

Målområdesanalyser och indikatorer

Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen
Integrationsverkets rapportserie 2001:06
© Integrationsverket, 2001
ISSN 1404-5370
Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

Målområdesanalyser och indikatorer

**Den nationella utvärderingen
av storstadssatsningen**

Innehåll

7	Förord
9	Inledning
16	Mål som mäts med registerdata
16	Sysselsättning och socialbidrag
24	Indikatorer för sysselsättning och socialbidrag
62	Utbildnings- och språkmål
65	Indikatorer på svenska språkets ställning
66	Utbildning
69	Indikatorer för utbildningsområdet
92	Mål som måste mätas på andra sätt
93	Jämförelser mellan de berörda bostadsområden och andra delar av landet
94	Trygghet, attraktivitet och goda livsmiljöer
96	Indikatorer på trygghet
108	Indikatorer på attraktivitet
111	Deltagande och delaktighet
115	Indikatorer på politiskt deltagande, delaktighet och inflytande
119	Indikatorer på deltagande, delaktighet och inflytande i medborgarsammanslutningar
123	Indikatorer på deltagande, delaktighet och inflytande i lokal offentlig förvaltning
128	Folkhälsa
132	Indikatorer på folkhälsa i den nationella utvärderingen
138	Indikatorer på hälsans förutsättningar
139	Boendestudien

- 142 Personer som ej är i arbetsför ålder
 - 142 Barn och ungdomar
 - 145 Äldre

- 146 Sammanfattning
 - 147 Sysselsättning och socialbidrag
 - 148 Utbildning och svenska språkets ställning
 - 149 Trygghet, attraktivitet och goda livsmiljöer
 - 150 Folkhälsa
 - 151 Deltagande och delaktighet
 - 152 Barn, ungdomar och äldre –
personer som inte är i arbetsför ålder
 - 152 Det framtida arbetet

- 155 Bilagor

Förord

Integrationsverket har av regeringen tilldelats uppdraget att ansvara för den nationella utvärderingen av storstadssatsningen. Enligt regeringens beslut skall utvärderingsarbetet i möjligaste mån baseras på befintliga statistiska uppgifter. Integrationsverket skall vidare föreslå, sammanställa och utveckla relevanta statistiska nyckeltal som kan ligga till grund för hur utvecklingen i utsatta bostadsområden långsiktigt kan följas.

Syftet med denna rapport är att presentera indikatorer på utvecklingen i de tre storstadsområdena och de 24 bostadsområden som berörs av storstadssatsningen. Rapporten innehåller också en målområdesanalys där valet av relevanta indikatorer diskuteras och motiveras. Utgångspunkten för denna analys är storstadspolitikens övergripande mål om att bryta segregationen och dess åtta nedbrutna målområden.

Rapporten omfattar en redovisning av statistiska data inom fem av dessa målområden:

- 1 Sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor
- 2 Socialbidragsberoendet bör minskas
- 3 Det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen
- 4 Alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik
- 5 Utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas; de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta

För tre av de åtta målområdena är det svårt att beskriva utvecklingen med stöd av befintlig statistik. Dessa målområden placerar de boende i de 24 bostadsområdena och deras subjektiva upplevelser och erfarenheter i fokus. Det gäller följande tre målområden:

- 6 Alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- 7 Folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
- 8 Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena

I syfte att följa utvecklingen även inom dessa områden planerar Integrationsverket att under 2001/2002 genomföra en boendestudie med frågor till de boende i de berörda bostadsområdena. Planeringen av genomförandet av denna studie presenteras också i denna rapport.

Thomas Liljegren, Maria Murphy och Andreas Sandberg vid avdelningen för samhällsanalys har sammanställt det statistiska materialet samt skrivit denna rapport. Kaija Suur-Nuuja har varit projektledare.

Norrköping den 30 oktober 2001

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Anna Envall
t.f. avdelningschef

Inledning

År 1998 överlämnade regeringen en proposition om den framtida storstadspolitiken (1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*). I storstadspropositionen anges övergripande mål för den nationella storstadspolitiken. Att bryta segregationen och skapa jämlika och jämställda levnadsvillkor är ett sådant övergripande mål. Detta mål är nedbrutet på åtta olika målområden:

- 1 Sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor.
- 2 Socialbidragsberoendet bör minskas.
- 3 Det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen.
- 4 Alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik.
- 5 Utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta.
- 6 Alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer.
- 7 Folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras.
- 8 Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena.

Enligt Integrationsverkets uppdrag som är att svara för den nationella utvärderingen av storstadssatsningen (regeringsbeslut 1999-04-22) skall »det nationella utvärderingsarbetet utgå från såväl de nationella målen som de lokalt formulerade målen. En särskild uppgift för Integrationsverket skall vara att föreslå, sammanställa och utveckla relevanta statistiska nyck-

eltal som kan ligga till grund för hur utvecklingen i utsatta bostadsområden långsiktigt bör följas. Nyckeltalen bör vägas av mot de nationella och lokala målen och vara kontinuerligt uppdateringsbara.«

I Integrationsverkets regleringsbrev för 2001 nämns också att Integrationsverket har i uppdrag »att i samverkan med Storstadsdelegationen följa upp utvecklingen i utsatta områden i storstadsregionerna där lokala utvecklingsavtal har slutits. Vidare skall Integrationsverket till Storstadsdelegationen senast den 29 juni 2001 lämna ett underlag om utvecklingen i de bostadsområden som omfattas av utvecklingsavtal« (Regleringsbrev för 2001).

Rapportens syfte

Det är alltså Integrationsverkets uppgift att ta fram indikatorer på utvecklingen i de tre storstadsområdena och i synnerhet i de 24 utvalda områden (se bilaga 1) som utvecklingsavtalen omfattar. Det övergripande syftet med föreliggande rapport är att presentera sådana indikatorer. Att mäta utvecklingen vad gäller människors sysselsättning, språkutveckling, hälsa och trygghet med siffror kräver dock mer än att talen sammanställs och presenteras i överskådliga tabeller och diagram. Valet av indikatorer är avgörande för hur utvecklingen kan beskrivas. För vart och ett av de åtta målområdena kan en rad olika aspekter lyftas fram. Att diskutera och motivera valet av, för storstadsarbetet, relevanta indikatorer får därför stort utrymme i rapporten inom ramen för respektive målområde. Målområdesanalysen bygger till att börja med på en genomgång av bakgrunden till de olika målen som de beskrivs i bl.a. offentliga utredningar, propositioner och andra statliga dokument. Vilken typ av problem som lyfts fram här och vilken utveckling man önskar/eftersträvar, är frågor som särskilt fokuseras. Frågor som rör möjligheter och problem med att mäta utvecklingen inom de olika målområdena diskuteras också med stöd av referenser till forskning inom respektive område.

Planerad boendestudie

Tre av storstadsarbetets delmål är av den karaktären att det är svårt att med befintlig statistik beskriva utvecklingen. Relevant statistik saknas helt enkelt. Detta gäller följande tre delmål:

- Målet om folkhälsa.
- Målet om attraktiva och trygga stadsdelar.
- Målet om det demokratiska deltagandet och delaktigheten.

Dessa tre delmål placerar de boendes subjektiva upplevelser och erfarenheter i fokus. Den nationella utvärderingen vänder sig därför med frågor till de boende i de utvalda bostadsområdena. I ett separat kapitel presenterar vi hur vi planerar att genomföra boendestudien.

Områden – individer

Storstadsarbetet har dels ett områdesinriktat (geografiskt) perspektiv, dels ett individinriktat perspektiv. Områdesperspektivet är kanske tydligast genom den satsning på de på förhand givna stads-/kommundelar (24 st) som storstadsarbetet omfattar. Samtidigt består de åtta delmålen av formuleringar som i vissa fall syftar på individuell utveckling, och i andra fall i första hand syftar på områdesutveckling.

Detta har konsekvenser för den nationella utvärderingen, dess uppläggning och innehåll.

För att följa utvecklingen i de utvalda områdena behöver exempelvis statistiken eller de s.k. indikatorerna anpassas till Storstadsarbetets dubbla inriktning, dels på de boende, dels på området som sådant. För att förklara förändringar över tid med stöd av statistik som rör de boende är det dessutom nödvändigt att kunna analysera konsekvenserna av omflyttning i områdena. I genomsnitt flyttade mellan 20 och 30 procent av de boende i de utvalda bostadsområdena under 1998. I några områden var omflyttningen t.o.m. högre, ända upp till 57 procent i något fall. Med så höga omflyttningstal är det naturligtvis nödvändigt att kunna beskriva utvecklingen inte bara för de boende i ett område ett visst år, utan även för de som flyttar därifrån och de som flyttar in till de aktuella områdena. Effekten av ett sysselsättningshöjande arbetsmarknadsprojekt kan till exempel elimineras om personer i sysselsättning mellan två mätperioder flyttar ut och i stor utsträckning ersätts med arbetslösa inflyttare. Sådana effekter av omflyttning kommer att beskrivas i en senare rapport med uppgifter ur Integrationsverkets databas STATIV.

Åtta olika målområden

Målområdena är i flera avseenden av olika karaktär. Vissa målformuleringar pekar mer eller mindre ut hur utvecklingen skall mätas – »Sysselsättningsgraden ska höjas«, medan andra i mer allmänna ordalag beskriver en önskvärd utveckling. Den senare typen av målområde kräver också en mer omfattande diskussion om vilken typ av indikatorer som kan komma ifråga för

att följa utvecklingen – flera olika indikatorer kan vara relevanta, endast några av dessa möjliga att sammanställa osv.

Svårt att säga något om effekter av storstadsarbetet

Det första utvecklingsavtalet slöts den 29 oktober 1999 mellan staten och Stockholms stad. Under det efterföljande halvåret slöts ytterligare avtal med fem kommuner. Den 2 februari 2001 slöts det sista av de sju avtalen, det mellan staten och Göteborgs stad. Mellan det första och det sista avtalet ligger alltså mer än ett år vilket innebär att kommunerna har hunnit olika långt i sitt lokala utvecklingsarbete. De indikatorer som redovisas i denna rapport speglar utvecklingen fram till år 2000, dvs. samma år under vilket flertalet av de lokala utvecklingsavtalen tecknades. Vi ser alltså i många fall en bild av situationen i de utvalda områdena innan det arbete som omfattas av utvecklingsavtalen kommit igång i full skala.

Målområdena har olika karaktär i fråga om den tid det tar innan man kan förvänta sig mätbara resultat av insatserna. Ett målområde handlar om att förbättra förutsättningarna att nå målen i grundskolan och är ett område där man genom särskilda insatser för att t.ex. förbättra undervisningen kan förvänta sig ett relativt snabbt resultat. Ett område där förändringsprocesserna är betydligt trögare är exempelvis folkhälsoområdet. Bestämningsfaktorer för olika former av mätningar för hälsa har ofta att göra med omständigheter som ligger långt bakåt i tiden.

Förskjutningen i tid mellan insats och möjligheten att observera mätbara resultat har naturligtvis även att göra med vilken typ av indikatorer vi använder för att följa utvecklingen. Om målet är att stärka det svenska språket bland människor med annat modersmål än svenska kan man t.ex. försöka fånga utvecklingen genom att titta på några av språkutvecklingens bestämningsfaktorer. Inom några av storstadsarbetets målområden har vi i rapporten valt att analysera utvecklingen med stöd av indikatorer för målens bestämningsfaktorer snarare än målen som sådana.

De olika målens inbördes beroende

De åtta delmålen för att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna är som sagt sinsemellan av olika karaktär. Samtidigt står flera av delmålen i en ömsesidig beroenderelation. Det senare bör tydliggöras när man vill förklara

utvecklingen med stöd av olika indikatorer från de olika målområdena. Utvecklingen inom ett område kan förklara en del av eller vara förutsättningen för en viss utveckling inom andra delområden. Här kan flera exempel lyftas fram: Språkutveckling bland barn och ungdomar är t.ex. avgörande för möjligheterna att uppnå målen i grundskolan vilket i sin tur har betydelse för vidareutbildning. Utbildning är i sin tur avgörande för vilken ställningen man får på arbetsmarknaden och därmed möjligheterna till sysselsättning – vilket i sin tur förklarar behovet av arbetslöshetsersättning och socialbidrag. På lång sikt påverkar frågor om arbetslöshet och sysselsättning i sin tur olika aspekter av folkhälsa.

Målen att »höja sysselsättningsgraden« och »minska socialbidragsberoende« bland befolkningen i de berörda bostadsområdena är enligt regeringen¹ de högst prioriterade målen för storstadsarbetet. Därmed har även dessa mål kommit att utgöra ett huvudfokus för Integrationsverkets utvärdering.

Begrepp och definitioner

Det skriftliga material som ligger till grund för resonemangen kring de olika målområdena innehåller en del begrepp som återkommer i vår rapport. Vissa av dessa begrepp behöver för tydlighetens skull förklaras. Utsatta bostadsområden är ett begrepp som förekommer i många olika sammanhang. Enligt storstadskommitténs definition syftar begreppet på de stadsdelar eller områden som har en mycket hög andel låginkomstagare.² Flertalet av dessa områden, men inte alla, finns i storstadssatsningens sju kommuner. »Utsatta bostadsområden« är alltså inte liktydigt med de 24 kommun- och stadsdelar som omfattas av storstadsarbetet och de lokala utvecklingsavtalen. Dessa 24 områden benämns i fortsättningen huvudsakligen som de berörda områdena. Se bilaga 1 för en förteckning över de berörda bostadsområden i respektive kommun.

1 Prop. 1997/98:165.

2 En mer exakt definition av begreppet finns i: *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet*. SOU 1998:25, Storstadskommitténs slutbetänkande, sid. 12.

Om indikatorer för sysselsättningsgrad och socialbidrag³

Den statistik som bäst avspeglar förändringar i sysselsättningsgraden⁴ är förknippad med en lång eftersläpning.⁵ Framställningstiden för dessa uppgifter är drygt ett år. Det innebär konkret att siffror över sysselsättningsgraden för befolkningen sista december 1999 kan redovisas först på våren 2001. I syfte att presentera ett underlag för att följa utvecklingen även under år 2000, har Integrationsverket undersökt möjligheten att sammanställa alternativa statistikuppgifter för år 2000 innan sysselsättningsstatistiken är tillgänglig.

Statistiken från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är ett alternativ med mer aktuella uppgifter om förändringar inom sysselsättningsområdet men ersätter inte indikatorn sysselsättningsgraden. Därför har uppgifter från AMS registerdatabas använts för att beskriva utvecklingen fram t.o.m. år 2000.

Antagandet som ligger nära till hands är att ökad sysselsättning innebär färre arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program på arbetsförmedlingen. Ett bekymmer är dock att dessa siffror inte innefattar individer utan arbete som inte är inskrivna på arbetsförmedlingen. Det finns många faktorer som bör beaktas vid jämförelser av uppgifter i AMS databas och uppgifter om sysselsättningsgrad, t.ex. förändringar i omfattningen av förtidspensioneringar

Socialbidragsuppgifter sammanställs också av SCB på uppdrag av Socialstyrelsen.

Även dessa uppgifter präglas av en eftersläpning på drygt sex

3 Begreppet socialbidrag har numera ersatts med försörjningsstöd (se prop 1996/1997:124). Men eftersom begreppet socialbidrag används i de statliga styrdokument som ligger till grund för denna rapport har vi valt att använda det tidigare begreppet.

4 Sysselsättningsregistret (SREG) hos Statistiska centralbyrån.

5 Utifrån uppgifter från Riksskatteverket som baseras på kontrolluppgifter från arbetsgivare mäter SCB, utifrån ett antal villkor, vilka som var sysselsatta november månad respektive år och omfattar hela Sveriges befolkning den sista december respektive år. Med sysselsatt menas att personen är anställd eller egenföretagare. Som anställd räknas även personer som har anställning, men som tillfälligt har föräldrapenning, sjukpenning eller dagarsättning vid repetitionsutbildning eller civilförsvaret. Exempel på personer som definieras som ej sysselsatta är personer som är arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärd, studerande, värnpliktiga, förtidspensionerade, socialbidragstagare m.m. Personer i arbetsmarknadsåtgärd där arbetsgivaren betalar del av den arbetslösa ersättning definieras dock som sysselsatt, t.ex. beredskapsarbetare.

månader. Registret hos Socialstyrelsen är vanligtvis sammanställt i slutet på juni varje år. Med anledning av detta har vi även för målet att minska socialbidragsberoende valt att använda statistik från AMS databas för att beskriva utvecklingen för antalet personer som är socialbidragstagare av arbetsmarknadsrelaterade skäl. Återigen manas till försiktighet då det rör sig om en indirekt indikator, dvs. den använda AMS-statistiken indikerar endast vad man kan förvänta sig i fråga om utvecklingen av socialbidragstagandet.

Till skillnad från dessa alternativa statistikkällor innehåller alltså sysselsättningsregistret och registret över socialbidrag på SCB (med eftersläpning) direkta uppgifter om förändringar i sysselsättningsgrad eller socialbidragstagande. Uppgifter om sysselsättningsgrad för åren 1997, 1998 och 1999 kommer att sammanställas och redovisas senast den 31 oktober 2001. Socialbidragsuppgifter som speglar förändringar mellan 1997 och 2000 redovisas samtidigt.

Mål som mäts med registerdata

Sysselsättning och socialbidrag

Storstadspolitiken har två huvudmål. Det ena av dessa mål, att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna, har i sin tur brutits ned till åtta delmål av vilka två har med försörjningsfrågor att göra:

- 1 Sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor.
- 2 Socialbidragsberoendet bör minskas.

Vi behandlar dessa två mål gemensamt i detta kapitel.

Bakgrunden till målen att höja sysselsättningsgraden och minska socialbidragsberoendet

I storstadssatsningens stads- och kommundelar är deltagandet i arbetslivet mycket lågt. Sysselsättningsgraden ligger i allmänhet mellan 30 och 40 procent, dvs. ungefär hälften av riksgenomsnittet. Den öppna arbetslösheten är ungefär dubbelt så hög som i storstadsregionerna i sin helhet.⁶

Arbetslösheten är allvarligast för de personer som stängts ute från arbetsmarknaden under långa perioder. De löper större hälsorisker än många andra grupper, får sämre inkomstutveckling, förlorar kompetens och löper därför risk att permanent slås ut från arbetsmarknaden. De har svårt att komma ifråga för de lediga jobben. I praktiken uppkommer en inlåsning i arbetslöshet och bidragsbehov. Vidare får personer med långa sjukskrivningsperioder allt svårare att återkomma till arbetsmarknaden när sjukskrivningen upphört.

Även personer som inte är direkt drabbade av arbetslösheten, men som har tillfälliga anställningar, befinner sig i en otrygg situation. Detta är särskilt vanligt bland ungdomar och personer med utländsk bakgrund.

⁶ Prop 1997/98:165.

Vissa grupper får inte del av arbetslöshetsförsäkringen eller andra trygghetssystem

Det har blivit svårare att bli berättigad till arbetslöshetsförsäkring under senare år. Möjligheterna att bli det genom att delta i arbetsmarknadspolitiska program har försvunnit och det krävs längre tid i reguljärt arbete för att bli berättigad till ersättning.⁷

I Stockholm har man gjort en studie av långtidsberoende socialbidragstagare 1998.⁸ Studien omfattade bland annat alla som hade socialbidrag av arbetsmarknadsskäl detta år och visar att ungefär hälften av det socialbidrag kommunerna betalar ut går till arbetslösa. Av dessa arbetsmarknadsrelaterade socialbidragskostnader går största delen till öppet arbetslösa som saknar rätten till arbetslöshetsersättning. I Stockholm var så många som omkring en fjärdedel av de arbetslösa socialbidragstagarna inte ens anmälda på arbetsförmedlingen.

Stora behov av socialbidrag

I de tre storstadskommunerna har socialbidragskostnaderna näst intill tredubblats under 1990-talet. Storstäderna har den i särklass högsta andelen socialbidragstagare av alla kommuner i Sverige, den högsta andelen hushåll med socialbidrag och det högsta genomsnittliga bidraget per hushåll. Socialbidraget har därför där alltmer kommit att fungera som en allmän inkomstgaranti under längre tider för allt fler människor.

Andelen med ersättning från arbetslöshetskassan av de många arbetslösa i de berörda områdena är relativt låg. Därför är många hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. Bland de arbetslösa finns en grupp utrikes födda som enligt arbetsförmedlingens bedömning har för dåliga kunskaper i svenska språket för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Där finns också relativt många långtidssjukskrivna personer som ofta har en komplex problembild och som under långa perioder har befunnit sig i en rundgång mellan olika rehabiliterande åtgärder. Slutligen finns en relativt stor grupp kvinnor som av olika skäl inte har kommit ut på arbetsmarknaden. Den låga sysselsättningsgraden inom dessa grupper medför att graden av försörjning via olika statliga transfereringssystem respektive kommunala socialbidrag är hög.⁹

7 Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, 8.6 Incitamenten för aktivitet, arbete och åtgärder utifrån individens behov måste förbättras.

8 Ds 1999:54. *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*.

9 Se Prop. 1997/98:165 8.3 *En sammanhållen verksamhet med åtgärder för arbetslösa inom utsatta stadsdelar*, sid. 85.

Många människor kan lätt hamna i en gråzon mellan de olika ersättningssystemen eftersom problembilden inte renodlat faller inom någon viss myndighets ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstingets primärvård, med många kortsiktiga och ineffektiva insatser som följd.¹⁰

Bland de grupper som är hänvisade till socialtjänsten för socialbidrag finns även personer som flyttat till Sverige i relativt hög ålder och vars sammanlagda pensionsförmåner inte räcker till en godtagbar försörjning.

Långvarigt behov av socialbidrag

Det långvariga behovet av socialbidrag ökade under 1990-talet. Enligt Socialstyrelsen stod år 1997 det långvariga socialbidragstagandet för 60 procent av kostnaden för hela socialbidragssystemet. Utrikes födda och ungdomar är klart överrepresenterade bland hushåll med långvariga behov av socialbidrag. Särskilt gäller detta för gruppen nyanlända invandrare. Oroande i detta sammanhang är även att många barnfamiljer är långvarigt beroende av socialbidrag. År 1996 levde 120 000 barn i sådana familjer.¹¹

Den finansieringslösning som statsmakten har valt för det kommunala flyktingmottagandet, där kommunerna kan välja att betala ut socialbidrag i stället för introduktionsbidrag under flyktingens etableringsfas i Sverige, är ett problem enligt socialtjänstens utredning. I de fall kommunerna väljer socialbidrag är grundproblemet att flyktingen inte ges några incitament att öka sina inkomster eftersom regelverket anvisar att socialbidrag ska minska vid ökade inkomster. Socialtjänstutredningen anser att det vid handläggningen av introduktionsersättningen till nyinvandrade ska vara tydligt att det är en ersättning för det introduktionsprogram den enskilde deltar i och inte ett bidrag.¹²

I många områden där långtidsarbetslösheten är hög kan det dessutom finnas en dold arbetslöshet bland kvinnor med utländsk bakgrund. Utredningar och avhandlingar som t.ex. Svenska Kommunförbundets rapport *Åt var och en efter behov* och Christian Kullbergs avhandling *Socialt arbete som kommunikativ praktik* visar att det finns starka tendenser till att kvin-

10 Se Prop 1997/98:165 8.3 *En sammanhållen verksamhet med åtgärder för arbetslösa inom utsatta stadsdelar*, sid. 84.

11 SOU 1999:97 *Socialtjänstutredningen*, 7.1 Socialbidraget under 1990-talet.

12 SOU 1999:97 *Socialtjänstutredningen*, 7.3 Flyktingar.

nor och män behandlas olika i kontakterna med socialtjänsten. Dessa olikheter förstärker traditionella könsrollsmönster och riskerar att fungera som fattigdomsfällor och befästa behovet av bidrag, särskilt för kvinnor.¹³

Många av de personer som får socialbidrag är, som redan nämnts, de som har haft svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden och inte fått del av de generella trygghetssystem som ger försörjning i samband med tillfälliga inkomstbortfall. Detta har i stor utsträckning berört ungdomar och utrikes födda med bristande utbildning, yrkeskompetens eller arbetslivserfarenhet.¹⁴ Även en hög andel av ensamstående föräldrar med otillräckliga inkomster är under kortare eller längre perioder beroende av socialbidrag för försörjningen.

Försörjning genom förtidspension

I Storstadspromissionen (Prop 97/98:165) framhåller man att både svenska och internationella studier visar att hälsa följer den socioekonomiska klasstillhörigheten. Därmed är det ganska naturligt att förvänta sig dålig hälsa i de utsatta områdena i storstäderna. Den åldersstandardiserade andelen förtidspensionärer är mer än fem gånger så hög i de fattigaste bostadsområdena som i de rikaste. Mellan åren 1984 och 1993 ökade den åldersstandardiserade andelen förtidspensionärer i låginkomstområdena med 20 procent och år 1993 var den 50 procent högre än genomsnittet i regionen.¹⁵

I storstadssatsningens områden är andelen personer som de senaste decennierna kommit till Sverige från länder utanför Västeuropa mycket hög. Denna speciella grupp har stora hälso- och sociala problem. Socialstyrelsen säger i Folkhälsorapport 2001 att flyktingar och deras anhöriga ofta har upplevt omskakande händelser som krig, våld och förlust av anhöriga. De har också haft stora problem på arbetsmarknaden under 1990-talet då arbetslösheten har varierat mellan 30 och 70 procent i olika grupper av utlandsfödda. Ängslan, oro, ångest och sömnproblem är vanligare bland utlandsfödda i Sverige än bland infödda svenskar. Besvären ökar i omfattning med ursprungslandets geografiska avstånd till Sverige och är särskilt framträdande bland invandrare med utomeuropeiskt ursprung.

Socialstyrelsen framhåller i *Social rapport 2001* att en svag ställning på arbetsmarknaden är en riskfaktor för att hamna i en socialt utsatt situation. Analyserna tyder på att det framför

13 Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, 8.7 En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett könsperspektiv.

14 Direktiv 1997:109 till Socialtjänstutredningen.

15 Prop. 97/98:165 Kapitel 3.11 Segregationen i storstäderna.

allt är de som har en mycket svag eller obefintlig anknytning till arbetsmarknaden som drabbas av problem också på andra områden, t.ex. ohälsa.

Ohälsa som en följd av sociala problem är alltså av stor omfattning i storstadssatsningens områden. Som tidigare nämnts är i dessa områden rundgången omfattande mellan samhällets olika stödformer för människor i utsatta situationer som socialtjänst, sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa. Sjukligheten och de sociala problemen är en bidragande orsak till att arbetslösheten hålls på en hög nivå. Goda rehabiliteringsinsatser och god samordning av rehabiliteringsinsatser från samhällets sida kan resultera i att färre går till förtidspension av dem utanför arbetsmarknaden än som annars skulle ha gjort det. Samhället har då bidragit till att stödja dem som har det svårast att få arbete. Stöd till dem som har det svårast att få arbete är ett av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska målen.¹⁶

Sysselsättning – målen i arbetsmarknads- och storstadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken bygger på arbets- och kompetenslinjen. Arbetslösheten skall minskas, huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning som ger ökade möjligheter till arbete. Det har skett en förändring i arbetsmarknadspolitiken de senaste åren mot en mer tillväxtfrämjande inriktning men samtidigt har insatserna för dem som har det som svårast att få arbete förstärkts. Arbetsmarknadspolitiken inriktas nu på att fullt ut ta tillvara arbetskraftsutbudet.

Att öka de arbetslösas kunskaper och stödja dem som har svårast att få arbete är två av arbetsmarknadspolitikens huvudmål för 2001. Med ökade kunskaper underlättas omställningen på arbetsmarknaden samtidigt som den enskildes ställning stärks.

Storstadskommittén framhöll i sitt betänkande att många arbetslösa ungdomar hamnar i en olycklig rundgång mellan perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i åtgärder. Den aktuella gruppen av ungdomar har ett stort behov av kompetensutveckling för att kunna leva upp till arbetsmarknadens krav. En del ungdomar är heller inte studiemotiverade och har inte fullföljt sin skolgång, vilket ställer speciella krav på kompetensutvecklande insatser, inte enbart i form av teoretiska studier. Betydelsen av praktiska kunskaper inom olika serviceyrken är stor, vilket också bör lyftas fram och tillgodoses. För ungdomar som bor i de utsatta stadsdelarna är möjligheten

16 BP 2000/01 *Arbetsmarknadspolitiken* Kapitel 4.3 Mål.

till kontakt med arbetsmarknaden särskilt angeläget eftersom många av dessa har arbetslösa föräldrar.

Storstadspolitikens mål vad gäller ökad sysselsättning och minskat behov av socialbidrag kan jämföras med de övergripande målen för arbetsmarknadspolitik som sammanfattas i budgetpropositionen för 2001. Arbetsmarknadspolitik syftar bl.a. till att:

- motverka långa tider utan arbete
- medverka till att underlätta och stimulera omställning och därigenom öka flexibiliteten på arbetsmarknaden
- öka de arbetslösas kunskaper. Med ökade kunskaper underlättas omställning på arbetsmarknaden samtidigt som den enskildes ställning stärks. Därmed minskar även flaskhalsproblematiken
- stödja dem som har det svårast att få ett arbete

Som ett led i att nå målet fullsysselsättning satte regeringen 1998 upp målet om att andelen reguljärt sysselsatta mellan 20 och 64 år skulle öka från dåvarande knappt 75 procent till 80 procent 2004.

Samverkansavtal

Kommuner som omfattas av storstadsarbetets lokala utvecklingsavtal bör, enligt storstadspropositionen, kunna sluta avtal med länsarbetsnämnden och försäkringskassan i länet om lokal samverkan med utvecklingsprogram för arbetslösa i de berörda områdena. Målet med utvecklingsprogrammen skall vara att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och förhindra en rundgång mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen.¹⁷

De personer som ingår i målgruppen för utvecklingsprogrammen är inskrivna vid arbetsförmedlingen som arbetssökande, aktuella hos kommunens socialtjänst eller hos försäkringskassan. Utgångspunkten för samverkansavtalen på lokal nivå är att effektivt använda både personella och ekonomiska resurser och kompetenser hos de berörda myndigheterna inom ramen för överenskommelsen mellan kommunen och staten. Utvecklingsprogrammen bör vara inriktade på individuell utveckling för de personer som är och riskerar att i långa tider förbli utan reguljärt arbete, eller annan egen försörjning eller som behöver rehabiliterande insatser. De individuella programmen bör utformas i samråd med den enskilde.¹⁸

17 Se Prop. 1997/98:165 8.3 En sammanhållen verksamhet med åtgärder för arbetslösa inom utvalda stadsdelar, sid. 87.

18 Se Prop. 1997/98:165 8.3 *En sammanhållen verksamhet med åtgärder för arbetslösa inom utvalda stadsdelar*, sid. 87.

Mål i de lokala utvecklingsavtalen

I de lokala utvecklingsavtalen finns konkreta, ofta mätbara, mål för vad som ska uppnås i fråga om sysselsättningsgraden och socialbidragstagandet. Vissa kommuner har t.ex. kvantitativa mål för en ökad sysselsättning. På motsvarande sätt har vissa kommuner ställt upp kvantitativa mål för hur socialbidragstagandet skall minska. Flera av kommunerna har även mål för hur mycket inkomsten bland de boende i de utvalda områdena skall öka.

Arbetsmarknadspolitik och socialpolitik – att förhindra långvarigt socialbidragsberoende

En viktig uppgift i arbetsmarknadspolitiken är att ta till vara under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden, det kan vara sådana som varit länge utan arbete och arbetslösa och arbetslösa socialbidragstagare.¹⁹

Socialtjänstutredningen bedömer att utvecklingen under 1990-talet har varit sådan att de som är arbetslösa utan arbetslöshetsersättning också är de som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden och som ofta bedöms som s.k. icke-förmedlingsbara. Enligt en studie från AMS var de största hindren, för dem att de hade otillräcklig skolutbildning och otillräckliga yrkeskvalifikationer. När det gäller dem som ansågs ha svårast att etablera sig på arbetsmarknaden var ålder, utländsk bakgrund och fysiska eller psykiska handikapp de vanligast förekommande orsakerna.²⁰

De arbetssökande som arbetsförmedlingen bedömer som ej förmedlingsbara får inte någon eller begränsad service. Dessa s.k. icke-förmedlingsbara borde dock få tillgång till de arbetsmarknadspolitiska programmen – som ofta just är knutna till arbetsmarknaden – i form av praktik, utbildning, arbetsträning eller arbete. Detta är en förutsättning för den sociala rehabiliteringen.²¹

De långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen och socialbidragstagarna utan arbete får i dagsläget en låg andel av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa grupper av arbetssö-

19 Se Prop. 1999/00:98 *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*, 6 Arbetsmarknadspolitiken under 2000-talet, sid. 42.

20 SOU 1999:97 *Socialtjänstutredningen*, 7.1 Socialbidraget under 1990-talet.

21 SOU 1999:97 *Socialtjänstutredningen*, 7.1 Socialbidraget under 1990-talet.

kande bör ha en andel av programmen som motsvarar deras utsatthet på arbetsmarknaden.²²

De som har socialbidrag får i lägre utsträckning än övriga arbetslösa arbete och börjar i lägre utsträckning studera. Det talar för att de har större behov av arbetsmarknadsåtgärder och utbildningsinsatser än övriga arbetslösa. I praktiken deltar de som har socialbidrag i mindre omfattning och under kortare tid i arbetsmarknadspolitiska program än övriga arbetslösa. Skillnaderna mellan socialbidragstagare och personer som är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa är särskilt tydliga för dem som haft ersättning under lång tid. En starkt bidragande orsak till att de som har socialbidrag inte deltar i program i samma omfattning som övriga arbetslösa är att de inte kontinuerligt är registrerade som arbetssökande hos arbetsförmedlingen trots att de i praktiken är arbetslösa.²³

Enligt Ds 1999:54, *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, bör de aktiviteter som inom arbetsmarknadspolitiken genomförs för att motverka långvarigt socialbidragsberoende bland personer med utländsk bakgrund utformas så att de utgör ett stöd för integrationsprocessen. Aktiviteter som ger deltagarna möjlighet att skaffa sig svenska kontakter och utveckla kunskaperna i svenska språket är särskilt betydelsefulla i detta sammanhang.²⁴ Samma utredning (Ds 1999:54) har också visat att det bland de arbetslösa finns ett stort antal personer som har sin försörjning genom socialbidrag utan egentliga andra sociala problem än arbetslöshet. Det är utredningens bedömning att dessa personer, genom sammanhållna program och starkt individualiserade åtgärder, skulle kunna ges stora möjligheter att komma in och befästa en ställning på arbetsmarknaden.

Den förbättrade situationen på arbetsmarknaden har bidragit till att 1990-talets utveckling med ökade socialbidrag har vänt. Kommunernas möjligheter att kräva deltagande i kompetenshöjande åtgärder, med eller utan samverkan med arbetsförmedlingen, kan också haft en viss inverkan. Ett bra exempel på samarbete mellan kommunen och arbetsförmedlingen är den s.k. ungdomsgarantin. Inom ramen för denna kan kommunerna i samarbete med arbetsförmedlingen i stället för soci-

22 Se Prop. 1999/00:98 *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*, 6 Arbetsmarknadspolitiken under 2000-talet, sid. 43.

23 Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, 6.5 Slutsatser från Stockholmsstudien, sid. 86.

24 Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, 8.8 En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett integrationsperspektiv, sid. 108.

albidrag erbjuda ungdomar en meningsfull och kompetenshöjande sysselsättning.²⁵

Efter beslutet om storstadspolitiken 1998 har ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program införts – aktivitetsgarantin. Bakgrunden till införandet av aktivitetsgarantin är att de långtidsinskrivna, dvs. de som varit inskrivna mer än två år på arbetsförmedlingen utan arbete, har ökat dramatiskt under 1990-talet. Enbart ca tre procent av de långtidsinskrivna får jobb varje månad. Viktiga mål för regeringen är att de långtidsinskrivna, och de som löper risk att bli långtidsinskrivna, skall ha det stöd och den möjlighet till kompetensuppbyggnad som krävs för att de åter skall få ett arbete. För att få möjlighet att komma i fråga för de nya jobben krävs det att de får tillgång till insatserna inom aktivitetsgarantin.

Indikatorer för sysselsättning och socialbidrag

Sysselsättning

Integrationsverkets databas STATIV innehåller uppgifter om sysselsättningsgrad. Eftersom dessa uppgifter för år 2000 inte är tillgängliga förrän 2002 används i denna rapport arbetslöshetsstatistik från AMS:s databas för att beskriva hur arbetsmarknadssituationen i de berörda bostadsområdena utvecklats under de senaste åren.

Den arbetslöshetsstatistik som används visar andelen av befolkningen 20–64 år som är inskrivna på arbetsförmedlingen och utan arbete. Denna statistik används av AMS för att illustrera arbetsmarknadsläget i olika delar av landet och har föreslagits av AMS som en indikator för sysselsättningsutvecklingen. Det bör påpekas att statistiken endast omfattar de personer som är registrerade hos arbetsförmedlingen. Till skillnad från AMS arbetslöshetstal ingår i det tal som här redovisas alla inskrivna på arbetsförmedlingen utan arbete, dvs. utöver arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program²⁶ även personer som inte omedelbart kan påbörja ett arbete, t.ex. de som läser SFI eller studerar. Vidare ingår personer som trots omfattande insatser från arbetsförmedlingens sida inte har kunnat få eller bedömts kunna få arbete men som ändå vill stå kvar som sökande.

25 SOU 1999:97 *Socialtjänstutredningen*, Sammanfattning, Socialtjänstens arbetsmarknadspolitiska roll.

26 Här ingår deltagare i samtliga arbetsmarknadspolitiska program, utom anställning med lönebidrag för arbetshandikappade och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare eller i SAMHALL.

En jämförelse av utvecklingen av sysselsättningsgraden med andelen arbetslösa enligt definitionen ovan för åren 1997–1998 visar att en ökning av sysselsättningsgraden motsvaras av en minskning av andelen arbetslösa. Detta gäller oavsett om man studerar de olika kommunerna eller de enskilda områden som berörs av storstadsarbetet.

I tabell 2.1–5 redovisas det ovan beskrivna arbetslöshetstalet som andel av befolkningen 20–64 år för åren 1998–2000. Statistiken är beräknad som ett genomsnitt för respektive år. Statistiken redovisas dels för de av storstadssatsningen berörda områdena och för övriga kommun-/stadsdelar, dels för respektive kommun i sin helhet.

I bilaga 2 beskrivs hur datamaterialet från AMS avgränsats med hjälp av postnummer utifrån de områden som berörs av storstadsarbetet.

Den enda metod att identifiera personer med utländsk bakgrund i AMS databas är genom medborgarskapet. AMS använder vanligtvis utomnordiska medborgare som en definition för arbetssökande med utländsk bakgrund.

Andelen arbetslösa, utvecklingen 1998–2000

Mellan 1998 och 2000 har andelen arbetslösa minskat i samtliga sju storstadskommuner. Denna utveckling har, utan undantag, även de 24 områden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen genomgått. I procentenheter räknat har minskningen av andelen arbetslösa varit större i flera av de berörda områdena än i respektive kommuns övriga områden. Arbetslösheten har dock i dessa fall minskat från höga nivåer för år 1998 och skillnaden mellan olika områden inom kommunerna kvarstår i de flesta fall år 2000. Andelen arbetslösa var fortfarande år 2000, med Malmö och Haninge som undantag, minst dubbelt så hög i de av storstadsarbetet berörda områdena jämfört med de omgivande områdena. (se tabell 2.1)

I tabell 2.4 särredovisas uppgifter om utomnordiska medborgare. Skillnaderna i andel arbetslösa mellan storstadsarbetets områden och övriga områden inom kommunerna är för denna del av befolkningen betydligt mindre. Dessa relativt små skillnader har dessutom minskat något mellan 1998 och 2000 i fem av de sju storstadskommunerna. I Södertälje har skillnaden ökat något, dvs. arbetslösheten för de utomnordiska medborgarna har minskat mindre i de berörda områdena än i kommunen i övrigt. I en av kommunerna, Malmö, är andelen arbetslösa bland de utomnordiska medborgarna t.o.m. något lägre i de berörda områdena sammantaget.

Tabell 2.1
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998, 1999 och 2000, samt förändringen i procentenheter, hela befolkningen.

	1998		1999		2000		1998–2000		
	Arbetslösa + i program i % av be-folkningen	Antal arbetslösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be-folkningen	Antal arbetslösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be-folkningen	Antal arbetslösa + i program	Förändring, procent-enheter		
Huddinge	Berörda områden	10	1 418	9	1 251	7	946	-3	
	Övriga områden	5	1 787	4	1 561	3	1 096	-2	
	Kommunen totalt	6	3 205	6	2 812	4	2 041	-2	
Botkyrka	Berörda områden	15	3 071	13	2 705	10	2 027	-5	
	Övriga områden	6	1 393	5	1 105	4	946	-2	
	Kommunen totalt	10	4 464	9	3 810	7	2 972	-3	
Haninge	Berörda områden	11	665	10	567	7	422	-4	
	Övriga områden	7	2 507	6	2 070	4	1 445	-3	
	Kommunen totalt	8	3 172	6	2 636	4	1 867	-3	
Stockholm	Berörda områden	19	6 459	16	5 429	13	4 225	-7	
	Övriga områden	7	30 832	6	25 628	4	18 416	-3	
	Kommunen totalt	8	37 290	7	31 057	5	22 642	-3	
Södertälje	Berörda områden	17	1 872	14	1 517	12	1 277	-5	
	Övriga områden	8	2 658	5	1 882	4	1 459	-3	
	Kommunen totalt	10	4 530	7	3 400	6	2 737	-4	
Malmö	Berörda områden	21	8 257	18	7 112	17	6 618	-4	
	Övriga områden	13	14 138	11	12 457	10	11 231	-3	
	Kommunen totalt	15	22 395	13	19 569	12	17 848	-3	
Göteborg	Berörda områden	26	4 291	24	3 967	22	3 607	-4	
	Övriga områden	12	30 937	10	27 268	9	22 725	-3	
	Kommunen totalt	13	35 228	11	31 235	9	26 331	-3	
Totalt	Berörda områden	19	26 032	16	22 547	14	19 121	-5	
	Övriga områden	9	84 250	8	71 971	6	57 317	-3	
	Kommunen totalt	10	110 283	9	94 518	7	76 438	-3	

Tabell 2.1 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Förändring- percent- enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	12	699	11	619	8	447	-4	
Vårby	10	413	9	381	7	298	-3	
V. Skogås	8	306	7	251	5	200	-3	
Botkyrka								
Alby	16	1 047	13	853	10	642	-6	
Fittja	20	800	19	763	14	577	-6	
Hall-Norsb	12	1 224	10	1 088	8	807	-4	
Haninge								
Jordbro	11	665	10	567	7	422	-4	
Stockholm								
Husby	22	1 499	18	1 209	13	885	-9	
Rågsved	13	683	12	629	11	602	-2	
Rinkeby	21	1 728	18	1 470	13	1 111	-7	
Skärholmen	16	607	13	500	12	459	-4	
Tensta	21	1 942	17	1 621	12	1 169	-8	
Södertälje								
Fornhöjden	13	269	11	225	9	186	-4	
Geneta	18	474	15	386	13	325	-6	
Hovsjö	20	543	16	430	13	350	-7	
Ronna	17	586	14	477	12	417	-5	
Malmö								
Fosie	22	2 966	19	2 681	18	2 486	-3	
Hyllie	19	1 177	17	1 036	17	1 019	-3	
Rosengård	26	1 997	20	1 546	19	1 458	-7	
Göteborg								
Södra Innerstan	18	2 117	15	1 849	14	1 654	-4	
Bergsjön	24	1 805	22	1 670	20	1 506	-4	
Gårdsten	27	858	25	791	22	703	-5	
Hjällbo	30	992	28	923	26	857	-4	
N. Biskopsgården	27	636	25	582	23	542	-4	

Tabell 2.2
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998, 1999 och 2000, samt förändringen i procentenheter, män.

	1998			1999			2000			1998–2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Förändring, percent- enheter	Förändring, percent- enheter
Huddinge	12	781	Berörda områden	10	703	8	531	-4			
	5	915	Övriga områden	4	781	3	571	-2			
	7	1 697	Kommunen totalt	6	1 483	4	1 102	-2			
Botkyrka	16	1 674	Berörda områden	14	1 467	10	1 103	-5			
	7	738	Övriga områden	5	587	4	493	-2			
	11	2 412	Kommunen totalt	9	2 055	7	1 596	-4			
Haninge	12	353	Berörda områden	10	291	7	213	-5			
	7	1 294	Övriga områden	6	1 038	4	722	-3			
	8	1 647	Kommunen totalt	6	1 328	4	935	-3			
Stockholm	23	3 930	Berörda områden	20	3 359	15	2 534	-8			
	8	16 206	Övriga områden	6	13 536	5	9 876	-3			
	9	20 135	Kommunen totalt	7	16 894	5	12 410	-3			
Södertälje	19	1 066	Berörda områden	15	863	13	706	-6			
	8	1 481	Övriga områden	6	1 033	5	792	-4			
	11	2 547	Kommunen totalt	8	1 896	6	1 498	-5			
Malmö	25	5 032	Berörda områden	22	4 317	20	4 052	-5			
	14	7 470	Övriga områden	12	6 620	11	5 972	-3			
	17	12 502	Kommunen totalt	15	10 938	14	10 024	-3			
Göteborg	31	2 672	Berörda områden	29	2 462	26	2 264	-5			
	12	16 581	Övriga områden	11	14 714	9	12 352	-3			
	14	19 253	Kommunen totalt	12	17 176	10	14 616	-3			
Totalt	22	15 508	Berörda områden	19	13 461	16	11 402	-6			
	10	44 685	Övriga områden	8	38 309	7	30 778	-3			
	11	60 192	Kommunen totalt	10	51 770	8	42 180	-3			

Tabell 2.2 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Förändring, percent- enheter	Antal arbets- lösa + i program
Huddinge								
	Flemingsberg	14	392	13	367	9	261	-5
	Vårby	11	224	10	198	8	161	-3
	V. Skogås	9	166	8	138	6	109	-3
Botkyrka								
	Alby	18	580	15	483	11	355	-7
	Fittja	21	447	20	433	16	332	-5
	Hall-Norsb	12	647	11	552	8	415	-4
Haninge	Jordbro	12	353	10	291	7	213	-5
Stockholm								
	Husby	26	915	21	738	15	526	-11
	Rågsved	15	408	14	381	13	356	-2
	Rinkeby	25	1 070	22	930	16	673	-9
	Skärholmen	18	341	15	281	13	241	-5
	Tensta	25	1 195	22	1 029	16	737	-10
Södertälje								
	Fornhöjden	16	164	13	132	10	107	-6
	Geneta	21	279	18	234	14	182	-7
	Hovsjö	21	309	17	251	14	201	-7
	Ronna	18	313	14	246	12	215	-6
Malmö								
	Fosie	26	1 777	23	1 617	22	1 496	-4
	Hyllie	23	681	20	590	20	590	-3
	Rosengård	36	1 340	27	1 026	26	972	-10
Göteborg								
	Södra Innerstan	20	1 235	17	1 084	16	994	-4
	Bergsjön	28	1 124	26	1 047	24	976	-4
	Gårdsten	32	546	30	500	26	432	-7
	Hjällbo	38	620	34	558	33	535	-5
	N. Biskopsgården	32	382	29	356	27	321	-5

Tabell 2.3
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998, 1999 och 2000, samt förändringen i procentenheter, kvinnor.

	1998			1999			2000			1998–2000 Förändring, procent- enheter
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	
Huddinge	Berörda områden	9	637	8	548	6	415	-3		
	Övriga områden	5	871	4	781	3	525	-2		
	Kommunen totalt	6	1 508	5	1 329	4	940	-2		
Botkyrka	Berörda områden	14	1 398	12	1 238	9	924	-5		
	Övriga områden	6	654	5	518	4	453	-2		
	Kommunen totalt	10	2 052	8	1 755	6	1 376	-3		
Haninge	Berörda områden	11	312	10	276	7	209	-4		
	Övriga områden	7	1 213	6	1 032	4	723	-3		
	Kommunen totalt	7	1 525	6	1 308	4	932	-3		
Stockholm	Berörda områden	15	2 529	13	2 071	10	1 692	-5		
	Övriga områden	7	14 626	6	12 092	4	8 540	-3		
	Kommunen totalt	7	17 155	6	14 163	4	10 232	-3		
Södertälje	Berörda områden	15	806	12	654	11	572	-4		
	Övriga områden	7	1 178	5	849	4	667	-3		
	Kommunen totalt	9	1 983	7	1 503	6	1 239	-3		
Malmö	Berörda områden	16	3 225	14	2 794	13	2 565	-3		
	Övriga områden	12	6 667	11	5 837	10	5 259	-3		
	Kommunen totalt	13	9 892	12	8 631	10	7 824	-3		
Göteborg	Berörda områden	21	1 619	19	1 505	17	1 343	-3		
	Övriga områden	11	14 356	10	12 554	8	10 373	-3		
	Kommunen totalt	11	15 975	10	14 059	8	11 716	-3		
Totalt	Berörda områden	15	10 525	13	9 087	11	7 720	-4		
	Övriga områden	9	39 565	7	33 662	6	26 539	-3		
	Kommunen totalt	9	50 090	8	42 748	6	34 259	-3		

Tabell 2.3 forts,

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Förändring, percent- enheter	Antal arbets- lösa + i program
Huddinge								
	Flemingsberg	11	307	9	252	7	186	-4
	Vårby	9	189	9	183	7	137	-3
	V. Skogås	7	140	6	113	5	92	-3
Botkyrka	Alby	15	467	12	370	9	287	-6
	Fittija	19	353	17	330	13	245	-6
	Hall-Norsb	11	578	10	537	7	392	-4
Haninge	Jordbro	11	312	10	276	7	209	-4
Stockholm	Husby	19	584	15	472	11	359	-7
	Rågsved	11	275	10	249	9	246	-1
	Rinkeby	16	658	13	540	11	438	-5
	Skärholmen	13	266	11	218	11	218	-2
	Tensta	16	747	13	592	9	432	-7
Södertälje	Fornhöjden	10	104	9	93	8	79	-3
	Geneta	15	195	12	152	11	143	-4
	Hovsjö	18	234	14	179	11	149	-7
	Ronna	16	272	14	230	12	201	-4
Malmö	Fosie	17	1 189	15	1 063	14	990	-3
	Hyllie	16	497	14	446	14	429	-2
	Rosengård	17	657	14	520	13	486	-5
Göteborg	Södra Innerstan	15	883	13	765	11	660	-4
	Bergsjön	19	681	17	623	15	530	-4
	Gårdsten	21	312	19	291	18	271	-3
	Hjällbo	22	372	22	365	19	322	-3
	N. Biskopsgården	23	254	20	226	20	221	-3

Tabell 2.4
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998, 1999 och 2000, samt förändringen i procentenheter, utomnordiska medborgare.

	1998			1999			2000			Förändring, percent- enheter
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	1998–2000		
Huddinge	Berörda områden	571	19	503	15	395	-7			
	Övriga områden	257	17	234	13	187	-5			
	Kommunen totalt	828	18	736	14	582	-6			
Botkyrka	Berörda områden	1 307	26	1 157	19	847	-10			
	Övriga områden	183	14	138	12	125	-6			
	Kommunen totalt	1 489	24	1 295	18	971	-10			
Haninge	Berörda områden	238	23	206	17	154	-9			
	Övriga områden	390	18	314	13	233	-9			
	Kommunen totalt	628	19	521	14	387	-9			
Stockholm	Berörda områden	3 413	26	2 868	21	2 268	-10			
	Övriga områden	5 099	18	4 578	14	3 544	-6			
	Kommunen totalt	8 511	21	7 446	16	5 812	-7			
Södertälje	Berörda områden	475	32	441	31	432	-3			
	Övriga områden	267	15	205	15	201	-5			
	Kommunen totalt	742	24	645	23	634	-4			
Malmö	Berörda områden	2 716	24	2 121	20	1 774	-11			
	Övriga områden	1 732	26	1 390	21	1 142	-11			
	Kommunen totalt	4 447	25	3 511	20	2 916	-11			
Göteborg	Berörda områden	2 304	37	1 979	31	1 627	-13			
	Övriga områden	5 778	30	5 003	23	3 883	-11			
	Kommunen totalt	8 082	32	6 982	25	5 510	-12			
Totalt	Berörda områden	11 023	27	9 274	22	7 497	-10			
	Övriga områden	13 706	22	11 861	18	9 315	-8			
	Kommunen totalt	24 729	24	21 135	19	16 811	-9			

Tabell 2.4 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Förändring, percent- enheter	Antal arbets- lösa + i program
Huddinge								
Flemingsberg	27	326	23	275	17	209	-10	
Vårby	17	167	17	165	13	128	-4	
V. Skogås	18	78	14	63	13	58	-5	
Botkyrka								
Alby	31	497	26	410	18	286	-13	
Fittja	29	427	28	419	21	307	-8	
Hall-Norsb	29	382	25	328	19	255	-10	
Haninge								
Jordbro	27	238	23	206	17	154	-9	
Stockholm								
Husby	35	674	29	544	22	412	-14	
Rågsved	23	276	22	261	23	275	0	
Rinkeby	30	1 116	25	925	18	680	-12	
Skärholmen	33	313	27	260	26	253	-6	
Tensta	31	1 033	26	878	20	648	-12	
Södertälje								
Fornhöjden	32	82	33	82	32	80	-1	
Geneta	41	109	37	98	37	98	-4	
Hovsjö	33	145	30	133	28	123	-5	
Ronna	33	139	30	127	31	131	-2	
Malmö								
Fosie	33	882	29	767	25	665	-8	
Hyllie	35	371	29	300	25	264	-10	
Rosengård	32	1 027	21	674	17	543	-15	
Göteborg								
Södra Innerstan	22	436	19	379	15	302	-7	
Bergsjön	42	886	37	764	30	633	-12	
Gårdsten	46	406	41	363	33	288	-13	
Hjällbo	44	614	38	528	32	444	-12	
N. Biskopsgården	43	398	35	323	28	263	-15	

Tabell 2.5
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998, 1999 och 2000, samt förändringen i procentenheter, nordiska medborgare.

	1998			1999			2000			1998–2000	
	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Arbetslösa + i program i % av be- folkningen	Antal arbets- lösa + i program	Berörda områden	Förändring, percent- enheter	Förändring, percent- enheter
Huddinge	8	847	Berörda områden	7	748	5	551	551	-3	-3	
	4	1 529	Övriga områden	4	1 328	3	909	909	-2	-2	
	5	2 376	Kommunen totalt	5	2 076	3	1 459	1 459	-2	-2	
Botkyrka	11	1 765	Berörda områden	9	1 548	7	1 180	1 180	-4	-4	
	6	1 210	Övriga områden	5	967	4	821	821	-2	-2	
	8	2 974	Kommunen totalt	7	2 515	5	2 001	2 001	-3	-3	
Haninge	9	427	Berörda områden	7	360	5	268	268	-3	-3	
	6	2 117	Övriga områden	5	1 755	4	1 212	1 212	-3	-3	
	6	2 544	Kommunen totalt	5	2 116	4	1 480	1 480	-3	-3	
Stockholm	14	3 046	Berörda områden	11	2 562	9	1 958	1 958	-5	-5	
	6	25 733	Övriga områden	5	21 050	4	14 872	14 872	-3	-3	
	7	28 779	Kommunen totalt	6	23 612	4	16 830	16 830	-3	-3	
Södertälje	15	1 397	Berörda områden	11	1 077	9	845	845	-6	-6	
	7	2 391	Övriga områden	5	1 678	4	1 258	1 258	-3	-3	
	9	3 788	Kommunen totalt	6	2 754	5	2 103	2 103	-4	-4	
Malmö	18	5 541	Berörda områden	16	4 991	16	4 844	4 844	-2	-2	
	12	12 406	Övriga områden	11	11 067	10	10 089	10 089	-2	-2	
	13	17 947	Kommunen totalt	12	16 058	11	14 932	14 932	-2	-2	
Göteborg	18	1 987	Berörda områden	18	1 988	18	1 980	1 980	0	0	
	10	25 159	Övriga områden	9	22 265	8	18 842	18 842	-3	-3	
	10	27 146	Kommunen totalt	9	24 253	8	20 822	20 822	-2	-2	
Totalt	14	15 010	Berörda områden	13	13 273	11	11 624	11 624	-3	-3	
	8	70 544	Övriga områden	7	60 110	6	48 003	48 003	-3	-3	
	9	85 554	Kommunen totalt	7	73 383	6	59 627	59 627	-3	-3	

Socialbidragstagare

De uppgifter som STATIV innehåller om andelen socialbidragstagare är på samma sätt som för sysselsättningsgraden inte tillgängliga förrän år 2002 vad gäller situationen t.o.m. år 2000. I denna rapport används därför en alternativ indikator som också speglar utvecklingen inom målområdet minskat socialbidragsberoende.

Som tidigare nämnts understryker storstadspropositionen problemet med att en stor andel av de arbetslösa i de utvalda områdena saknar ersättning från arbetslöshetskassa. Därmed kan man också anta att behovet av försörjning via socialbidrag är större bland de arbetslösa än det annars skulle vara. Antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknar arbetslöshetskassa antas därför ge en indikation om hur stort behovet av socialbidrag är.

Som indikator för hur andelen socialbidragstagare av befolkningen utvecklas har valts andelen av befolkningen 20–64 år som är utan arbete eller i arbetsmarknadspolitiskt program på arbetsförmedlingen. Andelarna är beräknade som genomsnittstal för respektive år. Endast de som inte hade rätt till ersättning från arbetslöshetskassa ingår i indikatorn. I tabellerna 2.6–2.10 redovisas förändringen, i procentenheter, av denna indikator mellan 1998 och 2000. En negativ förändring av indikatorn pekar alltså på att socialbidragsberoendet minskat.

Många av de arbetslösa i de berörda områdena saknar ersättning från arbetslöshetskassa och är därmed i stor utsträckning i behov av socialbidrag under lång tid för sin försörjning. Enligt uppgifter från 1997 och 1998 var antalet socialbidragstagare ungefär dubbelt så stort som det genomsnittliga antalet utan arbete eller i arbetsmarknadspolitiskt program utan rätt till arbetslöshetsersättning. En förklaring till detta kan vara att de som saknar ersättning från arbetslöshetskassan inte är inskrivna på arbetsförmedlingen. En annan förklaring är att personer med försörjning genom t.ex. arbete räknas som socialbidragstagare i statistiken om en annan i hushållet har socialbidrag.

Den valda indikatorn visar på förändringar i andelen som har rätt till arbetslöshetsersättning, vilket i sig är ett viktigt mått när det gäller hur många som kommit in på arbetsmarknaden och som har möjlighet att försörja sig genom lön eller arbetslöshetsersättning.

Andelen arbetslösa utan arbetslöshetskassa – utvecklingen 1998–2000

I många fall liknar tendenserna i tabellerna 2.6–2.10 tendenserna i tabellerna 2.1–2.5. Andelen arbetslösa utan rätt till arbetslöshetsersättning har minskat i samtliga kommuner och områden (med ett undantag) som berörs av storstadsarbetet. Därmed bör också behovet av socialbidrag ha minskat i dessa områden mellan åren 1998 och 2000. I de berörda områdena har dock andelen minskat från relativt höga tal. Skillnaderna mellan de olika områdena i respektive kommun kvarstår i regel. I några fall var de t.o.m. större år 2000 än 1998.

Vad gäller de utomnordiska medborgarna är minskningen av andelen arbetslösa utan rätt till arbetslöshetsersättning i de berörda områdena dock tillräckligt stor i relation till de övriga områdena för att något minska även skillnaderna mellan de olika områdena inom respektive kommun. Denna utveckling är särskilt tydlig i Botkyrka och Haninge. Ett undantag i detta sammanhang är Södertälje, där andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning har ökat under mätperioden, framförallt i Ronna och Geneta (se tabell 2.9).

Tabell 2.6
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998–2000, samt förändringen i procentenheter, samtliga.

	1998		1999		2000		1998–2000 Förändring, procent- enheter
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	
Huddinge							
Berörda områden	4	508	3	423	3	340	-1
Övriga områden	1	451	1	381	1	249	-1
Kommunen totalt	2	959	2	804	1	589	-1
Botkyrka							
Berörda områden	5	1 125	5	991	3	729	-2
Övriga områden	1	302	1	239	1	204	0
Kommunen totalt	3	1 426	3	1 231	2	934	-1
Haninge							
Berörda områden	4	241	3	200	2	133	-2
Övriga områden	2	618	1	446	1	345	-1
Kommunen totalt	2	859	2	647	1	478	-1
Stockholm							
Berörda områden	9	2 992	8	2 523	6	2 098	-3
Övriga områden	2	9 339	2	7 677	1	5 525	-1
Kommunen totalt	3	12 331	2	10 201	2	7 623	-1
Södertälje							
Berörda områden	6	620	5	528	4	485	-1
Övriga områden	2	654	1	484	1	354	-1
Kommunen totalt	3	1 274	2	1 011	2	839	-1
Malmö							
Berörda områden	8	3 124	6	2 359	5	2 100	-3
Övriga områden	3	3 181	2	2 457	2	2 095	-1
Kommunen totalt	4	6 304	3	4 816	3	4 195	-1
Göteborg							
Berörda områden	12	2 037	11	1 839	10	1 642	-2
Övriga områden	3	8 956	3	7 965	2	6 372	-1
Kommunen totalt	4	10 994	3	9 804	3	8 014	-1
Totalt							
Berörda områden	8	10 647	6	8 863	5	7 527	-2
Övriga områden	3	23 501	2	19 650	2	15 145	-1
Kommunen totalt	3	34 147	3	28 513	2	22 673	-1

Tabell 2.6 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Förändring Procent-enheter	
Huddinge								
		Flemingsberg						
	5	276	4	218	3	179	-2	
	3	134	3	129	2	90	-1	
	3	98	2	77	2	71	-1	
Botkyrka								
		V. Skogås						
	6	385	5	300	4	229	-2	
	8	337	9	344	6	245	-2	
	4	403	3	347	2	255	-1	
Haninge								
	4	241	3	200	2	133	-2	
Stockholm								
	9	577	7	472	6	378	-3	
	6	297	6	296	6	322	0	
	10	856	9	719	7	549	-4	
	9	328	7	256	7	256	-2	
	10	933	8	781	6	594	-4	
Södertälje								
	5	102	5	101	4	84	-1	
	5	140	5	118	4	106	-1	
	6	177	5	147	5	126	-2	
	6	202	5	161	5	169	-1	
Malmö								
	7	1 016	6	837	5	735	-2	
	6	364	5	280	4	271	-2	
	13	993	9	650	8	595	-5	
	6	751	5	592	4	500	-2	
Göteborg								
	11	841	10	748	9	679	-2	
	13	399	12	379	10	321	-2	
	16	516	14	467	13	418	-3	
	12	282	10	244	10	225	-2	
		N. Biskopsgården						

Tabell 2.7
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998–2000, samt förändringen i procentenheter, män.

	1998		1999		2000		1998–2000 Förändring, procent- enheter
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	
Huddinge							
Berörda områden	4	260	3	228	3	183	-1
Övriga områden	1	230	1	187	1	129	-1
Kommunen totalt	2	490	2	414	1	312	-1
Botkyrka							
Berörda områden	5	556	5	480	3	351	-2
Övriga områden	1	160	1	126	1	102	-1
Kommunen totalt	3	716	3	605	2	452	-1
Haninge							
Berörda områden	4	117	3	94	2	58	-2
Övriga områden	2	309	1	217	1	165	-1
Kommunen totalt	2	426	1	311	1	223	-1
Stockholm							
Berörda områden	10	1 731	9	1 496	7	1 179	-3
Övriga områden	3	5 281	2	4 372	2	3 197	-1
Kommunen totalt	3	7 012	3	5 868	2	4 377	-1
Södertälje							
Berörda områden	6	343	5	285	5	253	-2
Övriga områden	2	343	1	244	1	178	-1
Kommunen totalt	3	686	2	529	2	432	-1
Malmö							
Berörda områden	10	1 916	7	1 457	6	1 268	-3
Övriga områden	3	1 753	3	1 359	2	1 170	-1
Kommunen totalt	5	3 669	4	2 816	3	2 438	-2
Göteborg							
Berörda områden	14	1 172	12	1 017	11	942	-3
Övriga områden	4	4 723	3	4 165	3	3 337	-1
Kommunen totalt	4	5 895	4	5 182	3	4 279	-1
Totalt							
Berörda områden	9	6 095	7	5 056	6	4 233	-3
Övriga områden	3	12 800	2	10 669	2	8 279	-1
Kommunen totalt	4	18 894	3	15 725	2	12 512	-1

Tabell 2.7 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Förändring, percent- enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	5	145	4	128	4	102	-1	
Vårby	3	68	3	59	2	42	-1	
V. Skogås	3	46	2	41	2	40	0	
Botkyrka								
Alby	6	187	5	153	3	114	-2	
Fittja	8	178	8	176	6	123	-3	
Hall-Norsb	4	191	3	151	2	113	-1	
Haninge								
Jordbro	4	117	3	94	2	58	-2	
Stockholm								
Husby	9	320	7	253	5	192	-4	
Rågsved	6	168	7	179	7	179	0	
Rinkeby	12	517	10	436	7	311	-5	
Skärholmen	9	175	7	137	7	126	-3	
Tensta	12	552	10	491	8	371	-4	
Södertälje								
Formhöjden	6	66	5	56	4	45	-2	
Geneta	6	82	6	73	5	61	-2	
Hovsjö	7	96	6	83	5	68	-2	
Ronna	6	99	4	74	5	80	-1	
Malmö								
Fosie	9	603	7	514	6	443	-2	
Hyllie	7	206	5	155	5	148	-2	
Rosengård	18	665	12	438	10	392	-7	
Göteborg								
Södra Innerstan	7	442	6	350	5	285	-3	
Bergsjön	12	484	10	417	10	408	-2	
Gårdsten	14	238	13	223	11	189	-3	
Hjällbo	18	300	15	242	14	227	-4	
N. Biskopsgården	12	150	11	135	10	118	-3	

Tabell 2.8
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998–2000, samt förändringen i procentenheter, kvinnor.

	1998		1999		2000		1998–2000 Förändring, procent- enheter
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	
Huddinge							
Berörda områden	4	249	3	196	2	156	-1
Övriga områden	1	221	1	194	1	121	-1
Kommunen totalt	2	469	2	390	1	277	-1
Botkyrka							
Berörda områden	6	569	5	512	4	379	-2
Övriga områden	1	141	1	114	1	103	0
Kommunen totalt	3	711	3	625	2	482	-1
Haninge							
Berörda områden	4	124	4	107	3	76	-2
Övriga områden	2	308	1	229	1	180	-1
Kommunen totalt	2	432	2	336	1	255	-1
Stockholm							
Berörda områden	8	1 260	6	1 027	6	919	-2
Övriga områden	2	4 058	2	3 305	1	2 328	-1
Kommunen totalt	2	5 318	2	4 333	1	3 247	-1
Södertälje							
Berörda områden	5	278	5	242	4	232	-1
Övriga områden	2	311	1	240	1	176	-1
Kommunen totalt	3	588	2	482	2	408	-1
Malmö							
Berörda områden	6	1 208	5	903	4	832	-2
Övriga områden	3	1 428	2	1 097	2	925	-1
Kommunen totalt	4	2 636	3	2 000	2	1 757	-1
Göteborg							
Berörda områden	11	865	10	821	9	700	-2
Övriga områden	3	4 234	3	3 801	2	3 035	-1
Kommunen totalt	4	5 099	3	4 622	3	3 735	-1
Totalt							
Berörda områden	7	4 552	6	3 807	5	3 294	-2
Övriga områden	2	10 701	2	8 980	1	6 867	-1
Kommunen totalt	3	15 253	2	12 788	2	10 161	-1

Tabell 2.8 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000 Förändring, percent- enheter
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	
Huddinge							
		Flemingsberg					
		Vårby					
		V. Skogås					
Botkyrka							
		Alby					
		Fittja					
		Hall-Norsb					
Haninge		Jordbro					
Stockholm		Husby					
		Rågsved					
		Rinkeby					
		Skärholmen					
		Tensta					
Södertälje		Formhöjden					
		Geneta					
		Hovsjö					
		Ronna					
Malmö		Fosie					
		Hyllie					
		Rosengård					
		Södra Innerstan					
Göteborg		Bergsjön					
		Gårdsten					
		Hjällbo					
		N. Biskopsgården					

Tabell 2.9
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998–2000, samt förändringen i procentenheter, utomordiska medborgare.

	1998		1999		2000		1998–2000 Förändring, procent- enheter
	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	Ej a- kassa i % av be- folkning	Antal utan a-kassa	
Huddinge							
Berörda områden	11	295	9	248	8	202	-3
Övriga områden	9	120	8	112	6	85	-2
Kommunen totalt	10	415	9	360	7	288	-3
Botkyrka							
Berörda områden	15	678	14	606	10	434	-6
Övriga områden	7	72	6	56	5	54	-2
Kommunen totalt	14	750	12	662	9	488	-5
Haninge							
Berörda områden	12	110	11	96	7	61	-6
Övriga områden	8	147	6	104	5	91	-3
Kommunen totalt	10	257	7	200	6	151	-4
Stockholm							
Berörda områden	18	2 021	16	1 714	13	1 423	-5
Övriga områden	11	2 873	10	2 608	9	2 147	-3
Kommunen totalt	14	4 893	12	4 323	10	3 571	-4
Södertälje							
Berörda områden	18	246	18	250	20	281	3
Övriga områden	10	133	8	102	9	122	-1
Kommunen totalt	14	379	13	351	15	403	1
Malmö							
Berörda områden	17	1 479	11	990	9	778	-8
Övriga områden	12	657	8	432	6	339	-6
Kommunen totalt	15	2 136	10	1 422	8	1 117	-7
Göteborg							
Berörda områden	25	1 347	21	1 101	18	928	-8
Övriga områden	16	2 676	14	2 280	11	1 808	-5
Kommunen totalt	18	4 023	15	3 381	12	2 736	-6
Totalt							
Berörda områden	18	6 176	14	5 005	12	4 107	-6
Övriga områden	13	6 676	11	5 692	9	4 645	-4
Kommunen totalt	15	12 853	12	10 698	10	8 753	-5

Tabell 2.9 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Förändring, procent-enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	15	189	12	144	10	123	-5	
Vårby	7	70	8	75	5	51	-2	
V. Skogås	8	36	7	29	7	29	-2	
Botkyrka								
Alby	15	245	12	189	9	137	-7	
Fittja	16	236	17	250	12	173	-4	
Hall-Norsb	15	197	13	167	9	124	-6	
Haninge								
Jordbro	12	110	11	96	7	61	-6	
Stockholm								
Husby	19	354	15	294	12	236	-6	
Rågsved	15	173	14	160	15	181	1	
Rinkeby	17	629	14	520	11	394	-6	
Skärholmen	24	227	20	188	20	196	-3	
Tensta	19	637	17	553	13	416	-7	
Södertälje								
Fornhöjden	22	55	24	61	23	58	1	
Geneta	18	48	20	54	23	62	5	
Hovsjö	17	75	16	69	17	76	0	
Ronna	16	68	16	66	20	86	4	
Malmö								
Fosie	17	442	13	344	10	269	-7	
Hyllie	14	143	9	98	9	96	-5	
Rosengård	21	659	11	367	9	281	-12	
Göteborg								
Södra Innerstan	12	235	9	182	7	132	-5	
Bergsjön	25	523	21	437	18	379	-7	
Gårdsten	27	236	23	204	18	157	-9	
Hjällbo	27	380	22	303	18	258	-9	
N. Biskopsgården	23	208	17	157	15	134	-8	

Tabell 2.10
Arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning som genomsnittlig andel av befolkningen 20–64 år, för åren 1998–2000, samt förändringen i procentenheter, nordiska medborgare.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Ej a-kassa i % av befolkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av befolkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av befolkning	Antal utan a-kassa	Förändring, procentenheter	Antal utan a-kassa
Huddinge								
Berörda områden	2	213	2	175	1	137	-1	
Övriga områden	1	331	1	269	0	164	0	
Kommunen totalt	1	544	1	444	1	301	-1	
Botkyrka								
Berörda områden	3	446	2	385	2	296	-1	
Övriga områden	1	230	1	184	1	151	0	
Kommunen totalt	2	677	2	569	1	446	-1	
Haninge								
Berörda områden	3	131	2	104	1	73	-1	
Övriga områden	1	471	1	343	1	254	-1	
Kommunen totalt	2	602	1	447	1	327	-1	
Stockholm								
Berörda områden	4	971	4	809	3	675	-1	
Övriga områden	2	6 466	1	5 069	1	3 378	-1	
Kommunen totalt	2	7 437	1	5 878	1	4 053	-1	
Södertälje								
Berörda områden	4	374	3	278	2	204	-2	
Övriga områden	2	521	1	382	1	233	-1	
Kommunen totalt	2	896	2	660	1	437	-1	
Malmö								
Berörda områden	5	1 645	4	1 322	4	1 322	-1	
Övriga områden	2	2 524	2	2 025	2	1 756	-1	
Kommunen totalt	3	4 169	3	3 394	2	3 078	-1	
Göteborg								
Berörda områden	6	690	7	738	6	714	0	
Övriga områden	3	6 281	2	5 686	2	4 564	-1	
Kommunen totalt	3	6 971	2	6 423	2	5 278	-1	
Totalt								
Berörda områden	4	4 471	4	3 858	3	3 420	-1	
Övriga områden	2	16 824	2	13 957	1	10 500	-1	
Kommunen totalt	2	21 295	2	17 815	1	13 920	-1	

Tabell 2.10 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Ej a-kassa i % av be-folkning	Antal utan a-kassa	Förändring, procent-enheter	
Huddinge								
		87	2	74	1	56	-1	
	Flemingsberg							
	Vårby	64	2	54	1	39	-1	
	V. Skogås	62	1	48	1	42	-1	
Botkyrka								
	Alby	140	3	111	2	92	-1	
	Fittja	101	4	94	3	72	-1	
	Hall-Norsb	206	2	180	1	132	-1	
Haninge								
	Jordbro	131	3	104	1	73	-1	
Stockholm								
	Husby	223	5	178	3	142	-2	
	Rågsved	124	3	136	3	140	0	
	Rinkeby	227	5	199	3	154	-2	
	Skärholmen	101	4	68	2	60	-1	
	Tensta	296	5	229	3	178	-2	
Södertälje								
	Formhöjden	47	3	41	2	27	-1	
	Geneta	91	4	65	2	44	-2	
	Hovsjö	102	4	78	2	50	-2	
	Ronna	134	4	95	3	83	-2	
Malmö								
	Fosie	575	5	493	4	465	-1	
	Hyllie	220	4	182	3	175	-1	
	Rosengård	334	8	283	6	314	0	
	Södra Innerstan	516	5	411	4	368	-1	
Göteborg								
	Bergsjön	317	6	312	5	300	0	
	Gårdsten	163	7	175	7	164	0	
	Hjällbo	136	7	164	8	159	1	
	N. Biskopsgården	74	5	87	6	90	1	

Aktiva insatser för arbetslösa utan arbetslöshetsersättning

Ett viktigt syfte med storstadssatsningen är att, genom arbete, utbildning och arbetsmarknadspolitiska program, aktivera dem som länge haft sin försörjning genom socialbidrag. Därigenom skapas en grund för en framtida sysselsättning på arbetsmarknaden för dem. I tabellerna 2.11–2.15 redovisas utvecklingen av antalet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiskt program (inklusive de som är förhindrade att direkt ta ett arbete) på arbetsförmedlingen och som inte har arbetslöshetsersättning som per månad övergår till arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program eller till utbildning. Den utveckling som här redovisas antas ge en indikation om hur förutsättningarna för egenförsörjning förändras. Endast de inskrivna på arbetsförmedlingen som inte har rätt till ersättning från arbetslöshetskassan inräknas i denna indikator. Endast de som övergår till program och som inte tidigare deltagit i program räknas. Bland dem som övergår till utbildning räknas endast de som inte sedan tidigare fanns i arbetsmarknadsutbildning. Som övergång till utbildning räknas här övergång både till arbetsmarknadsutbildningen och till utbildning i det reguljära skolväsendet.

Denna indikator baseras alltså på antalet inskrivna på arbetsförmedlingen som inte haft arbete tillräckligt länge för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning. Utvecklingen visar naturligtvis också hur det går i arbetet på arbetsförmedlingen med dem som saknar rätt till arbetslöshetsersättning, vilket i sig är en viktig insats för att minska socialbidragstagandet.

Övergången till arbete, åtgärder och utbildning, utvecklingen 1998–2000

Sammantaget har de skillnader som fanns 1998 mellan de av storstadsarbetet berörda områdena och övriga områden i respektive kommun jämnats ut fram till år 2000. Den genomsnittliga övergången till arbete, åtgärder eller utbildning var 13 procent i såväl de utvalda områdena som i kommunerna i sin helhet. I flertalet fall har andelen som övergått till arbete, utbildning eller åtgärder ökat mellan 1998 och 2000 i de berörda områdena. (se tabell 2.11)

Totalt sett verkar det som om aktiveringen av arbetslösa utan arbetslöshetsersättning gått bättre i storstadssatsningens områden än i omgivande områden i respektive kommun. Detta gäller både män och kvinnor (se tabell 2.12 och 2.13), både bland utomnordiska och nordiska medborgare (se tabell 2.14 och 2.15). Den positiva utvecklingen i områdena jämfört med övriga kommunen gäller i flertalet av storstadsarbetets kommuner. Denna utveckling var, för utomnordiska medborgare, särskilt tydlig i Huddinge och Malmö (se tabell 2.14).

Förtidspensionering och sjukbidrag, utvecklingen 1998–2000

Om ökningen av andelen förtidspensionärer i en viss kohort, t.ex. de födda 1946–55 mellan två år minskas till riksnivå är det en indikator på att samhället lyckats bryta rundgången för socialt utsatta människor på ett mer konstruktivt sätt än genom förtidspensionering.

Följande indikator föreslås för arbetet mot rundgång mellan socialtjänst, sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Förändring (procentenheter) mellan två år av andelen av befolkningen födda 1946–55 med förtidspension. Jämförelsen görs mellan förändringen i storstadssatsningens områden i en kommun och förändringen i övriga områden i kommunen. (Föreslagen av Socialstyrelsen. Källa: Antal förtidspensionärer enligt RFV, befolkning 1998-12-31 enligt STATIV används).

Med hjälp av indikatorn studeras hur antalet personer födda 1946–55 med förtidspension eller sjukbidrag förändras mellan 1998 och 2000. Dessa personer är under 1998 43–52 år gamla och under 2000 45–54 år. Gruppen blir alltså äldre under perioden och helt naturligt ökar antalet med förtidspension under perioden. Det intressanta är att se om det är någon skillnad i ökningen mellan olika områden i storstadssatsningen och den kommun de ligger i. I åldersgruppen 43–54 år ökar, jämfört med andra åldersgrupper, antalet förtidspensionärer relativt snabbt, vilket gör det intressant att titta på gruppen om man vill få en bild av om ökningen av antalet förtidspensionärer i ett område dämpas eller inte.

I tabell 2.16 redovisas resultatet av beräkningarna. Antalet förtidspensionärer och sjukbidragstagare har mellan 1998 och 2000 i den redovisade kohorten ökat mer i de berörda områdena än i den kommun där de befinner sig. Detta gäller för var och en av kommunerna i storstadssatsningen utom Huddinge. Detta kan bero på att hälsan fortfarande är sämre i dessa områden. Det kan också bero på att man i dessa områden, jämfört med andra områden, fortfarande ofta använder förtidspension istället för rehabilitering som en väg ut ur sociala och hälso-mässiga svårigheter.

Tabell 2.11

Arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning (i genomsnitt per år). Andel av dessa som per månad övergått till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program (enbart övergångar till program räknas för dem som ej är i program). Förändring i procentenheter 1998–2000, samtliga

	1998			1999			2000			1998–2000		
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent, t-enheter			
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	508 451 959	13 16 14	423 381 804	13 15 14	340 249 589	16 18 17	3 2 2				
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 125 302 1 426	10 14 11	991 239 1 231	11 17 12	729 204 934	15 21 16	5 7 5				
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	241 618 859	17 19 19	200 446 647	17 20 19	133 345 478	20 22 22	3 3 3				
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	2 992 9 339 12 331	10 13 12	2 523 7 677 10 201	11 14 13	2 098 5 525 7 623	13 14 14	3 1 1				
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	620 654 1 274	13 16 15	528 484 1 011	13 18 16	485 354 839	16 21 18	2 5 3				
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	3 124 3 181 6 304	11 13 12	2 359 2 457 4 816	12 13 12	2 100 2 095 4 195	13 13 13	2 0 1				
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	2 037 8 956 10 994	8 11 11	1 839 7 965 9 804	8 11 10	1 642 6 372 8 014	10 12 11	2 0 1				
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	10 647 23 501 34 147	10 13 12	8 863 19 650 28 513	11 13 12	7 527 15 145 22 673	13 13 13	3 1 1				

Tabell 2.11 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring procent-enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	276	11	218	12	179	16	4	
Värby	134	12	129	13	90	17	5	
V. Skogås	98	18	77	18	71	15	-3	
Botkyrka								
Alby	385	11	300	12	229	15	5	
Fittja	337	8	344	9	245	13	5	
Häll-Norsb	403	12	347	12	255	16	5	
Haninge								
Jordbro	241	17	200	17	133	20	3	
Stockholm								
Husby	577	9	472	12	378	15	6	
Rågsved	297	12	296	9	322	10	-1	
Rinkeby	856	11	719	10	549	11	1	
Skärholmen	328	9	256	11	256	11	1	
Tensta	933	10	781	11	594	14	4	
Södertälje								
Formhöjden	102	12	101	13	84	19	7	
Geneta	140	14	118	12	106	16	2	
Hovsjö	177	12	147	13	126	15	2	
Ronna	202	14	161	14	169	15	1	
Malmö								
Fosie	1 016	11	837	11	735	13	2	
Hyllie	364	13	280	14	271	13	0	
Rosengård	993	8	650	12	595	14	6	
Göteborg								
Södra Innerstan	751	12	592	12	500	11	0	
Bergsjön	841	8	748	8	679	10	2	
Gårdsten	399	8	379	9	321	11	3	
Hjällbo	516	8	467	8	418	10	2	
N. Biskopsgården	282	8	244	8	225	11	3	

Tabell 2.12

Arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning (i genomsnitt per år). Andel av dessa som per månad övergått till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program (enbart övergångar till program räknas för dem som ej är i program). Förändring i procentenheter 1998–2000, män.

	1998			1999			2000			1998–2000		
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent-enheter			
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	11 15 13	260 230 490	11 15 13	228 187 414	12 14 13	183 129 312	15 17 16	4 1 3			
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	10 12 10	556 160 716	10 12 10	480 126 605	11 16 12	351 102 452	15 18 16	5 6 5			
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	15 18 17	117 309 426	15 18 17	94 217 311	17 19 18	58 165 223	20 22 21	5 4 4			
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	9 12 11	1 731 5 281 7 012	9 12 11	1 496 4 372 5 868	10 12 11	1 179 3 197 4 377	12 13 12	3 1 1			
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	12 15 13	343 343 686	12 15 13	285 244 529	11 18 14	253 178 432	13 20 16	1 6 3			
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	9 11 10	1 916 1 753 3 669	9 11 10	1 457 1 359 2 816	11 11 11	1 268 1 170 2 438	12 11 11	3 0 1			
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	8 10 10	1 172 4 723 5 895	8 10 10	1 017 4 165 5 182	8 10 10	942 3 337 4 279	10 11 11	2 1 1			
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	9 11 11	6 095 12 800 18 894	9 11 11	5 056 10 669 15 725	10 11 11	4 233 8 279 12 512	12 12 12	3 1 1			

Tabell 2.12 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal utan a-kassa Genom-snitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genom-snitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genom-snitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent-enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	145	10	128	11	102	15	5	
Vårby	68	10	59	12	42	17	7	
V. Skogås	46	16	41	15	40	12	-4	
Botkyrka								
Alby	187	11	153	11	114	16	5	
Fittja	178	8	176	9	123	15	7	
Hall-Norsb	191	11	151	12	113	15	4	
Haninge								
Jordbro	117	15	94	17	58	20	5	
Stockholm								
Husby	320	8	253	11	192	14	6	
Rågsved	168	11	179	8	179	10	-1	
Rinkeby	517	10	436	10	311	10	0	
Skärholmen	175	9	137	11	126	11	2	
Tensta	552	9	491	10	371	13	4	
Södertälje								
Fornhöjden	66	11	56	13	45	16	5	
Geneta	82	13	73	11	61	14	2	
Hovsjö	96	11	83	11	68	11	0	
Ronna	99	13	74	11	80	13	0	
Malmö								
Fosie	603	10	514	10	443	12	2	
Hyllie	206	12	155	13	148	13	1	
Rosengård	665	8	438	12	392	13	6	
Göteborg								
Södra Innerstan	442	10	350	11	285	10	0	
Bergsjön	484	8	417	8	408	9	1	
Gårdsten	238	8	223	9	189	11	3	
Hjällbo	300	8	242	8	227	10	2	
N. Biskopsgården	150	8	135	8	118	11	3	

Tabell 2.13

Arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning (i genomsnitt per år). Andel av dessa som per månad övergått till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program (enbart övergångar till program räknas för dem som ej är i program). Förändring i procentenheter 1998–2000, kvinnor.

	1998			1999			2000			1998–2000		
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent-enheter			
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	249 221 469	14 18 16	196 194 390	15 16 16	156 121 277	17 20 18	3 2 2				
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	569 141 711	11 15 12	512 114 625	11 19 13	379 103 482	15 24 17	4 9 5				
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	124 308 432	20 20 20	107 229 336	17 22 21	76 180 255	20 23 22	1 3 2				
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 260 4 058 5 318	11 15 14	1 027 3 305 4 333	12 16 15	919 2 328 3 247	14 16 15	2 1 1				
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	278 311 588	15 17 16	242 240 482	15 19 17	232 176 408	18 22 20	3 5 4				
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 208 1 428 2 636	12 15 14	903 1 097 2 000	13 15 14	832 925 1 757	14 14 14	2 0 1				
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	865 4 234 5 099	8 12 12	821 3 801 4 622	9 12 11	700 3 035 3 735	11 12 12	2 0 0				
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	4 552 10 701 15 253	12 14 13	3 807 8 980 12 788	12 14 14	3 294 6 867 10 161	14 15 14	2 0 1				

Tabell 2.13 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent-enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	131	13	90	14	77	17	4	
Vårby	66	13	70	13	48	17	4	
V. Skogås	52	19	36	20	31	18	-1	
Botkyrka								
Alby	198	11	148	13	115	15	4	
Fittja	160	8	168	9	122	12	4	
Hall-Norsb	212	12	196	11	142	17	5	
Haninge								
Jordbro	124	20	107	17	76	20	1	
Stockholm								
Husby	258	11	219	13	186	16	5	
Rågsved	129	13	117	11	143	11	-2	
Rinkeby	340	12	282	11	238	13	1	
Skärholmen	153	10	118	11	130	10	0	
Tensta	381	11	290	14	223	16	5	
Södertälje								
Fornhöjden	36	13	46	14	40	22	8	
Geneta	58	17	46	14	45	18	1	
Hovsjö	81	14	64	16	58	19	4	
Ronna	103	15	86	17	89	17	1	
Malmö								
Fosie	414	12	323	13	291	14	2	
Hyllie	158	15	125	15	123	14	0	
Rosengård	327	10	212	13	203	15	5	
Göteborg								
Södra Innerstan	309	14	242	13	215	13	0	
Bergsjön	356	8	331	8	271	11	2	
Gårdsten	161	9	156	9	132	12	2	
Hjällbo	215	8	225	9	190	10	2	
N. Biskopsgården	133	7	109	8	107	11	4	

Tabell 2.14

Arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning (i genomsnitt per år). Andel av dessa som per månad övergått till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program (enbart övergångar till program räknas för dem som ej är i program). Förändring i procentenheter 1998–2000, utomnordiska medborgare.

	1998			1999			2000			1998–2000	
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därav % till arbete/åtg/utb per mån	Förändring procentenheter		
Huddinge	Berörda områden	295	10	248	11	202	13	3			
	Övriga områden	120	13	112	10	85	13	0			
	Kommunen totalt	415	11	360	11	288	13	2			
Botkyrka	Berörda områden	678	8	606	9	434	13	5			
	Övriga områden	72	11	56	14	54	15	4			
	Kommunen totalt	750	8	662	9	488	13	5			
Haninge	Berörda områden	110	15	96	15	61	20	4			
	Övriga områden	147	17	104	18	91	19	2			
	Kommunen totalt	257	16	200	16	151	19	3			
Stockholm	Berörda områden	2 021	9	1 714	9	1 423	11	2			
	Övriga områden	2 873	9	2 608	9	2 147	10	1			
	Kommunen totalt	4 893	9	4 323	9	3 571	11	1			
Södertälje	Berörda områden	246	11	250	9	281	11	0			
	Övriga områden	133	14	102	15	122	12	-1			
	Kommunen totalt	379	12	351	11	403	11	-1			
Malmö	Berörda områden	1 479	10	990	12	778	14	5			
	Övriga områden	657	11	432	12	339	14	3			
	Kommunen totalt	2 136	10	1 422	12	1 117	14	4			
Göteborg	Berörda områden	1 347	7	1 101	7	928	10	3			
	Övriga områden	2 676	8	2 280	8	1 808	9	2			
	Kommunen totalt	4 023	7	3 381	8	2 736	10	2			
Totalt	Berörda områden	6 176	9	5 005	10	4 107	12	3			
	Övriga områden	6 676	9	5 692	9	4 645	11	1			
	Kommunen totalt	12 853	9	10 698	9	8 753	11	2			

Tabell 2.14 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Förändring, procent-enheter	
Huddinge								
Flemingsberg	189	9	144	10	123	12	3	
Vårby	70	10	75	12	51	16	7	
V. Skogås	36	15	29	14	29	12	-3	
Botkyrka								
Alby	245	9	189	10	137	12	3	
Fittja	236	6	250	7	173	11	5	
Hall-Norsb	197	9	167	10	124	16	6	
Haninge								
Jordbro	110	15	96	15	61	20	4	
Stockholm								
Husby	354	8	294	10	236	13	5	
Rågsved	173	11	160	9	181	10	-1	
Rinkeby	629	10	520	9	394	10	1	
Skärholmen	227	8	188	10	196	9	1	
Tensta	637	8	553	9	416	12	4	
Södertälje								
Fornhöjden	55	10	61	9	58	15	5	
Geneta	48	11	54	9	62	12	1	
Hovsjö	75	11	69	8	76	10	-1	
Ronna	68	13	66	11	86	8	-5	
Malmö								
Fosie	442	10	344	12	269	14	4	
Hyllie	143	13	98	14	96	14	1	
Rosengård	659	8	367	12	281	15	7	
Göteborg								
Södra Innerstan	235	10	182	11	132	12	2	
Bergsjön	523	6	437	7	379	9	3	
Gårdsten	236	7	204	9	157	10	3	
Hjällbo	380	7	303	8	258	10	3	
N. Biskopsgården	208	6	157	8	134	10	4	

Tabell 2.15

Arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utan arbetslöshetsersättning (i genomsnitt per år). Andel av dessa som per månad övergått till arbete, utbildning eller Arbetsmarknadspolitiskt program (enbart övergångar till program räknas för dem som ej är i program). Förändring i procentenheter 1998–2000, nordiska medborgare.

	1998			1999			2000			Förändring, procentenheter
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbete/ åtg/utb per mån		
Huddinge	Berörda områden	213	17	175	17	137	20	4		
	Övriga områden	331	18	269	18	164	21	3		
	Kommunen totalt	544	17	444	17	301	20	3		
Botkyrka	Berörda områden	446	14	385	15	296	18	4		
	Övriga områden	230	15	184	18	151	24	9		
	Kommunen totalt	677	14	569	16	446	20	6		
Haninge	Berörda områden	131	19	104	20	73	20	1		
	Övriga områden	471	20	343	21	254	23	4		
	Kommunen totalt	602	20	447	21	327	23	3		
Stockholm	Berörda områden	971	12	809	14	675	16	3		
	Övriga områden	6 466	15	5 069	16	3 378	17	2		
	Kommunen totalt	7 437	15	5 878	16	4 053	16	2		
Södertälje	Berörda områden	374	15	278	17	204	22	7		
	Övriga områden	521	17	382	19	233	26	9		
	Kommunen totalt	896	16	660	18	437	24	8		
Malmö	Berörda områden	1 645	11	1 369	12	1 322	12	1		
	Övriga områden	2 524	13	2 025	13	1 756	12	-1		
	Kommunen totalt	4 169	13	3 394	13	3 078	12	0		
Göteborg	Berörda områden	690	10	738	10	714	11	1		
	Övriga områden	6 281	13	5 686	12	4 564	13	0		
	Kommunen totalt	6 971	13	6 423	12	5 278	12	0		
Totalt	Berörda områden	4 471	12	3 858	13	3 420	14	2		
	Övriga områden	16 824	14	13 957	14	10 500	15	1		
	Kommunen totalt	21 295	14	17 815	14	13 920	15	1		

Tabell 2.15 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbet/ätg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbet/ätg/utb per mån	Antal utan a-kassa Genomsnitt	därrav % till arbet/ätg/utb per mån	Förändring, procent-enheter	
Huddinge	87	17	74	17	56	24	7	
Flemingsberg								
Värby	64	14	54	14	39	18	4	
V. Skogås	62	19	48	19	42	17	-2	
Botkyrka	140	14	111	16	92	20	6	
Alby								
Fittja	101	12	94	14	72	18	6	
Hall-Norsb	206	14	180	14	132	17	3	
Haninge	131	19	104	20	73	20	1	
Jordbro								
Stockholm	223	12	178	14	142	19	7	
Husby								
Rågsved	124	12	136	9	140	10	-2	
Rinkeby	227	13	199	13	154	14	1	
Skärholmen	101	13	68	15	60	17	4	
Tensta	296	12	229	16	178	19	6	
Södertälje	47	14	41	19	27	27	13	
Formhöjden								
Geneta	91	16	65	14	44	21	5	
Hovsjö	102	14	78	17	50	21	8	
Ronna	134	15	95	17	83	22	7	
Malmö	575	11	493	11	465	12	1	
Fosie								
Hyllie	220	13	182	13	175	13	0	
Rosengård	334	8	283	12	314	13	4	
Södra Innerstan	516	12	411	12	368	11	-1	
Göteborg	317	11	312	10	300	11	0	
Bergsjön								
Gårdsten	163	10	175	9	164	12	2	
Hjällbo	136	10	164	10	159	11	1	
N. Biskopsgården	74	12	87	9	90	12	0	

Tabell 2.16
Förändring mellan 1998 och 2000 av andelen av befolkningen födda 1946–55 som har förtidspension/sjukbidrag.

	1998		1999		2000		1998–2000 Förändring, procent enheter
	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946–55	Födda 46–55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946–55	Födda 46–55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946–55	Födda 46–55 med förtidspension/ sjukbidrag	
Huddinge	13	335	13	341	14	367	1,2
Utsatta områden							
Övriga områden	6	518	6	572	7	658	1,6
Kommunen totalt	7	853	8	913	9	1 025	1,5
Botkyrka	12	560	14	639	16	752	4,1
Utsatta områden							
Övriga områden	7	374	7	400	9	479	1,9
Kommunen totalt	9	934	10	1 039	12	1 231	2,9
Haninge	10	159	11	171	12	189	2
Utsatta områden							
Övriga områden	8	710	9	768	10	834	1,5
Kommunen totalt	9	869	9	939	10	1 023	1,5
Stockholm	14	945	15	1 017	17	1 153	3,1
Utsatta områden							
Övriga områden	8	6 947	8	7 475	9	8 094	1,3
Kommunen totalt	8	7 892	9	8 492	10	9 247	1,4
Södertälje	18	384	18	400	20	437	2,4
Utsatta områden							
Övriga områden	10	767	11	839	11	841	1
Kommunen totalt	12	1 151	13	1 239	13	1 278	1,3
Malmö	10	804	12	893	13	1 027	2,9
Utsatta områden							
Övriga områden	8	1 863	8	2 044	9	2 298	1,8
Kommunen totalt	8	2 667	9	2 937	10	3 325	2,1
Göteborg	17	586	19	643	20	673	2,6
Utsatta områden							
Övriga områden	11	5 954	11	6 288	12	6 900	1,7
Kommunen totalt	11	6 540	12	6 931	13	7 573	1,7
Totalt	13	3 773	14	4 104	16	4 598	2,8
Utsatta områden							
Övriga områden	9	17 133	9	18 386	10	20 104	1,5
Kommunen totalt	9	20 906	10	22 490	11	24 702	1,7

Tabell 2.16 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000		
	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946-55	Födda 46-55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946-55	Födda 46-55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946-55	Födda 46-55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förtidspension/ sjukbidrag % av födda 1946-55	Födda 46-55 med förtidspension/ sjukbidrag	Förändring, procent enheter
Huddinge									
Flemingsberg	13	141	12	138	13	149		0,7	
Värby	13	117	14	120	15	127		1,1	
V. Skogås	11	77	12	83	13	91		2	
Botkyrka									
Alby	12	164	13	186	15	215		3,6	
Fittja	15	120	18	140	18	145		3,2	
Hall-Norsb	11	276	13	313	16	392		4,7	
Haninge									
Jordbro	10	159	11	171	12	189		2	
Stockholm									
Husby	12	172	14	193	16	220		3,4	
Rågsved	9	96	10	112	11	115		1,8	
Rinkeby	19	294	20	302	22	344		3,2	
Skärholmen	13	121	15	133	16	146		2,8	
Tensta	14	262	15	277	18	328		3,5	
Södertälje									
Fornhöjden	14	63	15	70	16	74		2,4	
Geneta	19	95	19	99	22	113		3,5	
Hovsjö	22	116	22	117	25	131		2,8	
Ronna	16	110	17	114	18	119		1,3	
Malmö									
Fosie	13	380	14	401	15	456		2,6	
Hyllie	9	135	11	165	13	196		4,2	
Rosengård	10	142	11	155	13	189		3,3	
Södra Innerstan	8	147	9	172	10	186		2,1	
Göteborg									
Bergsjön	18	268	19	289	20	309		2,7	
Gårdsten	14	119	16	135	17	138		2,3	
Hjällbo	18	115	20	126	20	127		1,9	
N. Biskopsgården	22	84	24	93	25	99		3,8	

Utbildnings- och språkmål

Att höja utbildningsnivån bland befolkningen i de berörda områden uttrycks i två separata delmål under huvudmålet att bryta segregationen i propositionen 1997/98:165, ett som gäller barn och ungdomar och ett för den vuxna befolkningen. En förutsättning för att utbildningsnivån i den vuxna befolkningen i storstadsområdena på sikt kan höjas är att ungdomarna fullföljer grundskolan och gymnasieskolan med goda kunskaper. En av förutsättningarna för att klara grundskolan och gymnasieskolan är goda kunskaper i svenska. Det svenska språkets ställning finns också med bland de åtta delmålen. De två utbildningsmålen tillsammans med språkmålet står alltså i ett slags ömsesidigt beroende av varandra och behandlas därför gemensamt i detta kapitel. I storstadspropositionen, sid. 97 är de tre delmålen formulerade på följande sätt:

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

Svenska språkets ställning

Inläringen av svenska som andraspråk är förknippad med en inlärningsprocess som skiljer sig från traditionell inläring av främmande språk. Betydelsen av denna inlärningsprocess understryks inte minst av det faktum att andraspråkselever inte bara lär sig ett nytt språk, de är dessutom beroende av detta andraspråk för inläringen av skolans övriga ämnen. Undervisningen i Svenska som andraspråk måste även anpassas individuellt för elever med skiftande förutsättningar. »Ingen annan undervisning i skolan ska täcka så många skilda behov.«²⁷

Två aspekter av betydelsen av att behärska svenska kan lyftas fram. Den funktionella aspekten av kunskaperna i svenska språket är exempelvis av stor betydelse i samband med krav för att delta i högre utbildning eller vid olika typer av anställning. Den andra aspekten har att göra med språkets betydelse för identiteten. För elever med utländsk bakgrund är kontakten med skolkamrater som har svenska som modersmål viktig

²⁷ Viberg, Åke, Svenska som andraspråk i skolan, i *Tvåspråkighet med förhinder?* Hyltenstam, K., (red.).

för möjligheten att känna sig hemma i det svenska språket – »ingen undervisning kan helt kompensera för brister i detta avseende«.²⁸

Svenska språket i storstadsarbetet

I regeringens proposition 1997/98:165 lyfts språkets betydelse fram som avgörande i försöken att bryta den etniska segregationen i storstadsområdena. Stärkandet av det svenska språket ses också som nyckeln till ett framgångsrikt resultat vad gäller flera av storstadsarbetets delmål. Den demokratiska delaktigheten, utbildningsnivån och sysselsättningsgraden är områden inom vilka språkets roll särskilt betonas »det svenska språket är nyckeln till samhället, till arbetsliv och vidare utbildning«²⁹.

Storstadspropositionen, sid 26, beskriver den eftersatta språkutvecklingen bland barn med utländsk bakgrund som ett av de allvarligaste problemen i de utsatta områden. Här skapas en språkmiljö som försvårar inläringen av svenska och som ger för få naturliga tillfällen att använda det. Propositionen understryker skolans viktiga roll och anvisar medel för särskilda insatser som kan bidra till invandrarelevens språkutveckling i svenska.

Vad gäller vuxna invandrares språkutveckling betonar regeringen vikten av kombinationen av utbildning i svenska med praktik på arbetsplatser. Möjligheten att använda det svenska språket i ett yrkesmässigt sammanhang lyfts fram som särskilt viktigt. Regeringen föreslår därför riktade insatser för att få till stånd utbildning med denna typ av kombination av arbetspraktik och undervisning i svenska. Syftet är att förebygga särskilt två problem; avsaknaden av erfarenheter av svenskt arbetsliv och otillräckliga kunskaper i svenska.

Nationella bedömningar av färdighetsnivån i svenska

I den nationella mätning som SCB genomförde 1991 bedömde man att 72 procent av de barn som har modersmålsundervisning i grundskolan var i behov av undervisning i svenska som andraspråk. Den individuella färdighetsnivån varierade stort. Nästan 18 procent av modersmåleleverna saknade praktiskt taget kunskaper i svenska medan 28 procent behärskade svenska lika bra som elever med svensktalande föräldrar.³⁰ Den grupp som i det närmaste saknar kunskaper i svenska var enligt

²⁸ Ibid.

²⁹ Prop 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*, sid. 100

³⁰ SCB 1992, *Hemspråk och hemspråksundervisning*. Grundskolan och gymnasieskolan 1991/92. SCB: U72 SM 9201.

SCB:s mätningar en växande grupp. Under 1980-talet ökade denna grupps andel från 8,5 procent år 1980 till 17,3 procent år 1989.³¹

De nationella undersökningar av skolelevers läsförmåga som Skolverket genomfört kan också användas som indikator för att bedöma svenska språkets ställning. Skolverkets nationella utvärdering visade bl.a. att elever med annat modersmål än svenska var kraftigt överrepresenterade bland de svaga läsarna.³²

Av betydelse för möjligheterna att utvärdera insatser för att stärka det svenska språket är det faktum att språkinlärning är en tidskrävande process. Det har gjorts undersökningar i USA och Canada som tyder på att barn till nyanlända invandrare i allmänhet har lärt sig det nya språket tillräckligt bra för vardagligt tal efter ca två år medan det tar betydligt längre tid för dessa elever att komma i kapp de infödda eleverna i läsåmnena – mellan fyra och åtta år enligt undersökningarna.³³

Vikten av att ytterligare utvärdera skolan och de verksamheter som har till syfte att stärka det svenska språket understryks bl.a. av språkforskaren Kenneth Hyltenstam. Mer återkoppling är en förutsättning för att förbättra skolornas verksamhet inom det aktuella området, anser Hyltenstam. Det behövs bl.a. mer kunskap om vem som undervisar, vad som händer i klassrummen, hur elevernas språkfärdigheter utvecklas och hur eleverna tillägnar sig ämneskunskaper. Bristen på återkoppling och utvärderingar har allvarliga konsekvenser eftersom förändringar riskerar att ske i blindo.³⁴

Förutsättningarna för svenska språkets ställning varierar

I undersökningar som Skolverket genomfört (1998 års s.k. Nationella kvalitetsgranskning) har det bl.a. framkommit att relativt många av de elever som var i behov av undervisning i ämnet svenska som andraspråk inte fick någon sådan undervisning. Detta trots att det åligger skolorna att anordna sådan undervisning för elever som bedöms vara i behov av detta. I många fall bröt man mot skollagen och erbjöd ingen undervis-

31 SCB 1991. *Tema invandrare. Levnadsförhållanden*. Rapport 69.

32 Truedson, L. 1993, *Vad händer i skolan? Resultat från den nationella utvärderingen av grundskolan våren 1992*. Skolverkets rapport nr 29.

33 Viberg, Åke, sid. 115.

34 Hyltenstam, Kenneth, 2001, »Om utvärdering och dess kvalitetshöjande roll i undervisningen av elever med annat modersmål än svenska«. I: Naucér, K. (utg.), *Ett andraspråkperspektiv på lärande*. Stockholm 2001.

ning i ämnet. Dessutom visade det sig att antalet lärare med utbildning i svenska som andraspråk var för få. I samma undersökning framkom även att elever som har svårigheter på grund av bristande kunskaper i svenska kan utsättas för felaktiga åtgärder om man inte uppmärksammar detta.³⁵ Andelen elever med svenska som andraspråk är bara en av de övriga faktorer som påverkar förutsättningarna för svenska språkets ställning lokalt. Variationen mellan kommuner, stadsdelar och skolor är i detta avseende stort.

Svenskkunskapernas betydelse för vidare studier

Resultaten av flera undersökningar av elever med utländsk bakgrund och deras fortsatta studier efter grundskolan visar på starka samband mellan färdighetsnivån i svenska och studieresultat i gymnasieskolan.³⁶ Undersökningen visar att utrikes födda elever med bra kunskaper i svenska klarar sig genomsnittligt lika bra som elever med svenska som modersmål. Elever med dåliga svenskkunskaper visade sig dock ha dåliga förutsättningar för att klara vidare gymnasiestudier. Mönstret var särskilt tydligt bland elever som invandrat sent, under högstadietiden.

Delmålet att förbättra svenska språkets ställning har alltså i detta avseende ett nära samband med utbildningsmålet.

Indikatorer på svenska språkets ställning

Propositionen betonar vikten av undervisningen i svenska som andra språk. Andelen elever med godkända betyg i detta ämne ger en fingervisning om i vilken riktning utvecklingen går vad gäller svenska språkets ställning.

Även resultaten av de nationella proven innehåller uppgifter om språkfärdighet. Eftersom dessa prov endast genomförs i ett urval av skolor är möjligheten att beskriva utvecklingen i geografiskt avgränsade områden små. Proven i sig är inte heller jämförbara över åren vilket begränsar möjligheten att fånga förändringar över tid.

Betyg i svenska som andraspråk ges i årskurs 9 i grundskolan och i gymnasieskolan och Komvux. Enligt nuvarande betygssystem är det möjligt att följa utvecklingen för åren 1998–2000 för grundskolan och för gymnasieskolan för åren 1997–2000.

35 Skolverket 1998, *Nationella kvalitetsgranskningar* 1998. Skolverkets rapport nr 160.

36 Se t.ex. Skolverkets rapport 42, *Elever med annat modersmål än svenska*. (1993).

Med stöd av denna betygsstatistik är det möjligt att följa utvecklingen över tid och att studera skillnader mellan kommuner och kommundelar. I tabell 2.17 nedan redovisas antalet elever som läst ämnet svenska som andraspråk samt andelen av dessa som fått betyget godkänd, väl godkänd eller mycket väl godkänd. Statistiken kan alltså ge en fingervisning om i vilken utsträckning man lyckas stärka det svenska språket bland eleverna och dessutom visa på något av variationen över tid och mellan olika geografiska områden i detta avseende. En viktig begränsning med detta statistikmaterial är att det inte säger något om vad dessa skillnader beror på. Siffrorna säger t.ex. ingenting om omfattning och kvalitet i undervisningen i svenska som andraspråk. Ett möjligt komplement till betygsstatistiken kan vara statistik som beskriver omfattningen av undervisningen i svenska som andraspråk, dvs. antalet undervisningstimmar per elev.

Skolverket ansvarar för skolstatistiken och presenterar regelbundet resultaten i Barnomsorg och skola i siffror. Enligt denna publikation erhöll drygt 80 procent av totalt 3 683 elever i årskurs 9 betyg i ämnet Svenska som andraspråk under läsåret 1999/2000. Övriga elever, dvs. var femte elev, uppnådde inte målen i ämnet.³⁷ I de av storstadsarbetet berörda områdena fick knappt 67 procent av totalt 1 185 elever under samma läsår betyg i ämnet (se tabell 2.17). Tendensen över tid är att en något lägre andel lämnar årskurs nio med godkända betyg i svenska som andraspråk. Motsvarande andel för de övriga områdena i storstadskommunerna är något högre men även här betydligt under genomsnittet för riket. Variationen mellan olika år och mellan olika kommuner är stor. Delvis kan denna variation förklaras av att antalet elever är förhållandevis lågt i flera av kommunerna. Bakgrundsfaktorer som har att göra med sammansättningen av elever har sannolikt större genomslag i de fall där antalet elever är litet. Därmed är det också svårt att göra jämförelser över tid och mellan enskilda kommuner och områden.

Utbildning

Målen i grundskolan

Delmålet att ge barn, ungdomar och vuxna i »utsatta områdena« möjlighet att skaffa sig en kvalificerad och meriterande utbildning är en av de stora utmaningarna enligt storstadspropositionen. Det är som nämns i det övergripande målet särskilt

³⁷ Skolverket 2001, *Barnomsorg och skola i siffror 2001*, del 1, Rapport 195, Betyg och utbildningsresultat, Tabell 1.5 A.

Tabell 2.17

Antal elever som läst svenska som andraspråk samt andel av dessa som fått betyg i ämnet fördelat på kommun och områden. 1998–2000.

	1998		1999		2000	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Botkyrka:						
Berörda områden	206	74,8	211	72,0	180	65,0
Övriga områden	19	73,7	19	89,5	33	69,7
Göteborg:						
Berörda områden	226	69,0	233	72,5	208	76,0
Övriga områden	315	72,1	332	72,3	357	75,9
Haninge:						
Berörda områden	16	68,8	13	53,8	19	68,4
Övriga områden	27	51,9	33	48,5	25	56,0
Huddinge:						
Berörda områden	65	55,4	80	72,5	77	54,5
Övriga områden	23	56,5	18	55,6	28	42,9
Malmö:						
Berörda områden	168	78,6	222	61,7	261	60,5
Övriga områden	57	49,1	65	55,4	84	39,3
Stockholm:						
Berörda områden	359	70,5	394	73,6	366	67,5
Övriga områden	313	74,1	365	75,3	400	73,3
Södertälje:						
Berörda områden	63	77,8	73	71,2	74	75,7
Övriga områden	48	87,5	48	70,8	43	86,0
Total:						
Berörda områden	1 103	71,7	1 226	70,6	1 185	66,8
Övriga områden	893	71,9	982	72,6	1 116	71,6

viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik.³⁸

Storstadskommittén redovisar i sitt delbetänkande, SOU 1997:61, statistik som visar på stora skillnader inom storstadsområdena vad gäller skolresultaten och befolkningens utbildningsnivå. År 1994 var andelen elever som slutade grundskolan med låga eller ofullständiga betyg omkring 20 procent i »de utsatta« stadsdelarna, att jämföra med nio procent i storstäderna i sin helhet. Andelen elever som inte nått godkänt i något av ämnena svenska, engelska eller matematik varierade

38 Prop 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet, sid.31.

som mest mellan fyra och 60 procent vid en jämförelse av Stockholms olika stadsdelar.³⁹

Bakom dessa skillnader vad gäller skolresultaten finns också stora socioekonomiska skillnader. De allra flesta barnen går i den grundskola som ligger närmast hemmet. Det betyder att den sociala strukturen i ett bostadsområde återspeglas i de skolor som finns i området. Enligt den invandrapolitiska kommittén (SOU 1996:55) gick exempelvis endast 40 procent av barnen med utländsk bakgrund i Malmö i årskurs 1–3 i skolor där elever med svensk bakgrund utgjorde en majoritet under åren 1994–1995. Andelen steg med någon procentenhet i årskurs 4–6 respektive årskurs 7–9. Storstadspropositionen betonar att skolan är en del av ett samhälle som riskerar att bli allt mer segregerat och ojämlikt.⁴⁰

Övergång till gymnasieskolan

Enligt regeringens proposition har många ungdomar svårt att fungera i den traditionella gymnasieskolan. En utbildningsform som lärlingsutbildningen med en kombination av teori och arbetsplatsförlagd praktik kan vara ett bra alternativ för dessa ungdomar. Regeringen beslutade om sådana åtgärder och försök påbörjades 1998. Lärlingsutbildning har fortsatt därefter dock under ändrade former efter 2000.

Vuxenutbildning

Det finns stora skillnader i utbildningsnivå inom storstadsregionerna. En stor del av de vuxna i de berörda bostadsområdena saknar utbildning motsvarande gymnasiekompetens och många har bristande kunskaper även på grundskolenivå. Den femåriga vuxenutbildningssatsningen, Kunskapslyftet, som inleddes hösten 1997 är av stor betydelse för de områden med en stor andel lågutbildade.⁴¹

Högre studier

Storstadspropositionen betonar problemet med att övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högre utbildning generellt sett är lägre i storstadsområdenas »utsatta« områden än genomsnittet för både storstadsregionerna och riket i sin helhet. Många personer från studieovana miljöer har en »tröskel« att

39 Prop 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*, sid.14.

40 Ibid. sid. 97.

41 Ibid, sid.103.

kliva över för att påbörja högskolestudier. Tröskeln består ofta i bristfälliga kunskaper i det svenska språket samt en allmän ovisshet om vad högskolestudier innebär. Det är några av flera orsaker till den sociala snedrekryteringen till högskolestudier.⁴²

Variationen mellan olika stadsdelar i fråga om utbildningsnivån är också stor. I exempelvis Göteborg varierade andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning i olika stadsdelar mellan 11 och 46 procent.⁴³

Indikatorer för utbildningsområdet

Målen i grundskolan

Regeringen betonar särskilt att det är viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. I tabellerna 2.18–2.21 beskrivs utvecklingen vad gäller andelen elever som i storstadssatsningens områden som lämnat årskurs 9 med godkända betyg i nämnda ämnen. I samtliga fall jämförs utvecklingen 1998–2000 mellan storstadssatsningens områden med övriga delar av respektive kommun och med den genomsnittliga utvecklingen i kommunerna i sin helhet.

I tabellerna 2.22–2.26 beskrivs utvecklingen av andelen elever som började i gymnasieskolan av dem som lämnade grundskolan i åk 9 för åren 1998–2000.

Vuxnas utbildning

Utvecklingen vad gäller utbildningsnivån hos den vuxna befolkningen avser vi att följa med hjälp av Integrationsverkets databas STATIV. Här finns t.ex. uppgifter om andelen av befolkningen 20–64 år med treårig gymnasieutbildning samt andelen som fullföljer gymnasial vuxenutbildning av befolkningen utan treårigt gymnasium i åldersgruppen 20–64 år. Statistik senare än 1998 är ännu inte tillgänglig (juni 2001). Uppgifter om utvecklingen fram till och med år 2000 beräknas kunna redovisas senast den 31 oktober 2001.

42 Ibid, sid.69.

43 Ibid, sid.14.

Andelen elever med godkända betyg i ämnena svenska, engelska och matematik

Tabellerna nedan bygger på uppgifter om betyg för samtliga elever som lämnade årskurs 9 våren 1998–2000 i Storstadssatsningens kommuner. Eleverna är i datamaterialet särredovisade efter bostadsadress.

Elever särredovisas efter födelseland (födda i Sverige och utrikes födda), eftersom det underlättar jämförelser mellan olika kommuner. Variationen i andelen nyinvandrade är nämligen stor mellan storstadssatsningens kommuner. Den mest rättvisande bilden av storstadssatsningens resultat på skolområdet får man alltså om man gör kommunjämförelser av skolresultatet för elever som är födda i Sverige.

Antalet elever blir ofta lägre än 50 om man särredovisar materialet efter område och efter födda i Sverige/utrikes födda. Här redovisas endast värden när antalet elever är högre än 50.

I tabell 2.18–2.22 redovisas hur stor del av alla av årskurs-9-eleverna som fick betyg i ämnena svenska, engelska och matematik. För dem som läst svenska som andra språk räknas betyg i detta ämne som betyg i svenska. Som betyg räknas: Godkänd, Väl Godkänd, Mycket Väl Godkänd samt »andra betyg än mål- och kunskapsrelaterade«.

Det har de senaste åren skett en allmän minskning av andelen som slutar grundskolan med godkända betyg i ämnena svenska, engelska och matematik. För elever födda i Sverige har denna minskning mellan 1998 och 2000 varit större i de berörda områdena än i kommunerna i övrigt (tabell 2.22). För utlandsfödda elever var förändringen, i procentenheter räknat, lika oavsett område. Men det är (i sammanhanget) allvarligt att andelen som går ut åk 9 med godkända betyg i ovannämnda ämnen har minskat fram till år 2000 från förhållandevis redan låga nivåer år 1998.

Vad gäller jämförelse mellan kommuner och enskilda områden är det som nämnts vanskligt att jämföra utvecklingen för utlandsfödda elever. Invandringstidpunkterna och invandringsgrupperna varierar mellan olika kommuner.

I Botkyrkas och Haninges områden har det, vad gäller svenskfödda elever, varit en viss ökning de senaste åren av andelen elever med godkända betyg. Samtidigt har det i övriga områden i dessa kommuner skett en viss minskning i detta avseende. Det är framförallt i Fittja i Botkyrka som fler elever går ut med godkända betyg.

I Södertälje har det skett en stadig minskning av andelen svenskfödda som har godkända betyg i grundskolan. Nedgången verkar ha skett i flera av de berörda områdena i Södertälje.

Andel elever som påbörjar gymnasiet

Storstadspropositionen framhåller att det är ett problem att en så låg andel av ungdomarna i delar av storstadsregionerna börjar i gymnasieskolan. Betydelsen av gymnasieutbildning motiveras bl.a. av arbetsmarknadsskäl. Propositionen framhåller att en av gymnasieskolans viktigaste uppgifter är att förbereda de unga för arbetslivet.

Från och med läsåret 1998/99 har begränsningar för antagning till gymnasieskolans nationella program tillkommit genom att man infört behörighetskrav (godkända betyg i svenska eller svenska som andra språk, matematik och engelska). De icke behöriga ungdomarna hänvisas till det individuella programmet. Av dem som lämnade grundskolan år 2000 fanns i storstadssatsningens områden på hösten samma år 70 procent i nationella program, 24 procent i individuella program medan sex procent inte hade börjat gymnasieskolan.

Tabellerna 2.23–2.27 nedan visar antalet elever som lämnade årskurs 9 samt andelen av dessa som hösten samma år befann sig i gymnasieskolan på andra program än det individuella programmet.

Vad gäller andelen som kommer in på nationella program i gymnasieskolan var förändringarna endast marginella under perioden 1998–2000. Skillnaden mellan storstadssatsningens områden och övriga områden i respektive kommun var i stort sett lika stor i början av denna period som i slutet. Studerar man enskilda kommuner och områden finner man dock vissa förändringar. Det har varit en bättre utveckling i Botkyrkas områden, framförallt i Fittja, jämfört med övriga Botkyrka. En mindre andel i Södertäljes områden jämfört med i övriga kommunen. I Hyllie i Malmö har, liksom för andelen elever med godkända betyg, utvecklingen varit mer positiv än i övriga Malmö.

Tabell 2.18

Antal elever som lämnat åk 9 och andel av dessa som hade betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik. Samtliga.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	Förändring
Botkyrka	Berörda områden 434	73%	410	73%	397	70%	-3%	-3%
	Övriga områden 422	91%	437	93%	443	87%	-3%	-3%
	Kommunen totalt 856	82%	847	83%	840	79%	-3%	-3%
Göteborg	Berörda områden 385	72%	373	69%	364	67%	-5%	-5%
	Övriga områden 3 799	92%	3 624	91%	4 006	92%	0%	0%
	Kommunen totalt 4 184	91%	3 997	89%	4 370	90%	0%	0%
Haninge	Berörda områden 121	75%	118	75%	128	75%	0%	0%
	Övriga områden 600	89%	625	85%	668	81%	-7%	-7%
	Kommunen totalt 721	86%	743	84%	796	80%	-6%	-6%
Huddinge	Berörda områden 212	76%	191	65%	217	63%	-14%	-14%
	Övriga områden 641	93%	667	92%	727	92%	-1%	-1%
	Kommunen totalt 853	89%	858	86%	944	85%	-3%	-3%
Malmö	Berörda områden 697	75%	784	67%	820	66%	-9%	-9%
	Övriga områden 1 574	94%	1 595	89%	1 632	88%	-6%	-6%
	Kommunen totalt 2 271	88%	2 379	82%	2 452	80%	-8%	-8%
Stockholm	Berörda områden 714	74%	747	72%	684	70%	-4%	-4%
	Övriga områden 4 966	95%	5 041	92%	5 249	92%	-3%	-3%
	Kommunen totalt 5 680	92%	5 788	89%	5 933	89%	-3%	-3%
Södertälje	Berörda områden 214	89%	225	73%	241	73%	-17%	-17%
	Övriga områden 729	93%	574	90%	633	90%	-3%	-3%
	Kommunen totalt 943	92%	799	85%	874	85%	-7%	-7%
Totalt	Berörda områden 2 777	75%	2 848	70%	2 851	68%	-7%	-7%
	Övriga områden 12 731	93%	12 563	91%	13 358	91%	-3%	-3%
	Kommunen totalt 15 508	90%	15 411	87%	16 209	87%	-3%	-3%

Tabell 2.18 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	
Botkyrka								
Alby	116	72%	120	73%	112	68%	-4%	
Fittja	107	53%	103	64%	95	62%	9%	
Hallunda-Norsborg	211	84%	187	77%	190	75%	-9%	
Göteborg								
Bergsjön	153	77%	149	74%	147	67%	-10%	
Gårdsten	88	52%	79	67%	70	74%	22%	
Hjällbo	97	84%	100	68%	104	65%	-18%	
N. Biskopsgården	47	-	45	-	43	-	-	
Haninge								
Jordbro	121	75%	118	75%	128	75%	0%	
Huddinge								
Flemingsberg	87	70%	82	66%	93	60%	-10%	
V-Skogås	64	80%	44	-	59	78%	-2%	
Vårby	61	82%	65	54%	65	52%	-30%	
Malmö								
Fosie	188	82%	230	74%	238	71%	-11%	
Hyllie	153	76%	149	74%	158	77%	1%	
Rosengård	212	67%	243	55%	260	55%	-12%	
Södra innerstan	144	77%	162	70%	164	63%	-14%	
Stockholm								
Husby	120	79%	127	69%	111	76%	-3%	
Rinkeby	180	69%	204	70%	200	62%	-7%	
Rågsved	102	79%	105	78%	74	69%	-10%	
Skärholmen	87	83%	108	85%	95	85%	3%	
Tensta	225	68%	203	65%	204	68%	-1%	
Södertälje								
Fornhöjden	33	-	35	-	42	-	-	
Geneta	42	-	47	-	55	93%	-	
Hovsjö	55	85%	53	70%	52	56%	-30%	
Ronna	84	92%	90	78%	92	70%	-22%	

Tabell 2.19

Antal elever som lämnat åk 9 och andel av dessa som hade betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik. Mån.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	Förändring
Botkyrka								
Berörda områden	215	68%	206	70%	185	68%	0%	0%
Övriga områden	212	87%	254	91%	229	86%	0%	0%
Kommunen totalt	427	78%	460	82%	414	78%	1%	1%
Göteborg								
Berörda områden	191	65%	201	65%	185	69%	4%	4%
Övriga områden	1 919	92%	1 879	90%	2 033	92%	0%	0%
Kommunen totalt	2 110	89%	2 080	88%	2 218	90%	1%	1%
Haninge								
Berörda områden	63	70%	61	74%	58	64%	-6%	-6%
Övriga områden	308	87%	327	83%	321	79%	-9%	-9%
Kommunen totalt	371	84%	388	82%	379	76%	-8%	-8%
Huddinge								
Berörda områden	119	71%	104	65%	114	59%	-13%	-13%
Övriga områden	335	91%	334	89%	383	91%	-1%	-1%
Kommunen totalt	454	86%	438	83%	497	83%	-3%	-3%
Malmö								
Berörda områden	336	72%	393	59%	429	64%	-8%	-8%
Övriga områden	802	93%	858	86%	853	85%	-8%	-8%
Kommunen totalt	1 138	87%	1 251	78%	1 282	78%	-9%	-9%
Stockholm								
Berörda områden	380	72%	368	68%	338	66%	-6%	-6%
Övriga områden	2 530	94%	2 574	91%	2 646	91%	-3%	-3%
Kommunen totalt	2 910	91%	2 942	88%	2 984	88%	-3%	-3%
Södertälje								
Berörda områden	121	85%	116	70%	122	71%	-14%	-14%
Övriga områden	354	93%	297	88%	315	89%	-4%	-4%
Kommunen totalt	475	91%	413	83%	437	84%	-7%	-7%
Totalt								
Berörda områden	1 425	71%	1 449	66%	1 431	66%	-6%	-6%
Övriga områden	6 460	92%	6 523	90%	6 780	90%	-3%	-3%
Kommunen totalt	7 885	89%	7 972	85%	8 211	86%	-3%	-3%

Tabell 2.19 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	
Botkyrka	Alby	65	68%	61	74%	56	68%	0%
	Fittja	49	-	46	-	45	-	-
	Hallunda-Norsborg	101	81%	99	71%	84	76%	-5%
Göteborg	Bergsjön	78	68%	87	68%	69	67%	-1%
	Gårdsten	49	-	46	-	44	-	-
	Hjällbo	44	-	55	67%	53	68%	-
	N. Biskopsgården	20	-	13	-	19	-	-
Haninge	Jordbro	63	70%	61	74%	58	64%	-6%
Huddinge	Flemingsberg	53	70%	48	-	49	-	-
	V-Skogås	36	-	29	-	36	-	-
	Vårby	30	-	27	-	29	-	-
Malmö	Fosie	96	76%	108	70%	119	68%	-8%
	Hyllie	74	76%	69	64%	88	78%	3%
	Rosengård	92	63%	138	46%	143	55%	-8%
	Södra innerstan	74	73%	78	60%	79	58%	-15%
Stockholm	Husby	67	78%	61	62%	64	75%	-3%
	Rinkeby	92	70%	97	69%	95	54%	-16%
	Rågsved	51	71%	49	-	38	-	-
	Skärholmen	51	84%	58	83%	45	-	-
	Tensta	119	66%	103	60%	96	60%	-5%
Södertälje	Fornhöjden	24	-	23	-	16	-	-
	Geneta	26	-	19	-	35	-	-
	Hovsjö	30	-	26	-	25	-	-
	Ronna	41	-	48	-	46	-	-

Tabell 2.20

Antal elever som lämnat åk 9 och andel av dessa som hade betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik. Kvinnor.

	1998			1999			2000			1998-2000		
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	därav med betyg	Förändring	
Botkyrka	Berörda områden	219	78%	204	75%	212	72%	-6%	Berörda områden	72%	-6%	
	Övriga områden	210	94%	183	95%	214	88%	-6%	Övriga områden	88%	-6%	
	Kommunen totalt	429	86%	387	84%	426	80%	-6%	Kommunen totalt	80%	-6%	
Göteborg	Berörda områden	194	79%	172	74%	179	66%	-13%	Berörda områden	66%	-13%	
	Övriga områden	1 880	93%	1 745	91%	1 973	93%	-1%	Övriga områden	93%	-1%	
	Kommunen totalt	2 074	92%	1 917	89%	2 152	90%	-2%	Kommunen totalt	90%	-2%	
Haninge	Berörda områden	58	81%	57	77%	70	84%	3%	Berörda områden	84%	3%	
	Övriga områden	292	90%	298	87%	347	84%	-7%	Övriga områden	84%	-7%	
	Kommunen totalt	350	89%	355	85%	417	84%	-5%	Kommunen totalt	84%	-5%	
Huddinge	Berörda områden	93	83%	87	64%	103	67%	-16%	Berörda områden	67%	-16%	
	Övriga områden	306	95%	333	95%	344	94%	-1%	Övriga områden	94%	-1%	
	Kommunen totalt	399	92%	420	88%	447	88%	-4%	Kommunen totalt	88%	-4%	
Malmö	Berörda områden	361	78%	391	76%	391	68%	-11%	Berörda områden	68%	-11%	
	Övriga områden	772	94%	737	91%	779	90%	-4%	Övriga områden	90%	-4%	
	Kommunen totalt	1 133	89%	1 128	86%	1 170	83%	-7%	Kommunen totalt	83%	-7%	
Stockholm	Berörda områden	334	76%	379	75%	346	74%	-2%	Berörda områden	74%	-2%	
	Övriga områden	2 436	96%	2 467	93%	2 603	92%	-3%	Övriga områden	92%	-3%	
	Kommunen totalt	2 770	93%	2 846	91%	2 949	90%	-3%	Kommunen totalt	90%	-3%	
Södertälje	Berörda områden	93	95%	109	77%	119	74%	-21%	Berörda områden	74%	-21%	
	Övriga områden	375	93%	277	92%	318	92%	-2%	Övriga områden	92%	-2%	
	Kommunen totalt	468	94%	386	88%	437	87%	-7%	Kommunen totalt	87%	-7%	
Totalt	Berörda områden	1 352	79%	1 399	75%	1 420	71%	-8%	Berörda områden	71%	-8%	
	Övriga områden	6 271	94%	6 040	92%	6 578	92%	-3%	Övriga områden	92%	-3%	
	Kommunen totalt	7 623	92%	7 439	89%	7 998	88%	-4%	Kommunen totalt	88%	-4%	

Tabell 2.20 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Förändring	
Botkyrka	Alby	51	76%	59	73%	56	68%	-9%
	Fittja	58	62%	57	63%	50	70%	8%
	Hallunda-Norsborg	110	87%	88	84%	106	75%	-13%
Göteborg	Bergsjön	75	87%	62	84%	78	67%	-20%
	Gårdsten	39	-	33	-	26	-	-
	Hjällbo	53	87%	45	-	51	63%	-24%
	N. Biskopsgården	27	-	32	-	24	-	-
Haninge	Jordbro	58	81%	57	77%	70	84%	3%
Huddinge	Flemingsberg	34	-	34	-	44	-	-
	V-Skogås	28	-	15	-	23	-	-
	Vårby	31	-	38	-	36	-	-
Malmö	Fosie	92	88%	122	78%	119	74%	-14%
	Hyllie	79	76%	80	83%	70	76%	0%
	Rosengård	120	71%	105	67%	117	56%	-14%
	Södra innerstan	70	81%	84	79%	85	68%	-13%
Stockholm	Husby	53	81%	66	76%	47	-	-
	Rinkeby	88	68%	107	70%	105	70%	1%
	Rågsved	51	88%	56	82%	36	-	-
	Skärholmen	36	-	50	88%	50	82%	-
	Tensta	106	72%	100	69%	108	74%	2%
Södertälje	Fornhöjden	9	-	12	-	26	-	-
	Geneta	16	-	28	-	20	-	-
	Hovsjö	25	-	27	-	27	-	-
	Ronna	43	-	42	-	46	-	-

Tabell 2.21

Antal elever som lämnat åk 9 och andel av dessa som hade betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik. Utrikes födda.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Förändring	Förändring
Botkyrka								
Berörda områden	130	65%	136	62%	126	50%	-15%	
Övriga områden	24	-	27	-	27	-	-	
Kommunen totalt	154	69%	163	66%	153	56%	-13%	
Göteborg								
Berörda områden	215	62%	214	66%	223	60%	-2%	
Övriga områden	558	80%	557	78%	584	80%	0%	
Kommunen totalt	773	75%	771	75%	807	74%	-1%	
Haninge								
Berörda områden	12	-	17	-	25	-	-	
Övriga områden	47	-	60	70%	65	68%	-	
Kommunen totalt	59	80%	77	73%	90	64%	-15%	
Huddinge								
Berörda områden	67	75%	66	45%	64	53%	-22%	
Övriga områden	44	-	42	-	41	-	-	
Kommunen totalt	111	79%	108	58%	105	63%	-16%	
Malmö								
Berörda områden	371	68%	469	61%	492	60%	-8%	
Övriga områden	192	88%	177	79%	225	76%	-12%	
Kommunen totalt	563	75%	646	66%	717	65%	-10%	
Stockholm								
Berörda områden	314	64%	356	65%	316	62%	-1%	
Övriga områden	508	84%	594	75%	557	74%	-10%	
Kommunen totalt	822	76%	950	71%	873	70%	-7%	
Södertälje								
Berörda områden	38	-	56	61%	61	66%	-	
Övriga områden	56	89%	66	73%	45	-	-	
Kommunen totalt	94	86%	122	67%	106	76%	-10%	
Totalt								
Berörda områden	1 147	66%	1 314	62%	1 307	60%	-7%	
Övriga områden	1 429	84%	1 523	77%	1 544	77%	-7%	
Kommunen totalt	2 576	76%	2 837	70%	2 851	69%	-7%	

Tabell 2.21 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Antal lämnat åk 9	däruv med betyg	Förändring	
Botkyrka	Alby	41	-	46	46	-	-	-
	Fittja	46	-	48	38	-	-	-
	Hallunda-Norsborg	43	-	42	42	-	-	-
Göteborg	Bergsjön	66	59%	84	74%	57%	-2%	-
	Gårdsten	52	44%	38	-	-	-	-
	Hjällbo	65	82%	67	61%	62%	-19%	-
	N. Biskopsgården	32	-	25	-	-	-	-
Haninge	Jordbro	12	-	17	-	-	-	-
Huddinge	Flemingsberg	33	-	30	-	-	-	-
	V-Skogås	18	-	14	-	-	-	-
	Vårby	16	-	22	-	-	-	-
Malmö	Fosie	53	77%	86	72%	66%	-11%	-
	Hyllie	78	71%	75	67%	72%	1%	-
	Rosengård	163	63%	203	52%	52%	-11%	-
	Södra innerstan	77	71%	105	63%	62%	-9%	-
Stockholm	Husby	59	78%	61	62%	73%	-5%	-
	Rinkeby	76	68%	98	61%	55%	-14%	-
	Rågsved	38	-	42	-	-	-	-
	Skärholmen	31	-	39	-	-	-	-
	Tensta	110	55%	116	62%	60%	5%	-
Södertälje	Fornhöjden	9	-	13	-	-	-	-
	Geneta	4	-	8	-	-	-	-
	Hovsjö	8	-	16	-	-	-	-
	Ronna	17	-	19	-	21	-	-

Tabell 2.22
 Antal elever som lämnat åk 9 och andel av dessa som hade betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik. Svenskfödda.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	Förändring
Botkyrka								
Berörda områden	304	77%	274	78%	271	79%	3%	
Övriga områden	398	91%	410	93%	416	88%	-3%	
Kommunen totalt	702	85%	684	87%	687	84%	0%	
Göteborg								
Berörda områden	170	84%	159	74%	141	79%	-5%	
Övriga områden	3 241	95%	3 067	93%	3 422	94%	0%	
Kommunen totalt	3 411	94%	3 226	92%	3 563	94%	0%	
Haninge								
Berörda områden	109	79%	101	74%	103	80%	1%	
Övriga områden	553	89%	565	87%	603	83%	-6%	
Kommunen totalt	662	87%	666	85%	706	82%	-5%	
Huddinge								
Berörda områden	145	77%	125	75%	153	67%	-11%	
Övriga områden	597	93%	625	92%	686	93%	0%	
Kommunen totalt	742	90%	750	90%	839	88%	-2%	
Malmö								
Berörda områden	326	83%	315	77%	328	74%	-9%	
Övriga områden	1 382	95%	1 418	90%	1 407	89%	-5%	
Kommunen totalt	1 708	92%	1 733	88%	1 735	87%	-6%	
Stockholm								
Berörda områden	400	82%	391	78%	368	76%	-5%	
Övriga områden	4 458	96%	4 447	94%	4 692	94%	-2%	
Kommunen totalt	4 858	95%	4 838	93%	5 060	93%	-2%	
Södertälje								
Berörda områden	176	91%	169	78%	180	75%	-16%	
Övriga områden	673	93%	508	92%	588	90%	-3%	
Kommunen totalt	849	93%	677	88%	768	86%	-6%	
Totalt								
Berörda områden	1 630	82%	1 534	77%	1 544	76%	-6%	
Övriga områden	11 302	95%	11 040	93%	11 814	92%	-2%	
Kommunen totalt	12 932	93%	12 574	91%	13 358	90%	-3%	

Tabell 2.22 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Antal lämnat åk 9	därav med betyg	Förändring	
Botkyrka								
Alby	75	75%	74	80%	66	73%	-2%	
Fittja	61	59%	55	64%	57	79%	20%	
Hallunda-Norsborg	168	84%	145	83%	148	82%	-1%	
Göteborg								
Bergsjön	87	91%	65	75%	66	79%	-12%	
Gårdsten	36	-	41	-	36	-	-	
Hjällbo	32	-	33	-	22	-	-	
N. Biskopsgården	15	-	20	-	17	-	-	
Haninge								
Jordbro	109	79%	101	74%	103	80%	1%	
Huddinge								
Flemingsberg	54	67%	52	73%	65	63%	-4%	
V-Skogås	46	-	30	-	41	-	-	
Vårby	45	-	43	-	47	-	-	
Malmö								
Fosie	135	84%	144	76%	141	74%	-9%	
Hyllie	75	81%	74	81%	80	83%	1%	
Rosengård	49	-	40	-	51	69%	-	
Södra innerstan	67	84%	57	82%	56	66%	-18%	
Stockholm								
Husby	61	80%	66	76%	52	79%	-1%	
Rinkeby	104	69%	106	77%	112	68%	-1%	
Rågsved	64	91%	63	79%	42	-	-	
Skärholmen	56	95%	69	93%	68	91%	-3%	
Tensta	115	82%	87	68%	94	77%	-5%	
Södertälje								
Fornhöjden	24	-	22	-	27	-	-	
Geneta	38	-	39	-	43	-	-	
Hovsjö	47	-	37	-	39	-	-	
Ronna	67	94%	71	82%	71	75%	-19%	

Tabell 2.23
Antalet elever som lämnat årskurs 9 samt andelen av dessa som samma år börjat i gymnasieskolan (individuellt program undantaget) 1998–2000. Samtliga.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka								
Berörda områden	434	68%	410	74%	397	73%	4%	
Övriga områden	422	83%	437	87%	443	86%	3%	
Kommunen totalt	856	76%	847	81%	840	80%	4%	
Göteborg								
Berörda områden	385	69%	373	69%	364	68%	0%	
Övriga områden	3 799	87%	3 624	88%	4 006	90%	2%	
Kommunen totalt	4 184	86%	3 997	86%	4 370	88%	2%	
Haninge								
Berörda områden	121	89%	118	82%	128	82%	-7%	
Övriga områden	600	91%	625	88%	668	84%	-7%	
Kommunen totalt	721	91%	743	87%	796	83%	-7%	
Huddinge								
Berörda områden	212	66%	191	65%	217	67%	1%	
Övriga områden	641	88%	667	91%	727	91%	2%	
Kommunen totalt	853	83%	858	85%	944	85%	3%	
Malmö								
Berörda områden	697	71%	784	69%	820	70%	-1%	
Övriga områden	1 574	88%	1 595	88%	1 632	87%	0%	
Kommunen totalt	2 271	83%	2 379	81%	2 452	82%	-1%	
Stockholm								
Berörda områden	714	65%	747	68%	684	69%	4%	
Övriga områden	4 966	89%	5 041	88%	5 249	89%	1%	
Kommunen totalt	5 680	86%	5 788	86%	5 933	87%	1%	
Södertälje								
Berörda områden	214	84%	225	70%	241	72%	-11%	
Övriga områden	729	85%	574	81%	633	88%	3%	
Kommunen totalt	943	85%	799	78%	874	84%	-1%	
Totalt								
Berörda områden	2 777	70%	2 848	70%	2 851	70%	0%	
Övriga områden	12 731	88%	12 563	88%	13 358	89%	1%	
Kommunen totalt	15 508	85%	15 411	85%	16 209	85%	1%	

Tabell 2.23 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka	Alby	116	64%	120	77%	112	69%	5%
	Fittja	107	48%	103	61%	95	61%	13%
	Hallunda-Norsborg	211	82%	187	79%	190	81%	0%
Göteborg	Bergsjön	153	73%	149	74%	147	67%	-5%
	Gårdsten	88	55%	79	66%	70	73%	18%
	Hjällbo	97	75%	100	67%	104	70%	-5%
	N. Biskopsgården	47	-	45	-	43	-	-
Haninge	Jordbro	121	89%	118	82%	128	82%	-7%
Huddinge	Flemingsberg	87	57%	82	66%	93	65%	7%
	V-Skogås	64	70%	44	-	59	85%	14%
	Vårby	61	72%	65	55%	65	54%	-18%
Malmö	Fosie	188	78%	230	74%	238	73%	-6%
	Hyllie	153	66%	149	74%	158	80%	14%
	Rosengård	212	66%	243	56%	260	60%	-6%
	Södra innerstan	144	77%	162	75%	164	73%	-4%
Stockholm	Husby	120	69%	127	71%	111	76%	7%
	Rinkeby	180	57%	204	67%	200	60%	2%
	Rågsved	102	73%	105	70%	74	69%	-4%
	Skärholmen	87	77%	108	83%	95	81%	4%
	Tensta	225	60%	203	58%	204	69%	9%
Södertälje	Fornhöjden	33	-	35	-	42	-	-
	Geneta	42	-	47	-	55	93%	-
	Hovsjö	55	71%	53	66%	52	54%	-17%
	Ronna	84	87%	90	76%	92	71%	-16%

Tabell 2.24

Antalet elever som lämnat årskurs 9 samt andelen av dessa som samma år börjat i gymnasieskolan (individuellt program undantaget) 1998–2000. Mån.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	215 212 427	62% 77% 70%	206 254 460	74% 86% 81%	185 229 414	70% 83% 77%	7% 6% 7%
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	191 1 919 2 110	63% 86% 84%	201 1 879 2 080	64% 88% 85%	185 2 033 2 218	68% 89% 87%	5% 3% 4%
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	63 308 371	87% 91% 90%	61 327 388	82% 86% 86%	58 321 379	76% 79% 79%	-11% -11% -11%
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	119 335 454	61% 87% 80%	104 334 438	64% 87% 82%	114 383 497	63% 89% 83%	3% 2% 3%
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	336 802 1 138	69% 88% 82%	393 858 1 251	61% 87% 79%	429 853 1 282	66% 85% 78%	-3% -3% -4%
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	380 2 530 2 910	62% 89% 86%	368 2 574 2 942	65% 87% 85%	338 2 646 2 984	65% 89% 86%	3% 0% 0%
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	121 354 475	79% 84% 82%	116 297 413	67% 76% 74%	122 315 437	70% 83% 80%	-8% 0% -3%
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 425 6 460 7 885	66% 87% 83%	1 449 6 523 7 972	66% 87% 83%	1 431 6 780 8 211	67% 87% 84%	1% 0% 0%

Tabell 2.24 forts.

	1998		1999		2000		Förändring	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk		
Botkyrka	Alby	65	62%	61	80%	56	68%	6%
	Fittja	49	—	46	—	45	—	—
	Hallunda-Norsborg	101	75%	99	75%	84	82%	7%
Göteborg	Bergsjön	78	64%	87	68%	69	65%	1%
	Gårdsten	49	—	46	—	44	—	—
	Hjällbo	44	—	55	69%	53	72%	—
	N. Biskopsgården	20	—	13	—	19	—	—
Haninge	Jordbro	63	87%	61	82%	58	76%	-11%
Huddinge	Flemingsberg	53	55%	48	—	49	—	—
	V-Skogås	36	—	29	—	36	—	—
	Vårby	30	—	27	—	29	—	—
Malmö	Fosie	96	73%	108	72%	119	69%	-4%
	Hyllie	74	64%	69	62%	88	76%	13%
	Rosengård	92	64%	138	47%	143	55%	-10%
	Södra innerstan	74	77%	78	68%	79	71%	-6%
Stockholm	Husby	67	67%	61	64%	64	75%	8%
	Rinkeby	92	57%	97	67%	95	52%	-5%
	Rågsved	51	63%	49	—	38	—	—
	Skärholmen	51	78%	58	79%	45	—	—
	Tensta	119	56%	103	53%	96	61%	5%
Södertälje	Fornhöjden	24	—	23	—	16	—	—
	Geneta	26	—	19	—	35	—	—
	Hovsjö	30	—	26	—	25	—	—
	Ronna	41	—	48	—	46	—	—

Tabell 2.25

Antalet elever som lämnat årskurs 9 samt andelen av dessa som samma år börjat i gymnasieskolan (individuellt program undantaget) 1998–2000. Kvinnor.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	219 210 429	74% 89% 82%	204 183 387	74% 90% 81%	212 214 426	75% 89% 82%	1% 0% 1%
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	194 1 880 2 074	74% 89% 88%	172 1 745 1 917	74% 88% 87%	179 1 973 2 152	69% 90% 89%	-5% 1% 1%
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	58 292 350	91% 91% 91%	57 298 355	82% 91% 90%	70 347 417	87% 87% 87%	-4% -4% -4%
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	93 306 399	72% 89% 85%	87 333 420	66% 95% 89%	103 344 447	71% 92% 87%	-1% 3% 2%
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	361 772 1 133	73% 87% 83%	391 737 1 128	76% 88% 84%	391 779 1 170	75% 90% 85%	1% 3% 2%
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	334 2 436 2 770	68% 88% 86%	379 2 467 2 846	71% 89% 87%	346 2 603 2 949	73% 90% 88%	5% 1% 2%
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	93 375 468	90% 87% 88%	109 277 386	73% 87% 83%	119 318 437	74% 93% 88%	-16% 6% 0%
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 352 6 271 7 623	74% 89% 86%	1 399 6 040 7 439	74% 89% 86%	1 420 6 578 7 998	74% 90% 87%	0% 2% 1%

Tabell 2.25 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	
Botkyrka	Alby	51	67%	59	73%	56	70%	3%
	Fittja	58	57%	57	58%	50	72%	15%
	Hallunda-Norsborg	110	87%	88	84%	106	80%	-7%
Göteborg	Bergsjön	75	81%	62	84%	78	69%	-12%
	Gårdsten	39	-	33	-	26	-	-
	Hjällbo	53	81%	45	-	51	69%	-13%
	N. Biskopsgården	27	-	32	-	24	-	-
Haninge	Jordbro	58	91%	57	82%	70	87%	-4%
Huddinge	Flemingsberg	34	-	34	-	44	-	-
	V-Skogås	28	-	15	-	23	-	-
	Vårby	31	-	38	-	36	-	-
Malmö	Fosie	92	84%	122	75%	119	76%	-7%
	Hyllie	79	68%	80	84%	70	84%	16%
	Rosengård	120	67%	105	68%	117	67%	0%
	Södra innerstan	70	77%	84	82%	85	75%	-2%
Stockholm	Husby	53	72%	66	77%	47	-	-
	Rinkeby	88	58%	107	66%	105	67%	9%
	Rågsved	51	82%	56	71%	36	-	-
	Skärholmen	36	-	50	88%	50	78%	-
	Tensta	106	64%	100	63%	108	75%	11%
Södertälje	Fornhöjden	9	-	12	-	26	-	-
	Geneta	16	-	28	-	20	-	-
	Hovsjö	25	-	27	-	27	-	-
	Ronna	43	-	42	-	46	-	-

Tabell 2.26

Antalet elever som lämnat årskurs 9 samt andelen av dessa som samma år börjat i gymnasieskolan (individuellt program undantaget) 1998–2000. Utrikes födda.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	130 24 154	56% — 60%	136 27 163	63% — 67%	126 27 153	57% — 63%	1% — 2%
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	215 558 773	62% 74% 71%	214 557 771	67% 74% 72%	223 584 807	63% 79% 74%	0% 5% 4%
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	12 47 59	— — 86%	17 60 77	— 75% 77%	25 65 90	— 75% 74%	— — -12%
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	67 44 111	64% — 68%	66 42 108	52% — 62%	64 41 105	59% — 64%	-5% — -4%
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	371 192 563	69% 84% 74%	469 177 646	64% 80% 68%	492 225 717	67% 79% 71%	-2% -5% -3%
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	314 508 822	54% 73% 66%	356 594 950	62% 72% 69%	316 557 873	64% 73% 69%	10% 0% 4%
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	38 56 94	— 77% 78%	56 66 122	63% 62% 62%	61 45 106	66% — 76%	— — -1%
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 147 1 429 2 576	62% 76% 70%	1 314 1 523 2 837	64% 74% 69%	1 307 1 544 2 851	64% 77% 71%	2% 1% 1%

Tabell 2.27
Antalet elever som lämnat årskurs 9 samt andelen av dessa som samma år börjat i gymnasieskolan (individuellt program undantaget) 1998–2000. Svenskfödda.

	1998		1999		2000		1998–2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	Förändring
Botkyrka	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	304 398 702	74% 83% 79%	274 410 684	79% 88% 84%	271 416 687	80% 86% 83%	6% 3% 4%
Göteborg	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	170 3 241 3 411	76% 90% 89%	159 3 067 3 226	71% 90% 89%	141 3 422 3 563	77% 91% 91%	1% 2% 2%
Haninge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	109 553 662	91% 91% 91%	101 565 666	82% 90% 89%	103 603 706	84% 84% 84%	-6% -7% -7%
Huddinge	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	145 597 742	66% 89% 85%	125 625 750	72% 92% 88%	153 686 839	70% 92% 88%	4% 2% 3%
Malmö	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	326 1 382 1 708	74% 88% 85%	315 1 418 1 733	76% 89% 86%	328 1 407 1 735	74% 89% 86%	0% 1% 1%
Stockholm	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	400 4 458 4 858	73% 90% 89%	391 4 447 4 838	73% 90% 89%	368 4 692 5 060	73% 91% 90%	0% 1% 1%
Södertälje	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	176 673 849	85% 86% 86%	169 508 677	73% 84% 81%	180 588 768	74% 88% 85%	-10% 2% -1%
Totalt	Berörda områden Övriga områden Kommunen totalt	1 630 11 302 12 932	76% 89% 88%	1 534 11 040 12 574	75% 90% 88%	1 544 11 814 13 358	76% 90% 89%	0% 1% 1%

Tabell 2.27 forts.

	1998		1999		2000		1998-2000	
	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Antal lämnat åk 9	därrav till gymnsk	Förändring	
Botkyrka								
Alby	75	69%	74	80%	66	73%	3%	
Fittja	61	52%	55	64%	57	74%	21%	
Hallunda-Norsborg	168	83%	145	85%	148	86%	2%	
Göteborg								
Bergsjön	87	84%	65	75%	66	77%	-7%	
Gårdsten	36	-	41	-	36	-	-	
Hjällbo	32	-	33	-	22	-	-	
N. Biskopsgården	15	-	20	-	17	-	-	
Haninge								
Jordbro	109	91%	101	82%	103	84%	-6%	
Huddinge								
Flemingsberg	54	57%	52	69%	65	66%	9%	
V-Skogås	46	-	30	-	41	-	-	
Vårby	45	-	43	-	47	-	-	
Malmö								
Fosie	135	76%	144	74%	141	73%	-3%	
Hyllie	75	73%	74	78%	80	84%	10%	
Rosengård	49	-	40	-	51	67%	-	
Södra innerstan	67	72%	57	82%	56	70%	-2%	
Stockholm								
Husby	61	74%	66	76%	52	77%	3%	
Rinkeby	104	61%	106	74%	112	63%	3%	
Rågsved	64	81%	63	67%	42	-	-	
Skärholmen	56	91%	69	93%	68	85%	-6%	
Tensta	115	71%	87	59%	94	78%	6%	
Södertälje								
Fornhöjden	24	-	22	-	27	-	-	
Geneta	38	-	39	-	43	-	-	
Hovsjö	47	-	37	-	39	-	-	
Ronna	67	90%	71	77%	71	76%	-13%	

Mål som måste mätas på andra sätt

En granskning av storstadspropositionens mål⁴⁴ visar att det för tre av delmålen delvis saknas enhetlig och, för den nationella utvärderingen av storstadssatsningen, relevant statistik. De tre delmålen är:

- alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
- det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de »utsatta bostadsområdena«

Dessa delmål har det gemensamt, att de placerar de boendes subjektiva upplevelser/erfarenheter helt eller delvis i fokus. Men de statistikuppgifter som idag finns tillgängliga inom vart och ett av de tre målområdena, och som är relevanta för den nationella utvärderingen, utgörs främst av kvantitativ och mer »objektiv« data som till exempel sjukvårdsutnyttjande eller uppgifter om anmäld brottslighet i respektive bostadsområde.

Befintliga uppgifter om de boendes subjektiva upplevelser är i första hand hämtade från olika lokala enkäter som i sin tur är sprungna ur lokala kunskapsbehov och kan inte användas i den nationella utvärderingen. Bland annat är resultaten av de kommunövergripande enkäterna inte alltid nedbrytbara på enskilda bostadsområden.

Med anledning av detta genomför Integrationsverket en boendestudie som påbörjas tidigast i september 2001 och redovisas juni 2002 i syfte att kartlägga de boendes allmänna hälsotillstånd, deltagande och delaktighet samt upplevelse av sina stadsdelar som trygga och attraktiva.

Var och en av de tre ovannämnda målområden har vi analy-

44 Prop.1997/98:165: *Utveckling och rättvisa en politik för storstaden*, sid.

serat i syfte att reda ut vilka indikatorer som bäst svarar mot utvärderingens behov. Indikatorerna och analyserna redovisas i detta avsnitt. Därefter redovisas hur det är tänkt att boendestudien ska genomföras för att ge ett underlag för indikatorerna på respektive målområde.

Sist men inte minst redovisas i detta avsnitt indikatorer för två grupper som utvärderingen i många avseenden finner är svårt att beskriva med de övriga indikatorerna som tas fram i utvärderingen. Det är frågan om barn och ungdomar och äldre och deras situation beskrivs utifrån en anpassad inkomstindikator.

Jämförelser mellan de berörda bostadsområden och andra delar av landet

ULF är förkortningen för en undersökning om befolkningens levnadsförhållanden som genomförs av SCB varje år. Urvalet i ULF är avsedd att spegla befolkningens levnadsförhållanden på riksnivå. Undersökningen genomförs genom telefon-/besöksintervjuer och urvalet sker i åldersgruppen 16–84 år varav ca 1 per 1000 invånare ingår i urvalet och ca 75 procent svarar.

Befolkningsunderlaget i bostadsområdena i åldern 16–84 år uppgick 1998 till 175 046 individer. Detta innebär att man kan förvänta sig att totalt ca 130 individer i de berörda bostadsområdena intervjuades i ULF 1998. SCB:s erfarenheter av bortfallet inom ramen för ULF bekräftar det som många andra urvalsstudier visar att bortfallet i hög grad består av låginkomsttagare, storstadsbor och människor födda i utlandet.

Eftersom det är just dessa grupper som är överrepresenterade i storstadssatsningens områden ger ett års underlag från ULF för de berörda bostadsområdena en allt för liten population för att dra slutsatser om utvecklingen där. Men genom att i boendestudien ta med ett urval av ULF:s frågor inom respektive målområde säkras vi jämförelse mellan de berörda bostadsområdena och övriga delar av landet.

Trygghet, attraktivitet och goda livsmiljöer

Målformuleringen i storstadspropositionen lyder så här:

Alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer.⁴⁵

Syftet med analysen i detta avsnitt är att identifiera hur man kan mäta om de boende upplever sina bostadsområden som trygga och attraktiva samt om de utgör goda och hälsosamma livsmiljöer. Begreppen trygghet och attraktivitet står i fokus för analysen, men frågan om hur »goda och hälsosamma livsmiljöer« kan mätas tas också upp.

Av storstadspropositionen framgår att brottslighet är en viktig faktor vid bedömningen av tryggheten och attraktiviteten i ett område. I propositionen påpekas också att graden av brottslighet skiljer sig avsevärt mellan olika bostadsområden och att den ökar snabbast i storstadsregionerna och i synnerhet i de områdena som redan har en hög brottslighet.

Storstadspropositionen drar även slutsatsen att ökad otrygghet orsakar ökad omflyttning och instabilitet i bostadsområdena, något som i sin tur får konsekvenser för demokratiska delaktigheten och den sociala stabiliteten i områdena.

Slutbetänkandet från Storstadskommittén⁴⁶ belyser boendemiljön i de utvalda stadsdelarna ur flera perspektiv som man antar påverkar om områdena betraktas som attraktiva av dess invånare. Brottslighet är här en bland många andra dimensioner av trygghet och attraktivitet, som till exempel betydelsen av utrymmesstandard och kommersiell och offentlig service. I utredningen *Att växa bland betong och kojor*⁴⁷ framgår det vidare att våld, kriminalitet och droger oroar ungdomar i de s.k. utsatta stadsdelarna i väsentligt högre grad än övriga ungdomar i storstäderna och i övriga riket.

Sammanfattningsvis kan man säga att utredningarna har fokuserat på brottslighetens betydelse för de boendes upplevelse av att deras bostadsområden är trygga. När det gäller att uppleva områdena som attraktiva eller om områdena utgör goda och hälsosamma livsmiljöer har en rad andra faktorer vägts in.

45 Prop. 1997/98:165.

46 SOU 1998:25, Socialdepartementet: *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.*

47 SOU 1997:61, *Att växa bland betong och kojor.*

Trygghet och indikatorer

Den slutsats vi dragit utifrån propositionen och förarbetena är att frågan om trygghet i den nationella utvärderingen måste handla om de boendes egen uppfattning om sina bostadsområden. Det handlar alltså om den upplevda tryggheten. Enligt storstadspropositionen är trygghet när de boende uppfattar att brottsligheten är liten och/eller att brott förebyggs, till exempel genom närvaro av poliser eller förändringar i den fysiska miljön.

Brottslighet

Brottslighetens inverkan på människors trygghet i samhället har studerats i den så kallade Trygghetsutredningen.⁴⁸ I utredningens slutsatser betonas kommunernas roll att skapa trygghet samt behovet av samverkan i kommunerna mellan flera aktörer. Utredningen förordar även dialog och stöd mellan kommunen och de boende och vikten av »brottsförebyggande arbete«⁴⁹. Trygghetsutredningens slutsats är att färre brott ger ett tryggare samhälle.

År 1996 kort efter Trygghetsutredningen, kom Justitiedepartementet med skrivelsen »Allas vårt ansvar om ett nationellt brottsförebyggande program«⁵⁰. I programförklaringen finns ett tydligt fokus på brottslighet som det allvarligaste hotet mot människors trygghet i samhället samtidigt som ett välfärdsperspektiv anges som en utgångspunkt i det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen och regeringens myndigheter skall i ökad utsträckning uppmärksamma hur samhällsutvecklingen i stort och politiska beslut på andra områden än det rent kriminalpolitiska påverkar brottsligheten. ... Större krav på att förhindra brott skall ställas på dem som genom sin verksamhet skapar tillfällen till brott. Berörda inom alla samhällssektorer skall i högre grad än för närvarande beakta vilka konsekvenser deras beslut och åtgärder har på brottsligheten.⁵¹

Välfärdspolitiska aspekter lyfts ofta fram i litteratur om brottsförebyggande arbete. Förslagen inriktas ofta på att lång-

48 SOU 1994:122, Justitiedepartementet: *Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag.*

49 SOU 1995:146, Justitiedepartementet: *Trygghet mot brott. Rollfördelning och samverkan.*

50 Ds 1996:59, Justitiedepartementet. *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program.*

51 Ds 1996:59, sid. 5.

siktigt förbättra tryggheten i samhället. Insatser i skolan och stöd till föräldrar och familjer är exempel på långsiktiga åtgärder som kan avstyra i synnerhet ungdomar från att välja brott som karriäralternativ.

En preliminär genomgång av kommunernas utvecklingsavtal visar att det lokala storstadsarbetet omfattar åtgärder av både lång- och kortsiktig karaktär. När man satsar på långsiktiga åtgärder kan man knappast på kort sikt visa på förändringar av den upplevda tryggheten. Detta inskränker vår möjlighet att tolka effekter av storstadssatsningen på brottsligheten.

Indikatorer på trygghet

Av ovanstående genomgång framgår det att den nationella utvärderingens indikatorer om trygghet i första hand bör handla om hur de boende själva uppfattar sina bostadsområden och att frågorna bör vara relaterade till förekomsten av brott. Med dessa två dimensioner i åtanke har Integrationsverket valt två indikatorer på trygghet. Den första indikatorn får vi genom att direkt fråga de boende om deras uppfattning om tryggheten i bostadsområdet. Dessa uppgifter inhämtas genom vår boendestudie. Boendestudiens syfte och upplägg beskrivs närmare mot slutet av detta avsnitt. Den andra indikatorn är ett indirekt mått på trygghet och fås med hjälp av uppgifter om den anmälda brottsligheten i bostadsområdena. Den anmälda brottsligheten är emellertid, som visas längre fram i avsnittet, en osäker indikator.

Uppgifter om upplevd trygghet är möjliga att presentera först i juni 2002 då boendestudien är klar. I väntan på dessa uppgifter redovisas nedan några resultat från tidigare gjorda lokala och rikstäckande undersökningar. Däremot är statistik över anmäld brottslighet tillgänglig och redovisas nedan.

Upplevd trygghet

För att kunna utvärdera storstadssatsningens betydelse för den upplevda tryggheten, måste resultaten från boendestudien jämföras med andra data. Detta kan göras genom att inkludera frågor från SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden i verkets boendestudie. När hela eller delar av boendestudien upprepas kan jämförelser göras över tiden både av storstadssatsningen och av hur samhället i stort utvecklas. Metoden har dock den nackdelen att det saknas jämförelsematerial för de berörda bostadsområdena bakåt i tiden.

Boendestudiens resultat kommer, som vi påpekat, inte att föreligga förrän nästa år. En av frågorna i ULF-undersökning-

Tabell 3.1

Oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt ofredad utomhus på kvällen.

	Stockholm			Malmö			Göteborg			Hela riket		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Ofta	9,9	14,1	10,8	12,9	18,9	14,8	9,0	9,1	8,4	7,0	8,6	7,4
Någon gång	7,8	10,6	13,1	16,8	9,7	9,8	4,6	15,8	13,9	6,9	8,8	8,0
Nej	82,3	75,4	76,0	70,2	71,5	75,3	86,5	75,1	77,7	86,1	82,6	84,6

Tabell 3.2

Oro för inbrott eller skadegörelse i bostaden.

	Stockholm			Malmö			Göteborg			Hela riket		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Ofta	4,2	4,7	3,9	3,0	8,3	6,5	2,0	4,0	1,8	2,5	3,5	2,6
Då och då	23,1	29,0	22,4	16,2	14,4	15,6	18,7	24,6	23,5	18,3	22,2	18,3
Aldrig	72,7	66,3	73,7	80,8	77,3	77,9	79,3	71,4	74,7	79,2	74,3	79,1

arna kan emellertid användas för att ge en grov bild, dock inte av situationen i de aktuella bostadsområdena men av situationen och utvecklingen i de tre storstadskommunerna jämfört med landet i sin helhet. Frågan lyder så här: »Har det under de senaste tolv månaderna hänt att Du avstått från att ge dig ut på kvällen av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt ofredad?«

Svaren på frågan avspeglar befolkningens upplevelser av trygghet definierad i termer av avsaknad av oro för att själva bli utsatta för brott. Svaren bör tolkas mot bakgrund av att de svarande kan uppleva att deras bostadsområde är otryggt även om de själva inte är oroliga för att bli utsatta för brott. Uppgifter från ULF 1997, 1998 och 1999 redovisas nedan för tre kommuner och hela landet och visar att den största oron finns i Malmö. Bosatta i alla tre storstadskommunerna uppvisar större oro jämfört med befolkningen i hela landet.

I samma undersökning ställs även en fråga om de svarande är oroliga för inbrott eller skadegörelse i bostaden. Uppgifterna gäller samma årtal och orter och visar även här att befolkningen i Malmö upplever större oro än befolkningen i Stockholm och Göteborg samt hela riket.

Exemplet Hjällbo

Hjällbo är en stadsdel i Göteborg som deltar i storstadssatsningen. En studie av tryggheten i bostadsområdet genomför-

des 1996⁵², Syftet var att kartlägga kriminaliteten i Hjällbo samt hur de boende i området upplever sin egen trygghet. Studien omfattar dels en undersökning av den anmälda brottsligheten och dels en enkätundersökning till de boende.

Analysen av den anmälda brottsligheten visade att följande brottstyper dominerade i området:

- Inbrottsstöld (162 anmälda brott)
- Biltillgrepp (99)
- Stöld ur/från motordrivet fordon/släpfordon/husvagn (171)
- Skadegörelse (79)
- Misshandel, inklusive grov (77)

Den anmälda brottsligheten stämde ganska väl överens med de brottstyper som svarspersonerna uppgav att de drabbats av i Hjällbundersökningen. Det fanns dock mörkertal för vissa brottstyper. I Hjällbundersökningen visade det sig att 45 procent uppgav att de anmält alla brott till polis, 26 procent hade anmält vissa brott och 30 procent hade inte polisanmält något av de brott de drabbats av under 1996.

Trygghetsundersökningen i Hjällbo gav i övrigt följande resultat:

- 89 procent av de boende såg brottsligheten i Hjällbo som ett problem varav 49 procent av dessa anser att problemet är stort.
- Kvinnor och äldre känner sig otryggast. Totalt känner sig 64 procent otrygga om de går ut ensamma sent en kväll i Hjällbo mot 73 procent av kvinnorna och 89 procent av de äldre.
- 30 procent uppger att de mycket ofta eller ganska ofta oroar sig för att utsättas för våldsbrott i sitt bostadsområde. Motsvarande siffror för stöldbrott och skadegörelse är 45 respektive 35 procent. Observera att dessa siffror är ganska mycket högre än de som redovisas här ovan från ULF.
- Genom statistisk analys visade det sig att personer med utom nordisk bakgrund oroar sig betydligt oftare än de med nordisk bakgrund för att utsättas för våldsbrott. Skillnaden gäller dock inte andra brottstyper.

En del av dessa resultat stärks av uppgifter från andra undersökningar. Undersökningen utgör främst en utgångspunkt för det lokala brottsförebyggande arbetet i Hjällbo. Den omfattar därmed även resultat om till exempel social integration som anses påverka individens brottslighet. Dessa frågor hamnar dock vid sidan av utvärderingens specifika fokus på de boendes mer direkta uppfattning av tryggheten.

52 Malm, Ulf. *Kriminalitet och trygghet i boendet. En studie i stadsdelen Hjällbo*. Förvaltnings AB Framtiden 1997.

Exemplet Fittja

Mångkulturellt centrum har på uppdrag av Botkyrka kommun genomfört en enkätundersökning om Fittjas problem under sommaren 1999.⁵³ Det som kom fram i undersökningen om de boendes uppfattning om trygghet i Fittja redovisas nedan.

När det gäller trygghet i Fittja (utsatt för våld eller hot) har 16 procent av respondenterna svarat att de någon gång utsatts för våld eller hot. Eftersom frågan i enkäten ej var avgränsad i tid är det tyvärr svårt att tolka resultatet, det går inte att veta om våldet eller hoten har uppstått i Fittja tidigare eller på annan plats.

47 procent av de boende känner sig otrygga när de går ute i Fittja sent på kvällen. Undersökningen visar att kvinnor känner sig otryggare än män, att personer som tidigare varit utsatta för våld eller hot känner sig otryggare än personer som inte varit det, att personer med inga eller få vänner i Fittja känner sig otryggare än de med större antal vänner och att äldre känner sig otryggare än yngre. Det finns ingen signifikant skillnad mellan svenskar (svenskfödda) och invandrare (utrikes födda), mellan invandrargrupper (uppdelade efter födelseland) eller mellan boende i olika områden i Fittja när det gäller känslan av (o)trygghet.

De boende har rangordnat vad de anser är »problem« i allmänhet i Fittja på följande sätt: 1) det finns inte så många svenskar i Fittja, 2) arbetslöshet, 3) dåliga skolor och förskolor, 4) oren miljö, 5) otrygghet, samt 6) dåliga lägenheter. Författaren till undersökningen tolkar resultaten så att segregation och arbetslöshet är de två starkaste problemupplevelsorna hos befolkningen i Fittja. Rangordningen visar att problemet med trygghetsfrågor är ett relativt låg prioriterad i förhållande till de andra problemen.

Resultaten från Hjällbos och Fittjas undersökningar visar att det finns påtagliga skillnader olika grupper emellan när det gäller trygghetsupplevelsen. Jämfört med resultaten från ULF framgår det dessutom att invånarna i Hjällbo och Fittja känner sig otrygga i betydligt högre utsträckning än i riket eller storstadskommunerna. 64 respektive 47 procent i Hjällbo och Fittja jämfört med, i högsta fallet, ca 30 procent i Malmö.

Ur Integrationsverkets synpunkt är det angeläget att kontrollera betydelsen av en rad olika bakgrundsvariabler i de boendes svar. Sysselsättning, socialbidrag, kön, ursprung, vistelsetid och civilstånd är bland de viktigare variablerna att kontrollera för.

53 Hosseini-Kaladjahi, Hassan, *Tusen röster om Fittja. Integrationsfrågan betraktad utifrån en enkät bland de boende*, Mångkulturellt centrum 2001.

Anmäld brottslighet

Brott kan definieras på flera sätt. En viktig distinktion går mellan anmäld och faktisk brottslighet. Statistiken över anmäld brottslighet är lättillgänglig medan det är betydligt svårare att fastställa den »faktiska« brottsligheten. I den faktiska brottsligheten finns en dold brottslighet bestående av oanmälda brott. Kvoten mellan den faktiska och den anmälda brottsligheten kallas för mörkertal.

Om mörkertalets storlek är konstant över tiden, spelar detta mindre roll vid bedömningen av storstadssatsningens effekter, eftersom den polisanmälda brottsligheten då följer samma utveckling som den faktiska. Men om mörkertalet förändras över tiden ger den polisanmälda brottsligheten en missvisande bild av den faktiska brottsligheten och försvårar därmed bedömningen av insatserna.⁵⁴ Det är också viktigt att vara medveten om att mörkertalet varierar beroende på vilken typ av brottslighet man mäter.⁵⁵

Brottens karaktär och polisens verksamhet är två faktorer som kan påverka anmälningsfrekvensen och anmälningsbenägenheten hos befolkningen. Viljan att anmäla brott kan dessutom påverkas av den sociala relationen mellan offer och gärningsman eller av skadans grovhet. Anmälningsbenägenheten kan också påverkas av till exempel den allmänna synen på brott och i vad mån brottstypen uppmärksammas av massmedier, politiker och berörda myndigheter. Offrets bedömning t.ex. av hur en anmälan bemöts och sannolikheten för att gärningsmannen får någon påföljd för brottet är också av betydelse.⁵⁶

Eftersom vår indikator på uppfattad trygghet saknar referensmaterial bakåt i tiden har vi för utvärderingen även tagit fram ett indirekt mått på trygghet som har fördelen att den kan avläsas över tiden. Detta mått utgörs av registeruppgifter om den anmälda brottsligheten i de berörda bostadsområdena. Nackdelen med mått är ju, som tidigare nämnts, att siffrorna inte visar den faktiska brottsligheten.

Anmäld brottslighet kan fungera bra för att spegla brottsutvecklingen över tid förutsatt att mörkertalet mellan mättillfällena inte uppvisar så stora variationer. Detta i sin tur förutsätter att man inte mäter på för små enheter eftersom mindre variationer i mörkertalet då kan ge större utslag. När det gäller fluktuationerna mellan de år som ingår i en tidsserie är det också viktigt att observera att dessa kommer procentuellt sett att bli större när antalet anmälda brott är litet. Av detta skäl redovisas

54 Olsson, Monika, *Konsten att läsa statistik om brott och brottslingar*, BRÅ 1993.

55 Olsson 1993, sid. 16f.

56 Olsson 1993, sid. 18f.

inte förändringar i brottslighet för varje enskilt bostadsområde. I stället används aggregerade tal för de berörda områdena i Göteborg, Malmö och Stockholm.

Redovisningen görs utifrån fem kategorier av anmäld brottslighet:

- Brott mot bilar och motorcyklar.
- Cykelstölder.
- Inbrott i bostäder, källare och på vindar.
- Skadegörelse.
- Misshandel och hot.

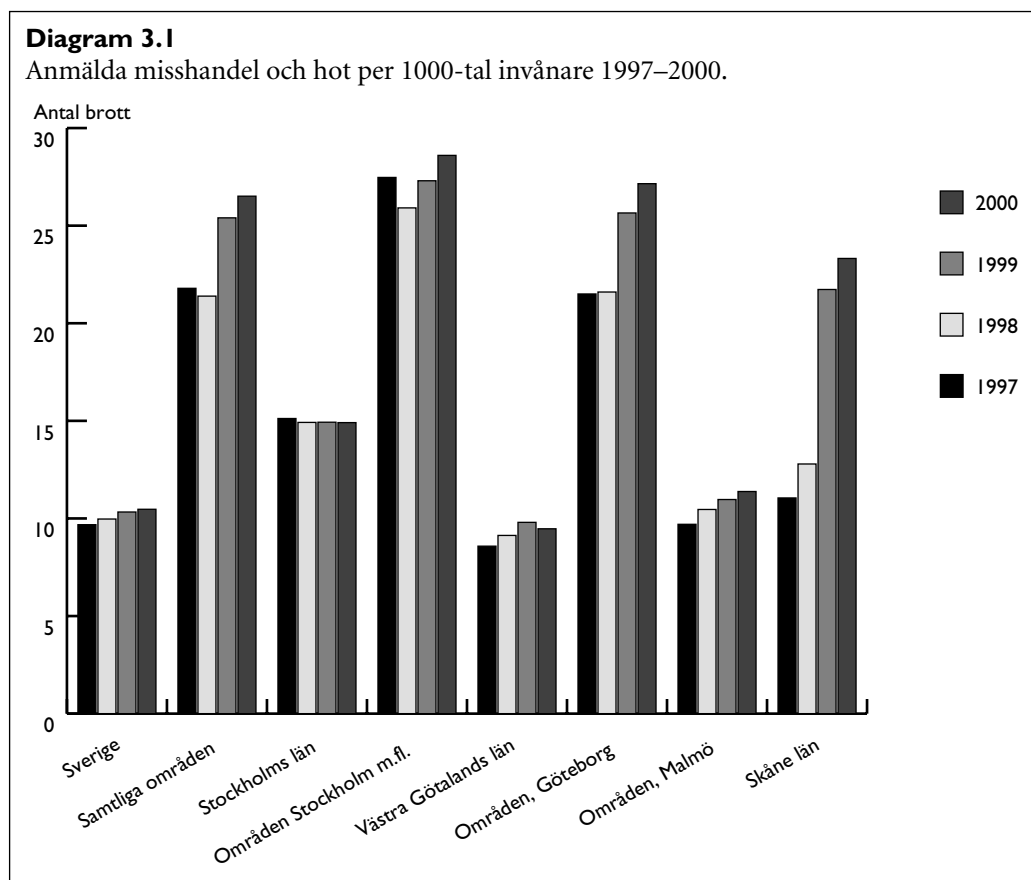
Tidigare studier stöder urvalet av just dessa kategorier. Lokala studier genomförda av BRÅ i Borlänge och Landskrona analyserar också brottsligheten i respektive stad utifrån just dessa fem kategorier. Motiveringen är att kategorierna speglar antalsmässigt de vanligaste förekommande brottstyperna. I olika mätningar av trygghet är det dessutom just dessa brottstyper som boende upplever som de mest problematiska.

Tidigare undersökningar och andra kunskaper som BRÅ har samlat på sig under åren talar för att mörkertalens omfattning varierar mellan dessa kategorier. Det är till exempel känt att mörkertalet i anmälningsstatistiken över misshandel och hot är högre än för andra kategorier.

Uppgifterna som redovisas här nedan är hämtad från systemet Rationell anmälningsrutin hos polismyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg samt från BRÅ:s hemsida. I bilaga 2 finns en detaljerad beskrivning av vilka brottstyper /och brottskoder/ som omfattas av respektive kategori.

Brottslighet är ett komplext fenomen. En rad omständigheter kan påverka utfallet, som till exempel befolkningsammansättning, ekonomiska konjunkturer eller rena tillfälligheter. BRÅ menar att brottsstatistiken genom tiderna, på så väl nationell som global nivå, visar på en utveckling som inte går att förklara. Måtten är grova och det innebär att det är svårt och ibland omöjligt att tolka förändringar som direkta effekter av storstadssatsningen. Vidare är det vanskligt att dra slutsatser utifrån enskilda måttillfällen. För att slutsatser skall kunna dras är det därför nödvändigt att följa utvecklingen över en följd av år.

Förskjutningen i tid mellan undertecknandet av de lokala utvecklingsavtalen och de påbörjade insatserna samt mellan insatserna och Integrationsverkets utvärdering har diskuterats i rapportens inledning. Stockholm är den enda kommun som kan ha kommit igång ordentligt med sina insatser under år 2000. Det betyder att i majoriteten av de berörda bostadsområdena kan den brottsstatistik som redovisas nedan, och som gäller från år 1997 till och med år 2000, inte förväntas avspegla några effekter av storstadssatsningen. Genom att följa brottsutvecklingen över tiden och lägga tyngdpunkten på jämförel-



ser mellan de berörda bostadsområdena och mellan dessa och länen respektive hela riket. Detta ger de bästa möjligheterna att dra slutsatser ur ett segregationsperspektiv.

Observera att Vårby i Huddinge inte är med i nedanstående redovisning. Uppgifter för Fornhöjden i Södertälje saknas för 1997 och 1998 och uppgifter för Geneta i Södertälje saknas för 1999 och 2000. Uppgifter om invånarantal i respektive område är hämtade från Integrationsverkets databas STATIV. Eftersom uppgifter om invånarantal än så länge saknas i STATIV för 1999 och 2000 har siffrorna för 1998 använts som bas för dessa beräkningar. Detta påverkar troligen inte uppgifterna i någon nämnvärd utsträckning. Tabeller med siffrorna som diagrammen speglar återfinns i bilaga 3.

Misshandel och hot

Diagram 3.1 visar antalet anmälda brott avseende misshandel och hot. Observera att varje tillfälle då någon misshandlas räknas som ett brott. En individ som har misshandlats under en

längre tid kan vid ett tillfälle anmäla ett mycket stort antal brott.

Här är det känt, genom till exempel jämförelser med offerundersökningar, att mörkertalet är stort. BRÅ anger att man brukar anta att cirka en fjärdedel av alla misshandelsbrott anmäls till polisen.

Områdena som är föremål för storstadssatsningen har haft en sämre utveckling jämfört med de län där de ingår i. Brottsnivåerna i områdena i Stockholm, liksom Stockholms län i sin helhet, har varit nästan oförändrade mellan 1997 och 2000. Utvecklingen i bostadsområdena i både Göteborg och Malmö har varit påtagligt negativ medan Västra Götalands län och Skåne län endast har haft en svag negativ utveckling. Områdena i Malmö uppvisar mellan 1998 och 1999 en mycket hög ökning av anmälda misshandel och hot, ca 1500 år 1999 jämfört med 882 år 1998. Den kraftiga ökningen i Malmö bör dock tolkas med försiktighet. Det är möjligt att den snarare speglar en ökning i anmälningsbenägenhet än en ökning i faktiska brott.

Det är bara för Stockholms län som antalet anmälda fall av misshandel och hot minskat en aning mellan 1997 och 2000. Riket som helhet uppvisar en stadig ökning om än dock liten. Samtliga områden som ingår i storstadssatsningen i Stockholmsregionen har under samma period haft en högre ökning än för hela riket.

Skadegörelse

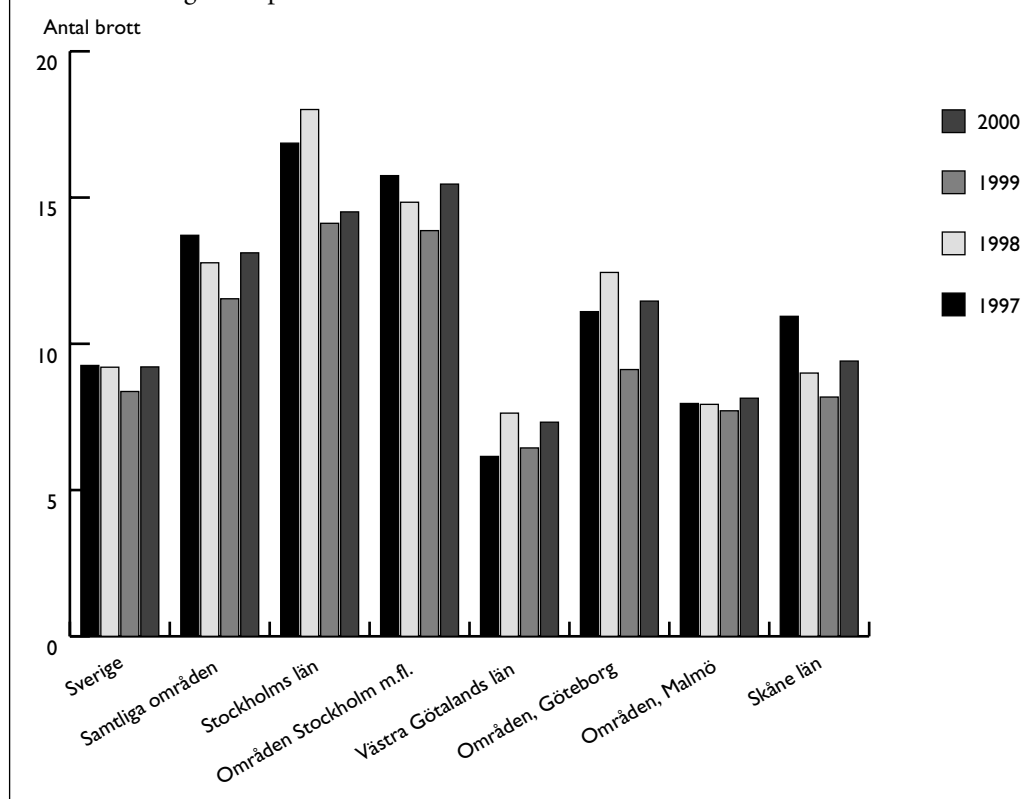
Diagram 3.2 visar antalet anmälda fall av skadegörelse per 1000 invånare i de berörda bostadsområdena i Göteborg, Malmö och Stockholmregionen samt för respektive län och hela Sverige.

Siffrorna omfattar flera olika typer av skadegörelse och mörkertalet tros vara stort för flera av de vanligaste typerna. Detta innebär att siffrorna ovan representerar en möjligtvis ojämnt fördelad underskattning av de faktiska skadegörelsebrotten i respektive geografiska område och därmed bör tolkas med försiktighet.

Den anmälda skadegörelsen i riket har endast förändrats marginellt mellan 1997 och för 2000 och då i positiv riktning. Efter en liten uppgång 1998 och nedgång 1999, har siffrorna år 2000 hamnat på ungefär samma nivå som för år 1998 med ca 81 300 anmälningar för hela riket. Precis som för misshandel och hot finner vi den mest positiva utvecklingen i Stockholms län. De berörda områdena i Stockholmregionen har endast haft en svag positiv utveckling mellan 1997 och 2000. Områdena i Göteborg har också haft en svag negativ utveckling

Diagram 3.2

Anmäld skadegörelse per 1000-tal invånare 1997–2000.



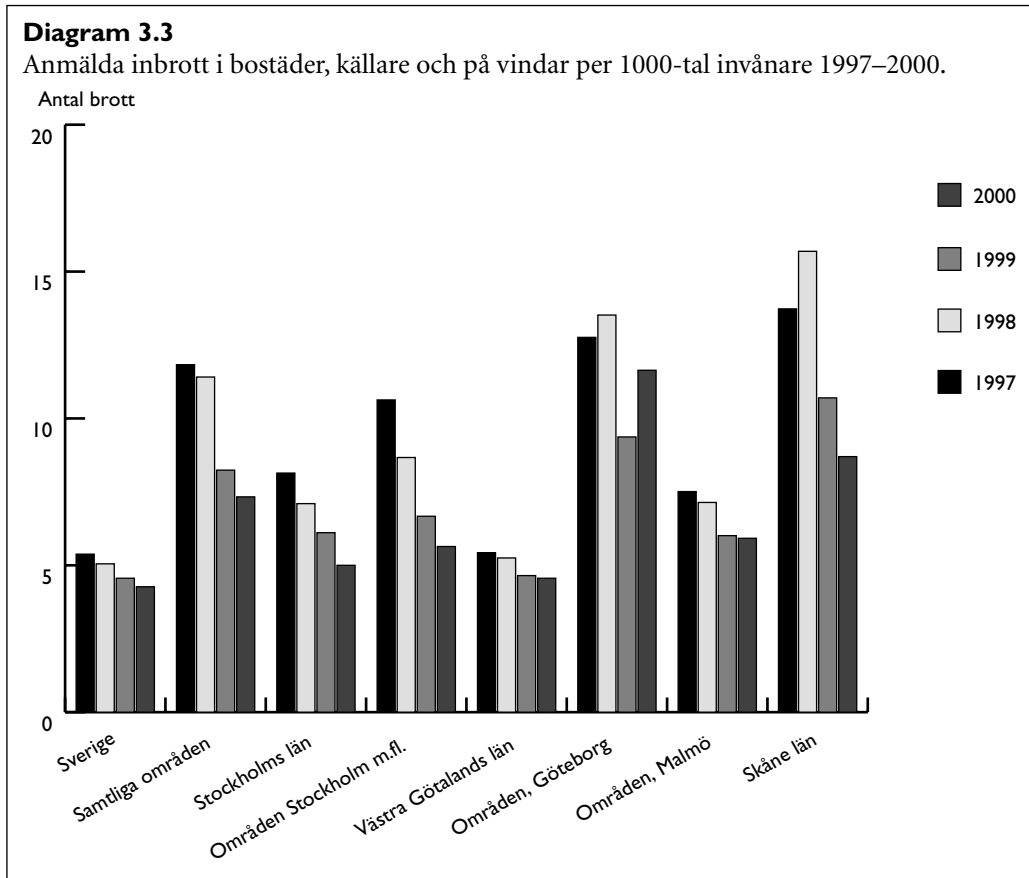
mellan 1997 och 2000 i likhet med Västra Götalands län. I våra prioriterade områden kan vi konstatera en starkare positiv utveckling i Malmö medan Skåne län uppvisar endast en mycket liten förändring i negativ riktning.

Sammantaget är minskningen i Malmöområdena över tio procent mellan 1997 och 2000 jämfört med ca en procent respektive två procent i Stockholms och Göteborgsområdena. Västergötlandsregionen har haft den största ökningen med ungefär 20 procent mellan 1997 och 2000.

Inbrott i bostäder, källare och på vindar

Diagram 3.3 redovisar antalet anmälda inbrott i bostäder, källare och på vindar. Siffrorna är aningen svårtolkade eftersom det finns ett mycket litet mörkertal för inbrott i bostäder samtidigt som man uppskattar att endast en tredjedel av inbrotten i källare och på vindar anmäls till polisen.

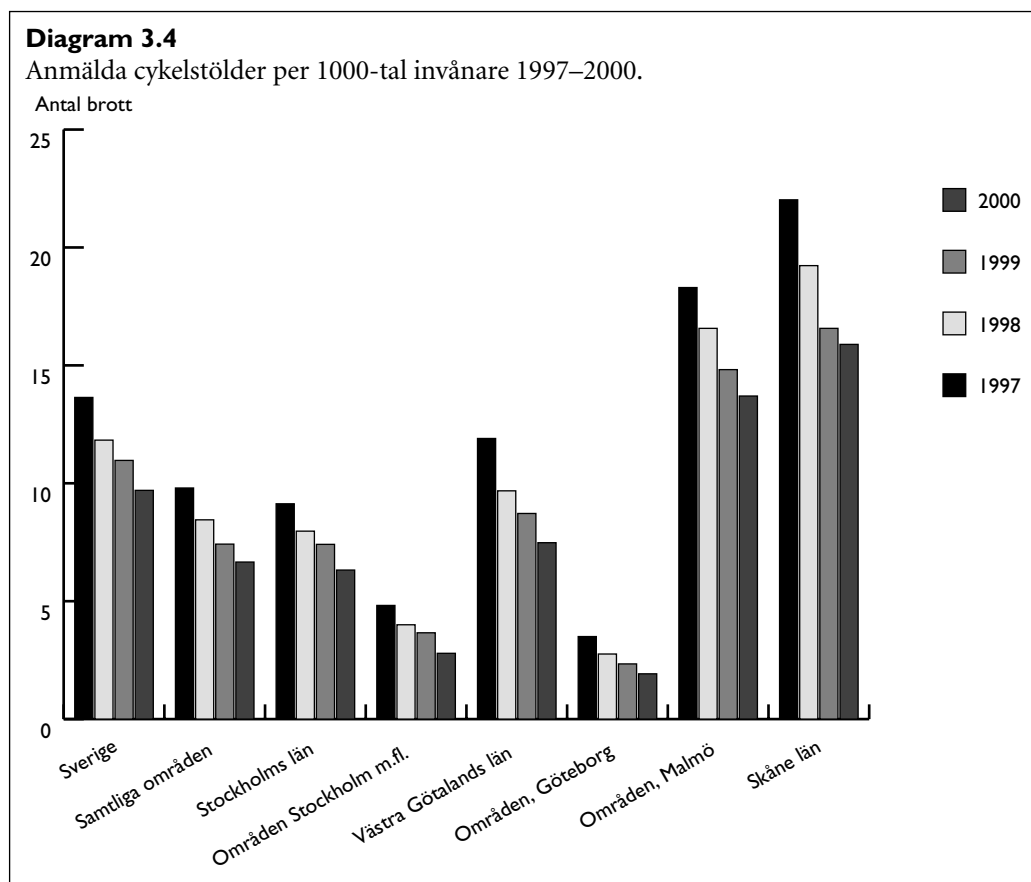
Mörkertalet som hänger samman med denna brottstyp kan



dessutom variera beroende på till exempel gällande försäkringsvillkor. Ca hälften av de redovisade siffrorna över de anmälda inbrotten utgörs av just inbrott i källare och på vind och den andelen har dessutom varit ganska konstant över åren. Därmed kan förändringarna också antas spegla faktiska förändringar.

De anmälda inbrotten har minskat betydligt, ca 20 procent, i riket mellan 1997 och 2000. Områdena i storstadssatsningen har också haft en positiv utveckling under perioden. Utvecklingen i de berörda områdena i Stockholmsregionen och i Malmö har genomgående haft en positivare utveckling än i respektive län medan områdena i Göteborg har haft en utveckling som är marginellt sämre än för hela Västra Götaland.

I områdena i Stockholmsregionen har antalet anmälda inbrott nästan halverats och områdena i Malmö har minskat anmälningarna med 35 procent. I Göteborg bröts dock trenden i antalet anmälda inbrott redan 1999.



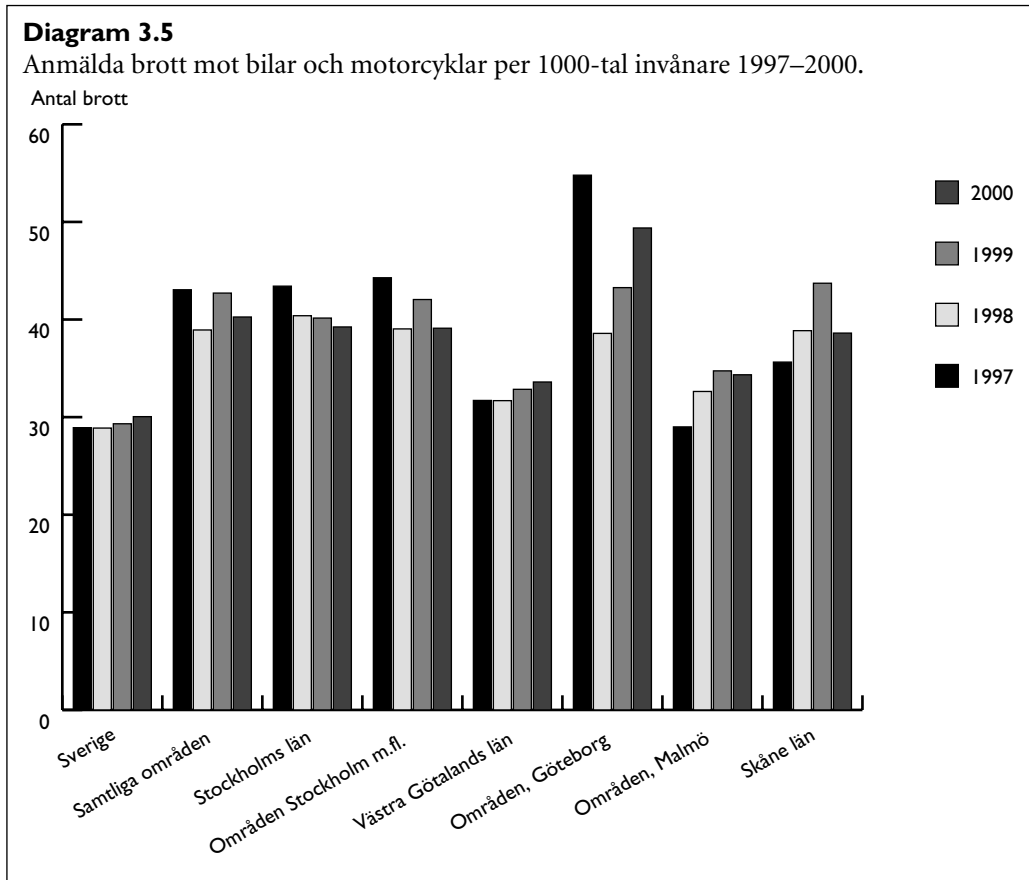
Cykelstölder

På det här området torde utvecklingen av den anmälda brottsligheten över längre perioder ge en relativt god bild av utvecklingen av den faktiska brottsligheten. Siffrorna nedan visar en genomgående positiv trend.

Minskningen av antalet anmälda cykelstölder har skett under samtliga undersökningsår och för alla undersökta områden. Vi kan också notera att minskningen i områdena, oavsett region, varit större än för de respektive länen. Det är dessutom bara i Malmöområdena som nivån år 2000 är högre än för länet.

Brott mot bilar och motorcyklar

Denna brottskategori omfattar tillgrepp av motorfordon, stöld ur eller från detsamma och skadegörelse på motorfordon. Genomgående antas den anmälda brottsligheten spegla den faktiska i hög grad för denna kategori.



Brotten mot bilar och motorcyklar uppvisar en utveckling som skiljer sig åt mellan områdena. Riket som helhet har haft en liten men stadig ökning och det enda av våra områden som har utvecklats sämre än riket är Malmö, trots att de bröt den negativa trenden mellan 1999 och 2000.

Trots de negativa siffrorna för områdena i Malmö har ökningen varit mindre än för hela Skåne län. Anmälningarna i områdena i Göteborg och Stockholm har, mellan 1997 och 2000, har minskat med ca 10 procent och liksom i Malmö har områdena utvecklats bättre än för länet de ligger i.

Slutsatser

Det är viktigt att notera att den bild som vi tecknar är på en nivå som gör det omöjligt att beskriva utvecklingen i enskilda bostadsområden. Men händelser och utvecklingstrender lokalt i enskilda stadsdelar kan ha påverkat den utveckling som syns i vår statistik.

Erfarenheten visar att det är bäst att analysera brottsutvecklingen i termer av anmäld brottslighet över längre tidsperioder. För den nationella utvärderingens slutsatser är därför jämförelsen mellan 1997 och 2000 den viktigaste. Brottsutvecklingen ser i flera avseende positiv ut. Områdena i Malmö och i viss utsträckning i Göteborg avviker dock vad gäller brott mot bilar och motorcyklar där en svag negativ utveckling kan utläsas. Siffrorna över misshandel och hot är mest oroande och visar en stark negativ utveckling.

Vad säger då allt detta om tryggheten i bostadsområdena? En fråga som kan diskuteras är om den positiva utvecklingen gällande skadegörelse, inbrott, cykelstölder och brott mot bilar och motorcyklar kan anses kompensera den negativa utvecklingen gällande misshandel och hot. Med ett sådant antagande kan tryggheten i bästa fall anses vara oförändrad.

Frågan kan också angripas på ett annat sätt. Vid en gruppering kommun/regionvis av de berörda bostadsområdena framkommer att den anmälda brottsligheten är högre i dessa jämfört med riket som helhet med undantag för anmälan av cykelstölder där områden i Stockholm ligger lägre. De berörda bostadsområdena uppvisar även i Göteborg och i synnerhet i Malmö en högre grad av anmäld brottslighet än länen i stort.

Sammantaget finns tydliga skillnader i trygghet mellan de berörda bostadsområdena, men också jämfört med andra områden i respektive län och riket. Även om tryggheten är sämre i de berörda bostadsområdena finns tecken på en utveckling som i vissa avseenden ser ut att gå åt rätt håll. Utvecklingen gällande misshandel och hot är dock allvarlig och står för den tydligaste geografiska skiljelinjen. Även om denna oroande utveckling till en del möjligen kan förklaras med en ökad anmälningsbenägenhet kvarstår i flera delar bilden av en bestående segregation i detta avseende.

Indikatorer på attraktivitet

Områdenas attraktivitet är beroende av hur trygga man upplever att bostadsområdena är. Områdenas attraktivitet kan definieras både av de boende i områdena och även av utomstående som får sin bild av områdena förmedlad främst genom media. I storstadssatsningen ligger huvudfokus på hur attraktiva de boende i bostadsområdena upplever att deras områden är.

Förbättrad trygghet genom ett brett brottsförebyggande arbete bidrar naturligtvis till att förbättra områdenas attraktivitet. Därutöver kan det också krävas fysiska förändringar i områdena (annat än sådana som direkt syftar till att förbättra tryggheten). Tillgången till och kvaliteten på offentlig och kom-

mersiell service är faktorer som kan avgöra hur attraktivt ett område är för dess invånare. Service hör till en av välfärds-samhällets grundpelare och bidrar därmed både till känslan av trygghet och av attraktivitet i ett lokalsamhälle. Inbegripet i begreppet »service« är till exempel kollektivtrafik, förskolor, vårdcentraler, affärer, bibliotek och närpolis.

I Fittjaundersökningen⁵⁷ formulerar man sig i termer av trivsel och ställer frågan vem som trivs i Fittja och vem som vill flytta. Resultatet visar att 65 procent av de svarande trivs bra i Fittja. 66 procent vill flytta från Fittja, medan 32 procent inte vill flytta. Bäst trivs personer som är nöjda med sina bostäder, har större antal vänner i Fittja eller hög grad av umgänge med släktingar. Personer som är nöjda med sina bostäder och känner sig trygga är mindre benägna att flytta. Personer som har utsatts för våld eller hot är mer benägna att flytta från Fittja. Andelen personer som vill flytta från Fittja är högre bland yngre och de med högre utbildning.

Det är viktigt att göra en distinktion mellan trivsel och attraktivitet. Undersökningen i Fittja ger ett exempel på resultat som visar att människor kan trivas men ändå vilja flytta från bostadsområdet. Samtidigt kan trivsel eller otrivsel vara en av flera anledningar till att man tycker området är attraktivt eller oattraktivt.

Undersökningsresultaten ovan kan ge oss vägledning när det gäller att identifiera faktorer som kan påverka hur attraktiva de boende upplever sina bostadsområden. Bostäder, vänner, trygghet, utsatthet för våld eller hot och umgänge med släkten är samtliga faktorer som påvisar signifikanta samband med de boendes upplevelse av trivsel eller flyttbehov. Samma faktorer kan rimligen antas påverka områdets attraktivitet.

De berörda bostadsområdena kännetecknas generellt av en mycket hög rörlighet, dvs. många flyttar in och många flyttar ut under ett år. Kännetecknande är att de utflyttade har det bättre ställt (högre andel arbetande och högre utbildningsnivå) medan de inflyttade har det sämre ställt (högre grad av socialbidragsberoende och lägre utbildningsnivå).⁵⁸ En viktig fråga är hur man ska tolka dessa flyttmönster i termer av områdenas attraktivitet. En tolkning kan vara att den som flyttar ifrån ett bostadsområde finner det mindre attraktivt än det bostadsområde man valt att flytta till. Med detta följer inte självklart tolkningen att den som flyttar in i ett bostadsområde anser att det området är mer attraktivt än sitt tidigare bostadsområde. Det kan också vara så att marknadskrafter och politiska beslut utsluter andra alternativ.

57 Hosseini-Kaladjahi 2001.

58 STATIV 2001. Integrationsverkets databas.

Sociala nätverk är ytterligare en faktor som Fittjaundersökningen visar har samband med de boendes trivsel, och därmed indirekt med upplevelsen av ett områdes attraktivitet. Frågor om antal släktingar, umgängesfrekvens och antal vänner i Fittja har ställts i undersökningen. 46 procent av respondenterna har inga släktingar i Fittja, 31 procent har 2–10 släktingar, 9 procent har 11–20 släktingar och 14 procent har fler än 20 släktingar.

31 procent av dem som har släktingar i Fittja umgås med sina släktingar minst en gång per dag, 50 procent minst en gång per vecka, 11 procent minst en gång per månad och 8 procent högst en gång per månad. Personer som ursprungligen kommer från landsbygd umgås mer med sina släktingar i Fittja än personer som kommer från orter med större antal invånare.

Personer med större antal släktingar i Fittja har även ett större antal vänner. Högre utbildade har färre vänner i Fittja än lägre utbildade. Längre vistelsetid i Fittja leder till flera vänner i Fittja. Personer som ursprungligen kommer från landsbygden har flera vänner i Fittja än de som kommer från städer med större antal invånare.

Av de personer som har vänner i Fittja har 42 procent vänner över modersmålsgränsen i Fittja. Personer som behärskar svenska språket är mer benägna att knyta vänskapsband över modersmålsgränsen än de som inte behärskar svenska. Andelen ensamstående med vänskapsband över modersmålsgränsen är högre än för gifta/samboende. Personer med större antal vänner i Fittja har större benägenhet att skaffa sig vänner över modersmålsgränsen än personer med mindre antal vänner i Fittja.

Sammanfattningsvis anger resultaten att en individs sociala nätverk med vänner och släktingar har betydelse för hur man trivs i området. Dessutom framgår det att båda vistelsetid och språkkunskaper samvarierar med antal vänner i området.

Graden av subjektivitet som är förbundet med de boendes uppfattning av sina bostadsområden som attraktiva eller oattraktiva gör att det är olämpligt att använda enstaka registeruppgifter som indikator. Därför mäter vi de boendes uppfattning av områdenas attraktivitet inom ramen för boendestudien. Frågor om de boendes flyttbenägenhet kommer att utgöra basen. Därutöver ingår frågor om trygghet, sociala nätverk, språk och service för att få en fylligare bild av de boendes uppfattning gällande attraktiviteten.

I utvärderingen kommer även faktiska flyttmönster att kartläggas med hjälp av Integrationsverkets databas STATIV. Fördelen med denna metod, jämfört med vad som går att mäta i boendestudien, är att det är möjligt att studera förhållanden bakåt i tiden samt att göra jämförelser med hur flyttmönstren

i övrigt ser ut i samhället. Däremot är det inte säkert att detta mått utgör en indikator på de boendes subjektiva uppfattningar av sina områden som attraktiva. Som diskuterades tidigare kan andra krafter och faktorer än att man tycker området är attraktivt eller oattraktivt påverka flyttmönstren.

Goda och hälsosamma livsmiljöer och indikatorer

I storstadspropositionen⁵⁹ framgår det hur regeringen anser att goda och hälsosamma livsmiljöer kan säkras. För det första förespråkas en högre grad av decentralisering av de kommunala bostadsföretagens förvaltningsorganisation samt ett utökat brukarinflytande i dem. För det andra påpekas att det finns betydande behov av investeringar såväl i den yttre miljön som i byggnaderna i bostadsområdena. Regeringen anser också att investeringar bör planeras och genomföras i nära samråd med de boende.

Frågor om decentralisering och brukarinflytande hänger nära samman med deltagande och delaktighet och behandlas i avsnittet om »deltagande och delaktighet« om deltagande och delaktighet. Även måtten på trygghet och attraktivitet kommer att ge en bild av livsmiljöernas »kvalitet«. Samtliga dessa mått samlas in inom ramen för boendestudien.

Deltagande och delaktighet

Målformuleringen i storstadspropositionen lyder så här:

Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena⁶⁰

Demokratiskt deltagande och delaktighet utgör mer än bara en målformulering i storstadsarbetet. Det framgår ur storstadspropositionen att arbetssättet och organisationen kring storstadsarbetet i kommunerna bör utformas på ett sätt som skapar goda förutsättningar för och tar tillvara de boendes engagemang och delaktighet.⁶¹

Analysen nedan har resulterat i att vi tar fram indikatorer på deltagande och delaktighet och även på inflytande. Dessa är på tre arenor; politiskt deltagande och delaktighet, engagemang i medborgarsammanslutningar och brukarinflytande i lokala offentliga förvaltningar. Vi kommer också att utveckla hur för-

59 Prop. 1997/98:165, sid. 109ff.

60 Prop. 1997/98:165, sid. 31.

61 Prop. 1997/98:165, sid. 114–123.

utsättningarna ser ut. Nästan samtliga indikatorer tas fram inom ramen för boendestudien vilket betyder att siffror tillförs alla indikatorer utom i slutrapporten juni 2002. Uppgifter för en indikator på de boendes representation i beslutstunga organ ingår i denna redovisning.

Storstadspropositionen har som utgångspunkt det låga valdeltagandet i de utsatta bostadsområdena.⁶² Resonemanget om befolkningens demokratiska delaktighet förs dock utifrån flera perspektiv. Mer traditionella former för politisk engagemang som föreningsaktivitet eller medlemskap i politiska partier ställs emot nyare former som till exempel deltagande i kampanjer och aktionsgrupper. Behovet av brukarinflytande får också extra betoning i propositionen.

Man sätter som mål delaktiga medborgare och även som medel för utvecklingsarbetet i de berörda bostadsområdena. Demokratiutvecklingskommitténs rekommendationer gällande utökade former för direktdemokrati återges i storstadspropositionen även som rekommendationer för storstadsarbetet i kommunerna.⁶³

Förarbetet i storstadskommittén⁶⁴ uppmärksammar förutsättningarna för befolkningens makt och valdeltagande i de »utsatta« stadsdelarna. Frågan handlar inte minst om kommunernas organisation och förvaltningstradition. Farhågor med marknadsstyrda kommunala organisationer lyfts fram. I underlaget framförs bland annat att dessa organisationsformer har inneburit att väsentliga beslut i högre grad hamnar hos tjänstemännen än hos de förtroendevalda i kommunerna. Propositionen har också betonat kommunens roll i att uppnå målet för deltagande och delaktighet. Regeringens bedömning lyder så här: »Det är viktigt att kommunerna fortsätter att utveckla nya former för den lokala demokratiska dialogen. Nya verksamhetsformer i kommundelsnämnder och ett ökat inslag av brukarinflytande är särskilt viktigt för att stimulera det demokratiska engagemanget i de utsatta stadsdelarna.«⁶⁵

Mer konkret föreslås i propositionen att medborgarkontor ska utvecklas. De boende ska på medborgarkontoret kunna få information från både kommunala och statliga myndigheter samt assistans med enklare ärendehantering.

Denna breda syn på deltagande och delaktighet får naturligtvis viktiga konsekvenser för hur demokratimålet i storstadsarbetet kan utvärderas. En sak är mycket tydlig, nämligen att

62 Prop. 1997/98:165, sid. 23.

63 Prop. 1997/98:165, sid. 114f.

64 SOU 1998:25.

65 Prop. 1997/98:165, sid. 120.

valdeltagandet som indikator endast speglar ett uttryck för deltagande och därför bör kompletteras med andra indikatorer för deltagande och delaktighet. Det framgår också tydligt att den nationella utvärderingen bör uppmärksamma förutsättningskriterierna för demokratiarbetet i de utvalda stadsdelarna, som till exempel de lokala förvaltningsorganisationernas roll. Det sägs också i propositionen och i arbetsmarknadsutskottets⁶⁶ betänkande att frågor om inflytande i lokal offentlig förvaltning är viktiga som förutsättningar för att uppnå målet med ökad deltagande och delaktighet.

Deltagande, delaktighet och »inflytande«

Målet att öka demokratiskt deltagande och delaktighet är inte unikt för storstadsarbetet och således finns det mycket litteratur bestående av både teori och empiri som behandlar frågor om deltagande och delaktighet i det svenska samhället. I demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati*⁶⁷ diskuteras medborgarskapets tre skilda men inbördes beroende beståndsdelar: deltagande, delaktighet och inflytande. Det anges tydligt att dessa tre kvaliteter förutsätter varandra.

När det gäller deltagandaspeken lyfter utredningen fram det medborgarfostrande i att delta. Staten och kommunerna utpekade som viktiga aktörer när det gäller att erbjuda olika former för deltagande. Processen och samtalet mellan olika aktörer i till exempel lokalsamhället får ett högt värde, någonting som även Magnus Dahlstedt understryker när han skriver om *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati*⁶⁸. Dahlstedt skriver bland annat att möjligheten att delta i olika former av politiskt deltagande stärker individernas självförtroende och tilltro till den egna förmågan att via handlande faktiskt kunna påverka de egna livsvillkoren.

Med delaktighetsaspekten vill demokratiutredningen förstärka betydelsen av att man som medborgare ska kunna känna att man har tillgång till »den gemensamma politiska styrelsen«⁶⁹. Dolda maktstrukturer, värderingar och attityder är då potentiella hinder för att medborgare ska kunna känna sig delaktiga i samhällsbesluten. Distinktionen mellan deltagande och

66 Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1998/99:AU02, avsnitt 8 *Levande Demokrati*.

67 SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*.

68 PfmI 3/98. Dahlstedt, Magnus. *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati. Segregation, utanförskap och politiska reformsträvanden i Sverige från 70-tal till 90-tal*. Översikt och forskningsfrågor, sid. 7ff.

69 SOU 2000:1, sid. 36.

delaktighet är inte alltid lätt. Utvärderingen kommer i fortsättningen att ta fasta på delaktighet som en subjektiv upplevelse medan vi förväntar oss att deltagande ska kunna beskrivas i objektiva termer.

Demokratiutredningen menar att det är farligt med en demokratisyn som endast utgår från deltagandeperspektivet. Det viktiga är att inte tappa sikte på att syftet med deltagandet är att utöva inflytande över de politiska besluten som fattas i samhället. Dahlstedt visar på hur viktig det är att uppmärksamma relationen mellan deltagande och inflytande-/maktaspekterna när han skriver följande: »... skevheter i deltagandet riskerar att medföra att vissa perspektiv, erfarenheter och intressen automatiskt hamnar utanför beslutsfattandet, och att den förda politiken därmed kan komma att reflektera vissa gruppers intressen och perspektiv snarare än andras»⁷⁰

En viktig synpunkt i demokratiutredningen är att de problem som (den svenska) folkstyrelsen idag står inför bland annat beror på att deltagande i de mer traditionella politikformerna inte alltid har inneburit något inflytande för medborgarna. Propositionen och utskottsbetänkandet betonar vikten av brukarinflytande och det innebär därmed att inflytande och makt utgör ett fokus för den nationella utvärderingen av storstadssatsningen.

Kärnfrågan handlar om hur och om befolkningen i de berörda bostadsområdena har möjlighet att utöva inflytande och påverka sin vardagssituation och de lokala beslutsprocesserna, någonting som kan beskrivas med ordet »egenmakt«.

Integrationsverket prioriterar, med hänsyn till utrymme och storstadsarbetets karaktär, att utvärdera deltagande, delaktighet och inflytande med följande tre dimensioner.

- förekomsten av politisk deltagande
- förekomsten av engagemang i medborgarsammanslutningar
- förekomsten av deltagande, delaktighet och inflytande i lokala offentliga förvaltningar.

I följande avsnitt presenteras indikatorerna som Integrationsverket har valt och därefter diskuteras hur deltagande, delaktighet och inflytande kan te sig »i praktiken«. Dessutom för vi resonemang om faktorer som kan antas påverka utvecklingen av demokratiskt deltagande, delaktighet och inflytande. Indikatorerna är dels sådana som visar faktiska nivåer av deltagande, delaktighet och inflytande och dels sådana som visar förutsättningarna för deltagande och delaktighet.

Indikatorer på politiskt deltagande, delaktighet och inflytande

Integrationsverket väljer fyra indikatorer för att visa på politiskt deltagande, delaktighet och inflytande. Indikatorerna är partiaktiviteter, kontakter med politiker, möjlighet att påverka politiska beslut angående storstadssatsningen och valdeltagande. Data gällande samtliga av dessa indikatorer samlas in i boendestudien vilket innebär att det ännu inte finns några resultat att redovisa. Däremot redovisas i avsnittet erfarenheter från tidigare studier som är av vikt för valet av indikatorer samt för hur dessa bör analyseras och tolkas så småningom.

Partiaktiviteter

Medlemskap, aktivitet och uppdrag i politiska partier. Partiaktiviteter är, mot bakgrund av analysen samt erfarenheter från bland annat demokratiutredningen⁷¹ och kommunförbundets undersökningar⁷², viktiga att uppmärksamma för de berörda bostadsområdena. Frågorna kommer dock inte att stanna vid medlemskap utan försöker ta fram vilken typ av uppdrag de som deltar i partiaktiviteter har.

Kontakter med politiker

I vilken utsträckning tar de boende kontakt med sina lokala politiker i syfte att försöka påverka i någon fråga som de känner sig engagerad i.

Möjlighet att påverka politiska beslut angående storstadssatsningen

I vilken utsträckning har boende deltagit eller känt sig delaktiga i och kunnat påverka centrala och/eller lokala politiska beslut inom storstadssatsningen?

Valdeltagande

Deltagande i kommunval och riksdagsval. Valdeltagande är svårt att mäta ur ett för utvärderingen intressant perspektiv eftersom utvärderingen avslutas före valen år 2002. Därför kommer utvärderingen att inkludera frågor om förväntad valdeltagande år 2002 i boendestudien.

71 SOU 2000:1

72 Svenska Kommunförbundet och landstingsförbundet 2000. *Kommunpolitikern – Vem är det?*

Resultaten från tidigare undersökningar bekräftar att ett komplext spektrum av faktorer samvarierar för att utforma förutsättningarna för individens politiska deltagande och delaktighet. Några forskare delar in fältet grovt i bakomliggande faktorer och resurser medan andra istället gör en distinktion mellan sociodemografiska och socioekonomiska variabler. Utvärderingen kommer att göra analyser mot bakgrund av de övriga indikatorer som tas fram inom ramen för den nationella utvärderingens datainsamlingar och analyser.

Tidigare studier av politiskt deltagande, delaktighet och inflytande

Politiskt deltagande är en aspekt av det demokratiska deltagandet som har studerats av Per Adman och Per Strömblad i en delrapport i *Utanför Demokratin?*⁷³. Författarna har i sin redovisning presenterat flera deltagandeaktiviteter som de anser att medborgare kan behöva för att utöva inflytande i det politiska systemet eller hos dess företrädare.⁷⁴

Adman och Strömblad har undersökt hur grupperna svenskar (svenskfödda), invandrade (de som i undersökningen har uppgett sig ha invandrat till Sverige, dvs. utrikes födda) och barn till invandrade skiljer sig åt när det gäller utövandet av dessa olika aktiviteter.⁷⁵ Resultaten visar tydligt att de invandrade nästan genomgående uppvisar en lägre grad av politiskt engagemang än de infödda oavsett aktivitet. Däremot finns det mycket små skillnader mellan infödda och barn till invandrade, för flera aktiviteter förekom större deltagande för barn till invandrade än för barn till infödda.

I grov bemärkelse kan skillnader mellan olika gruppers grad av politiskt deltagande och delaktighet förklaras utifrån olika perspektiv på individuella egenskaper, socioekonomiska förutsättningar och ojämlikhet i resurser. I praktiken visar det sig

73 Integrationsverkets rapportserie 2000:16, *Utanför Demokratin*. Del 3 *Resurser för politisk integration*.

74 Integrationsverkets rapportserie 2000:16, sid. 15.

75 Resultaten utgår från en riksrepresentativ medborgarundersökning genomförd vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet 1997. Av 1 460 svarspersoner (svarsfrekvens på 74,3 procent) räknades 146 som invandrade, dvs. 10 procent av de svarande. Varje svarande har själv fått avgöra om de tillhör »de invandrade« genom att besvara följande fråga: »Har Du själv eller dina föräldrar invandrat till Sverige?«. De som svarade att de själva hade invandrat till Sverige räknades till gruppen »invandrade«. De som svarade att de hade en eller två föräldrar som hade invandrat räknades till gruppen »invandrades barn«.

dock att dessa perspektiv är intimt sammankopplade. Socioekonomisk bakgrund⁷⁶ samvarierar i hög grad med tillgången till resurser.⁷⁷

Adman och Strömblad har kontrollerat för flera resurser och socioekonomiska bakgrundsvariabler i sina undersökningar. Resultaten visar att det finns säkerställda skillnader mellan invandrade och infödda (till de invandrades nackdel) när det gäller tillgången till följande resurser och intressen: pengar, kunskaper i svenska, övning i medborgerliga färdigheter, medborgerlig allmänbildning och politisk rekrytering. När det gäller tid, intresse för politik och samhällsfrågor fanns det dock ingen statistiskt säkerställd skillnad (95 procents nivå) mellan grupperna.

De första kontrollerna för resursernas betydelse visade att en ojämn fördelning (av resurser) mellan infödda och invandrade förklarar en mycket stor del av skillnaderna mellan inföddas och invandrades politiska engagemang. Nästa fråga som forskarna ställde sig var hur det kommer sig att vissa av resurserna är så ojämnt fördelade (mellan infödda och invandrade). Är det invandrarskapet i sig som är förklaringen eller andra bakomliggande socioekonomiska faktorer? När kontroller genomfördes kunde invandrarskap förklara skillnader för endast två av resurserna, dvs. kunskaper i svenska och medborgerlig allmänbildning. Övning i medborgerliga färdigheter och politiskt rekrytering förklarades dock i mycket hög grad av de socioekonomiska faktorerna. Sambanden illustreras i figur 3.1.

En viss försiktighet måste tillämpas i tolkningen av hur allmängiltiga Admans och Strömblads slutsatser kan anses vara eftersom de endast har ett litet urval personer som grund. Perspektivet som lyfter fram sambanden mellan socioekonomiska bakgrundsfaktorer, resurser och faktiskt deltagande kan dock i sig betraktas som högst relevant och givande för utvärderingen. Perspektivet präglar därför indikatorerna som redovisats här ovan.

Resultat från en undersökning i Fittja

Kön, ålder och utbildning har genomgående varit kontrollvariabler i Adman och Strömblands analyser som redovisats tidigare. Däremot saknas kontroller för utrikes föddas vistelsetid i Sverige.

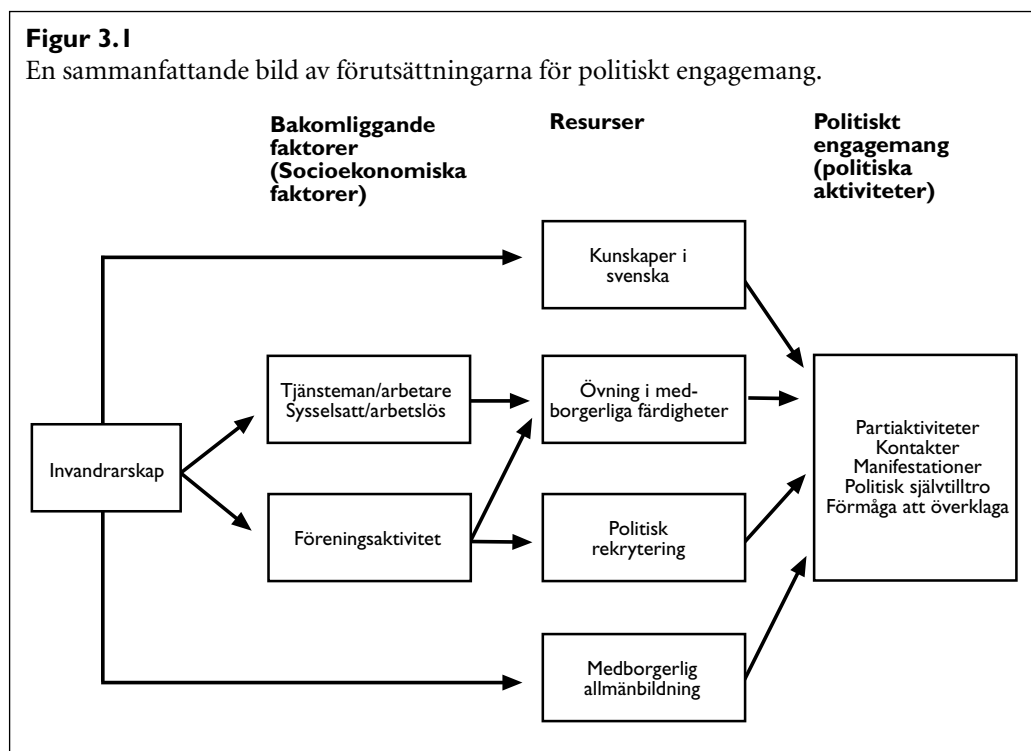
I en enkätundersökning i Fittja, som genomfördes av Mångkulturellt centrum under 1999 på uppdrag av Botkyrka kom-

76 Med socioekonomisk bakgrund menas att man är tjänsteman/arbetare, sysselsatt/arbetslös, aktiv/inaktiv i föreningslivet.

77 Integrationsverkets rapportserie 2000:16.

Figur 3.1

En sammanfattande bild av förutsättningarna för politiskt engagemang.



mun har vistelsetid uppmärksammas.⁷⁸ Den har visat sig korrelera positivt med deltagande både i kommunalvalet 1998 och riksdagsvalet samma år. I övrigt fanns det inget samband mellan inkomst och sysselsättning/arbetslöshet och röstning i kommunalvalet, däremot hade arbetslösa och låginkomsttagare röstat i mindre utsträckning i riksdagsvalet än sysselsatta respektive höginkomsttagare.⁷⁹

Ytterligare ett intressant resultat från Fittja undersökningen är att respondenterna angav att 68 procent (av de som hade rösträtt) hade röstat i kommunalvalet 1998 medan den officiella siffran endast är 50 procent. En möjlig förklaring kan vara att de som har gjort sig besväret att besvara enkäten generellt uppvisar ett högre intresse för samhällsfrågor och därmed valdeltagande. Om denna tes stämmer bör samma trend möjligtvis ha slagit igenom i svaren gällande riksdagsvalet. Av de som hade rösträtt i riksdagsvalet angav 68 procent att de röstade jämfört med den officiella siffran på 58 procent. Så även här

78 Hosseini-Kaladjahi 2001.

79 Hosseini-Kaladjahi 2001, s 55-58.

fanns det en skillnad även om den inte var lika stor som för kommunalvalet.⁸⁰

Vid kontroll för en mängd variabler var det endast ålder som visade sig ha betydelse för deltagande i kommunalvalet bland invandrare. Äldre har röstat i högre utsträckning än yngre. Bland svenskar var kön den enda variabel som visade en signifikant samband. Män deltog i högre grad än kvinnor.

Mångkulturellt centrums undersökning har också kartlagt de boendes delaktighet inom ramen för »Fittjasatsningen«, en föregångare till storstadsarbetet. Efter att satsningen hade varit igång i ett år svarade 82 procent av respondenterna att de hade hört namnet »Fittjaprojektet«. 16 procent hade deltagit i möten anordnade av Fittjasatsningen. 46 procent av de personer som inte hade varit på något möte hade viljan att delta i framtiden. Endast 46 procent av dem som hade hört om projektet hade positiva förväntningar på de framtida resultat.⁸¹ Sett ur perspektivet »deltagande och delaktighet« är det mycket oroande att en så hög andel som 54 procent hade negativa förväntningar på satsningen.

De enda positiva sambanden som kunde påvisas mellan deltagande i Fittjasatsningens möten och de sociodemografiska⁸² variablerna var för invandrare vistelselängd i Fittja och den enskildas övertygelse om projektets förändringspotential. De som har bott längre i Fittja har deltagit oftare i Fittjaprojektets möten och personer som är optimistiska inför projektets förändringsroll har deltagit oftare än de som är pessimistiska. För svenskar fanns det ett signifikant samband mellan deltagande i Fittjasatsningens möten och trivsel i Fittja. Därutöver visar resultaten att invandrarföreningarna haft den viktigaste rollen i mobiliseringen av deltagare till Fittjasatsningens möten.

Indikatorer på deltagande, delaktighet och inflytande i medborgarsammanslutningar

Medborgarsammanslutningar är den andra arenan på vilket Integrationsverket skapar indikatorer för att följa utvecklingen av demokratiskt deltagande, delaktighet och inflytande.

80 Hosseini-Kaladjahi 2001.

81 Hosseini-Kaladjahi 2001, sid. 52.

82 Med sociodemografiska variabler avses bland annat kön, ålder, födelse-land.

Utvärderingen har valt tre huvudindikatorer:

- medlemskap
- aktiviteter i syfte att påverka samhällsfrågor, t.ex. nätverkstillhörighet, demonstrationer m.m.
- individens förväntningar på deltagandet

Frågorna rörande medlemskap och aktiviteter ger en bild av deltagandet medan uppgifter om de boendes förväntningar på deltagandet förser utvärderingen med uppgifter om delaktighet och inflytande i högre grad. Samtliga uppgifter inhämtas inom ramen för boendestudien och redovisas därför först juni 2002.

Ett begränsat jämförelsematerial på riksnivå finns genom att några frågor på området återfinns i SCB:s levnadsförhållandeundersökningar (ULF).

När det gäller att mäta förutsättningarna för engagemang i medborgarsammanslutningar används samma bakgrundsvariabler som redovisades på området politiskt deltagande, delaktighet och inflytande.

Här nedan redovisas de synsätt och studier som har påverkat utvärderingens val av indikatorer.

Tidigare studier om deltagande, delaktighet och inflytande i medborgarsammanslutningar

Förenings- och organisationslivet i Sverige tillmäts stor betydelse för utvecklingen av demokratin och utövandet av deltagande, delaktighet och inflytande i viktiga samhällsfrågor. Detta avsnitt syftar till att belysa hur föreningslivet och övriga former av medborgarsammanslutningar kan främja demokratisk deltagande, delaktighet och inflytande.

En litteraturgenomgång visar att det finns två huvudingångar för förståelsen av förenings- och organisationslivets funktion i samhället.

- 1 En så kallad medborgarfostrande effekt och
- 2 en kanal för att utöva inflytande på diverse samhällsfrågor.

I demokratiutredningens betänkande »En uthållig demokrati«⁸³ har båda aspekterna beaktats. Genom en historisk reflektion kring folkrörelsernas utveckling i Sverige konstaterar man att en medborgarfostrande effekt uppnåddes. Detta var dock inte det primära syftet när folkrörelserna kom igång. Det handlade då om proteströrelser som utmanade det politiska etablissemanget med syfte att få till stånd viktiga förändringar i samhället, det handlade alltså om inflytande.

Genom folkbildande verksamhet utvecklades medlemmar-

83 SOU 2000:1.

nas kunskap om demokratiskt beslutsfattande, mötesförhandlingar m.m. Därefter utgjorde folkrörelserna en viktig rekryteringsgrund för det framväxande folkstyret. Folkrörelserna förändrades under 1900-talets första hälft från proteströrelser till legitima politiska aktörer med ett institutionaliserat samarbete med staten. Vid välfärdsstatens tillkomst övertog dock lokala myndigheter många av folkrörelsernas funktioner. Detta innebar att folkrörelserna i hög grad förvandlades till förvaltning och politikens gränser vidgades.⁸⁴ Sverige var naturligtvis inte ensamma om en sådan utveckling, Putnam redovisar till exempel liknande erfarenheter.⁸⁵

När Putnam kartlägger folkrörelsernas förankring i befolkningen använder han tre mätsätt; medlemskap, aktivt deltagande, förtroendeuppdrag.⁸⁶

Medborgarundersökningarna från 1987 och 1997⁸⁷ har till exempel mätt engagemang i föreningslivet med dessa utgångspunkter. Resultaten visar att medlemstalen och aktivitetsnivån minskat kraftigt för folkrörelserna. Därutöver redovisas en skevhet i medlemssammansättning avseende en betydande överrepresentation av äldre i förhållande till yngre.⁸⁸

Demokratiutredningens egen befolkningsstudie från 1992 och 1999 har utformats med syfte att, utöver ett traditionellt folkrörelseperspektiv, fånga kunskaper om nya former och kanaler för deltagande, delaktighet och inflytande. Resultaten visar att det finns en kraftig ökning i engagemang i just icke-traditionella insatser och tillfälligt frivilligarbete, det rör sig om en förändring från 3 till 16 procent mellan mätperioderna.⁸⁹

De icke-traditionella insatserna präglas av ett nätverkstänkande där de hierarkiska organisationsstrukturerna och formella organisationsformerna som kännetecknar folkrörelserna lyser med sin frånvaro. Även om formerna är nya poängteras att många av frågeställningarna som dessa nya medborgarsammanslutningar bearbetar inte är nya, t.ex. miljöfrågor.⁹⁰

Även om det är positivt att se att medborgarengagemanget i allmänhet inte minskar kvarstår flera farhågor t.ex. om den ojämlikhet i föreningslivet som har överlevt formförändring-

84 SOU 2000:1, sid. 197ff.

85 Putnam, Robert D, *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*, SNS Förlag 1996.

86 Putnam, Robert D, 1996.

87 Medborgarundersökningarna har genomförts som underlag till Maktutredningen. Se t.ex. Petersom m.fl., *Medborgarnas makt* 1989.

88 Resultaten refereras i SOU 2000:1.

89 Putnam, Robert D, 1996.

90 Putnam, Robert D, 1996. sid. 204ff.

arna. Det redovisas till exempel att medborgarsammanslutningar av olika slag har en överrepresentation av högutbildade och förvärvsarbetande i förhållande till lågutbildade respektive icke-förvärvsarbetande.

Nätverkskulturen som har ökat på bekostnad av mer traditionella folkrörelser har till sin fördel att snabba initiativ och ett mer handlingsinriktat deltagande möjliggörs vilket i sin tur kan anses gynna medborgares möjligheter till ett mer effektivt deltagande. Det finns dock en oroande baksida eftersom de förändrade formerna medför att utrymmet för den demokratiska skolningen försvinner och att de positiva medborgarfostrande effekterna av tidigare folkrörelsearbete därmed uteblir.⁹¹

Putnam beaktar betydelsen av nätverks- och föreningsaktivitet i sin analys av förutsättningarna för en fungerande demokrati.⁹² Han diskuterar till exempel frågan om hur nätverk kan bidra till en bättre samhällsgemenskap för alla. Nätverk som lyckas få till stånd ett intensivt samarbete mellan människor som arbetar mot ett gemensamt mål har de positiva effekterna att inbördes kontakter etableras och att sannolikheten ökar att arbeta vidare mot nya gemensamma mål. Sådana nätverk underlättar dessutom kommunikation, till exempel genom att ömsesidigt förtroende ökar och befästs som norm. I största allmänhet kan positiva erfarenheter av samarbete genom nätverk stärka medborgarandan och engagemang i en verklighet som präglas av rörlighet och social förändring.⁹³

Magnus Dahlstedt har vidare reflekterat över hur bristen på samhällelig dialog, ett symptom på den onda cirkeln av ickedeltagande inflytande och delaktighet, kan vändas. Dahlstedt kallar detta för »tystnadens kultur« och konstaterar hoppfullt, och i likhet med Putnam, att när en grupp lyckas bryta tystnaden till förmån för dialog på ett område så förefaller det lättare för gruppen att gå vidare och åstadkomma liknande förändringar även på andra frågeområden. Hoppfullheten ligger i det att deltagandet och upplevelsen av inflytande ses som självförstärkande.⁹⁴

Demokratiutredningen ifrågasätter den statliga finansieringen av föreningar och organisationer genom bidrag mot bakgrund av den erfarenhet att kommuner och staten väljer att allokera medel på basis av prestation. Medlen får allt oftare direktiv och regler som styr hur de ska användas och det är ytterligare en oroande utveckling ur demokratins synvinkel. När

91 SOU 2000:1.

92 Putnam 1996.

93 Putnam 1996, sid. 209.

94 Dahlstedt, sid. 14f.

kommunerna och staten agerar på så sätt förändras medborgarsammanslutningarnas verksamhet i praktiken till en myndighetsutövning eftersom de i praktiken underordnas offentlig styrning.⁹⁵

På det hela taget förekommer det flera argument för vikten av en fri och oregerad demokratiutveckling i samhället. Slutsatserna gäller oftast maktförhållanden inom de två övriga arenorna som behandlas i detta avsnitt, dvs. politiken och förvaltningen.

Indikatorer på deltagande, delaktighet och inflytande i lokal offentlig förvaltning

Som på de två föregående arenorna, politiskt deltagande och medborgarsammanslutningar, utgår utvärderingen först och främst från de boendes upplevelser av sina möjligheter att delta i och utöva inflytande på besluten som fattas inom de lokala offentliga förvaltningarna.

Även här är det boendestudien som förser utvärderingen med ett statistiskt underlag och det är viktigt att notera att frågorna inte enbart handlar om mötesdeltagande utan även om känslan av delaktighet och inte minst upplevelsen av att ha lyckats påverka något beslut.

Integrationsverkets utvärdering ställer därutöver frågor om faktorer som kan påverka de boendes förutsättningar att utöva t.ex. brukarinflytande. Förutom bakgrundsvariablerna som ovan anges kunna påverka de boendes engagemang i politik och medborgarsammanslutningar är kontakter med tjänstemän och förmågan att överklaga myndigheters beslut två viktiga indikatorer på förutsättningarna som också mäts i boendestudien.

Frågor med särskild fokus på de boendes deltagande, delaktighet och inflytande inom ramen för storstadssatsningen kommer att ingå i boendestudien.

Parallellt med boendestudien kompletteras de boendes svar med frågor till kommunens personal gällande synen på brukarinflytande. Olika varianter av brukarinflytande, vilka verksamheter som berörs och även vilka frågor som anses lämpliga för brukarinflytande lyfts fram. Dessa frågor ingår i en intervjustudie hösten 2001 bland företrädare för kommunerna som arbetar lokalt med storstadssatsningen.

Resultaten av boendestudien och intervjuerna i kommunerna redovisas i den nationella utvärderingens slutrapport juni 2002. Här nedan redovisas däremot en indikator på de

95 SOU 2000:1, sid. 206.

boendes representation i »stats- och kommunledande, lagstiftande och normerande organ«, dvs. beslutstunga organ i samhället. Uppgifterna gäller åren 1997 och 1998 och kompletteras hösten 2001 med uppgifter för 1999. Därefter redovisas teorier som har påverkat Integrationsverkets val av indikatorer på deltagande, delaktighet och inflytande inom denna arena. Teorierna belyser kopplingen mellan lokala offentliga förvaltningar och demokratins utveckling och inte minst hur centralt frågan om brukarinflytande är.

Indikator för de boendes representation i beslutstunga organ

Kommunförbundet och landstingsförbundet ställer frågan »Kommunpolitikern – Vem är det?« i en kartläggning från 2000. Svaret lyder: »Den typiske svenske kommunpolitikern är en man av svensk härkomst i åldern 55–66 år. Han är gift och heltidsanställd som tjänsteman inom offentlig sektor. Han är högutbildad och har bott mer än tio år i kommunen.«⁹⁶

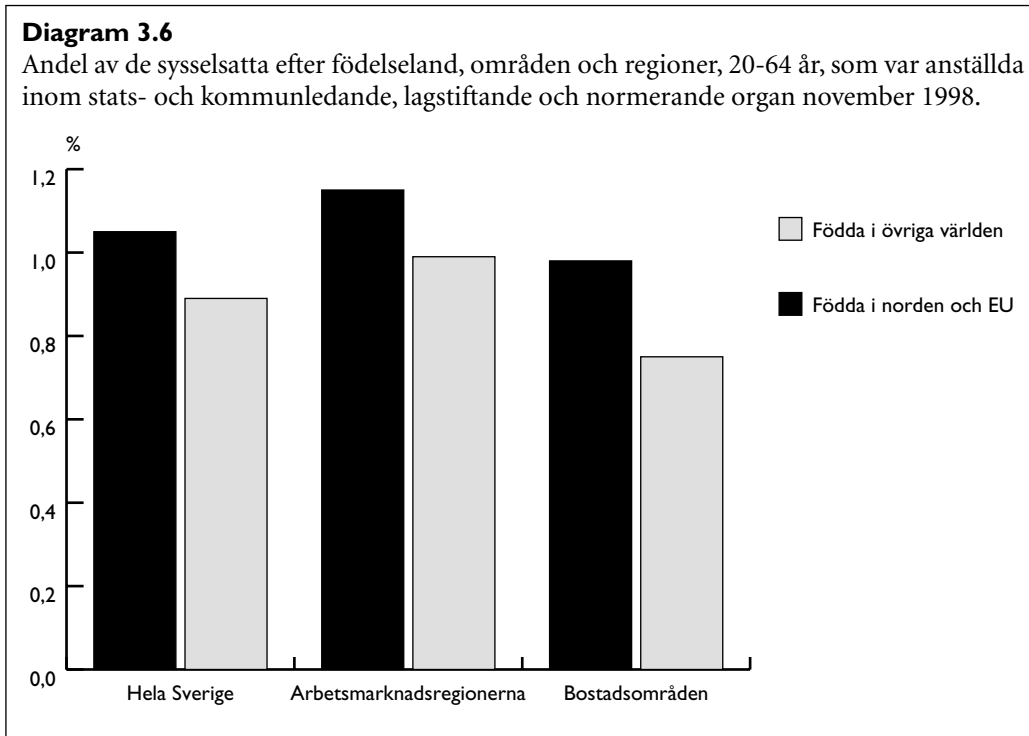
Personer med utländsk härkomst, unga under 30 år, de som är 67 år och äldre, lågutbildade, arbetare och personer som arbetar i privat sektor tillhör enligt denna undersökning de mest underrepresenterade grupperna i den lokala politiken.

Uppgifter hämtad ur Integrationsverkets databas (STATIV) för 1998 visar dessutom att de boende i de berörda bostadsområden är, jämfört med arbetsmarknadsregionerna de ingår i och riket som helhet underrepresenterade som anställda inom stats- och kommunledande, lagstiftande och normerande organ. 0,44 procent av de boende i de berörda bostadsområdena var sysselsatta i dessa organisationer jämfört med 0,77 procent för hela riket och 0,84 procent i de tre berörda arbetsmarknadsregionerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) under 1998.

Bilden förändras bara något om man endast utgår från de sysselsatta i berörda bostadsområdena, respektive regioner och hela riket. 0,90 procent av dessa var sysselsatta i de beslutstunga organ under 1998 jämfört med 1,05 procent för hela riket och 1,14 procent för arbetsmarknadsregionerna. (Se bilaga 5 för en utförlig tabell med siffror).

Förutom att de boende i de berörda bostadsområden är allmänt underrepresenterade i beslutstunga organ visar diagram 3.6 att utrikes födda med födelseorter utanför Norden och EU är starkt underrepresenterade i beslutstunga organ (relativt gruppens storlek) oavsett geografisk indelning.

96 Svenska Kommunförbundet och landstingsförbundet 2000, sid. 6.



Anställning inom ledande organ utgör ett uttryck för deltagande i ett forum av vikt. Att de boende i bostadsområdena som berörs av storstadsarbetet är underrepresenterade i så hög grad är därför oroande. Integrationsverkets utvärdering kommer därför att bevaka området som ytterligare en viktig indikator på utvecklingen av deltagande och delaktighet i bostadsområdena relativt regionerna och hela riket.

Tidigare studier om brukarinflytande

I detta avsnitt diskuteras betydelsen av lokala offentliga förvaltningar för utvecklingen av demokratisk deltagande, delaktighet och inflytande. De boende i de berörda bostadsområdena kommer dagligen i kontakt med många olika former av offentlig förvaltning samt olika åtgärder och projekt inom ramen för storstadssatsningen.

Bo Rothstein⁹⁷ påpekar att krav på situationsanpassade beslut (med en åtskillnad mellan lokala och centrala förståelseramar)

97 Rothstein, Bo (red.). »Demokrati, förvaltning och legitimitet« i *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. 1991, SNS Förlag.

och tidsbrist föranleder att beslutanderätten i många frågor överlämnas från de parlamentariska församlingarna till andra organ – vanligen den offentliga förvaltningen. Rothstein anser att detta beror på att den representativa demokratins former inte förmår hantera de ökade kraven på situationsanpassade och kontinuerliga beslut som har uppstått genom den allmänna samhällsutvecklingen.

Utgångspunkten innebär ett skärpt fokus på legitimiteten i de beslut som fattas av den offentliga förvaltningen. Detta med anledning av att en stor del av den politiska fördelningen av medel sker genom beslut i den offentliga förvaltningen och inte genom beslut i demokratiskt valda församlingar.⁹⁸ Samma problematik uppmärksammas i storstadspropositionen,⁹⁹ och preliminära rapporter från lokala utvärderingar talar för att lite har hänt för att förbättra situationen. Tjänstemannadominansen inom ramen för upplägget och planeringen av aktiviteter inom storstadssatsningen påvisas i en rapport från Integrationsverket¹⁰⁰ samt i en kartläggning i Stockholm¹⁰¹.

Rothstein har utformat sex förvaltningsmodeller och utifrån indelningen diskuterat legitimiteten i beslutsprocesser. Verkligheten i en enskild förvaltning stämmer troligen inte överens med någon enskild av dessa idealmodeller utan har sannolikt drag från flera olika modeller. Modellerna beskrivs mer utförligt i publikationen *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*¹⁰² Här nedan beskrivs endast den modell som ligger närmast storstadspropositionens tanke om brukarinflytande, den brukarorienterade modellen.

Den brukarorienterade modellen

Tanken bakom och den självklara fördelen med denna modell är att samhällsmedlemmarna får inflytande över den offentliga verksamheten som de kommer i kontakt med. Nackdelarna som Rothstein redovisar tar också sin utgångspunkt i den representativa demokratins modell där idealet »varje medborgares lika värde« framhävs. Man sätter frågetecken när det gäl-

98 Rothstein 1991, sid. 9.

99 Prop. 1997/98:165.

100 Integrationsverkets rapportserie 2000:8. *Organisation för demokrati och delaktighet*. Delrapport inom den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen.

101 Ek, Arne. *Demokrati, delaktighet och underifrånperspektiv. En förstudie av Storstadssatsningens målområde demokrati och delaktighet inom Stockholms kommun*. Södertörns Högskola, 2001.

102 Rothstein, 1991.

ler vem som tar ansvar för beslut fattade under t.ex. stormöten och när det gäller vad som händer när konflikter uppstår mellan olika brukargrupper. Därutöver påpekar han att resursstarka eller extremt intresserade individer har större möjligheter att påverka verksamheterna.

Erfarenheterna som man än så länge har gjort lokalt i kommunerna under storstadsarbetet talar för att just de nackdelar som Rothstein lyfter fram är ett reellt bekymmer för tjänstemännen. Svårigheterna, som Rothstein och kommunerna mfl. beskriver har i hög grad sin grund i en upplevelse av oförenlighet mellan former för »direkt« respektive »representativ« demokrati. I *Brukarutvärdering i socialt arbete* har forskarna Vedung och Dahlberg behandlat samma problematik.¹⁰³ Deras utgångspunkt har varit att hitta modeller för brukarutvärdering. Författarna konstaterar att det vore praktiskt realiserbart att en brukarorientering skulle kunna komplettera den representativa demokratin. Andra mer direkta former av demokrati som »deliberativ« och »deltagande« anses däremot inte existera i Sverige idag och därmed utgör de en orealistisk utgångspunkt för brukarorientering som i förlängningen innebär att konceptet blir praktiskt omöjlig att genomföra.¹⁰⁴

Vedung och Dahlbergs ståndpunkt kan anses vara styrkt av det faktum att demokratiutredningen, trots att den starkt förespråkar »direkt« demokrati, i mycket litet utsträckning har kommit med konkreta råd och förslag på hur det kan förverkligas i samhället. Dessa frågor berörs endast kortfattat i det här sammanhanget för att visa att Integrationsverkets utvärdering är medveten om den större kontext som påverkar storstadsarbetets mål för deltagande och delaktighet och förespråkande av brukarinflytande.

Dahlberg och Vedung kopplar samman resonemang kring den representativa demokratins former och synen på det goda medborgarskapet. De skriver bland annat »Att brukaren skulle kunna utöva extraordinärt inflytande över en offentlig angelägenhet, på basis av det individuella eller kollektiva nyttjarintresset, går således rakt emot något av grundtanken i medborgarskapet. Brukarnas intressen kan således inte ges generell giltighet. Brukarintresset är ett särintresse.«¹⁰⁵

Sist men inte minst gör dessa författare en viktig distinktion

103 Dahlberg, Magnus och Vedung, Evert. *Brukarutvärdering i socialt arbete. Argument och modeller*. Slutrapport från projektet Brukarutvärdering till Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen, Stockholm 2000.

104 Dahlberg och Vedung 2000, sid. 11.

105 Dahlberg och Vedung 2000, sid. 24.

mellan »brukarmedverkan« och »brukarinflytande«. Brukarmedverkan kan äga rum utan att brukarna utövar något inflytande. Medverkan kan uttrycka sig i termer av deltagande och även en känsla av delaktighet utan att leda till praktisk inflytande. I de här fallen antas medverkan att huvudsakligen fylla en terapeutisk funktion. Men även den brukare som inte medverkar kan ges inflytande genom att makthavarna förutsäger brukarens vilja och inrättar sig därefter varmed brukarinflytande existerar utan brukarmedverkan. Det kan hända att makthavarna upplever att brukarnas medverkan i ett annat sammanhang har försett dem med ett underlag som möjliggör beslut som tillvaratar brukarnas intressen i ett annat sammanhang. Med andra ord behöver inte icke-deltagande vid ett enskilt tillfälle vara ett uttryck för avsaknad av brukarinflytande.¹⁰⁶

Detta får konsekvenser för Integrationsverkets utvärdering. Först och främst att brukarinflytande gällande avgränsade frågor och verksamhetsområden är (utan att här gå in på detaljer) praktiskt möjligt genomförbart i kommunerna. Därefter att brukarinflytande svårigen kan mätas i termer av mötesdeltagande.

Folkhälsa

Målformuleringen för folkhälsa lyder så här i storstadspropositionen:

Folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras.¹⁰⁷

I detta avsnitt har målformuleringen analyserats i syftet att fastställa hur målområdet kan mätas i den nationella utvärderingen. Folkhälsomålet i storstadspropositionen tar fasta på både objektiva och subjektiva dimensioner av hälsa. Det objektiva benämns »ohälsotal« och avser kriterier som tillåter att en utomstående bedömer och beskriver den enskildas hälsotillstånd. Det subjektiva får heta »självupplevd hälsa« och kan endast bedömas av den enskilda. Integrationsverkets utvärdering använder indikatorer som beskriver både de subjektiva och objektiva dimensionerna, med tonvikten på det subjektiva.

Integrationsverket har därför beslutat sig att använda indikatorer på både självupplevd hälsa och sjukvårdsutnyttjande. Indikatorerna på självupplevd hälsa är de som vi anser är vik-

¹⁰⁶ Dahlberg och Vedung 2000, sid. 26.

¹⁰⁷ Prop.1997/98:165, sid. 31.

tigast att ta fram och detta sker i boendestudien som redovisas juni 2002. En indikator på sjukvårdsutnyttjande används som ohälsotal och redovisas första gången hösten 2001.

Därutöver drar Integrationsverket vissa slutsatser om hälso- läget med utgångspunkt i de andra indikatorer som redan ingår i utvärderingen och som tas fram i boendestudien. Det är frågan om att mer indirekt uttala sig om hälsa och det handlar bland annat om sysselsättning, trygghet, deltagande och delaktighet och utbildning som analysen nedan visar är några av hälsans bestämningfaktorer.

Folkhälsoinstitutet arbetar för närvarande med att ta fram indikatorer på folkhälsoområdet på uppdrag av regeringen och redovisar sina slutsatser först i september 2001. Det nationella utvärderingen kommer att ta hänsyn till den i det kommande arbete.

Folkhälsa i Storstadspolitiken

Ett centralt tema i storstadspolitiken är de ojämlika levnads- villkor som karakteriserar storstadsregionerna. I propositionen¹⁰⁸ talar man om segregation som ett hot mot storstädernas utveckling och konsekvenserna av att sociala, ekonomiska och kulturella resurser och förutsättningar snedfördelas mellan grupper av människor och mellan olika geografiska områden. Enligt propositionen visar både svenska och internationella studier att hälsotillståndet följer den socioekonomiska klasstillhörigheten.

Ett mer utförligt resonemang om orsakerna till ohälsa förs i SOU 1998:25 *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet*. Här markeras att begreppet hälsa inte bara betyder »frihet från sjukdom« utan också har en frisk, psykisk och social dimension. Ohälsotal och självupplevd ohälsa är störst bland vissa grupper av befolkningen i storstäderna, bland människor som är lågutbildade, yrkesverksamma inom (lågbetalda) lågstatusyrken, utrikes födda och arbetslösa. Hälsoläget påverkas olika, och ohälsan uppträder dessutom på olika sätt, för kvinnor och män¹⁰⁹ och för människor i olika åldrar. I synnerhet markeras arbetslöshetens betydelse för folkhälsan.

Ett övergripande mål för folkhälsoarbetet inom ramen för storstadssatsningen är att minska skillnaderna i hälsa mellan

108 Prop.1997/98:165.

109 Bland annat hänvisas här till brittiska undersökningar som visar att »ökade klasskillnader försämrar kvinnors hälsa mer än mäns, eftersom fattigdomen breder ut sig snabbare bland kvinnor och barn« (sid. 52). Ett resonemang förs även kring könsrelaterade orsaker till ohälsa (sid. 51).

olika grupper i samhället och att överhuvudtaget förbättra folkhälsoläget.¹¹⁰ Propositionen 1997/98:165 betonar att det för att uppnå folkhälsomålet är särskilt viktigt att »...lokalt få till stånd en god samverkan mellan olika aktörer så att problem kan förebyggas tidigt och med gemensamma krafter».¹¹¹

Allmänt om folkhälsa

Underlaget till storstadspolitiken förser oss endast med en mycket översiktlig bild av hur man kan förhålla sig till hälsobegreppet. Därför har definitionsresonemangen kompletterats utifrån den Nationella folkhälsokommitténs slutbetänkande från år 2000. Förutom att detta utgör ett mer specialiserat och fördjupat underlag står det även för en mer uppdaterad och aktuell bild av utvecklingen på folkhälsoområdet generellt än underlaget till storstadspolitiken från mitten på 1990-talet. Ett flertal publikationer från Socialstyrelsen har sedan påverkat vår analys och dessutom kompletterats utifrån kontakter med Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen.

Sjukdom och hälsa är två begrepp som vanligen används för att mäta och beskriva folkhälsan. Det är viktigt att notera att begreppen visar olika dimensioner och inte ytterligheter på en skala. Genom åren har analyser av sjukdomars förekomst och dödlighet dominerat beskrivningar av folkhälsan.¹¹² Även uppgifter om antalet sjukskrivna och förtidspensionerade har blivit ett sätt att beskriva hur situationen i »ohälsotal« ser ut. Hälsoskalan har dock fått mer uppmärksamhet på senare år. Mätningar av upplevd hälsa är idag lika etablerade som mer traditionella »ohälsotal«.¹¹³

En snäv, och idag mindre vanlig, definition av hälsa tar fasta på frånvaron av sjukdom.¹¹⁴ World Health Organization (WHO) erbjuder dock en vidare definition: »Hälsa är ett tillstånd av fullständig fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande, och ej blott frånvaron av sjukdom eller handikapp»¹¹⁵. Det är den senare definitionen som i högsta grad stämmer överens med synsättet som redovisas i storstadspropositionen. Detta

110 Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid 1: »folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras.» (Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid 1, samt Storstadspolitiken – en kort beskrivning, sid. 3.

111 Prop1997/98:165, sid. 112.

112 SOU 1998:43: *Hur ska Sverige må bättre? – första steget mot nationella folkhälsomål*, sid. 37ff.

113 Att mäta folkhälsa, Stockholms läns landsting, Stockholm 1999.

114 SOU 1998:43, sid. 11.

115 SOU 1998:43, sid. 11.

tydliggör att de boende i de berörda bostadsområdena utgör den viktigaste källan när det gäller utvärderingen av målet att förbättra folkhälsan.

Den Nationella Folkhälsokommitténs slutbetänkande¹¹⁶ präglas av högt medvetande om jämlikhetsaspekten. Där påpekar man till exempel att länders folkhälsoutveckling ofta har förbättrats i »genomsnitt« samtidigt som relativa skillnader mellan olika sociala grupper har ökat när det gäller vissa hälsoproblem.¹¹⁷ Rättvisepincipen ställs emot principer om människovärde och solidaritet. De fastställer därmed att folkhälsoarbete är en viktig beståndsdel i en generell välfärdspolitik med solidaritetsprincipen som utgångspunkt.¹¹⁸ Beskrivningar av folkhälsan bör därför alltid kunna visa ojämlikheter i termer av välfärd och socioekonomiska förutsättningar.

Detta är i samklang med storstadspolitiken. Folkhälsokommittén ger dock utförligare upplysningar om hur man kan förbättra folkhälsoläget med särskilt beaktande av sociala ojämlikheter. Den nationella folkhälsokommitténs slutbetänkande föreslår sammanlagt 18 nationella mål för folkhälsoarbetet i landet. Här nedan redovisas de synsätt och principer som har varit utgångspunkten för dessa mål. Folkhälsokommitténs genomgång visar tydligt att det finns en mängd kopplingar mellan målet att förbättra folkhälsoläget och storstadssatsningens övriga mål. Kortfattat handlar kommitténs synpunkter om att:

- stärka det sociala kapitalet
- utveckla goda uppväxtvillkor
- förbättra villkoren i arbetslivet
- skapa en god fysisk miljö
- stimulera hälsofrämjande levnadsvanor
- utveckla en god infrastruktur för hälsofrågor¹¹⁹

Starkt socialt kapital kännetecknar ett samhälle med stark social sammanhållning, gemenskap och solidaritet. Befolkningen har tillit till både samhället i dess helhet och till andra människor. Detta främjas av delaktighet och av att det inte finns stora klyftor när det gäller medborgarnas tillgång till olika resurser så som pengar, utbildning och sjukvård. »Det handlar om att stora inkomstklyftor ska motverkas, att de sociala trygghetssystemen fungerar som en ryggrad i samhällets sociala kitt, att olika former av segregation bekämpas, att diskriminering upphör och att stödjande miljöer främjas«.¹²⁰ Sett ur detta per-

116 SOU 1998:43.

117 SOU 1998:43, sid. 43.

118 SOU 2000:91: *Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan*.

119 SOU 2000:91, sid. 70ff.

120 SOU 2000:91, sid. 65.

spektiv kan många delar av storstadssatsningen betraktas som hälsobefrämjande.

Att utveckla goda uppväxtvillkor handlar om att barn ska säkras en god psykisk, social och fysisk miljö under barndomen. Detta i sin tur skapar trygga människor som har lättare att klara av olika påfrestningar under resten av livet. Barn-förälder relationen är i detta sammanhang mycket viktig och samhällets stöd för föräldraskapet och för stärkandet av det sociala nätverket runt varje barn. Satsningar på förskola, skola och fritidsverksamhet som ger stöd till både barn och föräldrar främjar därmed barns och ungdomars hälsa.

En förbättring av villkoren i arbetslivet efterfrågas. Hög sysselsättning och aktiva satsningar för att undvika långtidsarbetslöshet, diskriminering och utslagning från arbetslivet är viktiga för att främja hälsan hos den vuxna befolkningen. För de som har arbete är arbetsmiljön viktigt, såväl fysiskt som psykiskt. Att arbetstagaren har kontroll över sin arbetsituation är den allra viktigaste förutsättningen för en hälsofrämjande arbetsmiljö.

Skapa en god fysisk miljö – Ett miljöarbete som prioriterar rent vatten, avlopp, ren luft och en giftfri miljö tillhör hälsans förutsättningar. Tillgången till naturområden i människors när-områden påverkar möjligheterna till fysisk aktivitet och intresse för utevistelse. Tillgången är viktig för alla åldersgrupper men närheten är extra viktig för barn som behöver få tillgång till naturområden i sin närmiljö.

Indikatorer på folkhälsa i den nationella utvärderingen

Genomgången av storstadspropositionen och dess kompletterande underlag klargör följande fyra utgångspunkter för utvärderingens val av indikatorer och analysredskap inom målet för folkhälsa.

Förändringar i folkhälsoläget som resultat av storstadssatsningen

Utvärderingen bör, i den mån det är möjligt, identifiera direkta indikatorer på folkhälsa som kan användas för att avläsa förändringar i termer av hälsa på kort sikt för att möjliggöra en bedömning av storstadssatsningens effekter.

Segregation och hälsa

Storstadssatsningens övergripande mål »att bryta segregationen« kräver analyser av skillnader i folkhälsoläget ur ett segregationsperspektiv. Eftersom skillnader i olika gruppers hälsa i stort sett följer samma skiljelinjer i samhället som i de berörda bostadsområdena i termer av social ojämlikhet, ligger det nära till hands att tolka utvecklingen med utgångspunkt i uppgifter om förändringar i folkhälsoläget.

Hälsans förutsättningar: indirekta indikatorer på förändringar i folkhälsoläget

Storstadspropositionen och aktörer inom folkhälsoområdet tydliggör att det finns en rad samband mellan folkhälsan och socioekonomisk grupptillhörighet som bör beaktas vid mätningar av folkhälsa. Integrationsverket använder förklarande indikatorer på socioekonomisk tillhörighet som indikator på hälsans förutsättningar. Det viktigaste med dessa indikatorer är att man kan använda dem som indirekta indikatorer på den kortsiktiga folkhälsoutvecklingen där det saknas mer pålitliga direkta indikatorer.

Ohälsotal och självupplevd hälsa

Indikatorer av objektiv och subjektiv karaktär ska komplettera varandra i Integrationsverkets utvärdering.

Sjukvårdsutnyttjande som indikator på ohälsa (ohälsotal)

Integrationsverkets har valt sjukvårdsutnyttjande som indikator på ohälsa. Statistikuppgifter för denna indikator redovisas tidigast hösten 2001. Vid en genomgång av utbudet av ohälsotal har sjukskrivningar och sjukvårdsutnyttjande (sluten- och primärvården) framstått som mest relevanta för den nationella utvärderingen. Båda har som fördel att de i hög grad kan visa befolkningens hälsotillstånd i nuet. Men även dessa ohälsotal är förenade med flera nackdelar och komplikationer. Sjukskrivningar har tillsammans med en rad andra ohälsotal utslutits som indikatorer i utvärderingen (se bilaga 4).

Sjukvårdsutnyttjande (sluten- eller primärvården) är en indikator som kan användas för att följa utvecklingen av allas ohälsa oavsett ålder. Sjukvårdssystemet är i formell bemärkelse inte

stängd för någon grupp i samhället. Kostnader och tillgänglighet är däremot faktorer som i praktiken har visat sig påverka utnyttjandet.¹²¹

Lokala förhållandena i de berörda bostadsområdena kan ytterligare försvåra tolkningar av indikatorn på sjukvårdsutnyttjande. En undersökning från Tensta beskriver hur en särskild satsning på primärsjukvården i form av språkkunniga läkare, motsvarande den lokala befolkningens språksammansättning, och förändrade arbetsformer har ökat konsumtionen av läkarbesök/samtal. Men detta innebär inte nödvändigtvis att den lokala befolkningen i Tensta har fått sämre hälsa. Sett ur ett preventivt eller trygghetsperspektiv kan ökningen till och med betraktas som positiv eftersom flera får möjlighet att besöka eller samtala med en läkare.

Inte heller sjukvårdsutnyttjande utgör således en särskild precis indikator för beskrivningar av ohälsans utveckling men den är ändå mest relevant sett ur utvärderingens syften.

Distinktionen mellan primärvårdsutnyttjande och utnyttjande av den slutna vården är i detta sammanhang viktigt. I första hand kan man förvänta sig att kortsiktiga förändringar i hälsa visar sig i primärvården. Besök och behandlingar inom slutenvården är som regel en produkt av en längre process som ofta börjar i en remiss från primärvården. Undantaget är naturligtvis akutfall. Storstadssatsningens avgränsning i tid gör att det finns behov av att mäta kortsiktiga förändringar varför uppgifter i första hand bör hämtas från primärvården.

Integrationsverkets första hands val av indikator på sjukvårdsutnyttjande är primärvårdsutnyttjandet. Stockholms läns landsting och region Skåne och Västra Götaland används som uppgiftskälla. För detta krävs att uppgifter till indikatorn kan visa befolkningen i de berörda bostadsområdena samt i hela landstingen/regionerna som jämförelse. Enligt ett preliminärt besked från Stockholms läns landsting kan det finnas ett omfattande bortfall i registren som kan störa framtagandet av indikatorn. Vi väntar på besked från Skåne och Västra Götaland. Därefter kan vi säga om det överhuvudtaget går att få fram jäm-

121 En analys av 1999 års undersökning om hushållens inkomster (HINK/HEK hos SCB) visar att ett antal grupper med sämre ekonomi avstår från vård och läkemedel i högre utsträckning. Det var främst fråga om ensamstående kvinnor med barn, utrikes födda som vistats 5-9 år i Sverige, socialbidragstagare, studerande med barn, arbetslösa, låginkomsttagare, personer med sjukbidrag och familjer som har barn med vårdbidrag. Flerbarnsfamiljer avstår också i högre grad än andra. Analysen visade att högre andelar inom dessa grupper hade avstått helt eller delvis från sjukvårdsbesök på grund av patientavgifternas storlek.

förbar statistik från de berörda landsting och regioner. Om det visar sig omöjligt att få fram uppgifter om utnyttjande av primärvården kommer vi istället att ta fram uppgifter från Socialstyrelsen gällande utnyttjande av den slutna vården.

Ett annat alternativ är att samla in uppgifter om primärvårdsutnyttjande genom att ställa frågor direkt till de boende i den planerade boendestudie. SCB har använt en sådan metod vid en undersökning som redovisas av Socialstyrelsen.¹²² En viktig fråga för Integrationsverkets utvärdering handlar om i vilken utsträckning människor har avstått från läkarbesök trots upplevt behov. Socialstyrelsen erfar att utrikes födda har avstått i betydligt större utsträckning än svenskfödda. Det är troligt att boendestudien omfattar dessa frågor som en komplement till registerdata.

Självupplevd hälsa som indikator

Genom kontakter bland annat med epidemiologisk centrum på Socialstyrelsen har vi bildat en uppfattning att den mest relevanta indikatorn på folkhälsa är just de boendes allmänna upplevelse av hur de mår. Erfarenheter från tidigare studier belyser till exempel att människors svar på en allmän fråga om hälsotillståndet har haft samband med hur deras framtida hälsa utvecklats, t.ex. för förtidig död. Eftersom uppgifter gällande självupplevd hälsa samlas in i boendestudien redovisas resultaten först juni 2002.

Jämförelser över tid

Instrumentet som vi använder för att mäta de boendes upplevda hälsa är en intervjustudie bland de boende. Studien påbörjas hösten 2001 och saknar därmed en tidigare referenspunkt vid början på storstadssatsningen 1999. Detta kan i viss mån avhjälpas genom att de boende även får svara på om de upplever sig ha ett bättre eller sämre allmänhälsotillstånd nu än för till exempel ett år sedan. Eftersom människor väger in en mängd subjektiva upplevelser av t.ex. materiell eller psykisk karaktär kan svaren ge en viss uppfattning av förändringar. Rörligheten i bostadsområdena är en aspekt som försvårar tolkningar av eventuella effekter på områdesnivå varför rörlighetsanalyser bör tillfogas resultaten.

¹²² SoS 2000:3: *Olika villkor – olika hälsa*. En studie bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet.

Tabell 3.3

De enskildas bedömningar av sitt allmänna hälsotillstånd 1997, 1998 och 1999.

	Stockholm			Malmö			Göteborg			Hela riket		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Mycket gott/ gott	76,8	75,8	73,8	75,0	77,4	79,3	79,0	77,5	75,4	76,6	76,0	74,3
Någorlunda Dåligt/ mycket dåligt	18,7	16,9	19,9	16,7	17,5	15,1	15,3	16,6	20,8	18,1	18,3	20,1
	4,5	7,3	6,2	8,3	5,1	5,5	5,7	5,9	3,9	5,3	5,7	5,6

Jämförelser mellan bostadsområdena och andra delar av landet

Genom att boendestudien använder en fråga som också används i riktstäckande studier av upplevd hälsa möjliggörs tolkningar på området segregation och hälsa. Förutom att belysa förändringar i folkhälsoläget bör indikatorer kopplade till den upplevda hälsan också kunna spegla segregationsdimensioner.

Frågan som återanvänds från SCB:s årlig undersökning av levnadsförhållanden (ULF) lyder så här: »Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd?«. Det är möjligt att redovisa svaren från ULF för enskilda år för Stockholm, Göteborg och Malmö. De övriga kommunerna som ingår i storstadssatsningen har tyvärr inte haft tillräckligt många medborgare med i undersökningens urval för att det ska gå att redovisa pålitliga resultat på den nivån. Uppgifterna från ULF används endast som jämförelsetal på grund av att de inte kan tolkas på områdesnivå.

Tabell 3.3 redovisar resultaten i ULF:s undersökningar 1997, 1998 och 1999 för frågan »Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd«. På grund av antalet svarande i respektive kommun och andelen utrikes födda har det inte varit möjligt att göra uppdelningar i tabellen baserad på kön eller födelse-land. Siffrorna visar att knappt 6 procent av rikets befolkningen upplever att de mår dåligt eller mycket dåligt.

En analys av segregationens betydelse säkras genom att boendestudiens fråga om de boendes allmänna hälsotillstånd kan jämföras med dessa uppgifter. Samma fråga återfinns även i Östergötlands återkommande befolkningsenkät och även den kan utgöra ett jämförelsematerial för att få perspektiv på eventuella skillnader mellan olika regioner.

Indikatorer på hälsans förutsättningar

Integrationsverket använder flera av sina indikatorer och statistikresurser för att beskriva hälsans förutsättningar, i synnerhet när det gäller att identifiera sociala skillnader eller ojämlikheter i hälsoutvecklingen. Vi avvaktar med slutsatserna tills vi har fått resultat från vår boendestudie. Resultatet från boendestudien kommer att redovisas i samband med utvärderingens slutrapport juni 2002.

Rapporter från bland annat Socialstyrelsen visar att det finns en uppsjö av faktorer som potentiellt kan påverka folkhälsa.¹²³ Flera av dessa faktorer är redan föremål för storstadssatsningen och förekommer därmed redan som indikatorer i utvärderingsarbetet. Det är frågan om indikatorer på följande områden som i olika grad kan visa hälsans förutsättningar, nämligen:

- sysselsättning
- erhållandet av socialbidrag
- inkomst
- utbildning
- social integration – nätverk, civilstånd och familj
- samhällets stödstrukturer – tillgång till offentlig service och stöd
- deltagande, delaktighet och inflytande

Sociala skillnader i hälsoutvecklingen

I folkhälsorapporten 2001¹²⁴ har flera av hälsans bestämningsfaktorer vägts in i analysarbetet. Tillvägagångssättet illustrerar hur jämförelser mellan olika grupper kan ske. Resultaten utgår från grupper av hela befolkningen i landet. Grupperna skapades utifrån yrkestillhörighet, inkomst, utbildning, socialbidragstagande, ensamboende/ensamstående med och utan barn och barn till ensamstående/psykiskt sjuka/missbrukande föräldrar.

123 Social integration – nätverk, civilstånd och familj

Rörlighet – Inflyttning och omflyttning

Föreningslivet

Samhällets stödstrukturer – tillgång till offentlig service och stöd

Möjligheter till inflytande och delaktighet i boende och privatliv

Arbetslivet – sysselsättningsgraden, meningsfull sysselsättning, arbetsmiljö

En god fysisk miljö – inne och ute.

Sunda levnadsvanor

God hälsoinformation

Ekonomi/ekonomisk standard.

124 Socialstyrelsen, *Folkhälsorapporten 2001*.

Följande resultat redovisades när det gäller sociala skillnader och hälsoutvecklingen¹²⁵:

- Arbetare har genomgående större sjukdomsrisker än tjänstemän.
- Lågutbildade har betydligt fler hälsoproblem än välutbildade.
- Låginkomsttagare har högre dödlighetsrisk än höginkomsttagare.
- De som tillhör vissa ekonomiskt och socialt utsatta grupper löper större risk än andra att bli sjuka eller skadas. Dit hör socialbidragstagare, barn till missbrukare och psykiskt sjuka.
- Ensamstående föräldrar, både mödrar och fäder har sämre hälsa än sammanboende föräldrar.
- Ensamboende män löper särskilt stora risker att dö i förtid.
- Barn till ensamstående föräldrar löper större risk än barn till sammanboende föräldrar att bli sjuka eller skadas framförallt när det gäller psykisk ohälsa, drogrelaterade diagnoser och självmord. En stor del av den förhöjda förekomsten verkar förklaras av ekonomiska och sociala förhållanden.

Vi tar avstamp i de ovanredovisade erfarenheterna och kunskaperna i utformningen av boendestudien. Detta innebär att indikatorerna på hälsans förutsättningar används dels som indirekta indikatorer på hälsoutvecklingen och dels i analysarbetet som bidragande faktorer till förekomsten av ohälsa. Ålder, kön, civilstånd, födelseland, vistelsetid i Sverige och familjesituation (t.ex. ensamstående/samboende) utgör självklara bakgrundsvariabler som används för att tolka hur ojämlikheten olika grupper emellan förändras.

Boendestudien

Genomgångarna i målområdesanalyserna har avslöjat en rad viktiga frågeställningar i utvärderingen som de boende är bäst skickade att besvara.

Frågeställningarna svarar direkt mot storstadsarbetets målformuleringar, och har som utgångspunkt kvantitativa mätningar av de mål som det i övrigt saknas uppgifter om i befintliga register. Huvudfrågeställningarna handlar därmed om:

- Hur folkhälsoläget, uttryckt i termer av »självupplevd« hälsa, är i de berörda bostadsområden.
- Hur de boende i bostadsområdena uppfattar sina stadsdelar i termer av trygghet och attraktivitet.
- Graden av deltagande, delaktighet och brukarinflytande som de boende upplever sig ha.

125 Socialstyrelsen, *Folkhälsorapporten 2001*, sid. 324.

- Hur de boende bedömer sina kunskaper i svenska språket.
Boendestudien påbörjas under hösten 2001 och resultaten redovisas i samband med utvärderingens slutrapportering juni 2002.

Boendestudien i tiden och jämförelser med andra delar av landet

Med hänsyn tagen till den tid det tar för en åtgärd eller insats att förankras, planeras och mogna som verksamhet är det rimligt att anta att effekterna av storstadssatsningen, för de nämnda målområdena, är synliga först flera år efter satsningens avslut. Detta är förstås förutsatt att insatserna får pågå under en längre tid.

Boendestudien handlar därför, vid första undersökningstillfället (studien planeras med tanke på att den ska gå att upprepa), i mindre grad om ren effektmätning. Däremot får utvärderingen genom studien kunskaper om hur det faktiskt ligger till på flera frågor som vi idag saknar kunskaper om. Genom att frågor från rikstäckande undersökningar, t.ex. ULF¹²⁶ och medborgarundersökningen¹²⁷, inkluderas i boendestudien säkras dessutom möjligheten att jämföra tillståndet i de berörda bostadsområden med övriga delar av samhället. Därmed skapas ett viktigt underlag som gör det möjligt att granska graden av segregation i samhället.

Boendestudien är inte enbart ett redskap för att mäta tillståndet vid ett visst tillfälle, utan kan användas för att följa utvecklingen under en längre tid om den upprepas.

Målgrupp

Målgruppen för studien är samtliga boende i de berörda bostadsområdena i åldern 18 till 64 år. Åldersintervallet har avgränsats av flera skäl bl.a. att det är både kostsamt och behäftat med stor osäkerhet när det gäller svarsfrekvens att rikta undersökningar av boendestudiens karaktär till barn under 18 år. Därutöver avgränsas urvalet för att göra analysarbetet rimligt. Avgränsningen är naturligtvis också avhängig resurstillgången men också rimligt i förhållande till storstadssatsningens prioritering av samma åldersgrupp.

126 Levnadsförhållande undersökningar som årligen genomförs av SCB årligen.

127 Medborgarundersökningarna har genomförts som underlag till Maktutredningen. Se t.ex. Peterson m.fl., *Medborgarnas makt* 1989.

Urval och bortfall

Av kostnadsskäl är det omöjligt att utforma urvalet i boendestudien så att det går att uttala sig om var och en av de berörda bostadsområden. Istället organiseras urvalet så att det går att uttala sig på en aggregerad nivå. Beroende på resurstillgången kan studien eventuellt avgränsas till ett urval som tillåter jämförelser mellan Göteborg, Malmö, Stockholm och en sammanslagning av de fyra övriga kommunerna i Stockholms regionen.

En grundlig genomgång av undersökningar som har företagits inom de berörda bostadsområden tidigare samt av metodlitteratur i allmänhet visar på att bortfallsrisken för den aktuella population är hög. Det är inte ovanligt att undersökningarna missar sin målgrupp. Inte sällan beror detta på brister i undersökningsmetodiken, som i sin tur kan vara betingade av resursbrist. Denna sortens kostnads-/resursresonemang fördes bland annat på ett utvärderingsseminarium i Huddinge i september 2000.¹²⁸ Forskare och representanter från storstadskommunerna diskuterade i detta sammanhang de stora kostnader som är förbundna med urvalsundersökningar.

I rapporten *Sociala problem, brott och trygghet* analyserar Per-Olof Wikström bortfallet från en intervjuundersökning i åtta Stockholmsförorter. Han konstaterar här att undersökningsresultaten i första hand återspeglar »den »konventionella« befolkningens bild av problemförekomst, utsatthet för brott och upplevelse av trygghet».¹²⁹ Wikströms analys lyfter fram minst två förklaringar till svårigheterna att nå vissa målgrupper. För det första har språket visat sig vara ett hinder. Uppläggningen av den aktuella undersökningen var helt enkelt inte anpassad för individer som inte behärskade svenska språket tillräckligt väl. En annan källa till bortfall var att intervjupersoner av olika skäl var oanträffbara.¹³⁰

Erfarna intervjuare i de berörda bostadsområden berättar att en hög koncentration av hemliga telefonnummer och portkod i storstäderna och språk utgör de viktigaste problemen när det gäller att uppnå en acceptabel svarsfrekvens.

Om boendestudien ska lyckas eller ej är beroende av en mängd olika faktorer. Det är viktigt att det informationsmaterial som de boende får innan enkäten anländer är tydlig, på rätt språk och lyckas göra de boende motiverade att svara.

128 Utvärderingsseminarium inom ramen för Den Nationella Utvärderingen av Storstadssatsningen som anordnades i september 2000 i Huddinge Folkets hus. Ett samarrangemang mellan Integrationsverket och Huddinge kommun.

129 BRÅ-rapport 1991:5 *Sociala problem, brott och trygghet*, sid. 13.

130 BRÅ 1991:5.

Berörda sektorsmyndigheter och kommunen utgör viktiga samtalsparter i utformningen av boendestudien. Integrationsverkets initiativ välkomnas av samtliga tillfrågade. Epidemiologisk centrum vid Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och BRÅ tillhör de sektorsmyndigheter som har bekräftat att boendestudien kompletterar dagens bitvis bristfälliga kunskaper gällande social, ekonomisk och etnisk segregation i samhället.

Personer som ej är i arbetsför ålder

Barn och ungdomar

Barn och ungdomar och äldre är grupper som riskerar att bli osynliga i Integrationsverkets utvärdering. Detta beror delvis på att insatserna inom ramen för storstadsarbetet i praktiken berör denna grupp i mindre omfattning. Det beror även på att det för tre av målområden är svårt att få fram uppgifter som gäller barn och ungdomars subjektiva upplevelserna i just de berörda bostadsområden. Boendestudien är avgränsad till åldersgruppen 18+ år och räcker därför inte till i detta sammanhang.

Målet att stärka svenska språkets ställning samt målet att förbättra förutsättningarna att nå målen i grundskolan berör däremot gruppen direkt.

För att få en bättre uppfattning av hur livsvillkoren för barn och ungdomar påverkas av storstadssatsningen mäter utvärderingen därför hur den ekonomiska standarden för barn i de berörda bostadsområden förändras under tiden för satsningen. Måttet som används speglar familjens disponibla inkomst i förhållande till socialbidragsnormen¹³¹.

Vi har granskat siffror för 1997 och 1998 över andelen barn

131 Disponibel inkomst är vad som återstår till konsumtion och sparande sedan skatt dragits ifrån och skattefria transfereringar (bidrag) lagts till den skattepliktiga bruttoinkomsten. Måttet disponibel inkomst i förhållande till socialbidragsnorm går ut på att familjens disponibla inkomst används som ekonomiskt mått, men individerna i familjen är observationsenheter. Det innebär att även barnen i en familj får ett mått på sin ekonomiska standard. Familjens disponibla inkomst relateras till den socialbidragsnivå som enligt schablon gäller för just den familjen (baserad på familjens sammansättning och bostadsort). Har familjen en disponibel inkomst som är på 130 procent av socialbidragsnivån, dvs. 30 procent bättre än den skäligen levnadsnivån, får varje individ i hushållet detta värde, även barnen.

Tabell 3.4

Andel barn och ungdomar med låg ekonomisk standard efter ålder, bostadsområde och ursprung i procent.

	Utrikes födda		Svenskfödda		Totalt	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Barn 0–6 år						
Bostadsområdena	21	26	24	22	24	22
Riket	19	23	11	10	11	10
Barn 7–18 år						
Bostadsområdena	18	17	23	20	21	19
Riket	15	15	9	8	10	9
Ungdomar 19–24 år						
Bostadsområdena	44	42	26	26	34	33
Riket	36	34	18	17	19	18
Totalt 0–24 år						
Bostadsområdena	29	27	24	22	25	24
Riket	23	22	12	10	13	11

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

och ungdomar som lever i familjer med en disponibel inkomst som understiger socialbidragsnormen, s.k. låg ekonomisk standard. Andelen barn och ungdomar i åldern 0–24 år som lever i familjer med en låg ekonomisk standard¹³² var 1998 mycket hög i de berörda bostadsområdena, 24 procent jämfört med 11 procent i hela riket. Förändringen mellan 1997 och 1998 har varit liten. Andelen i både de berörda områdena och i hela riket hade minskat med endast en procentenhet mellan 1997 och 1998. Minskningen har vid en närmare granskning visat sig bero på förändringar i åldersgrupperna. Ungdomar i åldern 19–24 år har i betydligt större utsträckning en låg ekonomisk standard än barn i åldern 0–18 år. Andelen ungdomar i de berörda områdena med låg ekonomisk standard minskade mellan 1997 och 1998 med en procentenhet från 34 till 33 procent jämfört med 2 procentenhet för barn 0–18 år.

Mest oroande är dock de ökande klyftorna mellan svenskfödda och utrikes födda som siffrorna i tabell 3.4 visar för vissa åldersgrupper. 1998 var andelen utrikes födda barn och ungdomar med låg ekonomisk standard i de berörda bostadsområ-

132 En mycket låg ekonomisk standard är lika med att indexmättet är mellan 1 och 99, dvs. under 100 som utgör socialbidragsnormen och det som anses utgöra en inkomst som ger en skälig levnadsnivå.

dena högre (27 procent) jämfört med andelen svensk födda (22 procent). Skillnaderna mellan grupperna utrikes och svenskfödda i de berörda bostadsområden varierar dock beroende på ålder.

1997 var i gruppen 0–6 år de svenskfödda överrepresenterade bland de med låg ekonomisk standard jämfört med utrikes födda. 1998 var det tvärtom, dvs. andelen utrikes födda (24 procent) var högre än andelen svenskfödda (22 procent). I åldersgruppen 7–18 år var svenskfödda överrepresenterade jämfört med utrikesfödda både 1997 och 1998. Minskningen i den svenskfödda gruppen har dock varit större än bland de utrikes födda. I ungdomsgruppen 19–24 år hade år 1998 42 procent av de utrikes födda i de berörda bostadsområden låg ekonomisk standard jämfört med 26 procent i den svenskfödda gruppen. En betydligt större skillnad alltså.

Även om det för de flesta grupper uppvisas svaga positiva tendenser, dvs. minskningar med en eller två procent i andelen med låg ekonomisk standard mellan 1997 och 1998, visar statistiken att det finns stora klyftor i samhället när det gäller barns och ungdomars levnadsnivå.

De största klyftorna finns mellan barn och ungdomar i de berörda bostadsområden och samhället i övrigt. Dessutom utmärker gruppen ungdomar sig genomgående som särskilt missgynnade oavsett om man tittar på de berörda bostadsområdena eller riket som helhet. Skillnaderna mellan utrikes födda och svenskfödda är också mest markant i ungdomsgruppen, drygt 15 procentenheter fler utrikes födda lever i familjer med låg ekonomisk standard. För barn i åldern 0–18 år är däremot skillnaderna mellan svenskfödda och utrikes födda betydligt mindre, mellan tre och fem procentenheter.

Vi har även studerat hur vistelsetiden i Sverige har påverkat siffrorna. En del av överrepresentationen hos den utrikes födda gruppen kan förklaras av att de som har vistats mindre än ett år i Sverige är mycket överrepresenterade. (Se bilaga 6 för uppgifter om andelen med låg ekonomisk standard i gruppen som har vistats mindre än ett år i Sverige respektive gruppen som har vistats ett år eller längre).

Även när det gäller kön återfinns de mest markanta skillnaderna i ungdomsgruppen. Kvinnor i åldern 19–24 år är då överrepresenterade i förhållande till män i samma ålder i både de svenskfödda och utrikes födda grupperna. I den svenskfödda gruppen med nio procent 1998 och i gruppen utrikes födda med elva procent.

Tabell 3.5

Andel äldre (65 år och äldre) i procent med låg ekonomisk standard efter bostadsområde och födelseland.

	Utrikes födda		Svenskfödda		Totalt	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Äldre (65 år och äldre)						
Bostadsområdena	25	24	4	4	11	11
Riket	13	13	8	8	8	8

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

Äldre

Äldre är den grupp som liksom barn och ungdomar riskerar att bli osynlig i storstadssatsningen. Detta beror främst på att äldre, framför allt de som har gått i pension, hamnar utanför sysselsättningsinsatserna och utbildningsinsatserna. Med anledning av detta har utvärderingen beslutat att också följa utvecklingen för gruppen äldre som har fyllt 65 år. Detta görs med samma mått på ekonomisk standard som ovan använts för att beskriva situationen för barn och ungdomar.

Totalt sett har en högre andel äldre i de berörda bostadsområdena en låg ekonomisk standard, elva procent jämfört med åtta procent i hela riket. Vid en närmare granskning visar det sig dock att det finns stora skillnader mellan utrikes födda och svenskfödda. Det är i själva verket en lägre andel svenskfödda äldre med låg ekonomisk standard i de berörda bostadsområdena (4 procent) jämfört med hela riket (8 procent). Siffrorna för utrikes födda äldre i de berörda bostadsområdena är däremot mycket oroande. En fjärdedel av dessa har låg ekonomisk standard.

Levnadsnivån för äldre är oförändrad mellan 1997 och 1998. I gruppen utrikes födda återfinns en skillnad mellan män och kvinnor, kvinnorna är överrepresenterade i förhållande till män, skillnaden är sex procent 1998. Könsskillnaderna är något mindre markanta i den svenskfödda gruppen (två procent 1998).

Det är vanskligt att i dagsläget dra för stora växlar utifrån förändringar mellan två år även om siffrorna ovan i sig ger viktiga varningssignaler. En analys över tre år kommer att ge en något mer tillförlitlig bild. Eftersom statistiken över disponibel inkomst bygger på uppgifter från inkomstregistret är den på samma sätt som sysselsättningsstatistiken tyvärr förenad med en lång eftersläpningstid på drygt ett och ett halvt år. Analysen för grupperna barn och ungdomar och äldre kommer att utökas och omfatta siffror för 1999 hösten 2001.

Sammanfattning

I Integrationsverkets uppdrag att genomföra en nationell utvärdering av storstadssatsningen ingår bl.a. att följa utvecklingen i de storstadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. I denna rapport har vi tagit fram ett antal indikatorer i syfte att spegla en del av denna utveckling. Den bild av utvecklingen som här tecknas får betraktas som ett utgångsläge för storstadssatsningen och de åtgärder som nu har satts igång.

Flertalet av de sju kommuner som omfattas av storstadssatsningen slöt sina lokala utvecklingsavtal med regeringen under år 2000. Dessa lokala utvecklingsavtal innehåller bl.a. lokalt framtagna mål och åtgärdsplaner för vart och ett av de bostadsområden som ingår i avtalen. Den statistik som vi har använt för de olika indikatorerna omfattar i de flesta fall utvecklingen mellan åren 1998 och 2000, dvs. fram t.o.m. det år som storstadssatsningen sjösattes.

Generellt kan man säga att de effekter som storstadssatsningen har givit av naturliga skäl inte märks förrän efter en relativt lång tid, kanske mer än tre år efter det att insatserna genomförts. I rapporten redovisar vi utvecklingen med hjälp av ett antal indikatorer fram t.o.m. år 2000, alltså en betydligt kortare tid än tre år. Vi har dock valt flera indikatorer för sådana bakomliggande förhållanden som påverkas relativt snabbt av insatserna, som t.ex. deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program.

Ett av storstadssatsningens övergripande mål är att bryta segregationen och skapa jämlika och jämställda levnadsvillkor i de tre storstadsregionerna. Detta övergripande mål är i sin tur nedbrutet på åtta olika delmål eller målområden (se Inledning). Vi har i denna rapport presenterat indikatorer som beskriver utvecklingen för några av dessa målområden. Att bryta segregationen innebär inte bara att vända utvecklingen åt rätt håll i de tre storstadsområdena, avgörande är dessutom huruvida skillnaderna mellan de av storstadssatsningen berörda områ-

dena och övriga områden i respektive kommun minskar eller inte. I de tabeller vi presenterar gör vi därför en jämförelse mellan de enskilda områdena med områden utanför storstadssatsningen och med respektive kommun i sin helhet.

De åtta målområdena är i flera avseenden av olika karaktär. Inom några områden kan utvecklingen mätas med stöd av registerdata. Andra målområden är av den karaktären att utvecklingen i första hand kan beskrivas utifrån hur enskilda individer själva uppfattar de lokala insatserna och deras betydelse för förändring av situationen.

Huvudavsnitt 1 behandlar segregationsmålets fem första delmål. Här ingår målet om sysselsättningsgraden, socialbidragsberoendet, svenska språkets ställning, målen för grundskolan och utbildningsnivån i den vuxna befolkningen. Utvecklingen i förhållande till dessa fem delmål beskriver vi med stöd av registerdata. Resultatet av den statistiska analysen redovisas i det följande i övergripande termer. Skillnaderna mellan de sju storstadskommunerna och de 24 berörda områdena är i vissa avseenden stora. Bilden av utvecklingen förändras också delvis om materialet särredovisas för män och kvinnor samt för inrikes och utrikes födda. Tabellerna 2.1–2.27 beskriver mer i detalj dessa skillnader.

I huvudavsnitt 2 analyseras de tre återstående delmålen, målet om attraktivitet, trygghet och goda och hälsosamma livsmiljöer, folkhälsoläget samt det demokratiska deltagandet och delaktigheten. Gemensamt för dessa delmål är att de placerar de boendes subjektiva upplevelser och erfarenheter i fokus. Utvecklingen inom dessa områden måste alltså beskrivas på annat sätt än med stöd av registerdata. Av denna anledning kommer Integrationsverket att genomföra en boendestudie med frågor riktade till de boende om deras egna uppfattningar om utvecklingen inom dessa områden. Boendestudien kommer att påbörjas under hösten 2001. Resultaten redovisas i Integrationsverkets slutrapport i juni 2002.

Sysselsättning och socialbidrag

För att beskriva utvecklingen vad gäller arbetsmarknadssituationen har vi i denna rapport använt arbetslöshetsstatistik från AMS databas. Statistiken pekar på en allmän förbättring av arbetsmarknadsläget under de tre åren 1998–2000. Antalet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program har under denna period, utan undantag, minskat i de sju storstadskommunerna och dess olika stads- och kommundelar. I absoluta tal rör det sig om en minskning med ca 34 000 personer i de sju kommunerna totalt. Enbart i de 24 områden som berörs

av storstadssatsningen minskade antalet utan arbete med ca 7 000 personer. Segregationen, mätt som skillnaden i arbetslöshet mellan olika stadsdelar, har dock inte minskat under de tre åren. Arbetslösheten var år 2000 dubbelt så hög i de berörda områdena jämfört med kommunerna sammantaget. (se tabell 2.1)

Många av de arbetslösa i de av storstadssatsningen berörda områdena saknar ersättning från arbetslöshetskassa. Vi gör antagandet att behovet av försörjning via socialbidrag därmed också är större än det annars skulle vara. Andelen arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiskt program och utan rätt till ersättning från arbetslöshetskassa har också använts som indikator för hur andelen socialbidragstagare utvecklats under perioden 1998–2000. Av förklarliga skäl liknar utvecklingen vad gäller denna indikator mycket utvecklingen vad gäller arbetslösheten. Den statistik som vi redovisar tyder på att behovet av socialbidrag har minskat i de berörda områdena liksom i kommunerna i sin helhet. Det segregerade mönstret är dock lika tydligt 2000 som 1998. Andelen arbetslösa utan rätt till arbetslöshetsersättning var år 2000 totalt sett mer än dubbelt så hög i de av storstadsarbetet berörda områdena jämfört med övriga områden och de sju kommunerna.

Som ett sätt att spegla utvecklingen vad gäller behovet av socialbidrag har vi även valt att studera utvecklingen av antalet arbetslösa som övergått till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiska program. Även här ser vi en utveckling i rätt riktning generellt sett. Till skillnad från de övriga indikatorerna kan man här också se en utjämning mellan olika områden under perioden 1998 – 2000. Totalt sett och i flertalet av de sju kommunerna har de berörda områdena under denna period kommit i kapp de övriga områdena i respektive kommun. I genomsnitt 13 procent av de arbetslösa utan arbetslöshetsstöd övergick per månad till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program under år 2000. Detta gäller för såväl de berörda områdena som kommunerna totalt.

Utbildning och svenska språkets ställning

Tre av storstadssatsningens delmål omfattar utvecklingen i fråga om det svenska språkets ställning, målen i grundskolan samt utbildningsnivån. I storstadspropositionen lyfts dessa delmål fram som något av nyckeln till uppfyllelse av det övergripande målet att bryta segregationen. Språkkunskaper och utbildning ses som avgörande för möjligheterna på arbetsmarknaden och egenförsörjning.

Det datamaterial som vi här presenterar bygger dels på betygsstatistik, dels på statistik över omfattningen av övergångarna från grundskolan till gymnasieskolan. Det är alltså i första hand ungdomars språkutveckling och utbildning som beskrivs med detta material. Utbildningsnivån hos den vuxna befolkningen kommer att beskrivas med stöd av uppdaterad utbildningsstatistik från Integrationsverkets databas STATIV och presenteras i en rapport senast den 31 oktober 2001.

Under läsåret 1999–2000 läste totalt 1 185 elever i de av storstadssatsningen berörda områdena i årskurs 9 ämnet svenska som andraspråk. Av dessa fick knappt 67 procent godkända betyg i ämnet vilket ligger betydligt under genomsnittet för riket på ca 80 procent. Utvecklingen i de berörda områdena under de tre åren 1998–2000 har varit något vikande med en nedgång från knappt 72 procent. Att jämföra utvecklingen mellan kommuner och olika områden är dock vanskligt eftersom betygsstatistiken inte säger något om orsakerna till variationerna. Antalet elever som läst ämnet svenska som andraspråk är dessutom ofta så få på den mer detaljerade nivån att genomslaget av olika typer av okända bakgrundsfaktorer blir stort. Andelen elever med kort vistelsetid i Sverige kan t.ex. variera stort mellan olika årskullar.

Även andelen elever som lämnar grundskolan med betyg i de tre ämnena svenska, engelska och matematik minskar generellt sett under de tre åren. I de av storstadssatsningen berörda områdena sker minskningen dessutom från ett utgångsläge med en relativt låg nivå, från 75 procent år 1998 till 68 procent år 2000. Andelen elever med godkända betyg minskar även i övriga områden men inte lika mycket, från 93 till 91 procent. Skillnaden mellan olika områden inom respektive kommun har i flertalet fall också ökat.

Andelen elever som börjar på gymnasiet efter årskurs 9 har inte förändrats nämnvärt under perioden 1998–2000. Denna andel var oförändrat lägre i de berörda områdena, ca 70 procent, jämfört med övriga områden som hade en liten ökning från 88 till 89 procent.

Trygghet, attraktivitet och goda livsmiljöer

Frågan om trygghet i den nationella utvärderingen kommer i första hand att handla om de boendes egna uppfattningar om sina bostadsområden. Storstadspropositionen betonar i första hand den upplevda tryggheten i relation till brottsligheten i bostadsområdena. I den boendestudie som Integrationsverket planerar kommer frågor om trygghet och hur de boende själva

uppfattar sina bostadsområden att ställas. I föreliggande rapport redovisas ett mer indirekt mått på trygghet med stöd av uppgifter om den anmälda brottsligheten i bostadsområdena. Sammanställningen av denna statistik omfattar fem kategorier av anmäld brottslighet: Brott mot bilar och motorcyklar, cykelstölder, inbrott, skadegörelse samt misshandel och hot. Statistiken omfattar utvecklingen mellan åren 1997 och 2000 och redovisas för hela riket, för respektive storstadslän samt de berörda områdena sammantaget inom respektive storstadsområde.

Utvecklingen vad gäller anmälda fall av misshandel och hot visar på en stadig uppgång under perioden. Undantaget i detta sammanhang var Stockholms län med en marginell minskning. I de områden som berörs av storstadssatsningen har ökningen varit kraftigare än både genomsnittet för riket och än i de omgivande länen. Särskilt tydlig är denna skillnad i Göteborg och Malmö. Den utveckling som gäller skadegörelse, inbrott, cykelstölder och brott mot bilar och motorcyklar ser mer positiv ut. Anmälningarna av denna typ av brott har i allmänhet minskat under perioden, både i riket som helhet och i de berörda bostadsområdena. Sammanfattningsvis kan man konstatera att utvecklingen i vissa avseenden går åt rätt håll men att den tydliga ökningen av antalet anmälda fall av misshandel och hot i de berörda områdena är oroväckande. Denna utveckling ger en bild av en bestående segregation i fråga om brottsrelaterad upplevelse av trygghet.

Upplevelsen av hur trygghet i bostadsområdena är avgörande för attraktiviteten. Storstadssatsningen fokuserar i första hand de boendes uppfattning av sina bostadsområden snarare än det omgivande samhällets föreställningar. Tidigare studier av hur boende uppfattar sina bostadsområden pekar på att människors sociala nätverk och relation till vänner och släktingar är av betydelse för hur man trivs i området. I den nationella utvärderingen av storstadssatsningen kommer de boendes uppfattningar av attraktivitet kommer att mätas med hjälp av boendestudien. Studien kommer att omfatta frågor om boendes flyttbenägenhet samt frågor relaterade till de boendes sociala nätverk, upplevelser av trygghet, språk och service.

Folkhälsa

Den målformulering som rör folkhälsa pekar både ut objektiva (ohälsotal) och subjektiva (självupplevd hälsa) dimensioner av hälsa. Integrationsverket kommer att spegla den självupplevda hälsan inom ramen för den nämnda boendestudien. Denna boendestudie kommer bl.a. att innehålla en fråga om

upplevd hälsa som även används i rikstäckande studier. Därmed är möjligt att göra jämförelser med andra bostadsområden i landet. Denna jämförelse mellan områden ger förutsättningar för analyser av segregationsmönster vad gäller hälsoläget. Som ohälsotal kommer vi att använda en indikator på sjukvårdsutnyttjande. En första sammanställning av denna statistik redovisas under hösten 2001. I första hand kommer Integrationsverket att undersöka möjligheterna att använda statistik som beskriver nyttjandet av primärvården.

Vi kommer även analysera förutsättningarna för hälsoutvecklingen. Utgångspunkten för denna analys, som presenteras i slutrapporten, kommer att vara den situation som avspeglas i Integrationsverkets övriga statistik. Här kommer exempelvis faktorer som sysselsättning, utbildning, trygghet, delaktighet och deltagande att diskuteras som några av hälsans bestämningsfaktorer.

Deltagande och delaktighet

Integrationsverkets analys av detta målområde har resulterat i att vi, utöver demokratiskt deltagande och delaktighet, har tagit fram indikatorer för att följa utvecklingen även i fråga om inflytande. Vi har identifierat tre arenor på vilka denna utveckling kommer att följas; politiskt deltagande och delaktighet, engagemang i medborgarsammanslutningar och brukarinflytande i lokala, offentliga förvaltningar. Dessa indikatorer kommer i första hand att tas fram inom ramen för boendestudien.

För att spegla det politiska deltagandet, delaktigheten och inflytandet har Integrationsverket valt att använda indikatorer som partiaktiviteter, kontakter med politiker, möjligheter att påverka politiska beslut som rör storstadssatsningen samt valdeltagande. När det gäller engagemang i medborgarsammanslutningar kommer vi att följa utvecklingen med stöd av tre huvudsakliga indikatorer; medlemskap, aktiviteter i syfte att påverka samhällsfrågor samt individens förväntningar på deltagandet. Vad gäller brukarinflytande i lokal och offentlig förvaltning, slutligen, utgår utvärderingen dels från de boendes uppfattningar av sin möjligheter att delta och utöva inflytande, dels från faktorer som kan påverka de boendes förutsättningar att utöva inflytande. Kontakter med tjänstemän och förmågan att överklaga myndigheters beslut är två viktiga indikatorer som kommer att mätas i detta sammanhang.

Barn, ungdomar och äldre – personer som inte är i arbetsför ålder

Inom delar av storstadssatsningens målområden är det svårt att få fram uppgifter som gäller barn och ungdomars subjektiva upplevelser. Boendestudien omfattar inte denna grupp eftersom den är avgränsad till åldersgruppen 18 år och äldre. I utvärderingen använder vi uppgifter om familjens disponibla inkomst i förhållande till socialbidragsnormen som mått på den ekonomiska standarden för barn i de berörda bostadsområdena. Andelen barn och ungdomar som lever i familjer med låg ekonomisk standard var år 1998 mycket hög i de berörda bostadsområdena. Denna andel var mer än dubbelt så hög i dessa områden jämfört med motsvarande andel för hela riket, 24 procent jämfört med 11 procent.

Även äldre riskerar som grupp att bli mer eller mindre osynlig i storstadssatsningen eftersom de oftast hamnar utanför insatser som rör sysselsättning och utbildning. Vi har därför valt att följa utvecklingen för personer över 65 år med det ovan beskrivna måttet på ekonomisk standard. Situationen i de berörda bostadsområdena var för åren 1997 och 1998 oroväckande. Detta gäller i första hand skillnaderna mellan utrikes födda och svenskfödda samt skillnaden mellan utrikes födda i de berörda bostadsområden och i övriga samhället.

Det framtida arbetet

Denna rapport är en första del i Integrationsverkets arbete med att följa utvecklingen i de av storstadssatsningen berörda områdena. Vi har i denna del analyserat vart och ett av de åtta delmålen och studerat utvecklingen till och med år 2000 i förhållande till delar av dessa mål med hjälp av den statistik som är tillgänglig redan nu (juni 2001). Nästa steg i detta arbete är att analysera den statistik från Integrationsverkets databas STATIV som kommer att uppdateras i juli 2001. Utöver dessa data kompletteras utvärderingen med ytterligare statistik under hösten 2001. Dessutom genomförs under hösten 2001 den ovan beskrivna boendestudien.

Som ett komplement till den del av boendestudien som omfattar frågor om politiskt deltagande, delaktighet och inflytande planerar vi att genomföra en intervjustudie bland företrädare för kommunerna som arbetar med storstadssatsningen. Studien är tänkt att omfatta frågor som rör synen på brukarinflytande.

Med stöd av uppgifter ur STATIV kommer utvecklingen vad gäller exempelvis sysselsättningsgrad och socialbidrag att kunna

studeras i mer direkt mening än vad som varit möjligt med de här presenterade indikatorerna. Eftersom STATIV innehåller uppgifter om bl.a. sysselsättningsgraden kan utvecklingen i detta avseende beskrivas utan att ta omvägen via arbetslöshetsstatistik. STATIV ger också möjligheter att analysera segregations utveckling baserad på omflyttning. Databasen möjliggör en särredovisning av inflyttare, utflyttare och de som stannar kvar i de berörda bostadsområdena över tid. Denna databas uppdateras årligen i juli med den senast tillgängliga statistiken. Som redan nämnts kommer denna databas att kompletteras med senare års statistik under hösten 2001. Till Integrationsverkets slutrapport, som skall redovisas senast i juni 2002, kommer det trots detta att vara för tidigt att i den då tillgängliga statistiken kunna skönja några resultat av de insatser som genomförs inom storstadssatsningens ramar. Ju fler år som läggs till Integrationsverkets sammanställning av statistik desto tydligare blir dock bilden av utvecklingen i storstadsområdena. Därmed förbättras också successivt möjligheterna att identifiera och diskutera storstadssatsningens effekter.

Bilagor

Bilaga I

Kommuner och bostadsområden som ingår i storstadssatsningen

Kommun	Bostadsområde
Huddinge	Flemingsberg Vårby Västra Skogås
Botkyrka	Alby Fittja Hallunda – Norsborg
Haninge	Jordbro
Stockholm	Husby Rågsved Rinkeby Skärholmen Tensta
Södertälje	Fornhöjden Geneta Hovsjö Ronna
Malmö	Fosie Hyllie Rosengård Södra innerstaden
Göteborg	Bergsjön Gårdsten Hjällbo Norra Biskopsgården

Bilaga 2

Om särredovisning av Storstadssatsningens områden med hjälp av postnummer

Principen i de här redovisade beräkningarna är att enbart de postnummerområden vars befolkningen till minst 60 procent ligger inom ett berörd bostadsområde tas med. Samtidigt kommer vissa postnummerområden som tas med att omfatta områden utanför det berörda området. Högst 40 procent av befolkningen i dessa områden ligger dock utanför det berörda området.

Det sammanlagda felet blir aldrig större än att högst 14 procent av befolkningen i ett berört område faller bort genom att postnummerområden som huvudsakligen ligger utanför området rensas bort. För 19 av de 24 berörda områdena blir detta fel mindre än 0,5 procent. Se tabellen nedan.

Befolkningen i ett berört område överskattas aldrig med mer än 15 procent genom att befolkningen i delar av postnummerområden utanför de utsatta områdena tas med i beräkningarna. För 19 av de 24 berörda områdena blir detta fel mindre än 0,5 procent. Se tabellen nedan.

Felet i beräkningarna blir alltså rätt måttligt om man använder postnummerområden i stället för Samsområden för att avgränsa områdena. Områden där felet blir betydande är för vissa områden i M-län (Fosie, Hyllie och Södra innerstan) och i Geneta i Södertälje. Möjligen är det allvarligare att områden utanför Storstadssatsningen kommer med i beräkningarna (se kolumnen längst till höger i tabellen nedan) än att områden inom Storstadssatsningen faller bort. I det senare fallet får ju alla som är med i beräkningarna del av Storstadssatsningen vilket inte gäller i det första fallet.

Metod att snabbt få fram statistik från AMV:s databas

Genom att det för varje arbetssökande i AMV:s register finns angivet bostadens postnummer är det möjligt att identifiera de arbetssökande som bor i de berörda områdena. Integrationsverket har tillgång till en tabell, levererad av SCB, som visar hur många invånare som bor i de områden som är gemensamma för postnummerområdena och Samsområdena. Därigenom kan man se vilka postnummerområden som täcker de olika områdena. Vissa postnummerområden ligger helt inom ett område medan andra täcker områden både inom och utanför ett berörd område.

Principen i de här redovisade beräkningarna är att enbart de postnummerområden vars befolkningen till minst 60 procent ligger inom ett berörd område tas med. Samtidigt kommer vissa postnummerområden som tas med även att omfatta områden utanför det berörda området. Högst 40 procent av befolkningen i dessa områden ligger dock utanför.

Det sammanlagda felet blir aldrig större än att högst 14 procent av befolkningen i ett område faller bort genom att postnummerområden som huvudsakligen ligger utanför området rensas bort. För 19 av de 24 områdena blir detta fel mindre än 0,5 procent. Se tabellen nedan.

Befolkningen i ett utsatt område överskattas aldrig med mer än 15 procent genom att befolkningen i delar av postnummerområden utanför de utsatta områdena tas med i beräkningarna. För 19 av 24 de utsatta områdena blir detta fel mindre än 0,5 procent. Se tabellen nedan.

Felet i beräkningarna blir alltså rätt måttligt om man använder postnummerområden i stället för Samsområden för att avgränsa de berörda områdena. Områden där felet blir betydande är för vissa utsatta områden i M-län (Fosie, Hyllie och Södra innerstan) och i Geneta i Södertälje. Möjligen är det allvarligare att områden utanför Storstadssatsningen kommer med i beräkningarna (se kolumnen längst till höger i tabellen nedan) än att områden inom Storstadssatsningen faller bort. I det senare fallet får ju alla som är med i beräkningarna del av Storstadssatsningen vilket inte gäller i det första fallet.

Berörda område	Befolkning enligt SCB 1999				
	Befolkning i de berörda områdena	Bortfall av befolkning i de berörda områdena när postnr.omr. med mer än 40 procent av befolkningen utanför berörda området borträknas		Överskattn. av befolkning i de utsatta områdena när postnr.omr. med befolkning utanför de berörda områdena inräknas	
		Antal	%	Antal	%
Bo Alby	10 491	0	0,0	6	0,1
Bo Fittja	6 984	-2	0,0	0	0,0
Bo H-N	17 255	0	0,0	68	0,4
Ha Jordbro	9 254	-14	-0,2	0	0,0
Hu Flemingsberg	8 879	-21	-0,2	0	0,0
Hu V. Skogås	5 896	0	0,0	1	0,0
Hu Vårby	6 537	-5	-0,1	0	0,0
St Husby	11 492	-25	-0,2	59	0,5
St Rinkeby	15 174	0	0,0	0	0,0
St Rågsved	9 265	0	0,0	0	0,0
St Skärholmen	7 531	-276	-3,7	10	0,1
St Tensta	17 037	0	0,0	4	0,0
Sö Fornhöjden	3 353	-80	-2,4	0	0,0
Sö Geneta	4 366	0	0,0	634	14,5
Sö Hovsjö	4 726	-18	-0,4	20	0,4
Sö Ronna	6 122	0	0,0	134	2,2
Mö Fosie	24 089	-2 650	-11,0	672	2,8
Mö Hyllie	12 105	-205	-1,7	661	5,5
Mö Rosengård	16 109	0	0,0	172	1,1
Mö Södra Innerstan	18 963	-2 586	-13,6	1 360	7,2
Gö Bergsjön	13 172	-12	-0,1	0	0,0
Gö Gärdsten	5 813	0	0,0	0	0,0
Gö Hjällbo	6 556	-21	-0,3	307	4,7
Gö N. Biskopsgården	4 349	0	0,0	0	0,0
Totalt	245 518	-5 915	-2,4	4 108	1,7

Bilaga 3

Anmäld brottslighet

Anmäld brottslighet 1997-2000				
Misshandel och hot	1997	1998	1999	2000
Sverige	85 357	87 994	91 112	92 367
Alla berörda områden	4 894	4 872	5 758	6 010
Stockholms län	26 468	26 418	26 440	26 406
Områden, Stockholms region	3 532	3 372	3 526	3 694
V. Götalands län	12 712	13 536	14 524	14 444
Områden, Göteborg	620	618	734	777
Skåne län	10 786	11 670	12 234	12 698
Områden, Malmö	742	882	1 498	1 539
Inbrott i bostad, källare och vind	1997	1998	1999	2000
Sverige	47 427	44 520	40 236	37 648
Alla berörda områden	2 657	2 598	1 868	1 661
Stockholms län	14 252	12 565	10 818	8 848
Områden, Stockholms region	1 367	1 129	862	728
V. Götalands län	8 041	7 780	6 898	6 764
Områden, Göteborg	368	387	268	333
Skåne län	8 349	7 964	6 705	6 605
Områden, Malmö	922	1082	738	600
Skadegörelse	1997	1998	1999	2000
Sverige	81 617	84 889	73 857	81 302
Alla berörda områden	3 080	2 909	2 616	2 973
Stockholms län	29 508	31 897	24 995	25 694
Områden, Stockholms region	2025	1 932	1791	1 996
V. Götalands län	9 103	11 306	9 545	10 847
Områden, Göteborg	320	356	261	328
Skåne län	8 850	8 851	8 598	9 085
Områden, Malmö	735	621	564	649

Cykelstölder	1997	1998	1999	2000
Sverige	120 291	104 374	96 846	85 558
Alla berörda områden	2 200	1 925	1 683	1 511
Stockholms län	15 985	14 111	13 114	11 195
Områden, Stockholms region	620	520	473	360
V. Götalands län	17 625	14 354	12 928	11 086
Områden, Göteborg	101	79	67	55
Skåne län	20 345	18 483	16 534	15 286
Områden, Malmö	1 479	1 326	1 143	1 096
Brott mot bilar och mc	1997	1998	1999	2000
Sverige	254 993	254 827	258 728	265 206
Alla berörda områden	9 667	8 865	9 684	9 127
Stockholms län	76 007	71 517	71 083	69 470
Områden, Stockholms region	5 693	5 081	5 431	5 051
V. Götalands län	46 963	46 982	48 704	49 809
Områden, Göteborg	1 580	1 104	1 238	1 413
Skåne län	32 249	36 402	38 758	38 302
Områden, Malmö	2 394	2 680	3 015	2 663

Bilaga 4

Uteslutna ohälsotal

Ohälsotal som vi inte använder

I *Folkhälsorapporten 2001*¹ används bland annat följande statistikkällor för att mäta och beskriva hälsa:

- dödlighet
- sjuklighet
- födelsevikt
- förtidspension/sjukbidrag
- sjukskrivningar
- sjukvårdsutnyttjande (slutenvården)
- självupplevd hälsa
- hälsans förutsättningar

Samtliga av dessa mått utom de två sista, upplevd hälsa och hälsans förutsättningar, möjliggör redovisningar av så kallade »ohälsotal« i objektiva termer. Samma mått används även i andra arbeten som vi har tagit del av, bland annat Storstadskommitténs betänkande *Tre Städer*² och Socialstyrelsens rapport *Olika villkor – olika hälsa*³. Dessa mått utgör det »etablerade« och utgöra därför grunden för utvärderingens urval av indikatorer för mätning av folkhälsomålet.

Utbudet av ohälsotal har analyserats mot bakgrund av utvärderingens behov av att belysa förändringar i folkhälsoläget. Nästan samtliga av ovanstående indikatorer utesluts på grund av att de är för långsiktiga i förhållande till den tidsbegränsning som finns i utvärderingen eftersom storstadssatsningen endast pågår under tre år.

Socialstyrelsen använder t.ex. flera av dessa i Folkhälsorapporten och gör analyser vars resultat visar sociala ojämlikheter. På så sätt produceras det parallellt med utvärderingen kunskaper om folkhälsans långsiktiga utveckling och fördelning i samhället som ändå kan utgöra en viktig informationskälla för utvärderingen.

Dödlighet, sjuklighet och födelsevikt

Beskrivningar av dödlighet (förlorade levnadsår) och sjuklighet kommer till sin rätta i beskrivningar av folkhälsans utveckling över långa tidsserier. Det är fullt möjligt att analysera data

1 *Folkhälsorapport 2001*, Socialstyrelsen, Stockholm.

2 SOU 1998:25.

3 SoS-rapport 2000:3, *Olika villkor – olika hälsa*. En studie bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet. Invandrades levnadsvillkor 4.

över dödlighet och sjuklighet med utgångspunkt i ett ojämlikhets eller segregationsperspektiv. Däremot är uppgifterna olämpliga om man vill beskriva förändringar i de berörda bostadsområdena på kort sikt och peka på effekter av storstadssatsningen i termer av förbättrad folkhälsa. Förändringar som syns kan inte härledas som en konsekvens av just storstadssatsningen, utan har sin troligen källa i händelser längre bak i tiden eller möjligtvis i den omfattande rörlighet som präglar bostadsområdena.

För låg födelsevikt har historiskt varit viktiga indikatorer på dåliga levnadsvanor. Siffrorna har då visat på ojämlikhet mellan olika socioekonomiska grupper. Med för låg födelsevikt har då avsetts att barnet väger mindre än 2 500 gram vid födelsen. Idag kan det inte påvisas att en födelsevikt på 2 500 gram är förenat med några medicinska risker. Det skulle nu vara mer relevant att dra skiljelinjen vid en födelsevikt på mindre än 1 500 gram men då rör det sig om ett så få litet antal att det är omöjligt att göra analyser på detta.

Dödlighet, sjuklighet, födelsevikt är alltså av olika anledningar olämpliga som indikatorer på ohälsa i den nationella utvärderingen av storstadssatsningen.

Förtidspension/sjukbidrag

Förtidspension och sjukbidrag tillhör ohälsans direkta symptom och skulle så tillvida kunna tänkas utgöra ett bra indikator på folkhälsa. Sett ur utvärderingens perspektiv har indikatorn dock den nackdelen, likt dödlighet och sjuklighet, att den är av mer långsiktig karaktär. Orsakerna till förtidspension eller sjukbidrag kan ha sina rötter många år tillbaka i tiden. Socialstyrelsen förhåller sig mycket skeptiskt till både sjukskrivningar och förtidspension som indikator på folkhälsa: «Omfattningen av sjukskrivningar och förtidspensioneringar beror i så hög grad av regler, ersättningsnivåer och konjunkturer att det är tveksamt om de alls kan ses som mått på folkhälsan». Trots skepticismen har Socialstyrelsen dock fortsatt med användningen av dessa indikatorer i Folkhälsorapporterna.

Mått på förtidspension och sjukbidrag är därmed inte lämpliga som indikator på ohälsa inom ramen för utvärderingen av storstadssatsningens effekter.

Analys av ojämlikhet och segregation med denna indikator som utgångspunkt speglar inte heller främst ohälsans utveckling utan är fördelningskonsekvenser av regelverken och deras tillämpning.

Sjukskrivningar

Sjukskrivningar är en variabel som har ett mer direkt samband med ohälsa, till exempel sjuktal som motsvarar totala antalet sjukdagar per antal försäkrad. Uppgifterna speglar ohälsa i nuet. Det är problematiskt att tolka sjukskrivningsdata eftersom uppgifterna tenderar att avspegla ersättningsnivåer, administrativa regler och tillämpningen därav. Att det är arbetsgivaren som har rapporteringsansvar för de första 14 sjukskrivningsdagarna är också en aspekt som påverkar siffrornas pålitlighet. Sjukskrivningar har dessutom nackdelen att uppgifterna endast speglar situationen för den arbetsföra befolkningen som befinner sig innanför socialförsäkringssystemet.

Med utgångspunkt i utvärderingens uppgift att spegla folkhälsoutvecklingen för hela befolkningen som är bosatt i de berörda bostadsområdena är sjukskrivningar mindre lämplig som indikator eftersom den utesluter en stor del av områdenas befolkning, t.ex. barn under 16 år och de som inte har kommit in i socialförsäkringssystemet.

Bilaga 5

Mångfald i stats- och kommunledande, lagstiftande och normerande organ

Andel av befolkningen, respektive de sysselsatta efter region och födelselandsområden, 20-64 år, anställda inom Stats- och kommunledande, lagstiftande och normerande organ november 1998

	Andel av befolkning			Andel av sysselsatta		
	Norden och EU	Övriga	Total	Norden och EU	Övriga	Total
Områden i »satsningen«	0,61	0,24	0,44	0,98	0,75	0,90
Stockholm a-region*	0,99	0,40	0,91	1,24	0,80	1,21
Malmö a-region*	0,60	0,14	0,54	0,81	0,38	0,78
Göteborg a-region*	0,90	0,81	0,90	1,18	2,06	1,23
Samtliga a-regioner*	0,90	0,45	0,84	1,15	0,99	1,14
Hela Sverige	0,81	0,39	0,77	1,06	0,89	1,05

*a-region = arbetsmarknadsregion

Antal efter region och födelseledningsområden 20–64 år

	Syssestatta inom Stats- och kommunledande, lagstiftande och normerande organ			Syssestatta (med kontroll oppgift)			Befolkning 1998		
	Norden och EU	Övriga	Total	Norden och EU	Övriga	Total	Norden och EU	Övriga	Total
Områden i »satsningen«	447	166	613	45 695	22 154	67 849	72 869	67 808	140 677
Stockholm a-region*	9 704	549	10 253	781 012	68 603	849 615	983 301	137 800	1 121 101
Malmö a-region*	1 931	67	1 998	237 041	17 698	254 739	321 027	47 192	368 219
Göteborg a-region*	4 277	459	4 736	361 354	22 328	383 682	472 635	56 449	529 084
Samtliga a-regioner*	15 912	1 075	16 987	1 379 407	108 629	1 488 036	1 776 963	24 1441	2 018 404
Hela Sverige	38 128	1 587	39 715	3 604 828	177 803	3 782 631	4 728 430	409 865	5 138 295

*a-region = arbetsmarknadsregion

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

Bilaga 6

Barn och ungdomar

	Utrikes födda 1997		Svenskfödda 1998				Totalt		
	Mindre än 1 år i Sverige	1 år eller längre i Sverige	Mindre än 1 år i Sverige	1 år eller längre i Sverige	Totalt	1997	1998	1997	1998
Barn 0–6 år									
Bostadsområdena	54	13	21	64	17	26	24	22	22
Riket	44	13	19	53	18	23	11	10	10
Barn 7–18 år									
Bostadsområdena	50	16	18	57	15	17	23	20	19
Riket	48	13	15	55	15	15	9	8	9
Ungdomar 19–24 år									
Bostadsområdena	82	41	44	79	38	42	26	26	33
Riket	79	33	36	69	31	34	18	17	18
Totalt 0–24 år									
Bostadsområdena	63	26	29	66	24	27	24	22	24
Riket	56	20	23	59	20	22	12	10	11

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

