

Ojämlighetens geografi

Platsens betydelse för människors livsvillkor i Sverige

Författare: Sören Häggroth



Ojämligheten i Sverige har vuxit under lång tid. Samma mönster återfinns i de flesta jämförbara länder. De växande klyftorna har stora konsekvenser; för demokratin, för sammanhållningen i samhället och för den enskilda människans makt och möjligheter.

Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2016 beslutade att tillsätta jämlikhetsutredningen. Syftet är att beskriva ojämlikhetens framväxt och konsekvenser, förstå vad det är som driver den och att ta fram förslag på hur jämlikheten kan öka. Utredningen ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2020 och ett antal underlagsrapporter innan dess, varav denna är en.

Min förhoppning är att denna rapport tillsammans med jämlikhetsutredningens övriga material ska bidra till en debatt om jämlikhetens betydelse och hur vi når ett Sverige med avsevärt mindre klyftor än i dag, där alla människor får komma till sin fulla rätt.

Therese Guovelin

LOs förste vice ordförande

Underlagsrapport till LOs jämlikhetsutredning.

Rapporten är skriven av Sören Häggroth, filosofie doktor i statsvetenskap och tidigare generaldirektör för Fortifikationsverket samt statssekreterare i Finansdepartementet. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll och slutsatser.

© Landsorganisationen i Sverige 2018

Grafisk form: LO

Omslagsillustration: Cristina Jäderberg

Tryck och produktion: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-566-3330-0

LO 18.03 1000

Innehåll

1. Inledning	5
2. Strukturella förändringar som påverkar platser och människors möjligheter	6
3. Demografin och välfärden	8
Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna	9
Regionala konsekvenser av de demografiska förändringarna	11
Högre skattesatser i avlägsna landsbygdskommuner	13
Landstingens ekonomi	15
Hur ska välfärden finansieras?	16
4. En bärkraftig kommunstruktur	18
Problembilden	18
Åtgärderna	19
5. Geografiska skillnader i medborgarnas möjligheter till arbete, bostad, utbildning, offentlig service samt politiskt deltagande	21
Arbete	22
Bostäder	26
Utbildning	30
Tillgång till kommersiell och offentlig service	36
Politiskt deltagande	46
6. Politik för ett sammanhållet Sverige	50
Statens ansvar för likvärdig service inom vård, skola och omsorg samt tillgång till bra bostäder till rimliga kostnader i hela landet	51
En sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd i Sveriges landsbygder	53
Åtgärder för att bryta bostadssegregationen och motverka dess konsekvenser	54
7. Källförteckning	58

1. Inledning

DET ÖVERGRIPANDE SYFTET med denna rapport är att visa på vilket sätt människors möjligheter i livet varierar mellan olika platser i Sverige. Med hjälp av tillgänglig statistik och befintliga studier på området ska rapporten ge en deskriptiv bild av den geografiska ojämlikheten, prognoser för utvecklingen och drivkrafter bakom den. Möjliga åtgärder för att motverka den geografiska ojämlikheten kommer också att diskuteras.

I den offentliga debatten påstås ibland att utmaningarna mellan glesbygd och resurssvaga förorter liknar varandra. Det ingår i uppdraget att belysa i vad mån det finns fog för en sådan jämförelse.

Områden som kommer att ägnas särskilt stor uppmärksamhet är arbete, bostäder, utbildning, offentlig service samt politiskt deltagande. Rapporten är disponerad så att den inleds med en övergripande analys av hur olika globala och inhemska strukturella förändringar påverkar olika delar av Sverige och människornas möjligheter i livet (kapitel 2). I kapitel 3 görs en analys av de demografiska utmaningarna och deras konsekvenser för behovet av insatser inom välfärden samt kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar för att svara upp mot dessa behov. Kapitel 4 innehåller förslag om olika åtgärder för att skapa en mer bärkraftig kommunstruktur. I kapitel 5 görs en genomgång av väsentliga geografiska skillnader när det gäller tillgång till mer grundläggande förutsättningar för människors olika möjligheter. I ett avslutande kapitel 6 redovisar jag några tankar och förslag om en politik för ett sammanhållet Sverige.

2. Strukturella förändringar som påverkar platser och människors möjligheter

VI LEVER I EN TID AV stora strukturella samhällsförändringar, en del globala, andra inhemska, som påverkar platser och människors möjligheter på dessa platser. Av särskilt intresse i detta sammanhang är globaliseringen, digitaliseringen, migrationen, urbaniseringen och de demografiska förändringarna.¹

Globaliseringen gör att produktionen av varor och tjänster inte längre är platsbunden i samma utsträckning som tidigare. Produktionen söker sig till den miljö som kan erbjuda låga kostnader eller har speciella kvaliteter, oavsett nationsgränser. Det blir allt vanligare att företag delar upp sin verksamhet så att ledning, utveckling och produktion sker i olika delar av världen. Finansmarknaden är närmast helt globaliserad.

Olika platser i Sverige har olika förutsättningar för att kunna konkurrera i den nya globala ekonomin. De olika regionernas positionering i denna ekonomi påverkar inte bara sysselsättningen, även befolkningsutvecklingen i olika delar av landet påverkas.

Den enskilt största förändringsfaktorn i samhället sedan början av millennieskiftet är enligt Regeringskansliets trendanalys utvecklingen av internet och *digitaliseringen*.² Enligt en rapport från Stiftelsen för strategisk forskning kan teknikutvecklingen leda till att runt hälften av dagens arbeten automatiseras inom 20 år.³ Robotiseringen och utvecklingen av 3D-skrivare är två faktorer som påverkar denna utveckling. Om samhället inte lyckas anpassa sig till denna förändring finns det en betydande risk för att stora och nya samhällsgrupper kommer att bli arbetslösa och i värsta fall hamna i utanförskap.

Aldrig tidigare har så många i världen varit på flykt undan konflikter, krig och klimatförändringar. *Migrationen* är en av de stora globala förändringsfaktorerna och den kommer av allt att döma att öka i omfattning. Den mest spridda uppskattningen av den klimat- och miljö-

1 Till grund för detta kapitel ligger Dobbs et al (2015) samt SOU 2016:5.

2 Kansliet för strategisk analys (2014).

3 Stiftelsen för strategisk forskning (2014).

relaterade migrationen uppgår till cirka 200 miljoner människor 2050, vilket är nära en fördubbling av antalet migranter i dag.⁴

Ungefär 1,6 miljoner svenskar är födda utomlands och denna grupp förväntas öka framöver. Olika undersökningar visar att invandring kan leda till en mer gynnsam ekonomisk utveckling, under förutsättning att utrikes födda lyckas etablera sig på arbetsmarknaden.⁵ När stora grupper flyktingar anländer under en begränsad period ställs särskilt stora krav på samhällets förmåga att kunna tillgodose behovet av bostäder, utbildning, vård och omsorg.

Urbaniseringen är mycket stark i Sverige. År 2040 beräknas 86 procent av Sveriges befolkning bo i storstadsregioner eller andra täta regioner nära en större stad och 14 procent i övriga kommuntyper.⁶

Befolkningsökningen kommer att vara särskilt stark i Stockholmsregionen. SCB har gjort en framskrivning som visar att var fjärde svensk kommer att vara bosatt i Stockholmsregionen 2035.⁷

Den kraftiga tillväxten i de urbana områdena beror till största delen på födelseöverskott och att nyanlända i stor utsträckning bosätter sig i storstäder.

I de växande urbana områdena ställs krav på omfattande investeringar i infrastruktur, bostäder, förskolor och skolor. Samtidigt ökar skatteintäkterna genom att befolkningen växer. I kommuner med en stillastående eller minskande befolkning handlar det till stor del om att kunna klara finansieringen av basala välfärdsfunktioner, inte minst äldreomsorg, med krympande skatteintäkter. Det finns en risk för att de ökade skillnaderna mellan expanderande städer och landsbygd leder till ökade skillnader i välfärd.

4 Mobjörk et al (2011).

5 Malmberg et al (2016).

6 SOU 2015:101.

7 Häggroth (2016).

3. Demografin och välfärden

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN i vårt land kommer att ha stor betydelse för kommunernas och landstingens möjligheter att under de närmaste decennierna tillhandahålla välfärdstjänster av hög kvalitet.⁸

Enligt SCBs prognos kommer befolkningen i Sverige att öka från 10 till 12 miljoner år 2040. Den snabba ökningstakten under de närmaste åren förklaras främst av asylinvandringen.⁹

Den ökade invandringen till Sverige har förändrat befolkningsstrukturen på ett mycket påtagligt sätt.¹⁰ Den faktiska nettoinvandringen har under perioden 2000–2015 varit cirka 750 000 personer. Huvuddelen av invandrarna har varit unga. Det betyder att invandringen har ändrat den svenska åldersstrukturen. Den stora fyrtiotalsgenerationen syns fortfarande i åldersgruppen 65–74 år. Men som resultat av invandring och höga födelsetal i slutet av 1980- och början av 1990-talet, finns nu en ny stor grupp i åldrarna mellan 20 och 40 år.

Den demografiska försörjningskvoten anger antalet unga och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder (vilket här avser åldern 20–64 år). En låg kvot innebär en gynnsam demografisk struktur. Sedan början av 2000-talet har den demografiska försörjningskvoten ökat och enligt SCBs befolkningsprognos kommer den att öka under resten av 2000-talet (se diagram 3.1). År 2005 var kvoten 0,70, vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. År 2040 beräknas denna kvot vara 0,85 och år 2100 uppskattas den vara 0,96.

Under de närmaste decennierna sker det både en ökning av antalet barn och antalet äldre, vilket ställer krav på ökade insatser i kommuner och landsting. Till år 2040 väntas andelen över 80 år att växa från i dag cirka 5 procent till 8 procent av befolkningen.

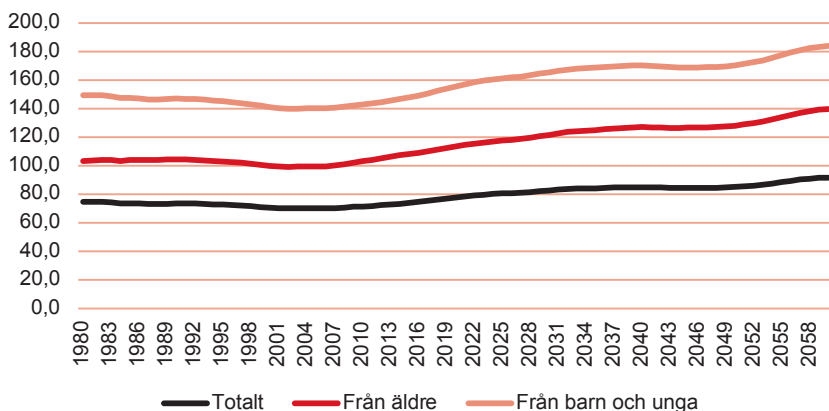
Avfolkningen av landsbygden och bruksorter har varit omfattande under de senaste decennierna och kommer att fortsätta, om än i en

8 Kapitlet bygger (om inte annat anges) på Häggroth et al (2013) samt (2017).

9 Konjunkturinstitutet (2017).

10 Malmberg et al (2016).

Diagram 3.1 Demografisk försörjningskvot



Källa: SCB.

långsammare takt. I Sverige finns för närvarande 78 kommuner med färre än 10 000 invånare. Vid utgången av 2014 bodde 540 290 invånare i dessa kommuner, vilket motsvarar 5,5 procent av Sveriges befolkning.

SCBs beräkning visar att det år 2035 kommer det att finnas 69 kommuner med mindre än 10 000 invånare, vilket motsvarar 4 procent av Sveriges befolkning.

Enligt Långtidsutredningens prognos kommer det år 2040 att finnas 23 kommuner med mindre än 5 000 invånare, men lika många med mer än 100 000 invånare.¹¹

3.1 Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna

Samstämmiga analyser av bland andra Långtidsutredningen i Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen, SKL och fackförbundet Kommunal visar att den kommunala sektorn står inför betydande

¹¹ SOU 2015:101.

de finansieringsproblem, både på kort och lång sikt, som en konsekvens av de demografiska förändringarna.

SKL har visat att behoven av välfärdstjänster ökar snabbare än någonsin tidigare.¹² Sedan början av 1980-talet har demografiska förändringar inneburit ökade verksamhetskostnader med i genomsnitt cirka en halv procent per år. De demografiskt relaterade behoven kommer nu att öka med cirka 1,5 procent per år. Och detta är en ökningstakt som förväntas fortsätta under lång tid framöver. Det innebär att kostnaderna årligen kommer att öka med cirka 10 miljarder kronor mer än vad som varit vanligt, räknat i dagens kostnadsnivå.

Den kommunala sektorns kostnadsökningar under åren fram till år 2020 beror i huvudsak på nettoinvandringen och att de ovanligt stora barnkullarna från slutet av 1980- och början av 1990-talen har kommit upp i barnafödande åldrar.

Samtidigt som det sker en snabb ökning av barn och unga blir kostnaderna för den stora fyrtiotalsgenerationen allt mer märkbar inom hälso- och sjukvården samt så småningom äldreomsorgen. SKLs bedömning i början av 2017 var att det fram till år 2020 kommer att uppstå ett gap mellan underliggande intäkter och kostnader på 40 miljarder kronor inom hela den kommunala sektorn, om verksamheten fortsätter att utvecklas som hittills. I slutet av 2017 var SKLs uppskattning att gapet mellan intäkter och kostnader kommer att vara 59 miljarder under år 2021, om inte särskilda åtgärder vidtas.¹³ SKL påpekar i sina ekonomirapporter att de har gjort en mer pessimistisk bedömning än regeringen när det gäller de närmaste årens konjunkturutveckling och utveckling av sysselsättningen.

SKL drar slutsatsen att det krävs resultatförbättrande åtgärder genom ökad produktivitet, minskad produktion eller ökade intäkter i form av höjda skatter, ökade statsbidrag eller avgiftshöjningar. Rent matematiskt skulle det enligt SKLs analys räcka med cirka en procent årlig produktivitetsförbättring 2017–2020 för att sluta finansieringsgapet. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 utlovat en ökning av statsbidragen till kommunsektorn med 20 miljarder fram till och med år 2020, vilket är ungefär hälften av den kostnadsökning som SKL förutser i sin prognos.

¹² SKL (2017a).

¹³ SKL (2017b).

Konjunkturinstitutet har regeringens uppdrag att varje år göra en bedömning av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna med utgångspunkt i SCBs befolkningsprognoser. Den analys som presenterades i början av 2017 visar att konsekvenserna av de demografiska förändringarna varierar beroende på vilka antaganden som görs.¹⁴ Huvudscenariot i analysen bygger på antagandet att vi, i takt med att medellivslängden ökar, arbetar längre (utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger från 64 till 65 år) och att de äldre i befolkningen blir allt friskare (det vill säga att behovet av välfärdstjänster bland äldre avtar). I detta scenario skulle skatterna behöva höjas eller de offentliga utgifterna hållas tillbaka. I det fall skatterna höjs, skulle skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) behöva höjas med cirka 0,4 procent fram till 2040.

I ett alternativscenario antas att utträdesåldern från arbetsmarknaden senareläggs och att efterfrågan på vård och omsorg bland de äldre förblir som i dag. I det scenariot behöver skattekvoten höjas med 1 procent till 2040.

Möjligheterna att rekrytera personal till välfärdstjänsterna har stor betydelse för hur kvaliteten i välfärden utvecklas framöver. Hela arbetsmarknaden står inför en situation där det kommer att råda brist på kompetent personal. Inom den offentliga sektorn är behovet störst inom äldreomsorgen, där det kommer att behövas nästan 50 procent fler anställda fram till 2040. Inom hälso- och sjukvården ökar behovet under samma period med 25 procent och inom utbildningen med 22 procent.

3.2 Regionala konsekvenser av de demografiska förändringarna

De analyser som Långtidsutredningen har gjort visar att konsekvenserna av de demografiska förändringarna kommer att variera mellan regioner och kommuner.¹⁵

De största ökningarna av nettokostnaderna 2013–2040 kommer att uppstå i Dalarnas, Norrbottens och Jämtlands län. För Jämtlands del beräknas kostnaderna i löpande priser öka från cirka 55 000 till 150 000 kronor per invånare 2040, det vill säga en nettokostnadsökning med

¹⁴ Konjunkturinstitutet (2017).

¹⁵ SOU 2015:101

cirka 95 000 kronor. Orsaken till dessa förändringar är att antalet yngre och äldre ökar kraftigt samtidigt som antalet invånare i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare.

De lägsta nettokostnadsökningarna per invånare kommer att återfinnas i Stockholms, Uppsala och Skåne län. För Stockholms län beräknas kostnadsökningarna uppgå till drygt 67 000 kronor per invånare 2040 (från 41 300 till 108 000 kronor). De största kostnadsökningarna kommer att ske i de län som redan har de högsta nettokostnaderna och lägst i de län som redan har låga nettokostnader. Klyftorna mellan kommuner kommer med andra ord att öka.

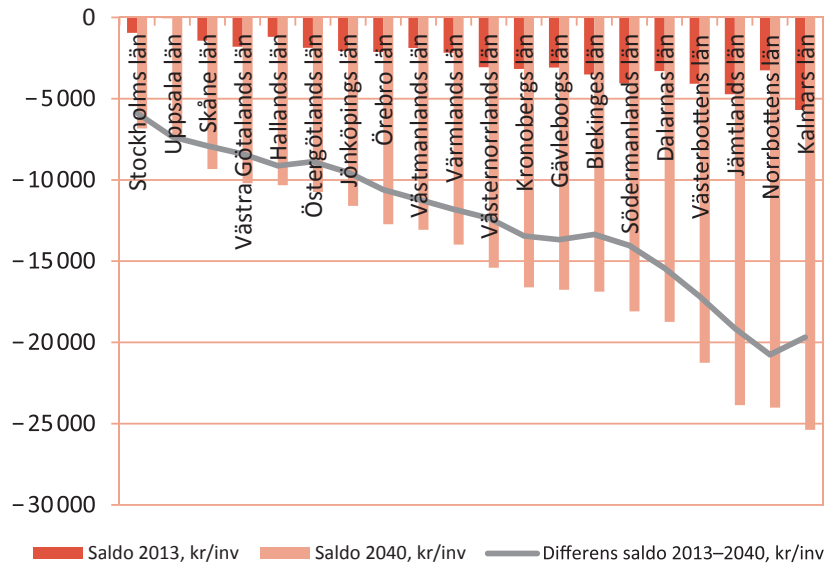
Även framskrivningar av kommunernas skattekraft visar att klyftorna mellan kommunerna kommer att öka. För flertalet kommuner i Stockholmsregionen kommer skattekraften 2040 fortfarande att vara högre eller mycket högre än medelskattekraften i landet. För den fjärdedel av landets kommuner som 2013 hade en skattekraft lägre än 87 procent av medelskattekraften, beräknas skattekraften sjunka för det stora flertalet till 2040.

Utifrån de framskrivningar som Långtidsutredningen har gjort framtonar en bild av generell ökad ekonomiska påkänningar för den kommunala ekonomin till 2040. Framskrivningarna pekar emellertid på stora variationer mellan olika kommungrupper (se diagram 3.2).

För storstadskommunerna skulle de beräknade ekonomiska försämringarna motsvara cirka en kronas höjning av kommunalskatten, medan de skulle innebära knappt sex kronors höjning för kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner. Om intäkter från fastighetsavgiften adderas mildras dock utfallet något.

Ur detta perspektiv framstår den försämrade ekonomin någorlunda hanterbar för storstäderna, medan det ser svårare ut för landsbygdskommunerna. Med tanke på att 86 procent av befolkningen 2040 förväntas bo i storstadsregioner, eller i täta regioner nära en större stad, förefaller det som om de kommunalekonomiska problemen kommer att vara hanterbara i det framtida urbana Sverige. Däremot ser situationen betydligt svårare ut för de 14 procent av befolkningen som förväntas bo i övriga kommunkategorier. För särskilt de avlägsna landsbygdskommunerna är det svårt att se att de på egen hand kan vidta tillräckliga åtgärder för att balansera intäkter och kostnader.

Diagram 3.2 Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per län 2013, framskrivning för 2040 samt skillnad i ekonomiskt resultat 2013–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: SOU 2015:101.

3.3 Högre skattesatser i avlägsna landsbygdskommuner

För flertalet kommuner är kommunalskatten den viktigaste inkomstkällan. Trots att det kommunala utjämningsystemet ska medverka till en utjämning av kommunernas strukturella förutsättningar att bedriva en likvärdig verksamhet, är skillnaderna i kommunalskatt betydande (se tabell 3.1).

Det skiljer cirka 5 kronor i kommunal skattesats mellan storstads-kommunerna och de mycket avlägsna landsbygdskommunerna. Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting kan bara förklara en begränsad del av skillnaderna i kommunalskattesatser. I en studie från Umeå universitet dras slutsatsen att det inte finns stöd för att skillnader i service och effektivitet förklarar skillnader i skattesatser annat än på

Tabell 3.1 Genomsnittlig kommunal skattesats 2000 och 2014, samt förändring 2000–2014

Kommungrupp	Skattesats 2000	Skattesats 2014	Förändring 2000–2014
Storstadskommuner	19,21	19,31	0,10
Täta kommuner nära en större stad	20,78	21,44	0,66
Landsbygdskommuner nära en större stad	21,19	21,70	0,52
Landsbygdskommuner avlägset belägna	22,01	22,55	0,54
Täta kommuner avlägset belägna	21,51	21,88	0,37
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	23,92	24,65	0,74

Källa: SOU 2015:101

marginalen.¹⁶ Det kan ändå inte uteslutas att särskilt de avlägset belägna landsbygdskommunerna har en högre kvalitetsnivå inom vissa av sina verksamheter, för att därigenom kompensera för de långa avstånden. Det kan exempelvis handla om att behålla små skolor i avlägset belägna bygder eller att ha en något högre personaltäthet i vissa verksamheter för att kunna erbjuda sina invånare en bra kvalitet i samhällsservicen. Slutsatsen är att orsakerna till de stora skillnaderna i kommunalskatteuttag behöver utredas vidare.

En tänkbar förklaring till skatteskillnaderna skulle kunna vara att systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner inte lyckas fånga upp alla strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag. Det kan därför finnas anledning att närmare undersöka om den kommunalekonomiska utjämningen systematiskt missgynnar vissa kommungrupper samt, om så är fallet, ändra systemet så att det bättre än i dag kompenserar för strukturella skillnader mellan kommunerna.

Eftersom kommunalskatterna redan är relativt höga i de avlägsna landsbygdskommunerna, begränsar det dessa kommuners möjligheter att använda skattehöjningar som instrument för att möta de demogra-

¹⁶ Andersson (2011).

fiska utmaningarna. Skattehöjningar minskar landsbygds kommunernas attraktivitet, både för individer och företag, och de har negativa fördelningseffekter. Därför behöver andra möjligheter användas för att säkerställa välfärdstjänster på likvärdiga villkor i de kommuner som redan har den högsta kommunalskatten. En sådan möjlighet kan handla om att göra justeringar i det kommunala utjämningsystemet till landsbygds kommunernas fördel. En annan möjlighet kan vara att staten skapar ett särskilt stöd till kommuner som på grund av demografiska förändringar behöver ekonomiska tillskott.

3.4 Landstingens ekonomi

Landstingens ekonomi är generellt sett svagare än kommunernas ekonomi.

Landstingen befinner sig i en kraftig investeringsfas. Orsakerna till de ökade investeringsbehoven är flera; en kraftig befolkningsökning, utbyggnad av kollektivtrafiken samt en upprustning och omställning av sjukvårdens lokaler. Stockholms läns landsting stod för hälften av investeringarna under 2016.

Under de senaste åren har landstingens kostnader ökat kraftigt, främst beroende på den demografiska utvecklingen. Behoven från de demografiska förändringarna fortsätter att öka även under de närmaste åren, liksom på längre sikt.¹⁷ SKLs bedömning är att underskottet i landstingens finanser kommer att vara cirka 15 miljarder år 2020, om inga åtgärder vidtas. För att täcka underskottet krävs antingen årliga effektiviseringar med två procent eller en skattehöjning med 63 öre fram till år 2020.

Resultaten förbättrades för 16 landsting 2016 jämfört med föregående år, men metoderna för detta skiftar. Tre av landstingen med underskott från 2015 – Västernorrland, Norrbotten och Uppsala – höjde skattesatsen för 2016. Landstingen i Värmland och Dalarna samt Region Halland lyckades däremot vända underskott till överskott 2016 utan skattehöjning.

Det pågår en omfattande omstrukturering av sjukvården. Den innebär bland annat att specialistvården koncentreras till färre enheter och att enheter läggs ned som en följd av avfolkningen. Dessa olika typer av förändringar skapar ständigt nya lokala opinionsyttringar. Om lands-

¹⁷ SKL (2017a).

tingen ska kunna klara sin ekonomi utan fortsatta omfattande skatthöjningar är det emellertid nödvändigt att ta till vara på de effektiviseringsmöjligheter som finns inom landstingsorganisationen. En konflikt mellan det övergripande behovet av att ha en sund ekonomi och intresset att till varje pris behålla en struktur som inte kan bäras upp av ett tillräckligt stort befolkningsunderlag förefaller svår att undvika.

Det är mycket som talar för att sjukvården i framtiden behöver drivas i enheter med ett bredare befolkningsunderlag än de nuvarande landstingen. Det skulle kunna innebära att det i varje sjukvårdsregion skulle finnas en bred uppsättning av specialister och dessutom ett universitetssjukhus. Ett bredare befolkningsunderlag för sjukvården skulle också ge ökade möjligheter att jämna ut kvalitetsskillnader mellan olika regiondelar och åstadkomma ett mer jämlikt skatteuttag.

3.5 Hur ska välfärden finansieras?

Det kommer att krävas en rad olika åtgärder för att klara välfärdens framtida finansiering. Produktivitetsökningar, omprioriteringar och intäktsökningar blir nödvändiga. SKL har pekat på att det kommer att krävas "avsevärda" effektiviseringar inom de kommunala verksamheterna, främst genom införande av ny teknik och nya lösningar när det gäller välfärdstjänster.

Även begränsade utökningar av livsarbetstiden och ett förbättrat hälsotillstånd bland äldre ger mycket påtagliga positiva konsekvenser för de offentliga finanserna.

Staten har det övergripande ansvaret för välfärdstjänsternas kvalitet och finansieringen av den kommunala verksamheten. Det mesta talar för att staten behöver ta detta ansvar genom att under många år framöver öka de statliga tillskotten till kommunerna och landstingen. Alternativet är stora besparingar eller kraftiga skatthöjningar i de kommuner och landsting som redan har den högsta kommunalskatten.

Staten disponerar betydligt fler skattebaser än kommunerna och landstingen och kan därigenom göra en mer balanserad bedömning av olika skatthöjningars samhällsekonomiska och fördelningspolitiska konsekvenser.

Vad händer om det offentliga inte förmår öka sina intäkter i takt med att de demografiska förändringarna skapar behov av ökade insatser

inom vård och omsorg? Det mest sannolika är att vi får en tudelning av välfärdstjänsterna i en privat del, i ökande utsträckning finansierad av brukarna själva, och en offentligt finansierad del, med tilltagande kvalitetsbrister.

Förutsättningarna för att utveckla en privatfinansierad välfärd vid sidan av den offentligt finansierade välfärden är olika i olika delar av landet. I de större stadsregionerna finns bättre förutsättningar för en privatfinansierad välfärd än i de mer glest befolkade delarna av landet. En offentligt finansierad välfärd ger därför bättre garantier än en privat finansierad välfärd för att medborgarna ska kunna erbjudas en likvärdig skola och samhällsservice även utanför de större stadsregionerna.

4. En bärkraftig kommunstruktur

FÖR ATT KOMMUNERNA ska kunna möta samhällsutvecklingen krävs det att de har en kapacitet som står i proportion till deras uppgifter. I en rapport skriven på uppdrag av Kommuninvest (En bärkraftig kommunstruktur, 2016) har jag redovisat några alternativa åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Denna rapport är underlag för analysen och förslagen i detta kapitel.

4.1 Problembilden

Riksdagen har vid olika tillfällen vidtagit strukturella åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet för att kunna klara sina uppgifter. Det tydligaste exemplet är de kommunsammanslagningar som genomfördes 1952 respektive 1965–1974, vilka innebar en väsentlig minskning av antalet kommuner. Det kommunala utjämningsystemet är ett annat exempel på åtgärd som syftar till att stärka kommunernas kapacitet.

Redan i dag har de berörda statliga myndigheterna åtskilliga synpunkter på kommunernas bristande kapacitet att fullgöra lagreglerade uppgifter och medverka i nationella utvecklingsåtgärder; det gäller särskilt de mindre kommunerna, som ofta saknar den kompetens som behövs.¹⁸ Ett exempel är att Skolverket anser att de små kommunerna inte i tillräcklig utsträckning har förmåga att delta i de nationella utvecklingsprogram som syftar till att höja kunskapsresultaten i skolan.

Det är uppenbart att det finns stora skillnader mellan landets kommuner när det gäller förmågan att hantera sina uppgifter. Utmaningarna är till stor del desamma, men förmågan att hantera dem skiftar beroende på befolkningens storlek och utveckling, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt på kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation.

18 Sören Häggroth (2016).

4.2 Åtgärderna

Jag har i min ovan nämnda rapport om kommunstrukturen pekat på tre typer av åtgärder för att hantera de utmaningar som kommunerna står inför:

- Asymmetrisk uppgiftsfördelning.
- Samverkan mellan kommuner.
- Sammanläggning av kommuner.

Med asymmetrisk uppgiftsfördelning menas att vissa kommuner överlämnar vissa uppgifter till andra aktörer, medan andra kommuner tvärtom kan ges möjligheter att överta uppgifter från andra aktörer, exempelvis statliga myndigheter.

Om små och avlägset belägna kommuner ska kunna fortsätta som egna kommuner måste de samverka med andra kommuner, samtidigt som staten tar ett betydande ansvar för dessa kommuners fortbestånd. Staten bör bland annat säkerställa att dessa kommuner har nödvändiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla en likvärdig samhälls-service.

I vissa av de mer tätbefolkade delarna i södra och mellersta Sverige finns goda förutsättningar för en mer sammanhållen struktur för samverkan eller sammanläggning av kommuner. Det gäller särskilt i regioner som tillsammans utgör en funktionell region. En strukturerad samverkan inom en funktionell region kan vara en lösning som på sikt leder till en sammanläggning av kommuner. Med större kommuner ökar kompetensen samtidigt som medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de förtroendevalda underlättas. Det kan också förväntas att staten är mer benägen att decentralisera uppgifter till kommunerna om dessa har en större befolkning och därmed en starkare kapacitet att fullgöra olika specialiserade uppgifter.

Det mest rimliga i storstadsregionerna är att behålla kommunstrukturen, men däremot utveckla och stärka de regionala samordningsorgan som redan finns. I Stockholmsregionen är regionplaneringen redan väl utvecklad, men det kan finnas ett behov av att säkerställa regionplaneringens genomförande på den lokala nivån. I Göteborgs- och Malmöregionerna finns visserligen ett storregionalt samarbete, men det är inte specifikt inriktat på de samordningsbehov som finns i storstädernas

omedelbara närhet. När det gäller Malmö torde behovet av samarbete över Öresundsbron med Köpenhamn vara en central aspekt av samordningen över kommungränsen.

5. Geografiska skillnader i medborgarnas möjligheter till arbete, bostad, utbildning, offentlig service samt politiskt deltagande

EN GRUNDLÄGGANDE PRINCIP i åtskilliga lagar som reglerar medborgarnas rättigheter i förhållande till de offentliga organen är principen att offentliga tjänster ska vara av lika värde för medborgarna oavsett kön, ålder, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. *Likvärdighet* innebär dock inte att tjänster som utförs i kommuner och landsting måste vara identiska. I så fall skulle man använda ord som likhet eller likformig. Men tjänsterna bör vara någorlunda lika eller jämförbara.

Genom att fokusera på likvärdigheten fokuserar man på *utbytet* av en tjänst och inte de insatser som krävs för att skapa den. Både Ansvarskommittén och Programberedningen inom SKL har kommit fram till att jämförelser mellan kommuner och landsting bör fokusera på *värdet* av en tjänst, det vill säga det utbyte som tjänsten ger varje medborgare.¹⁹ Såväl inom utbildning som hälso- och sjukvård finns dessutom ett fördelningsperspektiv, som innebär att den som har sämre förutsättningar eller större behov också ska kunna få stöd som kompenserar för detta, så att värdet i slutändan blir det önskade.

Likvärdighetsprincipen innebär en principiell avgränsning av den kommunala självstyrelsen: Skillnaderna får inte innebära att skillnaderna mellan de tjänster som olika kommuner och landsting erbjuder blir alltför stora. Samtidigt innebär principen att staten själv har ett ansvar för att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommunerna och mellan landstingen.

De geografiska skillnader som presenteras i detta kapitel handlar till stor del om *tillgängligheten* till grundläggande samhällsfunktioner som arbete, bostad, utbildning, myndighetsservice, vård och omsorg samt kultur. Vidare fokuseras på *kvalitet* och *resultat*, främst när det gäller utbildning och serviceproduktion.

19 SOU 2007:10 och SKL (2014).

Kvalitet och resultat inom skola, äldreomsorg och sjukvård kan bedömas av experter med objektiva mått, till exempel kunskapstester inom skolan eller förekomst av liggsår inom äldreomsorgen. Men allt mer vikt läggs vid brukarnas egna bedömningar av hur nöjda de är med tjänsterna, till exempel genom brukarenkäter. Det finns dock ett visst mått av godtycke i mått på kvalitet och resultat. Alla relevanta aspekter går inte eller är mycket svåra att mäta.

5.1 Arbete

Globaliseringen har blivit starkare under 2000-talet. Det innebär att en växande andel av vår ekonomi är beroende av svenska företags möjligheter att konkurrera på den globala marknaden. År 1992 utgjorde exporten 27 procent av Sveriges BNP och 2015 var andelen 45 procent.²⁰

Den internationella konkurrensen på olika marknader kräver en kompetent arbetskraft. De mest framgångsrika länderna eller regionerna är de som har arbeten med höga kvalifikations- och lönenivåer, inkluderande arbeten inom olika tjänstebranscher. En produkt som säljs på marknaden innehåller i dag en betydligt högre grad av tjänster och denna tendens väntas bestå framöver.

Arbetsmarknaden omstruktureras

Sysselsättningen under perioden 2004–2014 har framför allt ökat i storstadsregionerna och regionala tillväxtcentra som Örebro, Kalmar, Luleå, Västerås, Borås, Umeå, Halmstad och Växjö.²¹

Sysselsättningsutvecklingen har även varit särskilt stark längs infrastrukturstråk som underlättar tillgängligheten till arbeten. Det gäller särskilt stråken Stockholm–Enköping–Västerås–Örebro och E4:an genom Östergötland. I Västsverige finns ett tydligt stråk längs med E6:an söderut från Göteborg genom Halland, men det finns också ett tydligt stråk utefter sträckan Göteborg–Bollebygd–Borås–Ulricehamn–Jönköping.

Ett begränsat befolkningsunderlag och långa avstånd skapar ogynnsamma förutsättningar för näringslivet och detta påverkar sysselsättningen negativt. I flera kommuner i norra Sverige (till exempel Sorsele,

20 Faktauppgifterna i detta avsnitt bygger i huvudsak på Arbetsförmedlingen (2016), där inte annat anges.

21 Arena för tillväxt och SWECO (2016).

Vilhelmina, Dorotea, Strömsund och Åsele) har sysselsättningen minskat, dock i varierande utsträckning.

Det finns även skillnader mellan olika regioner när det gäller sysselsättningen inom den offentliga sektorn. I glesbygden har den offentliga sysselsättningen under 2000-talet minskat något; det är främst sysselsättningen i utbildningsväsendet som har minskat på grund av ett vikande befolkningsunderlag. Men även i medelstora kommuner har sysselsättningen utvecklats relativt svagt under de senaste decennierna.

Under 2000-talet har sysselsättningen inom den offentliga sektorn ökat kraftigt i storstadsregionerna och i större städer i takt med att befolkningen har ökat i storlek. Uppgången gäller samtliga delar av den offentliga sektorn. I storstadsregionerna har utbildningsväsendet varit motorn för sysselsättningstillväxten inom sektorn, vilket kan relateras till den starka ökningen av personer i lägre åldrar. Även civila myndigheter samt vård och omsorg har haft en god utveckling av sysselsättningen i storstadsregionerna under perioden.

Bland de kommuner som har låg arbetslöshet är flertalet lokaliserade till de tre storstadsregionerna. Särskilt förortskommuner med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar tenderar att ha låg arbetslöshet.²²

Orsaken till den låga arbetslösheten i storstadsregionerna är den goda tillgängligheten till arbetstillfällen. Utbud av arbete och efterfrågan på kompetens kan lättare matchas på en stor och diversifierad arbetsmarknad. Det är emellertid stora variationer i sysselsättningen och arbetslösheten inom storstadsregionerna.

Arbetslösheten är högre i områden med hög andel utländskt födda.

Utrikes födda har generellt sett svårare att komma in på arbetsmarknaden än inrikes födda, vilket bland annat beror på lägre utbildningsnivå, bristande kunskaper i det svenska språket och sämre tillgång till sociala nätverk. I en rapport till ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) 2016 är slutsatsen att om inte inträdet för nyanlända underlättas, är risken uppenbar att den etniska segregationen ökar under kommande årtionde.²³

Det finns även kommuner utanför storstadsregionerna som har en relativt låg arbetslöshet. Det gäller bland annat flera kommuner i Dalarna

²² Arena för tillväxt och SWECO (2016).

²³ Aldén et al (2016).

som har en väl utvecklad turism- och besöksnäring (exempelvis Malung-Sälen, Rättvik och Älvdalen). Även kommuner som Strömstad och Tanum på Västkusten har en relativt låg arbetslöshet till följd av besöksnäringens viktiga roll i näringsstrukturen. Det finns också industrikommuner som avviker från mönstret. I norra Sverige utmärker sig särskilt Kiruna, där arbetslösheten är cirka 4 procent; orsaken till den låga arbetslösheten är gruvverksamheten och de kringeffekter som gruvnäringen har givit upphov till.

Kompetensförsörjningen

Kompetensförsörjningen är en stor utmaning, både för den privata och den offentliga sektorn. En oroande tendens är att antalet som studerar inom yrkesinriktade program på gymnasienivå har minskat med 40 procent under en tioårsperiod, vilket påtagligt försvårar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Bristen på utbildade kommer att öka inom vissa yrkesområden under år med god ekonomisk tillväxt. Det behövs, enligt Arbetsförmedlingen, fler deltagare i yrkesinriktade utbildningar – inom både gymnasieskolan, vuxenutbildningen och högskolan – främst med inriktning mot vård och omsorg samt industri och teknik.

Det är stora regionala skillnader när det gäller tillgången till utbildad arbetskraft. Storstadsregionerna och större städer har mer än dubbelt så hög andel eftergymnasialt utbildade i yngre åldrar jämfört med glesbygden samt mindre och medelstora kommuner. I befolkningstätare regioner ökar också andelen yngre eftergymnasialt utbildade i betydligt snabbare takt än i övriga regioner.

Enligt Arbetsförmedlingen utgör de nyanlända en stor potential för att öka arbetskraften och sysselsättningen, särskilt i glesbygden och i mindre och medelstora kommuner. Utrikes föddas eftergymnasiala utbildning utnyttjas samtidigt i lägst grad i just dessa områden.

Arbetsförmedlingen har pekat på att det finns en risk för att arbetsmarknadspolitiken får bära hela ansvaret för de kraftiga underskott på arbetskraft som kommer att uppstå i ett stort antal kommuner. Det finns, enligt Arbetsförmedlingen, begränsade möjligheter inom arbetsmarknadspolitiken att påverka matchningsläget i utsatta kommuner, eftersom grundproblemet är ett för litet tillskott av nya utbildade till arbetsmarknadens förfogande. En viktig uppgift i det fortsatta arbetet

med att förbättra tillgången på utbildad arbetskraft är enligt Arbetsförmedlingen att i samarbete med olika aktörer utveckla gemensamma strategier inom flera politikområden för att möta kommande utmaningar, inom bland annat näringspolitik och utbildningspolitik. Utan en väl genomtänkt samordning mellan olika politikområden kommer det enligt Arbetsförmedlingen att bli svårt att uppnå tillräckligt kraftfulla och verkningsfulla resultat för att möta framtida behov på lokal och regional nivå för att nå en god ekonomisk tillväxt.

Den svenska landsbygdspolitiken behöver utvecklas

Sedan Sverige blev medlem i EU i mitten av 1990-talet har den svenska landsbygdspolitiken varit en del av EUs landsbygdsprogram. Målet för denna politik är att skapa en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. En samlad utvärdering av insatserna under perioden 2007–2013 visar emellertid att målet inte har uppnåtts.²⁴ Insatserna har inte varit tillräckligt kraftfulla för att bryta den ökade tudelningen mellan stad och land i Sverige. Den övergripande slutsatsen i utvärderingen är att de stora ekonomiska medel som satsas inom Landsbygdsprogrammet skulle kunna användas mer effektivt. Det skulle kunna ske bland annat genom en ökad fokusering på områden som har hamnat på efterkälken ekonomiskt.

Den parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2017:1) i början av 2017 uppmärksammat behovet av statliga insatser för att främja en positiv utveckling av företagsamheten och samsättningsen i hela landet. Några av förslagen är följande:

- Utbyggnad av det snabba bredbandsnätet och förbättring av den traditionella infrastrukturen.
- Ökad tillgänglighet till de existerande statliga institutionerna för kapitalförsörjning, främst ALMI Företagspartners, Saminvest AB och Vinnova.
- Nedsättning av arbetsgivaravgiften till företag i de 23 mest utsatta kommunerna i norra Sveriges inland.
- Statligt stöd för att etablera lokala utbildningscentra för att öka tillgängligheten till högre utbildning, främst i norra Sverige.

²⁴ Johansson et al (2017).

- Nedsättning av studielån för personer som tar anställning i de 23 mest utsatta kommunerna i norra Sveriges inland.
- Omlokalisering av statliga arbetsplatser från storstadsregionerna till kommuner med ensidig arbetsmarknad och negativ befolkningsutveckling.

Även en del andra förslag som kommittén har lagt fram bör, om de genomförs, kunna gynna näringslivet och viljan att bosätta sig i de mer glesbebyggda delarna av Sverige. Det gäller bland annat förslag om att underlätta bostadsbyggandet och att säkerställa en likvärdig statlig och kommunal service.

5.2 Bostäder

Brist på bostäder till rimlig kostnad

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2017 anser 255 av landets 290 kommuner att det råder underskott på bostäder.²⁵ Men det finns också en del större kommuner som anger att de nu har balans på bostadsmarknaden – Helsingborg, Örebro och Kristianstad är exempel på sådana kommuner. Boverkets uppskattning är att det fram till 2025 behöver byggas 600 000 bostäder.

Bostadsbyggandet ökade med 30 procent under 2016, då preliminärt 67 000 bostäder påbörjades. Det råder en betydande osäkerhet om hur bostadsbyggandet utvecklas på längre sikt; detta påverkas bland annat av efterfrågan på olika typer av bostäder, den ekonomiska utvecklingen samt förändringar i räntesatser.

I Boverkets bostadsmarknadsenkät bedömer 71 kommuner att marknaden kommer att vara i balans om tre år. Flertalet kommuner räknar således med att bostadsbristen kommer att fortsätta framöver. Bostadsbristen är särskilt stor i de snabbt växande storstadsregionerna. I Storstockholm bedömer endast en kommun att det kommer att råda balans på bostadsmarknaden inom tre år, vilket också gäller två kommuner i Stormalmö men ingen i Storgöteborg.

Särskilt under 1990-talet uppstod en polariserad bostadsmarknad i Sverige, med överskott på bostäder i regioner med minskande befolkning och bostadsbrist i de expanderande stadsregionerna. Denna situa-

²⁵ Boverket (2017a).

tion gäller inte längre, då bostadsbrist nu råder i större delen av landet. Som den parlamentariska landsbygdskommittén har visat finns det ett behov av ett ökat bostadsbyggande i landsbygdskommunerna, även om detta är mer uttalat i centralorterna.²⁶

Situationen på bostadsmarknaden är särskilt ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, såsom unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mindre och mer tillgänglig bostad. Av landets kommuner uppgav drygt 250 under 2017 att det finns alltför få bostäder för nyanlända. Lika många uppgav att unga har svårt att få en egen bostad i kommunen.²⁷

Boverket har analyserat hindren för att etablera sig på bostadsmarknaden.²⁸ Bristen på hyresrätter med låg hyra framstår som det mest betydande etableringshindret. Det näst viktigaste är svårigheten att få kredit, särskilt att få pengar till kontantinsatsen och det tredje viktigaste är olika krav som hyresvärdarna ställer på den bostadssökande.

Ett problem, som är särskilt framträdande i storstadskommunerna och kommuner nära en större stad, är att asylsökande flyttar till bostadsområden där hushållen redan bor trångt.²⁹ I Storstockholm är andelen trångbodda högre än i Storgöteborg och Stormalmö. Dessutom är trångboddheten i Storstockholm större i de perifera delarna i regionen. Trångboddheten är mest utbredd i de mindre lägenheterna, det vill säga i ettorna och tvåorna. Boverkets analys av trångboddheten visar att individer med utländsk bakgrund är trångbodda i större utsträckning än individer med svensk bakgrund.

Bostadsbristen i många delar av Sverige skapar problem för medborgarna att flytta till dessa områden. Problemet är störst för hushåll med lägre inkomster. Hushållens alternativ begränsas genom att de inte har tillräckliga medel för att köpa sig en bostad, samtidigt som utbudet av hyreslägenheter är begränsat och de som finns är dyra.

Boverket har visat att hushållens disponibla inkomster har ökat relativt mycket under de senaste åren.³⁰ Inkomstutvecklingen har emel-

26 SOU 2017:1.

27 Boverket (2017b).

28 Boverket (2014).

29 Boverket (2015) samt Boverket (2016b).

30 Boverket (2016a).

lertid inte varit densamma i alla inkomstskikt. Samtidigt har bostadskostnadernas utveckling varierat mellan upplåtelseformerna. Tvärtemot utvecklingen i stort har hushåll med lägre inkomst och hushåll som bor med hyresrätt fått mindre ekonomiska marginaler.

Under senare år har byggandet av hyresrätter varit alltför begränsat sett i förhållande till de faktiska behoven. Enligt Boverket kommer emellertid byggandet av hyresrätter att öka under de kommande åren, från preliminärt 24 700 påbörjade år 2016 till 28 500 påbörjade år 2018.³¹

Bostadssegregationen och dess konsekvenser

I många länder finns det en oro för en utveckling där olika bostadsområden skiljer sig åt allt tydligare med avseende på de boendes etniska sammansättning och socioekonomiska resurser.

Segregationen kan till viss del ses som det rumsliga uttrycket för ojämlikhet, men det är i vissa avseenden oklart i vilken utsträckning som själva bostadsområdet i sig har betydelse för de skillnader i livschanser och levnadsförhållanden som kan iakttas. En del forskning visar att individernas bakomliggande socioekonomiska förhållanden kan spela en väsentligt större roll för individernas livschanser och förhållanden än själva bostadsmiljön.³² Men forskningen visar också att själva bostadsområdet och dess demografiska sammansättning kan ha en självständig betydelse som förklaring till brister i välfärden.³³ Resurssvaga områden – områden med hög arbetslöshet, många fattiga, stor in- och utflyttning, hög andel invandrare och ensamstående föräldrar – antas minska möjligheterna till en framgångsrik integration i samhället och en framtida karriär.

Normer och beteenden formas och förmedlas i vardagliga kontakter med människor i den närmaste omgivningen. Om det är få i ens omgivning som har utbildning och arbete är också de positiva förebilderna färre. I resurssvaga områden antas därför förväntningar på till exempel utbildning och arbete vara lägre. De som har svaga resurser i olika avseenden kan alltså missgynnas ytterligare genom att vara omgivna av

³¹ Boverket (2017).

³² En samlad översikt över forskningen om segregationen och dess konsekvenser fram till år 2007 finns i en uppsats i Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3/2007 med namnet Boendesegregationens utveckling och konsekvenser, av Maria Kölegård Stjärne, Johan Fritzell, Lars Brännström, Felipe Estrada & Anders Nilsson.

³³ Ibidem.

andra i samma belägenhet, eftersom det sociala nätverket som står till buds är svagare än det som finns i en resursstark omgivning.

Två omfattande studier visar med stor tydlighet att den *etniska segregationen* ökade i Sverige mellan 1990 och 2000.³⁴ Det innebär att det under denna period blev en ökad andel människor med bakgrund i ett annat land som bosatte sig i samma bostadsområde.

Tidningen Dagens samhälle redovisade under 2016 en egen undersökning av segregationen, vilken visade att den etniska segregationen ökat de senaste tio åren i 209 av landets 290 kommuner. I minst 70 kommuner skulle minst 30 procent av invånarna behöva flytta inom kommunen för att jämna ut fördelningen mellan de med utländsk respektive svensk bakgrund. Den mest segregerade kommunen var Botkyrka, följd av kommuner som Trollhättan, Borlänge, Kristianstad och Landskrona.³⁵

En forskningsrapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2016 visar att utländskt födda i Sveriges tio största kommuner under perioden 2000–2016 möter en allt större andel utrikesfödda grannar i sitt bostadsområde.³⁶

Exponeringen mot utrikesfödda har alltså ökat bland utrikesfödda under 2000-talets första årtionden. Den reservationen bör emellertid göras, att samtidigt som andelen med utländsk bakgrund har ökat i redan invandrartäta områden, har andelen med utländsk bakgrund ökat totalt sett i de undersökta kommunerna.³⁷

En forskargrupp som särskilt har studerat den *socioekonomiska segregationen* 1980–2000 har kommit till slutsatsen att det under denna tidsperiod generellt skedde en ökad rumslig polarisering där individer med knappa ekonomiska resurser i allt högre grad hänvisades till boende i en resursfattig miljö.³⁸

Det är inte möjligt att finna entydiga analyser av hur den socioekonomiska segregationen har utvecklats under 2000-talet. Den nämnda ESO-rapportens författare (Lina Aldén och Mats Hammarstedt) har dock kommit till slutsatsen att merparten av bostadssegregationen förklaras av etnicitet snarare än av demografiska eller socioekonomiska faktorer.

34 Andersson (2000) samt Socialstyrelsen (2006).

35 Dagens Samhälle (2016).

36 Aldén et al (2016).

37 Ibidem.

38 Kölegård et al (2007).

Segregation och sociala klyftor kopplade till vissa boendemiljöer är inget nytt problem och tidigare regeringar har gjort omfattande satsningar för att motverka segregationen. Trots dessa ansträngningar finns det tydliga indikationer på att segregationen har ökat. Den nuvarande regeringen har i juni 2017 presenterat ett långsiktigt reformprogram som syftar till att lyfta socialt utsatta bostadsområden och att strukturellt bryta de mekanismer som skapar segregationen.³⁹

5.3 Utbildning

Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. I skolans kunskapsuppdrag ligger att alla barn och elever ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar (3 kap. 3 § skollagen).

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet utbildningen anordnas (1 kap. 9 § skollagen).

Skollagen är tydlig med att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag (1 kap. 4 §).

Bristen på kompetenta lärare är ett övergripande problem i alla skolformer.⁴⁰ Störst är bristen på förskollärare och speciallärare samt gymnasielärare i yrkesämnena och lärare i fritidshem. Svårigheterna att rekrytera behöriga lärare är störst i de glesbefolkade delarna av landet.

Enligt SCBs senaste prognos kommer det att saknas cirka 65 000 lärare år 2025. Bristen drabbar hela skolan, från förskolan upp till gymnasiet. Om inte åtgärder vidtas för att förbättra rekryteringen av lärare kommer var femte lärare att saknas år 2025. Denna prognos väcker många frågor: Hur ska kunskapsresultaten bli bättre? Hur blir arbetsbelastningen för de lärare som är på plats? Hur ska politiska beslut om mindre grupper och klasser kunna bli verklighet?

En likvärdig förskola

Frågan om förskolans likvärdighet har fått en ökad betydelse i det svenska utbildningssystemet. Det saknas däremot en möjlighet att göra en helhetsbedömning av skillnaderna i kvalitet mellan olika kommuner.

³⁹ Regeringskansliet (2017a).

⁴⁰ Lärarförbundet (2017).

Sedan maxtaxan infördes inom barnomsorgen har skillnaderna i avgifter i stort sett jämnats ut. Det förekommer dock skillnader mellan kommuner när det gäller omsorg på obekväma tider (så kallade nattis) samt erbjudanden om barnomsorg till barn till föräldralediga och arbetslösa utöver de lagstadgade 15 timmarna per vecka.

En likvärdig förskola innebär att alla barn ska ha möjlighet att mötas av förskolepersonal som har kompetens, kunskap och förutsättningar att möta barnet så att de pedagogiska relationerna håller en hög kvalitet. Andelen med förskollärexamen skiljer sig åt mellan olika kommungrupper. Högst andel har gruppen kommuner i glesbefolkade regioner, 50 procent, medan gruppen storstäder har lägst andel, 30 procent.⁴¹ Det är inte möjligt att avgöra vilken betydelse dessa skillnader har för kvaliteten i förskoleverksamheten.

Skillnaderna i personaltäthet är relativt små.⁴² Eftersom verksamheten i förskolan kan organiseras på olika sätt, säger uppgifter om avdelningsstorlekar inte särskilt mycket om kvaliteten i verksamheten.

Internationell forskning visar att en förskoleverksamhet av hög kvalitet är speciellt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och för barn från minoritetsgrupper.⁴³ Det behövs mer kunskap om i vilken utsträckning förskolan i Sverige verkar för social jämlikhet i stort.

Kunskap och likvärdighet i grundskolan

Kunskapsresultaten har enligt Skolverket sjunkit i den svenska grundskolan under flera årtionden. I ett par kunskapsmätningar som redovisades under 2016 har emellertid resultaten förbättrats när det gäller matematik och läsförståelse och därigenom har en fallande kurva brutits.⁴⁴

SKL har i sin rapport om öppna jämförelser inom grundskolan (läsåret 2015/16) jämfört resultaten på kommunnivå.⁴⁵ Jämförelserna försvåras av att det är stora skillnader mellan kommunerna på grund av olikheter i elevsammansättningen. Ockelbo är den kommun som har högst sammanvägt resultat när både kommunala skolor och friskolor ingår i jämförelsen.

⁴¹ Skolverket (2016b).

⁴² SKL (2014).

⁴³ Vetenskapsrådet (2015).

⁴⁴ SOU 2017:35.

⁴⁵ SKL (2016a).

Andra kommuner som presterat bra under läsåret 2015/16 är Grästorp, Nacka, Filipstad, Nykvarn, Lidingö, Ekerö och Vadstena. För att placera sig bland de bästa i rangordningen behöver kommuner ha såväl goda resultat som bra resultat med hänsyn till elevsammansättningen. Med andra ord kan även kommuner som har en hög andel elever med utländsk bakgrund och elever med låg socioekonomisk familjebakgrund skapa goda skolresultat.

Tidigare hade Sverige ett väl sammanhållet system med små skillnader mellan skolor. Men från det senaste sekelskiftet har situationen förändrats. En tydlig tendens sedan dess är att skillnaderna inom och mellan skolor i samma kommun har ökat, medan däremot skillnaderna mellan kommuner inte har förändrats i någon större utsträckning.⁴⁶

Skolverkets analyser och tillgänglig forskning bekräftar bilden av ökade resultatkillnader mellan skolor.⁴⁷ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) anser att de ökande resultatkillnaderna mellan skolor till stor del beror på en ökad sortering av elever mellan olika skolor, det vill säga en ökad skolsegregation. Till exempel går elever med utländsk och svensk bakgrund i allt högre utsträckning i olika skolor.⁴⁸

IFAUs analyser visar också att den ökande skolsegregationen till viss del kan förklaras av det fria skolvalet.⁴⁹ I kommuner där val av fristående skolor har blivit allt mer utbrett har skolsegregationen mellan utrikes födda elever och elever födda i Sverige, samt mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund, ökat mer jämfört med kommuner där skolval är ovanligt. Detta samband kvarstår även efter det att hänsyn tagits till boendesegregationen, vilket är den faktor som har störst betydelse för segregationen mellan skolor.

Skolverkets bedömning är att den kraftigt ökande andelen nyanlända elever riskerar att ytterligare spä på skolsegregationen med avseende på balansen mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund. Skolverket bedömer att den ökande skolsegregationen skapar en risk för att svagare elevgrupper kan drabbas negativt, om utvecklingen fort-

46 SKL (2014).

47 Skolverket (2012) samt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2015) samt Skolverket (2016c).

48 IFAU (2015).

49 Böhlmark et al (2015).

sätter. Det gäller både skolresultat och framtidsutsikter.⁵⁰ Ett exempel är att förutsättningarna för att lära sig svenska är sämre om man inte får möta elever med svenska som modersmål. En annan risk med ökad skolsegregation är om erfarna lärare och rektorer söker sig från skolor med en ökande andel elever med svåra förutsättningar.⁵¹

I en forskningsrapport beställd av Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) bekräftas, att det finns ett tydligt samband mellan skolresultat och familjebakgrund. Om inrikes och utrikes födda elever hade haft föräldrar med liknande socioekonomisk bakgrund och bott i samma bostadsområde hade skillnaderna i skolresultat kopplade till födelseland helt försvunnit.⁵²

I sin analys av tillståndet i den svenska skolan 2016 skriver Skolkommissionen följande: "Utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund är oroande. För att bryta utvecklingen krävs en aktiv politik som minskar bostadsegregationen och fördelar nyanlända invandrare mer jämnt mellan kommuner, bostadsområden och skolor".⁵³

Skolkommissionen har föreslagit att det införs ett nytt statsbidragssystem inom förskoleklass och grundskola, vilket syftar till att möjliggöra undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Regeringen har i sin budgetproposition för 2018 angivit att den har för avsikt att införa ett sådant system under de kommande åren.

Gymnasieutbildning

Att slutföra grundskolan och att påbörja samt fullfölja en gymnasieutbildning är av stor betydelse för en individs framtid på arbetsmarknaden.

Under flera år har andelen elever som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat. År 1998 var andelen 8,6 procent. Hösten 2015 saknade 14,4 procent av eleverna som gick i grundskolan behörighet till gymnasieskolans nationella program.⁵⁴ Våren 2017 var 17,5 procent av eleverna som gick ut grundskolan inte behöriga för gymnasiestudier.⁵⁵

50 Skolverkets hemsida fliken Likvärdighet.

51 Karbownik et al (2014) samt Skolverket (2014).

52 Grönkvist et al (2017).

53 SOU 2016:35.

54 Faktauppgifterna i detta avsnitt kommer från SOU 2016:77.

55 Skolverket (2017).

I de 38 socialt mest utsatta områdena var 2014 andelen som inte klarade behörighetskravet till nationellt program på gymnasiet 28,6 procent, alltså dubbelt så stort som i riket totalt.⁵⁶ Så många som två tredjedelar av de elever som inte klarade behörighetskraven i de 38 socialt mest utsatta områdena var födda i Sverige.

Skolverkets statistik visar att inom gruppen elever som kommer från andra länder och som har varit i Sverige länge har andelen elever som blir behöriga till gymnasiet ökat. När det gäller nyanlända var det färre 2015 än 2014 som blev behöriga till gymnasiet.

SKL har i rapporten *Öppna jämförelser: gymnasieskola 2016* jämfört hur stor andel av eleverna som har uppnått examen inom fyra år efter påbörjad utbildning på yrkes- respektive högskoleförberedande program hösten 2011.⁵⁷

Det kan noteras att andelen som avlägger gymnasieexamen inom fyra år är relativt låg i Stockholmsregionen, både när det gäller yrkes- och högskoleförberedande program. I övriga Sverige är spridningen påtaglig.

I SKLs öppna jämförelser för gymnasieskolan jämförs även betygresultaten mellan kommunerna. Bland kommuner med höga resultat finns olika typer av kommuner. Det är emellertid påfallande att förortskommuner till Stockholm har hög genomsnittlig betygspoäng bland de folkbokförda eleverna.

Eftergymnasial utbildning

En eftergymnasial utbildning ökar generellt sett chansen att få ett arbete och minskar även risken för att bli arbetslös. I OECD-området var år 2014 sysselsättningsgraden 83 procent bland de eftergymnasialt utbildade. I Sverige var motsvarande andel 89 procent, vilket var en av de högsta andelarna inom OECD.

Risken för att bli arbetslös var i de flesta OECD-länder år 2014 lägre för de 25–64-åringar som hade en eftergymnasial utbildning.⁵⁸

Utbildningsnivån i Sverige har stigit kraftigt sedan början av 1990-talet. En väsentlig förklaring till det ökade intresset för akademiska studier

⁵⁶ Regeringskansliet (2017).

⁵⁷ SKL (2016b).

⁵⁸ UKÄ (2017).

är att utbildningssystemet sedan 1990-talet har vuxit mycket kraftigt med fler studieplatser på universitet och högskolor.

Det finns regionala skillnader i utbildningsnivå. Således bor en relativt stor andel högutbildade i storstadsområden eller i kommuner där det finns god tillgång till universitets- och högskoleutbildning.

Utbyggnaden av de regionala högskolorna har ökat tillgängligheten till akademiska studier över hela landet. Frågan är om en förbättrad tillgänglighet till högre utbildning får fler att stanna kvar på landsbygden. AgriFood har i en studie visat att om fler studenter väljer den lokala högskolan i stället för en mer avlägsen studieort kan utflyttningen av högutbildade bromsas.⁵⁹ Ett annat resultat är att män är mer benägna att lämna landsbygden än högutbildade kvinnor. Kvinnor som läser en utbildning inom hälsa och pedagogik har större sannolikhet att stanna kvar i hemkommunen än kvinnor som läser teknik eller tillverkning (exempelvis en civilingenjörsutbildning).

Andelen unga vuxna som påbörjar högskolestudier varierar mellan län och kommuner. Andelen kvinnor och män som år 2014 hade påbörjat högskolestudier senast vid 24 års ålder (födda 1991) var i hela Sverige drygt 43 procent. Den lägsta andelen var i Gotlands län (cirka 34 procent) och i Jämtlands län (drygt 35 procent). De högsta andelarna var i Stockholms län (cirka 50 procent), Uppsala län (cirka 48 procent) och Skåne län (cirka 45 procent). Kommunerna med högst övergång till högre studier var förortskommuner till storstäder, förutom Lund som hör till kategorin "större städer". I Danderyds kommun hade 2014 drygt 75 procent vid 24 års ålder påbörjat en högskoleutbildning.⁶⁰

Den regionala variationen påverkas bland annat av befolkningens sammansättning. Det är känt att andelen ungdomar som påbörjar högskolestudier har ett tydligt samband med föräldrarnas utbildningsnivå. Intresset för högskolestudier påverkas även av den regionala och lokala arbetsmarknaden.

Den parlamentariska landsbygdskommittén har uppmärksammat de regionala skillnaderna i rekryteringen till högre studier och har lämnat ett antal förslag som syftar till att öka tillgängligheten till högre studier, särskilt i landsbygderna. Ett sådant förslag handlar om att staten bör

59 AgriFood economics centre (2016).

60 UKÄ (2016).

stödja inrättandet av utbildningscentra i de delar av landet där sådana inte finns i dag. Vid utbildningscentra ska det vara möjligt att med lärarhandledning delta i eftergymnasial utbildning vid universitet och högskolor. Förslaget syftar till att det ska finnas ett utbildningscentrum i varje funktionell arbetsmarknadsregion. Regeringen har meddelat sin avsikt att genomföra förslaget.⁶¹

5.4 Tillgång till kommersiell och offentlig service

Tillgången till en kommersiell och offentlig service samt olika typer av kulturaktiviteter har stor betydelse både för individernas och företagens intresse för att etablera sig eller stanna kvar i olika delar av landet. Sveriges geografi i kombination med urbaniseringsprocessen har skapat problem vad gäller möjligheterna att upprätthålla en godtagbar standard i hela landet. Men problemet med en utglesad service finns också i storstädernas förortsområden.⁶²

Kommersiell service

Analyser gjorda av Tillväxtanalys visar att det mellan 1996 och 2014 blev 28 procent färre dagligvarubutiker i hela landet.⁶³ Minskningen skedde i hela landet, men de största relativa förändringarna var i Jämtlands och Gotlands län. En lanthandel har ofta fler funktioner, varför en nedläggning inte bara ökar avstånden till nästa inköpsställe utan även till post- och apoteksombud, betalningsställe, pakethantering med mera.

Sett över en längre tid har antalet försäljningsställen av drivmedel minskat i Sverige, men minskningen har varit störst i tätorter och tätortsnära landsbygd.⁶⁴ Situationen för drivmedelsstationer i glesa områden har varit stabil sedan 2009.

Antalet apotek har ökat i samtliga län i Sverige mellan 2009 och 2015.⁶⁵ Ett syfte med apoteksreformen var att öka tillgängligheten och servicen i hela landet; inga nya apotek har dock etablerats i glesbygden.⁶⁶ De nya apoteken har istället tillkommit i tätorter eller tätortsnära landsbygd.

61 SOU 2017:1.

62 Dagens Nyheter (2016).

63 Tillväxtanalys (2015a).

64 Tillväxtanalys (2015a).

65 Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015).

66 Statskontoret (2013).

Genom förekomsten av apoteksombud och distansförsäljning har det varit möjligt att behålla tillgängligheten till apoteksservicen även i glest befolkade kommuner.

Traditionella postkontor har under 2000-talet till stor del ersatts av service genom ombud, exempelvis i dagligvarubutiker. År 2014 hade 7 900 personer mer än 30 minuter till närmaste postserviceställe. Lantbrevbäringen ger service till drygt 750 000 hushåll och drygt 75 000 företag utmed sina 2 000 lantbrevbärlinjer.

Så länge som kontanthantering förekommer är det viktigt både för individer, företag och föreningar att ha tillgång till en bank eller en annan institution som både kan ta emot och betala ut kontanter.⁶⁷ I dagsläget har 53 000 personer längre än 30 kilometer till sin närmaste betalningsförmedling. Drygt 1 100 arbetsställen har längre än 30 kilometer till sitt närmaste serviceställe för dagskassehantering. Även för många föreningar är det en olägenhet att inte kunna lämna in sina kassor efter ett evenemang.

Som denna genomgång visar, sviktar underlaget för vissa typer av kommersiell service både i glesbebyggda områden och i mer tätbefolkade områden i Sverige i den omfattningen att det har blivit olönsamt för kommersiella aktörer att verka i dessa områden. Staten har då tagit initiativ till olika typer av stöd eller ägaranvisningar för att kunna upprätthålla servicen. Således utgår stöd både till dagligvaruhandel, drivmedelsstationer, apotek och grundläggande betaltjänster i glesbygd. Det statliga stödet till kommersiell service ligger på en historiskt hög nivå.⁶⁸ Något särskilt statligt stöd till kommersiell service i storstädernas förortsområden finns inte.

Vård och omsorg

Under senare år har staten skärpt sin tillsyn över och uppföljning av den vård och omsorg som kommunerna och landstingen/regionerna ansvarar för. I den statliga myndighetsorganisationen finns Socialstyrelsen samt Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, vilka alla fortlöpande redovisar rapporter om tillgängligheten och kvaliteten i den av samhället finansierade vården och omsorgen.

⁶⁷ Tillväxtanalys (2015b).

⁶⁸ Budgetpropositionen 2017/18:1. Utgiftsområde 23.

Äldreomsorgen regleras av Socialtjänstlagen som trädde ikraft 1983. Denna lag är en ramlag vilken ger kommunerna en relativt stor frihet att lokalt utforma insatserna till de äldre som är i behov av vård och omsorg. Det har under senare år skett en kraftig förskjutning av insatserna från institutionaliserat boende till hemtjänst.

SKL har i rapporten *Öppna jämförelser: vård och omsorg om äldre 2016* redovisat kvaliteten inom vården och omsorgen om äldre med 30 indikatorer.⁶⁹ Det är en betydande skillnad mellan kommunerna när det gäller flertalet indikatorer. Det är olika faktorer som bidrar till variationen, exempelvis befolkningens ålderssammansättning och hälsa, de äldres behov och kommunens geografi. Men en del av variationen beror på att det finns kommuner och landsting/regioner som har hittat ett bättre sätt att organisera och bedriva vården och omsorgen.

Genom att de enskilda kommunerna är bra eller mindre bra på olika delar av äldreomsorgen, är det svårt att ge en samlad bild av geografiska skillnader i kvaliteten i den service som ges inom ramen för kommunernas äldreomsorg. Det kan dock noteras att Socialstyrelsen i en rad undersökningar under senare år har funnit att de äldre överlag i alla typer av kommuner är mycket eller ganska nöjda med sin omsorg. De som har hemtjänst är något mer nöjda än de som har särskilt boende.⁷⁰

Dagens Samhälle har gjort en undersökning av sambandet mellan kvalitet och kostnad för äldreomsorgen.⁷¹ Denna visar att de äldre inte ger högre betyg åt äldreomsorgen i de kommuner som satsar relativt mycket resurser på äldreomsorgen.

IVO har i sin senaste tillsynsrapport redovisat att vården och omsorgen inte alltid är jämlik.⁷² Inom missbruks- och beroendevården noterar IVO att tillgången till avgiftning, behandlingar och mottagningar är begränsad i mindre kommuner. Inom myndighetsutövningen i äldreomsorgen medför kommunala riktlinjer att de insatser som den enskilde kan ta del av kan skilja sig mellan kommuner. Ojämn kvalitet i handläggningen av ärenden som rör barn och unga är ytterligare exempel på geografiska skillnader i vilka insatser den enskilde får del av.

69 SKL (2016c).

70 Socialstyrelsen (2016).

71 Dagens Samhälle 31/2017.

72 Inspektionen för vård och omsorg (2016).

Socialstyrelsen har i en uppföljning av hälso- och sjukvårdens kvalitet i början av 2017 konstaterat att det har skett förbättringar inom vården, men att skillnader mellan olika landsting och regioner kvarstår. Exempelvis visar statistiken att skillnaden mellan länen när det gäller väntetider för planerade operationer inom 90 dagar varierar mycket kraftigt mellan landstingen och regionerna.⁷³

SKL har en modell för att rangordna landstingens och regionernas resultat inom 16 områden av hälso- och sjukvården.⁷⁴ Uppgifterna är från 2015. En sammanställning av dessa rangordningar visar att vissa landsting och regioner har genomgående högre rangordningar än andra: Det är främst landstingen eller regionerna i södra och mellersta Sverige, exempelvis Jönköpings, Hallands, Blekinge, Gotlands, Dalarnas och Kronobergs län. Den lägsta rangordningen gällde Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län. Det är emellertid inte några dramatiska skillnader i medicinska resultat mellan landstingen och regionerna. Medborgarna i ett visst landsting kan således inte förvänta sig vare sig bättre eller sämre sjukvård än i ett annat.

Det bör också noteras, att patienternas erfarenheter av hälso- och sjukvården avviker från den rangordning som SKL har gjort; skillnaderna mellan landstingen och regionerna är ganska begränsade när det gäller patienternas bedömning av vårdens kvalitet.⁷⁵ Sjukvårdens bemötande av patienter får högt betyg i samtliga landsting och skillnaderna mellan landsting är relativt små. Även information och delaktighet uppvisar förhållandevis små skillnader. De som har egen erfarenhet av vården är mer nöjda än dem som inte har sådana erfarenheter.

Även om skillnaderna mellan olika delar av landet i vissa avseenden är betydande, konstateras det i en annan rapport från Socialstyrelsen att de regionala variationerna inte är större än i andra länder.⁷⁶

Myndigheten för vårdanalys har analyserat omotiverade skillnader i vård, behandling och bemötande inom vården.⁷⁷ Slutsatsen är att det finns skillnader i vården, men att dessa inte behöver vara uttryck för

73 Socialstyrelsen (2017a).

74 SKL (2016d).

75 SKL (2014).

76 Socialstyrelsen (2017b).

77 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2014).

ojämlikhet, det vill säga skillnader som inte kan förklaras av att patienter har olika behov eller förutsättningar. Tvärtom är vissa skillnader en förutsättning för jämlik vård. Myndigheten har emellertid funnit att det också finns omotiverade skillnader i vården, exempelvis mellan kvinnor och män och mellan grupper med olika utbildningsnivå. Däremot har myndighetens analys inte redovisat att det förekommer systematiska och omotiverade skillnader i vården mellan olika landsting eller regioner.

Utbudet av vårdcentraler och filialer har ökat totalt i landet, men mest i de tätbefolkade områdena. Utvecklingen i glesbygd har varit i stort sett oförändrad sedan 2002.⁷⁸ Av vårdcentralerna ligger tre procent i glesa områden, i dessa bor 0,4 procent av befolkningen. En procent av befolkningen har mer än 20 minuter till närmaste vårdcentral.

Riksrevisionen har utvärderat hur vårdvalet och vårdgarantin har påverkat tillämpningen av vårdens princip om likvärdig vård för alla och att de svårast sjuka ska prioriteras.⁷⁹ Granskningen visar att nya vårdcentraler företrädesvis har etablerats i befolkningstäta områden och i områden där vårdbehoven är lägre. Samtidigt har nedläggningar av vårdcentraler i större utsträckning drabbat socioekonomiskt svagare områden. Riksrevisionen har undersökt vårdutnyttjandet i två regioner och resultatet tyder på att ojämlikheten har ökat sedan reformerna infördes; slutsatsen grundas på det faktum att fler besökare med lätta och lindriga symptom har tillkommit efter reformen och att det omvända gäller för de sjukaste patienterna, vilka har gjort färre besök efter reformen. Granskningen visar också att det har varit svårt för landstingen att skapa vårdvalsmodeller och ersättningssystem som styr vården i riktning mot vårdens etiska principer.

Statlig närvaro

Statskontoret har kartlagt statliga myndigheters närvaro regionalt och lokalt.⁸⁰ Kartläggningen visar att statliga myndigheter oftast finns på större orter. Cirka 45 procent av arbetsställena finns således på tätorter med fler än 50 000 invånare. Cirka 60 procent av myndigheterna har sina huvudkontor i Stockholm.

⁷⁸ Tillväxtanalys (2015).

⁷⁹ Riksrevisionen (2014).

⁸⁰ Statskontoret (2016).

De statliga arbetstillfällena minskade i alla tätortsstorlekar under perioden 2008 till 2014. I absoluta tal minskade antalet statliga arbetstillfällen mest i de minsta tätorterna, det vill säga tätorter med en befolkning med mindre än 10 000 invånare; totalt försvann 133 arbetsställen på dessa orter under perioden 2008 till 2014.

En väsentlig orsak till att antalet arbetstillfällen har minskat på mindre orter är att statliga servicemyndigheter (som exempelvis Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försäkringskassan) har valt att lägga ned kontor i takt med att befolkningsunderlaget har minskat. Även om antalet servicearbetsställen minskar, finns de i en majoritet av kommunerna. Dessa arbetsplatser finns ofta i kommuner som kan anses vara länscentra i respektive län.

I Stockholms FA-region (funktionella arbetsmarknadsregion) ökade antalet tjänster i statliga myndigheter med över 10 000 tjänster under perioden 2008 till 2014, vilket är en ökning med 13 procent. I 36 av landets 60 FA-regioner däremot har antalet tjänster vid statliga myndigheter minskat med nästan 2 500 under samma period. Detta trots att antalet statliga myndighetstjänster totalt sett har ökat med drygt 16 300 anställda under perioden. Merparten av den ökningen har således hamnat i Stockholms FA-region.⁸¹

Arbetsförmedlingen är ett exempel på en myndighet som har valt att minska sitt lokala kontorsnät. Med start 2015 är ambitionen att kontorsnätet under en treårsperiod ska minska med 100 kontor, huvudsakligen i Götaland och Svealand.

Genom digitala lösningar har i dag det stora flertalet medborgare och företag tillgång till en relativt likvärdig service i hela landet. Det finns dock delar av landet där tillgången till internet är sämre och där det också kan finnas problem med det mobila telefonnätet. Fortfarande saknar över 30 procent av svenskarna tillgång till snabb bredbandsuppkoppling. Andelen hushåll med tillgång till fiberoptiknätet är lägst i landets gles- och landsbygdsområden och högst i tätortsområdena. Endast i Stockholm har mer än 90 procent av befolkningen tillgång till fiberoptiknät.

E-tjänster kan inte ersätta en personlig kontakt med en myndighetsperson om det gäller ett mer komplicerat ärende.

81 I Stockholms FA-region ingår förutom kommunerna i Stockholms län även ett antal kommuner i Södermanlands och Uppsala län, däribland Flens, Enköpings och Uppsala kommun.

Den parlamentariska landsbygdskommittén har uppmärksammat behovet av att stärka statens närvaro i hela landet.⁸² Enligt kommittén finns ett antal myndigheter som har fler medborgar- och företagskontakter än andra. De myndigheter som kommittén anser särskilt behöver ha en lokal närvaro är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Polisen och Migrationsverket. Kommittén har lämnat förslag om hur en samlad statlig serviceorganisation på lokal nivå kan underlätta medborgarnas kontakter med den statliga myndighetsorganisationen.

Regeringen har meddelat att den har för avsikt att etablera tio nya servicekontor i socialt utsatta områden och i landsbygdsregioner som i dag saknar servicekontor senast den sista juni 2018.⁸³

Den parlamentariska landsbygdskommittén har även lämnat förslag som syftar till att öka antalet statliga arbetstillfällen utanför Stockholms FA-region. Kommittén rekommenderar att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en 5- till 7-årsperiod omlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen.

Regeringen har beslutat att göra vissa omlokaliseringar och enligt budgetpropositionen för 2018 fortsätter arbetet med ytterligare omlokaliseringar.

Diskussionerna om omlokalisering av statliga myndigheter har tidigare ofta fokuserat på hela myndigheter. Landsbygdskommittén har istället velat peka på möjligheten att omlokalisera funktioner inom myndigheterna. Även i myndigheter som av olika skäl är betjänta av att finnas på plats i Stockholm kan det ofta finnas funktioner som mycket väl kan vara placerade på en annan ort. Det gäller exempelvis olika administrativa funktioner.

Det bör observeras att Landsbygdskommittén till stor del ser omlokalisering av statlig verksamhet som en åtgärd som kan stärka den lokala arbetsmarknaden i de delar av landet som har problem med sysselsättningen. Kommittén pekar också på att en omlokalisering från Stockholmsregionen kan sänka myndigheternas verksamhetskostnader, främst lokalkyrorna. Däremot för kommittén inte en diskussion om för- och nackdelar med en omlokalisering av statliga myndighetsfunktioner

82 SOU 2017:1.

83 Regeringskansliet (2017b).

utifrån andra perspektiv. Det kan exempelvis handla om att omlokaliseringar av statlig verksamhet bör vägas mot kraven på kompetens och effektivitet i myndighetsutövningen.

Statskontoret har pekat på att tillskottet av arbetstillfällen efter omlokaliseringar har blivit ungefär det antal som har flyttats till den mottagande orten. I en del fall har myndigheterna blivit de enskilt största arbetsgivarna i respektive region. Däremot har de omlokaliserade myndigheterna inte i någon större grad blivit noder i ett växande kluster av myndigheter.

Brottslighet och polisiär närvaro

Under 2015 uppgav drygt 13 procent av befolkningen att de blev utsatta för brott av typen misshandel, hot, sexualbrott, personrån, bedrägerier och trakasserier, det vill säga *brott mot enskild person*.⁸⁴ Det var en större andel än föregående år, men en återgång till ungefär samma nivå som uppmättes 2005. Polisregionerna i Stockholm och Syd tycks ha en större andel utsatta för brott mot enskilda och har sedan 2005 legat över riksgenomsnittet. Störst andel utsatta uppmättes 2015 i polisregion Syd (15,7 procent). De län som över tid haft en mindre andel utsatta personer är Gävleborg, Norrbotten, Dalarna och Värmland.

Brottskategorin *egendomsbrott mot hushåll* omfattas i den nationella trygghetsundersökningen av brottstyperna bostadsinbrott, bilstöld, stöld ur eller från fordon och cykelstöld. Andelen utsatta var under 2015 9,5 procent, jämfört med 9,1 procent föregående år.

Den övergripande trenden under senare år är ändå att andelen som utsätts för egendomsbrott har sjunkit sedan 2006, då andelen var 12,6 procent. Minskningen består främst av en sjunkande andel utsatta för stöld ur eller från fordon. Sett till utsattheten i länen har Jönköpings, Gotlands, Blekinge, Jämtlands och Norrbottens län haft en mindre andel utsatta än riksgenomsnittet under hela undersökningsperioden 2006 till 2015. Även andelen utsatta för egendomsbrott i Dalarnas, Värmlands, Västerbottens och Västernorrlands län har varit lägre än i riket i genomsnitt, utom några enstaka år. Sedan mätningarna började har andelen utsatta hushåll i Skåne och Örebro varit högre än genomsnittet i riket, och i Uppsala län har andelen varit högre än riksgenomsnittet de flesta åren.

84 Brottförebyggande rådet (2017d).

Brottsförebyggande rådets (BRÅ) analys av den nationella trygghetsundersökningen 2015 visar att utsattheten för samtliga brottstyper är störst i storstäder och större städer, och minst på landsbygden.⁸⁵ Personrån är den brottstyp där skillnaderna i utsatthet är störst och för bilstöld är skillnaden minst.

För brottstyperna misshandel, rån och bilstöld har skillnaderna mellan å ena sidan storstäderna och större städer och å andra sidan landsbygden minskat under de senaste tio åren. Minskningen beror främst på att utsattheten minskat i städerna, och därigenom närmat sig landsbygdens genomgående lägre nivåer. Utsattheten för sexualbrott har däremot ökat i storstäderna under senare år. Utsattheten för bedrägeri är störst i storstäder, men över tid har den ökat mest på landsbygden.

BRÅs analys visar också att otryggheten och oron för att utsättas för brott är störst i storstäder och större städer, och minst på landsbygden. Skillnaderna har dock minskat över tid.

BRÅ har även gjort en analys av brottsligheten i socialt utsatta områden i urban miljö.⁸⁶ Den avgränsning av områdena som BRÅ har gjort innebär att invånarna i de utsatta områdena utgör 6,7 procent av den vuxna befolkningen i riket. Analysen visar att andelen utsatta för både brott mot enskild person och egendomsbrott är större bland boende i socialt utsatta områden, i jämförelse med övriga urbana områden. Vad gäller utsatthet för brott mot enskild person har denna minskat under perioden 2006–2015 bland boende i socialt utsatta områden, både bland män och kvinnor.

Andelen otrygga är generellt sett större bland boende i socialt utsatta områden än bland boende i övriga urbana områden. Särskilt stor är skillnaden i fråga om otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet och om oro för överfall eller misshandel. Särskilt kvinnor i utsatta områden känner sig oroliga för att utsättas för brott kvällstid.

Brottsstrukturen i socialt utsatta områden karaktäriseras till stor del av andra typer av brott än de som fångas upp i den nationella trygghetsundersökningen. Utmärkande för brottsligheten i socialt utsatta områden är bland annat olika former av ordningsstörningar och öppen narkotikahandel. Vidare beskrivs ofta brott i kriminella nätverk och ut-

85 Brottsförebyggande rådet (2017a).

86 Brottsförebyggande rådet (2017b).

pressning av näringsidkare i lokalområdet som vanligt förekommande. Utsattheten för dessa typer av brott fångas inte upp inom den nationella trygghetsundersökningen och det är enligt BRÅ inte osannolikt att resultaten skulle bli annorlunda om andra mått på brottslighet hade funnits tillgängliga.

Som underlag för sina prioriteringar och olika typer av insatser använder Polismyndigheten en avgränsning av 23 särskilt utsatta områden, vilket är en ökning med åtta områden sedan 2015.⁸⁷ I Polismyndigheten i Region Stockholm finns sex områden, i Region Väst nio områden, i Region Syd fem områden, i Region Öst ett område, i Region Mitt ett område och i Region Bergslagen ett område. Flertalet områden är förortsområden i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Under senare år har det även tillkommit områden i Borås, Landskrona och Uppsala.

Den omfattande organisatoriska polisreform som genomförs sedan några år tillbaka har som centralt mål att polisen ska komma närmare medborgarna och i sitt arbete utgå från de lokala behoven. I praktiken har dock reformen än så länge inte lett till en förbättring av den lokala polisiära närvaron. Snarare har utvecklingen gått i motsatt riktning. I en promemoria inom Polismyndigheten 2016 anges att förflyttningen av operativa resurser till lokalpolisområdena skett i mycket begränsad omfattning.⁸⁸ Med tanke på det utökade uppdraget för lokalpolisområdena och de ökade ambitionerna att arbeta med de lokala problemen har den operativa förmågan snarast minskat. I fem av de sju polisregionerna har antalet poliser som arbetar med ingripandeverksamhet och brottsförebyggande arbete minskat, vilket innebär att förmågan att ingripa mot brott har utvecklats negativt under 2015. En betydande del av de resurser som varit avsedda för den lokala verksamheten har gått till nationella kraftsamlingar och utredningar av grova brott.

Vid de medborgardialoger som Polismyndigheten har genomfört är det en mycket vanlig synpunkt att det behövs en ökad polisen närvaro lokalt. Landsbygdskommittén har föreslagit att krav på maximal insatstid vid en allvarlig händelse ska införas för polisväsendet. Enligt kommittén är ett sådant krav särskilt viktigt för invånare i de glesare befolkade delarna av landet.

87 Dagens Nyheter (2017).

88 Polismyndigheten (2016).

Kultur

Det är en tydlig kulturpolitisk målsättning att alla ska ha möjlighet att delta i kulturella aktiviteter, oberoende av var i landet de bor. Myndigheten för kulturanalys har visat att tillgängligheten till kultur varierar mellan olika delar av Sverige.⁸⁹

Skillnader mellan stad och land gäller särskilt kultur som kräver fysisk närvaro som biobesök, biblioteksbesök samt scenkonst. Att bo i en storstad gör det mer sannolikt att ta del av professionell kultur. När det gäller lättillgänglig kultur och kultur som kan upplevas och skapas hemma är skillnaderna mellan stad och land mindre.

Befolkningsminskningen har inneburit att både kommersiella och offentliga kulturinstitutioner har blivit färre i glesbygdskommuner och i mindre tätorter. Biblioteksstatistiken visar att vart fjärde folkbibliotek har lagts ned under de senaste 20 åren och att öppettiderna har kortats. Mindre tillgänglighet till bibliotek har bidragit till att allt färre besöker bibliotek och ökade regionala skillnader.

Samtidigt sker en utveckling som ökar medborgarnas möjligheter att ta del av kultur i hela landet. Biografernas digitalisering och framväxten av nya digitala visningsformer för film ger möjligheter till ett ökat och mer flexibelt utbud i hela landet. Digitaliseringen av film har medfört att vilande biografer på mindre orter har kunnat öppnas igen. Trots att befolkningsunderlaget har tunnats ut i en del områden i Sverige saknar enbart sju kommuner kulturskola och antalet inskrivna elever har ökat under senare år. En annan positiv tendens är att studieförbundens verksamhet i de mindre kommunerna har ökat i omfattning.

5.5 Politiskt deltagande

Den statliga demokratiutredningen redovisade en bred genomlysning av tillståndet i den svenska demokratin i början av 2016 (SOU 2016:5). En huvudsats var att demokratin är stark, men att den politiska ojämligheten ökar.

Valdeltagandet i en representativ demokrati är den mest grundläggande formen av politiskt deltagande. När medborgarna känner ett förtroende för det politiska systemet är de också mer motiverade att delta

⁸⁹ Myndigheten för kulturanalys (2017).

i de allmänna valen. När valdeltagandet är högt kan olika gruppers intressen och åsikter bättre komma till uttryck i valresultaten och den faktiskt förda politiken.

Valdeltagandet i Sverige var som högst under perioden 1973 till 1982, då det översteg 90 procent. Efter valet 1982 sjönk valdeltagandet i stort sett i samtliga val fram till 2006. I de tre senaste riksdagsvalen, liksom i kommun- och landstingsvalen, har däremot valdeltagandet ökat. Valdeltagandet i riksdagsvalet 2014 var 85,8 procent och i kommun- och landstingsvalen några procent lägre. Valdeltagandet har också stigit i de två senaste Europaparlamentsvalen.

Valdeltagandet skiljer sig kraftigt mellan olika väljargrupper. Skillnaderna kan i stor utsträckning förklaras av socioekonomiska faktorer. Personer med hög inkomst röstar i större utsträckning än personer med låg inkomst. I riksdagsvalet 2014 var valdeltagandet 15 procent högre bland dem som hade eftergymnasial utbildning. Överlag är utbildning den faktor som har störst betydelse för valdeltagandet.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är mer påtagliga i de väljargrupper vars valdeltagande är lägre än genomsnittet.

Valdeltagandet i riksdagsvalen bland utrikes födda svenska medborgare är betydligt lägre än bland inrikes födda. I riksdagsvalet 2014 var det 72 procent av de utrikes födda som röstade, medan valdeltagandet bland inrikes födda var 89 procent.⁹⁰ Det finns emellertid vissa skillnader i valdeltagande mellan olika grupper av utlandsfödda. Således har svenska medborgare med ursprung i Norden, Nordamerika, Oceanien och Latinamerika högre valdeltagande än utlandsfödda i Afrika eller Asien.

Valdeltagandet varierar mellan olika kommuntyper och valdistrikt. Stora kommuner, i synnerhet i storstäderna och de kommuner som gränsar till dessa, hade ett något högre valdeltagande i 2014 års riksdagsval än mindre kommuner. I Europaparlamentsvalet var däremot skillnaderna mellan olika kommuntyper mer påtagliga; skillnaden mellan storstäder och glesbygdskommuner var nära 15 procent.

Skillnaden i valdeltagande mellan olika valdistrikt är tydligare än den mellan kommuner. Skillnaderna mellan de valdistrikt i Stockholm som hade högst och lägst valdeltagande var 45 procentenheter i riksdagsvalet

90 Bevelander et al (2017).

2014. I Europaparlamentsvalet röstade endast 20,9 procent av de röstberättigade i det valdistrikt som hade lägst valdeltagande i hela Sverige, Ronna i Södertälje. Gemensamt för de valdistrikt i Sverige som hade lägst valdeltagande i Europaparlamentsvalet var att de hade låg medelinkomst och att över 50 procent var utrikes födda.

Det politiska engagemanget mellan valen är en väsentlig del av demokratin. Det kan handla om ett formellt medlemskap i ett politiskt parti eller en ideell förening. Men det kan också handla om att ta kontakt med förtroendevalda eller på annat sätt medverka i olika aktiviteter, exempelvis skriva på upprop eller demonstrera, i syfte att påverka politiska beslut. Både undersökningar som SOM-institutet och SCB har gjort visar att omfattningen av den politiska aktiviteten i samhället har varit på en konstant nivå under 2000-talet.

Det är en relativt begränsad grupp i samhället som är villig att aktivt engagera sig mellan valen för att påverka politiska beslut.

SOM-institutet har visat att det finns vissa geografiska skillnader både i synen på demokratin och när det gäller den egna förmågan att påverka politiska beslut.⁹¹ Särskilt de som bor i ren landsbygd skiljer ut sig som en särskild grupp i SOM-institutets undersökningar. Således är denna grupp mer missnöjd med demokratin – både i kommunen, landstinget eller regionen, i Sverige som helhet och inom EU. Gruppen landsbygdsboende skiljer dock ut sig genom att anse sig ha större möjligheter att påverka politiska beslut i kommunen än övriga grupper.

Andelen som är mycket eller ganska intresserad av politik är lägre på landsbygderna. Här diskuteras dessutom politik mer sällan än i de större städerna och storstäderna. Däremot är andelen som är medlem i ett politiskt parti störst i landsbygderna (10 procent) jämfört med storstäderna (5 procent).

Det finns tydliga skillnader mellan storstäderna och landsbygden när det gäller förtroendet för de centrala samhällsinstitutionerna. Således är andelen personer i storstäderna som säger sig ha förtroende för regeringen 35 procent, medan den på landsbygden är 26 procent. Förtroende för riksdagen finns bland 32 procent i storstäderna och 22 procent på landsbygden. En av de tydligaste skillnaderna mellan stad och land gäl-

91 Arkhede et al.

ler synen på EU. Andelen positiva till EU är 45 procent i storstäderna och 29 procent på landsbygden.

En rimlig tolkning av de redovisade resultaten är att skillnaderna mellan stad och land har att göra med hur mycket makt man känner att man har. Avståndet till makten är större på landsbygden. Stadsbor och landsbygdsbor har väldigt olika livsvillkor och det genererar skillnader i åsikter och politiska preferenser. Vidare kan det inte uteslutas att den högre utbildningsnivån bland dem som bor i städerna ger en större tillit till möjligheten att påverka samhällets utveckling och ha förtroende för samhällets institutioner.

Demokratiutredningen säger följande: ”Det finns en risk att individer boende i socioekonomiskt utsatta områden upplever att de inte kan påverka sin situation genom att delta, rösta eller organisera sig politiskt. Känslan av att sakna möjligheter att förverkliga sina livschanser i kombination med avsaknad av möjligheter att föra sin talan och bli lyssnad till leder till frustration och vanmakt. Människor som har upplevelser av vanmakt kan lättare utnyttjas av kriminella grupperingar eller av politiska och religiösa extremrörelser. Frustration kan också leda till social oro i form av vandalisering, stenkastning och våld. Sammantaget kan detta utgöra en utmaning för demokratin.”

6. Politik för ett sammanhållet Sverige

DEN GJORDA GENOMGÅNGEN visar otvetydigt att det i Sverige finns betydande skillnader mellan olika platser när det gäller människors möjligheter. En del av dessa skillnader skulle ha varit större om inte den nationella politiken hade varit inriktad på att utjämna sådana skillnader i bebyggelsestruktur, skattekraft och demografi som de enskilda kommunerna, lands-tingen och regionerna har svårt att själva påverka, åtminstone på kort sikt.

Men en del av skillnaderna i levnadsvillkor mellan olika platser beror på att den nationella politiken har förhållit sig passiv och inte agerat med tillräcklig kraft för att komma till rätta med vissa av de problem som samhällsutvecklingen har givit upphov till. Det är min övertygelse att den nationella politiken, i samspel med politiken på lokal och regional nivå, behöver bli mer aktiv och styrande för att inte den geografiska polarisering som karaktäriserar vårt land ska bli ännu större och därmed ännu mer cementerad. För att tilltron till det politiska systemet inte ska erodera krävs det nu att politiken visar sin förmåga att lösa samhällsproblem som hittills varit försummade.

Den föregående analysen har visat att människors levnadsvillkor både i glesbygder och i socialt utsatta bostadsområden i det urbana Sverige behöver bli föremål för ökade politiska insatser. Det finns stora likheter mellan dessa områden. En likhet är att den generella nationella politiken inte har tagit tillräckligt stor hänsyn till områdenas särskilda förutsättningar. Därför behövs mer riktade insatser både för att öka sysselsättningen och skapa en mer likvärdig skola och samhällsservice. Samtidigt är det väsentligt att utforma åtgärderna så att de utgår från de speciella villkor som gäller i varje enskild kommun och varje stads- eller kommunedel. En sådan lokal anpassning kan inte göras utan att staten har ett nära samarbete med varje berörd kommun.

För att den negativa utvecklingen i glesbygderna och de socialt utsatta bostadsområdena i det urbana Sverige ska brytas krävs det en samordning av insatser inom flera samhällsområden. Strategiska politikområden är näringspolitik, infrastrukturinvesteringar, arbetsmarknadspolitik,

utbildningspolitik, samhällsservice, bostadspolitik samt demokrati och medverkan av det civila samhället.

Jag vill särskilt peka på tre områden där den nationella politiken behöver bli tydligare och mer kraftfull:

- Statens ansvar för likvärdig service inom vård, skola och omsorg samt tillgång till bra bostäder till en rimlig kostnad i hela landet.
- En sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd i Sveriges landsbygder.
- Åtgärder för att bryta bostadssegregationen och motverka dess konsekvenser.

6.1 Statens ansvar för likvärdig service inom vård, skola och omsorg samt tillgång till bra bostäder till rimliga kostnader i hela landet

De prognoser som SKL tagit fram för kommunernas och landstingens och regionernas ekonomi visar att den kommunala sektorn behöver tillföras 59 miljarder till år 2021.

Omfattningen av resurstillskottet är beroende av den ekonomiska utvecklingen, hur livsarbetstiden utvecklas och hur hälsotillståndet blir för de äldre. Även kommunernas egna ansträngningar att öka produktiviteten i sin verksamhet har stor betydelse för hur stort resursgapet inom den kommunala sektorn blir. Regeringen och SKL gör olika bedömningar av hur den ekonomiska utvecklingen påverkar behovet av resurstillskott till den kommunala sektorn under de närmaste åren.

I budgetpropositionen för 2018 har regeringen utlovat ökade generella statsbidrag till kommunerna (10 miljarder kronor från och med 2020) och ökade riktade statsbidrag till skolan (2 miljarder kronor) och sjukvården (5,5 miljarder kronor). Trots dessa tillskott täcks inte mer än hälften av de av SKL prognostiserade underskotten inom den kommunala sektorn under åren fram till 2020.

Att låta kommunerna och landstingen ensam klara den resterande finansieringen av välfärdstjänsterna genom att höja kommunalskatterna skulle leda till negativa fördelningsmässiga konsekvenser i de kommuner och landsting som redan har en hög skatt. Sett från jämlikhetssynpunkt finns det snarare anledning att pröva möjligheten att sänka kommunalskatterna, eftersom skillnaderna är stora i dag.

Staten behöver ta ett ökat ansvar för välfärdstjänsternas finansiering i kommuner och landsting både på kort och lång sikt. Staten kan på ett annat sätt än enskilda kommuner och landsting påverka de förutsättningar som skapar resurser för välfärden, exempelvis ekonomisk utveckling, pensionssystem och sysselsättning. I den mån den offentliga sektorn behöver öka sina intäkter har dessutom staten tillgång till betydligt fler skattebaser än kommuner och landsting, exempelvis inkomstskatt, bolagsskatt, moms, arbetsgivaravgifter och miljöskatter.

Staten har hittills tagit ett stort ansvar för att de ekonomiska resurserna utjämnas mellan kommuner och mellan landsting och regioner. Det har skett genom att staten har lagt fast ett kommunalt utjämningsystem och genom att staten också bidrar finansiellt till det. Tack vare utjämningsystemet har skillnaderna i kvalitet när det gäller vård, skola och omsorg mellan landets olika delar kunnat begränsas till en rimlig nivå.

Det kommunala utjämningsystemet bör även i framtiden spela en central roll för att välfärden ska kunna vara likvärdig i hela landet. Det är önskvärt att kommunerna själva finansierar utjämnningen av strukturella kostnader inom systemet. Om det inte är möjligt att genomföra en mer omfattande omfördelning inom det kommunala utjämningsystemet, måste staten vara beredd att skapa ett riktat ekonomiskt stöd till de kommuner som står inför de största utmaningarna till följd av de demografiska förändringarna.

Särskilt byggandet av hyresbostäder till rimliga kostnader behöver öka kraftigt i hela landet. Det förefaller som om det nyligen införda ekonomiska stödet för byggandet av just hyresbostäder kommer att ha avsedd effekt. Det innebär i så fall att det blir lättare särskilt för unga, nyanlända och äldre att kunna hyra en bostad. Det kan emellertid behövas även andra insatser för att öka byggandet av hyresrätter. Det handlar exempelvis om att kommunerna använder sina markinnehav för att ställa krav på byggherrarna att bygga en viss andel hyresbostäder. Denna typ av styrning av upplåtelseformerna i vissa projekt skulle kunna kombineras med ett garantisystem, varigenom kommunerna tar en del av den ekonomiska risken med att genomföra socialt motiverade bostadsbyggnadsprojekt.

Men staten behöver ta ansvar för ytterligare åtgärder som leder till att fler kan efterfråga bostäder till en rimlig kostnad. I det tidigare stat-

liga finansieringssystemet ersatte statliga topplån med subventionerade räntor eget kapital. Därigenom blev subventionen av kostnaderna för eget kapital omfattande och hyrorna kunde hållas låga. Detta system blev så småningom mycket dyrt för staten och det avvecklades. Det finns emellertid anledning att på nytt diskutera statens roll i finansieringen av bostadsbyggandet, både av egnahem, bostadsrätter och hyresbostäder. Med målet att bygga över 70 000 nya bostäder per år krävs en omfattande kapitalinsats för att förverkliga målet, sannolikt 200 miljarder per år. Det bör undersökas om statliga topplån skulle kunna sänka kostnaderna för bostadsbyggandet och därigenom bidra till att de bostadspolitiska målen kan nås.

6.2 En sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd i Sveriges landsbygder

Staten har ett ansvar för att långsiktigt skapa goda förutsättningar för arbete, boende och välfärd i de delar av landet som har minskat sin befolkning under många decennier. Den hittillsvarande landsbygdspolitiken inom EU har inte varit tillräckligt kraftfull för att motverka den ökande klyftan mellan städer och landsbygder. Därför behöver staten ta ett samlat grepp om landsbygdernas utveckling och överväga hur nationella åtgärder kan komplettera de insatser som fortsättningsvis kommer att göras inom EUs landsbygdsprogram. Det kan i det sammanhanget vara värt att studera hur Norge under många år har givit stöd till näringslivet i olika delar av landet genom att differentiera arbetsgivaravgifterna och att främja kommunernas arbete med näringslivsfonder (finansierade med vattenkraftsmedel).⁹²

Hur en sammanhållen landsbygdspolitik ska utformas har utretts och diskuterats allt mer på den politiska nivån.⁹³ De förslag som redovisas i det följande utgår i betydande delar från förslagen i den parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande.

Den globala ekonomins utveckling och den kraftiga urbaniseringen har givit många landsbygdskommuner sämre förutsättningar för ekonomisk utveckling än kommuner i den växande delen av landet. Men det finns ändå en potential för ökad företagsamhet och sysselsättning också

⁹² Tillväxtanalys (2016).

⁹³ SOU 2017:1.

i landsbygderna. Det kan handla om att i ökad utsträckning utnyttja skogen för en övergång till en biobaserad och fossilfri samhällsutveckling. Den inhemska livsmedelsproduktionen bör kunna öka. Men det kan också handla om att stimulera en redan växande besöksnäring och att ytterligare öka uttaget av mineraler.

När bankerna inte vågar ta risker måste staten ställa upp med det nödvändiga investeringskapitalet. Statens näringspolitiska insatser bör i ökad utsträckning fokusera på de allra mest avlägsna delarna av Sverige, där också utmaningarna är som störst. För att stimulera företagsamheten kan det vara skäl att pröva den norska lösningen med differentierade arbetsgivaravgifter.

Men staten behöver även i andra avseenden ta ett ansvar där marknadskrafterna kommer till korta. Det handlar då om att staten bör investera, tillsammans med kommuner och regioner, i bredbandsutbyggnad även utanför tätortsområdena och bidra till att både företagen och den offentliga sektorn kan få tillgång till den kompetens som är nödvändig för att utveckla och attrahera kunskapsintensiva verksamheter i landsbygderna.

Under de senaste decennierna har staten dragit sig tillbaka från många landsbygdsområden och därigenom gjort det svårare för medborgarna och företagen i dessa delar av landet att få en personlig kontakt med myndighetsföreträdare. Det "samhällskontrakt" som stipulerar att alla ska ha tillgång till grundläggande service har försvagats och därför behöver staten öka sin närvaro i landsbygderna. En ökad närvaro skulle kunna åstadkommas genom att flera myndigheter än i dag skapar gemensamma servicecentra med de grundläggande funktionerna skatt, socialförsäkring och arbetsförmedling i hela landet, nära medborgarna.

En omlokalisering av vissa typer av statlig verksamhet skulle också aktivt kunna bidra till att arbetsmarknaden i många landsbygdsområden blir mer diversifierad, samtidigt som staten fysiskt skulle bli mer närvarande i dessa områden.

6.3 Åtgärder för att bryta bostadssegregationen och motverka dess konsekvenser

Vi har i det föregående visat att särskilt den etniska bostadssegregationen har ökat under de senaste decennierna. Det innebär att ett antal bostadsområden i de större stadsregionerna och i en del mindre kom-

muner har fått en allt mer ensidig sammansättning, med invånare som i allt väsentligt är födda i eller har sin bakgrund i andra länder. Samtidigt visar ett antal studier att bostadssegregationen även är socioekonomisk, vilket innebär att de som bor i etniskt segregerade områden ofta har lägre sysselsättningsgrad, högre arbetslöshet, är mer trångbodda, har lägre utbildning, är mer utsatta för brottslighet och har en lägre grad av deltagande i demokratiska processer. Om inte dessa brister åtgärdas kommer detta att leda till att polariseringen och de sociala spänningarna mellan olika grupper i det svenska samhället accentueras.

För att vända utvecklingen behövs samordnade insatser inom ett flertal politikområden. Det är naturligt att staten tar ett övergripande ansvar, på så sätt som nu sker, för att det tas fram åtgärdsprogram för de socialt mest utsatta områdena med insatser inom de områden som är mest prioriterade.

Kommunerna och landstingen och regionerna har givetvis en viktig roll för att identifiera de största bristerna och genomföra sådana åtgärder som faller inom det kommunala ansvarsområdet. De allmännyttiga bostadsföretagen har en strategisk roll i utvecklingen av bostadsområdena genom att de ofta är den största fastighetsägaren i området.

Både staten, de kommunala och landstingskommunala institutionerna samt näringslivet i form av banker och butiker behöver på nytt öka sin närvaro i de socialt utsatta bostadsområdena.

Det kommer att krävas ökade ekonomiska resurser för att komma till rätta med de problem som finns i de socialt mest utsatta bostadsområdena. Men ökade satsningar på kort sikt kan ses som investeringar som kommer att bära frukt på lång sikt; om exempelvis skolresultaten kan höjas kommer detta på längre sikt att innebära att fler kommer att arbeta och betala skatt och att färre kommer att behöva arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd.

I det följande ges en del exempel på åtgärder som bör vara prioriterade i de socialt mest utsatta bostadsområdena utifrån den probleminventering som har gjorts i det föregående:

Om ambitionen är att minska den etniska segregationen i boendet krävs det att miljonprogramområdena görs mer attraktiva för andra än de mest resurssvaga. Det finns olika sätt att göra boendet i miljonprogramområdena mer attraktivt. Ett sätt är att höja standarden i de befintliga

lägenheterna. Ett annat sätt är att skapa bostäder med fler upplåtelseformer inom miljonprogramområden, både bostadsrätter och egnahem. Områdena kan också göras attraktivare genom att ges en annan arkitektonisk utformning med förtätning, en ökad blandning av arbetsplatser och bostäder samt en större variation i bebyggelsens gestaltning.

Bostadssegregationen bör också kunna brytas genom att attraktiva områden kompletteras med hyresbostäder som kan efterfrågas av hushåll i normala inkomstlägen.

Utmärkande för brottsligheten i de socialt mest utsatta bostadsområdena är bland annat förekomsten av kriminella nätverk och utpressning av näringsidkare i området, ordningsstörningar, bilbränder samt öppen narkotikahandel. En större andel av dem som bor i dessa områden känner sig mer oroliga att utsättas för brott och blir också mer utsatta för brott.

Att minska brottsligheten i de socialt mest utsatta bostadsområdena är nödvändigt både för dem som bor i områdena och för att höja bostadsområdenas attraktionskraft. För att kunna förebygga brottslighet och ingripa då brott har begåtts behöver polisen öka sin närvaro i de mest utsatta bostadsområdena. Denna utveckling har inletts genom att Polismyndigheten under senare år har gjort en avgränsning av 23 särskilt utsatta områden som underlag för sina prioriteringar och olika typer av insatser. Det är väsentligt att Polismyndighetens insatser följs upp kontinuerligt och att det finns en beredskap för att vid behov öka insatserna.

Skolresultaten är sämre i de socialt mest utsatta bostadsområdena. De ökade resultatskillnaderna mellan olika skolor beror till en betydande del på att elever med utländsk och svensk bakgrund i allt större utsträckning går i olika skolor

Det torde på kort sikt vara svårt att radikalt förändra skolornas elevsammansättning. Däremot är det möjligt även i det korta perspektivet att styra tilldelningen av resurser så att alla skolor ges förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning som möter elevernas förutsättningar och behov. Både staten och kommunerna har ett ansvar för att det skapas likvärdiga förutsättningar för en likvärdig utbildning i alla bostadsområden, från förskola till gymnasium.

I de socialt mest utsatta bostadsområdena är det väsentligt att förskolans roll i ökad utsträckning inriktas på att verka socialt utjämnande genom att ta barns olika uppväxtmiljöer i beaktande. En viktig målsätt-

ning för grundskolan i dessa områden är att ge alla elever de kunskaper som behövs för att ge behörighet till gymnasiestudier. En målsättning för gymnasieskolan bör vara att särskilt underlätta för ungdomar att få slutbetyg som kan göra det möjligt att fortsätta med eftergymnasial utbildning.

Det har under de senaste årens högkonjunktur i Sverige blivit lättare även för nyanlända att få arbete. Trots detta är sysselsättningsgraden lägre och arbetslösheten högre i många socialt utsatta bostadsområden.

Långtidsarbetslösheten är särskilt omfattande. Staten, kommunerna, landstingen och regionerna har ett gemensamt ansvar för att i ökad utsträckning lokalisera arbetsplatser till de socialt mest utsatta bostadsområdena. Vidare har Arbetsförmedlingen en viktig roll för att vara fysiskt närvarande i områdena för att kunna ge varje arbetssökande individ det stöd som denne behöver för att komma i arbete.

Det låga valdeltagandet i de socialt mest utsatta bostadsområdena är djupt oroväckande, eftersom det bär vittnesbörd om en utbredd maktlöshet. Även om det låga valdeltagandet till stor del beror på socioekonomiska faktorer som inkomst och utbildning, finns det anledning att peka på behovet av att de boende i dessa områden i ökad utsträckning involveras i de demokratiska processerna, både när det gäller områdenas förvaltning och förändring och i de mer övergripande politiska processer som sker på kommunal och nationell nivå. Det finns anledning att på nytt erinra om den statliga Demokratiutredningens konstaterande att "människor som har upplevelser av vanmakt kan lättare utnyttjas av kriminella grupperingar eller av politiska och religiösa extremrörelser".

Det civila samhällets organisationer spelar en viktig roll i demokratin. I socialt utsatta områden kan det civila samhället ses som särskilt viktigt då de till viss del kan kompensera för frånvaron av andra typer av resurser. Det är dock problematiskt att medlemskapet i föreningslivet uppvisar en långsiktig minskning i Sverige, samtidigt som det är mer sällsynt förekommande bland personer uppväxta utanför Sverige jämfört med personer som växt upp i Sverige. Trots detta är det angeläget att samhället samarbetar med det civila samhället i de socialt utsatta bostadsområdena.

7. Källförteckning

- Aldén, Lina och Hammarstedt, Mats (2016), Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad. Rapport 2016:1
- AgriFood economics centre (2016), Vem stannar kvar? Närhet till högskola och val av bostadsort. 2016:3
- Andersson, L F (2011), Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting. Umeå universitet
- Andersson, Roland (2000), Etnisk och socioekonomisk segregation 1990–1998. Ingår i SOU 2000:37
- Arkhede, Sofia och Oscarsson, Henrik (red.) Svenska demokratitrender 1986–2015. SOM-institutet
- Arbetsförmedlingen (2016), Globaliseringens effekter på lokala arbetsmarknader i Sverige
- Arena för tillväxt och SWECO (2016). Sveriges nya geografi
- Bevelander, Pieter och Språng, Mikael (red.). Valdeltagande och representation – om invandring och politisk integration. Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:12) rapport 2017:7
- Boverket (2014), Etableringshinder på bostadsmarknaden. Rapport 2014:33
- Boverket (2015), Boendesituationen för nyanlända. Rapport 2015:40
- Boverket (2016a), Boende till rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme. Rapport 2016:11
- Boverket (2016b), Trångboddheten i storstadsregionerna. Rapport 2016:28
- Boverket (2017a), Indikatorer nummer 1/2017. Förväntningar om fortsatt ökat bostadsbyggande
- Boverket (2017b), Bostadsmarknadsenkäten 2017
- Brottsförebyggande rådet (2017a), Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015. Rapport 2017:5
- Brottsförebyggande rådet (2017b), Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö. Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen. Rapport 2017:7

- Brottsförebyggande rådet (2017c), Stockholm och Skåne har högst andel brottsutsatta. Pressmeddelande den 19 januari
- Brottsförebyggande rådet (2017d), Nationella trygghetsundersökningen 2006–2016. Regionala resultat 2017
- Böhlmark, Anders, Holmlund, Helena och Lindahl, Mikael (2015), Skolsegregation och skolval. Rapport IFAU 2015:5
- Dagens Nyheter (2016), "Flykten från förorten – Hamnar i ingenmansland". Intervju med professor Mats Franzén. 21 februari 2016.
- Dagens Nyheter (2017), Fler stadsdelar särskilt utsatta – trots insatser. 12 juni 2017
- Dagens samhälle (2016), 12 maj 2016
- Dagens Samhälle (2017), Hög omsorgsnota ger inte nöjdare brukare. Nr 31/2017
- Dobbs, Richard, Manyika, James and Woetzel, Jonathan (2015), No Ordinary Disruption. The Four Global Forces Breaking All The Trends. Public Affairs New York
- Grönkvist, Hans och Niknami, Susan (2017), Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund. Rapport 2017:3
- Häggroth, Sören & Andersson, Lars M (2015), Kan välfärden räddas? Premiss förlag
- Häggroth, Sören (2016), En bärkraftig kommunstruktur. Rapport publicerad av Kommuninvest
- Häggroth, Sören (2017), Demografin och framtidens välfärd. Ingår i antologin Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling (redaktörer Josefine Syssner, Sören Häggroth och Ulf Ramberg)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2016), De viktigaste iakttagelserna inom IVOs tillsyn och tillståndsprövning för verksamhetsåret 2016
- IFAU (2015), Boendesegregation, skolsegregation, fritt skolval och familjebakgrundens betydelse
- Johansson, Jörgen och Holmquist, Mats (2017), Artikel i Dagens samhälle juni 2017
- Kansliet för strategisk analys, Utrikesdepartementet (2014), Strategiska trender i globalt perspektiv 2025: En helt annan värld?
- Karbownik, Krzysztof och Martinson, Sara (2014), Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden. IFAU, Rapport 2014:11

- Konjunkturinstitutet (2017), Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna. Specialstudier nr 54
- Kölegård Stjärne, Maria, Fritzell, Johan, Brännström, Lars, Estrada, Felipe och Nilsson, Anders (2007), Boendesegregationens utveckling och konsekvenser. Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3 2007
- Läraryrket (2017), Sverige behöver fler lärare
- Malmberg, Bo, Wimark, Thomas, Turunen, Jani och Axelsson, Linn (2016), Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling. Delegationen för Migrationsstudier rapport 2016:8
- Mobjörk, Malin och Simonsson, Louise (2011), Klimatförändringar, migration och konflikter: samband och förutsägelser. Totalförsvarets Forskningsinstitut
- Myndigheten för kulturanalys (2017), Kulturanalys 2017. En lägesredovisning i relation till de kulturpolitiska målen. Rapport 2017:2
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2014), En mer jämlik vård är möjlig. Analys av omotiverade skillnader i vård, behandling och bemötande. Rapport 2014:7
- Proposition 2017/18:1. Utgiftsområde 23
- Polismyndigheten (2016). Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015. PM inom Rikspolischefens kansli
- Regeringskansliet (2017a). Promemoria: Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025
- Regeringskansliet (2017b), Regeringen gör hela Sverige-satsning på 1,2 miljarder kronor i budgeten. Pressmeddelande 7 september 2017
- Riksrevisionen (2014), Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? Rapport 2014:22
- Skolverket (2012), Likvärdig utbildning i svensk grundskola? Rapport 374
- Skolverket (2014), TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9. Rapport 408/2014
- Skolverket (2016a), Likvärdig utbildning i svensk grundskola? 28 juni 2016
- Skolverket (2016b), PM: Barn och personal i förskolan hösten 2016
- Skolverket (2016c), PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik
- Skolverket (2017), Stora skillnader i gymnasiebehörighet mellan elevgrupper. Pressmeddelande 28 september 2017

Socialstyrelsen (2006), Social rapport 2006
Socialstyrelsen (2016), Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2016
Socialstyrelsen (2017a), Bättre vård och hälsa – men skillnader kvarstår.
Pressmeddelande 24 januari 2017
Socialstyrelsen (2017b), Regionala variationer i vårdkonsumtion.
SOU 2007:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Ansvarskommitténs slutbetänkande
SOU 2015:101. Demografins regionala utmaningar. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015
SOU 2016:5. Låt fler forma framtiden!
SOU 2016:77. En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning
SOU 2017:1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd
SOU 2017:35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet
Statskontoret (2013), En omreglerad apoteksmarknad. Rapport 2013:7
Statskontoret (2016), Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag. Rapport 2016:8
Stiftelsen för strategisk forskning (2014), Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige
Sveriges Kommuner och Landsting (2014), Hur olika får det bli? Slutrapport från Programberedningen 2014
Sveriges Kommuner och Landsting (2016a), Öppna jämförelser: grundskola 2016
Sveriges Kommuner och Landsting (2016b), Öppna jämförelser: gymnasieskola 2016
Sveriges Kommuner och Landsting (2016c), Öppna jämförelser: vård och omsorg om äldre 2016
Sveriges Kommuner och Landsting (2016d), Öppna jämförelser: hälso- och sjukvård 2016
Sveriges Kommuner och Landsting (2017a), Ekonomirapporten maj 2017
Sveriges Kommuner och Landsting (2017b), Ekonomirapporten oktober 2017
Tand- och läkemedelsförmånsverket (2015), Redovisning av uppdrag att följa upp och utvärdera statsbidrag till apotek i glesbygd

- Tillväxtanalys (2015a), Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service i landets olika regioner. Rapport 2015:4
- Tillväxtanalys (2016), Landsbygds politik och landsbygdssäkring i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada. PM 2016:11
- Tillväxtanalys (2015b), Tillgång till grundläggande betaltjänster – slutrapport. Rapport 2015:20
- Universitets- och kanslersämbetet (2016), Färre påbörjar utbildning. Rekruttering till högre utbildning från Sveriges län och kommuner. Statistisk analys 2016-08-31/7
- Universitets- och kanslersämbetet (2017), Årsrapport 2016
- Vetenskapsrådet (2015), En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer

Rapporter i serien

1. Vad betyder arbetsinkomsterna för ojämlikheten?
ISBN 978-91-566-3326-3
2. Jämlikhet och tillväxt
ISBN 978-91-566-3327-0
3. Program för en jämlik skola
ISBN 978-91-566-3328-7
4. Högerpopulismen och jämlikheten
ISBN 978-91-566-3329-4



Denna rapport visar att det finns betydande skillnader mellan olika platser i Sverige när det gäller människors möjligheter och livsvillkor. Det gäller centrala områden som arbete, bostäder, utbildning, offentlig service och politiskt deltagande. Människors levnadsvillkor både i glesbygder och i socialt utsatta bostadsområden i det urbana Sverige behöver få större uppmärksamhet. Den nationella politiken, i samspel med politiken på lokal och regional nivå, behöver bli mer aktiv och styrande för att inte den geografiska polarisering som karaktäriserar vårt land ska bli ännu större.

Författaren Sören Häggroth är filosofie doktor i statsvetenskap och tidigare generaldirektör för Fortifikationsverket samt statssekreterare i Finansdepartementet.

Mars 2018

ISBN 978-91-566-3330-0

www.lo.se

