

Kris och politik mot segregation: Generella eller selektiva åtgärder?

Nazem Tahvilzadeh



EXTERNA PERSPEKTIV

Delegationen mot segregation har gett bland annat forskare samt företrädare för myndigheter, kommuner, näringsliv och civilsamhällesorganisationer möjlighet att ge sina perspektiv på relationen mellan segregation och covid-19. Det är artikel-författarna som själva står för innehållet.

Denna artikel ingår i Delegationen mot segregations artikelserie. Hitta fler artiklar i serien på <https://www.delmos.se/kunskap/>.

Diarienummer: 2020-4.1.1-351/81
Publikationen består av 28 sidor.
Artikeln publicerades i mars 2021.

Layout
Global Reporting

Innehåll

1	Inledning	6
1.1	Segregation och ojämlikhet går hand i hand	6
2	Covid-19-pandemin och segregation: ojämlik hälsa och sårbarhet	8
2.1	Direkta konsekvenser av pandemin: smittspridning, sjuklighet och dödlighet	9
2.2	Indirekta konsekvenser: ekonomiska och politiska kriser	11
3	Politik mot segregation i covid-19-pandemins spår	13
3.1	Krispolitik: strid ström av "förortsluft"?	14
3.2	Att avskaffa "utsatta områden" på fem år	15
3.3	Ett Sverige utan utsatta områden om tio år	17
4	Generella eller selektiva insatser mot segregation?	18
4.1	Sambandet mellan kriser och selektiva åtgärder i "förorten"	18
4.2	Vilken funktion har förortspolitikerna?	20
5	Avslutande diskussion	24
6.	Referenser	25

EXTERNA PERSPEKTIV

ARTIKELSERIE | 13

Artikelförfattare:



NAZEM TAHVILZADEH

Nazem Tahvilzadeh är lektor i statsvetenskap vid Malmö universitet. I femton år har han forskat om politik och offentlig organisering i städer och kommuner. Han har studerat styrningen av och politiska utmaningar i städer med fokus på bland annat mångfald, hållbar utveckling, segregation, ojämlikhet och demokrati i flera projekt. Han har också genomfört flera utredningar och utvärderingar i samverkan med kommuner och myndigheter.

E-post: nazem.tahvilzadeh@mau.se

EXTERNA PERSPEKTIV

Delegationen mot segregation har gett bland annat forskare samt företrädare för myndigheter, kommuner, näringsliv och civilsamhällesorganisationer möjlighet att ge sina perspektiv på relationen mellan segregation och covid-19. Det är artikel-författarna som själva står för innehållet.

Denna artikel ingår i Delegationen mot segregations artikelserie. Hitta fler artiklar i serien på <https://www.delmos.se/kunskap/>.

Kris och politik mot segregation: Generella eller selektiva åtgärder?

Nazem Tahvilzadeh

Kriser fungerar som formativa politiska moment som kan förvärra eller minska rådande ojämlikheter. Vi vet att covid-19-pandemins direkta och indirekta konsekvenser drabbar utsatta grupper mest. Påföljande politiska kriser riskerar att ytterligare förstärka segregationens ojämlikheter genom att "utsatta områden" pekats ut som syndabockar för olika samhällsproblem. Även om det är angeläget med politik mot segregation, är det viktigt att genomlysna olika selektiva politiska åtgärder riktade mot "utsatta områden" eftersom de riskerar att förvärra redan utsatta gruppers levnadsvillkor.

1 Inledning

Redan före covid-19-pandemin präglades det politiska och offentliga samtalet av överdriven och ensidig negativ uppmärksamhet på problem som kriminalitet, organiserad brottslighet och social oro i ”utsatta områden”. I denna problembild, som riskerar att förstärkas i samband med de kriser som följer av pandemin, definieras segregation som ett problem avgränsat och lokaliserat till ett antal ”utsatta områden”. Politik mot segregation tenderar då att formuleras som selektiva åtgärder i dessa områden. I denna artikel diskuteras och problematiseras denna form av politik mot segregation i jämförelse med åtgärder av generell art som fokuserar på att undanröja segregationens orsaker och konsekvenser genom övergripande reformer. Selektiva och generella åtgärder för att motverka segregation och dess negativa konsekvenser för individen och samhället behöver inte stå i något motsatsförhållande. Den pågående pandemin och de kriser som denna riskerar att utlösa kan orsaka politiska reaktioner som ytterligare stigmatiserar vissa bostadsområden som orsaker till och nav för samhällsproblem. Om vi med begreppet segregation förstår en samhällsutveckling som alltmer präglas av en rumslig åtskillnad mellan vita och icke-vita medborgare och invånare på grundval av inkomstskillnader, är det angeläget att med forskningsgrundade perspektiv genomlysas organiseringen av politik mot segregation. Utgångspunkten här är att segregation innebär en rumslig åtskillnad mellan människor som en konsekvens av ojämlikheter i samhället. Det är därför särskilt viktigt att i kölvattnet av covid-19-pandemin beakta att befintliga ojämlikheter riskerar att förstärkas och att detta kommer att ha direkta och indirekta konsekvenser för olika grupper utifrån bostadsort, inkomster och position i samhället.

1.1 Segregation och ojämlikhet går hand i hand

Den urbana segregationens uttryck och mönster i västerländska demokratier bidrar enligt forskningen till att befintliga ojämlikheter i samhället försumsligas genom att begränsa resurssvaga gruppers nätverk, rörelser och kontakter med det omgivande samhället.¹ Segregation betyder rumslig åtskillnad och är en social polarisering mellan rika och fattiga, mellan vita och icke-vita, invandrade och infödda; den är befintlig och förvärras över tid.² Orsakerna har i huvudsak att göra med bosättningsmönster som beror på befintliga inkomsthierarkier, tillgång till och pris på bostäder och dessas upplåtelseformer, separeringen av upplåtelseformerna i den urbana geografin, samt det anseende som vissa stadsdelar uppfattas ha.³ Segregationen kan alltså ses som en konsekvens av universella ojämlikheter och inte i första hand ett problem som angår vissa bostadsområden partikulärt.

Att samhället präglas av fördjupade ojämlikheter är väl belagt och centralt för en forskningsgrundad förståelse av hur covid-19-pandemin och kriser av alla slag slår mot olika samhällsgrupper. Ojämlikhetsforskning visar att faktorer som yrke, utbildning, kön, födelse-land, utseende och kroppens funktionalitet påverkar individers möjligheter till att

¹ Massey och Tannen 2016.

² Jfr Andersson och Holmqvist 2019.

³ Andersson m.fl. 2017.

leva ett fullgott liv.⁴ Ojämligheterna påverkar individers kroppar, deras hälsa och vitalitet, anseende inför andra och de resurser som respektive person har åtkomst till i förverkligandet av respektive livsprojekt.⁵ Ojämlighetsforskningen visar vidare att människors ohälsa till stor del beror på sociala faktorer och samhällets organisering: hur vi arbetar, hur vi lever, hur vi umgås och mår, och inte minst befolkningens tillgång till hälsovård. Ojämligheter har alltså en påtaglig hälsodimension då låginkomsttagare och bosatta i fattigare områden och regioner blir mer exponerade och sårbara för olika sjukdomar.⁶

Världshälsoorganisationen (WHO) har visat⁷ att de globala ojämlikheterna när det gäller hälsa bestäms av sociala faktorer – ju fattigare och ju lägre socioekonomisk position individer har i samhället, desto mer drabbas de av ohälsa och kortare beräknad livslängd.⁸ Forskningsledarna för WHO-rapporten undersökte också sambandet mellan sociala aspekter och ohälsa i Storbritannien. En färsk uppföljande rapport visar att den förväntade livslängden i landet har ett fortsatt och mer korrelerat samband med sociala faktorer: ”(...) ju mer underprivilegerat ett område är desto kortare är den förväntade livslängden”. Särskilt har den förväntade livslängden för kvinnor förkortats i de mest underprivilegerade områdena.⁹ Den svenska Jämlikhetskommissionen konstaterar att den svenska hälsan som internationellt sett är väldigt bra, också är ojämlig beroende på individers socioekonomiska position, yrke och utbildning. Högutbildade i Sverige förväntas leva 5–6 år längre än lågutbildade.¹⁰

I ljuset av stegrande ojämlikheter blir segregationen ett problem för att den riskerar att konservera ojämlikheter ytterligare. En direkt konsekvens av åtskillnaden mellan rika och fattiga i städer är att de fattiga får begränsade friheter att röra sig och blir mer isolerade i sina bostadsområden, samtidigt som rika ges friare och större rumsligt utrymme för självförverkligande. Skevheter i boende och rörelser leder till att den offentliga sektorns investeringar i stadsrummet blir skevt, att faciliteter för arbete, vård, omsorg, fritid, lek, möten, biografier, teatrar och transport förfaller, förflyttas, läggs ner eller blir mer otillgängliga i vissa stadsdelar. Det kan också innebära att kvaliteten på den lokala servicen, exempelvis bostäder, skolor eller mötesplatser blir knappare eller sämre, om inte helt frånvarande. När välbemedlade grupper avskärmas från fattigas vardagsliv, försämras också möjligheterna till solidaritet. Segregationen bidrar därigenom till att vissa gruppers privilegier döljs för dem själva, eftersom de i vardagens rörelser i staden kan välja bort att ta del av de icke-privilegerades levnadsvillkor.¹¹ Segregationen rasifierar också staden genom att befintliga problem med samhällets organisering i större grad uppfattas som resultatet av ”kulturella” eller fenotypiska skillnader mellan människor, snarare än sociala eller ekonomiska processer.¹² Det finns vidare ett intimt samband mellan segregation, ojämlikheter och pandemier överlag.

⁴ Den svenska Jämlikhetskommissionen har sammanfattat ojämlikhetsforskningen och gör den relevant för svenska sammanhang på ett förtjänstfullt sätt: SOU 2020:46, s. 25–37.

⁵ Therborn 2013, s. 49–76.

⁶ Therborn 2013 (kap. 4) särskiljer mellan vital, existentiell och resursojämlighet som tre centrala aspekter av ojämlikheter i världen där den vitala dimensionen kan studeras genom olika populationers beräknade livslängd.

⁷ ”Closing the gap in a generation”, WHO:s webbplats: https://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/closesthegap_how/en/. Åtkomst 8 januari 2021.

⁸ Marmot m.fl. 2008.

⁹ Marmot m.fl. 2020, s. 4.

¹⁰ SOU 2020:46, s. 165–166.

¹¹ Young 2000.

¹² Med rasifiering avses processer som hierarkiskt värderar människor, värden och händelser som bestämda av biologiska, kulturella, religiösa, fenotypiska skillnader associerade med individers och gruppers utseende eller livsstil (jfr Molina 1997, De los Reyes, m.fl. 2016).

2 Covid-19-pandemin och segregation: ojämlig hälsa och sårbarhet

Urbanhistorikern Carl H. Nightingale¹³ visar att ”segregation” förvandlades till ett stadsplaneringsbegrepp och politiskt slagord i samband med böldpestens spridning i det brittiska imperiets Hongkong och Mumbai i slutet av 1800-talet. Segregation, som innan dess inte var ett populariserat koncept och ursprungligen betydde ”avsöndring” eller ”separering”, började användas av kolonialstyrets stadsplanerare och folkhälsovetare i ”sanitära” syften. Innan den nya vetenskapen etablerades om att dödliga sjukdomar smittar mellan djur, mellan djur och människor och mellan människor genom mikroorganismer i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, laborerade hälsovetenskapen med olika rasistiska teorier om smittspridningens orsaker. Etablerade antaganden om smittspridning framhävde att infödda mörkhyade kroppar och stadsdelar bidrog till att smitta vita europeiska kroppar. Ett antagande var då att smittor kunde förhindras om vita och icke-vita segregeras från varandra och hölls åtskilda i olika delar av städerna, eftersom infödda uppvisade allvarliga sjukdomsförlopp. Att infödda och icke-vita i kolonialstäder i Nordamerika, Asien, Afrika och Latinamerika insjuknade mer i olika pandemier stämde visserligen, men hade främst att göra med överbefolkning, trångboddhet och sanitära olägenheter i respektive stadsdelar. Enligt Nightingale sprids en världsomfattande ”segregationsmani” som i syfte att begränsa pandemier gav näring åt redan etablerade rasistiska ideologier och politiska åtgärder att inte bara avskärma vita från icke-vita i städer, utan också att förstöra och riva icke-vitas bostadsområden och stadsrum. I USA iscensattes våldsamma fördrivningar och bränder mot befolkningen och byggnader i ”Chinatowns”.

Även om vetenskapen om virus och bakterier så småningom blev vedertagen bidrog ”segregationsmanin” och idéer om icke-vitas och fattiga stadsdelar som icke-sanitära platser till olika stadsplaneringsrörelser under 1900-talet som ledde till ytterligare avsiktlig segregering. Att peka ut vissa stadsdelar som smutsiga ”pesthärdar”, icke-sanitära och därför icke-önskvärda, kom att bli ett mycket effektivt politiskt knep för att med våld tvinga bort ”slumbefolkning”, huvudsakligen icke-vita, från bostadsområden med attraktiva lägen. Denna politik fick grava konsekvenser i rasismens USA och Sydafrika, men blev också ett arv som präglade de modernistiska stadsplaneringsidealens utveckling i västvärlden, enligt Nightingale.

I ljuset av den pågående covid-19-pandemin är det därför relevant att beakta hur rasifierande perspektiv tenderar att genomsyra bilden av smittspridningens orsaker och vilka som uppfattas vara orsaker till och bärare av farliga sjukdomar. Det finns därför en risk att pågående och framtida pandemier bidrar till ökat skuldbeläggande av grupper som på grund av sina levnadsvillkor drabbas hårdast av pandemiers direkta och indirekta konsekvenser. I vår samtid kan tendenser att betrakta ”utsatta områden” som orsaker till samhällsproblem bidra till spridningen av en helt annan ”segregationsmani”. Det finns i vår samtid en stor partipolitisk enighet att segregationen är någonting ”ont” för samhället och att den bör motverkas

¹³ Nightingale 2012, s. 159–191.

med offentligt finansierade politiska medel. Men hur politiken mot segregationen de facto organiseras kan variera, och det finns ingen enighet kring hur segregationen ska bekämpas. En utgångspunkt för diskussionen i denna artikel är att covid-19-pandemin orsakar kriser som riskerar att förvärra samhällets segregationsprocesser.

2.1 Direkta konsekvenser av pandemin: smittspridning, sjuklighet och dödlighet

Det kanske kan påstås att vi har en pågående ”segregationsmani” i vår samtid. Samtliga politiska partier vill officiellt bryta segregationen, men de åtgärder som verkställs tenderar dock att ensidigt fokusera på tidsbegränsade åtgärder, avgränsade till bostadsområden med hög andel icke-vita och låginkomsttagare – det som ofta kallas för ”utsatta områden” eller ”förorter”. Den ”segregationsmani” som präglar vår tid har alltså en omvänd retorik – segregation ska brytas – men dess konsekvenser blir ändå stigmatiserande och diskriminerande åtgärder som på olika sätt pekar ut vissa rum och människor som problematiska för samhället.

Det finns vissa tecken på att den ekonomiska och politiska kris som pandemin orsakar kan leda till en ny våg av ”segregationsmani” genom att boende i vissa stadsdelar i högre grad pekas ut som problem. En förevändning för dessa selektiva åtgärder kan vara att områden där de boende har en svag förankring på arbetsmarknaden, lägre inkomst och i övrigt utsatta levnadsvillkor också drabbas mest av covid-19-pandemins direkta konsekvenser. Det är därför av yttersta betydelse att förmedla kunskap om orsakerna bakom den pågående pandemins konsekvenser för olika grupper.

Vi vet redan nu, trots att mycket forskning återstår, att olika grupper drabbas olika hårt av pandemin globalt och nationellt och att detta i hög grad beror på ojämlikheter i samhället. Befintliga ojämlikheter i hälsa bestäms av socioekonomiska faktorer och aggregeras alltså rumsligt i samhället beroende på segregationsprocesser. Redan i mars 2020 larmade Förenta nationerna (FN) att pandemin är den värsta som skådats i organisationens 75-åriga historia och att den kommer att drabba redan sårbara grupper: i synnerhet den hälft av världens rurala invånare och den femtedel av de urbana invånare som saknar tillgång till sjukvård. Vidare pekas de 2,2 miljarder som saknar tillgång till vatten och de 4,2 miljarder utan tillgång till basala sanitära anläggningar ut som de mest sårbara grupperna för pandemin, vilket även gäller grupper som för sitt uppehälle är hänvisade till de informella sektorerna. Här ingår även stadsbefolkningen i fattiga förhållanden där trångboddhet, förslumning och begränsade möjligheter till självisolering bidrar till ökad exponering mot virusmitta.¹⁴ I december 2020 rapporterar Internationella valutafonden (IMF) enligt egna beräkningar att låginkomsttagare på olika sätt hamnar i frontlinjen för infektions- och smittspridning under pandemin. Låginkomsttagare anses ha sämre möjligheter att avstå från att vara på och resa till en arbetsplats utanför hemmet, de bor i bostadsområden med högre befolkningstäthet och har också mindre besparingar, vilket försvårar självisolering, att arbeta mindre och vidta andra åtgärder för att minska infektionsrisk. Individer med tryggare ekonomisk situation kan välja att arbeta mindre, arbeta hemma, de bor glesare och med större personligt utrymme och möjligheter till isolering. Rikare hushåll löper i IMF:s simuleringar endast en 10-procentig risk

¹⁴ UNSDG 2020.

att infekteras av virus, medan över hälften av fattigare hushåll sannolikt kan förväntas att bli smittade under en tvåårsperiod.¹⁵

Den svenska befolkningen har relativt sett bättre tillgång till sjukvård och sanitet, men de direkta konsekvenserna (smittrisk, smittspridning, sjuklighet, dödlighet) och de indirekta konsekvenserna (ekonomiska och politiska kriser) av covid-19-pandemin kan ändå konstateras vara mer allvarliga för sårbara grupper.¹⁶ En direkt konsekvens av segregationen är att boende i vissa delar av Stockholm, där smittspridningen ökade snabbt under våren 2020, framträder som överrepresenterade när det gäller insjuknade, allvarligt sjuka och döda i sviterna av infektionen. I slutet av mars 2020 larmade Svensk-somaliska läkarföreningen om att över hälften av dödsfallen i Stockholm bestod av svensk-somalier, och att orsakerna ansågs bero på brist på information, trångboddhet och gruppens traditioner att mobilisera kollektivt stöd när anhöriga insjuknar.¹⁷ En direkt politisk konsekvens blev då stigmatiserande utpekanden och ett infekterat språkbruk när politiska ledare skuldbelade boende i ”utsatta stadsdelar” som orsak till smittspridningen. Det hävdades att dessa invånares brist på lyhördhet och tillit till regeringens rekommendationer var en orsak till den snabba smittspridningen, bland annat på grund av den höga andelen utrikes födda invandrare med ursprung i ”kulturellt avlägsna samhällen” och deras påstådda oförmåga att tillgodogöra sig information och ha tillit till myndigheter och ”sina medmänniskor”.¹⁸ Under senvåren 2020 kunde det konstateras att exponering för smitta i framför allt Järva i nordvästra Stockholms stad, men också andra miljonprogramstadsdelar i södra staden, var större än i andra områden i regionen. I slutet av maj 2020 var antalet avlidna per 10 000 invånare fyra gånger så högt i låginkomststadsdelen Rinkeby-Kista, jämfört med välbärgade Danderyds kommun.¹⁹

Grundligare analyser under hösten 2020 visar att skillnader i dödlighet mellan individer på grund av covid-19 inte beror på kulturella skillnader, utan på inkomstnivå och därför också utbildningsnivå, hushållsstorlek, trångboddhet och bostadsort.²⁰ Studier genomförda av Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin i Region Stockholm visar att det är svårt att hitta samband mellan yrke och smittorisker, eftersom de som avled på grund av viruset var äldre som inte arbetade. Rapporten framhåller i stället följande:

”Hittills har Covid-19 drabbat sociodemografiska grupper ojämnt. Äldre personer, män, individer med lägre socioekonomisk status, individer födda i vissa länder och vissa bostadsområden har drabbats hårdare än andra. Analyserna visar att inkomst är den socioekonomiska variabel som förklarar mest variation i covid-19-dödlighet i befolkningen i Stockholms län under våren.”²¹

¹⁵ IMF:s webbplats: <https://blogs.imf.org/2020/12/03/covid-19-hits-the-poor-harder-but-scaled-up-testing-can-help/>. Åtkomst 8 januari 2021.

¹⁶ Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm (2020) skriver i april följande: ”Vid samhällskriser drabbas socioekonomiskt utsatta grupper i högre utsträckning än övriga befolkningen, och den ojämlikhet i hälsa som redan finns tenderar att öka både kort- och långsiktigt.” (s. 1) Orsakerna anses ligga i dessa gruppers ”svårigheter att iakttäta fysisk distansering och självisolering vid behov” (s. 1).

¹⁷ SVT 2020-03-23, ”Läkarförening larmar: flera svensk-somalier bland coronadödsfall i Stockholmsregionen”: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lakarforening-larmar-over-halften-av-de-doda-ar-svensksomalier>. Åtkomst 9 januari 2021.

¹⁸ Aftonbladet 2020-04-02. Debattartikel på webbplats: <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/naxyEm/vaga-tala-klarsprak-om-corona-och-fororten>. Åtkomst 8 januari 2021.

¹⁹ Svenonius 2020, s. 48.

²⁰ Region Stockholm 2020.

²¹ Region Stockholm 2020, s. 5.

Inkomstnivån sammanfaller också med andra faktorer som bostadsort och individens födelse-land – födda i Afrika och Mellanöstern uppvisar högre dödlighet jämfört med svenskfödda. Det har diskuterats om en förklaring till sambandet mellan låg inkomst och dödlighet i covid-19 kan vara låginkomsttagares livssituation och färre möjligheter att isolera sig i vardagslivet.²² Sammantaget är det åtskillnaden mellan hög- och låginkomsttagare i stadens bostadsområden som förefaller ge upphov till sambandet mellan segregation och sårbarhet för infektionssjukdomar. Då pandemin ytterligare spridits över landet bör framtida studier bidra med klarheter kring orsaker bakom olika gruppers exponering och sjukdomsförlopp.

2.2 Indirekta konsekvenser: ekonomiska och politiska kriser

Covid-19-pandemins konsekvenser för samhället kommer sannolikt inte att avta även om virusets skadeverkningar hämmas. Vi kan redan se att avtagande tillväxt, ekonomisk recession, stigande arbetslöshet och finansiell kris är resultat som följer av pandemins globala härjningar. Världsbanken rapporterade i juni 2020 att den ekonomiska recessionen i världen efter covid-19-pandemin beräknas bli den allvarligaste sedan andra världskriget på grund av störningar i globala varu- och transportproduktionskedjor, minskad konsumtion i handeln med varor och tjänster, rese- och turistindustrin med mera.²³ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) noterar i december 2020 en nedgång på 4 procent i tillväxt globalt. Tillväxtprognosen för kommande år bedöms vara osäker och i hög grad beroende av hur olika länder hanterar pandemins spridning. OECD efterlyser nationella investeringar i hälsovård, preventionsstrategier som testning, spårning och isoleringsprogram, samt vaccinering för hela allmänheten som motåtgärder för snabb återhämtning. Särskilt betonar OECD att stöd bör riktas till sårbara individer genom expanderande skyddsnet och utbildning för unga och lågkvalificerade.²⁴ Trots de åtgärder som redan pågår och planeras, pekar flera analyser på att ekonomin kommer påverkas mer negativt av covid-19-pandemin än vad som var fallet efter finanskrisen 2008/2009.

Ekonomiska kriser drabbar låginkomsttagare mest och bidrar ytterligare till sämre offentlig välfärdsproduktion med efterföljande åtstramning, vilket gör det angeläget att vara vaksam på hur redan befintliga ojämlikheter kommer att förvärras. Arbetsförmedlingen rapporterade i november 2020 att antalet arbetslösa ökat med cirka 100 000 till 7,2 procent det senaste året, och att anställda i tjänstesektorn och Stockholmsregionen varit särskilt drabbade.²⁵ Prognoser för det kommande årets utveckling visar att långtidsarbetslösheten ökar till rekordhöga nivåer och att personer med svag förankring på arbetsmarknaden kommer att få det ansträngt. Parallellt med andra strukturomvandlingar där yrken rationaliseras bort, bidrar den pågående pandemin till att Arbetsförmedlingen befärdar att det blir svårt att uppnå arbetsmarknadspolitiska mål.²⁶ Flera faktorer talar vidare för att ungas lärande och studier

²² Region Stockholm 2020, s. 5.

²³ Världsbankens webbplats, "COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II": <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>. Åtkomst 8 januari 2021.

²⁴ <https://www.oecd.org/newsroom/continued-fiscal-support-and-public-health-action-needed-to-make-hope-of-recovery-a-reality.htm>

²⁵ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/pressmeddelanden?id=FDDBA15A39B07D3BC>

²⁶ Andersson Joona 2020, s. 18.

tagit skada av den nedstängning av delar av samhället som varit en följd av smittspridningsförebyggande åtgärder världen över. Världsbanken nämner vidare två ”massiva chocker” för ungas situation, dels möjligheter och villkor för lärande som kraftigt begränsats globalt sett, vilket lett till att allt fler hoppat av skolan och lärt sig mindre, dels att mer sårbara grupper som unga tjejer, funktionsnedsatta, etniska minoriteter, flyktingar haft svårare att tillgodogöra sig utbildningar på distans på grund av avsaknad av digitala hjälpmedel och andra läromedel.²⁷ Svenska forskare varnar för att den pågående pandemin ytterligare kommer att förstärka skolans redan bristande förmåga att förverkliga en jämlik skolgång för alla.²⁸

Ekonomiska och sociala kriser medför också politiska kriser, inte minst för demokratier. Ovan nämndes den globala ”segregationsmanin” som en politisk konsekvens av tidigare pandemier med allvarliga konsekvenser för icke-vitas, koloniserades och minoritetsbefolkningars säkerhet och friheter runt om i världen. Politiska kriser öppnar ofta fönster för hatrörelsers mobilisering, vilket förvärrar sårbara gruppers livschanser genom att exkluderande och rasistiska idéer och motsvarande politik normaliseras. De liberala demokratierna i världen har vidare visat sig vara oroande instabila, vilket under pandemin förvärrats genom omfattande restriktioner i mötesfrihet, inställda kommunala och nationella val över världen samt högerpopulistiska partiers nationalistiska framgångar.²⁹ Den internationella demokrati- och valunderstödsinstitutionen IDEA rapporterade så tidigt som i mars 2020 att nationella eller kommunala val ställts in i 75 länder över världen.³⁰ Institutet rapporterar också i december 2020 att covid-19-pandemin orsakat den största krisen för demokratin sedan den tredje vågen av demokratisering i världen under 1970-talet. Orsakerna kan finnas i ”populistiska partiers” framgång som regerande partier men också genom att länder genomfört restriktioner i mötes- och yttrandefriheter.³¹ Ekonomiska och politiska kriser samt icke-demokratiska tendenser och rörelser som normaliseras riskerar att ytterligare försätta sårbara grupper i än värre levnadsvillkor. Det finns vissa tendenser till att den samtida ”segregationsmanin” ökar genom att skuldbeläggandet för olika samhällsproblem riktas mot utsatta grupper i offentliga diskussioner. I följande avsnitt diskuteras de politiska reaktioner som följt av covid-19-pandemin relaterade till segregation och ojämlikhet.

²⁷ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/12/02/pandemic-threatens-to-push-72-million-more-children-into-learning-poverty-world-bank-outlines-new-vision-to-ensure-that-every-child-learns-everywhere>

²⁸ Åstrand 2020.

²⁹ IDEA, ”Global overview of COVID-19: Impact on elections”, publicerad 18 mars 2020: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Åtkomst 8 januari 2021.

³⁰ IDEA, ”Nearly half of democracies have regressed on basic rights in 2020 with measures to combat COVID-19 pandemic”, publicerad 9 december 2020: <https://www.idea.int/news-media/news/nearly-half-democracies-have-regressed-basic-rights-2020-measures-combat-covid-19>. Åtkomst 8 januari 2021.

³¹ https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democratic-trends-before-and-during-covid-19-pandemic_2.pdf

3 Politik mot segregation i covid-19-pandemins spår

Den svenska strategin mot covid-19-pandemins spridning är som bekant generella restriktioner och inte en nedstängning av hela eller delar av samhället eller olika grader av utgångsförbud. De olika hårda generella restriktionerna har inneburit förbud mot olika folksamlingar, uppmaningar till hemarbete, att högskolor och universitet och andra myndigheter och arbetsplatser bedrivit verksamhet på distans, med mera. Många yrkesgrupper har likväl behövt närvara på arbetet och resa till och från arbetet. Samtidigt har konsumtion på restauranger, köpcentrum, mataffärer och andra servicepunkter fortsatt. Därmed har grupper med vissa yrken, vanor och levnadsvillkor exponerats mer för kontakt med andra människor. En nedstängning eller eventuellt hårdare restriktioner skulle möjligen gett olika yrkesgrupper lika möjligheter till självisolering, vilket inte nuvarande strategi möjliggör. Det faktum att olika grupper drabbas ojämnt av infektionssjukdomar skapar legitimitetsproblem för folkhälsopolitikens demokratiska fundament. Inkomstskillnader eller yrke ska inte avgöra tillgång till god hälsa. Detta är en allvarig utmaning för den svenska folkhälsostrategin under covid-19-pandemin. Det är angeläget med mer forskning om olika länders strategier och strategiernas konsekvenser för olika grupper.

Inom ramen för regeringens strategi mot covid-19-pandemin återfinns åtgärder med syfte att skydda samhället och särskilt sårbara grupper genom välfärdssatsningar, stimulansmedel för ekonomin och företag, riktade stödinsatser för särskilda verksamheter inom myndigheter, kommuner och regioner. Covid-19-stödpaketet kan inte ses som specifik politik mot segregation, men är insatser som på olika sätt stävjar befintliga ojämlikheters konsekvenser. De offentliga krispaketet har hittills också varit rekordstora, i själva verket de största stimulanspaketet för ekonomisk tillväxt och stabilitet i modern tid. Beräkningar av insatser efter finanskrisen 2008/2009 som regeringen lanserade för att stärka svensk ekonomi uppgår till som mest 70 miljarder kronor (som minst 25 miljarder beroende på hur krisen avgränsas i tid).³² För att dämpa covid-19-pandemin och dess kris effekter fördelade den svenska regeringen under 2020 enligt egna uppgifter 785 miljarder kronor. Enligt IMF:s internationella jämförelser uppgår den svenska statens stödpaket till 803 miljarder kronor, hela 16 procent av landets BNP. Detta är inte heller hela budgeten, då det för 2021 planeras stödpaket som uppskattas till ytterligare 105 miljarder och för 2022 85 miljarder kronor, enligt IMF:s översikt.³³ Dessa rekordstora stimulansmedel syftar till att mildra sociala och politiska konsekvenser av den pågående pandemin och kan ses som generella åtgärder. Stimulanserna består delvis av stöd till särskilt utsatta för att begränsa smittspridning och pandemins indirekta konsekvenser: karensavdraget, slopat krav på läkarintyg under sjuklöneperioden, medel för smittbärrpenning och att riskgrupper kan stanna hemma med sjukpenning.

³² Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2013).

³³ IMF:s webbplats, "Policy Responses to COVID-19 Sweden": <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Åtkomst 9 januari 2021.

Arbetslöshetsförsäkringen har tillfälligt blivit mer tillgänglig, möjligheterna till omställning har förstärkts, bostadsbidraget har höjts för barnfamiljer och stödet har ökat för att stötta barn i utsatthet och våldsutsatta kvinnor, barn och HBTQ-personer samt mot våld i nära relationer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.³⁴ Dessa åtgärder bidrar till att mildra covid-19-pandemins ojämlika konsekvenser i Sverige, som internationellt sett redan står bättre rustat än många andra länder. Förutom att i stort sett hela befolkningen (i princip) ska ha tillgång till sjukvård och omsorg är socialförsäkringar universella och internationellt sett av god standard, samt att staten har god ekonomi.

Regeringen rapporterar också om stöd för att begränsa ekonomisk recession, vilket också bekräftas av IMF genom en rad olika kapitalinjektioner och likviditetsstöd, så som lönesubventioner, korttidspermitteringar, stöd till myndigheter för hantering av pandemirelaterade kostnader, ökande sjukledigheter, stöd till medie-, kultur- och sportsektorn för inkomstbortfall, lån till småföretag, hyressubventioner med mera. Särskilt riktade stöd och lättnader till drabbade näringar, så som infrastruktur och kollektivtrafik, bidrar exempelvis till att upprätthålla offentlig service som i regel låginkomsttagare är mer beroende av för sitt uppehälle. De ekonomiska stödåtgärderna ger låginkomsttagare med låg kapitalbuffert ytterligare möjligheter att uthärda krisens indirekta effekter.³⁵

Oavsett de generella insatserna visar tillgängliga studier och prognoser att covid-19-pandemin slår och kommer att slå hårdare mot låginkomsttagare. Mer studier behövs för att tydliggöra hur pandemin förstärkt redan befintliga ojämlikheter och hur exempelvis olika grupper i staden hanterat restriktioner, hur de bemöts i vården vid behov av sjukvård beroende på bakgrund och bostadsort, samt hur olika arbetsgivare skyddat sina anställda mot smittorisker. En fråga som bör studeras närmare är hur pågående kriser påverkar den politiska processens problemformuleringar.

3.1 Krispolitik: strid ström av "förortslyft"?

Regeringens rekordstora stöd- och stimulanspaket under 2020 kan förstås som generella åtgärder som mildrar ojämlikheternas konsekvenser. Vilken riktning politiken kommer att ta den kommande tiden kan vi endast sia om, men samtidigt kan vi observera att frågan om segregationen har en särskild tyngd i det politiska samtalet. Vi befinner oss i en ny form av "segregationsmani": en framträdande tendens att politik mot segregation huvudsakligen diskuteras i termer av problem som finns i vissa "socialt utsatta" bostadsområden. "Förortslyften" har blivit segregationspolitikens modus operandi³⁶, och flera omständigheter pekar på att trenden kommer att öka framöver.

En faktor som underblåser den moderna "segregationsmanin" är kriser – oavsett om de orsakas av en pandemi eller en global bankkrasch. Kriser är formativa moment med kraft att stöpa om det politiska landskapet eftersom de orsakar folkligt lidande och politiskt missnöje.

³⁴. Regeringen, "Ekonomiska åtgärder med anledning av covid-19", uppdaterat november 2020: <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/ekonomiska-atgarder-med-anledning-av-covid-19/>. Åtkomst 8 januari 2021.

³⁵. Ibid., IMF:s webbplats, "Policy Responses to COVID-19 Sweden".

³⁶. Urban 2018, Tahvilzadeh och Kings 2018.

Kriser ger därför makthavare möjligheter att utnyttja de allmänna känslostormarna för att förändra den politiska agendan. Det är dock inte alla idéer, problembilder eller åtgärdsprogram som blir lika gångbara för att blidka allmänhetens missnöje och krav på förändring. De politiska utsikterna att finna konkreta lösningar på allvarliga problem och de politiska maktrelationernas insnärjda komplexitet gör att vissa idéer är enklare att legitimera än andra. Politikforskarna Cox och Béland menar att vissa idéers *valens* kan förklara varför viss politik blir mer gångbar och accepterad än annan. *Valens* är ursprungligen ett begrepp inom kemisk forskning som anger bindningen mellan olika mikropartiklar. I samhällsvetenskapliga studier beskriver begreppet känslomässig attraktivitet kopplad till olika fenomen. Konceptet ”hållbarhet” (sustainability) är exempel på en idé som med hög och positiv *valens* har kraft att mobilisera känslomässig attraktivitet. Givet den allmänna oron och debatten om klimatkrisen och den mänskliga miljöförstörelsen, får idén om en politik för ”hållbar utveckling” hög *valens* eftersom den ”går hem” bland allmänheten.

Skickliga politiska hantverkare kan upptäcka och använda idéers *valens* och utnyttja dem vid rätt tillfälle. Hög *valens* kräver att idén anses vara trendig, att den står för någonting nytt och att idén inte varit föremål för kritisk debatt och ifrågasättanden. Det ska alltså råda en hög nivå av samstämmighet kring begreppets innebörd, och samtidigt bör idén vara tillräckligt abstrakt och töjbar för att attrahera så många olika aktörer som möjligt. Ju högre graden av konkretion, desto större risk för friktion och meningsskiljaktigheter. En politisk idé med hög *valens* har förmågan att ”fastna” i det offentliga samtalet och därmed bidra till att forma koalitioner som annars inte varit sannolika, ge upphov till kompromisser som tidigare varit svårnådda och mobilisera politisk makt att åstadkomma mål som annars varit mindre möjliga.³⁷

Problemet ”segregation” kan hävdas ha hög och positiv *valens* i samtida svensk politik. I den allmänna debatten, mediers rapportering, politiska debatter och många andra sammanhang representerar segregation en föreställning om att samhällsproblem koncentreras i och orsakas av vissa bostadsområden. Segregationen uppfattas därför i hög grad angå dessa ”utsatta områden”. Den breda politiska enigheten om segregation som ett rumsligt lokaliserat problem i vissa stadsdelar ger då *valens* till idén att dessa problem kan åtgärdas genom att synliggöra, kartlägga, kategorisera, utvärdera problem och genomföra projekt i ”utsatta områden”.³⁸ Politik *mot* segregation kan innebära både generella och selektiva insatser, men det finns en framträdande trend att politiken omtalas och genomförs som *selektiva åtgärder riktade mot enskilda bostadsområden*. Det finns flera exempel på denna politik som lanseras av partier med olika politiska färger. Här illustreras politiken med två fallstudier.

3.2 Att avskaffa ”utsatta områden” på fem år

Arton månader efter Alliansens historiska maktövertagande i Göteborg efter valet 2018 och 24 år av oavbrutet socialdemokratiskt styre, presenteras koalitionen politiska projekt i en artikel i Dagens Nyheter sommaren 2020. Rubriken lyder: ”11 miljarder ska få bort Göteborgs särskilt utsatta områden: ”Vi behöver djärva mål”.

³⁷. Cox och Béland 2013.

³⁸. Jfr Urban, 2018.

Artikeln fokuserar på koalitionen gärning vid makten men lyfter upp en specifik politisk insats med syfte att vända negativ utveckling i ett urval ”utsatta” stadsdelar. De stadsdelar som berörs är valda utifrån polisens kartläggning av ”särskilt utsatta områden”³⁹, och koalitionen mål är att de ingen av dessa utvalda stadsdelar ska figurera i polisens lista om fem år. För läsaren skyntar de olika kriser som utmanat denna koalitions tid vid makten endast som bakgrundshändelser i artikeln, däribland en pågående kris i arbetet med att motverka covid-19-smittspridning på kommunala äldreboenden. Varför anses då en politisk satsning på 11 miljarder kronor över fem års tid som så betydelsefull?

En tolkning är att det mer gäller segregationsfrågans särskilda valens, snarare än åtgärdernas storlek och form. Av olika skäl kan det under svårhanterliga kriser vara mer gångbart att lyfta problem med lösningar som ”fastnar” i offentliga samtal, än att prata om mer svårhanterliga dilemman. Det nya politiska landskapet i Göteborg är mycket turbulent efter valet 2018. Den sittande allianskoalitionen utgör en minoritet i fullmäktige och måste förhandla igenom politik med tre olika oppositionsblock. Liksom många andra kommuner har staden också att hantera ekonomiska underskott, samtidigt som en belastad stadsförvaltning arbetar för fullt för att bereda plats för 250 000 nya invånare och 120 000 bostäder till 2030. 80 procent av denna utbyggnad ska ske i Göteborgs befintliga innerstad som ska fyrdubblas, och investeringarna i stadsbyggnad i Göteborgs stad med kranskommuner uppskattas till 1 000 miljarder kronor fram till 2030.⁴⁰ Hur betydelsefulla är då de 11 miljarder som investeras för att ”avskaffa utsattheten” i stadsdelarna Bergsjön, Biskopsgården, Hammarkullen, Hjällbo, Lövgärdet och Tynnered på fem år?

Ansvarig för genomförande av satsningen är de kommunala bostadsbolagens gemensamma koncern ”Framtiden AB”. I själva verket är inte investeringarna så stora som de presenteras. För att sätta 11 miljarder under fem år, alltså 2,2 miljarder per år, i ett sammanhang, utgör Göteborgs stads årliga budget över 43 miljarder kronor. Förvaltnings AB Framtiden, Sveriges största allmännyttiga fastighetsbolagskoncern med sju dotterbolag som hyr ut och förvaltar bostäder för var fjärde göteborgare, äger ett bostadsbestånd värderat till 104 miljarder kronor med ett överskott på cirka tre miljarder varje år.⁴¹ Strategin innebär att 7,5 miljarder öronmärks till nyproduktion och renoveringar, vilket innebär 1,5 miljarder per år i områden där de kommunala bolagen är dominerande hyresvärdar. Vidare innebär strategin att man under fem år spenderar 700 miljoner per år i andra verksamheter för att motverka utsattheten med målet att genomföra effektiviseringsåtgärder, trygghetsskapande insatser, sociala projekt och konkreta mål som att ”ombilda hyresrätter” och förbättra ”sophantering utan nerskräpning”. Den utsatthet som dessa insatser syftar till att avskaffa är dock inte fastighetsfrågor utan av Polismyndigheten definierade som kriminalitetsproblem: förekomsten av ”offentliga våldshandlingar som riskerar att skada tredje man”, ”narkotikahandel som bedrivs öppet” och ”ett utåtagerande missnöje mot samhället”. ”Särskilt utsatta områden” definieras enligt Polismyndigheten vidare genom förekomsten av ”parallella samhällsstrukturer”, ”extremism” och ”hög koncentration kriminella”.⁴²

³⁹. Polismyndigheten 2019.

⁴⁰. Business Region Göteborg 2019.

⁴¹. Framtiden AB (odaterat).

⁴². Polismyndigheten 2019, s. 4.

En fråga som strategin reser är således hur bostadsbolag som inte har primär kompetens inom brottsförebyggande arbete ska åstadkomma problemlösning på ovanstående dilemman?⁴³ Hur ska till exempel investeringar på nyproduktion i perifera stadsdelar i Göteborg bidra till att motverka kriminalitet? Investeringarnas tyngd ska vidare också jämföras med nivån på investeringar som prognostiserats i de mer ansedda delarna av innerstaden, exempelvis Älvstaden där investeringstakten uppskattas till 127 miljarder under en 20-årsperiod.⁴⁴ Den höga valens som åtgärder mot segregation har bidrar dock till att insatserna betraktas som efterlängta och rationella, åtminstone i koalitionen utspel.

3.3 Ett Sverige utan utsatta områden om tio år

Även partiet Liberalerna presenterade ett förortslöft under 2020 med målet att avskaffa utsatta områden, men detta på tio års sikt. I de allmänna valen 2018 fick partiet stöd av 5,5 procent av väljarna. Efter sex på varandra följande opinionsundersökningar under 2020 har Liberalerna tappat stort väljarstöd och hamnar under fyraprocentsspärren, vilket innebär att partiet riskerar att förlora sina platser i riksdagen nästa val. Hösten 2020 halkar partiet enligt SCB:s partisympatiundersökning ner till 3 procents opinionsstöd, vilket av statsvetare beskrivs som en ”genuin kris”.⁴⁵ Redan under hösten 2019 lanserade Liberalerna idén om ett ”förortslöft” med syftet att ”bryta den förslumning som utgör en grogrund för negativ utveckling” genom att ”återta kontrollen över dessa områden”.⁴⁶ Fokus i satsningen betonas vara långsiktiga insatser och inga kortsiktiga projekt ”som samhället ägnat sig åt länge” betonar partiledaren.⁴⁷ Sommaren 2020 föreslås en tydligare budgetplan för förortslöftet med målet att avskaffa utsatta områden med olika insatser för 2 miljarder per år under en tioårsperiod, varvid det betonas att covid-19-pandemin drabbat boende i dessa områden särskilt hårt på grund av trångboddhet och sämre språkkunskaper. De föreslagna insatserna fokuserar på satsningar på lärare i skolor och språklöft i förskolor i utsatta områden. Språklöftet inom förskolan handlar delvis om en ”kartläggning av ordförrådet hos barn” i dessa utsatta stadsdelar. Vidare ska den fysiska miljön lyftas för ökad trygghet och minskad trångboddheten, och därutöver ska fler ”som far illa” få stöd och ”integrationsskulden” ska mätas varje år.⁴⁸ Denna skuld definieras som statens åtaganden att stödja varje individ som blivit drabbad av den ”misslyckade integrationspolitiken”.⁴⁹

⁴³ Riksrevisionen (2020:20, s. 6) påtalar att Polismyndighetens kategoriseringar av särskilt utsatta områden är godtycklig och otydlig: ”Riksrevisionens samlade bedömning är att polisens arbete med utsatta områden inte är fullt ut ändamålsenligt. Polismyndighetens metod för att identifiera utsatta områden utgör ett stöd för lokalpolisområdena i arbetet med att skapa lokala lägesbilder. Granskningen visar dock att det finns brister i metoden. Den bygger delvis på subjektiva skattningar av områdenas problematik, vilket innebär att likartade problem kan bedömas olika beroende på vem som gör bedömningen. Därutöver saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metoden och den lokala tillämpningen varierar.”

⁴⁴ Business Region Göteborgs webbplats, ”Investeringskartläggning Göteborgsregionen fram till 2035” publicerad 2016-02-11: https://www.businessregiongoteborg.se/sites/brg/files/downloadable_files/investeringskartlaggninggoteborgsregionen160308.pdf. Åtkomst 9 januari 2021.

⁴⁵ <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/bnkKQ5/statsvetare-genuin-kris-for-l>

⁴⁶ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sabuni-l-haller-linjetal-pa-liberalernas-landsmote>

⁴⁷ <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kJxkyQ/l-vill-lyfta-utsatta-fororter>

⁴⁸ <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/budgetnyhet-l-forortsluft-002.pdf>

⁴⁹ <https://www.liberalerna.se/nyheter/mat-och-minska-sveriges-integrationsuskuld/>

Även Liberalernas förslag till särskilt ”lyft” i ”förorten” utgår från Polismyndighetens kategorisering av ”utsatta områden”. Det är dock stor skillnad på åtgärdernas inriktning och finansiering jämfört med Göteborgs stad som definierar utsatthet på samma sätt, men föreslår andra selektiva åtgärdsformer. Liberalernas satsning på 2 miljarder under tio år ger cirka 327 900 kronor till varje stadsdel, om vi bortser från eventuell jämkning för skiftande befolkningsunderlag. Under tio år kommer föreslagna insatser att resultera i cirka 3,3 miljoner kronor per stadsdel för att förverkliga mål som ska förbättra arbetsmiljön för lärare i skolor, förbättra den fysiska miljö och öka tryggheten, genomföra en folkräkning och sätta upp mål för minskad trångboddhet samt ”hjälpa fler unga som far illa”⁵⁰. Även om budgeten medför handlingsutrymme för viss förändring av verksamhet är det rimligt att utgå från att åtgärderna på många sätt kommer att likna de projekt som de uttryckligen tar spjörn emot. Den ringa finansieringen kommer sannolikt att göra det svårt att uppfylla samtliga uppställda mål.

⁵⁰: Liberalerna 2020.

4 Generella eller selektiva insatser mot segregation?

Det är viktigt att påtala att ovanstående exempel på selektiva åtgärder eller ”förortslyft” inte är unika i sig för ovanstående partier. Även andra partier och koalitioner, regeringar och myndigheter lanserar kontinuerligt selektiva åtgärder riktade till utsatta områden. Exempelen ovan illustrerar de dominerande strategier som i samtiden tillämpas för att motverka segregation. Vi kan för enkelhetens skull stilisera denna politik i två olika organiseringsformer: generella och selektiva åtgärder. Kategorierna behöver inte utesluta varandra, utan kan mycket väl vara kompletterande. Stiliseringen innebär att vi kan åskådliggöra hur politiska makthavare vill bryta segregationen och dess negativa konsekvenser samt att vi får insyn i hur segregation ramas in som politiskt problem.

Flera av de generella åtgärder som staten sjösatte under 2020 för att mildra pandemins sociala och ekonomiska effekter kan betraktas som *generella insatser*. Insatserna är universella och syftar till att med omfattande resurstilldelning, lagförändring och organisering av offentlig verksamhet skapa förutsättningar för genomförande av vissa generella mål. Det föreligger dock ingen motsättning mellan selektiva och generella åtgärder. De selektiva åtgärder som ovan beskrivits i form av ”förortslyft” är dock paradoxala, samtidigt som de blivit mer konventionella. Trots kritik från utredningar och utvärderingar att segregationen inte kan brytas genom insatser i vissa områden ser vi ändå en strid ström av ”förortslyft”.

4.1 Sambandet mellan kriser och selektiva åtgärder i ”förorten”

”Förortspolitik” definieras här som selektiva åtgärder organiserade i projektform med det officiella syftet att motverka segregation.⁵¹ I sig har förortspolitiska projekt förvandlats till ett etablerat politikområde. Sedan miljonprogramsområden byggdes under 1960- och 1970-talet har bostadsområden i den urbana periferin varit föremål för tidsbundna offentliga insatser med varierande tematik, även om de inte alltid varit medialt uppmärksammade.⁵² Förortspolitik kan kopplas ihop med ”projektifieringen” av offentlig förvaltning, och är därför inte det enda politikområde som förverkligas genom tidsbundna insatser.⁵³ Enligt forskarna Mats Fred och Patrik Hall innebär projektifieringen att politiska ledare alltmer tenderar att tillämpa tidsbundna organiseringsformer för att få genomslag för sin politik, vilket drivs av flera motiv. Projekten behöver inte uppbära mer kostnader än andra mer generella insatser eller reformer i befintlig organisering, men kan användas för att uppvisa politisk handlingskraft. De kan därför vara strategiska för makthavare som vill uppvisa snabba och tydliga resultat och som genom projekten kan överskrida rådande maktstrukturer och trögheter i offentlig förvaltning.

⁵¹ Tahvilzadeh och Kings 2018.

⁵² Olsson och Törnqvist 2019.

⁵³ Fred och Hall 2017.

På detta sätt blir den offentliga förvaltningen mer instrumentell för regerande politikernas strategiska intressen. De sätt som förortspolitikerna organiseras på ger vidare olika makthavare fler möjligheter att initiera och sätta projekt, utan att behöva ta ansvar för politikens eventuella ineffektivitet. Förortspolitikerna kännetecknas vidare av följande organisatoriska egenskaper:

1. **Geografisk selektivitet:** Projekten avgränsar sig till vissa geografier, bostadsområden, stadsdelar och andra former av territorium som definieras som behövande av insatser. De är selektiva för att det på förhand sällan är fastlagt vilka stadsdelar som kan bli föremål för insatserna. Därför varierar antalet och typen av territorium som är föremål för insatser över tid.
2. **Tematiskt selektiva:** Det finns ingen entydig och kontinuerlig tematik i vad projekten avser att lösa för typ av problem, utan detta varierar också över tid och rum. Det kan under ett skede handla om arbetslöshet och integration, och i ett annat skede om kriminalitet och fundamentalism.
3. **Tidsbundna:** Projekten begränsas i tid genom att finansieringen görs tillgänglig under ett begränsat tidsintervall. De operativa insatserna är därför kopplade till finansiering som är kortsiktig och i ett bestämt tidsintervall.
4. **Deltagandeorienterade:** Invånare i de bostadsområden och stadsdelar som är föremål för projektsatsningar är i regel inbjudna att diskutera, påverka och genom andra interaktioner delta i planering och/eller genomförandet av insatser.

Förortspolitiska projekt riktas i regel till storskaliga grannskapsplanerade bostadsområden byggda under 1960- och 1970-talet.⁵⁴ De första projekten som igångsattes kort efter att stadsdelarna byggdes färdigt kombinerade sociala insatser med ombyggnationer av fastigheter och den fysiska miljön, ofta under temat ”grannskapsarbete”. Under 1980- och 1990-talet kom tematiken för projekten att mer handla om att ”motverka segregation” och att åstadkomma ”integration”, vanligtvis med anledning av en omfattande utomeuropeisk invandring. Storstadssatsningen som lanserades i mitten av 1990-talet av den socialdemokratiska regeringen mot ”social exkludering” kombinerade insatser för integration samt arbetsmarknads- och boendefrågor med tillväxt- och attraktivitetsmål.⁵⁵ Under denna period (1998–2005) fick Sverige sin första ”storstadsminister”. Under 2000-talet har kombinationen av kommunala, regionala, statliga och EU-finansierade insatser blivit mer överlappande och fragmenterade. Den statliga finansieringen har visserligen avtagit, men samtidigt har fler bostadsområden blivit föremål för insatser samtidigt som bredden av tematik för projekten ökat. Fler typer av aktörer ansvarar också för finansiering och organisatoriskt genomförande.⁵⁶ En drivande anledning bakom de senare förortspolitiska satsningarna är det omfattande behovet att upprusta lägenheterna och boendemiljöerna.

⁵⁴ Jfr Franzén & Sandstedt 1993.

⁵⁵ Tedros 2008.

⁵⁶ Roelofs & Salonen 2019, Karlsson 2016.

Från 2006 har Alliansens politiska agenda om att motverka ”utanförskap” och insatser för ”utanförskapsområden” dominerat retoriken. Under 2010-talet har insatserna ytterligare breddats i både tematik och omfång samtidigt som frågan om segregationens negativa konsekvenser blivit en av de mest accentuerade frågorna i den offentliga debatten. Allt fler orter runt om i landet har i olika statistiska analyser kategoriserats som präglade av ”utanförskap” eller ”social utsatthet” samtidigt som frågor om säkerhet, kriminalitet, trygghet och brottsförebyggande politik fått tematiskt företräde utifrån Polismyndighetens kartläggning. Som exemplifierades ovan med två olika förslag till ”förortsluft” har det blivit en angelägenhet för olika offentliga verksamhetsområden att utforma insatser med syftet att vissa bostadsområden ska strykas från Polismyndighetens lista. Detta sker trots att Riksrevisionen påtalat att Polismyndighetens förfarande i samband med kategoriseringen av ”utsatthet” i bostadsområden är godtyckligt.⁵⁷ Den *valens* som politik mot segregation har leder alltså till formuleringen av selektiva åtgärder i vissa områden som uppfattas som präglade av problem. Trots att flera statliga utvärderingar visat att denna form av insatser inte ensamma kan bryta segregationen eller dess negativa konsekvenser,⁵⁸ ser vi trots allt en strid ström av förortsluft. Vad kan detta bero på?

4.2 Vilken funktion har förortspolitik?

Selektiva åtgärder riktade till bostadsområden kan vara framgångsrika politiska projekt utan att de uppfyller officiellt uppställda mål. Kan det vara så att projekten fortfarande ses som framgångsrika, trots att de inte bidrar till att bryta segregationen? Diskussionen här kommer inte att erbjuda några definitiva svar på denna fråga. Men utifrån olika teoretiska perspektiv kan vi spekulera och reflektera över potentiella drivkrafter bakom förortspolitik.

Politik mot segregation har som diskuterats hög och positiv *valens*. Företrädare för olika politiska ideologier och världsbilder är samstämmiga när det gäller att segregationen bör bekämpas, även om de troligen har vitt skilda uppfattningar om dess orsaker. Även om vissa uppfattar segregationen som uttryck för en social, politisk och ekonomisk orättvisa, medan andra ser det som ett resultat av individuella val och bristfällig samhällsorganisering, hög invandring eller vissa människors bristande förmågor, är samtliga överens att något bör göras åt saken. Givet de motsättningar som finns i politiken kan det tänkas vara mer troligt att selektiva insatser genomförs i stället för generella åtgärder. Att som politiker eller myndighet deklarerar extra resurstilldelning till problem som i det offentliga samtalet uppfattas som angelägna att lösa tenderar att förstås som rättvis och effektiv fördelningspolitik. Makthavare som uppvisar handlingskraft i frågan kan vinna politiska poäng även om de lanserar politiska projekt utan att föreskriva lämpliga medel för dess genomförande, särskilt i kristider. De selektiva förortspolitiska projekten blir då effektiva sätt att uppbära strategiska intressen i politiken, även om de inte resulterar i att förverkliga uppsatta mål. Så kan vara fallet även om de bidrar till att förvärpa segregationens konsekvenser.

⁵⁷ Riksrevisionen 2020.

⁵⁸ SOU 2005:29.

En funktion som selektiva åtgärder kan tänkas ha är just att uppvisa politisk handlingskraft inför problem som generellt är uppmärksammade i offentligheten. En annan funktion är att temporära och selektiva åtgärder är mindre resurskrävande än generella åtgärder och visar snabbt prov på befintliga aktiviteter och konkret verksamhet. På kort sikt bidrar de till att legitimera politiska regimer genom att symboliskt erkänna förekomsten av ett problem och uppvisa viljan att åtgärda problemet. Oavsett om politikskapare vill bryta segregationen eller dämpa ojämlikhetens konsekvenser kan selektiva åtgärder tänkas vara mer genomförbara i politiken, givet de omfattande resurser och den politiska samstämmighet som generella insatser omsätter. Exemplifierat med den höga arbetslösheten i vissa stadsdelar, kan det till exempel anses vara ett politiskt omöjligt projekt att genomföra en politik för full sysselsättning under rådande parlamentariska läge i svensk politik. Att då lansera selektiva insatser för att exempelvis stärka arbetsförmedlingar på vissa orter eller att lansera arbetsmarknadsprojekt i ”utsatta stadsdelar” blir då ett mer genomförbart projekt.

Vidare kan den selektiva antisegregationspolitiken tänkas förvränga de verkliga orsakerna till fattigdom, marginalisering och segregation i offentliga samtal och allmän opinion. Genom att presentera antisegregationspolitik som insatser till, med och för marginaliserade grupper för att stötta deras inkludering i samhället, riskerar generella orsaker till marginalisering och fattigdom att mystifieras. Projekt som inriktar sig på att förändra villkor i de bostadsområden och stadsdelar som förlorar på segregationens ojämlika dynamik ger därför sken av att orsakerna till problemen kan finnas och åtgärdas på lokal nivå.⁵⁹ Men om analysen utgår från att segregation är en relationell process orsakad av övergripande sociala, politiska och ekonomiska principer som styr samhället, blir lokala insatser på sin höjd effektiva i att dämpa de mest akuta konsekvenserna av segregationen, medan de övergripande problemen kvarstår.⁶⁰ Ett exempel som kan belysa detta resonemang är om vi tänker oss att samtliga insatser för att begränsa covid-19-pandemins konsekvenser för låginkomsttagare vore åtgärder som enbart riktade sig till vissa bostadsområden. Svenska staten skulle då troligen inte lyckas att begränsa smittspridningen eftersom insatserna endast riktas till en begränsad grupp i samhället. De generella insatser som faktiskt lanserades, exempelvis lägre trösklar till a-kassa samt möjligheter till korttidspermitteringar och sjukpenning för sårbara individer, bidrar i stället mer effektivt till att lösa problem för låginkomsttagare.

Områdeselektiva och avgränsade utvecklingsprojekt med syftet att bryta fattigdom och vanmakt bland samhällets marginaliserade befolkning har av flera analytiker i olika länder och tider kritiserats för att vara en paradoxal form av välfärdspolitik.⁶¹ När projekten visat sig inte kunna motverka fattigdom och vanmakt har de genomförda åtgärderna i stället betraktats som skendemokratiska insatser för att blidka det politiska missnöjet bland marginaliserade grupper. Det är ofta samhällets fattiga och exkluderade som utgör det största hotet mot demokratiers politiska legitimitet eftersom de också är de mest missnöjda. Genom temporära och symboliska välfärds- och deltagandesatsningar i fattiga bostadsområden ges marginaliserade invånare intrycket att deras levnadsvillkor och bekymmer tas på allvar av regerande politiker.

⁵⁹. Jfr Roelofs & Salonen 2019.

⁶⁰. Jfr Brenner 2009.

⁶¹. Roy, Schrader & Crane 2015.

Genom att inkludera dessa grupper politiska företrädare och civilsamhällesorganisationer ger selektiva insatser möjligheter att på skendemokratiska villkor inkludera grupper i symboliska påverkansforum. Temporära insatser utlovar välfärd, men insatserna i sig bidrar till att temporärt neutralisera marginaliserade grupper konflikt drivande politiska mobilisering. I stället för att driva konflikt med makthavare engageras marginaliserade grupper i samverkan med regimer som samtidigt använder sin makt för att konservera ojämlikheter.⁶²

Genom att reducera den komplexa frågan om segregation till ett problem som endast eller huvudsakligen berör boende i ”utsatta områden” kan makthavare undvika att hantera mer övergripande och komplexa orsaker till ojämlikheter. Detta blir särskilt påtagligt i tider då högerpopulistiska partier och rasifierande ideologier blir dominerande i det offentliga samtalet. Genom en överdriven uppmärksamhet och förstörande av de problem som finns i ”utsatta områden” bland utrikes födda eller personer med utländsk bakgrund mobiliseras stöd för nationalistiska och rasifierande politiska projekt.⁶³ Segregationsfrågans *valens* kan från detta perspektiv knytas samman med det faktum att de som uppfattas vara ”segregerade” huvudsakligen är utomeuropeiska invandrare, och inte andra grupper i staden. Segregationen presenteras därför som ett problem orsakat av vissa grupper ovilja och kapacitet att ”integreras” i Sverige. Rasifieringen av sociala problem ger då makthavare möjligheter att finna syndabockar för samtida samhällsproblem, i stället för att genomlysning hur etablerade maktrelationer inkluderar och exkluderar olika befolkningsgrupper.

⁶² Roy, Schrader & Crane 2015, Tahvilzadeh & Kings 2018, Nicholls & Uitermark 2017.

⁶³ Dikec 2007.

5 Avslutande diskussion

Kriser ger möjligheter för politiska hantverkare att mobilisera stöd och forma koalitioner. Det finns mycket som talar för att ”segregationen” kvarstår som ett signifikant problem i de offentliga samtalen, att den har en särskild *valens* som kan utnyttjas av olika politiska regimer. Om segregationen förstås som en rumslig åtskillnad mellan olika grupper i staden och en konsekvens av ett alltmer ojämlikt samhälle sett till människors resurser, hälsa och anseende, finns goda möjligheter att åstadkomma segregationsbrytande insatser. Detta kan göras genom en kombination av generella åtgärder för social jämlikhet och selektiva åtgärder för att dämpa de mest akuta effekterna av ojämlik segregation. Om segregationen däremot förstås som ett problem som skapas av invandrare, låginkomsttagare och personer med sämre socioekonomisk position som koncentreras i vissa bostadsområden, blir utsikterna för att motverka ojämlikhet sämre. Politik mot segregation riskerar då att formuleras som områdesinriktade temporära insatser i vissa stadsdelar, och inte som generella politiska åtgärder för långsiktigt bärkraftiga reformer.

Det finns i forskningen en vedertagen kritik mot de områdesbaserade selektiva insatsernas möjligheter att bryta segregationen och dess konsekvenser. Dessa politiska projekt kan förstås som symtom på ett ojämlikt samhälle i sig, och en politisk organisering utan ambitioner att *de facto* lösa utsatta gruppers bristande livschanser. Den pågående pandemin kommer att ha flera troliga ekonomiska och politiska konsekvenser som riskerar att förvärra ojämlikheterna i samhället, och därmed också segregationen. Risker är att detta också ökar segregationsfrågans *valens* med sådana konsekvenser som ökande stigmatisering av vissa bostadsområden i våra städer. De statliga insatserna för att tygla pandemins sociala konsekvenser kan fungera som en förebild för en mer effektiv politik mot segregation som mycket väl kan kombinera selektiva med mer generella insatser. Delegationen mot segregation kan fungera som en myndighet som tar fram och sprider kunskap och som påverkanskraft för en politisk organisering mot segregation som prioriterar ojämlikheten som politiskt problem, och generella insatser som metod.

6 Referenser

(Källor till rapporter publicerade på webbplatser och medieartiklar redovisas i respektive fotnot.)

- Andersson Joonas, P. (2020). *Coronakrisen: Hur påverkas tudelningen på arbetsmarknaden?* Stockholm: Delegationen mot segregation.
- Andersson, R., Franzén, M., Hedman, L., & Lindberg, H. (2017). *Segregation: Vad menas och hur mäts den?* (Forskning i korthet, nr 9). Stockholm: Forte.
- Brenner, N. (2009). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Business Region Göteborg (2019). *Näringsliv & tillväxt i Göteborgsregionen*. Göteborg: Business Region Göteborg.
- Cockburn, C. (1977). *The Local State: Management of Cities and People*. London: Pluto Press.
- Cox, R. H. & Béland, D. (2013). Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability. *Governance* 26 (2): 307–28.
- De los Reyes, P. (red) (2016). *Bortom kravallerna. Konflikt, tillhörighet och representation i Husby*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- Dikec, M. (2007). *Badlands of the Republic: Space, Politics and Urban Policy*. Malden, MA; Oxford: Blackwell Pub.
- UNSDG (2020). *Shared responsibility, global solidarity: responding to the socio-economic impacts of covid-19*. New York: United Nations. <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19>. Åtkomst 11 januari 2021.
- Framtiden AB (odaterat). *Framtidenkoncernens strategi för utvecklingsområden 2020–2030*. Göteborg: Framtiden AB.
- Franzén, M. & Sandstedt, E. (1993). *Grannskap och stadsplanering: om stat och byggande i efterkrigstidens Sverige*. 2. uppl. Lund: Arkiv förlag.
- Fred, M. & Hall, P. (2017). A Projectified Public Administration: How Projects in Swedish Local Governments Become Instruments for Political and Managerial Concerns. *Statsvetenskaplig tidskrift* 119(1).
- Karlsson, S. (2016). *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: Lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*. Stockholm: School of Architecture and the Built Environment, KTH.
- Liberalerna (2020). *Liberalerna: Två miljarder per år för att stärka integrationen och lyfta utsatta områden*. Stockholm: Liberalernas riksorganisation. <https://www.liberalerna.se/>

- nyamko/tva-miljarder-per-ar-for-att-starka-integrationen-och-lyfta-utsatta-omraden/
Åtkomst 11 januari 2021.
- Marmot, M. et. al. on behalf of the Commission on Social Determinants of Health (2008). Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. *Lancet* 372: 1661–69.
- Marmot, M., Allen, J. Boyce, T., Goldblatt, P., Morrison, J. (2020). *Health Equity in England: The Marmot Review Ten Years On*. London: Institute of Health Equity.
- Massey, D. S. & Tannen, J. (2015). A Research Note on Trends in Black Hypersegregation. *Demography* 52(3): 1025–34.
- Molina, I. (1997). *Stadens rasifiering: Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2013). *Kartläggning av politiska insatser under finanskrisen 2008–2009*. Working paper 2013:01. Dnr 2012/006.
- Nicholls, W. & Uitermark, J. (2017). *Cities and Social Movements: Immigrant Rights Activism in the United States, France, and the Netherlands, 1970–2015*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Nightingale, C. H. (2012). *Segregation: A Global History of Divided Cities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Olsson, S. & Törnquist, A. (2009). *Förorten: insatser och utveckling under 40 år*. Stockholm: Arkus.
- Polismyndigheten (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället. En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Stockholm: Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Region Stockholm, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2020). *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län*. Stockholm: Region Stockholm. <https://ces.sll.se/var-verksamhet/rapporter-och-faktablad/rapporter-om-covid-19/>. Åtkomst 8 januari 2021.
- Riksrevisionen (2020). *Rätt insats på rätt plats. Polisens arbete i utsatta områden*. Rapport 2020:20. Stockholm: Riksrevisionen.
- Roy, A. et al. (2015). “The Anti-Poverty Hoax”: Development, pacification, and the making of community in the global 1960s. *Cities* 44: 139-145.
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse: Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet. Jämlikhetskommissionens slutbetänkande*. Stockholm: Elanders.
- Svenonius, O. (2020). Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin. I Mittermaier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.) *Perspektiv på pandemin – Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. (FOI-R--4992—SE). Stockholm: FOI.

- Tahvilzadeh, N. & Kings, L. (2018). Att göra kaos. Om förortspolitiken som urban styrregim och demokratiskt spel. Arkiv. *Tidskrift för samhällsanalys*, nr 9, s. 103–128.
- Tedros, A. (2008). *Utanför storstaden: konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Urban, S. (2018). *Integration och grannskap. Hur kan staden hålla samman?* Lund: Studentlitteratur.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Åstrand, B. (2020). *Den svenska skolan och coronapandemin – om skolans likvärdighet och segregation*. Stockholm: Delegationen mot segregation.



EXTERNA PERSPEKTIV

Delegationen mot segregation har gett bland annat forskare samt företrädare för myndigheter, kommuner, näringsliv och civilsamhällesorganisationer möjlighet att ge sina perspektiv på relationen mellan segregation och covid-19. Det är artikel-författarna som själva står för innehållet.

Denna artikel ingår i Delegationen mot segregations artikelserie. Hitta fler artiklar i serien på <https://www.delmos.se/kunskap/>.