

Hur långt sträcker sig den svenska välfärdspolitikens strävan efter jämlikhet?

- en diskursanalytisk fallstudie av storstadssatsningen

Matilda Ardenfors

Abstract

Hur långt sträcker sig den svenska välfärdspolitikens strävan efter jämlikhet?

Subject: Political Science

Author: Matilda Ardenfors

The aim of this study is to analyse the Swedish state's ambition in achieving equality among its citizens. By studying the new urban policy introduced by the government in 1998 from a theoretical perspective the purpose of this essay is to understand the ideational dimensions in this policy project, in regard to established understandings about equality.

The theoretical framework on which this study is based consists of two different parts. The first presents dominating models on welfare states, mainly focusing on the socialdemocratic welfare state. The second introduces influential theoretical views on equality, primarily discussing universalism and a differentiated equality view. It also presents theoretical views on how to understand the relationship between the state and its citizens. This essay is taking its departure from a perspective based on constructionism, by asking *how* the problem was constructed and *what* the policy tells us. It is a case study using a discursive approach in analysing the policy from an understanding of policies as arguments shaped by normative assumptions made by actors whose assumptions are limited by the discourse in which they exist.

The main result of the study is that since the policy was created while the socialdemocratic party was in government, the normative assumptions, on which the party base its analysis on society, therefore had a main influence on the policy. Even though the analysis of the policy shows a tendency in Swedish welfare politics moving away from universalism towards a differentiated view on equality, with the state still marked by communitarian ideals, there appears to be a resistance towards including the perspective of cultural recognition next to the traditional view on economic redistribution based on a class theory.

Keywords: Urban policy, equality, discourse, universalism, differentiated, cultural recognition, redistribution, class theory

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 EN ETNISK UNDERKLASS VÄXER FRAM	1
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.3 TIDIGARE FORSKNING KRING STORSTADSSATSNINGEN	3
2. TEORI	5
2.1 VÄLFÄRDSSTATEN	5
2.2 JÄMLIKHET OCH MEDBORGAREN	8
3. METOD OCH MATERIAL	13
3.1 VAL AV METOD	13
3.1.1 <i>En tolkande ansats</i>	13
3.1.2 <i>En diskursanalytisk fallstudie</i>	14
3.1.3 <i>Operationalisering</i>	18
Modell 1	19
Modell 2	20
3.2 VAL AV MATERIAL	20
3.2.1 <i>Skriftliga dokument</i>	20
3.2.2 <i>Muntliga källor</i>	22
3.2.3 <i>Källkritik</i>	23
3.3 AVGRÄNSNINGAR	24
4. EMPIRISK ANALYS	26
4.1 EN HISTORISK ÅTERBLICK	26
4.1.1 <i>Från dåtid till nutid</i>	26
4.2 PROBLEMFÖRMULERINGEN	31
4.2.1 <i>Idémässig kärna</i>	31
4.2.2 <i>Form</i>	35
4.2.3 <i>Representation</i>	39
4.2.4 <i>Att förstå policyns problemformulering</i>	41
Modell 1	41
4.3 VÄLFÄRDSPOLITIKEN	42
4.3.1 <i>Syn på välfärd</i>	43
4.3.2 <i>Statens roll</i>	45
4.3.3 <i>Jämlikhet och medborgaren</i>	48
4.3.4 <i>Den svenska välfärdspolitiken</i>	51
Modell 2	52
5. AVSLUTANDE DISKUSSION	54
5.1 SVAR PÅ FRÅGESTÄLLNINGARNA	54
5.2 METODENS OCH TEORINS BETYDELSE FÖR RESULTATET	57
5.3 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING	58
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	60
TRYCKTA KÄLLOR	60
OFFENTLIGT TRYCK	62
MUNTliga KÄLLOR	63

INTERNET	63
BILAGOR	65
BILAGA 1.....	65

1. Inledning

1.1 En etnisk underklass växer fram

Genom historien har vad som betraktats vara i en demokratisk stats ansvarsområde kommit att utvidgas. I demokratisens begynnelse bestod statens roll i att upprätthålla lag och ordning samt skydd av privat egendom. I västerländska länder, främst i norra Europa, kom detta med tiden att förändras. Under 1900-talet utvecklades välfärdsstaten som en ny modell och med den en mer positiv inställning till staten att även ansvara för sociala frågor (Hague & Harrop 2004:315f.). Välfärdsstaten kom att se olika ut i olika länder, med den gemensamma nämnaren att garantera sina medborgare en grundläggande välfärd. Detta genom statligt intervenerande för att rätta till ojämlikhet mellan grupper i samhället (Esping – Andersen 1990:19ff.). I Sverige utvecklades en välfärdsmodell med väl utbyggda trygghetssystem för att motverka klyftor mellan människor (Kautto 1999:13f.). Modellen baserades på en universalistisk tolkning av begreppet jämlikhet som innebar en tanke om att det ska vara lika för alla (Rothstein 2003:63f.). Den universalistiskt genomsyrade välfärdstanken har för den svenska staten därför inneburit ett aktivt åtagande i att motverka ojämlikhet i samhället. Vad som ska betraktas som ojämnt beror dock på utifrån vilket perspektiv samhället betraktas.

Klassanalysen och feminismen är två väletablerade perspektiv utifrån vilka ojämlikhet kommit att diskuteras och belysas, både inom statsvetenskapen och i den politiska debatten. I Sverige har på senare år ytterligare ett perspektiv tillförts jämlikhetsdebatten, främst i diskussionen kring segregation. I boken *Rasism i Europa – arbetsmarknadens flexibla* (2004) skriver kulturgeografen Katarina Mattsson och samhällsdebattören Ingemar Lindberg att ”Den tilltagande sociala polarisering mellan rika och fattiga som vi bevittnade i Sverige under 1990-talet har gjort att det finns fog för att tala om en framväxande etnisk underklass och en tilltagande ekonomisk och geografisk segregering efter etniska linjer.” (Mattsson & Lindberg 2004:7) Författarna pekar på ett segregerat samhälle där det tydligt går att urskönja en etnisk dimension. Ett liknande resonemang finns i den nyligen publicerade statliga utredningen *Integrationens svarta bok* (SOU 2006:79), som på uppdrag av regeringen utrett strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet (Dir 2004:54). Där går att läsa följande:

Rasism och diskriminering har varit en integrerad del av den europeiska modernitetens historia. En kort sammanfattning av relevant forskning om diskrimineringen i Europa visar den utbredda rasismen och

diskrimineringen mot ”de andra”, nämligen de icke-europeiska grupper och ”etniska minoriteter” som lever här. Sverige är inget undantag. (SOU 2006:79:11)

Samma år publicerade Socialstyrelsen *Social rapport 2006* med budskapet att boendesegregationen i de svenska storstäderna ökat. Denna boendesegregation visade på starka drag av etnisk karaktär. Med detta menades att om ”den etniska befolkningssammansättningen (efter etniskt ursprung, nationalitet, språk, geografiskt ursprung, religion eller hudfärg) i olika delar av staden är annorlunda än befolkningssammansättningen i staden som helhet, talar vi om etnisk boendesegregation.” (Social rapport 2006:188).

Genom det etniska perspektivet har alltså ytterligare en dimension som orsakar ojämlikhet, vid sidan av klass och kön, kommit att synliggöras i den svenska debatten. Lite hårddraget kan man säga att detta etniska perspektiv också varit närvarande inom svensk politik sedan slutet på 1990-talet. En avgörande händelse var när riksdagen år 1998 fattade beslut om en ny storstadspolitik vars ena huvudmål var ”att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare” (prop 1997/98:165:30). Storstadssatsningen var en ny typ av satsning, en insats som inspirerats av hur andra länder hanterat segregationsproblematiken. Under 1980-talet uppstod nämligen i ett flertal europeiska länder, såsom England, Frankrike och Holland, ett nytt politikområde som riktade sig mot städer. Politiken var ett svar på, och ett sätt att bemöta, segregationen i olika städer runtom i länderna. Den nya politiken innebar socialpolitiska satsningar riktade mot specifika utsatta befolkningsgrupper och regioner (Ærø mfl. 2005:13). Denna politik kom även att inspirera den svenska politiken.

Inom den svenska välfärdspolitikens har socialpolitiska satsningar tidigare präglats av den generella välfärdspolitikens universalistiskt färgade grundtanke. Ett exempel på detta är barnbidraget som betalas ut till alla, oavsett inkomst och som tydligt påvisar den universella jämlikhetssynen inom svensk välfärdspolitik. Den universalistiskt präglade jämlikhetstanken är en ambitiös syn på jämlikhet eftersom den medför ett förpliktigande för staten att agera mot ojämlikhet i samhället. Ett förpliktigande som i ljuset av en alltmer ökande etnisk segregation väcker undran kring hur långt den svenska välfärdspolitikens strävan efter jämlikhet egentligen sträcker sig.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna studie är att fånga upp och belysa den problematik som finns inom den svenska jämlikhetsmodellen, kring hur långt strävan efter jämlikhet sträcker sig inom svensk välfärdspolitik. Detta genom en fallstudie av den idémässiga dimensionen av storstadssatsningen utifrån det för uppsatsen utvalda teoretiska och metodologiska ramverket som senare presenteras. Det valda fallet är lämpligt att använda vid analysen av jämlikhet inom den svenska välfärdspolitiken eftersom storstadssatsningen i sig var en satsning vars syfte var att korrigera ojämlikhet som kommit att uttryckas i form av segregation.

För att uppnå uppsatsens syfte ska i denna studie två frågeställningar besvaras. De riktar sig mot uppsatsens fall utifrån olika perspektiv med avsikt att fånga upp en helhetsbild av jämlikhetssynen i storstadssatsningen. Tillsammans kompletterar de varandra och möjliggör för en djup analys av det utvalda fallet. De är båda starkt sammanlänkade med det för studien valda teoretiska ramverket och kommer senare i metodavsnittet att diskuteras mer ingående. Den första är av förklarande karaktär, dvs. den vill beskriva bakgrunden till policyn.

1) *Hur kan problemformuleringen, som vilade som grund för storstadssatsningen, förstås utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket?*

Den andra frågeställningen är av en mer beskrivande karaktär.

2) *Vad kan storstadssatsningen, utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket, berätta om den svenska välfärdspolitiken?*

1.3 Tidigare forskning kring storstadssatsningen

I en uppsats likt denna blir en stor del av den tidigare forskning, som val av uppsatsämne introducerar för författaren, en del av den egna uppsatsen. Det teoretiska kapitlet, som presenteras senare i uppsatsen, innehåller tidigare forskning som publicerats kring välfärsstaten, jämlikhet och medborgaren. Det som däremot inte presenteras där är all den forskning som bedrivits på storstadssatsningen och det nya politikområdet storstadspolitik.

I *Tre städer* (SOU 1998:25) riktas hård kritik mot regeringen för bristande långsiktighet i tidigare satsningar. Det beskrivs hur staten tidigare gjort satsningar på utsatta områden men att

dessa satsningar inte följts upp och utvärderats. Som svar på detta finns i *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/1998:165) tydligt formulerat att storstadssatsningen ska utvärderas. Detta har resulterat i en stor mängd utvärderingsrapporter kring storstadssatsningen. Förutom att utvärderingar gjorts på lokal nivå har även nationella utvärderingar publicerats. Dessa har främst bestått av sammanställningar och redogörelser för satsningens resultat och har därför även kommit att fokusera mycket på implementeringen av policyn.

Sociologen Cristina Axelsson har utvärderat satsningen i bland annat *Arbetslinjen i storstadsarbetet – En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge* (2002). Statsvetaren Adolphe Lawson har evaluerat de lokala utvecklingsavtalen i storstadssatsningen i *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much?* (2004). Camilla Palander, forskare inom bostads- och urbanforskning, har i sin avhandling *Områdesbaserad politik för minskad segregation* (2006) också skrivit om storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Nina Edström och Emil Plisch skriver i studien *En känsla av delaktighet – En studie av underifrånperspektivet i Storstadssatsningen* (2005) om hur befolkningen som var bosatt i de områden som tog del av satsningen upplevde den. Det finns därmed både forskning och studier som studerat implementeringen av storstadssatsningen samt dess utformning och specifika karaktärsdrag. Där har fokus ofta vilat på resultat av satsningen, om den uppnått sitt syfte eller inte.

Det har även presenterats rapporter på nordisk nivå gällande storstadspolitiken, som inte bara var ett nytt politikområde i Sverige utan även i de övriga nordiska länderna. Nordiska Rådet har tagit fram rapporten *Implementering av bypolitik i Norden* (2005) skriven av Thorkild Ærø och Gertrud Jørgensen. Nordregio har även publicerat rapporten *Stadspolitik i Norden- mot en hållbar utveckling av städer* (2002) som också beskriver det nya politikområdet. I dessa rapporter är den komparativa aspekten av vikt och fokus vilar på att belysa hur de olika länderna valt att utveckla storstadspolitiken.

Denna studie syftar inte till att utvärdera utfallet av storstadssatsningen eller dess implementering utan snarare undersöka den problembild som låg till grund för policyn. Uppsatsen tillför därför en problematisering av den definition och lösning som presenterades för att bryta segregationen och som kom att prägla satsningen.

2. Teori

Det teoretiska ramverket består av två delar. Den första delen presenterar olika välfärdspolitiska idealtyper, främst med fokus på de karaktärsdrag som kommit att prägla den traditionella socialdemokratiska välfärdspolitiken. Den andra delen diskuterar olika sätt utifrån vilka man kommit att betrakta jämlikhet. Här blir även relevant att diskutera olika teoretiska resonemang gällande synen på medborgaren eftersom, vilket även framgår av det teoretiska resonemanget, dessa två är starkt sammanlänkade.

2.1 Välfärdsstaten

Gösta Esping-Andersen har i boken *The three worlds of welfare capitalism* (1990) sammanställt en beskrivning av välfärdsstaten. Det unika med välfärdsstaten förklaras vara att den garanterar sina medborgare ett grundläggande fundament av välfärd och intervenerar i samhället för att korrigera strukturer av ojämlikhet (Esping-Andersen 1990:19ff.). Han har ställt samman en översikt av tre idealtyper inom vilka olika välfärdsstater kan placeras in. Den första kategorin är den liberala välfärdsstaten som karaktäriseras av behovsprövat stöd, återhållsamma universella transfereringar och där socialförsäkringsplaner dominerar. Förmåner i form av bidrag tilldelas grupper med låg inkomst. Exempel på länder som författaren anser bör placeras i denna modell är USA, Canada och Australien. Den andra modellen präglas av konservatism. Den har historiskt bevarat skillnader i status mellan grupper i samhället. Staten har tagit en stor roll i att bidra och stötta utsatta grupper men inte i att omfördela i stort. Modellen är tydligt formad av kyrkan och präglas av subsidiaritetsprincipen, dvs. en närhetsprincip där staten endast intervenerar i socialpolitiska frågor, såsom barnomsorg, när familjen som enhet inte längre klaras sig på egen hand. Exempel på länder som författaren placerar in inom denna modell är Österrike, Frankrike, Tyskland och Italien. Den tredje modellen präglas av universalism där sociala rättigheter inte enbart riktas mot de mest utsatta utan även medelklassen. Denna typ kallar Esping-Andersen för den socialdemokratiska modellen. Detta eftersom socialdemokratiska partier varit dominerande på den politiska arenan i de länder där denna modell utvecklats. Syftet med denna typ av välfärdsstat är att garantera jämlikhet med största möjliga standard, inte jämlikhet baserat på minimala behov. Målet är att uppnå individuellt oberoende, inte oberoende utifrån familjen som enhet, som i den konservativa modellen, utan utifrån individens perspektiv. Exempel på länder som uppfyller kriterierna för att ingå i denna modell är de skandinaviska länderna och däribland Sverige (Esping-Andersen 1990:27ff.).

Esping-Andersen är inte den enda som utifrån idealtyper analyserat välfärdsstaten. Evelyn Huber och John D. Stevens (2001) gör detsamma i sin studie *Development and crisis of the Welfare state – Parties and Politics in Global Markets*. De utgår från Esping-Andersens tre modeller men utvecklar analysen. De tillför en behovsprövad modell av välfärdsstaten, omrubricerar det konservativa välfärdsidealet till en kristdemokratisk samt använder de liberala och socialdemokratiska modellerna (Huber & Stevens 2001:86f). Författarna anger som exempel på behovsprövande välfärdsstater; Australien och Nya Zeeland, Kristdemokratiska; Österrike, Tyskland, Italien och Frankrike. Exempel på liberala välfärdsstater är USA och Canada och den socialdemokratiska modellen finns i Sverige, Norge, Danmark och Finland (Huber & Stevens 2001:88f.). Författarna argumenterar för att de partier som innehaft regeringsmakten under en längre tid haft stort inflytande på utvecklandet av välfärdsstaten, ju längre tid ett och samma parti haft regerings makt desto större prägel har partiet kunnat sätta på utformandet av välfärden. De beskriver hur socialdemokratiska partier kommit att främja inte bara generösa välfärdsstater utan även välfärdsstater som karaktäriseras av tydliga universalistiska och omfördelande drag (Huber & Stevens 2001:41). Den socialdemokratiska välfärdsstatens omfördelning mellan grupper har därmed lyckats motverka fattigdom och klyftor mellan dessa, i större utsträckning än de andra välfärdsstaterna (Huber & Stevens 2001:340).

Att en stat vill erbjuda sina medborgare välfärd kan bero på ett flertal orsaker. Regeringar som vill behålla makten eftersträvar efter att göra sina väljare nöjda, detta genom att erbjuda dem sociala trygghetsnät i form av exempelvis sjukvård. Samtidigt, genom att förbättra sina medborgares hälsa, kan välfärden, utifrån ett ekonomiskt perspektiv, ses som en investering. Välfärden kan även öka efterfrågan i ekonomin då omfördelning av resurser kan öka människors köpkraft. Utifrån ett sociologiskt och psykologiskt perspektiv är även satsningar inom välfärden ett sätt för staten att värna och visa omtanke om sina medborgare, något som kan fungera som en enande kraft inom en stat (Goodin mfl.2003:21). Huvudsakligen handlar därför välfärd om att upprätthålla ekonomisk effektivitet, reducera fattigdom, skapa social jämlikhet och integration mellan människor samt att undvika att människor exkluderas (Goodin mfl.2003:22). För att en välfärdsstat ska upprätthålla social jämlikhet hamnar fokus inte sällan på att omfördela resurser. Här är tydligt att olika typer av varor värderas olika beroende på välfärdsstaten. Det som är intressant är var samhällen väljer att dra gränsen för vad som ska fördelas lika (Goodin mfl.2003:29f.). Traditionellt har den socialdemokratiska välfärdsstaten karaktäriseras av klasspolitik, socialistisk ekonomi och omfördelande sociala policies. Den

grundläggande värdegrunden som genomsyrat modellen är social jämlikhet. Idealet är att alla medborgare ska kunna medverka fullt ut i samhällslivet vilket placerar fokus på människors lika möjligheter och lika resurser (Goodin mfl. 2003:45f.).

Den socialdemokratiska modellen bär starka kommunitaristiska drag gällande synen på statens roll, något som kan ställas mot liberalismens sätt att betrakta staten. Den kommunitära staten präglas av en intervenerande och icke-neutral värdegrund som syftar till att skapa jämlikhet mellan människor. Den liberala staten är däremot neutral med fokus på individens frihet från statens inblandning (Kymlicka 1994 :10). Den kommunitaristiska idén är att staten bör, utifrån en värdegrund som ser till alla samhällsmedborgares bästa, bedriva politik. Den liberala idén är istället att staten endast ska garantera sina medborgare gemensamma rättigheter (Kymlicka 1994:208). Den socialdemokratiska välfärdsmodellens drag av kommunitarism kan knytas an till studier av huruvida policies, beslutade av politiker, är av toppstyrd eller mer lokalt förankrad karaktär. När staten beslutar att agera i en fråga för att möta ett, av staten definierat, problem kan den policy man föreslår karaktäriseras av antingen ett top-down perspektiv eller det motsatta, ett bottom-up perspektiv. Med detta menas huruvida policyn strikt styrs uppifrån av beslutsfattare eller från ett underifrånperspektiv, där lokala aktörer får utrymme att påverka. Det finns olika syn på vilken av dessa metoder som är mest framgångsrik. Historiskt sett har utvecklingen gått från att top-down perspektivet dominerat debatten till att bottom-up perspektivet fått större utrymme, medan idag anses båda strategierna vara användbara. Deras duglighet avgörs av vilken uppgift och situation policyn syftar till att lösa (Hupe & Hill 2002:80).

För att utveckla resonemanget kring statens och dess intervenerande karaktär kan här knytas an till John Kingdon som i boken *Agendas, alternatives and public policies* (1995) resonerar kring hur en "situation" övergår till ett "problem" för politiker att hantera. Kingdon menar att detta beror på tre kategorier. Den första handlar om de styrande politikernas värderingar och syftar till deras ideologiska övertygelser. Beroende på ideologisk övertygelse varierar huruvida en regering ser på samhället och definierar problem. Detta kan exemplifieras med att beskriva att ett lands fattigdom kan betraktas som ett tillstånd utan att nödvändigtvis vara ett problem för staten att försöka påverka. Detta beror på den styrande regeringens ideologiska uppfattning (Kingdon 1995:109ff.). Den andra kategorin betonar vikten av jämförelse för att någonting ska kategoriseras som ett problem. En jämförelse mellan exempelvis länder kan få det ena att framställas i sämre dager om det andra landets sjukvård är mer generöst. Något som inte hade

framgått utan jämförelsen. Detta kan alltså generera i en problemdefinition (Kingdon 1995:111). Avslutningsvis använder sig Kingdon av kategorier som lägger fokus vid att studera inom vilket politikområde problemet placeras. Detta kan utröna och berätta mycket om hur policyskaparna resonerade kring både det problem man ville lösa samt lösningen i sig och används för att fördjupa analysen (Kingdon 1995:111ff.). Då den svenska välfärdsstaten präglats av kommunitarismens sätt att betrakta statens uppgift att motverka ojämlikhet blir det i en analys av en policy likt storstadssatsningen intressant att knyta an till resonemanget ovan gällande hur ett policyproblem uppstår samt huruvida policyns karaktär präglas av top-down eller bottom-up perspektiv till analysen av storstadssatsningen. Detta för att få en bild av storstadssatsningens uppkomst samt dess normativa antaganden om staten.

Som ovan nämnts har den socialdemokratiska välfärdsstaten kommit att präglas av kommunitaristiska ideal och en syn på välfärd baserad på en uppfattning om social jämlikhet präglad av universalism. Detta har format en välfärdspolitik där omfördelning mellan människor varit central och där fokus vilat på jämlikhet. Därför är det viktigt att i nästa avsnitt utröna begreppet jämlikhets innebörd.

2.2 Jämlikhet och medborgaren

Jämlikhet är ett centralt begrepp inom den socialdemokratiska modellen. Som tidigare angivits används begreppet för att legitimera en omfördelande politik, men i diskussionen kring jämlikhet finns andra synsätt på hur begreppet ska definieras och uppnås. Dessa olika definitioner tillhör olika ställningstaganden om hur samhället ska organiseras. För det stora flertalet partier eller aktörer är ett ställningstagande för jämlikhet ingenting unikt. Det som skiljer dem åt är snarare vilka värden begreppet fylls med. Vissa prioriterar rätt till lika respekt medan andra anser att distribution av materiella ting och tjänster är det mest centrala (Goodin mfl.2003:173).

I boken *Välfärdsstatens nya ansikte* (2000) skriver Paula Blomqvist och Bo Rothstein om den svenska modellens syn på jämlikhet som genomsyras av tanken att de sociala tjänster som förmedlas via offentlig sektor, såsom exempelvis vård och skola, inte bara ska erbjudas alla medborgare utifrån principen att alla lika värde utan de ska också vara *lika för alla*. Politiken har alltså kommit att genomsyras av ett universalistiskt perspektiv (Blomqvist & Rothstein 2000:64). Författarna lyfter specifikt fem huvudprinciper som kommit att karaktärisera just den

svenska modellen; lika tillgång, lika behandling, lika och genomgående hög kvalitet, solidaritet och social integration (Blomqvist & Rothstein 2000:64f.). Denna syn på jämlikhet har alltså kommit att prägla statens relation till sina medborgare. I nära anslutning till diskussionen om jämlikhet finns resonemanget kring rättvisa. En som utifrån ett liberalt perspektiv skrivit om rättvisa och jämlikhet är John Rawls. Hans definition av rättvisa är att "...all social primary goods – liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of selfrespect – are to distributed equally unless an unequal distribution of any or all of these goods is to the advantage of the least favoured.." (Rawls 1971:303). Will Kymlicka kallar i boken *Contemporary political philosophy* (2002) Rawls resonemang för en liberal jämlikhetssyn. Det som är centralt här är alltså att viss ojämlikhet är acceptabel så länge den gynnar den som har det sämst ställt, ett sätt att betrakta jämlikhet som kan ställas i kontrast mot det universalistiska synsättet som resoneras kring ovan. Det handlar alltså om två olika syner på vad jämlikhet och rättvisa är. Värt att notera är att Rawls diskuterar omfördelning för att skapa jämlikhet och rättvisa, men det finns andra slags metoder vid sidan av omfördelning som också diskuteras utifrån samma typ av resonemang. Speciellt stöd för denna typ av argument finns att finna i teorier kring hur ett samhälle ska bemöta en heterogen och mångkulturell befolkning, något som är av stor vikt att belysa i denna uppsats.

Will Kymlicka skriver i boken *Mångkulturellt medborgarskap* (1995) att socialismen tenderat att betrakta kulturella skillnader mellan grupper på ett ytterst begränsat vis. Detta eftersom klass betraktats som den överordnade orsaken till ojämlikhet mellan människor (Kymlicka 1995:81). Enligt Kymlicka bortser verklig jämlikhet från tanken att alla ska behandlas lika och handlar istället om hur olikheter ska motverkas (Kymlicka 1995:119). Kymlicka betonar vikten av särskilda rättigheter för nationella minoriteter och skriver att "Detta är ett av många områden som sann jämlikhet inte kräver identisk behandling utan differentierad behandling för differentierade behov" (Kymlicka 1995:124). Även Iris Marion Young skriver i boken *Att kasta tjejkast: texter om feminism och rättvisa* (2000) att samhällsgrupper som är förtryckta och befinner sig utanför gemenskapen måste särbehandlas. Hon menar att uppfattningen om att alla ska behandlas lika kan missgynna minoriteter vilket innebär att en politik utformad att erbjuda alla lika behandling bli exkluderande (Young 2000:94). Kymlicka, Young och Rawls lyfter alltså ett resonemang kring jämlikhet som skiljer sig från den universalistiska. Youngs och Kymlickas betraktelsesätt innehåller dock inte en diskussion om omfördelning vilket skiljer dem ifrån Rawls. Texten kommer beröra detta senare, men först måste resonemanget kring medborgaren vidgas.

T. H Marshall har kommit att inspirera forskningen kring medborgarskapet utifrån sin diskussion om civila, politiska och sociala rättigheter. Med civila rättigheter menas rättigheter som är nödvändiga för människors individuella frihet; yttrandefrihet, religionsfrihet, äganderätt och rätten till rättvisa. Politiska rättigheter åsyftar rättigheter såsom rätten att delta och utöva politisk makt, antingen som medlem inom en organisation med politisk makt eller med hjälp av rösträtten. Sociala rättigheter innebär alltifrån ekonomisk välfärd till rätten att leva sitt liv i enlighet med den standard som genomsyrar samhället. Detta handlar främst om utbildning och sociala tjänster (Marshall 1996:5). I Marshalls analys är alltså generella rättigheter tillräckligt för människors välmående i ett demokratiskt samhälle. Mot detta är det relevant att åter lyfta Kymlicka och hans resonemang kring medborgarskapet. Han betonar att ett rättvist samhälle inte endast skapas genom rättvisa institutioner utan även genom attityder och känslan av identitet hos samhällets medborgare (Kymlicka 1995:187). Kymlickas resonemang får uppbackning av Charles Taylor som i *Multiculturalism and The Politics of Recognition* (1992) skriver om jämlikhet och synen på medborgaren. Han skriver att jämlikhet inte bara är det mest passande för ett hälsosamt demokratiskt samhälle utan också att nekandet av detta kan åsamka skada på dem som förnekas det. Att förnekas detta erkännande kan innebära ett överförande och applicerande av en nedlåtande bild på någon som kan förtrycka i den utsträckning att förtrycket institutionaliseras. Gränsen mellan erkännande och förtryck är dock hårfin. Detta eftersom människor tenderar att identifiera sig i den bild omgivningen tillskriver dem. På samma sätt kan alltså ett erkännande av en grupp generera i ett förtryck (Taylor 1992:36). Enligt Taylor är samhällets bild av människor avgörande för deras egen självbild och ett misslyckande i hanterandet av minoritetsgrupper, oavsett vilken metod man använder, kan leda till ett uppdelat samhälle.

Ställs det som ovan beskrivits om erkännande för att uppnå jämlikhet, mot John Rawls resonemang kring rättvisa genom omfördelning, blir två olika perspektiv tydliga. Nancy Frasers skriver i artikeln *From redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age* (1995) om synen på rättvisa. Hon skriver om hur grupperns krav på erkännande utifrån aspekter som nationalitet, etnicitet, kön och sexualitet kommit att ersätta klasskonflikten som överordnad anledning till politisk mobilisering. Vikten av kulturellt erkännande har kommit att tränga undan socioekonomisk omfördelning som en åtgärd mot orättvisa och ett mål för den politiska kampen. De ekonomiska jämlikheterna finns fortfarande närvarande men mellan den ekonomiska omfördelningen och det kulturella erkännandet har det uppstått ett

dilemma. Hon menar att rättvisa kräver att båda dessa uppmärksammas eftersom de är sammanlänkade och stöttar upp varandra (Fraser 1995:1f.). Fraser kopplar detta till andra teoretikers syn på rättvisa och jämlikhet. John Rawls, menar hon, talar om den socioekonomiska orättvisa i form av omfördelning av "primary goods" medan Charles Taylor diskuterar den kulturella orättvisan i sitt resonemang kring hur ett icke-erkännande kan generera i förtryck (Fraser 1995:3). Enligt Fraser är de båda viktiga i ett rättvist och jämlikt samhälle.

Frasers diskussion synliggör ett intressant fenomen som kan kopplas till teoretiska resonemang kring segregation och rasism. Utifrån ett teoretiskt perspektiv vilar, vid studiet av denna problematik, fokus vid människogrupper som immigrerat till ett land och vad som sedan påverkar huruvida människorna integreras in i samhället eller inte. Dessa teorier understryker begränsningar i form av institutioner, lagar, sociala normer, seder och tradition som påverkar de invandrade individernas möjligheter att bli en del av samhället. De institutionella omständigheter som påverkar immigranter/invandrare kan exempelvis vara attityder gentemot invandrade människor och etniska minoriteter i mottagarlandet (Bevelander 2000:22). Fiona Williams resonemang i *Rethinking European Welfare* (2001) ger denna diskussion ytterligare djup. I hennes text beskrivs hur människor som invandrat, på grund av sin status som arbetskraftsinvandrare, inte kvalificeras som fullfärdiga medborgare i europeiska länder (Williams 2001:223). Kritiken är skarp mot den traditionella välfärdsforskningen som sällan inkluderar ett etniskt perspektiv i analysen av välfärdsstater och därför utestänger en analys som kan uppmärksamma rasistiska dimensioner i samhället. Enligt författaren har det funnits en tendens inom välfärdsforskningen att etnicitet enbart adderats till redan accepterade analyser av kön och klass. Problematiken i detta är att dessa redan följer vissa logiker som inte alltid överensstämmer med logiken om rasismen. Exempelvis har man funnit att tillgången till sociala förmåner skiljer sig i olika stater för människor om man tar hänsyn till kön och etnicitet (Williams 2001:141). I boken talas om att det i Europa finns flera typer av rasism. Dels gentemot människor som inte betraktas som "vita", dels mot människor av olika typer av folkslag. Alla dessa varianter av rasism har sin egen historia och karaktärsdrag som gör varje samhälles relation till en specifik grupp unik (Williams 2001:221). Därför genererar ett negligierande av detta perspektiv i en utestängning av förtryckande och rasistiska dimensioner i samhället som kan behöva uppmärksammas i strävan efter jämlikhet.

Även Charles W. Mills skriver om detta i boken *The racial contract* (1997). "We live in a world which has been foundationally shaped for the past five hundred years by the realities of European domination and the gradual consolidation of global white supremacy." (Mills 1997:20). Han lyfter i sin text någonting han kallar "the racial contract" och beskriver hur den vita europeiska befolkningen kommit att överordna sig själv andra vilket kommit att normaliseras. Liksom i feministisk teori där mannen som norm diskuteras gör Mills detsamma i sin text, men utifrån den vite mannen som norm. Han menar att den europeiska liberalismen, tanken om jämlikhet, endast innebär jämlikhet bland jämlikar (Mills 1997:56).

Mills resonemang tillsammans med Williams är relevant i den här uppsatsen. Anledningen till detta är att, som nämndes i inledningen, segregationen i Sverige fått en etnisk prägel. Det är därför av stor vikt att i en analys av storstadssatsningen, som riktar sig mot segregerade storstadsområden, också analysera utifrån denna problematik. Mills och Williams anser båda att det finns rasistiska strukturer i våra politiska system där människor underordnas på grund av etnicitet. Om detta inte tas i beaktande i en analys av samhället kan viktiga dimensioner kring exempelvis segregation komma att utelämnas. Den svenska välfärdsstaten har, som redan beskrivits, kommit att präglas av omfördelning mellan grupper utifrån ett klassperspektiv. Det kulturella erkännandet däremot är någonting som historiskt inte kommit att karaktärisera den. Därför blir detta en intressant ingång i analysen av storstadssatsningen vars syfte var att bryta en starkt präglad etnisk segregation.

Det teoretiska resonemanget som förts i detta avsnitt kommer att knytas an till i det följande metodavsnittet där studiens tillvägagångssätt och metodval beskrivs. Där kommer även ett ingående resonemang kring hur en policy likt storstadssatsningen kan betraktas utifrån ett diskursanalytiskt perspektiv att presenteras. Därefter följer en operationalisering av teorin som ovan presenterats utifrån den för studien utvalda metoden.

3. Metod och material

3.1 Val av metod

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av den för studien utvalda metoden. Här presenteras uppsatsens tolkande ansats som följs av ett resonemang kring den diskursanalytiska metoden, fallstudier samt problem med denna typ av metod. Därefter följer en diskussion kring hur en forskare ska förhålla sig i en studie av en policy och avslutningsvis en operationalisering av det teoretiska ramverket.

3.1.1 En tolkande ansats

Inom den statsvetenskapliga forskningen särskiljs inte sällan kvantitativ och kvalitativ metod åt. Åtskillnaden mellan dem bottnar i motsättningar mellan positivistiska och hermeneutiska ideal som kommit att vila som grund för kvantitativ och kvalitativ metod (Bjereld mfl. 1999:107). Positivismen är en doktrin inom vilken användandet av naturvetenskapliga metoder betonas. Utifrån ett positivistiskt perspektiv anses endast sådant som kan bekräftas genom våra sinnen vara kunskap. Genom att pröva hypoteser utifrån en deduktiv ansats kan ställning tas till logiska resonemang. Dessa ställningstaganden ska göras med hjälp av kunskap utifrån insamlad fakta. Positivismen anser att vetenskapen kan och ska vara objektiv samt att det mellan normativa och vetenskapliga påståenden går en tydlig skiljelinje (Bryman 2002:24). Positivismen vilar som grund för den kvantitativa metoden som traditionellt betonat främst kvantifiering. Den har en deduktiv ansats, där forskning bedrivs utifrån hypoteser och utgår från en uppfattning om att det existerar en yttre och objektiv verklighet (Bryman 2002:35). Genom att besvara frågor som ”hur mycket” eller ”hur många” presenteras forskningsresultaten ofta med hjälp av siffror (Bjereld mfl. 1999:107). Mot detta kan konstruktionismen ställas. Det är en ontologisk ståndpunkt, dvs. den tar ställning i frågan om vad som finns och uppmärksammar att sociala ting får mening av individer. Detta meningsskapande skapas i det sociala samspelet mellan individer och förändras ständigt (Bryman 2002:33). Perspektivet kan kopplas till den kvalitativa metoden som innebär ett avståndstagande från naturvetenskapen och kvantifieringen av siffror. Kvalitativ metod fokuserar istället på människors uppfattningar och tolkningar. Den är induktiv, vilket innebär att teorin formas av praktiken och ser verkligheten som någonting föränderligt som människor formar (Bryman 2002:35).

Uppdelningen mellan kvantitativ och kvalitativ metod är någonting som Hanne Haavind i sin studie *Kön och tolkning* (2000) vänder sig starkt emot. Hon menar att alla metoder är kvalitativa eftersom alla studier innehåller tolkning. Det som skiljer dem åt är snarare graden av kvalitativa inslag (Haavind 2000:16). Hon använder sig i sin egen forskning av en konstruktionistisk ansats för att finna mening i det empiriska materialet där nyckelordet är *hur* (Haavind 2000:7). Där skriver hon om att fokus vid studiet av kön, som enligt henne inte ska vila på de givna kategorierna man och kvinna eftersom dessa på förhand innehåller en mängd föreställningar. Forskaren ska istället försöka lyfta bort dessa föreställningar och söka efter hur människor blir kvinnor och män och vad detta får för betydelse i deras liv (Haavind 2000:12). Forskaren söker således, enligt den konstruktionistiska perspektivet, efter mening i det empiriska materialet genom tolkning. Utifrån detta resonemang kan denna studie beskrivas som starkt präglad av kvalitativa inslag eftersom den till stor del utgår från ett konstruktionistiskt perspektiv.

När ett perspektiv likt det konstruktionistiska används, ett perspektiv som innehåller hög grad av tolkning, är forskarens egen roll i forskningsprocessen av vikt att uppmärksamma. Haavind beskriver hur forskaren själv befinner sig i en kunskapssituation som påverkar de tolkningar som görs (Haavind 2000:8). Enligt det konstruktionistiska perspektivet är alla uppfattningar av verkligheten subjektiva tolkningar och konstruktioner (Bacchi 1999:54). Författarens egna tolkningar är ständigt närvarande, präglade av hennes uppfattningar av verkligheten. Detta påverkar både i val av teori och tillvägagångssätt vilket är av betydelse att påpeka. Forskaren kan aldrig träda ur sin roll som delaktig i forskningsprocessen, något som inte kan bortses ifrån.

3.1.2 En diskursanalytisk fallstudie

Fallstudie

Denna magisteruppsats är en fallstudie utifrån ett diskursanalytiskt perspektiv. Fallstudier är en metod med vilken generella teman kan beskrivas utifrån detaljerade studier. Ofta väljs fall ut för att exemplifiera bredare fenomen. Rod Hague och Martin Harrop skriver i boken *Comparative Government and Politics* (2004) att i brist på teorier blir fallstudier de byggstenar från vilka vi konstruerar vår förståelse av den politiska världen. I en fallstudie används flera tekniska metoder; läsning av akademisk litteratur, studerande av dokument såsom exempelvis tidningar, sökande efter primärt material likt opublicerade rapporter samt genom intervjuer med deltagande aktörer. Detta ger en bred bild och en djup beskrivning av ett politiskt fenomen och stämmer väl överens med en tolkande ansats (Hague & Harrop 2004:80).

Det utvalda fallet i denna uppsats är den av riksdagen beslutade policyn storstadssatsningen. Valet av fall stämmer väl överens med uppsatsens huvudsyfte att studera hur långt välfärdspolitikens strävan efter jämlikhet sträcker sig. Detta eftersom satsningen beskrivits som en välfärdspolitisk satsning som syftade till att justera ojämlikhet i samhället genom att bryta segregationen. Det som i satsningen studeras är den problemdefinition som vilade som grund för den samt vilka ideal satsningen genomsyras av. Detta är nära sammanlänkat med det teoretiska resonemanget innan vilket blir tydligt vid operationaliseringen som beskrivs mer ingående senare i texten. Först måste utrönas vad en diskursanalytisk metod innebär.

Diskursanalytisk metod

För att kunna studera och förstå politiska handlingar måste forskaren inledningsvis komma till insikt om att politiska handlingar har skilda betydelser på olika platser och i olika tider. För att begripa politiska system måste exempelvis hänsyn tas till huruvida dessa är baserade på exempelvis klass eller religion. För att få svar på detta måste förståelse sökas kring hur människor inom dessa system konstruerar och tolkar sin politiska värld. Det är av stor vikt att förstå de delaktigas ståndpunkt för att förstå politiken (Hague & Harrop 2004:72).

Diskursanalysen är en bredare variant av textanalys som ser att idéer och fenomen är beroende av ett språk. Därför hamnar språket i fokus som ett studium som snarare formar verkligheten än återberättar den (Bergström & Boréus 2005:305). Frank Fischer skriver att diskurser skiljer sig åt inom olika kontexter, mellan olika sammanhang, tid och rum (Fischer 2003:14). De innehåller specifika regler för vad man är tillåten att säga, vem som tillåts tala och vad som anses vara sant. Dessa regler artikuleras och uttrycks genom vårt språk som upprätthåller diskursen och därmed formar och påverkar vår syn av världen (Fischer 2003:47). Språket betraktas i en diskursanalys inte som ett objektivet redskap för kommunikation utan som en nödvändighet för vårt handlande, tänkande och kommunicerande (Bergström & Boréus 2005:326f.). Eftersom vi formas av diskurser är vår uppfattning om vad som är problematiskt helt beroende av inom vilken diskurs vi befinner oss. Det som uppfattas som ett problem inom en specifik diskurs behöver inte nödvändigtvis göra det i en annan (Fischer 2003:14). Genom att med en diskursanalytisk metod studera formulerandet av en policy kan därför förståelsen av vad som formade policyn, dvs. vad som eventuellt påverkade det som kom att betraktas som ett problem, bli synligt.

I boken *Textens mening och makt* (2005) skriver Göran Bergström och Kristina Boréus om hur en viss välfärdspolitik som rådande inom en diskurs begränsar individers handlingsutrymme i sökandet efter lösningar på samhällsproblem. En härskande diskurs utestänger andra vilket begränsar aktörerna inom den (Bergström & Boréus 2005:311f.). Detta kan kopplas till Harold Lasswells beskrivning av en policy som "...the making of important decisions which affect the distribution of values..." (Lasswell 1999:24) vilket synliggör den makt som faktiskt också vilar hos de som beslutar om policies. Om man utvecklar detta med hjälp av diskursteori, som menar att alla sociala aktörer använder normativa koncept som grund för formulerandet av deras aktioner och som styrs av den diskurs inom vilken de befinner sig, blir diskursanalysen en viktig del i studiet av uppkomsten av policies (Fischer 2003:24).

Det är här viktigt att lyfta den kritik som riktats mot diskursanalysen som metod. Eftersom metoden tar avstånd från uppfattningen att det finns en oberoende verklighet har kritik gällande hur det med metoden är möjligt att upptäcka historiska samband lyfts. Som svar på denna kritik är att detta utifrån ett diskursivt perspektiv är icke-relevant. Det som finns utanför den diskurs som studeras är oväsentligt och saknar därför också mening. Diskursanalysen har även kritiserats för att den får svårt att förstå processer då den saknar alternativ att förhålla sig till. Denna kritik kan bemötas med att det som är relevant är vad som är rätt och fel, sant eller falsk, inom en viss diskurs, vilket är det enda som är betydelsefullt. (Bergström & Boréus 2005:349ff.). Det har även lyfts kritik mot diskursanalys som metod utifrån begrepp som reliabilitet och validitet, dvs. undersökningens upprepbarhet samt huruvida undersökningen verkligen uppfyller det den säger sig göra (Bryman 2001:43). För att hantera dessa två kriterier anser Bergström och Boréus att det viktigaste för en forskare är att noga beskriva hur hon nått sina resultat. Detta underlättar för andra att upprepa studien och ökar därmed reliabiliteten. För att öka validiteten kan ett sätt vara att i den empiriska analysen använda citat för att göra studien mer transparent och tydligt visa hur analysen gått till (Bergström & Boréus 2005:353). Detta har varit en ambition i denna uppsats för att hantera just validitets och reliabilitetsproblem.

Att studera en policy

Hur ska då denna analys kunna fånga upp en välfärdspolitisk jämlikhetssyn? I Boken *Women, Policy and Politics* (1999) skriver Carol – Lee Bacchi att när en policy formuleras eller föreslås sker detta inom ramarna för en diagnos av vad som är problemet. Beroende på hur vi ser på samhället och världen påverkas vad vi anser borde göras (Bacchi 1999:1). Bacchi menar att

problem konstrueras för att vinna över människors stöd för den policy vi stöder (Bacchi 1999:36). Hon får uppbackning i sitt resonemang av Frank Fischer. Han menar att varje "policy-idé" är ett argument eller en rad argument som talar för en viss syn på världen (Fischer 2003:60). Den politiska konstruktionen av policyproblem är nära kopplat till normativa antaganden om vad som är rätt eller fel, bra eller dåligt (Fischer 2003:62). Det finns enligt Fischer inte *en* sann lösning på det problem man söker lösa utan den lösning man använder är färgad av beslutsfattarens normativa antaganden. Policys genomsyras nämligen av idéer och uppfattningar om vad som är det bästa (Fischer 2003:26) så för att förstå en policy är det viktigt att söka förståelse för hur normativa antaganden, som finns under ytan, påverkar vad som anses vara ett problem (Fischer 2003:14). En politisk diskurs präglas av moraliska och ideologiska prioriteringar som innehåller en syn på vad som är ett bra samhälle (Fischer 2003:56). Politiken formas alltså inte i huvudsak av de politiska aktörernas egna val och aktioner utan av den diskurs inom vilken aktörerna verkar (Fischer 2003:13). Därför blir det i denna studie intressant att betrakta den proposition som antogs av riksdagen år 1998 som ett argument och söka efter de normativa antaganden som kommit att påverka vad man då betraktade som problematiskt, hur man definierade problemet.

Vid formulerandet av politik och definitioner av problem kan institutioner ha en avgörande betydelse. Roine Johansson definierar institutioner i boken *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* (2002) enligt följande:

...en institution, uttryckt i mycket allmänna ordalag, är en organiserad och etablerad struktur eller procedur, baserad på mer eller mindre för-givet-tagna – formella eller informella, medvetna eller omedvetna – regler. Förekomsten av en institution innebär att det finns ett accepterat, icke ifrågasatt, sätt att utföra eller förhålla sig till det institutionen omfattar. (Johansson 2002:17f.)

Nyinstitutionalismen fokuserar på interaktionen mellan institutioner och individer och har fått stort utrymme vid forskning av politiska skeenden (Lowndes 2002:91). Institutioner är i regel så självklara för de som styrs av dem, att de inte reflekterar över dem. Att inte följa dessa regler är oftast inte ett alternativ (Johansson 2002:17f.). Nyinstitutionalismen kan därför fungera som ett bra verktyg vid sökandet efter förklaringar till politiska aktörers agerande (Lowndes 2002:91). Det finns olika förgreningar inom nyinstitutionalismen och i den här uppsatsen är det av relevans att lyfta två av dem. Den normativa institutionalismen menar att politiska institutioner påverkar aktörers beteende genom att forma deras värderingar, normer, intressen,

identiteter och uppfattningar. Till denna beskrivning kan appliceras den historiska institutionalismen som fokuserar på att val som rör den institutionella designen av det politiska systemet också påverkar framtida beslut bland individer (Lowndes 2002:95f.). När policyn och dess analys av samhället studeras kan det institutionella perspektivet därför bidra med en förståelse kring de val policyaktörer gjort och om det vid tidpunkten fanns etablerade självklara analyser för dem att förhålla sig till.

Mot det institutionalistiska perspektivet har dock riktats kritik. Vivien Schmidt skriver i *The Futures of European Capitalism* (2007) att ingen typ av institutionalism på egen hand kan förklara politiska förändringar. Hon kritiserar bland annat den historiska institutionalismen för att vara alltför begränsad eftersom den enbart förhåller sig till historiens påverkan på dagens politiska beslut och därför inte kan förklara hur nya institutionella mönster, ibland väldigt innovativa uppkommer. Hon menar att institutionalismen tenderar att bli statisk (Schmidt 2007:210). Schmidt diskuterar därför istället diskurser i sökandet efter förståelse för politiska skeenden och förändringar. Hon beskriver diskurser som bestående av tre delar:

1. En idémässig som består av en rad idéer innehållande kunskap och normativa element
2. En interaktiv process med en samordnande diskurs där konstruktioner av policies fastställs av olika policy aktörer
3. En kommunikativ diskurs mellan politiska aktörer och allmänheten för att legitimera policyn.

Inom olika länder och sammanhang skiljer sig dessa nivåer åt. Det är alltså inte enbart den idémässiga nivån som ser annorlunda ut i exempelvis olika länder utan även den interaktiva processen och den kommunikativa diskursen (Schmidt 2007:209). En diskurs består enligt henne av vad policyaktörer säger till varandra och allmänheten för att skapa och legitimera en policy. Diskursen består dessutom av idéer och värderingar samt en interaktiv process i form av konstruktion och kommunikation. I en policys idémässiga dimension fyller diskursen både en kognitiv och normativ funktion något som förtydligas i nästa avsnitt (Schmidt 2007:210).

3.1.3 Operationalisering

Den empiriska analysen består i två delar, en uppdelning som bygger på den för uppsatsen utvalda frågeställningen. Den inledande fasen studerar hur det problem som kom att utgöra grunden för policyn kom att definieras. Detta genom att använda Vivien Schmidts metod för att utröna den idémässiga dimensionen inom en diskurs. På nästa sida presenteras en modifierad version av Schmidts ursprungliga modell, där form och idémässig kärna bytt plats.

Anledningen till att den i den här studien ändrats är för att presentationen av det empiriska materialet blir mer överskådligt med en inledande presentation av den idémässiga kärnan som följs av dess form.

Modell 1

Funktion	Idémässig kärna	Form	Representation
Kognitiv	Principer och normer inom (sociala) vetenskapliga discipliner	Definiera policyns tekniska syften och mål, erbjuda lösningar på problem och metoder.	Berättelser, argument, referensramar, riktlinjer, recept, metaforer, slogans, grundläggande myter,
Normativ	Principer och normer hos allmänheten	Definiera policyns politiska mål och ideal, hänvisa till långvariga eller nyligen framväxande värderingar	väckande fraser, bilder osv.

Ursprunglig källa: (Schmidt 2007:214)

Med denna modell kan diskursens idémässiga nivå inkaplad i policyn analyseras. Den kognitiva och normativa indelningen fyller två olika funktioner. Den kognitiva är det kunskapsmässiga, det faktiska, såsom kunskap om de utsatta områdena storstadssatsningen riktades mot samt storstadssatsningens egna förslag på mål och lösningar. Den normativa nivån fokuserar mer på uppfattningen hos allmänheten samt vilka ideal och värderingar som genomsyrade satsningen. Policyns representation studeras utifrån hur satsningen beskrevs och talades om vilket kopplas till det teoretiska resonemanget. Vid analysen knyts sedan det som empirin påvisar till det teoretiska resonemanget kring välfärdsstaten, jämlikhet och medborgaren. På detta sätt kan jag besvara min förklarande frågeställning; *Hur kan problemformuleringen, som vilade som grund för storstadssatsningen, förstås utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket?* Analysen är alltså strukturerad utifrån Vivien Schmidts modell. Detta för att tydligt åskådliggöra diskursen inom policyn för att besvara frågeställningen.

Uppsatsens beskrivande frågeställning; *Vad kan storstadssatsningen, utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket, berätta om den svenska välfärdspolitiken,* besvaras genom en analys av hur satsningen utifrån olika utvalda idealen beskrivs i det empiriska materialet. I denna analys används en modifierad version av den tabell som användes för att besvara den första frågeställningen, denna gång med fokus på policyns form och formens kognitiva och normativa nivå. Detta kan alltså betraktas som en fördjupad analys av den idémässiga nivån,

men utifrån ett annat perspektiv. Denna analys syftar inte till att förstå problemformuleringen utan snarare undersöka vad satsningen i sig genomsyrades av för normativa antaganden utifrån det teoretiska resonemanget.

Modell 2

Funktion	Form	Syn på välfärd	Statens roll	Jämlikhet och medborgaren
Kognitiv	Definiera policyns tekniska syften och mål, erbjuda lösningar på problem och metoder.			
Normativ	Definiera policyns politiska mål och ideal, hänvisa till långvariga eller nyligen framväxande värderingar			

Ursprunglig källa: Schmidt 2007:214

Det som analysen syftar till är att studera vad satsningen genomsyras av för syn på välfärd, statens roll, jämlikhet samt synen på medborgaren. Det är alltså vad satsningens tekniska syften och mål, lösningar och metoder, politiska mål, ideal och värderingar kan berätta om den svenska välfärdspolitik som är i fokus. Här kopplas återigen det teoretiska resonemanget in i analysen. Synen på välfärd knyts an till det inledande teoretiska resonemanget kring välfärdsstaten och de olika värden som kommit att genomsyra den. Statens roll förhåller sig till diskussionen kring den intervenerande staten och till huruvida satsningen präglas av ett top-down eller bottom-up perspektiv. Jämlikhet och medborgaren knyts an till den teoretiska diskussionen som i teoridelen presenterades under samma rubrik. Sammantaget syftar de båda analyserna till att ge en god insyn och förståelse av policyns idémässiga dimension. Som tidigare nämnts kan en policy betraktas som ett argument för normativa antaganden som härmed kan synliggöras. Dessa knyts sedan samman med det teoretiska resonemanget.

3.2 Val av material

I denna del redogörs för det för studien utvalda materialet. Här diskuteras de skriftliga och muntliga källor som använts samt källkritik gentemot dessa.

3.2.1 Skriftliga dokument

Denna magisteruppsats använder en stor variation av källor. Dels lutar den sig mot ett bred teoretisk diskussion baserad på bidrag i debatten kring välfärdsstaten, jämlikhet, medborgarskap samt en metodologisk diskussion med fokus på tolkande ansatser,

diskursanalys, fallstudier och studiet av policier. Dels mot ett empiriskt material som utgörs av dokumentstudier, analys av debatt samt intervjuer. De teoretiska källorna utgörs främst av forskarens forskningsresultat samt teoretiska resonemang. Dessa har valts ut för att ge en bild av olika typer av välfärdsstater och jämlikhetsperspektiv samt de skilda värden som dessa laddas med inom olika diskurser. Dessa kopplas samman med det metodologiska resonemanget för att möjliggöra en analys av empirin.

I den empiriska analysen har främst två skriftliga dokument studerats; Rapporten *Tre Städer – en storstadspolitik för hela landet* (SOU 1998:25) och *Utveckling och rättvisa* (prop 1997/98:165). Detta eftersom de båda ger en bild av den problemdefinition som låg till grund för storstadssatsningen. *Tre städer* (SOU 1998:25) är ett slutbetänkande som togs fram av, en av regeringen tillsatt, Storstadskommitté som låg till grund för den proposition som regeringen presenterade och som också ledde till storstadssatsningen. Denna utredningen föranleddes av ett flertal delbetänkanden:

- Delbetänkandet *Att röja hinder* (SOU 1995:142)
- Delbetänkandet *Egenmakt- att återerövra vardagen* (SOU 1996:177), med antologin *Att återerövra vardagen* (SOU 1996:146)
- Delbetänkandet *Att växa blad betong och kojor* (SOU 1997:61), med antologin *Rosor av betong* (SOU 1997:62)
- Underlagsrapporten *Kooperativa möjligheter i storstadsområdena* (SOU 1996:54)
- Underlagsrapporten *Välfärden i verkligheten* (SOU 1997:24)
- Underlagsrapporten *Delade städer* (SOU 1997:118)
- Antologin *Bidrag genom arbete* (SOU 1996:151)

Dessa delbetänkanden och underlagsrapporter hänvisas återkommande till i utredningen, det är på dessa rapporters resultat Storstadskommittén lutar sig i sitt slutbetänkande samt de förslag på åtgärder man presenterar. Jag har dock valt att inte hänvisa till dessa utan enbart till *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet* (SOU 1998:25). Detta eftersom den sammanställda bild Storstadskommittén presenterade var den som regeringen hänvisade till i sin proposition. Genom att endast studera utredningen blir den kognitiva och även den normativa idémässiga kärnan tydlig eftersom den innehåller experters utlåtanden samt beskrivningen av segregationen samlad vilket är tillräckligt för uppsatsens analys.

Proposition *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/98:165) var regeringens förslag som låg till grund för satsningen och som därmed är intressant i en studie likt denna. Förslaget beslutades

om i riksdagen och kom därmed att innebära att storstadssatsningen implementerades. Denna analys kan synliggöra policyns form, både den kognitiva och normativa. Analysen lutar sig även vid vissa tillfällen mot några av de rapporter som presenterades under rubriken Tidigare forskning. Det är Cristina Axelsson utvärdering *Arbetslinjen i storstadsarbetet – En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge* (2002), Statsvetaren Adolphe Lawsons *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much?* (2004) samt rapporten *Implementering av bypolitik i Norden* (2005) av Thorkild Ærø och Gertrud Jørgensen som vid enstaka tillfällen hänvisas till. Dock kan man i en studie likt denna inte endast luta sig mot utredningar och propositioner i sökandet efter vilka normativa antaganden som dominerar inom en viss diskurs. Det är viktigt att komplettera analysen med andra typer av källor (Bergström & Boréus 2005:354).

3.2.2 Muntliga källor

I den empiriska analysen har riksdagsdebatten kring förslaget studerats. Detta för att ge en bild av hur propositionen uppfattades av riksdagsledamöter från olika riksdagspartier samt hur den beskrevs av företrädare för regeringen. Debatterna kring storstadssatsningen har studerats via riksdagens hemsida för att få en så god bild som möjligt kring hur propositionen uppfattades.

Tre intervjuer har genomförts. Intervjupersoner har valts ut genom ett tillfällighetsurval eller kedjeurval, vilket innebär att jag inte inledningsvis sökte efter specifika personer (Bryman 2001:312). Personer som kontaktades hänvisade ibland mig vidare till andra då de inte själva kunde delta. Fler personer än de som medverkat kontaktades med förfrågan om intervju men kunde på grund av olika anledningar inte medverka. Intervjuats har Senada Custovic, processtödjare i Haninge kommun, Hans Lindberg, planeringsledare och samordnare för storstadssatsningen i Haninge kommun samt Bengt Eliasson ansvarig samordnare vid kommunledningskontoret i Botkyrka kommun.

Intervjuerna var semistrukturerade, vilket innebär att forskaren har en lista över teman som ska beröras vilket ger den intervjuade stort utrymme att själv utforma sitt svar. De teman som listan, även kallad intervjuguide, består av behöver vid intervjuer inte ställas i rätt ordning och formen ger utrymme för forskaren att ställa följdfrågor för att knyta an till någonting intervjupersonen sagt (Bryman 2001:301). Frågorna som ställdes var nära sammanlänkade till det teoretiska ramverket för denna uppsats (se Bilaga 1). De var öppna och ledde ofta till

följdfrågor beroende på hur intervjupersonen svarade. Intervjuerna spelades in i kombination med att anteckningar fördes.

Riksdagsdebatten samt intervjuerna har främst fungerat som kompletterande i den övriga analysen, med undantag för policyns representation som genom studium av riksdagsdebatten blir tydligt. Detta eftersom denna del studerar hur satsningen beskrivs; vilka värden, berättelser osv. man hänvisar till.

3.2.3 Källkritik

Torsten Thurén skriver i boken *Källkritik* (1997) om källkritikens fyra kriterier.

- Äkthet – källan ska vara det den utger sig för att vara.
- Tidssamband. Ju längre tid som har gått mellan en händelse och källans berättelse om denna händelse, desto större skäl finns det att tvivla på källan.
- Oberoende. Källan ska ”stå för sig själv” inte vara exempelvis en avskrift eller ett referat av en annan källa.
- Tendensfrihet. Man ska inte ha anledning att misstänka att källan ger en falsk bild av verkligheten på grund av någons personliga, ekonomiska, politiska eller andra intresse för att förvränga verklighetsbilden. (Thurén 1997:11)

Dessa fyra kriterier är goda måttstockar att ställa mot de källor denna uppsats använder. Vid valet av material har dessa kriterier varit viktiga att uppfylla. De skriftliga dokument och analysen av riksdagsdebatten samt de intervjuade personerna uppfyller samtliga äkthet och oberoende. Att diskutera tidssamband är relevant gällande intervjuerna. Att intervjua personer flera år efter en händelse är problematiskt eftersom detta självklart påverkar deras berättelser och minnesbilder. Men eftersom storstadssatsningen pågick fram till förra året och förhandlingar pågår om nya lokala utvecklingsavtal, ett förfarande som tycks likna det som föregick storstadssatsningen, förminskas problematiken. De tre personer som för studien intervjuats var vid tidpunkten för intervjuerna fortfarande delaktiga i processen. Eftersom de tre personernas berättelser i stor utsträckning inte skiljer sig från varandra tycks tidssambandet inte vara av avsevärd betydelse. Även den sista punkten om tendensfrihet är relevant att diskutera. Eftersom denna studie syftar till att studera vad som vilar bakom problemformuleringen av storstadssatsningen är förhoppningen att använda källor inte ger en falsk bild av verkligheten. Detta eftersom denna studie, genom att analysera källorna, söker efter de bakomliggande normativa antaganden som kommit att påverka aktörer. I språket döljer sig antaganden som

med en diskursanalytisk metod blir synliga. Därför blir källornas resonemang, oavsett om de bygger på en falsk verklighetsuppfattning eller inte, tydliga i analysen.

3.3 Avgränsningar

Denna magisteruppsats analyserar enbart den idémässiga dimensionen av storstadssatsningen genom att studera problemformuleringen som kom att vila som grund för storstadssatsningen samt de normativa antaganden som genomsyrade den. Det är alltså inte storstadssatsningen som helhet som studeras, dvs. från dess skapande till implementeringen och resultatet, utan snarare dess uppkomst och vilka ideal som genomsyrade den.

Inom storstadssatsningen har stora ekonomiska medel satsats. Att utreda dessa hade tagit fokus från uppsatsens egentliga syfte. Därför har den ekonomiska aspekten helt bortsetts ifrån. Vidare har jag helt bortsett ifrån att redovisa hur Storstadskommittén valt att undersöka inkomstnivåerna som kom att vila som grund för deras analys. De undersökningar de gjorde där områden delades in efter inkomst kom att styra utredningens val av områden att studera vidare, samt förslå satsningen. Jag har inte redovisat detta utan hänvisar intresserade att studera detta vidare i rapporten *Tre städer* (SOU 1998:25).

De för studien genomförda intervjuerna kom, som redan påpekats, till slumpmässigt. Storstadssatsningen berörde sju kommuner, men endast två kommuner representeras i denna studie. Orsaken till detta är att dessa var de enda intervjuerna som av olika anledningar kunde genomföras. Eftersom jag själv lever och verkar i Stockholm var min ambition att intervjua ett flertal lokala aktörer i Stockholmsregionen. Dock är detta ingenting som skadar uppsatsens slutsatser. Syftet med intervjuerna var att få en bild av storstadssatsningen vilket jag anser de tre genomförda intervjuerna åstadkommit.

Då detta är en uppsats som präglas av ett konstruktionistiskt perspektiv vilar fokus på den innebörd de berörda parterna lägger i de begrepp som används. Att definiera begreppen invandrare och utrikesfödd är här inte författarens uppgift. Det är hur begreppen används inom diskursen som är av intresse för studiet. De begrepp som däremot är viktiga att definiera är t ex välfärdsstat och jämlikhet, begrepp som också definierats i det teoretiska avsnittet. Där ställs olika teoretiska resonemang och definitioner av begreppen mot varandra som sedan används i den empiriska analysen.

Utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket har det empiriska materialet analyserats vilket i sig inneburit avgränsningar. I utredningen *Tre städer* (SOU 1998:25) samt propositionen *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/98:165) lyfts olika aspekter av segregationen som inte tas upp och belyses ingående i denna studie. Det teoretiska resonemanget lyfter olika perspektiv och sätt att betrakta statens relation till medborgaren och normativa antaganden om jämlikhet. Dessa har därför styrt analysen och fungerat som en avgränsning.

4. Empirisk analys

Den empiriska analysen består av tre huvuddelar. Den första presenterar en historisk återblick för att ge en bakgrundsbeskrivning till storstadssatsningen. Därefter följer en del som analyserar satsningens idémässiga dimension med syfte att besvara den första frågeställningen. Denna del avslutas med en sammanfattande slutsats av resultatet. Därefter följer den tredje delen av analysen som syftar till att besvara den andra frågeställningen. Även denna del avslutas med en sammanfattande slutsats.

4.1 En historisk återblick

För att få så stor förståelse för den diskurs inom vilken storstadssatsningen växte fram kommer inledningsvis en bakgrundsbeskrivning av vad som kommit att präglade den svenska staten, samt vad som tidigare gjorts på området, att presenteras.

4.1.1 Från dåtid till nutid

En historisk återblick

Inom internationell forskning har inte sällan den svenska välfärdsstaten förts samman med övriga skandinaviska länder och tillsammans med dem talats om som den nordiska modellen. Kring denna modell har omfattande forskning bedrivits och ett flertal specifika karaktärsdrag tydliggjorts. Mikko Kautto sammanfattar dem i boken *Nordic social policy: changing welfare states* (1999). Staten har haft stor närvaro i att utforma breda offentliga sociala policier såsom sociala försäkringssystem, tjänster, utbildning, boende, anställningsvillkor osv. som utformats generöst för att möta människors behov. Modellen har genomsyrats en hög grad av säkerhet vid förlust av inkomst, inkomstfördelningen mellan människor har varit relativt jämn och jämställdheten mellan könen hög (Kautto 1999:13f.).

Den nordiska modellen kom att utvecklas mycket beroende på en organiserad och mobiliserad arbetarklass samt starka fackförbund, som i nära samarbete med socialdemokratiska partier arbetade för arbetarklassens rättigheter (Kautto 1999:11). De kom att sluta upp bakom en gemensam analys av samhället. För att förstå denna analys måste visst utrymme vikas åt de två maktresurserna kapital och arbetskraft. Per Thullberg och Kjell Östberg beskriver dem i boken *Den svenska modellen* (1994) som två maktmedel i motsättning till varandra. Dessa två söker ständigt vinna styrka gentemot varandra och kan båda öka i effektivitet genom kollektivt handlande, dvs. genom att exempelvis bilda aktiebolag, för att organisera kapitalet, och inrätta fackförbund, för att organisera arbetskraften. Eftersom arbetskraften är utspridd på samtliga av

dem som arbetar kräver en organisering av den en gemensam värdegrund vid vilken arbetskraften kan samlas. Denna grund har i Sverige kommit att utformas i klassteori. Till underlag för den socialdemokratiska klassanalysen har uppfattningen om en skiljelinje mellan människor som uppstått i relation till produktionsmedlen vilat (Thullberg & Östberg 1994:12). ”En klassposition definieras med begrepp som härletts ur grundläggande ekonomiska förhållanden och som också innebär påtagliga realiteter i människornas vardagsliv, t ex ägande av produktionsmedel, typ av inkomstkälla eller kontroll över eget och andras arbete.” (Ahrne mfl. 1995:12). Studier visar att ju tydligare och mer synlig skiljelinjen mellan människor och produktionsmedlen är, desto mer uppenbara är klasskillnaderna och desto starkare blir klassorganiseringen i ett samhälle. I Sverige var intressekonflikten mellan arbetare och kapital tydliga när industrialiseringen tog fart i landet och i takt med att den moderna arbetarrörelsen organiserade sig tog klasspolitiken som politisk rörelse form (Thullberg & Östberg 1994:64f). Detta med ambitionen att utjämna skillnader mellan människor med politiska medel som verktyg. Det socialdemokratiska partiet kom att växa sig starkt och dominera den svenska politiska arenan under lång tid vilket också innebar att partiet kunde sätta sin prägel på välfärdssamhället. Från 1930-talet fram till år 2006 kom Sverige att styras av en socialdemokratisk regering med undantag för åren 1976-1982 samt 1991-1994 (www.socialdemokraterna.se). Den modell som i internationell forskning kommit att kallas den nordiska modellen har av just denna anledning även kommit att kallats för den socialdemokratiska (Kautto 1999:11).

Samhället förändras

Under tidigt 1990-tal drabbades Sverige av en ekonomisk kris som ledde till en kraftigt ökad arbetslöshet. Under samma period, med början under 1980-talet, ökade tillströmningen av antalet flyktingar från krigshärjade länder till Sverige. Dessa två fenomen bidrog till en stor påfrestning på den svenska välfärden (Bevelander 2000:1). Sverige hade vid denna tidpunkt en invandringspolitik som härstammade från 1950 – och 1960-talen, då invandringspolitiken utvecklades som ett nytt politikområde i Sverige. Den tillkom med anledning av den arbetskraftsinvandring som då ägde rum och som resulterade i att människor från andra delar av världen sökte sig till Sverige. Det fanns vid denna tid en uppfattning och en förhoppning inom den svenska invandringspolitiken att de invandrade skulle anpassa sig till den svenska kulturen och livsstilen. Den var alltså starkt präglad av en assimilationstanke. Invandrade sågs på som en homogen grupp människor med ett underskott på svenskhet, vars enda behov var tillgång till arbete, bostad och svenska språkkunskaper (Demker & Malmström 1999:102).

Vid samma tidsperiod tog en negativ trend för invandrade grupper i Sverige vid. Efter 1970-talet började antalet arbetslösa bland utlandsfödda män att öka i jämförelse med svenskfödda män. Antalet arbetslösa utlandsfödda kvinnor minskade däremot, men inte i samma utsträckning som antalet svenskfödda kvinnor. Inte ens under den starka ekonomiska uppgången under 1980-talet minskade antalet arbetslösa invandrare, utan arbetslösheten ökade istället, inte bara bland de som nyligen kommit till Sverige utan även bland de människor som levt i Sverige sedan 1960-talet (Bevelander 2000:4f.).

I boken *Nästan Välkomna* (2004) utreder Carl Dahlström den svenska invandringspolitiken från 1960-talet fram till 2000-talet. I boken kartlägger han hur den politiska retoriken förhållit sig till den offentliga diskursen i samhället. Dahlström skriver:

Genom att hela tiden anpassa retoriken till den dominerande positionen i den offentliga diskussionen fick politiken en så stor legitimitet som möjligt. Eftersom kritiken hela tiden ändrade karaktär attackerades invandrapolitiken hela tiden från nya håll och förändrades därför åter igen. (Dahlström 2004:117).

Kritiken mot Sveriges invandringspolitik startade på 1960-talet. Dels kritiserades invandringspolitiken för att vara för outvecklad samt för att den universalistiskt präglade politikens tillämpning genererade i assimilationskrav på de människor som invandrat, dvs. osagda krav på de nyanlända att anpassa sig till den svenska kulturen. Från både politiskt håll samt allmänheten förespråkades istället en invandringspolitik som präglades av mångkulturalism. Detta kritiserades med att en sådan politik mer skulle splittra än ena samhället (Dahlström 2002:79ff.). Dahlström beskriver dock hur debatten påverkade politiken att byta spår och i mitten av 1970-talet kom den att präglas av mångkulturella inslag (Dahlström 2004:117). Detta bekräftar av Thomas Gür som i boken *Staten och nykomlingarna* (1995) skriver att ”Den nya invandrapolitiken betonade valfrihet och eftersträvade jämlikhet och samverkan i förhållandet mellan svenska och invandrare.” (Gür 1995:61). Detta tyder på en utveckling som rörde sig bort från assimilationspolitiken. Som citatet ur Dahlströms bok presenterad ovan vittnar om kom politiken på nytt att ändras och vid 1990-talets präglades den åter av ett universalistiskt perspektiv, detta efter att den mångkulturella politiken kommit att kritiserats för att vara alltför riktad och särbehandlande gentemot invandrade människor (Dahlström 2004:117). År 1997 beslutade riksdagen, genom propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* (prop. 1997/98:16), att den svenska integrationspolitiken skulle ersätta

invandrapolitiken. Skillnaden mellan dessa två politikområden beskrevs som ett skifte från en politik som syftade till assimilation och som betraktade invandrare som en homogen grupp, till en politik som betraktade samhällets etniska och kulturella mångfald som någonting positivt, någonting att bejaka och värna om (www.integrationsverket.se). Politiken kom alltså åter att präglas av ett mångkulturellt perspektiv.

Segregationen

Samtidigt som debatten kring huruvida staten skulle bedriva en assimilationspolitik eller en mer mångkulturellt präglad politik pågick, ökade problemen kring utlandsföddas situation i samhället. En boendesegregation blev alltmer synlig främst i Sveriges storstäder. År 1988 tillsatte regeringen en storstadsutredning som två år senare presenterade sitt slutbetänkande. Utredningen pekade på att en förklaring till boendesegregationen fanns att finna dels i den ojämlika inkomstutvecklingen bland människor i olika områden samt dels i den bostadspolitik som fördes på 1970 - 1980-talen. Under dessa år byggdes över en miljon statligt subventionerade bostäder inom det som kallades miljonprogrammet. Dessa bostäder kom att befolkas av låginkomsttagare, arbetskrafts- och flyktinginvandrare. I storstadsutredningen kartlades de minst attraktiva bostadsområdena och där fanns en stor andel socialbidragstagare, utlands födda samt låginkomsttagare. Dessa grupper fanns i större utsträckning representerade i de områdena i jämförelse med andra bostadsområden. År 1995 tillsattes ytterligare tre utredningar; Bostadspolitiska utredningen, Invandrapolitiska kommittén och Storstadskommittén (SOU 1998:25:94). Enligt den invandrapolitiska kommittén fanns också förklaringen till bostadssegregationen att finna bland miljonprogrammen. Samtidigt som miljonprogrammets hyreslägenheter i tätbebyggda höghusområden i ytterkanten av städer kom att till stor del befolkas av människor som invandrat till Sverige förstärktes boendesegregationen av ”pågående stegringen av egnahemsbyggandet, som i sin tur möjliggjordes av hög inflation och generösa avdragsregler vilket främst gav medelklassen unika möjligheter att till låg kostnad köpa egnahem.” (SOU 1996:55:110). Utredningen beskrev också hur den etniska segregationen cementerats då människor med invandrarbakgrund drabbats av arbetslöshet och därmed kom att koncentreras till utsatta bostadsområden (SOU 1998:25:97). Även den boendepolitiska utredningen pekade på ett starkt samband mellan socioekonomisk och etnisk segregation. ”Under senare tid har polariseringen ökat mellan de mest attraktiva bostadsområdena med resursstarka invånare och de minst attraktiva där de boende är resurssvaga. Den socio-ekonomiska segregationen sammanfaller också i ökad utsträckning med etnisk segregation.” (SOU 1996:156:28). Den tredje

utredningen, Storstadskommittén, kom att mellan åren 1995-1998 utreda situationen i Sveriges tre storstadsregioner; Stockholm, Göteborg och Malmö (Axelsson 2002:5), detta berörs dock senare i texten.

Samtidigt hade ett nytt politikområde fått fäste i många andra europeiska länder som ett svar på liknande problem med segregation. Under 1980-talet uppstod nämligen i olika europeiska länder ett nytt politikområde som riktade sig mot städer. Politiken var ett sätt att bemöta segregationen i olika regioner och städer runtom i Europa. Den nya politiken innebar socialpolitiska satsningar som riktades mot specifika utsatta befolkningsgrupper och regioner (Ærø mfl. 2005:13). I Frankrike inrättades 44 ekonomiska frizoner i utsatta storstadsområden. Dessa frizoner innebar att företag som etablerade sig i dessa inte behövde betala inkomstskatt, bolagsskatt, fastighetsskatt, vinstskatt och sociala avgifter. Detta var ett sätt att försöka göra områdena mer attraktiva och höja dessa standard (SOU 1998:25:126). I Storbritannien satsade staten på utsatta storstadsområden genom att skapa relationer mellan den offentliga - och privata sektorn samt det civila samhället som syftade till att utveckla stadsdelarna, främja olika program presenterade av regeringen samt stödja lokala projekt för att exempelvis få människor i arbete (SOU 1998:25:127). Även i Sverige hade försök gjorts för att förbättra bostadsområdena. År 1975 satsades ett miljöförbättringsbidrag för att förbättra den fysiska miljön i miljöprogramsområdena. På mitten av 1980-talet kom ett boendeservicebidrag och ett förnyelsebidrag med syfte att serva de boende samt förbättra den sociala miljön. Det satsades även bidrag för att skapa mötesplatser och gemenskap (SOU 1998:25:104ff.). Därefter hamnade fokus på att rikta särskilda insatser till invandrartäta områden i form av något som kom att kallas "Blommanpengarna", detta efterföljdes av en ambition att skapa nationella exempel i form av att följa utvecklingen inom specifika områden (SOU 1998:25:110).

År 1995 inleddes dock, med Storstadskommittén, ytterligare ett utredningsarbete. Resultatet blev rapporten *Tre städer* (SOU 1998:25). Den kom att vila till grund för regeringens proposition *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/1998:165) och dessa två dokument studeras mer ingående i nästa del av analysen.

4.2 Problemformuleringen

I denna del av den empiriska analysen ska frågeställningen *Hur kan problemformuleringen, som vilade som grund för storstadssatsningen, förstås utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket* besvaras. Detta med hjälp av en analys av storstadssatsningens idémässiga dimension kopplat till det för uppsatsen utvalda teoretiska ramverket. I slutet av denna del presenteras en sammanfattande slutsats av analysen.

4.2.1 Idémässig kärna

Kognitiv

Den kognitiva delen av den idémässiga kärnan ser till principer och normer gällande sociala och vetenskapliga discipliner. Här vilar fokus på vad utredningen *Tre städer* (1998:25) som förelåg propositionen *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/1998:165) beskriver för bild av de segregerade områdena.

År 1998 lämnade regeringen över en proposition till riksdagen titulerad *Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet* (prop. 1997/1998:165). Bakgrunden till denna proposition var utredningen *Tre städer – En storstadspolitik för alla* (SOU 1998:25) som den av regeringen tillsatta Storstadskommittén tagit fram. Syftet med utredningen var att "...beskriva och analysera situationen i storstädernas utsatta stadsdelar, dels lägga fast riktlinjer för en nationell storstadspolitik." (SOU 1998:25 s. 11). I utredningen gjordes inledningsvis en indelning av stadsdelar utifrån den genomsnittliga inkomstnivån. Stadsdelarna placerades in på en åttagradig skala bestående av kategorierna; Extremt hög inkomst, Mycket hög inkomst, Hög inkomst, Över medelinkomst, Under medelinkomst, Låg inkomst, Mycket låg inkomst och Extremt låg inkomst. Flertalet av de utsatta stadsdelarna, dvs. de som placerades in i de två sistnämnda kategorierna, fanns att finna i de sju storstadskommuner; Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje (SOU 1998:25:12f.). Utredningen bestod av en rad delbetänkanden som genererade i en slutgiltig rapport. Sammantaget påvisade samtliga delbetänkanden samt slutrapporten en utveckling i Stockholm, Göteborg och Malmö som uppfattades som oroväckande (SOU 1998:25:12).

I utredningen delade man in segregationen i fyra dimensioner; den ekonomiska, sociala, etniska och demografiska (SOU 1998:25:16). Den etniska segregationen var någonting som visades starkt präglade utsatta bostadsområdena. ”Den genomsnittliga andelen utrikesfödda i storstäderna var 1994 17 procent. Andelen barn och ungdomar (0-20) med utländsk bakgrund, dvs har någon förälder som är utlandsfödd, i de utsatta stadsdelarna var 60 procent år 1994. I stadsdelarna med extremt låga inkomster var motsvarande andel 85 procent.” (SOU 1998:25:17). Citatet visar på dels den etniska men också den demografiska segregationen. I områdena bodde många unga människor, i de stadsdelarna med extremt låga inkomster var 85 procent av dessa av invandrarbakgrund. Även barn och ungdomar med endast en utlandsfödd förälder definierades alltså som utlandsfödda.

I utredningen beskrivs hur arbetslösheten bland befolkningen med utländsk bakgrund ökade kraftigt under 1990-talet. Mellan åren 1990-1996 ökade arbetslösheten från 4-22 procent och värst drabbade var människor med utländsk bakgrund. Endast 35 procent bland medborgare med utomnordiskt ursprung hade ett arbete år 1996 vilket kan ställas i relation till befolkningen som helhet där siffran vid samma tidpunkt var 71 procent (SOU 1998:25:22). Bland de arbetslösa i de mest utsatta bostadsområdena tillhörde en majoritet de grupper som drabbades hårdast av den ekonomiska krisen under 1990-talet, däribland utlandsfödda, nyanlända flyktingar, ensamstående mödrar, lågutbildade och barn. Man beskriver också en diskriminering på arbetsmarknaden gentemot människor med utländsk bakgrund som, allteftersom förhållanden på arbetsmarknaden försämrades, ökade (SOU 1998:25:29). Rapporten skriver också om ett starkt samband mellan invandrartäthet och löneinkomster. I de utsatta områdena hade människor med utländsk bakgrund lägre löner än inrikes födda (SOU 1998:25:33). Detta innebär alltså att i den bild som målades upp kring de utsatta områdena hade de utrikesfödda det allra sämst ekonomiskt. Detta är en relevant iakttagelse eftersom de utsatta områdena valts ut baserat på den genomsnittliga inkomsten. Det konstateras även att invandrare mår sämre än svenskar. I studien visas att den högsta andelen som anser sig ha ett dåligt hälsotillstånd är invandrare som lever i utsatta stadsdelar (SOU 1998:25:67). ”Sysslolösheten, känslan av att inte vara behövd, verkar negativt. Den struktur och känsla av sammanhang som ett arbete ger individen försvinner vid arbetslöshet. Känslan av vanmakt breder ut sig.” (SOU 1998:25:53). Utredningen påvisar också ett demokratiskt underskott i form av lågt politiskt deltagande samt ett minskande valdeltagande i de mest utsatta områdena (SOU 1998:25:88,91).

Rapporten fastslår att den ekonomiska, sociala, etniska och demografiska segregationen i dessa städer cementerats på ett allvarligt sätt mellan år 1985 och år 1995 (SOU 1998:25:14ff.). Regeringen hade under dessa år försökt komma till bukt med den ökade segregationen men rapporten visar att situationen enbart förvärrats. Storstadskommittén pekar också på ett tydligt mönster i befolkningssammansättningen i storstädernas mest utsatta områden. Där hade andelen utrikesfödda ökat och andelen barn och ungdomar var mycket högre än i andra områden (SOU 1998:25:15). Rapporten påpekar också att trots tidigare satsningar från stat och kommun med ambition att motverka segregationen, var resultatet ett annat. Vidare belyses att dessa tidigare satsningar saknat långsiktighet, kontinuitet och samordning (SOU 1998:25:121).

I teoriavsnittet som presenterades tidigare introducerades John Kingdons resonemang kring varför vissa politiska frågor av politiker definieras som problem som måste lösas. Han menar att jämförelser styr huruvida en "situation" betraktas som ett problem (Kingdon 1995:111). Utredningen *Tre städer* (1999:25) påvisade tydligt att dessa områden var utsatta i relation till andra. Den belyste även skillnader mellan grupper inom de utsatta områdena. Inför beslutet att införa storstadssatsningen sades i riksdagsdebatten att "När man talar om segregationen talar man ofta bara om förhållandena i just de här stadsdelarna, men egentligen kräver talet om segregation att det finns något att jämföra med." (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Jämförelse - aspekten spelade därför en stor roll i att segregationen betraktades som ett problem. Detta kan knytas till Evelyn Huber och John D. Stevens beskrivningar av den socialdemokratiska välfärdsstatens intervenerande karaktär för att motverka fattigdom och klyftor (Huber & Stevens 2001:340). Jämförelsen gjorde alltså utifrån den svenska välfärdsmodellen, som starkt präglats av kommunitaristiska ideal om statens uppgift att se till alla medborgares bästa (Kymlicka 1994:208), situationen synlig och omvandlad till ett problem. Det gick inte att undgå att det i dessa områden levde människor som behövde extra stöd.

Normativ

Den normativa nivån av den idémässiga kärnan fokuserar på de principer och normer som vid tidpunkten fanns hos allmänheten. Här är relevant att med hjälp av de intervjuer som genomförts utröna uppfattningen i de områden som vid tidpunkten skulle ta del av satsningen.

Hans Lindberg i Haninge som ansvarade för storstadssatsningen och som även var delaktig i Blommansatsningen säger:

Det räcker egentligen med att titta på inkomst om man ska titta på segregationen, för alla de andra faktorerna samverkar väldigt starkt. Jag menar, det är ju så också att invandrargrupperna är de fattigaste också. Och de sjukaste är de fattigaste och så vidare. Och de har lägst utbildning. (intervju Hans Lindberg 2007-05-02)

Att just Jordbro i Haninge skulle bli ett av de utvalda områdena för storstadssatsningen var ingenting som förvånade. Hans Lindberg berättar hur storstadssatsningen var en fortsättning på ”blommanpengarna”, med undantaget att det var mer genomarbetat. ”Blommanpengarna” var, som tidigare nämndes, en satsning riktad mot invandrartäta områden. Den satsningen kom till utan några stora utredningar, medan storstadssatsningen tillkom efter ett omfattande utredande. ”Jag gör ingen större skillnad på blommanpengarna och storstadssatsningen. Man kan se Blomman som en förstudie till det som kom sen.” (intervju, Hans Lindberg, 2007-05-02). För de utvalda kommunerna var det alltså inte en överraskning att få ta del av de ekonomiska medel storstadssatsningen innebar. Bengt Eliasson i Botkyrka berättar om hur man flera år tidigare började med fysiska projekt för att göra bostadsområdena trevligare, verksamhetssatsningar på fritidsgårdar, sedan en stor satsning i Norsborg där man byggde om husen. Man utvecklade öppna förskolor och skapade familjecentraler. Därefter kom satsningar inriktade mer på människan i och med Blommansatsningen. ”Sedan tog blomman slut och då kom nationella exempel då det kom en massa pengar till Fittja, sedan började man förstå att det inte var så lyckat och då kom storstadssatsningen. Fittja satsningen gick in i den då.” (intervju, Bengt Eliasson, 2007-05-04). Det var därför inga nya områden som storstadssatsningen kom att fokusera på utan områden som sedan länge fått ta del av statliga medel för att bryta den negativa trenden med ökad segregation och utanförskap.

Den kognitiva och normativa analysen av den idémässiga kärnan visar på en väl överensstämmande beskrivning av situationen i de segregerade områdena på båda nivåer. Efter att utredningen *Tre städer* (1998:25) presenterats lade regeringen fram proposition *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/1998:165) i riksdagen om en ny satsning på de mest utsatta områdena. För att fördjupa analysen ytterligare presenteras ett analytiskt resonemang kring denna policys form.

4.2.2 Form

Kognitiv

Den kognitiva analysen av policyns form består i att studera policyns mer tekniska syften och mål, dess förslag på lösningar samt de metoder som föreslås.

De två övergripande målen som låg till grund för storstadssatsningen var:

- att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet.
- att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas invånare (prop. 1997/98:165:30)

De två huvudmålen bröts ned i mindre målområden som kommunerna fick ansöka om pengar för att försöka uppnå. Det var dock det andra målet som kom att hamna i fokus i storstadssatsningen.

På 80-talet kom miljöprogrammet som var en satsning på den fysiska miljön, inte på mjuka frågor såsom hälsa och utsatthet. Och nu kom en annan satsning med fokus på mjuka frågor, men det blev ingen fysisk upprustning. Det var väldigt styrt. De här pengarna fick inte gå till fysisk upprustning utan just till de här åtta målen man brutit ned. (intervju, Senada Custovic, 2007-05-02)

Det andra övergripande målet, om att skapa goda förutsättningar för tillväxt, kom att överskuggas av segregationsmålet. Hans Lindberg i Haninge berättar att ”I halvtid sa man att nu ska vi styra in mer mot tillväxt.” (intervju, Hans Lindberg, 2007-05-02). Kommunerna fick då tilläggserbjudande om ekonomiska medel som skulle vara inriktade mot tillväxt. De var vid denna tidpunkt redan igång med sina satsningar för att uppfylla segregationsmålet, men Hans Lindberg berättar att ”Det fanns relativt stora utrymmen att omdefiniera insatser för att passa in i vad staten ville.” (intervju, Hans Lindberg, 2007-05-02). Det var alltså det övergripande målet att motverka segregation samt dess delmål, som satsningen kom att handla om och därför är detta mål av intresse i denna studie. Segregationsmålet delmål var:

- 1) sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor
- 2) socialbidragsberoendet bör minskas
- 3) det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen
- 4) alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik

- 5) utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta
- 6) alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- 7) folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
- 8) det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena (prop. 1997/98:165:31)

De åtta delmålen sänder en tydlig signal om vilka människor satsningen skulle hjälpa. Punkterna tre, fyra och fem handlar om att bättra på människors svenska språkkunskaper och punkt sju om att förbättra folkhälsotalen. Bland en övervägande andel av delmålen fanns alltså en direkt koppling till invandrare som grupp.

I propositionen föreslogs att lokala utvecklingsavtal skulle upprättas mellan staten och kommunerna. Vidare att en Storstadsdelegation skulle tillsättas att företräda staten och förbereda regeringens beslut om att bifalla avtalen. Det fanns fyra centrala metoder kring vilka man från staten ville arbeta. Dessa kallades underifrånperspektiv, målstyrning och utvärdering, samverkan och långsiktighet. Till dessa fyra metoder skulle kommunernas handlingsplaner, med vilka de ansökte om ekonomiska medel, de lokala utvecklingsavtalen samt de utvärderingar som senare gjordes, förhålla sig (www.storstad.gov.se)¹.

För att återigen knyta an till John Kingdons resonemang kring hur policies ska förstås är det relevant att uppmärksamma inom vilket politikområde policyn kom att kategoriseras. Storstadssatsningen var en del av den nya stadspolitik och beskrevs som en tvärpolitisk satsning. Trots den tvärpolitiska ambitionen kom stadsrådet Ulrica Messing, som vid tillfället var biträdande kulturminister ansvarig för bland annat integrationsfrågor, att vara den att försvara regeringens proposition i riksdagen (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Integrationspolitiken hade, som tidigare berörts, precis övertagit den gamla invandringspolitikens områden, vilket gör kategoriseringen av policyn intressant. Genom att gå vidare till den normativa analysen av policyns form blir detta ännu mer tydligt.

Normativ

Den normativa analysen av policyns form ser till de politiska målen och idealen som finns att upptäcka. Här är även intressant att lyfta traditionella eller nya värderingar.

Utredningen *Tre städer* (SOU 1998:25) visade att en stor del av människorna bosatta i de utsatta bostadsområdena var av invandrarbakgrund, något som för regeringen skapade ett

problem. Det fanns nämligen vid denna tidpunkt en ambition från regeringens sida att inte särbehandla grupper, speciellt inte grupper som till stor del bestod av invandrade människor. Detta eftersom regeringen uppfattade att den svenska invandringsspolitiken kommit att bidra till en felaktig bild av invandrare, som en homogen grupp avvikande från svenskarna som grupp. Detta kan kopplas till Carl Dahlströms studie, som nämndes inledningsvis i den empiriska analysen, om regeringens tendens att anpassa sig till den rådande offentliga diskursen, samt den nya integrationspolitikens mål att betrakta samhällets etniska och kulturella mångfald som någonting positivt (www.integrationsverket.se). Regeringen ville undvika att rikta särskilda åtgärder gentemot invandrade människor så länge det inte var helt befogat. Det fick endast riktas insatser mot människor i egenskap av invandrare under deras första tid i Sverige, inte senare. I proposition står:

Det är därför angeläget att framtida säråtgärder riktar sig till invandrare som grupp endast när detta är befogat. Regeringens bedömning är att det bara är under den allra första tiden i Sverige – dvs. under den tid då många invandrare har det gemensamt att de kan behöva stöd för att snabbt skaffa sig redskap för att kunna leva och försörja sig i Sverige – som det kan finnas skäl att låta invandrarskapet stå i fokus för åtgärder. (prop. 1997/98:165 s. 49)

Detta skapade alltså ett dilemma för regeringen. Den grupp i stort behov av insatser, som utredningar visade var hårt drabbad av den ökade segregationen, var inte främst nyligen invandrade människor under sin första tid i Sverige, utan innefattade även människor med utländsk bakgrund som levt i Sverige länge, unga människor födda här med en utländskfödd förälder. Dessa människor fick dock inte särbehandlas. Här är återigen relevant att lyfta in John Kingdon, denna gång hans resonemang kring hur värderingar styr huruvida en ”situation” övergår till ett problem. För den socialdemokratiska regeringen, som starkt kommit att präglas av kommittaristiska ideal att intervensera och omfördela mellan grupper och med en tradition av att söka minska klyftor mellan människor, var det utifrån partiets värderingar inte möjligt att bortse från problematiken. Regeringen var tvungen att agera.

I propositionen *Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet* (prop. 1997/1998:165) definieras de bakomliggande orsakerna till segregationen.

I stora drag skulle man kunna sammanfatta beskrivningen av segregationsprocesserna under de senaste tio åren i följande slutsatser:

- i storstäderna sammanfaller ekonomisk, social, etnisk och demografisk segregation,
- segregationen i storstäderna är i första hand en ekonomisk och social segregation och inte en etnisk segregation (på etniska grunder),
- det finns tendenser till att segregationen i storstäderna handlar om klasskillnader mellan de som är etablerade på arbetsmarknaden (och därmed också i välfärdssystemet) och en utanförståendeklass.
- när det gäller segregationen i samhället kan man dra slutsatsen att den har existerat under hela den studerade perioden, men att den har blivit mer påtaglig under de senaste åren. Sambandet mellan utanförskapet och ekonomiska förutsättningar är mycket tydligt. (prop. 1997/1998:165 s. 27)

Här knyts alltså segregationen samman med främst ekonomiska förutsättningar. Segregationen i storstäderna beskrivs därmed i första hand som ekonomisk och social, inte som etnisk. Detta förklaras på följande vis:

I Sverige förekommer inte, som i andra länder, etnisk segregation i den bemärkelsen att en enskild etnisk grupp dominerar ett visst bostadsområde. I de områden som ofta beskrivs som etniskt segregerade bor ofta människor med sitt ursprung i många olika länder och kulturer tillsammans. Det tycks inte heller finnas någon stark önskan bland personer med utländsk bakgrund att bo etniskt segregerat. Tvärtom finns studier som visar motsatsen. Det är således tveksamt om det är riktigt att tala om Sverige som etniskt segregerat. Flera studier visar i stället att segregationen i första hand är en klassfråga. (prop. 1997/1998:165 s. 27)

Man har här definierat den etniska segregationen som en uppdelning och isolering som uppstår när en enskild etnisk grupp dominerar i ett visst bostadsområde. Denna definition är intressant eftersom den innebär att den etniska dimensionen omöjligt kan få samma utrymme som de andra dimensionerna som nämns i propositionen då befolkningssammansättningen i de utsatta områdena inte var homogen. Definitionen är uppseendeväckande eftersom det, vid en jämförelse med övriga Europa, konstateras att "...i de mest utsatta storstadsstadsdelarna har Sverige en mycket hög andel invandrare (högst av alla OECD-länder)..." (prop. 1997/1998:165 s. 28). Den socialdemokratiska regeringen beskrev alltså segregation som ytterst en klassfråga, vilket därmed gjorde att problemet och den lösning man föreslog inte främst blev en integrationspolitisk fråga utan någonting helt annat. På det sättet undkom man att beskriva policyn som riktande insatser gentemot den specifika gruppen invandrare. Här blir återigen Kingdons resonemang kring värderingar som styr policyutformare relevant. Som tidigare nämnts i uppsatsen har socialdemokratin präglats av en analys av klyftor i samhället som främst beroende av ekonomiska skillnader mellan människor. Det är klassanalysen som

kommit att prägla framväxten av välfärdsstaten och det är tydligt att den även får företräde i analysen av segregationen. Hans Lindberg i Haninge berättar:

Då kallades det först stöd till insatser i invandratäta områden (...) men sen efter ett tag så bytte man namn på det här. Då kallade man dem socialt utsatt områden istället. Då tonade man ner det här med invandrare och sa att det är inte det som är poängen utan poängen är den (...) att det är mer klassmässiga frågor. Att det är fattiga grupper och de här personerna, de här områdena befolkas i stor utsträckning av personer med invandrar bakgrund, men det är lika rätt att säga att de befolkas av fattiga människor. (intervju Hans Lindberg 2007-05-02)

I det teoretiska avsnittet uppmärksammades Will Kymlickas kritik mot att se klass som överordnad orsak till skillnader mellan människor (Kymlicka 1995:81). Detta eftersom det enligt honom krävs differentierad behandling för att möta differentierade behov (Kymlicka 1995:124). Den svenska regeringen sa sig förespråka mångkulturalism något som därav kunde ha skapat likheter mellan regeringens förhållningssätt och Kymlickas, men så var inte fallet. Här blir tydligt hur den kognitiva och normativa nivån kompletterar varandra. Den kognitiva analysen visar att kategoriseringen av satsningen kom att hamna under integrationspolitiken, detta samtidigt som den normativa analysen visar att värderingarna omvandlade problemet till en klassfråga. Här är även viktigt att se till den normativa institutionalismens betydelse vid analysen av policyn. Som nämndes tidigare innebär det institutionella perspektivet att det finns för-givet-tagna regler kring vilka aktörer förhåller sig (Johansson 2002:17f.). Om man här tillför Frank Fischers sätt att betrakta policies som argument för en viss analys av samhället visar policyns form på en typisk socialdemokratisk analys av ojämlikhet i samhället. Det var ett självklart sätt för den socialdemokratiska regeringen att betrakta klyftor mellan människor i samhället. Analysen fördjupas nu ytterligare genom att studera policyns representation.

4.2.3 Representation

Med representation menas hur policyn framställs av dess utformare. Fokus vilar på vilka berättelser, argument och väckande fraser som används för att legitimera policyn.

Som redan nämnts var det statsrådet Ulrica Messing (s), som vid tillfället för beslutet om storstadssatsningen var biträdande kulturminister och ansvarig för integrations- och ungdomsfrågor och som förde regeringens talan när riksdagen ämnade besluta kring storstadssatsning. I det teoretiska avsnittet beskrevs den socialdemokratiska analysen av välfärd som präglad av ett "lika för alla" – perspektiv och det var just detta perspektiv man

ville förmedla. Messings sätt att beskriva satsningen är mycket talande. ”Det handlar om välfärdens kärna. Den generella välfärden skall försvaras. För de utsatta bostadsområdena i våra storstäder skall den också förstärkas.” (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Den generella välfärdspolitiken har också byggt på en klassanalys av skillnader mellan människor. Detta underbyggdes i debatten av Anders Ygeman (s):

Jag vill bara få fort till kammarens protokoll att när man pratar om segregation kan man inte bara säga att segregation finns i Rinkeby, Husby, Angered eller Biskopsgården. Segregationen är precis lika stark i Örgryte, på Östermalm och i Limhamn där de rika har samlat ihop sig och blivit segregerade. Jag vill alltså få detta fört till protokollet: Segregation är åtskillnad mellan klasser. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

I debatten var problembilden tydlig. Segregationen berodde på klasskillnader och satsningen man nu föreslog var en välfärdspolitisk satsning. Detta stärktes av både Messings och Ygemans uttalanden. Det är intressant att klassanalysen så påtagligt poängteras samtidigt som man i debatten tydligt kan urskilja vilken grupp satsningen ämnade påverka, vilka man talade om som mest utsatta. Ulrica Messing (s):

Det gör vi genom en satsning på arbetsmarknaden, på boendet och inte minst kulturen. Det handlar ju om att må bra och trivas där man bor. Men det handlar också om språket och mycket, mycket annat. Det är en rad utredningar som nu arbetar för att försöka förenkla och förbättra möjligheterna för invandrare att komma in på arbetsmarknaden... (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Här handlar det om människor som inte kan språket och invandrades möjligheter att komma in på arbetsmarkanden. Vid en fråga från Margareta Andersson (c) om regelverk svarar Messing att ”Det pågår också översyner av en rad regelverk som gör att vi kan underlätta möjligheterna på olika sätt. En sådan fråga är, som jag nämnde tidigare, förutsättningarna för invandrare att starta och driva företag.” (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Återigen omtalas invandrare som grupp. Ytterligare exempel på detta är ”För hur skulle en människa som inte kommer in på arbetsmarknaden, som inte kan språket, som inte får tillgodoräkna sig gamla meriter och som inte ens har en chans att komma på anställningsintervju klara sig utan en generell välfärd.” (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Här finns en koppling mellan den grupp man ämnar hjälpa och den generella välfärden. Satsningen är med andra ord en välfärdssatsning riktad mot invandrare. Här nedan är ytterligare ett exempel på detta.

Vi gör en satsning på barnen via språkförskolan. Vi gör det på kulturens och föreningslivets områden. Vi gör det när det gäller svenska för invandrare. Vi gör det när det gäller möjligheten att tillgodoräkna sig utbildning från hemlandet. Vi bygger ut högskolan. Vi underlättar i arbetsmarknadspolitiken. Vi ser över möjligheterna att starta och driva eget företag. Vi skriver också att vi förutsätter att både lokala och statliga myndigheter skall samarbeta för att nå så långt som möjligt med våra gemensamma pengar. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Det är alltså tydligt hur man klär in satsningen i en välfärspolitisk skrud vilket signalerar en generell satsning som överensstämmer med den socialdemokratiska modellens historiska institutionalism. Samtidigt visar citaten från riksdagsdebatten att satsningen var riktad mot en specifik grupp människor, nämligen invandrare.

4.2.4 Att förstå policyns problemformulering

Den första frågeställningen den här uppsatsen ämnade besvara var *Hur kan problemformuleringen som vilade som grund för storstadssatsningen förstås utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket?* Denna frågeställning kan genom operationaliseringen som presenterades i metodavsnittet besvaras på följande vis.

I den inledande analysen som presenterats ovan har policyns idémässiga kärna, dvs. den kunskapsmässiga samt normativa uppfattningen om segregationen analyserats. Därefter har policyns form, dvs. dess syften och lösningar samt de normativa antaganden som låg till grund för dessa lösningar presenterats. Slutligen har storstadssatsningens representation analyserats, vilket innebär att hur den presenterades, hur den beskrevs samt vad som kom att diskuteras i debatten kring den analyserats. Resultatet kan ses nedan.

Modell 1

Funktion	Idémässig kärna	Form	Representation
Kognitiv	Ekonomiskt utsatta grupper och områden. Människor med invandrarbakgrund mest utsatta.	Bryta segregationen genom en tvärpolitisk storstadspolitik. Lokala utvecklingsavtal och en storstadsdelegation. Föredras i riksdagen av statsrådet ansvarig för integrationsfrågor.	En välfärdspolitisk åtgärd som riktas mot invandrare som grupp.
Normativ	Fattiga områden och grupper som sedan tidigare uppmärksammats	Kommunitaristiska ideal. Segregationen beskrivs som ytterst en klassfråga.	

Ursprunglig källa: Schmidt 2007:214

Tydligt är att det finns en diskrepans mellan beskrivningen av satsningen som generellt välfärdspolitisk samtidigt som den så tydligt urskiljer områden och grupper. Vidare också mellan den idémässiga kärnans kognitiva beskrivning av segregationen samt formens normativa antaganden. Att människor med invandrarbakgrund är mest utsatta öppnar inte upp för en problembeskrivning utifrån främst den etniska dimensionen utan klassanalysen dominerar. Båda dessa skiljelinjer kan kopplas till det tidigare presenterade resonemanget kring institutionalism och för-givet-tagna regler som påverkar aktörers normativa antaganden (Johansson 2002:17f.). Ser man utifrån detta perspektiv på tabellen som presenterades på sidan innan blir de beskrivna skiljelinjerna förståeliga. För den socialdemokratiska regeringen vars historia så starkt präglats av klassteori och omfördelande sociala policies för att uppnå jämlikhet, var det naturligt att beskriva segregationen utifrån främst ett klassperspektiv. Detta kan man koppla samman med Frank Fischers resonemang om diskursers specifika regler om vad man tillåts säga och vad som är sant (Fischer 2003:47) och med Carol-Lee Bacchis diskussion om policies som formas inom ramarna för en diagnos av vad som är problemet. Storstadssatsningen blir i ljuset av dessa perspektiv en policy formad av en redan befintlig problembild i samhället.

Nancy Frasers uppdelning mellan socioekonomisk omfördelning och kulturellt erkännande som två perspektiv som emellanåt hamnar i motsättning till varandra kan också upptäckas i analysen (Fraser 1995:1f.). Det kulturella erkännandet är inte närvarande i storstadssatsningen. Fiona Williams riktar som tidigare nämnts kritik mot välfärdsstater i Europa för att inte inkludera ett etniskt perspektiv i analysen av samhället vilket därmed utestänger rasistiska dimensioner i samhället från analysen (Williams mfl. 2001:141). Även Charles Taylors beskrivning av hur bristen på erkännande kan generera i förtryck är intressant. Utifrån dessa perspektiv är inte bara satsningen orättvis, den bortser från etnicitet och är förtryckande.

Analysen kommer nu fördjupas ytterligare med att studera vad policyn berättar om synen på välfärd, jämlikhet och medborgaren. Detta för att studera vad storstadssatsningen berättar om statens syn på välfärdssamhället och jämlikhet.

4.3 Välfärdspolitiken

I denna del av analysen studeras policyns tekniska mål och syften, lösningar samt dess metod med fokus på vad den kan visa för tendenser inom den svenska välfärdspolitiken. Som tidigare presenterats i teorin undersöks hur satsningen förhåller sig till välfärden, syn på statens roll,

jämlikhet samt synen på medborgaren. Detta för att besvara uppsatsens andra frågeställning *Vad kan storstadssatsningen utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket berätta om den svenska välfärdspolitiken?* Avslutningsvis presenteras en sammanfattande slutsats av analysen.

4.3.1 Syn på välfärd

Kognitiv

Den kognitiva nivån studerar vad policyns tekniska syften och mål, dess förslag på lösningar samt de metoder som föreslås förmedlar för syn på välfärden.

I riksdagsdebatten beskrev Ulrica Messing satsningen på följande sätt:

Att bryta en social och ekonomisk skiktning i samhället är vår ojämförligt viktigaste uppgift. Det handlar i grunden om att hålla samman ett samhälle och att skapa ett Sverige för alla. Det är utgångspunkten för vårt framtida storstadsarbete. (...) Det handlar om välfärdens kärna. Den generella välfärden skall försvaras. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Citatet visar hur satsningen beskrevs som en generell välfärdspolitisk satsning något som kan ställas mot att den kom att kritiseras för att just vara det motsatta. I propositionen beskrivs Stockholm, Göteborg och Malmö som tre tillväxtcentra i Sverige, som landets ryggrad (prop. 1997/98:165:7). Regeringen betonar i förslaget att regioner har olika resurser och därmed skilda konkurrensförhållanden. Att föra en politik som innebär att dessa utvecklas i samma riktning är inte att föredra, detta eftersom situationen ser olika ut i olika städer men även mellan områden inom städerna (prop. 1997/98:165:9). I storstäderna var skillnaderna mellan olika områden enormt stora. Vid tidpunkten för propositionen var medelinkomsten mycket lägre i de mest utsatta områdena i jämförelse med de områden med höga inkomster, förvärvsfrekvensen var lägre, andelen barnhushåll med ensamstående föräldrar var högre samt den genomsnittliga åldern lägre. Skillnaderna var alltså stora mellan olika bostadsområden inom storstäderna och anledningen till att regeringen föreslog storstadssatsningen (prop. 1997/98:165 s.19). Vid riksdagsdebatten kring satsningen lyftes dock kritik mot just detta. Camilla Sköld (v) kom att angripa just den riktade politiken propositionen föreslog:

För om debatten skall komma att handla om storstadsregionerna, måste vi ha hela landet i åtanke. I propositionen talas endast om halva sanningen. Man lyfter nämligen fram storstädernas betydelse för det övriga landet – och det är bra – men man glömmer att även det omvända gäller, dvs. att det övriga landet

har betydelse för storstäderna. (...) Från Vänsterpartiet ser vi det som en stor brist att man i propositionen inte för något resonemang om hur man skall kunna hejda den pågående utflyttningen från glesbygden. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Även Margareta Andersson (c) kritiserar detta i regeringens förslag. ”Menar man att deras behov ska gå före alla andra regioners behov...”(riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11). Detta intryck förstärks i det material som de för analysen genomförda intervjuerna genererat i. Hans Lindberg i Haninge kommun säger ”Det är väldigt tydligt riktat mot de socialt utsatta grupperna. Områdena är ju utvalda på det sättet till exempel.” (intervju, Hans Lindberg, 2007-05-02). Senada Custovic i Haninge kommun säger att ”Om de skulle fortsätta med storstadssatsningen så tror jag att det så småningom skulle leda till en generell välfärssatsningen, men tyvärr så blev det inte, inte under de här åren.”(intervju Senada 2007-05-02). Även Bengt Eliasson i Botkyrka kommun stärker denna uppfattning. ”Satsningen finansierades med generella medel, själva satsningen skulle inte skilja ut folk, men det landar ju hos utsatta grupper och den har ju fått den färgningen hela tiden.” (intervju Bengt Eliasson 2007-05-04).

Om man utifrån det ovan redovisade knyter an till den teoretiska diskussionen kring en välfärdsstats metod för att uppnå social jämlikhet är det tydligt att bilden av välfärden är annorlunda i jämförelse med den som traditionellt karakteriserat den svenska välfärdspolitiken. Fokus har vilat på omfördelande sociala policier med en ambition att möjliggöra för alla medborgare att medverka fullt ut i samhället vilket genomsyrats av en universalistisk tanke. Detta innebär att alla ska få ta del av satsningen (Goodin mfl. 2003:45f.). Den presenterade empirin ovan visar dock på någonting helt annat. Det är uppenbart att alla inte kommer fördelning till dels utan att det är specifika områden och grupper som gynnas. Det går därför att urskönja en differentierat präglad syn på välfärd i satsningen.

Normativ

Den normativa nivån studerar vad de mål och ideal som genomsyrar satsningen förmedlar för syn på välfärden. Fokus vilar på huruvida den präglas av långvariga eller nyligen framväxta värderingar.

Det mål regeringen ville uppnå med satsningen var att skapa ett Sverige för alla. Detta var målet som byggdes upp med argument kring att satsningen var en generell välfärdspolitisk

åtgärd. Som tidigare berörts har den traditionella svenska välfärdspolitiken präglats av en universalism, ett synsätt att satsningar ska komma alla till dels. Storstadssatsningen präglades dock av andra ideal, av en annan syn på välfärd. Det var framförallt en geografiskt selektiv politik bestående av riktade insatser gentemot invånare i utsatta stadsdelar (Axelsson 2002:1). Det här var någonting nytt. Det är tydligt, av kritiken som presenterats ovan, att regeringens politik var kontroversiell. Propositionen innebar en satsning som urskiljde stadsdelar och grupper i de tre största städerna i Sverige. Att staten ämnade påverka utvecklingen och relationer mellan städer i önskad riktning innebar i realiteten ett skifte från ett samlat perspektiv till ett mer differentierat (Ærø mfl. 2005:25). Det som tidigare, ur ett nationellt balansperspektiv, setts som någonting negativt, dvs. skillnader mellan de största städerna och övriga landet, började nu ses som någonting positivt (Ærø mfl. 2005:26f.). För att koppla resonemanget till det för uppsatsen utvalda teoretiska ramverket finns här tendenser till att den svenska välfärdspolitiken ideal förändrats mot en mer differentierad politik. För man detta samman med Gösta Esping-Andersens resonemang kring olika välfärdsstater stämmer storstadssatsningen bättre överens med den liberala välfärdsstatens differentierade stöd och riktade insatser mot utsatta grupper snarare än den socialdemokratiska (Esping-Andersen 1990:27ff.). För att utöka analysen ytterligare ska synen på statens roll analyseras.

4.3.2 Statens roll

Kognitiv

Här studeras vad policyns tekniska syften och mål, dess förslag på lösningar samt dess metoder förmedlar för bild av statens roll.

I storstadskommitténs rapport beskrivs välfärdsstatens främsta uppgift som skapandet av ett samhälle där människor oavsett social, ekonomisk eller etnisk bakgrund ska ha samma förutsättningar i livet (SOU 1998:25 s.185). Den ökade segregationen inom städer var egentligen en uppgift för varje enskild kommun att hantera men rapporten uppmärksammade det faktum att de drabbade kommunerna inte klarade av sitt ansvar. För att lösa situationen ansågs det krävas av staten att träda in och ta över ansvaret. Dock föreslogs i förslaget en ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Den nationella politikens huvuduppgift skulle vara att stödja kommuner i att fullfölja sitt ansvar för den generella välfärdspolitiken. Detta ansvar skulle alltså inte åläggas staten, vars enda uppgift ska vara att skapa goda förutsättningar för kommunerna att åstadkomma detta (SOU 1998:25 213ff.). Förslaget bestod i att möjliggöra för storstadskommunerna att ansöka om ekonomiska medel. Denna ansökningsprocess skulle ske

genom att kommunen presenterade en lokal handlingsplan innehållande information om vad stödet planerades användas till. Den skulle även omfatta en redovisning över tidigare och pågående insatser att motverka segregation samt underlätta för att skapa jämlika livschanser. Handlingsplanerna skulle också presentera insatser för att utveckla arbetslinjen, förbättra uppväxtförhållanden för unga, initiera en utveckling av egenmakt, folkhälsan samt bostads- och stadsbyggnadspolitiska frågor. Vidare skulle kommunerna enligt förslaget redovisa i vilken grad befolkningen hade inflytande över denna politik samt hur deras makt över insatserna ska bejakas. Även de insatser man ämnade göra samt hur dessa planerades samordnas inom kommunen samt nationellt skulle redogöras för, samt hur det förväntade resultatet skulle utvärderas och följas upp. Storstadskommitténs förslag innebar också att handlingsplanerna skulle redogöra för hur insatserna förväntades främja jämställdheten mellan könen samt hur hänsyn tagits till könens olika livsvillkor. Vidare även en redogörelse för hur insatserna skulle underlätta en utveckling som tog tillvara den etniska mångfalden i samhället. För att garantera detta föreslogs i utredningen att ett kontrakt mellan stat och kommun upprättades för att markera båda parter ömsesidiga ansvar i satsningen (SOU 1998:25 213ff.).

I propositionen beskrivs regeringens föreslagna ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Där betonas det kommunala självstyrets roll i att erbjuda lokalt anpassade lösningar med ett tämligen stort handlingsutrymme i relation till staten (prop 1997/1998:165:31f.).

Formerna var väldigt styrande (...) men i själva verket la de sig väldigt lite i innehållet och det var kanske en liten effekt av att (...) staten hade inte ställt upp med kunskap (...) utan man hade ett kansli som tog hand om formalia delen och de var ju inga experter på skolfrågor utan de fick ju köpa de här förslagen som kom. Och det gjorde de så det var inget problem. (intervju, Bengt Eliasson, 2007-05-04)

Hans Lindberg berättar att ”Den var toppstyrd på så sätt att man krävde inrapportering av information om hur det gick och att det skulle ske enligt en viss byråkrati.” (intervju, Hans Lindberg, 2007-05-02). Senada Custovic säger ”Det som var styrt var också målen som brutits ned till de åtta delmålen. Men vad kommunerna skulle göra var inte styrt, själva innehållet var fritt.” (intervju, Senada Custovic, 2007-05-02).

I debatten som förekom beslutet kring att anta propositionen kom stor del av kritiken att präglas av det motsatta intrycket av satsningen. Mikael Odenberg (m):

I sitt betänkande skrev Storstadskommittén under rubriken – det är ju lite symboliskt – Egenmakt: Kunskapen hos medborgarna om var besluten som rör eras vardag fattas behöver förbättras.

Det handlade inte om människornas makt över sina egna liv utan det handlade om deras möjligheter att få veta mer om de beslut som andra hade fattat för deras räkning.

Det är detta pessimistiska ovanifrånperspektiv som vi moderater uppfattar präglar den storstadsproposition som nu ligger på riksdagens bord. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Även Helena Bargholtz (fp) kommer med kritik:

Utöver detta vill vi lägga till målet att de enskilda invånarna skall ges ökade möjligheter att forma sina liv och sin framtid. Vi är övertygade om att för att nå de ovan angivna övergripande målen krävs det en annan inriktning på en generell politik. De selektiva insatserna i form av projekt och särregler skall i huvudsak formas av dem de gäller, och inte uppifrån. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Stefan Attefall (kd) kritiserar även han utifrån detta perspektiv:

Det andra mål som regeringen har bland de mål vi ska ta ställning till idag är att bryta den sociala och etniska segregationen. Det här målet är självklart lätt att skriva under på, och vi stöder det. Men man måste också ställa sig frågan vilken beslutsnivå som är mest lämplig för att lösa segregationsproblemen. (riksdagsprotokoll 1998/99:23, torsdagen 26/11)

Det fanns alltså en kraftfull kritik mot storstadssatsningen som en top-down präglad politisk satsning, detta trots propositionens poängtering av det lokala och underifrån präglade perspektivet.

Normativ

I den normativa analysen studeras vad policyns politiska mål och ideal berättar om vilken syn på staten som genomsyrar satsningen. Centralt är huruvida analysens resultat präglas av långvariga eller nya värderingar.

I rapporten *Implementering av bypolitik i Norden beskrivs* satsningarna som ett reducerande av statens tidigare ”monopol” på problemdefinitionen inom olika politiska områden (Ærø mfl. 2005:30). För att lösa problem krävdes ett ökat förtroende till lokala aktörer att formulera problemen och lösningarna vilket innebar att en annars top-down präglad politik, där besluten kom uppifrån, nu började tonas ner (Ærø mfl. 2005:29). Även Adolphe Lawson beskriver detta i sin studie *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development*

Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much? (2004). Han beskriver den ambition som fanns att ha ett "bottom-up" - perspektiv i satsningarna för att fånga upp medborgerligt deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen (Lawson 2004:2). Diskussionen kan kopplas till det teoretiska resonemanget kring den socialdemokratiska modellens top-styrda karaktär. Det är tydligt att policyn styrdes uppifrån i form av att målen som skulle uppfyllas var förutbestämda. Detta ger en bild av en top-down präglad satsning. Bengt Eliasson berättar att "Vi vill ju hellre kalla det inifrånperspektiv för vi tycker det där underifrånperspektiv är ett sätt att uttrycka att man är i underläge och att det finns ett överifrånperspektiv." (Intervju Bengt Eliasson 2007-05-04). Denna är invändning mot satsningens betoning av underifrånperspektivet är intressant eftersom begreppet i sig innebär en hierarkisk ordning och analysen visar att problemdefinitionen i allra högsta grad kom att formuleras på statlig nivå. Däremot, som intervjuerna visar, var formerna för hur dessa mål skulle uppfyllas väldigt fria. Det fanns alltså tendenser i satsningen som påvisade en riktning mot ett mer utbrett bottom-up perspektiv trots att staten satte upp målen. Staten präglades fortfarande av kommunitaristiska ideal men statens intervenerande drag tonades ned. Satsningen innebar för kommunerna att söka ekonomiska medel och därefter själva bestämma hur dessa skulle användas för att uppfylla de av staten beslutade målen. Denna utformning tyder på en starkt präglad förankring på lokal nivå. Därför visar denna analys utifrån Evelyn Huber och John D. Stevens bild av den socialdemokratiska modellen på ett steg bort från dess traditionella ideal (Huber & Stevens 2001:340).

4.3.3 Jämlikhet och medborgaren

Kognitiv

Den kognitiva analysen av jämlikhet och synen på medborgaren kommer analysera vad policyns syften och mål, lösningar och metoder berättar om synen på jämlikhet och medborgaren i de segregerade områdena.

Som tidigare redovisats präglades satsningen av en ambition att nå ut till de mest utsatta grupperna. De områden som studerades i utredningen *Tre städer* (SOU 1998:25) och som låg till grund för satsningen beskrevs som mest utsatta. Detta var därför en riktad satsning mot specifika områden och grupper. Vidare hade invandringspolitiken ersatts av integrationspolitik med ambition att överge assimilationspolitiken för en mer mångkulturellt präglad politik. Som teorin tidigare visat innebär mångkulturalismen att se grupper och erkänna deras specifika förutsättningar (Kymlicka 1995:124) och som den empiriska analysen klart visat tyder

satsningen på en mer differentierad välfärdspolitik. Detta kan knytas an till John Rawls resonemang om att ojämlikhet är att föredra om detta gynnar de sämst ställda. Satsningen tar i sin metod alltså ett steg bort från den universalistiskt präglade välfärdspolitiken vilket ligger helt i linje med mångkulturalismens ambition att uppmärksamma just utsatta minoritetsgrupper. Det är dock här diskrepansen uppstår. För trots detta visar policyns syften och mål på någonting annat. Den grupp som tydligt målades upp som mest utsatt i utredningen *Tre städer* (1998:25) kom att i satsningen ingå i en större grupp människor.

Det är den socioekonomiska segregationen som är den viktiga och det är den som är den riktiga förklaringen, och sen så kan den också ha etniska drag, men att man får en koncentration av vissa grupper till vissa geografiska områden, det är de ekonomiska krafterna som gör det, inte att folk råkar ha utländsk bakgrund. För de hamnar i de här områdena för att de är fattiga, inte för att de är invandrare.

Vi har ju inte i Sverige nåt sånt där tydligt mönster där invandrare, vissa invandrargrupper koncentreras till vissa områden (...) annars är det ju i de här områdena en blandning av folk med utländsk bakgrund från en mängd olika områden. Vi har ju inga Chinatowns eller sånt där va.

Man kan ju säga att det finns etniska drag i segregationen, men de ligger en viss fara med att fokusera på det etniska för då saknas förklaringarna. Förklaringarna är inte etnicitet utan, de här personerna bor i de här områdena för att de har dåligt med resurser, fattiga i vid mening.

(intervju Hans Lindberg 2007-05-02)

Genom att ställa Will Kymlickas resonemang om särskilda rättigheter för minoriteter (Kymlicka 1995:124) och Iris Marion Youngs diskussion om förtryckta gruppers behov av att särbehandlas (Young 2000:94), som presenterades i det teoretiska avsnittet, blir här tydligt att detta inte är det jämlikhetsperspektiv som genomsyrar storstadssatsningen, även om metoden och lösningen i sig tyder på en differentierad politisk vändning.

Även Charles Taylors argumentation kring den hårfina gränsen mellan erkännande och förtryck kan vara relevant att ta upp här (Taylor 1992:36). Genom att inte se utlandsfödda som en specifik grupp i behov av särbehandling utan istället kategorisera in dessa människor, som var i majoritet i de utsatta områden, tillsammans med övriga grupper kan detta antingen i sig vara ett förtryck eller vara ett sätt undvika ett förtryck. Statens ambition var att, som tidigare redovisats, inte uppmärksamma invandrade människor som grupp annat än om nödvändigt för att undvika förstärkandet av ett ”vi-och-dom” - tänkande. Att inte urskilja invandrare som grupp kunde därför undvikas. Detta kan dock betraktas som problematiskt med tanke på att dessa områden,

som satsningen syftade till att nå, redan betraktades som utsatta med en hög andel invandrade människor i befolkningen. Senada Custovic berättar att ”Storstadssatsningen uppfattades av omgivningen, som inte kände till (...) alla delar som ett invandrarprojekt eller en invandrarsatsning. Det tog ganska lång tid för oss som arbetade att få folk att vara med och förstå att det här handlar inte bara om en satsning på invandrare...”(Intervju Senada Costovic 2007-05-04).

Bilden som försökte förmedlas av människorna boende i området var att de var, som också tidigare nämnts, en tillgång och en resurs. ”Vi har en stor resurs i de här områdena som inte kommer regionen till dels.” (intervju Bengt Eliasson 2007-05-04). Men bilden av dessa områden var redan så starkt färgad. Bengt Eliasson i Botkyrka berättar om hur kommunen ett tag ville ta in ytterligare ett bostadsområde i satsningen, vilket boende i området inte ville eftersom de som levde där uppfattade satsningen som negativt stämplande. Att ingå i satsningen kunde ge en bild av ett område som lätt kunde bli stigmatiserande (intervju Bengt Eliasson 2007-05-04). Detta kan kopplas till Charles Taylors resonemang om erkännande av grupper. Om hur erkännande är essentiellt samtidigt som det ständigt innehåller en risk likt den som Bengt Eliasson kom att beskriva, nämligen att ett erkännande kan generera i förtryck eftersom människor tenderar att identifiera sig i omgivningens bild av dem. Bengt Eliasson fortsätter:

Jag tror att det är ett problem. Att det här är ett område som man inte egentligen skulle bo i. Det är så mycket ständigt fakta upprapande om att det går dåligt i skolorna och det är många som har andra problem, det bråkas ute och det är otryggt. Och varje gång man får höra det när man bor i området så tar man naturligtvis till sig det och sen blir det en del av ens egen bild.

Den stora majoriteten, det nöter på dem och så känner de att ja när ungarna blir lite äldre och ska börja skolan då måste vi nog flytta (...) det är en ganska stor grupp som söker sig ut till friskolor i de här områdena och letar sig bort på något vis hela tiden. (Intervju Bengt Eliasson 2007-05-04)

Policyns syften, mål och metoder för att bryta segregationen visar utifrån en analys ur ett jämlikhetsperspektiv att satsningen i sig tyder på en mer differentierad välfärdspolitik. Dock tyder dess metod att betrakta de utsatta områdena som homogena områden, bestående av främst ekonomiskt utsatta människor, på ett icke-erkännande av minoritetsgrupper och därför ett bristande mångkulturellt perspektiv. För att studera detta ytterligare blir den normativa analysen användbar.

Normativ

Den normativa nivån studerar vad satsningens politiska mål och ideal genomsyras av för syn på jämlikhet och medborgaren. Resonemanget kopplas till huruvida satsningen genomsyras av långvariga eller nyligen framväxta värderingar.

I storstadssatsningen kan på ett tydligt sätt den traditionella universalistiskt präglade jämlikhetsuppfattningen ställas mot den mer liberala jämlikheten. Will Kymlickas resonemang kring vikten av att uppmärksamma minoritetsgrupper stämmer väl överens med storstadssatsningen. Hans diskussion kring socialismens begränsade synsätt gällande människors skilda förutsättningar utanför den traditionella klassanalysen blir också användbar här eftersom satsningen, trots att den tyder på en mer liberal jämlikhetssyn, präglas av en traditionell analys (Kymlicka 1995:81).

Det intressanta i sammanhanget är att knyta an detta perspektiv med det som tidigare redovisats kring det skifte som vid samma tidpunkt ägde rum inom invandringspolitiken mot integrationspolitik. Där var, som tidigare presenterats, målet att se människors olikheter bortom assimilationstanken, ändå valde man att inte erkänna att de mest utsatta, i störst behov av insatser, var gruppen invandrare. För att förstå detta är det av vikt att lyfta Fiona Williams argumentation om hur det etniska perspektivet sällan får ta plats i välfärdsanalysen vilket därav utestänger belysningen av rasistiska dimensioner i samhället. När variabeln tilläggs analysen görs det endast som ett komplement till exempelvis klassanalysen vilket är problematiskt eftersom de två inte följer samma logiker (Williams 2001:241). Genom att enbart betrakta de boende i de utsatta områdena som fattiga missar man enligt hennes resonemang dimensioner av förklaringar till varför dessa människor hamnat där. Även Charles W. Mills diskussion gällande den europeiska liberalismens jämlikhetstanke som utestängande är här relevant att föra in. Han menar att jämlikhet endast gäller jämlikar, i hans resonemang vita européer, vilket i analysen av synen på jämlikhet som kom att genomsyra storstadssatsningen, kan förklara varför det etniska perspektivet blir sekundär jämsides klassanalysen (Mills 1997:56).

4.3.4 Den svenska välfärdspolitiken

Den andra frågeställningen denna uppsats ämnade besvara var *Vad kan storstadssatsningen, utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket, berätta om den svenska välfärdspolitiken?* Det teoretiska ramverket bestod av redogörelse för olika välfärdsideal, olika sätt att betrakta

statens roll samt en diskussion kring olika sätt att betrakta jämlikhet och medborgaren. Utifrån Vivien Schmidts ursprungliga modell har en modifierad version används för att besvara denna frågeställning. Tillsammans med det teoretiska resonemanget har i analysen följande resultat synliggjorts.

Modell 2

Funktion	Syn på välfärd	Statens roll	Jämlikhet och medborgaren
Kognitiv	Specifika områden. Specifika grupper. Riktade insatser.	Statligt styrda mål. Lokalt formulerade lösningar.	Differentierad jämlikhetssyn. Icke-erkännande av minoriteter.
Normativ	Riktade insatser. Differentierade välfärd. <i>Nya värderingar.</i>	Kommunitaristiska ideal. Nedtonat top-down styre. Bottom-up perspektiv. <i>Nya värderingar.</i>	Klassanalys. <i>Långvariga värderingar.</i>

Ursprunglig källa: Schmidt 2007:214

Som analysen åskådliggjort uppvisar storstadssatsningen en mer differentierad välfärdssyn. Storstadssatsningen riktades inte enbart mot specifika områden utan även mot specifika grupper. Trots att satsningen tydligt genomsyras av kommunitaristiska ideal av en syn på statens som intervenerande påvisar den också på en nedtonad statlig dominans. Trots att målen för satsningen var tydliga gavs stor utrymme för kommunerna att själva styra över hur dessa mål skulle uppfyllas. Detta tyder också på en steg bort från den traditionella socialdemokratiska modellen. Det gör däremot inte synen på jämlikhet och medborgaren. I denna analys blir tydligt hur problembilden, att segregationen berodde på ekonomiska faktorer, var typisk för den socialdemokratiska regeringen. Det intressanta är alltså att även om satsningen i sig riktar sig mot invandratäta områden, i debatten beskrivs den som en satsning gentemot invandrare samt föredrogs i riksdagen av den ansvariga ministern för integrationsfrågor, betraktas inte problemet utifrån ett etniskt perspektiv utan från ett klassperspektiv. Att knyta an till Fiona Williams och Charles W. Mills resonemang är nödvändigt för att belysa problematiken i detta. Att trots utredningar, som visade på en starkt

framväxande etnisk boendesegregation, inte tydliggöra detta i satsningen utan istället betrakta problemet som ytterst en klassfråga är relevant att lyfta i sammanhanget, framförallt i anslutning till Nancy Frasers uppdelning mellan konflikten mellan socioekonomiska omfördelning och kulturellt erkännande (Fraser 1995:1f.). Detta eftersom analysen tydligt visar hur ett kulturellt erkännande inte fått ta plats inom den svenska välfärdspolitiken. Utifrån Frasers perspektiv är därför inte satsningen rättvist och genomförs därmed inte heller av jämlikhet.

Tydligt är alltså att trots att satsningen tyder på att den svenska välfärdspolitiken blivit mer differentierad både i dess syn på välfärd i form av riktade insatser samt statens roll i form av en mindre toppstyrd politik, visar analysen av synen på jämlikhet och medborgaren på motsatsen. Satsningen stämmer väl överens med John Rawls resonemang kring ojämlika insatser för att uppnå jämlikhet, men inte Will Kymlickas och Iris Marion Youngs argumentation gällande särskilt erkännande av grupper. Utifrån detta resonemang sträcker sig därför inte den svenska välfärdspolitikens jämlikhets strävan till alla samhällets grupper utan bortser från ojämlikhet på grund av etnicitet.

5. Avslutande diskussion

Här nedan kommer de för studien utvalda frågeställningarna att besvaras. Därefter följer ett resonemang kring vad den utvalda metoden och teorin haft för betydelse för studien. Avslutningsvis följer förslag på vidare forskning på ämnet.

5.1 Svar på frågeställningarna

Den första frågeställningen

Uppsatsen ämnade besvara två frågeställningar, en förklarande och en beskrivande. Den förklarande frågeställningen *Hur kan problemformuleringen, som vilade som grund storstadssatsningen, förstås utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket* besvarades med hjälp av Viviens Schmidts analysmodell.

Analysens andra del som ämnade besvara den första frågeställningen visar på en bristande överensstämmelse mellan beskrivningen av satsningen som generellt välfärdspolitisk och dess tydliga urskiljande av områden och grupper. Analysen uppmärksammar också en diskrepans mellan den föreliggande utredningen *Tre städers* (SOU 1998:25) beskrivning av människor med invandrarbakgrund som mest utsatta och propositionen *Utveckling och Rättvisas* (prop. 1997/1998:165) tydliga markering för att understödja den socioekonomiska analysen istället för den etniska. Genom diskursanalysens betoning på hur diskurser styr aktörers normativa antaganden kan storstadssatsningens problemformulering förstås som starkt präglad av den socialdemokratiska traditionen av klassanalys och omfördelade sociala policies. Utifrån Nancy Frasers resonemang som ställer ekonomisk omfördelning mot kulturellt erkännande är det tydligt att det kulturella erkännandet saknas i problemformuleringen. Genom att komplettera detta med hjälp av Charles Taylors resonemang om erkännande kan satsningens brist på erkännande betraktas som förtryckande (Taylor 1992:36). Hur det kommer sig att det kulturella erkännandet saknas kan med hjälp av Charles W. Mills sätt att betrakta den europeiska jämlikhetstanken som genomsyrad av den vite mannen som norm och där jämlikhet endast innebär jämlikhet för jämlikar förstås (Mills 1997:56). Att betrakta ojämlikhet utifrån ett ekonomiskt perspektiv har genom historien präglat den svenska välfärdspolitiken, från tider då befolkningen utifrån ett etniskt perspektiv var mer heterogen än vid tidpunkten för beslutet av storstadssatsningen. Även Fiona Williams resonemang om den europeiska välfärdsstatens bristande uppmärksamhet gentemot det etniska perspektivet, som utestänger rasistiska dimensioner från problembilden, dimensioner som följer logiker som inte överensstämmer med

perspektiv som klass och kön, är direkt applicerbart i analysen av storstadssatsningen (Williams 2001:141). Som nämndes i inledningen pekar flera av varandra oberoende aktörer på en utveckling där en etniskt präglad underklass växer fram och där segregationen är ett uttryck för detta. Eftersom denna dimension inte följer samma logiker som klass och kön måste den ges speciellt utrymme, något som inte gjordes i storstadssatsningen.

Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket utvalt för studien kan därför den problemformulering som vilade som grund för storstadssatsningen förstås som dels förtryckande, eftersom den brister i erkännande av etniska minoriteter, men även utestängande av etnicitet som viktig del i förståelsen av hela problembilden.

Den andra frågeställningen

Den beskrivande frågeställningen *Vad kan storstadssatsningen utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket berätta om den svenska välfärdspolitiken* besvarades med hjälp av en modifierad version av Vivien Schmidts analysmodell. Här vilade fokus på policyns kunskapsmässiga och normativa nivå utifrån vilken syn på välfärden, statens roll samt jämlikhet och medborgaren som genomsyrade storstadssatsningen. Analysen visar på en differentierat präglad syn på välfärd där välfärd uppnås genom riktade insatser och inte generella. Satsningen visar inte några som helst drag av universalism. Även om man i retoriken beskrev satsningen som en välfärdspolitisk satsning så var den i realiteten en riktad satsning gentemot utsatta områden och utsatta grupper. Analysen visar också på en nedtonad statlig dominans som trots starka drag av kommunitarism, gav stort utrymme till lokala aktörer att utforma satsningen. De två första delarna av analysen tyder alltså på en tendens bort från den traditionella socialdemokratiska välfärdsmodellen som kommit att präglas av generella välfärdspolicies och en top-down präglad välfärdspolitik. Den tredje delen av analysen påvisar dock någonting annat.

Trots att riksdagsdebatten kring den nya storstadspolitiken föredrogs av det ansvariga statsrådet för integrationsfrågor samt att storstadssatsningen talades om som en satsning riktad till invandrare, betraktades inte segregationen som i första hand präglad av etniska drag. I denna del av analysen var tydligt att både policyns kognitiva och normativa nivå gällande syn på välfärd och statens roll påvisade förändringstendenser inom den svenska välfärdspolitiken. De präglades båda av nya värderingar. Däremot inte synen på jämlikhet och medborgaren. Jämlikhetsperspektivet visar i och för sig på en differentierad jämlikhetssyn eftersom

satsningen pekar ut vissa grupper men den utpekade gruppen beskrivs utifrån en klassisk socialdemokratisk analys av ojämlikhet. För att besvara den andra frågeställningen kan alltså den svenska välfärdspolitiken, utifrån det för studien utvalda teoretiska ramverket, beskrivas som mer differentierad gällande välfärden och statens roll, men inte gällande synen på jämlikhet och medborgaren.

Utifrån det teoretiska resonemanget stämmer satsningen väl överens med John Rawls syn på jämlikhet, men inte Will Kymlickas, Iris Marion Youngs och Charles Taylors krav på erkännande. Detta kan återigen kopplas till Nancy Frasers beskrivning av omfördelningspolitik och kulturellt erkännande. Tydligt är att även om satsningen präglas av viss omfördelning så lyser det kulturella erkännandet med sin frånvaro.

Avslutande reflektion

Vad säger då resultatet om den svenska välfärdspolitiken strävan efter jämlikhet? Analysen åskådliggör tydligt hur problemdefinitionen som vilade till grund för satsningen starkt präglades av ett klassperspektiv, dvs. en uppfattning om att orättvisa och ojämlikhet är beroende av ekonomiska klyftor, detta trots att utredningar visade på att befolkningen i de utsatta områdenas etniska sammansättning inte överensstämde med samhället som helhet. Som i inledningen presenterades, är detta ett vedertaget sätt att definiera etnisk segregation, dvs. när ”den etniska befolkningssammansättningen (efter etniskt ursprung, nationalitet, språk, geografiskt ursprung, religion eller hudfärg) i olika delar av staden är annorlunda än befolkningssammansättningen i staden som helhet, talar vi om etnisk boendesegregation.” (Social rapport 2006:188). I propositionen valde dock regeringen att definiera etnisk segregation som när ”en enskild etnisk grupp dominerar ett visst bostadsområde.” (Prop 1997/1998:165 s. 27), en definition som kan ställas i klar motsättning till den använd i Social rapport 2006. Med propositionens definition kom det etniska perspektivet att hamna i skymundan. Huruvida detta var ett medvetet beslut eller inte är svårt att avgöra. Som skrevs i propositionen fanns en ambition att inte ”säråtgärder riktar sig till invandrare som grupp” (prop 1997/1998:165 s.49). I relation till det faktum att den nya integrationspolitikens mål var att ”betrakta samhällets etniska och kulturella mångfald som någonting positivt” (www.integrationsverket.se) fanns det med all säkerhet en rädsla att uppmärksamma invandrare utifrån negativt laddade aspekter. Detta går helt i linje med Charles Taylors resonemang om att gränsen mellan ett erkännande och överförandet av en nedlåtande bild är hårfin (Taylor 1992:36) men som empirin visat var denna bild vid tidpunkten redan befäst. Områdena som

satsningen riktade sig mot hade tidigare ingått i satsningar, vissa av dem till och med tydligt riktade mot invandrare som grupp.

Utifrån det teoretiska resonemanget präglades alltså satsningen av brist på kulturellt erkännande eftersom den så tydligt tog avstånd från det etniska perspektivet. Klyftor som uppstår mellan människor beroende på ekonomiska anledningar följer inte samma logik som klyftor som uppstår mellan människor på grund av etnicitet. Att därför beskriva segregationen, som så tydligt hade en etnisk prägel, som främst en ekonomisk fråga kan utifrån detta perspektiv beskrivas som en rasistisk tendens inom välfärdspolitiken med ett jämlikhetsperspektiv som endast inkluderar jämlikar. Genom att bredda sitt perspektiv borde istället huvudfrågan inom segregationsdebatten vara varför segregationen överhuvudtaget fått en etnisk prägel. Att beskriva segregationen som en orsak av ekonomiska klyftor mellan människor är felaktigt. Ekonomiska klyftor är, när det gäller den etniska segregationen, snarare ett resultat än en anledning.

5.2 Metodens och teorins betydelse för resultatet

Det övergripande syftet med denna studie var att fånga upp och belysa problematiken inom den svenska jämlikhetsmodellen, kring hur långt strävan efter jämlikhet sträcker sig inom svensk välfärdspolitik. Detta genom en fallstudie av den idémässiga dimensionen av storstadssatsningen utifrån det för uppsatsen utvalda teoretiska och metodologiska ramverket. Det för studien utvalda fallet blev särskilt intressant eftersom policyn misslyckats med att uppnå sitt syfte och av allt att döma därför innehöll vissa brister.

Som beskrevs i metodavsnittet kan en policy betraktas som ett argument för en viss normativ uppfattning om vad som är bra eller dåligt, rätt eller fel (Fischer 2003:62). Dessa normativa antaganden styrs i sin tur av inom vilken diskurs policyn uppstår (Fischer 2003:13) och påverkar den problemdefinition som vilar till grund för utformandet av en policy. Problemdefinitionen är därför helt avgörande för huruvida policyn kommer lyckas uppnå det önskade resultatet eller inte. Om den är felaktig blir resultatet i den föreslagna lösningen, oavsett hur väl genomarbetat den är, inte det som önskas. Därför var det i denna studie lämpligt att använda diskursanalytisk metod för att söka förstå de normativa antaganden som kom att vila som grund för storstadssatsningen (Bergström & Boréus 2005:326f.). Genom att med en diskursiv metod analysera problembilden av den utvalda policyn utifrån teoretiska resonemang

kring välfärdsstaten och jämlikhet har ett intressant resultat synliggjorts. Med den idémässiga dimensionen vid analysen av storstadssatsningen kunde policyn studeras på djupet och analysen tydliggöra de normativa antaganden som vilade som grund för den.

Det tolkande angreppssättet innebär vissa risker gällande forskarens egen roll i analysen. Min ambition har varit att ständigt redovisa och knyta an till uppsatsens teoretiska och metodologiska resonemang för att tydligt redogöra för mina tolkningar. Genom att använda tydliga citat både ur skriftliga dokument, riksdagsdebatten samt intervjuer har målet varit att uppnå en transparent analys vilket jag anser åstadkommit.

Genom att ställa empirin mot det teoretiska resonemanget kunde dels förändringar i den svenska välfärdspolitiken samt problematiken kring statens relation till en heterogen befolkning synliggöras. Det teoretiska avsnittets applicerbarhet på empirin har därför möjliggjort en fördjupad diskussion kring jämlikhet inom ramen för den svenska välfärdspolitiken.

5.3 Förslag på vidare forskning

Analysen av svensk politik för att motverka segregation kan och bör fördjupas och breddas. Ett sätt skulle vara att genom Vivien Schmidts alla tre nivåer studera politiken. Som beskrevs i det teoretiska avsnittet anser Schmidt att diskurser består av tre delar. Dels en rad idéer innehållande kunskap och normativa element, dels en interaktiv process med en samordnande diskurs där konstruktioner av policies fastställs av olika policy aktörer och slutligen en kommunikativ diskurs mellan politiska aktörer och allmänheten för att legitimera policyn (Schmidt 2007:209). Denna uppsats analyserar endast den första nivån. Det vore intressant att ytterligare fördjupa analysen genom att använda sig av samtliga.

Ytterligare ett intressant fenomen att studera vidare skulle vara att vända på den problembild som kom att vila som grund för storstadssatsningen. Istället för att betrakta människorna i de utsatta bostadsområdena som fattiga vore intressant att studera varför just dessa människor hamnat i denna fattigdom. En sådan studie skulle då kunna ta stöd av teorier kring just diskriminering på grund av etnicitet, såsom Fiona Williams resonemang och även Charles W Mills. Detta skulle även kunna fördjupas i form av att utifrån en liknande ingång även analysera andra socialpolitiska policies som syftat till att skapa jämlikhet och motverka klyftor mellan grupper i samhället.

Även om storstadssatsningen idag är över så lever storstadspolitiken som politikområde fortfarande kvar. Detta trots att Sverige idag styrs av en regering som inte innehåller det socialdemokratiska partiet, vilket väcker flera frågor. Kan det vara så att det inom den svenska politikens diskurs i frågan om kulturellt erkännande inte är avgörande utifrån vilken ideologisk övertygelse man ser på samhället, utan att värderingarna är så starkt rotade att de går över partigränser? Eller är den svenska välfärdspolitiken så obenägen att hantera ojämlikhet på grund av etnicitet att endast symboliska åtgärder, som inte uppfyller sitt syfte, används? Storstadspolitiken omsluter idag ett flertal olika politikområden. Den innefattar arbetsmarknads-, utbildnings-, social-, regional tillväxt-, integrations-, kultur- och idrottspolitik. Politiken samordnas och utvecklas av en storstadsdelegation vars uppgift är att uppfylla de mål som presenterades i propositionen 1998. Delegationens främsta verktyg är lokala utvecklingsavtal som ingås mellan stat och kommun som en överenskommelse för att förbättra levnadsvillkoren i utsatta bostadsområden (www.regeringen.se). Under storstadssatsningen ingicks lokala utvecklingsavtal mellan staten och sju storstadskommuner. Idag är, som redan nämnt, storstadssatsningen över men förhandlingar om att förnya lokala utvecklingsavtal pågår. Skillnaden idag är att dessa avtal även ingåtts med ett flertal andra kommuner som inte tillhör storstadsregionerna. Exempel på dessa kommuner är Jönköpings kommun, Landskrona kommun, Luleå kommun och Norrköpings kommun (www.storstad.gov.se)². Intressant att studera är varför en politik som uppenbarligen inte uppfyller sitt syfte fortlöper. Detta kan studeras utifrån diskursteori och institutionell teori, men även genom teori kring etnisk diskriminering och segregationsteori. Detta för att söka fånga upp varför ett koncept som inte fungerar får leva vidare.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Ahrne, Göran., Ekerwald, Hedvig. & Leiulfsrud, Håkon. (1995) *Klassamhällets förändring*. Lund: Arkiv förlag.

Bacchi, Carol – Lee. (1999) *Women, Policy and Politics*. London: SAGE Publications Ltd.

Bergström, Göran. & Boréus, Kristina. (2005) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

Bevelander, Pieter. (2000) *Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden*. Lund: KFS I Lund AB.

Bjereld, Ulf., Demker, Marie. & Hinnfors, Johan. (1999) *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo. (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte*. Bjärnum: Agora

Bryman, Alan. (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB.

Dahlström, Carl. (2004) *Nästan välkomna – Invandrapolitikens retorik och praktik*. Kungälv: Grafikerna Livréna.

Demker, Marie. & Malmström, Cecilia. (1999) *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik I utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.

Esping-Andersen, Gösta. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cornwall: TJ International

Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy*. New York: Oxford University Press.

Fraser, Nancy (1995) *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of justice in a 'Post-Socialist' age*. I: *New Left review* 1/212, July-August 1995,

Goodin, E. Robert., Headey, Bruce., Muffels, Ruud., Dirven, Henk-Jan., (2003) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Haavind, Hanne. (2000) *Kön och tolkning*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Hague, Rod. & Harrop, Martin. (2004) *Comparative Government and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hill, Michael. & Hupe, Peter. (2002) *Implementing Public Policy: governance in theory and in practice*. London: Sage.

Huber, Evelyn & Stevens John D. (2001) *Development and crisis of the Welfare state – Parties and Politics in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.

Johansson, Roine. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.

Kautto, Mikko. (1999) *Nordic social policy: changing welfare states*. New York: Routledge.

Kingdon, John W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College Publisher

Kymlicka, Will (1994) *Modern politisk filosofi: en introduktion*. Nora: Nya Doxa.

Kymlicka, Will. (1995) *Mångkulturellt medborgarskap*. Nora: Nya Doxa

Kymlicka, Will. (2002) *Contemporary political Philosophy*. New York: Oxford University Press.

Lasswell, Harold. (1999) *The analysis of political behaviour: an empirical approach*. London: Routledge.

Lowndes, Vivien. (2002) "Institutionalism" in Marsh, David & Stoker, Gerry (eds.) *Theory and methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

Mattson, Katarina. & Lindberg, Ingemar. (2004) ”Arbetsmarknadens flexibla förtryck” in *Rasismen I Europa –arbetsmarknadens flexibla förtryck* Mattsson, Katarina & Lindberg, Ingemar. (eds) Stockholm: Agora

Mills, W. Charles. (1997) *The Racial contract*. New York: Cornell University Press.

Rawls, John. (1971) *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rothstein, Bo. (2003) *Politiken som organisation*. Angered: SNS Förlag

Schmidt, Vivien (2007) *The futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press

Taylor, Charles. (1992) *Multiculturalism and "the politics of recognition"*. Princeton: Princeton University Press

The citizenship of today: The contemporary relevance of T.H Marshall. (1996) Bulmer, Martin & Rees, M. Anthony (ed.) London : UCL Press.

Thullberg, Per. & Östberg, Kjell. (1994) *Den svenska modellen*. Lund: Studentlitteratur.

Thurén, Torsten. (1997) *Källkritik*. Stockholm: Liber

Williams, Fiona (2001) “Race/Ethnicity, Gender, and Class in Welfare States: A framework for comparative Analysis” in Fink, Janet., Lewis, Gail. & Clarke, John. *Rethinking European Welfare* London: SAGE Publications Ltd.

Young, Iris Marion. (2000) *Att kasta tjejkast: texter om feminism och rättvisa*. Stockholm: Atlas.

Offentligt tryck

Prop. 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet*. Stockholm: Näringsdepartementet

Social rapport 2006. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 1996:55 *Sverige framtiden och mångfalden*. Stockholm: Näringsdepartementet

SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000 från produktions – till boendepolitik*. Stockholm: Inrikesdepartementet

SOU 1998: 25 *Tre städer – En storstadspolitik för alla*. Stockholm: Socialdepartementet

SOU 2006:79 *Integrationens svarta bok*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Muntliga källor

Senada Custovic (2007), Processtödjare i Haninge kommun. Personlig intervju, Haninge den 2 maj

Hans Lindberg (2007), Planeringsledare och samordnare för storstadssatsningen i Haninge kommun, Personlig intervju den 2 maj

Bengt Eliasson (2007), Ansvarig samordnare vid kommunledningskontoret i Botkyrka kommun, Personlig intervju den 4 maj

Internet

Rapporter och avhandlingar

Ærø, Thorkild & Jørgensen, Gertrud. (2005) *Implementering av bypolitik i Norden*, tillgänglig den 19 februari 2007 på

<http://www.norden.org/pub/velfaerd/bygg/sk/TN2005502.pdf>

Axelsson, Christina. (2002) *Arbetslinjen i storstadsarbetet*, tillgänglig den 23 februari 2007 på

http://www.storstad.gov.se/framtid/arkiv/rapporter/kommunal/utvardering_sh_arbetslinjen_i_storstadsarbetet_sthlm_hud_sod_nov_02.pdf

Edström, Nina. & Plisch, Emil. (2005) *En känsla av delaktighet – En studie av underifrånperspektiv i Storstadssatsningen*, tillgänglig den 23 april 2007 på
<<http://www.mkc.botkyrka.se/pdf/MKC,%20delaktighet%202.pdf>>

Lawson, Adolphe. (2004) *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much?*, tillgänglig den 23 april 2007 på
<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws23/Lawson.pdf>>

Palander, Camilla. (2006) *Områdesbaserad politik för minskad segregation*, tillgänglig den 23 april 2007 på
<<http://publications.uu.se/theses/abstract.xsql?lang=en&dbid=6237>>

Stadspolitik i Norden - mot en hållbar utveckling av städer. (2002) Nordregio, tillgängligt den 19 februari 2007 på
<http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2003/stadspolitik_i_norden.pdf>

Hemsidor

Integrationsverkets hemsida, tillgängligt den 22 april 2007 på
<http://www.integrationsverket.se/Tpl/NormalPage_2393.aspx>

Regeringens hemsida, tillgängligt den 5 maj 2007 på
<<http://www.regeringen.se/sb/d/1483/a/13371>>

Riksdagens hemsida, Kammarens protokoll, tillgängligt den 5 februari 2007 på
<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&dok_id=GM0923&bet=1998/99:23>

Socialdemokraternas hemsida, tillgängligt den 18 april 2007 på
<http://www.socialdemokraterna.se/Templates/Page_6591.aspx>

Storstadsdelegationens hemsida, tillgängligt den 5 och 7 maj 2007 på

¹⁾ <<http://www.storstad.gov.se/storstadspolitik/politik.htm>>

²⁾ <<http://www.storstad.gov.se/>>

Bilagor

Bilaga 1

Intervjuguide

Intervjuguiden består av en rad punkter kring vilka frågor ställdes under intervjuerna. Dessa frågor utformades under samtalets gång och följde ingen tydlig mall, förutom kopplingen till guiden.

- Bilden utredningen *Tre städer* (1998:25) gav av området.
- Bilden propositionen *Utveckling och rättvisa* (prop. 1997/98:165) gav av området.
- Segregationens fyra dimensioner; ekonomisk, social, etnisk, demografisk.
- De utrikesföddas situation i utredningen *Tre städer* (1998:25).
- Satsningens koppling till politisk ideologi.
- Vilket politikområde tillhörde storstadssatsningen.
- Utvecklingsavtalens utformning.
- Storstadssatsningen – en ny företeelse?
- Storstadssatsningen - generell välfärdspolitisk åtgärd?
- Bilden av medborgaren.
- Storstadssatsningens påverkan på invånarnas självbild.
- Storstadssatsningen - orättvis utifrån ett nationellt perspektiv?
- Top-down/Bottom-up.