningen redovisa våra synpunkter och förslag när det gäller att faktiskt åstadkomma ett ökat boinflytande på områdesnivå.

Vi tar avstånd från alternativet med omfattande utförsäljning av allmännyttans bostäder till privata eller kooperativa hyresvärdar. En omvandling till kooperativ förvaltningsform kan visserligen vara försvarbar i vissa situationer, om syftet är att stabilisera ett mindre attraktivt allmännyttigt bostadsområde. Däremot leder en utförsäljning av allmännyttans bostäder i stor skala till att de som saknar pengar för att

köpa en egen lägenhet hänvisas till att ta emot lägenheter som förmedlas till mindre bemedlade människor. En sådan ordning strider mot en av den sociala bostadspolitikens huvudprinciper, nämligen att alla människor, oberoende av inkomst och förmögenhet, skall ha rätt att efterfråga och också erhålla en bra bostad till en rimlig kostnad.

En vidareutveckling av partsmodellen, så som den har beskrivits i det föregående, har nackdelen att den bygger på det organiserade hyresgästintresset. De boende som inte är medlemmar i hyresgästföreningen har redan i utgångsläget sämre möjligheter än de som är medlemmar att få ett inflytande. Om inflytandet över hela bostadsområdets skötsel skall bli reellt måste rimligtvis alla boende vara med i en förening som tar ett förvaltningsansvar för området. Om någon frivilligt avstår från ett sådant inflytande genom att vilja stå utanför föreningen måste man givetvis acceptera detta.

Enligt vår mening är det alltså mycket som talar för att den kooperativa hyresrätten ger de bästa förutsättningarna för ett reellt självbestämmande för de boende på områdesnivå. Det är naturligtvis varken önskvärt eller ens möjligt att "ovanifrån" föreskriva att en enda modell för boinflytande skall utvecklas inom allmännyttan i storstadsområdena. I praktiken kommer naturligtvis som hittills olika modeller att tillämpas i de olika bostadsområdena.

Å andra sidan menar vi att det krävs politiska beslut på lokal nivå om att aktivt omvandla hyresrätter till kooperativa hyresrätter. Sådana beslut bör enligt vår mening i första hand ha formen av erbjudande till de boende att bilda kooperativa föreningar. Det bör således vara de boende själva som skall välja om de vill överta sina fastigheter med äganderätt eller hyra dem av det allmännyttiga moderbolaget. För att illustrera hur detta kan göras i praktiken vill vi hänvisa till den verksamhet som satts igång i det allmännyttiga bostadsföretaget Poseidon i Göteborg.

Poseidon har bildat en särskild enhet, som skild från övrig verksamhet äger, utvecklar och förvaltar fastigheter för kooperativ hyresrätt. Vidare

har bolaget bildat en ideell förening vars syfte är att främja medlemmarnas intresse av att få en bostad med kooperativ hyresrätt, att ordna ett kösystem med bosparande och att informera om och påverka utbudet av bostäder med kooperativ hyresrätt.

Poseidon bildar också de ekonomiska föreningarna för varje projekt. Ett sådant omfattar 50-100 lägenheter med en med bostadsrätten likställd självförvaltning. Den kooperativa föreningen blockhyr fastigheten av Poseidon och svarar för:

- uthyrning till medlemmarna till självkostnadspris. Dessa svarar för det inre underhållet av lägenheterna
- teknisk och ekonomisk redovisning av föreningens resultat och mål
- medlemmarnas inflytande över det enskilda projektet

Medlemmarna skall aldrig få en hyra som överstiger "bruksvärdeshyran" för likvärdig lägenhet.

Poseidon står som garant för verksamheten, stödjer föreningens styrelse med råd och ställer sin förvaltningsorganisation till föreningarnas disposition. Poseidon behåller ägaransvaret för fastigheten och utför de sysslor som tillhör fastighetens långsiktiga fortbestånd. Efter sex år erbjuds den kooperativa föreningen att köpa huset för fortsatt upplåtelse med kooperativ hyresrätt. Även om föreningen köper fastigheten kommer den att arbeta vidare inom ramarna för Poseidons kooperativa hyresrätt.

Den principiella skillnaden mellan hyresrätt och kooperativ hyresrätt i Poseidon är att hyresrätten bygger på självkostnadsprincipen med solidarisk hyressättning mellan "dyra" och "billiga" fastigheter. Kooperativ hyresrätt däremot måste vara självbärande inom den enskilda föreningen. Grundtanken är att hyresmedlemmen direkt skall kunna påverka sina kostnader.

Poseidon kommer att upplåta fastigheter med kooperativ hyresrätt i samband med ombyggnad av befintliga fastigheter samt vid nyproduktion. Dessa kommer senare att vara speciellt utvecklade för denna upplåtelseform.

Vid ombildning av hyresrättsfastigheter till kooperativ hyresrätt får gamla hyresgäster, som inte vill vara med i föreningen, fortsätta att hyra på vanligt sätt av Poseidon.

Medlemmar i föreningen deltar med kreditbelopp, som används i finansieringen av fastigheten då denna förvärvas av moderföretaget. Vid avflyttning återbetalas kreditbeloppet, uppräknat med konsumentprisindex plus 3 procent. Hyresmedlemmar i kooperativ hyresrätt får lägre hyreskostnader genom kreditbeloppet, men också genom eget arbete och vård av den fastighet man förvaltar.

Den kooperativa hyresrätten utvecklas idag inom ramen för en försökslagstiftning från 1987. Regeringen ger tillstånd till bildandet av kooperativa föreningar.

Enligt vår mening är det mycket som talar för att den kooperativa hyresrätten varaktigt etableras på den svenska bostadsmarknaden som en fjärde upplåtelseform - vid sidan av det egna hemmet, bostadsrätten och hyresrätten. Den kooperativa hyresrätten förenar det bästa hos hyresrätten med det bästa hos bostadsrätten; den är spekulationsfri och den ger den boende självbestämmande.

Vi föreslår därför att den nuvarande försökslagstiftningen om kooperativ hyresrätt i samband med försökstidens utgång vid årsskiftet 1991/92 ersätts med en lagstiftning som permanent etablerar den kooperativa hyresrätten på den svenska bostadsmarknaden. Även om den nuvarande försökslagstiftningen inte är något hinder för utvecklingen på detta område, är en permanent lagstiftning en tydlig markering från samhällets sida att den kooperativa hyresrätten är en fullt accepterad upplåtelseform.

Erfarenheterna från Poseidons introduktion av den kooperativa hyresrätten visar att många människor är intresserade av denna upplåtelseform. Trots detta menar vi att kommunerna och de allmännyttiga bostadsföretagen i storstadsområdena behöver vidta aktiva åtgärder för att den kooperativa hyresrätten skall kunna utvecklas i större omfattning.

Enligt vår mening är det också nödvändigt att det inleds ett konkret arbete i de allmännyttiga bostadsföretaget - på så sätt som har skett i Bostads AB Poseidon i Göteborg. En snabb utveckling av den kooperativa hyresrätten kommer till stånd först då de allmännyttiga företagen ger de boende konkreta erbjudanden att ta över fastigheten där de bor genom att bilda en ekonomisk förening.

Det finns naturligtvis också en del problem förknippade med den kooperativa hyresrätten. Ett sådant problem är risken för ökad segregation. Vad som kan hända är att en kooperativ förening kan vilja utesluta vissa medlemmar med sociala problem eller vägra ta emot människor med problem av något slag. Vi anser att sådana problem bör kunna lösas genom avtal mellan föreningen och bolaget i samband med att den ekonomiska föreningen bildas.

ÖKAD VALFRIHET GENOM INSTITUTIONELL KONKURRENS

Maktutredningen har genom sin medborgarundersökning gett oss en bild av människors uppfattningar om den offentliga sektorns funktions-sätt. Den bild som framtonar är att medborgarna är relativt nöjda med den offentliga sektorn, men att de på vissa områden vill ha både ett ökat utbud av tjänster och större möjligheter att välja alternativ och utformning.

Förutsättningarna för att skapa en större valfrihet borde vara mycket goda i just storstadsområdena. Antalet utbudsställen är nämligen relativt stort. De flesta storstadsborna har således ofta möjlighet att kunna välja mellan flera olika enheter inom barnomsorg, skola och

sjukvård. Dessutom arbetar många människor på ett helt annat ställe än där man bor och detta gör det också naturligt för den enskilde att uppsöka vissa typer av offentlig service, särskild sjukvård, på olika platser.

Maktutredningens medborgarundersökning visar att storstadsborna anser sig ha en större valfrihet när det gäller sjukvården och skolan. De har också angivit att de skulle vilja ha större möjligheter att kunna välja alternativa former av barnomsorg.

De har inletts en utveckling med fritt val av t ex vårdcentraler. Vi menar att denna utveckling bör fullföljas inom hela sjukvården i alla tre storstadsområdena.

Vi menar också att storstaden erbjuder unika möjligheter till ökad valfrihet inom skolans område. Med det stora antalet skolor som finns i storstaden, ges förutsättningar att utveckla olika intresseinriktningar i olika skolor. Här finns underlag för skolor och särskilda klasser med internationell inriktning, musik, dans, bild, teater eller annan intresseinriktning.

En skolas profil kan också vara av pedagogisk karaktär. Således har t ex i Stockholm startats undervisning med Waldorf-inriktning. På andra håll bedrivs Montessori-inriktad undervisning eller undervisning enligt Freinetmodell.

Läroplanen för grundskolan ger stora, alltför dåligt utnyttjade möjligheter till profilering av skolans arbete. Valet av metod och intresseinriktning måste göras av dem som arbetar på skolan. Politiska eller administrativa instanser ovanför skolan kan aldrig besluta fram ett engagemang men väl skapa förutsättningar för ett sådant.

Vi tror alltså att valmöjligheten inom skolan är en viktig förutsättning både för elevernas och lärarnas engagemang. Vi tror att man på detta sätt kan medverka till att utveckla skolor till att bli så intressanta och

attraktiva att ingen elev eller förälder på "hemmaplan", dvs i närområdet, ska behöva välja bort dem.

Det kan naturligtvis ändå finnas de som har speciella önskemål om skola. Där det finns möjligheter att tillgodose detta utan att andra barn i skolans naturliga upptagningsområde åsidosätts, kan man givetvis tänka sig en sådan lösning. Däremot tror vi inte att det finns praktiska möjligheter att införa något absolut rätt till val av skola för varje enskild förälder.

Vi tror också att det bör vara möjligt att öka människors valfrihet inom barnomsorgen genom att i ökad utsträckning stimulera alternativ till den kommunalt organiserade barnomsorgen. Redan idag tillkommer föräldrakooperativa daghem i storstadsområdena i snabb takt.

Vad vi nu har föreslagit är att åstadkomma en ökad valfrihet genom "institutionell konkurrens". Den offentliga sektorn rymmer stora resurser. I storstadsområdena finns dessutom ett stort antal utbudspunkter, som lätt kan nås av många medborgare. Det gör att det råder en närmast marknadsliknande situation inom den offentliga sektorn.

Vi menar att medborgarnas makt i förhållande till den offentliga sektorns beslutsfattande bör kunna öka om principen om upptagningsområden för olika offentliga institutioner får ge vika för principen om institutionell konkurrens. Förutom att medborgarnas makt över sin vardagssituation ökar om de får en ökad valfrihet, torde en institutionell konkurrens också medföra ett effektivare resursutnyttjande.

DECENTRALISERING AV KOMMUNAL VERKSAMHET

Kontakterna mellan politikerna är mycket svagt utvecklade i storstäderna. En undersökning i Göteborg visar att endast en procent av medborgarna hade tagit kontakt med någon politiker under det senaste året för att påverka någon kommunal fråga. De flesta tycker att de har mycket begränsade möjligheter att påverka de kommunala besluten. Ur den ovan refererade medborgarundersökningen i Stockholm framgår det att endast ca 5 procent av medborgarna uppger sig ha stora eller mycket stora möjligheter att påverka kommunala beslut och planer för stadsdelen.

Både i Stockholm och Göteborg har man frågat invånarna om deras inställning till stadsdelsnämnder. Resultatet är att invånarna är övervägande positiva till sådana nämnder och att de tror att de kommer att få bättre möjligheter att påverka de kommunala besluten, om dessa decentraliseras till stadsdelsnämnder.

Under flera år har det pågått olika försök med decentraliserad kommunal organisation, både i storstadskommunerna och i andra kommuner. Det finns nu en hel del erfarenheter av hur en decentraliserad organisation fungerar i praktiken, både från effektivitetssynpunkt och ur demokratisk synvinkel.

Göteborgs kommun är sedan den 1 januari 1990 uppdelad på 21 geografiska områden med egna stadsdelsnämnder. Drygt hälften av kommunens anställda, mer än 30 000 personer, har stadsdelsnämnderna som arbetsgivare. Av resterande ca 40 000 anställda arbetar ca 23 000 inom sjukvården.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för barnomsorg, grundskola, särskola, fritidsverksamhet, bibliotek och allmän kulturverksamhet, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg. En av stadsdelsnämnderna, Styrso, ansvarar också för tekniska verksamheter som plan- och byggnadsfrågor, vatten och avlopp, gator och renhållning. I senare etapper efter 1990 kan ytterligare lokala verksamheter komma att tillföras stadsdelsnämnderna.

Samtidigt som de 21 stadsdelsnämnderna tar över verksamheten 1990 avvecklas ungefär lika många av de nuvarande kommunala nämnderna.

I Stockholms kommun påbörjas under 1990 en försöksverksamhet med stadsdelsnämnder i tre stadsdelar, Rinkeby, Skarpnäck och Aspudden. Stadsdelsnämnderna skall ha ansvar för samma typ av uppgifter som i Göteborg samt dessutom parker och andra grönområden, trafik, planläggning samt användning av fastigheter som tillhör eller disponeras av staden.

Även i Malmö har det i början av 1990 fattats beslut om att inleda en försöksverksamhet med stadsdelsnämnder i fyra områden - Oxie, Fosie, Fosie södra, Fosie nordvästra och Fosie nordöstra. Försöksverksamheten ska pågå under en tre-fyra-årsperiod.

Efter en lägre tid av diskussioner och försöksverksamheter har således alla tre storstadskommunerna valt stadsdelsnämnden som en form för att decentralisera sin kommunala organisation. Stockholm och Malmö befinner sig fortfarande på försöksstadiet, Göteborg har valt denna organisationsform i full skala.

Erfarenheterna av att inrätta en decentraliserad kommunal organisation är övervägande positiva. Göteborgs kommun har därför dragit slutsatser att effekterna av en decentraliserad organisation kan uppnås först då man inför den nya organisationsmodellen i full skala. Vår uppfattning är att man även i Stockholm och Malmö kan göra stora vinster - både ur demokratisk och effektivitetsmässig synvinkel - om man så fort som möjligt lämnar försöksstadiet och övergår till en decentraliserad organisation i full skala.

Vi tror att inrättandet av stadsdelsnämnder kan medverka till att avståndet mellan medborgarna och politikerna i storstadskommunerna minskar. Det finns därför all anledning att se positivt på de beslut som har fattats om att decentralisera den kommunala verksamheten i både Stockholm, Göteborg och Malmö.

De utvärderingar som har gjorts visar att det krävs särskilda ansträngningar av partierna och de förtroendevalda för att medborgarna skall uppleva att de har fått bättre möjligheter att påverka den kommunala planeringen inom den egna stadsdelen.

Enligt vår mening borde tillkomsten av stadsdelsnämnder med ett sektorövergripande ansvar kunna innebära att det skapas helt nya förutsättningar för att stimulera medborgarnas engagemang i skötseln av olika verksamheter. I Stockholm har det klart uttryckts av kommunstyrelsen att under försöksverksamheten bör föreningar och brukargrupper stimuleras och uppmuntras att bli delaktiga, att ta medansvar och att helt ta över kommunala verksamheter. I arbetet med de lokala handlingsprogram som skall tas fram bör brukarmedverkan och föreningsdrift inta en framskjuten plats. Diskussionerna ute i stadsdelarna blir avgörande för vilka konkreta lösningar som aktualiseras.

I den plan för stadsdelsnämndsöversöket som kommunstyrelsen i Stockholm har antagit ges en rad exempel på kooperativa lösningar, brukarmedverkan och föreningsdrift:

- Parker i närområdet kan skötas av daghem, fritidshem och skolklasser
- Fritidsgårdar kan skötas av ungdomarna själva och deras föräldrar
- Parklekarna kan drivas av särskilda föräldraföreningar
- Kring biblioteken kan organiseras läse- och kulturföreningar
- Ansvar för simhallar kan övertas av simhallsföreningar och simklubbar
- I skolorna kan det organiseras kooperativ som har del- eller huvudansvar för skolans underhåll, matbespisning, odlingar och annat

- Båtplatser lämnas över till båtklubbar som på entreprenad driver större eller mindre anläggningar
- Inom barnomsorgen kan en rad olika föräldrainitiativ utvecklas och enskilda daghem kan i större utsträckning drivas av föräldra-kooperativ
- Ungdomar kan i större utsträckning engageras för att stötta kamrater med sociala svårigheter
- Lokala brottsförebyggande råd kan bildas med representanter från företag och lokala föreningar

Vi tror att det finns stora möjligheter att i storstadsmiljön utveckla den lokala nivåns betydelse. Ett ökat medborgarengagemang i skötseln av gemensamma anläggningar och uppgifter kan bidra till att bryta anonymitet och främlingskap. Det är således viktigt att stadsdels-nämndsreformerna inte enbart blir administrativa reformer utan att decentraliseringen och integreringen av olika uppgifter under stadsdelsnämnderna också kan bidra till en verklig mobilisering av det medborgerliga engagemanget.

EN VALKRETSREFORM

Vi har tidigare konstaterat, att kontakterna mellan medborgarna och politikerna är minst utvecklade i storstadsområdena. Vårt förslag om decentralisering av den kommunala verksamheten syftar till att underlätta de löpande kontakterna mellan medborgarna och deras valda företrädare i kommunerna.

Men det behövs också förändringar i syfte att underlätta kontakterna mellan medborgarna och politikerna i samband med själva valtillfället. Det sjunkande valdeltagandet är en tydlig fingervisning om att partierna tappar mark hos de enskilda väljarna.

Vi föreslår att valkretsindelningen i storstadsområdena ändras. Syftet med en sådan förändring är i första hand att föra kandidaterna närmare väljarna genom att minska valkretsarnas storlek.

Idag finns 28 riksdagsvalkretsar. De överensstämmer i huvudsak med länsindelningen. Undantagen är: Stockholms och Göteborgs kommuner som utgör särskilda valkretsar. Malmö, Lund, Helsingborg och Landskrona utgör en egen valkrets, fyrstadskretsen. Älvsborgs län är uppdelad i två valkretsar, norra och södra.

Riksdagsvalkretsarna i storstadsområdena är enligt vår mening onödigt stora. I Stockholms kommun väljs 30 ledamöter från en och samma krets, i Stockholms län är antalet 36. Det är tre gånger så många som genomsnittet (12).

Frågan om valkretsindelningen har senast övervägts av personvalsutredningen, som presenterade två alternativ till nya indelningar (SOU 1977:94). Enligt det ena alternativet skulle riktmärket vara att varje valkrets omfattade tio mandat. Det andra alternativet var att varje valkrets skulle omfatta fem mandat. Utredningen tog ställning för att tiomandats-alternativet var att föredra. Ett viktigt motiv för utredningens ställningstagande var att detta alternativ skulle kunna genomföras utan att antalet utjämningsmandat skulle behöva ökas. Med femmandats-alternativet skulle antalet utjämningsmandat behöva öka från 40 till 69, för att valsyste­met även fortsättningsvis skulle garantera proportionalitet.

Mot bakgrund av personvalsutredningens överväganden har vi utgått från att en reformering av riksdagsvalkretsarna i storstadsområdena borde ha som riktmärke att skapa valkretsar som i genomsnitt omfattar tio mandat. Personvalsutredningens bedömning är att valkretsar med denna storlek medger en någorlunda god överensstämmelse inom varje valkrets mellan partiernas stöd bland väljarna och deras andel av valkretsens mandat.

Vårt förslag:

- Stockholms kommun delas upp i 2-6 valkretsar
- Stockholms län delas upp i 2-3 ex: Norra, västra och södra
- Göteborgs kommun delas i två valkretsar
- Malmö kommun bryts ut och bildar en valkrets. Lund, Helsingborg och Landskrona inkorporeras i Malmöhus. Länet delas i två valkretsar, en nordlig och en sydlig. Ev kan Malmökretsen göras större genom att Lund och kranskommuner tillförs

Det är särskilt i ett område som kritiken mot den nuvarande valkretsindelningen vuxit sig stark. Det är i Malmöhus län. Genom att indelningen inte har anpassats till de nya förutsättningar som har skapats av kommunindelningsreformen består idag både länsvalskretsen och fyrstadskretsen av geografiskt åtskilda områden. Det innebär praktiska svårigheter för partiorganisationerna inte bara vid valtillfällena utan även under övriga perioder. En reformering av valkretsindelningen i Malmöhus län framstår därför som mycket angelägen.

Huvudalternativet till att dela in Malmöhus län i tre valkretsar är att dela in länet i två valkretsar, med en nordlig och en sydlig valkrets. På grund av det stora antalet röstberättigade i Malmö kommun skulle emellertid en sådan indelning medföra att den nordliga valkretsen skulle komma att omfatta samtliga kommuner utom Malmö, Burlöv, Vellinge, Svedala, Trelleborg och Ystad. Sambandet mellan den nordliga och den sydliga delen av den norra valkretsen skulle bli sämre än det naturliga sambandet mellan den sydliga delen och av den norra valkretsen och den södra valkretsen. Vi delar personvalsutredningens uppfattning, att i valet mellan en sådan onaturlig indelning och alternativet med tre valkretsar är det senare alternativet att föredra. De tre föreslagna valkretsarna får också ett lämpligt antal röstberättigade.

En tillämpning av tiomandats-modellen innebär att Stockholms kommun och län delas upp i vardera tre valkretsar. Vi vill emellertid inte utesluta att Stockholms kommun i stället skulle delas upp enligt femmandats-alternativet. Syftet med att göra så små valkretsar i just Stockholms kommun skulle vara att ge vissa befolkningstäta områden av typen Tensta/Rinkeby större möjligheter till "egna" riksdagsledamöter. Varje valkrets skulle i så fall få lika stor representation som Jämtlands län. Vi föreslår att femmandats-alternativet för Stockholms kommun övervägs i det fortsatta beredningsarbetet.

Både när det gäller Stockholms kommun och Stockholms län skulle en indelning i en nordlig och en sydlig valkrets kunna betraktas som naturlig. Personvalsutredningen övervägde en sådan indelning, men kom fram till att en sådan indelning innebär att även de nya valkretsarna skulle bli större än vad som är önskvärt från andra utgångspunkter.

Personvalsutredningen föreslog att Göteborgs kommun delas upp i två valkretsar, en nordlig och en sydlig. Utredningen övervägde också en uppdelning efter Göta älv som ett alternativ. Ett sådant alternativ skulle emellertid leda till att de två valkretsarna blir av mycket olika storlek. Utredningen markerade mycket starkt, att man var mycket osäker om vilken valkretsindelning som var mest lämplig i Göteborgs kommun. Man konstaterade, att Göteborg borde delas in i två valkretsar, men hur uppdelningen i detalj skall göras beslutas under stort hänsynstagande till den lokala opinionen i kommunen.

Vi har inte haft underlag för att lämna ett konkret förslag till ny valkretsindelning i de tre storstadsområdena. Ett sådant underlag finns i personsvalsutredningens betänkande från 1977. Detta betänkande har remissbehandlats. Vi föreslår att regeringen inleder ett tekniskt inriktat beredningsarbete för att ta fram ett förslag till ny valkretsindelning i storstadsområdena. En ny valkretsindelning bör kunna tillämpas från och med riksdagsvalet 1994.

Vi menar att ett system med mindre valkretsar än idag bör skapa goda förutsättningar för enskilda kandidaters och de lokala parti-

organisationernas strävanden att etablera goda kontakter med väljarna. De idag största valkretsarna finns i storstadsområdena där svårigheterna att etablera dessa kontakter är störst. Den snabba befolkningsomflyttningen, de långa restiderna och de mindre väl utvecklade sociala kontakterna medför att det informella kontaktnätet som är av stor betydelse på mindre orter är sämre i storstadsområdena. Detta ställer högre krav på partiernas förmåga att aktivera och informera väljarna om sina program och enskilda kandidater. En minskning av valkretsstorleken vid riksdagsvalen löser ingalunda dessa problem men ger åtminstone partierna och kandidaterna mer hanterliga områden för sitt arbete under valrörelserna. Därmed skapas också på sikt förutsättningar för en bättre fortlöpande kontakt mellan väljare och valda.

Kommuner och landsting med mer än 6 000 invånare bestämmer själva om de ska dela in kommunen/landstinget i valkretsar. Enligt vår mening bör kommunernas självbestämmande på detta område bestå. Vi vill emellertid - i linje med vad vi tidigare har sagt - rekommendera kommunerna och landstingen i storstadsområden att inte göra valkretsarna onödigt stora. Vi menar att mindre valkretsar i de kommunala valen skapar goda förutsättningar för tätare kontakter mellan väljare och valda.

KAPITEL 6

DEN REGIONALA PLANERINGEN

Varje storstadsregion utgör ett funktionellt tätortsområde. Bostads- och arbetsmarknaden är gemensam liksom infrastrukturen. Regionala anläggningar betjänar hela storstadsområdet. Nationellt betydelsefulla funktioner lokaliseras ofta dit. Många olika parter berörs av planeringsbeslut i storstadsregionerna. Sambanden är komplexa och intressekonflikter oundvikliga.

Ansvar för planeringen i storstadsområdena är splittrat av administrativa gränser; kommunvis, landstingsvis och länsvis. I kapitel 2 har vi visat hur detta får negativa effekter för planeringens handlingskraft vid utvecklingen av de gemensamma trafiksystemen. Vi har även visat att den knappa tillgången till offentliga investeringsmedel har hämmat nödvändiga förändringar.

I detta kapitel diskuterar vi behoven av samverkan om flera regionalt betydelsefulla utvecklingsfrågor. Planering, beslut och genomförande av nödvändiga miljöförbättrande åtgärder och gemensam infrastruktur förutsätter ett gemensamt agerande inom regionen liksom erforderliga finansieringsresurser. Behovet att bygga ut miljövänliga kollektivtrafiksystem och andra regionala anläggningar är akut. Det innebär att den inomregionala planeringen och dess genomförandemedel behöver stärkas i storstadsregionerna.

AKTUELLA PLANERINGSFÖRHÅLLANDEN

Stockholmsregionen

Sedan 1940-talet var ett kommunalförbund huvudman för regionplaneringen i Stockholmsområdet. Stockholms stad planerade och genomförde den mest omfattande utbyggnaden. Tätbebyggelsen växte till stor

del inom staden och genom utbyggnader på mark som Stockholms stad förvärvat i andra kommuner. Stadens gräns utvidgades efterhand.

Med bildandet av ett gemensamt storlandsting för Stockholms stad och län 1971, sammanslagning av kollektivtrafiken under denna regionala huvudman och införande av enhetlig kollektivtrafiktaxa etablerades Storstockholm reellt och administrativt. I Stockholms Läns Landsting ingår 25 kommuner (Norrtälje, Sigtuna, Vallentuna, Österåker, Upplands-Bro, Upplands Väsby, Täby, Sollentuna, Järfälla, Sundbyberg, Solna, Stockholm, Danderyd, Lidingö, Vaxholm, Nacka, Värmdö, Ekerö, Huddinge, Tyresö, Salem, Södertälje, Botkyrka, Haninge och Nynäs-hamn).

Sedan 1979 fungerar ett system med inomregional skatteutjämning. Mer än 500 milj kronor slussas årligen från rikare kommuner i norr och centrum till fattigare kommuner i ytterområdena och i söder. Nyligen har beslutats att dessa medel också ska kunna användas som investeringsmedel till sådana infrastrukturinvesteringar som får utjämnande effekt.

Stockholms läns landsting är genom sin regionplane- och trafiknämnd huvudman för länets region- och trafikplanering. Regionplane- och trafiknämnden svarar också för de näringspolitiska frågorna i landstinget, allmän statistikinformation, prognoser, utredningar om sociala, ekonomiska och fysiska förhållanden i länet samt för allmän forskningsinformation. Regionplane- och trafikkontoret sysselsätter ca 90 personer.

I Stockholmsområdet har regionplaner utarbetats 1958, en "skiss" 1966 ledde till regionplan 1973, en ny plan utarbetades 1978. För närvarande pågår arbete med regionplan 90.

Bland förutsättningarna för det nu aktuella regionplanarbetet kan nämnas en fortsatt förväntad tillväxt av befolkningen, miljöproblem och obalanser i invånarnas levnadsförhållanden inom regionen. Andra utgångspunkter är näringslivets fortgående förnyelse och Stockholms-

regionens konkurrens med andra storstadsregioner i Europa. På energisidan behövs nya energi- och värmeproduktionsanläggningar som ersättning för avvecklade kärnkraft samtidigt som de ekonomiska och byggarbetsmässiga resurserna för såväl nyinvesteringar som underhåll och förnyelse är begränsade.

Större regionala utbyggnadsområden för främst bostäder, utbyggnad av trafikaneläggningar (godsterminaler, fjärrtågsstationer, en ny flygplats, kringfartsleder, och utbyggda spårssystem för kollektivtrafik) samt bevarade grönområden är några huvudfrågor i det förslag till regionplan som är under utarbetande.

Stockholms stad har i sitt förslag till översiktsplan framhållit behovet av regional samordning vad gäller bostadsbyggande, lokalisering av trafikaneläggningar och kommunaltekniska anläggningar samt bevarade grönområden. För flera ytterkommuner är förslag om nya tvärförbindelser för spårbunden kollektivtrafik med intilliggande utbyggnadsområden aktuella frågor av regional betydelse.

Göteborgsregionen

I Göteborgsregionen har regionplanering bedrivits sedan 1940-talet. Regionplaner upprättades 1944, 1963 och 1982. Huvudman för regionplaneringen är ett kommunalförbund med 9 medlemskommuner (Göteborg, Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Partille, Mölndal och Öckerö) fördelade på tre län (Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Hallands län).

Göteborgsregionens kommunalförbund har av regeringen utsetts till regionplaneorgan för Göteborgsregionen för en begränsad tid (tom dec 1993) i enlighet med den nya plan- och bygglagen. Kommunalförbundet sysselsätter knappt 20 personer.

Under de senaste åren har kommunalförbundets arbetsuppgifter kring miljö-, trafik- och näringslivsutveckling prioriterats. Utredningsmaterial har utnyttjats i löpande samråd med kommunerna, länsstyrelserna m fl

och också redovisats i olika rapporter. Kommunalförbundet upprätthåller kanslifunktioner för bl a Väst kuststiftelsen som förvaltar naturområden, för vattenvårdsförbund (Göta älv) och för ett samarbetsprojekt mellan bl a kommuner, länsstyrelser och koncessionspliktiga företag för bättre luftvård. Kommunalförbundet har också utnyttjats som kanslifunktion för andra samverkansorgan i regionen. Regelbundna överläggningar förekommer mellan representanter för de tre berörda länsstyrelserna i den sk "Lilla Göteborgsdelegationen". Där ingår länsråden, länsarkitekterna och planeringsdirektörerna i de tre länen samt representanter för kommunalförbundet.

Den stora skillnaden i storlek mellan Göteborg och förortskommunerna har genom åren präglat samarbetet mellan kommunerna i regionen. Göteborg hade under 1950- och 60-talen inkorporerat stora markområden vilket gjorde det möjligt att genomföra byggandet av bostäder och arbetsplatser inom den egna kommunens gränser. Samarbetet avsåg i första hand de tekniska försörjningssystemen för vatten, avlopp och avfall. De alltmera accentuerade miljö- och trafikproblemen samt förändringar inom näringslivet har bidragit till en allmän insikt om att ett närmare och ett mera utvecklat samarbete mellan kommunerna i regionen är nödvändigt.

Aktuella frågor i det pågående regionplanarbetet rör bl a trafikleds-utbyggnader, framtida arbetsområden och terminaler för godshantering. Ett regionalt samarbete om trafikplaneringen håller på att etableras.

När Göteborgs kommunstyrelse i mars 1988 redovisade sin syn på Göteborg nu och inför 1990-talet betonades det regionala perspektivet och behovet av ett utökat och effektiviserat samarbete mellan regionens kommuner kring miljöfrågor i vid bemärkelse, trafik och kommunikationsfrågor samt planering och utbyggnad av verksamhetsområden. Bostadsförsörjning redovisades - mot bakgrund av tidigare erfarenheter av motstridiga intressen bla vid "tomma-lägenhets-krisen" - som ett område där enskilda kommuner skall ha frihet att agera.

I Göteborgs kommun har ett eget arbete med långsiktiga trafikförsörjningsfrågor inletts genom den s k trafikpolitiska ledningsgruppen. Gruppen ska utarbeta en kollektivtrafikplan och kommer även att behandla godstransportfrågorna. I kommunens arbete med översiktsplan 1989 betonas problemen med obalanser mellan bostäder och arbetsplatser mellan olika delar av stadsbygden, ökande bilpendling och miljöstörningar från centralt belägna industriverksamheter. Flera viktiga markanvändningsfrågor, t ex markanvändningen inom Norra och Södra Älvstranden och på centrala Hisingen, kommer att redovisas först i nästa översiktsplan (1991/92). Norra Älvstranden utgör ett större förändringsområde där en stor del av Göteborgs bostadsbyggande och nyetablering av arbetsplatser planeras ske under 1990-talet.

I flera förortskommuner sker ett omfattande bostadsbyggande. Frågor om lokalisering av trafikleder, arbetsområden, terminaler och centrumanläggningar har hög aktualitet.

Under januari 1988 till juni 1989 har Delegationen för miljöprojekt Göteborg arbetat. Vi har refererat slutsatser från deras arbete i kapitel 2.

Malmöregionen

I Malmöregionen har regional planering bedrivits sedan 1965 inom ramen för Sydvästra Skånes Kommunalförbund (SSK). I kommunalförbundet ingår 9 kommuner (Malmö, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge) inom Malmöhus län.

Regionplaner utarbetades 1972 och 1979. SSKs kansli sysselsätter knappt 10 personer. Under våren 1989 beslutades att SSK inte skulle ansöka om att bli regionplaneorgan i enlighet med den nya plan- och bygglagen. Bakom beslutet fanns en oro över att enskilda kommuners handlingsfrihet skulle bli kringskuren av ett överkommunalt organ.

Genom kommunalförbundet har regionalt samarbete kommit till stånd om bl a regional kollektivtrafik och avfallshantering. Huvudmannskapet för dessa verksamheter har numera överförs till andra organ. Trots begränsade resurser arbetar SSK med frågor rörande näringsliv och sysselsättning, miljö och rekreation, trafik, gymnasieutbildning samt bostadsförsörjning.

Behovet av förstärkt regional planering har uppmärksammats inom de båda landstingen i Malmöhus län. Frågan om Malmö kommuns uppgående i Malmöhus läns landsting har övervägts sedan mitten av 1960-talet. Under våren 1989 aktualiserades ett samgående ånyo i en lägesrapport "Sydtinget för framtiden" utarbetad efter beslut i Malmö kommun och landstinget. Särskilt de regionala aspekterna och behovet av gemensam planering motiverar enligt redovisningen ett samgående. Beslut med anledning av lägesrapporten har skjutits upp.

Många markanvändningsfrågor i regionen berörs av ett eventuellt beslut om utbyggnad av förbindelserna mellan Malmö och Köpenhamn, såväl anslutande trafik- och terminalanläggningar som lokalisering av arbetsplatser, service och bostäder. Även den framtida lokaliseringen av färjelägen och andra godstransportanläggningar är oklar, vilket särskilt påverkar förhållandena i hamnstäderna Helsingborg, Malmö, Trelleborg och Ystad. I de förslag till översiktsplaner som nu är under utarbetande i kommunerna har reserivat för t ex nya järnvägsspår och vägar ibland redovisats, ibland inte. Lokalisering av framtida avfalls- och uppvärmningsanläggningar är inte utklarade i regionen. Åtgärder för att samordna översiktsplanerna från ett regionalt perspektiv har nyligen initierats.

I Malmö kommun pågår en utredning om spårbunden kollektivtrafik som skall vara avslutad våren 1991. I kommunens översiktliga planering redovisas möjligheter att bygga bostäder i attraktiva lägen som inre hamnen och på Limhamns äldre industriområde. I Lund är trycket på bostadsbyggande stort och planeringsfrågor som rör arbetslivets markanvändningsintressen har hög aktualitet. Mindre kommuner som Burlöv, Lomma, Staffanstorps m fl har att ta ställning till skilda propåer

om utbyggnad av olika kommersiella anläggningar och att överväga omfattning och inriktning av sitt framtida bostadsbyggande. Oklarheter om de överordnade trafikfrågornas långsiktiga lösning får effekter även för de mindre kommunernas möjligheter att ange avsikter för framtida markanvändning och bebyggelseutveckling.

I tidigare regionplanarbete har markreservationer för främst bostadsbyggande förordats i vissa utbyggnadsorter. Lokalisering av regionala trafikanelläggningar, kommunaltekniska anläggningar och bevarad obebyggd mark har varit andra huvudfrågor.

Ett motsvarande kommunalförbund finns inom nordvästra Skåne. Där ingår Helsingborg, Höganäs, Bjuv, Landskrona och Svalöv i Malmöhus län samt Båstad, Klippan, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga i Kristianstad län. Dess verksamhet har främst inriktats på samarbete kring näringslivsutveckling och turism, miljö- och naturresurser samt kommunikationer. Kommunerna i mellanskåne - Eslöv, Höör och Hörby - liksom kommunerna i sydöstra Skåne - Skurup, Sjöbo, Tomelilla, Ystad och Simrishamn - samarbetar genom kommittéer för respektive område.

Regeringen har under 1989 tillsatt en miljödelegation för västra Skåne bl a med anledning av föroreningsituationen i Öresund. Hög befolkningstäthet, hög industrialiseringsgrad samt en starkt ökande vägtrafik har medfört ökade belastningar på miljön tillsammans med utsläpp från det intensiva jordbruket och föroreningar från andra länder. Delegationen bör enligt direktiven främst se till förhållandena i Båstads, Bjuvs, Burlövs, Helsingborgs, Höganäs, Klippans, Kävlinge, Landskrona, Lunds, Lomma, Malmö, Staffanstorps, Svalövs, Vellinge, Åstorps och Ängelholms kommuner. Delegationen ska avrapportera sitt uppdrag senast den 1 december 1990.

MILJÖPROBLEM

Produktion och konsumtion lämnar efter sig restprodukter som skadar naturen. De huvudsakliga källorna till miljöproblem och skadliga föroreningar var tidigare främst relaterade till produktionsprocesserna vid råvaruutvinning och tillverkning. Den fysiska produktionen av varor har numera antingen lokaliserats bort eller bringats under miljömässig kontroll. Konsumtionen och kanske främst bilanvändningen orsakar nu de svåraste miljöproblemen. Där många människor bor tätt är belastningen på naturen särskilt stor. Den intensiva trafiken liksom förorenande avfall, avloppsvatten och restprodukter som uppstår vid uppvärmning av bebyggelsen medför att skadliga och förorenande ämnen koncentreras till tätortsområdena.

Storstadsområdena är särskilt kritiska i dessa avseenden eftersom befolkningskoncentrationen och därmed konsumtionen är så omfattande inom ett begränsat geografiskt område. Miljöförbättrande investeringar i storstadsregionernas tekniska försörjningssystem är nödvändiga för att såväl de lokala miljö- och hälsoförhållandena som de regionala och nationella miljöproblemen ska kunna bemästras.

Storstadsområdenas miljösituation och storstadstrafikens miljö- och hälsoeffekter har redovisats i kapitel 2 liksom våra förslag till åtgärder för att komma tillrätta med trafikens skadliga effekter.

Kommunaltekniska anläggningar

I alla storstadsområdena kommer också investeringar i nödvändiga kommunaltekniska anläggningar att aktualiseras till följd av miljösituationen. Behoven av reinvesteringar och förnyelse av befintliga tekniska system är också stora.

Lokaliseringar av sådana anläggningar är ofta kontroversiella samtidigt som val mellan alternativa möjligheter begränsas av redan existerande anläggningar och ledningssystem, transportförutsättningar och av att de är störande för omgivningen.

I storstadsområdena kan större investeringsbehov i regionala kommunaltekniska anläggningar förväntas bli aktuella till följd av ökad miljöhänsyn avseende:

- Avfallshantering; mark och anläggningar för omlastning och sortering av sopor, återvinning, behandling och deponi.
- Avloppsrening, utbyggda reningsverk för ökad reningsgrad, torkning och omhändertagande av rötslam.
- Kraft- och värmeproduktion till följd av beslutet att avveckla kärnkraften, transportsystem för alternativa energikällor t ex naturgasnät, nya kraftvärmeproduktionsanläggningar, deponi av bränslen och restprodukter etc.
- Vattenförsörjning, risk för saltvattensinträngning och risk för förorening vid utsläpp, fartygshaveri etc kan aktualisera behov av alternativa täkter och andra åtgärder för att säkra försörjningen av dricksvatten.

Naturmark och miljövard

Inom storstadsområdena behövs samverkan mellan kommunerna kring intresset att behålla eller skapa regionalt betydelsefulla grönområden i tätorternas omedelbara närhet. I Stockholmsområdet har nätverket av grönområden redan tunnats ut av trafikleder och bebyggelseområden.

I Göteborgsregionen finns relativt gott om naturområden. De är emellertid ofta ekologiskt känsliga och dessutom belastade av förorenande utsläpp särskilt från tunga industriverksamheter och trafik.

Även i sydvästra Skåne är miljöskadorna stora till följd av industriella verksamheter, intensivt jordbruk och växande trafik. Där behövs även insatser för att säkerställa bevarandet av obebyggd mark mellan de

många tätorterna i slättlandskapet. Marken intill tätorterna används för intensiv odling. Miljöproblemen och den begränsade tillgången till mark för tätortsnära friluftsliv motiverar överväganden om övergång till mer extensivt jordbruk intill större tätorter. Återskapade åsystem och våtmarker skulle medföra bättre kvävereduktion. Småskaligt vägsystem skulle ge förutsättningar för rekreation. Fler åkerholmar, träd, lundar och vägrenar skulle ge ett rikare växt- och djurliv.

I storstadsområdena finns också behov av inomregionalt samarbete för att restaurera föroreningsbelastade mark- och vattenområden och för att bedriva aktivt miljöskyddsarbete. I alla storstadsregionerna pågår restaurering av vattenområden. I storstadsområdena förekommer också problem med markföroreningar till följd av tidigare industriella utsläpp, avfallsdeponier etc som försvårar en förändrad markanvändning. Inom storstadsregionerna sker samarbete om bl a mätningar av vatten- och luftkvalitén.

I synnerhet inom Göteborgsområdet och sydvästra Skåne är behovet av att minska skadliga utsläpp från befintliga industriverksamheter stort. I Göteborgsregionen har samarbete etablerats mellan koncessionspliktiga företag och kommunerna för att bl a kontrollera att beslutade gränsvärden för utsläpp efterlevs genom kontinuerlig mätning vid utsläppskällor. Genom de särskilda miljödelegationerna uppmärksammas nu behovet av bättre inomregionalt samarbete om miljöskyddsfrågor.

Bebyggelsestrukturen

Det översiktliga bebyggelsemönstret i storstadsregionerna har också betydelse för möjligheterna att förbättra miljösituationen. En överföring av resandet från bil till kollektivtrafik förutsätter att många människor och verksamheter nyttjar de kollektiva systemen. Start- och målpunkter för många personresor bör då ligga inom gångavstånd till stationer och hållplatser, vilket motiverar att ny bebyggelse koncentreras runt dessa.

Även arbetslivets mark- och lokalanspråk är starkt relaterat till den tekniska infrastrukturen och därmed till möjligheterna att i ökad utsträckning övergå till miljövänliga transportsystem, omhändertagande av restprodukter mm. Lokaliseringsförutsättningarna växlar mellan verksamheter som är beroende av tunga godstransporter och störande för omgivningen och sådana som mer är beroende av service, goda kommunikationer för personresor och som lättare kan lokaliseras intill bostäder. Även tendensen till ökad separering av person- och godstransporter medför behov av en ökad differentiering mellan områden för olika typer av verksamheter.

INOMREGIONALA SAMBAND

Storstadsrollen

I kapitlen 1 och 2 har vi redovisat vår syn på storstadsområdenas vitala roll för den internationella konkurrenskraften i landets näringsliv, liksom de tre storstadsregionernas betydelse för den nationella och regionala ekonomiska utvecklingen. Vi har också redovisat våra förslag till investeringar som kan bidra till att skapa ny sysselsättning i framtidsbranscher.

Inom storstadsområdena finns också en mängd speciella verksamheter som är avsedda för många fler än bara den egna befolkningen. I storstadsområdena finns till exempel en stor andel kvalificerade partihandels- och tjänsteföretag som vänder sig till kunder inom hela landet. Lednings- och utvecklingsfunktioner för stora företag, organisationer och offentlig förvaltning är i hög utsträckning lokaliserade till i synnerhet Stockholmsområdet. Stora evenemang inom t ex idrott, kultur, marknadsföring och kunskapsförmedling förläggs ofta till storstadsområdena.

Storstadsområdena används därför i hög utsträckning även av människor och verksamheter som hör hemma på andra platser inom och utom landet. De många tillfälliga besökarna ger underlag för en be-

söksnäring som har stor betydelse för sysselsättningen. De många besökarna medför emellertid också ett ökat behov av exempelvis trafikanläggningar, utbyggda tekniska försörjningssystem, service och publika anläggningar.

Inom respektive storstadsregion samverkar de olika kommunerna om storstadsrollen. Det ställer krav på samverkan inom regionerna för att de storstadsknutna verksamheterna ska kunna utvecklas till gagn för hela landet och för förmågan att inom landet tillgodogöra sig nya impulser och att konkurrera med andra länder.

Gemensamma funktioner

I storstadsområdena har inte kommun- och länsgränser så stor praktisk betydelse för människors vardagsliv. Många har sin bostad, dagliga verksamhet, bekantskapskrets och sina fritidsaktiviteter spridda över storstadsområdet och reser dagligen långa sträckor. Människor upplever sig vara storstadsbor snarare än kommuninvånare. Även från näringslivets utgångspunkt utgör storstadsområdena en gemensam marknad för rekrytering av arbetskraft, försäljning av produkter, lokalisering av verksamheter etc. Föreningsliv, service mm riktar sig ofta mot hela storstadsområdets befolkning.

Störningar i storstadens funktioner som trafikstockningar, brist på bostäder och ändamålsenliga lokaler får konsekvenser för människor och verksamheter i alla regionens kommuner. Regionala planeringsfrågor angår hela storstadsområdets befolkning. Vi bedömer att en kraftfull regionplanering har utsikter att vinna stor legitimitet i befolkningen.

Bedömningar av exempelvis bostadsbyggandets omfattning och karaktär behöver göras samlat inom den region som formar en gemensam bostadsmarknad. Även det totala utbudet av mark och lokaler, utbildad arbetskraft mm har betydelse för hela regionens utveckling och behöver uppmärksammas på ett samlat sätt.

I storstadsområdena är markresurserna begränsade. Konkurrenten om markens användning är stark. Nya områden i storstadsregionernas ytterområden dras kontinuerligt in i tätbebyggelsens influensområde. Ofta är handlingsfriheten vid beslut om markens nyttjande hårt beskuren. Vid planeringen krävs hänsynstaganden och avvägningar mellan många skilda intressen som ofta står i konflikt med varandra. Beslut om förändrad markanvändning inom ett område kan komma att låsa upp framtida markanvändning på andra platser inom tätortsområdet; även inom områden som inte är direkt angränsande till varandra eller ens belägna i samma kommun. I många fall finns t ex bara ett fåtal ändamålsenliga lägen inom regionen för nödvändiga men störande verksamheter. Lokalisering av nya energiproduktionsanläggningar är ett sådant exempel.

Gemensam bostads- och lokalmarknad

Bostads- och lokalförsörjningen i storstadsområdena är beroende av regionens totala utveckling. Hela storstadsområdet ingår i samma bostads- respektive lokalmarknad. Bedömningar av nybyggandets omfattning, lokalisering och inriktning behöver göras mot bakgrund av regionomfattande överväganden. I Stockholmsområdet tillhandahålles sådant kunskapsunderlag genom regionplaneringen. Länsstyrelserna tillhandahåller bl a prognoser över befolknings- och sysselsättningsförändringar. I Göteborgsområdet bevakas utvecklingen av tre olika länsstyrelser.

Kommunerna har ansvaret för bostadsförsörjningen. Varje kommun utarbetar egna kommunala flerårsprogram för ny- och ombyggnad av bostäder. Kommunerna sköter var för sig detaljplanering och anvisar mark för byggande.

Bostadsförsörjningsfrågorna har ofta varit föremål för oenighet kommunerna emellan. Det blev särskilt tydligt under den period på 70-talet då det fanns många tomma lägenheter. I dagens situation med hög efterfrågan på bostäder är kommunernas samlade nyproduktion totalt

sett alltför låg i förhållande till behoven i synnerhet inom Stockholmsregionen.

I Göteborgs- och Stockholmsområdet finns sedan slutet av 1986 bostadsdelegationer med uppgift att styra resursanvändningen till bostadsbyggandet. Delegationerna består av företrädare för kommuner och regionala organ i länet. Delegationerna ska vägleda länsarbetsnämndens och länsbostadsnämndens begränsning av tillståndsgivning för annat byggande än bostäder.

Bostadsdelegationen i Stockholm har efter överläggningar med kommunerna visat på några svårigheter som medför att produktionen av nya bostäder inte är så hög som planerat. Den första typen av svårigheter kan relateras till kommunernas höga kostnader för exploatering av större områden. Stora investeringar behöver göras i ett inledningsskede medan skatteintäkterna ökar först på sikt genom den inflyttning som exploateringen ger upphov till. Kommuner som snabbt försöker öka sitt bostadsbyggande kan också löpa en risk för att få många tomma lägenheter eller en ansamling av resurssvaga hushåll. Erfarenheterna från miljonprogrammet visar att för områden som är mindre centralt belägna riskerar kommunen bådadera.

I de centralt belägna kommunerna är möjligheterna att bebygga större - områden begränsade. Ofta är utbyggnadsmöjligheterna förbundna med särskilda svårigheter eftersom markområdena i allmänhet använts till andra ändamål tidigare. Verksamheter behöver flyttas bort, marken kan vara förorenad, stora investeringar kan behöva göras i trafiksystemen etc. I alla tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö pågår nu planering för omfattande utbyggnader i äldre hamn- och arbetsområden med påtagliga behov av kostnadkrävande initialinvesteringar av olika slag.

Gemensam infrastruktur

Den tekniska infrastrukturen utgör en gemensam resurs i storstadsregionerna. Anläggningar för trafik liksom för de tekniska försörjningssystemen för energi och tele, avfall, vatten och avlopp bildar sammanhängande nät. Ett fåtal stora kommunaltekniska anläggningar i regionen betjänar flera kommuner. Funktionella hänsyn har ofta avgjort lokaliseringen.

Inom storstäderna finns också en gemensam infrastruktur i form av universitet och högskolor, institutioner för sjukvård, anläggningar för mässfunktioner, sport- och kulturevenemang mm som är gemensamma för hela regionen, även om de av historiska skäl oftast är belägna i centralkommunen. Många av dessa har nationell betydelse och är typiska storstadsföreteelser.

I alla tre storstadsområdena föreligger nu akuta behov av upprustning, nyinvesteringar och utvecklingsinsatser särskilt i den tekniska infrastrukturen. I kapitel 2 har vi redovisat behoven av att utveckla i synnerhet trafikens infrastruktur. Dessa resonemang kan i princip tillämpas på infrastrukturen i allmänhet, särskilt de kommunaltekniska anläggningarna.

OFFENTLIGA HUVUDMÄN FÖR PLANERINGEN

En kontinuerlig och fungerande samverkan mellan kommunerna och de regionala organen inom storstadsområdena är en förutsättning för att miljösituationen skall kunna bemästras, hot om ekonomisk stagnation motverkas och gemensamma tätortsfunktioner upprätthållas. Nuvarande former för samråd om översiktlig planering i storstadsregionerna ger möjlighet till kunskapsutbyte, dialog och eventuellt samförstånd om regionala utvecklingsfrågor. De tvingar dock inte fram lösningar på konflikter om kontroversiella utbyggnadsfrågor. Förverkligandet kommer an på de många olika offentliga huvudmännens resurser och agerande.

Kommunerna

De enskilda kommunerna bär huvudansvaret för den fysiska planeringen och för dess förverkligande. Hela det lagkomplex som består av plan- och bygglagen, naturresurslagen och lagen om exploateringssamverkan är anpassat efter en vidgad kommunal kompetens att behandla frågor och fatta beslut. Det finns dock inga skyldigheter för kommunerna inom storstadsregionerna att samverka om översiktlig och strategisk planering inom det gemensamma tätortsområdet. I Stockholmsområdet där regionplanering är lagstadgat är landstinget huvudman och kommunerna kan välja att inte engagera sig i de regionala frågorna. Den lagstadgade samrådsprocessen kring kommunernas översiktsplaner och regionplaneringen ger dock tillfälle till dialog mellan de olika offentliga huvudmännen om översiktliga planeringsfrågor av regional betydelse.

Landstinget

Landstinget är en direktvald offentlig huvudman inom länsgränsen. Utöver sjukvården som huvuduppgift ansvarar landstingen även för viss utbildning, kultur, turism och rekreation mm i länet. Landstingen är tillsammans med kommunerna i länet huvudman för kollektivtrafiken. Landstinget i Stockholms län är ensamt bland storstadsområdena om att vara regionplaneorgan och ensam huvudman för kollektivtrafiken i regionen. Malmö och Göteborg står båda utanför landstinget i sina respektive län. Kommunerna är där själva huvudmän för landstingsuppgifterna i sitt område.

Staten

Från statens sida finns en skyldighet att via länsstyrelserna ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa. Länsstyrelserna ska samtidigt svara för den statliga förvaltningen i länet i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Den statliga regionala planeringen sker dels sektoriellt t ex via länsbostadsnämnden och vägförvaltningen, dels sektorsövergripande via länsstyrelsernas olika enheter. Det statliga planeringsarbetet är till stor del inriktat på att fördela statliga resurser mellan olika projekt inom kommunerna (tex fördelning av statliga anslag till kommunikationer), tillhandahålla kunskaps- och planeringsunderlag och att granska kommunernas planering. Kompetensen är i första hand inriktad på sakkunskapen och på att kunna bedöma redan fattade beslut.

Nyligen har riksdagen beslutat om samordnad länsförvaltning med ett ansvarsområde för länsstyrelserna som omfattar de verksamheter som idag bedrivs av länsväggnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden samt den nuvarande länsstyrelsen. Ansvarsområdet ska även omfatta den del av länsbostadsnämndens verksamhet som avser bostadsförsörjning och annan samhällsplanering samt vissa andra verksamheter. Den nya länsstyrelsen föreslås få ett starkt förtroendemannainflytande genom att det vid sidan av länsstyrelsens styrelse finns möjlighet att inrätta särskilda nämnder. Varje länsstyrelse kan själv välja att inrätta sådana nämnder. Den samordnade länsstyrelsen får vidgade befogenheter på bl a kommunikationsområdet. Länsstyrelsens styrelse väljs av landstinget.

Geografiska ansvarsområden

Samverkan mellan de offentliga planeringsorganen försvåras av att storstadsområdenas näringsgeografiska utbredning inte motsvaras av de geografiska gränser som styr samhällsplaneringen. Dagens administrativa indelning i kommuner, landsting och län ger förutsättningar för de flesta offentliga huvudmän att bevaka sin roll bara inom delar av det gemensamma tätortsområdet.

I varje storstadsregion ingår flera kommuner. Göteborgsregionen är uppdelad på tre län, tre landsting och en landstingsfri kommun. Landstingsfunktionerna i Malmöregionen är splittrade på två huvudmän. För att en helhetsbild och gemensamt ansvarstagande för beslut

om lämpliga åtgärder av regionomfattande betydelse ska kunna åstadkommas, fordras samarbete över de nuvarande administrativa gränserna.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

STÄRKT REGIONPLANERING

Storstädernas miljöproblem beror till stor del på trafiken. Om en väsentlig minskning av biltrafiken i storstäderna ska kunna åstadkommas är det nödvändigt att det skapas alternativ i form av kollektiva transportmedel. Det kan också behövas en utbyggnad av kringfartsleder. Även andra delar av de tekniska försörjningssystemen behöver byggas ut av miljöskäl.

Behoven av investeringar i den tekniska infrastrukturen är en nyckel-fråga som aktualiserar behov av förändrade förutsättningar för den inomregionala planeringen och dess genomförande i storstadsregionerna.

Även hoten om stagnation i storstadsområdenas näringsliv motiverar en effektivare samverkan mellan olika offentliga huvudmän om långsiktigt betydelsefulla utvecklingsfrågor.

Den strategiska planeringen och dess genomförande behöver knytas samman till ett fungerande beslutssystem för storstadsområdena som helhet. Långsiktiga beslut - demokratiskt förankrade inom storstadsområdet i dess helhet - rörande regionens utveckling, markanvändning, lokalisering av större nybyggnadsområden, regionala anläggningar och trafikens infrastruktur bör vara avgörande för investeringstyrningen.

Regionalt organ för strategisk planering

Vi anser att det fordras en huvudman med politiskt ansvar för en strategisk planering inom storstadsområdet som helhet. Huvuduppgifterna för huvudmannen ska vara att

- tillhandahålla kunskapsunderlag och göra kvalificerade utvecklingsbedömningar för storstadsområdet som helhet,
- ange riktlinjer för den långsiktiga markanvändningen i storstadsområdet,
- styra regionalt betydelsefulla investeringar för trafiksystem, kommunaltekniska anläggningar, större nybyggnadsområden, högre utbildning och annan infrastruktur av långsiktig betydelse för storstadsområdets samlade utveckling,
- vara huvudman för den regionala kollektivtrafiken,

Vi menar att den strategiska funktionen ligger i att dels ange en långsiktigt avsedd utveckling, dels genom planeringsprocessen och investeringsstyrning underlätta genomförande av regionalt betydelsefulla åtgärder på kort och lång sikt.

Vi anser att den regionala planeringens roll bör stärkas genom att den regionala huvudmannen tillförs resurser för att kunna genomföra regionalt betydelsefulla investeringar i enlighet med de förslag vi redovisat i kapitel 2.

Mellankommunala samverkanslösningar

Plan- och bygglagen anger att planläggningen av mark- och vattenanvändningen är en kommunal angelägenhet. Vi anser att ett samlat huvudmannskap för den översiktliga planeringen i storstadsområdena bör baseras på mellankommunal samverkan. Det kan enligt vår mening

ske endera genom direkt samverkan i form av kommunalförbund eller genom samverkan via landsting, förutsatt att de anpassas till de funktionella tätortsområdenas utbredning.

Jämfört med kommunalförbund som huvudman för den regionala planeringen, innebär ett landstingsbaserat huvudmannaskap att den strategiska planeringen får en tydligare och mer direkt demokratisk förankring i storstadsområdet som helhet.

I Göteborgs- och Malmöregionerna har man sedan lång tid arbetat med regionomfattande planering i kommunalförbundets form. I Stockholmsområdet fick storlandstinget i början av 1970-talet ansvar för regionplaneringen.

Vi ser en förstärkning av kommunalförbundens planering som ett naturligt steg för att i Göteborgs- och Malmöområdena utveckla den strategiska planeringen för storstadsområdet som helhet och för att möjliggöra utbyggnader av trafiksystemen. Vi föreslår att ett utvidgat kommunalförbund, där alla kommuner i Malmöhus län ingår, blir huvudman för den strategiska planeringen i Malmöområdet. Vi föreslår också att Göteborgsregionens kommunalförbund blir huvudman för den strategiska planeringen i Göteborgsregionen.

På sikt bör storlandsting skapas även i Malmö- och Göteborgsområdena. Vi anser att det är till fördel för den regionala utvecklingen om landstinget får den legitima rollen som ett gemensamt politiskt organ för de strategiska utvecklingsfrågorna inom regionen.

En huvudförutsättning för att ett landsting ska överta ansvaret för den regionala planeringen i Göteborgsregionen är att länsindelningen ändras. Den nuvarande indelningen av Göteborgsregionen i tre län, tre landsting och en landstingsfri kommun (Göteborg) är inte funktionell vare sig ur planeringssynpunkt eller ur servicesynpunkt.

Vi pekar i kapitel 4 på att ett samgående mellan Malmö kommun och Malmöhus läns landsting när det gäller sjukvård, trafik och viss

kulturverksamhet vore till fördel för att åstadkomma en utjämning av resurserna i Malmöregionen. Till detta kan vi lägga att det även ur planeringssynpunkt vore till fördel med ett ökat landstingsengagemang.

Genomförande

Planeringen i storstadsområdena berör såväl lokala som storstadsgemensamma frågor. Dessutom berörs ibland frågor av nationellt intresse. Kommunernas översiktliga planering skall ange respektive kommuns avsikter medan den regionala planeringen avser frågor av långsiktig betydelse för regionen som helhet. Det ligger i sakens natur att den kommunala och den regionala planeringens mål kan komma att strida mot varandra. Staten har ansvaret att bevaka utvecklingsfrågor av intresse för landet som helhet. Dessa definieras i naturresurslagen. Även de nationella intressena kan stå i konflikt med såväl kommunala som regionala intressen.

Om regionala huvudmän tar ett ökat ansvar för den strategiska planeringen i respektive storstadsområde, kan konflikterna om markanvändningen komma att öka. Det kan uppstå situationer då regionalt betydelsefulla investeringar, som det finns en majoritet för i den regionala politiska församlingen, inte accepteras av majoriteten i en berörd kommun.

En kontroversiell markanvändningsfråga av regional dignitet är i planlagstiftningens mening att betrakta som en mellankommunal angelägenhet. Om en enskild kommun vill driva en utbyggnad i strid mot regionala intressen kan länsstyrelsen och i sista hand regeringen ingripa vid efterföljande detaljplaneläggning. Om risk föreligger att mellankommunala intressen inte tillgodoses kan i sista hand planföreläggande utfärdas av regeringen. Om kommunen inte följer ett planföreläggande får regeringen låta upprätta de planförslag som behövs.

Regionplanen är enligt förarbetena till plan- och bygglagen ett uttryck för vad som är en lämplig samordning av mellankommunala markan-

vändningsfrågor. Det ingår i länsstyrelsernas prövning att bedöma om de kommunala planerna är förenliga med regionplanen. Vår bedömning är att den nuvarande planlagstiftningen ger tillräckliga möjligheter att genomföra markreservationer och utbyggnader som är av regionalt intresse. I normalfallet bör konflikter mellan regionala och lokala intressen kunna lösas genom förhandlingar. Endast i undantagsfall torde det bli aktuellt att utnyttja plan- och bygglagens tvångsmedel.

Vi har föreslagit att huvudmannen för regionplaneringen också bör bli huvudman för en regional investeringsfond till vilken regionala investeringsmedel förs. Genom att organisera en investeringsfond som ett aktiebolag med möjlighet att lånefinansiera investeringarna kan fondens medel nyttjas till att betala räntor och amorteringar på upplånat kapital. Möjligheten att styra investeringsmedlens användning innebär att den regionala huvudmannens möjligheter att genomföra regionalt betydelsefulla investeringar stärks.

GÖTEBORGS LÄN

Den nu gällande länsindelningen tillkom på 1600-talet. Vi har konstaterat att den administrativa indelningen i län, landsting och kommuner inte motsvarar dagens funktionella tätortsområden i respektive storstadsregion. Det får bli till följd att huvudmannskapet för planering och drift av trafiken inom storstadsområdena är splittrat.

I Göteborgsområdet försvårar den administrativa splittringen på statlig nivå och på landstingsnivå ett rationellt planeringsarbete. Utöver de svårigheter som samordningen av den kommunala handläggningen inom flera kommuner innebär, måste tre länsstyrelser, länsbostadsnämnder, länsarbetsnämnder, länskskollnämnder etc samordna sin handläggning av gemensamma frågor på statlig nivå. Flera sidoorganisationer för samordning mellan länen har etablerats. Den komplicerade handläggningsprocessen leder till tidsförluster och extra kostnader. Genomförandet av större trafikpolitiska åtgärder förutsätter att utrymme kan reserveras i ramar för länstrafikanslagen samtidigt inom flera län. I alla

län konkurrerar dessutom utbyggnadsprojekt i storstadsområdet med behoven av utbyggnader i glesare länsdelar om begränsade resurser.

Tillskapandet av ett eventuellt nytt Göteborgs län skulle få effekter för intilliggande områden utanför tätortsregionen. En förändrad indelning måste göras med hänsyn tagen till övriga läns och landstings framtida möjligheter att fungera. Det kan dock innebära fördelar även för områdena utanför storstadsområdet. Inom Hallands och Älvsborgs län är det idag svårt att balansera krav från Göteborgsområdet samtidigt som krav väcks från andra delar av länen. I Bohuslän ser man utvecklingsmöjligheter för fyrstadsområdet Uddevalla - Lysekil - Trollhättan - Vänersborg.

Inom Göteborgsregionens kommunalförbund har ett arbete om länsindelningen inletts. När enighet om ett förslag till ändrad länsindelning nåtts lokalt och regionalt bör regeringen ta initiativ till ett arbete som syftar till att ändra länsindelningen i västra Sverige. I avvaktan på bildandet av en gemensam landstingskommun för Göteborgsregionen bör nuvarande kommunalförbund kunna ges utökade befogenheter i vissa läns- och landstingsfrågor.

KAPITEL 7

VÅRA FÖRSLAG I SAMMANFATTNING

ETT ELLER TRE NATIONELLA CENTRA?

En viktig strukturell förändring i det svenska samhället är att en allt större andel av befolknings- och sysselsättningstillväxten sker utanför storstadsområdena. Efter 1970 har storstadsområdenas andel av landets befolkning varit i stort sett oförändrad. Om man studerar sysselsättningens förändringar finner man att de snabbast växande arbetsmarknadsregionerna är Uppsala, Linköping, Umeå och Luleå med en mycket snabb tillväxt den senaste 20-årsperioden. Endast Stockholmsregionen kommer i närheten av den utveckling som har varit i dessa regioner. Malmö har haft en negativ sysselsättningsutveckling under de senaste decennierna.

Vi har konstaterat att förutsättningarna för en snabb ekonomisk tillväxt i Göteborgs- och Malmöregionerna inte är särskilt goda. Däremot är det mycket som pekar på att Stockholmsregionen kommer att få en positiv ekonomisk utveckling under 90-talet, även om det finns tecken på en avmattning av 80-talets kraftiga ekonomiska problem.

Göteborgsregionen är den av storstadsregionerna som är mest internationellt beroende och därmed också den mest sårbara. Göteborgs framtida utveckling bestäms av dess förmåga att förbli ett industriellt centrum. En förutsättning för detta är att det sker en förnyelse av näringslivet i Göteborg. Detta gäller såväl den traditionella industriproduktionen - t ex inom bilindustrin - som inom verksamheter som tillverkar produkter för expanderande marknader.

Inom Malmöregionen har Lund mycket goda förutsättningar för en expansiv utveckling, främst beroende på den forsknings- och kunskapsintensiva delen av industrin. Den vetenskapliga forskningen i Lund har emellertid inte fått ett naturligt komplement i ett kunskapsintensivt

näringsliv i regionens kärna. Ett annat problem för sydvästra Skåne är det dåligt utbyggda trafiksystemet.

Frågan inför 90-talet är hur stark slagsida Stockholmsregionen kan tillåtas få utan att den strukturella balansen i övriga regioner äventyras. Frågan är också om inte 90-talets Sverige behöver ytterligare en eller två storstadsregioner vid sidan av Stockholmsregionen?

Vi menar att det finns starka skäl för att stimulera utvecklingen i Göteborgs- och Malmöregionen. En starkare ekonomisk grundval för dessa båda regioner har stor betydelse för att de kommunalekonomiska problemen i centralkommunerna skall kunna lösas långsiktigt. Vi menar också att det är till fördel för hela landets utveckling att den ekonomiska potential som finns i storstadsregionerna utnyttjas bättre än idag. Eftersom både Göteborgs- och Malmöregionerna har en begränsad ekonomisk tillväxt tror vi inte att en tillväxt i dessa båda regioner behöver leda till att den regionala balansen i riket rubbas. Vi tror snarare att en tillväxt i Göteborgs- och Malmöregionerna kan stimulera den ekonomiska utvecklingen i övriga delar av landet.

Sett från nationella utgångspunkter finns det inte anledning att aktivt stimulera den ekonomiska utvecklingen i Stockholmsregionen. Å andra sidan anser vi att stor försiktighet bör iakttas när det gäller att vidta åtgärder som syftar till att dämpa den ekonomiska aktiviteten i Stockholmsregionen. Överhettningstendenser kan behöva motverkas under vissa perioder. Vi vill emellertid peka på att det är lättare att hindra tillväxt än att stimulera tillväxt. Stockholmsregionen har en mycket stor betydelse som importhamn för ny teknik och ny kunskap. Åtgärder i syfte att begränsa den ekonomiska aktiviteten i Stockholmsregionen kan i värsta fall få negativa konsekvenser för våra möjligheter som industriation att följa med i den internationella ekonomiska utvecklingen.

BYGG UT INFRASTRUKTUREN

För att de tre storstadsområdena skall kunna spela en dynamisk roll i landets ekonomiska utveckling är det nödvändigt att infrastrukturen i och omkring storstadsområdena byggs ut.

Infrastrukturen behöver också byggas ut för att miljön ska förbättras. Miljöproblemen i storstadsområdena kommer inte i första hand från produktionen. De kommer i stället från konsumtionen, i första hand trafiken.

Redan idag är Göteborg ett viktigt transportcentrum. Flygförbindelserna vid Landvetter behöver dock förbättras. Genom förbättrade järnvägsförbindelser från olika delar av västra Sverige till Göteborg skulle Göteborgs roll som ledande exporthamn kunna förstärkas. Förbättrade järnvägsförbindelser i västra Sverige skulle dessutom vara till fördel för miljön.

En integration av sydvästra Skåne och Själland till en gemensam region skulle innebära en markant förändring av regionens relativa position i Europa. En sådan region skulle också i Sverige verka som en balanserande motvikt till den alltmer dominerande Stockholm/Uppsala-regionen. En sådan omvandling skulle kräva betydande investeringar i ny infrastruktur. Viktigast är en fast förbindelse mellan Malmö och Köpenhamn med spår- och vägbunden lokaltrafik, som integrerar de två regiondelarna. Sturup skulle kunna få en ny roll som komplement till Kastrup i en förstärkt gemensam flygkapacitet.

Stockholmsregionen är relativt välförsedd när det gäller transporter till och från regionen. Ett problem är emellertid den begränsade kapaciteten på Arlanda. Dessutom behöver de inomregionala förbindelserna förbättras. Det gäller både kringfartsleder för bilismen och spårbundna förbindelser för den kollektiva trafiken.

Våra förslag i sammanfattning:

- * Regeringen bör ta initiativ till ett 10-årigt program för att bygga ut trafiksystemet i de tre storstadsregionerna. Det årliga investeringsbehovet i storstadsregionerna kan uppskattas till ca 4 miljarder kr under hela 90-talet.
- * Ett första steg i riktning mot ett sådant program bör vara att de förhandlare för storstadstrafiken som regeringen har tillsatt lämnar förslag om vilka projekt som kan beslutas under de närmaste åren och hur investeringsverksamheten kan organiseras regionalt.
- * Viktiga nationella projekt som bör komma till stånd är utbyggnad av Västkustbanan, fast förbindelse över Öresund, utveckling av den internationella flygtrafiken på Landvetter samt utbyggnad av en ny flygplats på Södertörn.
- * Regeringen bör förelägga riksdagen ett förslag till lagstiftning som möjliggör regionala beslut i storstadsområdena om tillåtna gränsvärden för fordonsvisa utsläpp av kväveoxider och partiklar samt bullernivåer från bensin- och drivna fordon som är mer långtgående än den nationella målsättningen.
- * Regeringen bör ta initiativ till internationellt samarbete för att söka uppnå att många länder och folkrika regioner samtidigt hävdar krav på miljövänliga motorer i personbilar och tunga fordon inom viss definierad tid.
- * Den av regeringen föreslagna infrastrukturfonden om 5 miljarder kr bör tillföras ytterligare medel genom avgifter från näringslivet. En betydande andel av infrastrukturfondens medel bör överföras till storstadsregionerna.
- * Som komplement till ett utbyggt nationellt finansieringssystem bör även regionala finansieringslösningar prövas. Vi pekar främst på privatfinansiering av vissa enstaka projekt. En regional fastighetskatt

på kommersiella lokaler bör införas i syfte att underlätta upp-
rustningen av infrastrukturen.

- * Gymnasieskolan, högskoleutbildningen samt forskarutbildningen i Stockholmsregionen bör byggas ut för att svara mot näringslivets behov. Nya enheter bör främst lokaliseras till den södra regiondelen.
- * Den högre utbildningen och forskningen i Göteborgsregionen behöver utvecklas inom kunskapsområden som medverkar till en bredare branschstruktur i regionen.
- * Kontakterna mellan den högre utbildningen och forskningen i Lund och kommunerna i övriga Skåne behöver byggas ut för att stimulera nyföretagande i andra orter än Lund.
- * Förbättringar av stadsmiljön bör stimuleras genom idéävlingar.

STORSTADSLIVET - RIKA MÖJLIGHETER MEN OCKSÅ HÅRDA VILLKOR

Storstaden är paradoxal. Samtidigt som den kan erbjuda den enskilde rika möjligheter i form av arbetstillfällen, utbildning och nöjesliv skapar den också hårda levnadsvillkor för många människor.

Vi har visat att det är dyrare att leva i storstäderna. Det är framför allt dyrare att bo i storstadsområdena. Under 80-talet har överlåtelsevärdena för bostadsrätter och småhus stigit mycket kraftigt. Bostadsutgifterna för småhus i storstadsregionerna var under 1987 12 000 kr högre i storstadsregionerna än i övriga landet. Skattereformen kommer sannolikt att leda till att kostnaderna för boendet i storstadsområdenas småhus ökar relativt det övriga landet.

Det tar också längre tid att komma till och från arbetet i storstadsområdena. Grannkontakterna är inte lika väl utvecklade som i mindre orter. Kriminaliteten är större i storstadsområdena. Skillnaderna i övrigt

mellan att bo i storstadsområdena och i andra delar av landet är emellertid inte särskilt stora. Framför allt genom den offentliga sektorns utbyggnad under 70- och 80-talen har utbildningsmöjligheterna och samhällsservicen byggts ut i hela landet. Det är således inte lika nödvändigt som tidigare att flytta till storstäderna för att få tillgång till en bra utbildning, en bra samhällsservice och ett kvalificerat arbete. Det är till och med så att missnöjet med den kommunala servicen är större i storstäderna än i övriga ortstyper.

Det som framförallt utmärker storstäderna som livsmiljö är de stora skillnaderna mellan olika områden inom storstadsregionerna. I de av allmännyttan dominerade hyreshusområdena från miljonprogrammets tid finns brister i den yttre miljön, förvaltningen fungerar ofta mindre väl, det förekommer vandalisering och kriminalitet. Genom att dessa områden av många människor betraktas som mindre attraktiva blir de ofta genomgångsområden för dem som saknar resurser för att skaffa sig en egenägd bostad i mer attraktiva områden. Detta avspeglar sig i områdenas sociala struktur. I de av allmännyttan dominerade förortsområdena är som regel inkomsterna lägre och hushållens bidragsberoende större.

Även den politiska aktiviteten är lägre i allmännyttans förortsområden, vilket bl a avspeglas i ett relativt lågt valdeltagande. I vissa valdistrikt i storstadsförorterna är numera "soffliggarpartiet" störst.

Våra studier visar att de minst attraktiva bostadsområdena har fått en allt mer ensidig social struktur. Orsaken är helt enkelt att det har blivit allt mer nödvändigt att ha en god ekonomi för att kunna skaffa en bostad i de attraktiva bostadsområdena. När allt fler låginkomsthushåll koncentreras till vissa bostadsområden finns det en uppenbar risk för att servicen ytterligare tunnas ut i dessa områden. Det är inte heller bra för den sociala miljön i ett bostadsområde att en stor andel av de boende består av personer som för sin utkomst är beroende av bidrag från samhället. Det är alldeles uppenbart att stora insatser måste göras för att bryta segregationsmönstret i storstadsområdena.

FÖRBÄTTRA VÄLFÄRDEN FÖR UTSATTA GRUPPER

Som helhet visar våra studier att storstadsområdenas invånare lever under relativt goda betingelser, åtminstone om man jämför med levnadsbetingelserna i det övriga landet. Men våra studier visar också, som redan nämnts, att det finns välfärdsbrister i storstadsområdena. Storstadsutredningen skall enligt direktiven ägna särskild uppmärksamhet åt åtgärder som kan förbättra levnadsvillkoren för utsatta grupper.

Det behövs åtgärder som syftar till att minska utslagningen från storstädernas arbetsmarknad. Utslagningen från arbetsmarknaden är större än i mindre kommuner. Den mer omfattande utslagningen drabbar bl a vissa invandrargrupper i relativt stor omfattning. Även om sysselsättningsläget för närvarande är gynnsamt i storstadslänen är de tre storstadskommunernas andel av arbetslösheten något större än deras andel av befolkningen.

I alltför stor utsträckning bestäms levnadsvillkoren av var man bor. Vår uppfattning är att det behövs kraftfulla insatser för att förbättra bostadsmiljön inom den del av allmännyttans bostadsbestånd som byggdes under det s k miljonprogrammet. Skötseln av områdena behöver förbättras. De boendes inflytande över områdenas förvaltning och ekonomi behöver öka radikalt. Servicen behöver förbättras och områdena behöver förses med fler arbetsplatser. Det är också viktigt att kommunikationerna till dessa förortsområden byggs ut. Åtgärder bör vidtas för att på sikt skapa en mer gynnsam befolkningsstruktur i områdena.

Uppgiften att förnya allmännyttans förortsområden är en långsiktig uppgift som kräver en bred medverkan från boende, bostadsföretag samt kommunala och statliga organ. Det är också väsentligt att samarbeta med folkrörelserna, enskilda företag och andra typer av sammanslutningar som kan tillföra förorterna nya kvaliteter. Resurserna för en förnyelse finns redan i stor utsträckning i den personal som

arbetar i områdena. Det borde vara möjligt att utnyttja dessa resurser på ett mera verkningsfullt sätt.

Den sociala kontrollen i storstäderna är svagare än på mindre orter. För ungdomar med sociala problem blir småbrottslighet därför ofta en inkörsport till grövre brott. Våra studier har visat att brottsligheten i storstadsområdena ökar relativt mycket. Enligt vår mening har storstadsområdenas invånare rätt att känna rättstrygghet.

Våra förslag i sammanfattning:

- * Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i syfte att få fler i arbete i storstadsregionerna.
 - Arbetsgivarna bör ges incitament att inrätta fler heltidstjänster.
 - Ökat samarbete mellan arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut och socialtjänst i fråga om rehabilitering och stöd till marginalgrupper.
 - Förbättrade möjligheter för högutbildade invandrare att få arbete som motsvarar deras utbildning.
 - Gemensamma mottagningar för arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst inrättas i områden med många resurssvaga hushåll.
- * Förnyelse av de minst attraktiva bostadsområdena.
 - Staten bör medverka finansiellt till ombyggnad och komplettering genom det generella bostadsfinansieringssystemet. Inom ramen för detta system bör det avsättas resurser för insatser särskilt riktade till de mest eftersatta bostadsområdena. De stora resurser som finns i områdena i form av personal och lokal bör kunna utnyttjas effektivare genom samverkan över sektorsgränserna.

- Skolan bör ges en central roll i de eftersatta områdena. En betydande del av de 3 miljarder kr som riksdagen har anslagit för upprustning av skolor under de närmaste 10 åren bör gå till storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområden.
- Staten bör sluta avtal med de berörda kommunerna om insatser för att förbättra de minst attraktiva bostadsområdena. En särskild delegation knuten till regeringen bildas. Denna delegation ska svara för statens medverkan i förnyelsen av storstadsområdenas eftersatta bostadsområden.
- Verksamheter i de minst attraktiva bostadsområdena bör uppmärksammas vid fördelning av statsbidrag till folkrörelser och föreningsverksamhet. Det gäller särskilt verksamheter som riktar sig till barn och ungdom.
- Särskilda åtgärdsprogram bör utarbetas för de minst attraktiva bostadsområdena av de boende tillsammans med dem som arbetar i områdena.
- Dotterbolag bör bildas inom de bostadsbolag som berörs av förnyelsen. Dotterbolaget övertar förvaltningsansvaret för den bebyggelse som berörs av förnyelseprojektet.
- * Åtgärder för att åstadkomma en mer gynnsam befolkningsstruktur i de ensidigt sammansatta bostadsområdena.
- Flerbostadstyper och alternativa upplåtelseformer (främst bostadsrätt och kooperativ hyresrätt) bör erbjudas i områden med ensidig befolkningsstruktur.
- De minst attraktiva bostadsområdena bör undantas från regional bostadsförmedling. Kommunerna övertar bostadsförmedlingen för dessa områden och kan ställa särskilda krav på de bostadssökande samt upprätta interna bytesköer inom de allmännyttiga bostadsföretagen.

- Kommunernas ansvar för att tillgodose behovet av bostäder för hushåll med särskilda behov stärks. Kommunerna bör avtala med olika kategorier av fastighetsägare (även privata och kooperativa) om att upplåta bostäder åt hushåll med särskilda behov.
- * Ökad rättstrygghet.
- Polisens resurser bör fördelas så att insatserna i första hand görs i de mest brottsbelastade områdena. Polisen bör vara stationerad i city samt i flera av de minst attraktiva bostadsområdena.
- Särskilda insatser behövs bland unga kriminella och vanebrottslingar. Samarbetet mellan polis, skola och socialtjänst bör vidareutvecklas.
- Ansvaret och resurserna inom polisen bör decentraliseras till mindre enheter närmare medborgarna. Regeringens förslag om polisverksamheten öppnar sådana möjligheter.

FÖRNYA DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Trycket mot den offentliga sektorn är mycket stort i storstadsområdena. Den höga förvärvsgraden bland kvinnor skapar ett stort behov av barnomsorg. De sociala problemen drar upp socialbidragskostnaderna. Underhållet av gator, vägar, vatten- och avloppsnät är eftersatt. Skolor och andra offentliga lokaler behöver rustas upp. Under 90-talet kommer allt mer pengar att behöva investeras i kringfartsleder och kollektivtrafik för att förbättra miljön.

Huvudorsaken till storstadskommunernas akuta ekonomiska problem är de höga kostnaderna i kombination med en alltför svag tillväxt av inkomsterna. Skatteunderlaget ökar i storstäderna i långsammare takt än i övriga kommuner. En viktig anledning till detta är att många inkomststarka hushåll lämnade storstäderna under 1970- och 1980-talen för att flytta till förortskommunernas småhusområden.

Storstädernas ekonomiska problem beror till en del på att de får ta ansvar för att lösa frågor för hela regionen. Detta är allra tydligast i Göteborg och Malmö. I Stockholmsregionen delas kostnaderna för de regionala uppgifterna mer solidariskt genom att landstinget har ett samlat ansvar för hela regionens sjukvård och trafik. Dessutom innebär den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län att en del av de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna jämnas ut.

Mot den här bakgrunden kan det förefalla självklart att staten rycker in och ger ekonomiskt stöd åt storstadsområdenas centralkommuner. Vår bedömning är emellertid följande:

För det första: Storstäderna har generellt sett en mycket hög servicenivå. Låt vara att det finns problem inom t ex vården och omsorgen på grund av personalbrist. Men serviceutbudet är högre än i andra kommuner trots de ekonomiska problemen.

För det andra: Resurser behöver omfördelas inom storstadsområdena. Dessutom behöver principerna för skatteutjämningen ses över så att kostnaderna för att producera den kommunala servicen vägs in på ett annat sätt än idag.

För det tredje: Storstadskommunerna måste också själva finna vägar för att frigöra resurser genom att ompröva och effektivisera. Enligt vår uppfattning bör statsmakterna underlätta storstädernas förnyelse- och utvecklingsarbete.

De tre storstadskommunerna har hamnat i akuta ekonomiska kris-situationer. Det ställs krav på snabba statliga insatser. I det korta perspektivet framställs alternativen som skattehöjning/utförsäljning eller social nedrustning. Vi tror att lösningen på storstadskommunernas ekonomiska problem ligger i att varje kommun lägger upp en strategi för att bringa sina budgetar i balans över en längre tidsperiod.

Våra förslag i sammanfattning:

- * Storstadskommunerna bör få ökad kompensation för höga strukturkostnader på det sociala området
- * Regeringen bör ta initiativ till överläggningar med lokala och regionala företrädare i Malmöregionen i syfte att överföra ansvaret för i första hand sjukvården, trafiken samt delar av kulturverksamheten från Malmö kommun till Malmöhus läns landsting
- * Kommunerna bör få möjligheter att fullt ut täcka sina kostnader för underhåll och nyinvesteringar på det tekniska området. Regeringen bör ta initiativ till en översyn av va-lagen och el-lagen.
- * En ny kommunallag bör innehålla en lagbestämmelse som innebär att kommunerna anger för varje mandatperiod vilka åtgärder de ska vidta för att sluta de finansiella gapen under mandatperioden. Samtidigt som finansiell målstyrning införs bör kommunrevisionen stärkas.
- * Storstadsregionerna bör få rätt att ta ut skatt på kommersiella lokaler. Intäkterna från en sådan skatt bör kunna underlätta den nödvändiga upprustningen av storstädernas transportapparat och därmed avlasta kommunernas budgetar.

STIMULERA MEDBORGARENGAGEMANGET

Det sjunkande valdeltagandet är en varningssignal. När många människor inte upplever det som meningsfullt att gå och rösta är detta ett tecken på att de politiska partierna inte har lyckats fånga upp människors önskningar och omsätta dessa i sina program. Eller också är det så att människors önskningar inte i samma utsträckning som tidigare handlar om frågor som kan påverkas genom politiska beslut.

Det är mycket som tyder på att det sjunkande valdeltagandet är ett uttryck för att människorna inte har samma tilltro som tidigare till de politiska partiernas förmåga att lösa deras problem. Det politiska intresset är nämligen fortfarande mycket stort i det svenska samhället. Däremot väljer allt fler människor att gå vid sidan av de politiska partierna för att påverka både sin egen situation och samhällsförhållandena i stort. Detta framgår klart av maktutredningens undersökning om medborgarnas makt.

Maktutredningens undersökning visar också att människors distansering från partipolitiken har gått längst i storstäderna. Det politiska intresset är störst i storstäderna, å andra sidan är endast ca 10 procent av befolkningen medlemmar i politiska partier. Storstadsborna engagerar sig i stället i olika typer av utomparlamentariska aktiviteter t ex demonstrationer.

Vi anser att en rad förändringar bör genomföras för att skapa bättre förutsättningar för de enskilda människorna att påverka både sin vardagssituation och samhällsförhållandena i stort. Maktutredningen har pekat på betydelsen av att människorna har goda möjligheter att påverka utformningen av den samhällsservice, som ofta är ett betydelsefullt inslag i deras vardagsliv. Det gäller sådana saker som barnomsorgen, skolan och sjukvården.

Ett annat viktigt område är boendet. Maktutredningen har visat att de som bor med hyresrätt anser sig ha betydligt mindre möjligheter att påverka sitt boende än de som bor med hyresrätt eller som äger sitt hem. Hyreshusboendet har en relativt stor omfattning i storstadsområdena. Därför skulle radikala förbättringar av boinflytandet inom hyresrätten upplevas positivt av många människor i just storstadsområdena.

Vi tror också att det behövs förändringar för att underlätta människors möjligheter att påverka samhällsförhållandena i stort - det maktutredningen kallar "den stora demokratin". Ett grundläggande problem

i storstadsområdena är att människorna inte är personligen bekanta med sina valda representanter.

Vi anser därför att det behövs förändringar både i den kommunala organisationen och i valsystemet för att människorna skall få bättre kontakter med sina politiker.

Ansvar för att öka valdeltagandet ligger enligt vår mening i första hand på de politiska partierna.

Vi vill särskilt peka på att det ur demokratisk synvinkel är problematiskt att valdeltagandet varierar så kraftigt mellan olika bostadsområden inom storstadsområdena. Det krävs enligt vår mening särskilda ansträngningar av partierna för att öka valdeltagandet i allmännyttans förortsområden. De studier som storstadsutredningen har genomfört visar att valdeltagandet ökar om människorna känner sig engagerade av de frågor som de politiska partierna tar upp i samband med val tillfällena.

Våra förslag i sammanfattning:

- * I syfte att stärka den enskildes inflytande över sitt boende bör underhållsfonder knutna till varje lägenhet införas inom allmännyttan. Det bör övervägas att ge en sådan reform stöd i lagstiftningen.
- * De boende inom allmännyttan bör erbjudas att ta över bostadsområdena genom kooperativ hyresrätt. Den kooperativa hyresrätten ges lagstöd som en permanent upplåtelseform.
- * Den enskildes möjligheter att påverka sin vardagssituation bör ökas genom ökad valfrihet inom sjukvården, skolan och barnomsorgen - s k institutionell konkurrens.

- * Decentraliseringen av den kommunala verksamheten till stadsdelsnämnder i Stockholm och Malmö bör fullföljas med kraft. I Göteborg finns redan stadsdelsnämnder i hela kommunen.
- * Den lokala nivåns betydelse stimuleras genom att uppgifter överförs till föreningar, kooperativ m m.
- * En valkretsreform bör genomföras i syfte att minska valkretsarna och därigenom underlätta kontakterna mellan väljare och valda. Vi föreslår att Stockholms kommun delas upp i 2-6 valkretsar, Stockholms län i 2-3, Göteborgs kommun i två valkretsar, Malmö kommun bryts ut och bildar en valkrets samtidigt som Malmöhus län delas in i två valkretsar, en nordlig och en sydlig.

Dessa förändringar bör genomföras från och med riksdagsvalet 1994.

STÄRK POLITIKENS HANDLINGSKRAFT

Under 1990-talet kommer det att ställas stora krav på politisk handlingskraft inom storstadsområdena. Som vi har nämnt krävs radikala insatser för att bryta segregationsmönstret, den offentliga sektorn behöver förnyas och omstruktureras. Miljöproblemen kräver en samordning av planering och beslutsfattande över kommungränserna.

Den nuvarande samhällsorganisationen har vuxit fram i en annan miljö. Länsindelningen och länsstyrelseorganisationen går tillbaka till 1630-talet. Den kommunala strukturen har förändrats genom två indelningsförändringar under efterkrigstiden. Även om således den kommunala indelningen och organisationen är relativt modern finns det behov av att anpassa den till ändrade förutsättningar.

Ett grundläggande problem i storstadsområdenas samhällsorganisation är att kommunerna är både för stora och för små. De är för stora för att kunna fungera riktigt bra ur demokratisk och effektivitetsmässig synvinkel. Samtidigt är kommunerna för små för att kunna hantera de

samordningsproblem som hela tiden gör sig gällande inom de integrerade storstadsområdena.

Vi anser att det behövs samhällsorganisatoriska reformer inom storstadsområdena i syfte att stärka politikens handlingskraft.

I de större kommunerna är det aktuellt att decentralisera beslutsfattandet. Verksamheter som ligger inom den sociala sektorn, grundskolan samt kultur- och fritidsverksamhet lämpar sig ofta för ett decentraliserat beslutsfattande. Ansvaret för de tekniska försörjningssystemen, trafiksystemet samt den övergripande planeringen är däremot svårt och till och med olämpligt att fördela ut på många olika beslutsfattare. Inom dessa områden kan det i stället vara aktuellt att diskutera om vi inom storstadsområdena har en tillräckligt effektiv organisation för att klara den nödvändiga samordningen över kommungränserna.

Vår uppfattning är att det regionala samarbetet inom storstadsområdena behöver utvecklas. Det gäller inte minst på trafikens område.

Våra förslag i sammanfattning:

- * Den strategiska regionala planeringen behöver stärkas i storstadsregionerna. I Göteborg- och Malmöregionerna bör till en början kommunalförbund kunna svara för den regionala planeringen. I Stockholmsregionen har landstinget ansvaret för den regionala planeringen.
- * På sikt är det enligt vår mening till fördel om den regionala planeringen förs över till direktvalda landsting även i Göteborgs- och Malmöregionen. Detta förutsätter att länsindelningen ändras i Göteborgsregionen och att Malmö stad går samman med landstinget när det gäller de regionala uppgifterna.

DEN PARADOXALA STORSTADEN

Vår analys av storstäderna pekar sammanfattningsvis på många paradoxala drag i storstädernas utveckling. Den ekonomiska utvecklingen är förhållandevis gynnsam och sysselsättningsläget är relativt positivt. Å andra sidan finns också välfärdsbrister, som till och med har förstärkts under 1980-talets ekonomiska framgångsår. Vi tänker i första hand på den ökade utslagningen från arbetsmarknaden, det ökade socialbidragsberoendet samt den tilltagande boendesegregationen.

Den dubbla utmaningen för 1990-talets storstadspolitik blir därför att både slå vakt om storstädernas dynamiska roll i den nationella ekonomiska utvecklingen och att förbättra välfärden för de storstadsinvånare som inte har fått del av 1980-talets positiva välfärdsutveckling.

Det finns tydliga tecken på att människorna i den fulla sysselsättningens samhälle ställer större krav på en politik som skapar förutsättningar för en bättre livskvalitet. En förbättring av storstädernas miljö i vid mening måste därför sättas högt på den politiska dagordningen. En vitalisering av förorterernas sociala och kulturella liv hör också till de angelägna uppgifterna. Det är också viktigt att öka de enskilda människornas inflytande och valfrihet.

UNDERSLAGSRAPPORTER, REFERENSER**Underlagsrapporter från Storstadsutredningen**

SOU 1989:67. *Levnadsvillkor i storstadsregioner.*

SOU 1989:68. *Storstadens partier och valdeltagande 1948-88.*

SOU 1989:69. *Storstadsregioner i förändring.*

SOU 1989:70. *Storstädernas arbetsmarknad.*

SOU 1989:109. *Valdeltagandet i storstäderna 1988.*

SOU 1989:110. *Storstadskriminalitet.*

SOU 1989:111. *Invandrare i storstad.*

SOU 1989:112. *Storstädernas infrastruktur.*

SOU 1990:20. *Välfärd och segregation i storstadsregionerna.*

SOU 1990:32. *Staden.*

SOU 1990:33. *Urban Challenges.*

SOU 1990:34. *Stadsregioner i Europa.*

SOU 1990:35. *Storstädernas ekonomi.*

Övriga referenser

Andersson, Å E. (1988), *Universitet. Regioners framtid*.
Värnamo.

Andersson, Å E. (1989), *Sydsvensk framtid*. Södertälje.

Cheshire P C & Hay D G. (1989), *Urban Problems in Western Europe*.
London.

ERU. (1989), *Det omedvetna valet - nationell politik och regional obalans*.
Bilaga 12 till LU90.

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. (1990), *Medborgarnas
bedömning av den kommunala servicen i olika ortstyper*. Stencil.

Gilljam M & Holmberg S. (1990), *Rött, blått, grönt*. Stockholm.

Johansson B & Strömquist U. (1986), *Teknikspridning och importsub-
stitution. Stockholmsregionens teknikförnyelse*. Länsstyrelsen i Stockholms
län 1986 nr 7:2.

Johansson B. (1988), *Exportcykler och regionala innovationsnät i Norden*,
i NordREFO, De nordiska huvudstäderna. Helsingfors.

Kommunaktuellt nr 32, 1989.

Medborgarundersökningen. Råtabeller. Rapport från maktutredningen
1989.

Pettersson O, Westholm A & Blomberg G. (1989), *Medborgarnas makt*.

Regionplane- och trafikkontoret. *Regionplan 90 för Stockholms län*.
Bakgrundsmaterial. Stockholm.

Regeringens proposition 1989/90:62 om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet mm.

Regeringens proposition 1989/90:88 om näringspolitik. *Vissa näringspolitiska frågor.*

Regeringens proposition 1989/90:90 om forskning.

Regeringens proposition 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna mm.

Salonen T. (1988), *Malmö - i kulmen av fattigdomscykeln*. Meddelanden från socialhögskolan 1988:4. Lund.

SOU 1977:94. *Personval och valkretsindelning.*

Svenska Kommunförbundet. (1989), *Bestämma i eget hus.*

SCB, *Nationalräkenskaper*. Statistiska Meddelanden, Serie N.

SCB (1987). *Ojämligheten i Sverige. Levnadsförhållanden 1975-1985*. SCB-rapport 51 1987.

SCB/Kommunförbundet. *Kommunala jämförelsetal 1989:1.*

SOU 1989:15. *Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial.*

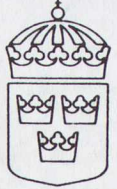
SOU 1989:71. *Ny bostadsfinansiering.*

Storstadsutredningen (1990), *Åtgärder för att förbättra trafiksystemen i storstadsregionerna*. Skrivelse till regeringen 1990-03-01.

Årsbok för Sveriges kommuner.

SOU 1990:16. *Storstadstrafik 5.*

Kommittédirektiv



Dir. 1988:64

Utredning om livsmiljön och det politiska deltagandet i storstäderna

Dir. 1988:64

Beslut vid regeringssammanträde 1988-10-06

Statsministern Carlsson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag till åtgärder för att förbättra livsmiljön i storstäderna. Särskild tonvikt skall läggas på åtgärder som kan förbättra levnadsvillkoren för utsatta grupper. Utredaren skall också överväga olika förslag att vidga deltagandet i det politiska livet i storstadsområdena – däribland valdeltagandet. Uppdraget bör vara slutfört senast den 1 maj 1990.

Bakgrund

Kravet på god regional balans och likvärdiga levnadsvillkor

Storstadsområdena har en viktig roll i det svenska samhällets utveckling. Där utvecklas ofta idéer och företeelser som sprids till landet som helhet. Stockholmsområdet är betydelsefullt som nationellt centrum för offentlig förvaltning och näringsliv. Göteborgsregionen rymmer stora exportföretag som Volvo och SKF. Malmöregionen, som funktionellt innefattar hela Skånes västkust, har inslag av storindustri och är, liksom de övriga storstäderna, en viktig knutpunkt för transporter.

Enligt min mening bör den nationella politiken även fortsättningsvis ta vara på storstädernas dynamiska roll i samhällsutvecklingen. Men storstäderna måste också utvecklas i överensstämmelse med målet om en god regional balans. En balanserad befolkningstillväxt i storstadsområdena är en viktig förutsättning både för att storstäderna skall kunna behålla och ut-

Utredaren bör göra en bred belysning av levnadsvillkoren i storstäderna i relation till levnadsvillkoren i landet i övrigt. Utredaren bör också föreslå åtgärder som förbättrar storstaden som livsmiljö. Därvid bör utredaren överväga utformningen av de statliga bidragen till den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Regeringen har redan vidtagit vissa åtgärder som är direkt inriktade på att förbättra levnadsvillkoren i storstäderna. Jag tänker bl.a. på tillsättandet av delegationen för miljöprojekt Göteborg (ME 1987:03) och kommittén för översyn av storstadsområdenas trafik- och miljöfrågor (K 1988:01). Enligt min mening kan den nationella politiken behöva utvecklas med hänsyn till storstädernas speciella situation även på andra områden.

Utredaren bör samråda med de nu nämnda utredningarna liksom med 1987 års regionalpolitiska kommitté (I 1987:02).

Det politiska deltagandet i storstäderna

Olika intervjuundersökningar pekar på att det politiska intresset i Sverige generellt sett är högt. Däremot är de som bor i storstäderna mindre benägna än andra att engagera sig i partipolitiskt arbete. Dessutom har valdeltagandet i Stockholms län kraftigt försämrats vid de senaste valen.

Under senare år har ett decentraliseringsarbete inletts i storstadsområdena i syfte att vitalisera den kommunala demokratin. I Göteborgs kommun inrättas från årsskiftet 1988/89 stadsdelsnämnder med eget budget- och beslutsansvar. I Stockholm finns en decentraliserad organisation inom socialtjänsten och fritidsverksamheten. I Malmö förebereds försök med en decentraliserad nämndförvaltning. Samtidigt pågår också försök i storstäderna med ökat boinflytande, kooperativa lösningar t.ex. inom barnomsorgen och verksamhet i föreningsregi.

Enligt min mening krävs särskilda ansträngningar för att engagera medborgarna i storstadens samhällsliv. En utveckling där medborgarna tar ett allt större ansvar för gemensamma angelägenheter ökar delaktigheten i samhällslivet.

Utredaren bör belysa orsakerna till det sjunkande valdeltagandet i storstäderna. Utredaren bör också överväga olika förslag att vidga deltagandet i storstädernas politiska liv – däribland valdeltagandet.

Vidare bör utredaren föreslå åtgärder som stimulerar intresset för att delta i samhällsarbetet även i övrigt.

Ramar för arbetet

Utredningsarbetet bör ske i kontakt med företrädare för de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.

veckla en gynnsam livsmiljö och för att landet som helhet skall kunna utvecklas.

Ett viktigt mål för den nationella politiken är att skapa likvärdiga levnadsvillkor för medborgarna oberoende av var i landet de bor. Den kommunala skatteutjämningen, den generella välfärdspolitiken, den medvetna satsningen på en spridd offentlig service och den aktiva arbetsmarknadspolitiken är här av stor betydelse.

Några av storstädernas problem

Mycket pekar på att storstädernas snabba utveckling under senare år har lett till vidgade skillnader i levnadsvillkor, dels mellan storstäderna och övriga delar av landet, dels inom storstadsregionerna.

Levnadsomkostnaderna i storstäderna är relativt höga. Det gäller inte minst boendekostnaderna. Skillnaderna i sociala levnadsvillkor mellan olika grupper inom storstäderna är i vissa avseenden oacceptabelt stora. Utslagningen från arbetsmarknaden är större än i mindre kommuner. Även om sysselsättningsläget för närvarande är gynnsamt i storstadslänen är de tre storstadskommunernas andel av arbetslösheten något större än deras andel av befolkningen.

Miljön i storstadsområdena måste förbättras. Bl.a. den kraftiga ökningen av biltrafiken och ökande problem i fråga om avfallshanteringen har bidragit till olägenheterna.

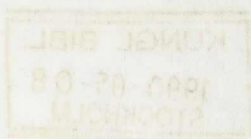
Den sociala kontrollen i storstäderna är svagare än på mindre orter. För ungdomar med sociala problem blir småbrottslighet därför ofta en inkörsport till grövre brott. Behovet av ett effektivt brottsförebyggande arbete, som kräver markerade ingripanden tidigt, blir därmed särskilt viktigt i storstaden.

Under senare år har allt större intresse riktats mot bristerna i samhällsservice i storstäderna. Inom vissa delar av den offentliga sektorn finns svårigheter att rekrytera personal. Samtidigt är personalomsättningen hög inom vissa yrken. Det finns därför starka farhågor för att man på sikt inte skall kunna upprätthålla en hög kvalitet på barnomsorg, undervisning, sjukvård samt äldre- och handikappomsorg i just storstadsområdena.

Uppdraget

Hur kan livsmiljön i storstäderna förbättras?

Jag vill med dessa exempel visa att storstaden som livsmiljö behöver förbättras i väsentliga avseenden.



Utredaren bör överväga att under utredningsarbetet publicera underlagsmaterial som stimulerar diskussionen om storstadsutvecklingen.

Arbetet vara avslutat den 1 maj 1990.

Utredaren bör beakta vad som sägs i direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört, hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra livsmiljön och vidga deltagandet i det politiska livet – däribland valdeltagandet i storstäderna,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)

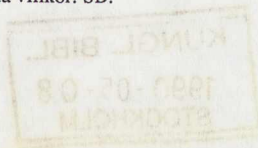
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]

Justitiedepartementet

- Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

- Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]
Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

- En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

- Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

- Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

- Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Miljö- och energidepartementet

- Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

