

# Välfärd för vem?

Integrationspolitik i den svenska storstaden

## Abstract

Denna uppsats utgår från ett intersektionalitetsperspektiv, där det teoretiska och metodologiska ramverket utgörs av en diskursiv maktanalys som betonar interaktionen mellan etnicitet, klass, genus och sexualitet i förhållande till makt. Framväxten av en svensk storstadspolitik beskrivs med tonvikt på utvecklingen från slutet av 1990-talet fram tills i dag. Storstadspolitiken poängterar vikten av en långsiktigt hållbar utveckling för storstäderna och dess invånare. Städerna bär på ”det dubbla åtagandet” d.v.s. ansvaret för att sörja för en tillfredställande välfärd för invånarna samt att ekonomisk tillväxt i staden stimuleras. I förhållande till storstädernas sociala ansvar för sina invånare analyseras det förändrade synsättet på invandrar- och integrationspolitik i svensk politisk diskurs. I relation till detta studeras Malmö stads handlingsplan ”Välfärd för alla - det dubbla åtagandet.” Vi menar att man utifrån handlingsplanen kan utläsa en viss diskrepans mellan kommunernas implementering av storstadspolitiken och regeringens förhoppningar om en förändrad politisk diskurs där mångfalden tas till vara.

Nyckelord: Intersektionalitet, Storstadspolitik, Integration, Välfärd, Diskurs.

**”I Malmö får ingen tveka om att grundläggande värderingar, normer och regler gäller, d.v.s. mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet, öppenhet etc. Om kulturellt baserade värderingar och normer uppenbart strider mot dessa grundläggande värderingar kan de inte accepteras.”  
(Välfärd för alla - det dubbla åtagandet s. 4)**

**”Den strukturella/institutionella diskrimineringens logik förutsätter att den svenska gemenskapen ses som en given och harmonisk helhet, grundad på gemensamma värderingar, en gemensam historia, ett gemensamt språk, samt en gemensam och homogen kultur, identitet och erfarenhet av nationsbygget.” (de los Reyes och Kamali 2005:41 s.13)**

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b>	5
1.2 Begrepp	6
1.3 Intersektionalitet som teori och metod	8
1.4 Material	10
1.5 Bakgrund	10
1.6 Avgränsningar	11
<b>2 Empiriskt utgångsläge</b>	12
2.1 Storstadspolitik	12
2.2 ”Välfärd för alla”	14
<b>3 Välfärd för Vem?</b>	16
3.1 Integrationspolitikens diskurs	16
3.1.1 Svensk välfärdspolitik	17
3.1.2 Integration till ett ”vi”?	19
3.2 Handlingsplan för Malmö	21
3.2.1 ”Vi” och ”Dom”	21
3.2.2 Det dubbla åtagandet	24
3.3 Elitdiskurser	26
<b>4 Slutsats</b>	29
<b>5 Källor</b>	31

# 1 Inledning

Social och etnisk segregering har blivit vardag i många av de svenska storstädernas bostadsområden. Samtidigt har integrationspolitikens misslyckanden blivit ett hett ämne i debatter. Under de senaste åren har den storstads- och integrationspolitiska diskursen kommit att förändras från att tidigare handlat om invandrarpolitik, till att idag framförallt handla om integrationspolitik. Vem är det då som ska integrera och vem är det som ska integreras? Att endast tala om etnicitet är enligt oss bristfälligt, då det ständigt samverkar med andra faktorer i skapandet av samhällets och individers maktrelationer. Som vi ser det bör därför även faktorerna genus, klass och sexualitet tas i beaktning, det vill säga ett intersektionalitetsperspektiv.

Då vi läste socialdemokraterna i Malmös handlingsplan ”Välfärd för alla – det dubbla åtagandet” höjdes ideligen våra ögonbryn inför den ständigt återkommande klassificering av de individer/grupper som antas vara problemet för Malmös ekonomiska utveckling samt problemet för att tillhandahålla välfärd för Malmös invånare. En klassificering som i vissa fall är en direkt uttalad dikotomi mellan tex. ”etniskt svenska” och ”invandrare” och i andra fall en mer subtil framställning av invandrade som ett problem. De grupper som det uppenbarligen läggs tyngdvikt vid i handlingsplanen är personer av ”annan” etnicitet, ”annat” kön och ”annan” klass som ställs mot den ständigt återkommande normen ”de etniskt svenska”. I samband med den debatt som följde efter att Socialdemokraterna i Malmö lanserat handlingsplanen ”Välfärd för alla - det dubbla åtagandet”, blev vi intresserade av att studera den politiska kontext i vilken handlingsplanen växt fram. Vi har därmed kommit att intressera oss för de svenska storstädernas integrationspolitik som inkluderas i begreppet ”storstadspolitik”.

Vårt syfte med denna uppsats är således att med ett intersektionalitetsperspektiv studera politiska dokument som behandlar storstadspolitik, integration och segregering i Sverige från slutet av 1990-talet fram till i dag.

Således vill vi besvara följande frågeställning: På vilka sätt skapas och reproduceras makt, ojämlikhet/ojämställdhet, och hegemoni inom den svenska storstads- och integrationspolitikens diskurs.

## 1.2 Begrepp

*Genus och kön:* Genus ses som den sociala konstruktionen av kvinnor och män medan *kön* snarare betecknas som det biologiska (Gemzöe 2002 s. 80). Det är alltså inte de biologiska skillnaderna i sig som utgör genus utan tolkningarna av dessa (Tovatt 2003 s. 4). Socialt och kulturellt konstruerade normer placerar in människor i könstillhörighet och därmed även i ett genussystem (Tovatt 2003 s. 4). Det vill säga, när specifika egenskaper tillskrivs kön konstrueras genus, en föreställning om att en persons egenskaper bestäms efter kön.

*Intersektionalitet:* Ett i grunden kritiskt perspektiv sprunget ur postkoloniala feministiska teorier som betonar betydelsen av en sammanlänkning av etnicitet-, genus-, sexualitet- och klassstrukturer som centrala komponenter i maktkonstituering (de los Reyes och Mulinari. 2005 s. 7).

*Etnicitet:* I akademiskt språk kan etnicitet definieras som en grupp människor med liknande kulturella, territoriella och språkliga förutsättningar (Hägerström 2003 s. 279). Enligt Brah blir det centrala i etniciteten inte några objektiva kriterier av kulturella skillnader. Etniciteten utgör istället den process som sker när en grupp konstruerar sin specifika särprägel i relation till en annan grupp. Brah menar vidare att etniska grupper är heterogena kategorier som påverkas av hur de länkas samman med kön, religion, språk och klass. Hägerström betonar att etnisk identitet inte är något man har passivt, utan det är något alla är med i producerandet och reproducerandet av, oavsett om människor anses ha en ”exotiskt annorlunda” identitet eller ”etniskt svensk” identitet. (Hägerström 2003 s. 280)

*Klass:* I den marxistiska förståelsen av klass är klasstillhörighet främst beroende av samspelet mellan ekonomi och produktion. Utifrån det perspektivet konstitueras orättvisor av individens position i produktionen vilket i sin tur har sitt ursprung i fördelningen av

materiella resurser. Klassbegreppet utgörs således av ett nätverk av ojämnligheter som har sitt ursprung i den sociala organisationen (Hägerström 2003 s. 278). I boken "Mer än bara kvinnor och män - Feministiska perspektiv på genus" använder sig Hägerström av Nancy Frasers modell där hon förklarar klass som två dimensioner av orättvisa; den socioekonomiska och den kulturella och symboliska. Fraser menar att dessa dimensioner av orättvisa skapas och konstitueras genom sociala mekanismer av representation, tolkning och kommunikation. Genom denna definition av klass är det möjligt att påvisa hur en viss klasstillhörighet i en specifik kontext kan konstituera orättvisa, medan den samma kan konstituera social inkludering, dvs. rättvisa i en annan kontext. (Mulinari 2003 s. 46). När vi i fortsättningen talar om maktasymmetri är det en orättvis fördelning av materiella, kulturella och symboliska resurser vi talar om.

*Välfärdssamhälle:* Ett välfärdssamhälle är, enligt ordboksdefinitionen, ett samhälle som strävar efter att ge alla medborgare materiell välfärd och social och ekonomisk trygghet. Hur välfärden skapas och hur dess fundament ser ut skiljer sig åt både inom Europa och i resten av världen. De nordiska länderna präglas i jämförelse med andra länder av generösa villkor med generella bidrag. Trots de solidariska ansatser som finns skapas förtryckande maktrelationer som är relaterade till kön/genus, etnicitet, ålder och fattigdom. Enligt Peterson byggde den svenska välfärdsmodellen på idén om Sverige som en homogen stat med gemensamt språk och en kultur som bygger på samhörighet. (Tovatt 2003 s. 8)

Vid byggandet av det svenska välfärdssamhället hade just homogeniteten en central betydelse, vilken kom att förändras under 1970-talet, då landet teoretiskt sett antog en mångkulturell och antidiskriminerande policy. Innebörden av detta skulle vara ett större tillkännagivande av kulturell mångfald i Sverige. Denna mångkulturella strävan fick sin första tydliga motreaktion under 1990-talet då högerextrema partier valdes in i ett stort antal svenska kommuner. Skillnaden mellan politisk teori och folkets agerande i praktiken ledde till att politikerna fick upp ögonen för den rasism som finns i det svenska samhället. (Tovatt 2003 s. 8)

I anslutning till detta kan nämnas den uppdelning i generell och behovsprövad välfärdspolitik där det förra grundar sig på tanken om att alla är med och delar på kostnader såväl som nytta, och det sistnämnda en behovsprövad social välfärdsmodell. Den skandinaviska välfärdsmodellen utgör historiskt sett ett tydligt exempel på generell välfärdspolitik (Proposition 1997/98:165 s. 35).

*Kategorier:* Kategoriskapande, menar vi, handlar om skapandet av hierarkier av över- och underordning. Detta resonemang kommer ursprungligen från feministiska teorier om genusdualism och genussystem. Intersektionalitetsperspektivet tillåter oss dock att utvidga förståelsen av hur motsattpar skapas, rangordnas och tillskrivs specifika egenskaper. Man/kvinna, svensk/invandrare, medelklass/arbetarklass, heterosexuell/homosexuell osv. är exempel på hur vår tankevärld ordnas efter kategorier definierade som subjekt och objekt. Förutom det eventuellt deskriptiva värdet i dessa kategorier säger de inget om orsaken till dessa skillnader eller kategoriernas egentliga natur (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 25). Resonemanget kring hierarkier och kategorier handlar enligt oss till stor del om makt.

*Makt:* Intersektionalitet tar sin utgångspunkt i förståelsen av makt som en mångdimensionell konstruktion där kön, klass och etnicitet är bärande principer (de los Reyes mfl. 2003 s. 25). Vidare kan inte makt konstitueras utan föreställningar om likhet/olikhet som tillhandahålls av kapitalistiska, patriarkala och rasistiska ideologier (de los Reyes mfl. 2003 s. 25). Makt, menar Mulinari (2003) är att tillhöra hegemonin, dvs. den kategorin som har privilegiet att uppfatta sig själva som neutrala och besitter de positioner som ”de andra” jämförs med och ställs emot. Foucault menar att makt bör förstås utifrån en mångfald av styrkeförhållanden och relationer där makten kommer överallt ifrån (Foucault 2002 s. 103). Likväl som i tanken om makt finns det i alla styrkeförhållanden och relationer motstånd av olika slag (Foucault 2002 s. 106). Där makt finns, finns också motstånd (Foucault 2002 s. 105).

### 1.3 Intersektionalitet –som teori och metod

Utgångspunkten när man använder sig av ett intersektionalitetsperspektiv är att kön aldrig bara är kön på samma sätt som klass aldrig bara är klass, det samma gäller etnicitet. Tanken är att kön transformerar och transformeras i mötet med klass, etnicitet och sexualitet (de los Reyes och Mulinari 2005 s.99) och att ojämlikhetsskapande inte kan förstås utifrån endimensionella modeller som prioriterar antingen klass, genus eller etnicitet framför andra maktstrukturer (de los Reyes och Mulinari 2005 s.122). ”Man föds inte till kvinna, man blir det” skrev Simone de Beauvoir i boken ”Det andra könet” men man blir inte bara kvinna utan etnicitet, sexualitet och klass är dimensioner som också spelar in i kategoriseringar och därför



är ett intersektionalitetsperspektiv viktigt i studier av ojämlikhetsskapande. Ursprungligen användes begreppet framförallt inom genusforskningen för att synliggöra kvinnors heterogenitet genom att även poängtera etnicitet, sexualitet och klass som viktiga dimensioner i skapandet av kön. Man kan därför beskriva intersektionalitetsbegreppet som en vägkorsning, där faktorerna genus, klass, etnicitet och sexualitet får representera de olika vägarna som möts och påverkar varandra. Intersektionalitet uppvisar därmed hur de olika faktorerna samverkar i skapandet av samhällets maktstrukturer. Således är det inte identifieringen av individuella eller gruppegenskaper som står i centrum för intersektionella maktanalyser, utan fokus ställs istället på sammanlänkningen mellan samhällets strukturer, aktörer och institutioner. En central fråga i användandet av ett intersektionalitetsperspektiv blir ”Hur är det möjligt att skapa en berättelse om makt och ojämlikhet som inte är förtryckande och stigmatiserande?” (de los Reyes och Mulinari. 2005 s. 128). Svaret på den frågan ligger till viss del i synliggörandet av maktstrukturer, i problematiserandet av kategoriseringar och i en kritisk syn på hegemoniska samhällsförhållanden. En grundläggande tanke inom diskursanalysen är att idéer uttrycks genom ett språk som i sin tur organiserar och skapar en social verklighet (Bergström och Boréus 2005 s. 305). Diskurs kan, enligt Bergström och Boréus (2005), definieras som ett regelsystem som bestämmer vilka kunskaper som är legitima och vilka som kan uttala sig om dessa med auktoritet (Bergström och Boréus 2005 s. 309). De kunskaper och diskursiva praktiker som är legitima kan kallas hegemoniska diskurser och de som med auktoritet kan uttala sig om dessa tillhör hegemonin. Intersektionalitet hjälper oss således att analysera diskursiva praktiker i svensk storstads- och integrationspolitik genom synliggörandet av maktstrukturer.

Intersektionalitet beskrivs av de los Reyes och Mulinari som en epistemologisk kritik av det positivistiska paradigmet. Vår epistemologiska utgångspunkt grundar sig i likhet med de los Reyes och Mulinari i en kritisk ansats där synliggörandet står i centrum. Först när makten blir synlig blir det möjligt att förändra ojämlika maktförhållanden. Vi menar att den positivistiska idétraditionen riskerar att utgöra en stor fara då den tydligt fokuserar på kategorisering och separation. Vi ser också i likhet med de los Reyes och Mulinari på kunskapsproduktionen som ett fält för maktutövande men också som ett fält där hegemoniska berättelser kan utmanas (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 10). Att utmana, problematisera och kritisera ser vi som en del i kampen mellan hegemonin och motståndet. Vår ambition är därmed att studien såväl som resultatet skall öka förståelsen kring svensk storstads- och integrationspolitik på ett jordnära och konstruktivt sätt. Vår förhoppning är att uppsatsen kan bidra till att synliggöra den kunskapshegemoni vi menar är förödande.

## 1.4 Material

Vi har valt att använda oss av litteratur som behandlar intersektionalitet och betonar hur det kan vara applicerbart inom en rad olika forskningsfält som intresserar sig för kritiska studier av samhället. För att få en bild av den svenska storstadspolitikens framväxt har vi valt att studera propositioner och SOU-rapporter som på ett tydligt sätt visar på generella tendenser inom den Svenska storstadpolitiken. Dessa har kommit att inspirera och ligga till grund för Malmö stads handlingsplan "Välfärd för alla". Vårt teoretiska och metodologiska material har vi sökt hos författare med kritiska perspektiv som diskuterar makt, hegemoni, (o)jämlighet etc. I huvudsak har vi använt oss av teoretikerna Paulina de los Reyes, Irene Molina och Diana Mulinari. Dessa författare, verksamma vid Uppsala respektive Lunds universitet, är alla tongivande forskare inom genusforskning med tydligt fokus på intersektionalitet. Vårt urval belyser också forskningsläget i Sverige inom detta område, där forskningen om intersektionalitet och forskning om maktkonstruktioner med intersektionalitetsperspektiv till stor del bedrivs av de los Reyes, Molina och Mulinari. Vidare har vi använt oss av SOU 2005:41 och SOU 2005:29 som är resultatet av utredningar tillsatta efter regeringsbeslut dels för att identifiera och kartlägga mekanismer bakom strukturell/institutionell diskriminering samt utvärderar satsningar/projekt som är resultat av lokala utvecklingsavtal.

## 1.5 Bakgrund

Under 1960-talet kom den första propositionen rörande invandrare, där invandrades möjligheter att leva under samma förhållande som den "inhemska befolkningen" betonades. Assimilationstanken var genomgående, och det ansågs viktigt att invandrare som avsåg att stanna assimilerades så snart som möjligt (Proposition 1997/98:16 s. 15). Under 1970- talet frångicks, menar proposition 1997/98:16, assimileringstanken och med SOU 1974:69 som underlag blev jämlikhet, valfrihet och samverkan genom riksdagsbeslut ledorden (Proposition 1997/98:16 s. 15). Det kan finnas anledning att ifrågasätta huruvida assimileringstanken någonsin frångåtts, men rent retoriskt kan man säga att så var fallet. Under 1990- talet har tanken om jämlikhet, valfrihet och samverkan levt kvar fast med en

förändrad retorik. Utgångspunkterna för denna nya politik beskrivs av regeringspropositionen som följer:

”Samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomföras på alla samhällsområden och nivåer. Politik som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige” (Proposition 1997/98:16 s. 19)

Storstädernas segregerade sociala sammansättning har lett fram till en fokusering, specifikt på regionerna: Storstockholm, Göteborg och Malmö, som får ses som Sveriges storstadsregioner.

## 1.6 Avgränsningar

Vi har valt att avgränsa denna uppsats till skrivna dokument som behandlar svensk integrations- och storstadspolitik från slutet av 1990-talet fram tills i dag. Det vill säga det integrationsarbete som inleddes med de så kallade ”Blommansatsningarna” i slutet av 1990-talet fram tills det att socialdemokraterna i Malmö formulerade handlingsplanen ”Välfärd för alla- Det dubbla åtagandet”. Uppsatsen sträcker sig därmed över den tidsperiod som den så kallade ”Storstadsatsningen” varat. Uppsatsens analys är uppdelad i två delar: en som kontextualiserar och analyserar svensk storstads- och integrationspolitik och en som mer specifikt analyserar Malmö kommuns handlingsplan ”Välfärd för alla – det dubbla åtagandet”. Genom denna uppdelning vidgar vi våra vyer samtidigt som det innebär begränsningar såväl som fokus. Det empiriska materialet har varit en i det närmsta uteslutande källa av rapporter, utredningar och propositioner, men genom att göra ett strategiskt urval av nyckeltexter inom den ”nya” svenska storstads- och integrationspolitiken ämnar vi ge analysen fokus.

## 2. Empiriskt utgångsläge

I kommande kapitel kommer vi att presentera vårt empiriska material. Det består till stor del av regeringspropositionerna 1997/98:165 och 1997/98:16. Ett antal statliga offentliga utredningar fungerar också som empiriskt underlag i vår strävan efter att skapa oss en bild av svensk storstads- och integrationspolitik. Handlingsplanen ”Välfärd för alla – det dubbla åtagandet” kommer att hjälpa oss i en fördjupad analys av denna politik.

### 2.1 Storstadspolitik

Under slutet av 1990-talet blev den ökande sociala och etniska segregationen i de svenska storstäderna allt tydligare. Detta kom att uppmärksammas genom en satsning som initierades av dåvarande integrationsministern Leif Blomberg. Därmed utsågs vissa utsatta stadsdelar i svenska storstäder till s.k. ”nationella exempel” och tilldelades statliga medel för att främja integrationsarbetet och motverka segregationen i dessa bostadsområden. Detta initiativ blev startskottet för vad som skulle komma att leda till en förändrad invandrar/integrationspolitik i svenska storstäder (Lahti Edmark 2005 s.40) 1998 överlämnade statsminister Göran Persson regeringsproposition 1997/98:165, Utveckling och rättvisa- en politik för storstaden på 2000-talet till riksdagen som ett led i en ny storstadspolitik. Förslagen i propositionen skulle leda till en långsiktig och hållbar tillväxt i storstäderna (Proposition 1997/98:165 s. 30) Samt att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadesregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas alla invånare oavsett ursprung och kön. (Lahti Edmark 2005 s.16) Parallellt med det storstadspolitiska arbetet ökade medvetenheten kring problematiken att ha en separerad invandrapolitik, som fram tills 1998 varit fallet. I Proposition 1997/98:16 ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik” beskrivs det förändrade synsättet. Därmed kom övergången från invandrapolitik till integrationspolitik, att gå hand i hand med det övriga

storstadspolitiska arbetet. Riksdagens övergripande mål för den nya integrationspolitiken med fokus på storstäderna var:

”Att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet samt att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.” (www.storstad.gov.se)

De grundläggande målen för den nya integrationspolitiken skulle således bygga på lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Ömsesidig respekt och tolerans betonades och de invandrargrupper som kommit till Sveriges skulle ges stöd till delaktighet och försörjning i samhället. Detta inte minst för att motverka rasism, diskriminering och främlingsfientlighet (Proposition 1997/98:16 s. 21). Det senare målet var särskilt inriktat på de bostadsområden som har en stor andel hushåll i socioekonomiskt utsatta positioner (Lahti Edmark 2005 s. 39). Det vill säga i första hand några av storstädernas förorter med en stor andel låginkomsttagare och hög andel invandrad befolkning. Ett led i det nya integrationsarbetet var att utforma lokala utvecklingsavtal för de berörda stadsdelarna. Dessa avtal har senare kommit att kallas för ”Storstadsavtalen”.

Genom att sammanfoga storstadspolitiska mål med lokalt framtagna mål hoppades man kunna genomföra relevanta långsiktiga insatser byggda på underifrånperspektiv och samverkan. Storstadsdelegationen beskriver målet med det lokala arbetet:

”Storstadsarbetet bygger på ett arbete ute i stadsdelarna nära de människor som berörs och på deras villkor. Storstadsarbetet kräver ett väl utvecklat och nära samarbete mellan statens och kommunens olika delar. Det bygger på ett underifrånperspektiv, de boende själva och deras engagemang är förutsättningar för arbetet.” (www.storstad.gov.se)

År 1999 tecknades de första utvecklingsavtalen mellan stat och kommun med överenskommelser om ett gemensamt åtagande när det gäller sociala insatser i bostadsområden. Åtagandet innebar att för varje statlig krona kommunerna fått del av har motprestationen varit att de själva skulle satsa lika mycket i de olika projekt som skapats för att uppnå de uppsatta målen. Sju kommuner, (Botkyrka, Haninge, Huddinge, Stockholm, Södertälje, Göteborg och Malmö) med sammanlagt 24 bostadsområden kom att underteckna avtalen (Lahti Edmark 2005 s. 50).

I Malmös fall undertecknades ett lokalt utvecklingsavtal av Ulrika Messing å statens sida och Ilmar Repalu å Malmöstads sida. De berörda stadsdelarna i Malmö var Hyllie, Fosie, Södra innerstaden och Rosengård. En central del i de lokala utvecklingsavtalen var även utvärderingsarbetet för att i efterhand kritiskt kunna granska vilka kunskaper och erfarenheter arbetet lett till (Lahti Edmark 2005 s. 59ff). Under hösten 2005 utkom ”Storstad i rörelse - Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal” även benämnd SOU 2005:29, där socionomen Helene Lahti Edmark på uppdrag av regeringen sammanställt såväl nationella som lokala utvärderingar av de satsningar som gjorts ute i kommunerna.

## 2.2 ”Välfärd för alla”

Välfärd för alla syftar till Malmö kommuns grundläggande ansvar att sörja för Malmös invånares välfärd och levnadsstandard. Grundantagandet i handlingsplanen är att ett ekonomiskt svagt Malmö inte kan klara detta och att Malmö som storstad måste fungera som en tillväxtmotor för Skåne och Öresundsregionen, därav det dubbla åtagandet. Välfärd och tillväxt är ledorden (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 1). Handlingsplanen lägger tyngdvikt vid Malmös ansvarstagande i flyktingfrågor och kopplar dessa till välfärdsproblem och en neråtgående tillväxt i regionen. Åtgärderna i handlingsplanen syftar därmed till en begränsad och förändrad syn på invandring till kommunen. Handlingsplanen är uppdelad i sex åtgärdsområden: generella åtgärder, arbete, utbildning, trygghet och medborgardialogen/mötesplatser. I generella åtgärder tas myndighetssamverkan, ökat statligt ansvar för flyktingpolitiken, stopp för EBO<sup>1</sup> samt insatser som motverkar ekonomisk brottslighet upp (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 4f). Under rubriken arbete sätts delmålet upp att förvärvsfrekvensen i Malmö för gruppen 20-64 år skall uppgå till 75 % till år 2008 (en ökning med 11 procentenheter från 2004). Åtgärderna syftar i stor utsträckning till att få invandrare i arbete genom praktik, hushållsnära tjänster, bekämpande av svart arbetskraft etc. (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 6f). Under rubriken utbildning tas åtgärder som mindre undervisningsgrupper, modersmålsstöd i skolan, svenskaundervisning samt en betoning av en gemensam värdegrund i utbildningen upp (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 8f). I boendedelen förs ett samtal om

---

<sup>1</sup> Möjlighet för asylsökande att välja eget boende.

inflyttningen av människor och familjer med utländsk bakgrund och dess betydelse för ökad segregation. Åtgärderna syftar till stor del till att öka husbyggandet för att lätta trycket på hyresrätter och lägenheter och undersöka ungdomars boendepreferenser (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 10f). Målet i trygghetsstycket är en nolltolerans mot brott och ökade resurser till polis, ökad kameraövervakning, upplösning av kriminella ungdomsgång etc. (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 11f). Medborgardialogen/mötesplatser syftar till de rum där invandrare och svenskar skall kunna träffas och umgås. Föreningsliv, kulturliv och vänfamiljer nämns som mötesplatser för integration (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 13). Handlingsplanen är upplagd på så sätt att det i samband med åtgärderna finns delmål som skall uppnås till 2008 samt långsiktiga mål som sträcker sig över mer än en mandatperiod (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 15).

## 3 Välfärd för vem?

Den svenska storstads- och integrationspolitiken i sin nuvarande form tog under mitten av 1990 - talet fart som statens reaktion på högervindar bl.a. i form av Ny Demokratis inträde i Sveriges riksdag mm. Integration och mångfald blev ledorden i en ny politisk diskurs rörande socialt och kulturellt utsatta grupper i samhället. En förändrad retorik och ökad politisk medvetenhet hos beslutsfattare om problem som socialt och kulturellt utsatta invånare möter borde ha lett till en förändrad praktik rörande dessa frågor. Samtidigt förefaller samma retorik skapa stigmatiserande och diskriminerande diskurser som slår mot invånare som framställs som ”annorlunda” i förhållande till normen. Diskursen verkar också vidmakthålla föreställningen om nationens och kulturens homogenitet som givna kategorier samtidigt som man ignorerar den komplexitet som präglar maktkonstruktioner. Att analysera på vilket sätt makt, kategorier och ojämlikhet skapas i denna ”nya” diskurs är av största vikt för att få en bild av storstads- och integrationspolitikens inneboende problematik.

### 3.1 Integrationspolitikens diskurs

De övergripande målen för den svenska storstadspolitiken eller storstadssatsningen som den kommit att kallas har från början varit mycket högt satta. För att kunna uppnå dessa krävs enligt oss ett fundamentalt förändrat synsätt på integrationsfrågan och dess inneboende hegemoniska diskurs. Vår tes stärks genom att Lahti Edmark formulerar liknande kritik i utvärderingen av storstadspolitiken lokala utvecklingsavtal (Lahti Edmark 2005 s.18). Hon menar att det både är orimligt och orealistiskt att överlämna till de berörda kommunerna att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen. (Lahti Edmark 2005 s. 15). För att lyckas med det krävs en tydlig strukturell förändring som är omöjlig i förhållande till vad som är genomförbart genom lokala utvecklingsavtal. Lahti Edmark menar vidare att de övergripande målen avser en samhällsproblemik som inte kan lösas på lokal



nivå. Hon konstaterar att segregation inte är något isolerat förortsproblem, utan existerar i relation till resten av samhället. (Lahti Edmark 2005 s. 15)

Enligt van Dijk är det samhällets elit som besitter den grundläggande makten att förändra den rådande hegemoniska diskursen. Han menar att det är de som har makten att formulera och omformulera vilken diskurs som ska vara rådande i parlamentsdebatter, politiska program, debattartiklar och så vidare (van Dijk 2005 s. 117). Genom att "eliten" formulerar diskursen och sätter den politiska agendan menar Van Dijk att det är de som har det övergripande ansvaret för den diskurs som i förlängningen formuleras i människors vardagliga samtal på gatan eller på bussen (van Dijk 2005 s. 114). Vi kommer att föra ett resonemang kring detta längre fram i uppsatsen under rubriken "Elitdiskurs".

Den nya integrationspolitiken hade intentionen att omformulera elitens tidigare diskurs som tydligt stigmatiserade invandrare som grupp, och genom den nya politiska diskursen skapa jämlika levnadsvillkor för alla invånare. Ord och begrepp kom i vissa fall att definieras och problematiseras. Invandrarmyndigheter kallas numera migrationsverk och integrationsförvaltningar. Rasism och diskriminering kallas i den nya diskursen för socialexkludering. Genus, sexualitet och etnicitet inkluderas idag i begreppet mångfald (Tovatt 2003 s. 9). Det förändrade politiska synsättet innebar en förhoppning om att mångfalden skulle återspeglas på samhällets samtliga nivåer (Proposition 1997/98:165 s. 49). I proposition 1997/98:165 formuleras samtidigt en medvetenhet om att det tar tid att ändra en politisk diskurs. "Regeringen bedömer att den generella politiken inte automatiskt kommer att förändras utifrån de krav och behov som ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald ställer." (Proposition 1997/98:165 s. 50). Citatet medverkar till att bekräfta vår åsikt att den nya integrations- och storstadspolitiken i praktiken delvis har kvar samma stigmatiserande synsätt som den tidigare invandrapolitiken, trots att retoriken ändrats.

### 3.1.1 Svensk välfärdspolitik

I proposition 1997/98:165, "Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden" betonas vikten av att behålla den svenska generella välfärdspolitiken, som i första hand utgår från att alla i ett samhälle tjänar på att skillnaderna mellan människor och grupper är så små som möjligt. I ett globalt perspektiv är det generella välfärdssystemet relativt unikt, då det i flertalet av världens länder är vanligt med mer eller mindre behovsprövade välfärdssystem.

Författarna till Proposition 1997/98:165 menar att den generella välfärdspolitiken har många fördelar jämfört med behovsprövade system. De menar vidare att behovsprövade system i längden visat sig mer otrygga för fattiga människor. (Proposition 1997/98:165 s. 36)

Vi menar att insikten om de behovsprövade välfärdssystemens brister tyder på en grundläggande medvetenhet om samhällets maktrelationer och ett synsätt som betonar jämlikhet mellan människor oavsett kön, klass och etnicitet. Huruvida medvetenheten fortlever i enskilda kommuners verksamheter är, enligt oss, svårt att svara på, då det i mångt och mycket är upp till enskilda politiker och tjänstemän att implementera målen i propositionerna. Med anledning av detta är det intressant att studera hur kommuner valt att formulera målen i sitt fortsatta storstadsarbete. För att belysa den diskrepans som enligt oss kan uppkomma mellan regering och enskilda kommuner kommer vi senare i denna uppsats att analysera Malmö stads handlingsplan ”Välfärd för alla - det dubbla åtagandet”.

Begreppet ”det dubbla åtagandet” syftar till de åtaganden samtliga av Sveriges kommuner står inför idag. Nämligen att i första hand sörja för att den egna stadens invånare har en välfärd som ger tillfredställande levnadsstandard, och för det andra att städerna fungerar som tillväxtmotorer i en global ekonomisk konkurrens mellan städer och regioner (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 1). Dessa hänger samman genom att en tillfredställande välfärdsnivå är svår att uppnå om inte den kommunala ekonomin är stabil. Förutsättningarna för olika kommuner respektive landsting att klara av att upprätthålla en tillfredställande välfärdsnivå gentemot medborgarna varierar. Storstäder har det generellt sett svårare än landsbygdskommuner. I Sverige finns stora skillnader i både skatteunderlag och demografi (Proposition 1997/98:165 s. 37). För att kommuner och landsting ska kunna klara sina åtaganden gentemot medborgarna har riksdagen inrättat ett system för utjämning av kommunernas inkomster och utgifter. Detta system har ifrågasatts av kritiker, men i likhet med författarna till proposition 1997/98:165 anser vi att det fyller en viktig funktion då det säkrar en grundläggande gemensam standard för utbildning vård och omsorg. Ett mål är att ”Ingen ska behöva söka privata lösningar för att kvalitén i den offentliga verksamheten urholkats.” (Proposition 1997/98:165 s. 37). Vi menar trots detta att så kan vara fallet i flera svenska kommuner. Föräldrar väljer i större utsträckning än tidigare att placera sina barn i friskolor. Enligt oss kan det tyda på att kvalitén i den offentliga verksamheten urholkats, samtidigt som allt fler privata alternativ erbjuds. Huruvida det beror på att segregationen idag är mycket påtaglig i de svenska storstäderna eller om det finns andra förklaringar är enligt oss svårt att säga. Det står i alla fall klart, även från regeringens sida, att arbetet i de utsatta och segregerade stadsdelarna bör prioriteras. ” Om inga åtgärder vidtas är risken stor

att vi hamnar i en etnisk, ekonomisk och social segregationsspiral som i slutändan kan leda till strängt uppdelade städer.” (Proposition 1997/98:165 s. 22).

Utifrån regeringens propositioner vi valt att studera är det lätt att få bilden av att alla medborgare ges samma förutsättningar att inkluderas i det svenska välfärdssamhället. Men Mulinari och de los Reyes ger en annan bild i boken ”Intersektionalitet”. De menar att det inom ramen för den generella och inkluderande välfärdsmodellen ”utspelas en särskiljandets praktik som sorterar individer i såväl bekönade som klassmässiga och etniska kategorier” (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 118). De menar vidare att denna process äger rum i samspelet mellan strukturella betingelser och institutionella praktiker. Således är föreställningen om ”den andre” avgörande för välfärdsmyndigheternas bemötande och politiska prioriteringar vare sig det handlar om klasstillhörighet, kön, sexualitet eller etnicitet. (Mulinari, de los Reyes 2005 s. 118) För att belysa hur processen reproduceras i politiska dokument kommer vi att studera detta närmare under rubriken ”Handlingsplan för Malmö”.

### 3.1.2 Att integreras till ett ”vi”?

Den Svenska välfärdspolitiken kännetecknas som vi tidigare nämnt av en solidarisk ansats byggd på samhörighet. Utifrån detta grundläggande synsätt har den tidigare invandrapolitiken försökt att innefatta de människor som invandrat till Sverige i den svenska samhällsgemenskapen. I proposition 1997/98:16 ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik” problematiseras den tidigare invandrapolitiken. På grund av att politiken i så stor utsträckning riktat sig till invandrare som grupp och därmed satt invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum, menar de att den bidragit till att invandrarskap förknippas med ”annorlundaskap” (Proposition 1997/98:16 s. 17). Därmed menar vi att man tydligt kan se hur den separerade politiken bidragit till att förstärka en uppdelning av befolkningen i ett ”vi” och ett ”dom”, som även bidragit till uppkomsten av det utanförskap som många av dem som invandrat till Sverige känner. Genom att formulera en ny integrationspolitik hoppades man kunna bryta detta mönster.

Ett av två huvudmål för den nya storstadspolitiken var att bryta den segregering som råder i storstäderna och skapa jämlika levnadsvillkor (Proposition 1997/98:165 s. 31). Utifrån de lokala utvecklingsavtalen skapades projekt i segregerade bostadsområden som

skulle verka för ökad integration. Polariseringen mellan "vi" och "dom" skulle således brytas genom projekt skapade av och för de berörda människorna. Trots detta kvarstår problematiken. Det är "de andra" som ska integreras. Det är därmed knappast fråga om någon ömsesidighet i integrationsprocessen. Problematiken med integrationsarbetets ömsesidighet blir tydlig i Helene Thomsons text "feministiskt integrationsarbete - eller vem ska definiera vem?" i boken "Maktens (o)lika förklädnader". Hon beskriver hur representanter från kommunen får frågan om de deltar i något integrationsprojekt vid ett besök på ett integrationscenter för kvinnor. De blir uppenbart nervösa och förbryllade av frågan, och svarar att "integrationsprojektets syfte är att det ska komma invandrarna till del. Det är för deras skull man jobbar. För att de ska få det bättre. Integreras i samhället." (Thomson 2003 s. 70). Mellan raderna kan man utläsa att centralt de besöker är en del av storstadssatsningens lokala utvecklingsavtal. Vi vill därmed poängtera hur detta exempel tydligt belyser den problematik som var förhoppningen att råda bot på genom den nya integrationspolitiken. Nämligen problematiken i att det är "dom" som ska integreras till ett "vi", utan att "vi" medverkar i integrationsprocessen som skulle ha byggt på ömsesidighet. I de propositioner vi utgått ifrån betonas betydelsen av att ta tillvara mångfalden i dagens svenska samhälle. Synsättet genomsyrar även målen för den svenska integrationspolitiken där ett av målen är: "En samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund" ([www.regeringen.se/sb/d/2279](http://www.regeringen.se/sb/d/2279)). Indirekt innebär mångfaldsbegreppet enligt oss en förhoppning om integration i vid mening, då det både inkluderar genus, sexualitet och etnicitet (Tovatt 2003 s. 9). Från politiskt håll verkar det finnas en förhoppning om att en öppenhet och medvetenhet kring dessa frågor ska följa i mångfaldsbegreppets spår och därmed avspeglas i hela samhället. "Om detta handlar om en politisk lyhördhet eller en önskan att (åter)skapa en homogen svensk kultur" (Tovatt 2003 s. 9) tycker vi i likhet med Tovatt är svårt att svara på. Hon frågar vidare om homosexuellas rätt till partnerskap och rätt till insemination och adoption är ett sätt att inlemma dem i den svenska heteronormativa diskursen. Eller handlar det om en politisk och juridisk acceptans för alla människors lika värde oavsett sexuell läggning (Tovatt 2003 s. 9)? Utifrån detta synsätt väcks frågan om mångfaldsbegreppet är ett politiskt försöka att ställa samhället tillrätta, och därmed inte acceptera den pluralism och heterogenitet som existerar, eller om det är frågan om humanistiska värderingar?

## 3.2 Handlingsplan för Malmö

Vi menar att handlingsplanen ”Välfärd för alla - det dubbla åtagandet” ger uttryck för en hegemonisk diskurs som konstituerar och manifesterar en dikotomi mellan ”vi” och ”dom”. Handlingsplanen visar också på den kursändring avseende den svenska folkhemstanken som sedan 1980-90- talen kännetecknats av privatisering, utläggning av verksamhet på entreprenad etc. I kommande kapitel ämnar vi analysera handlingsplanen ”välfärd för alla - det dubbla åtagandet” som en del av Sveriges storstads- och integrationspolitiska diskurs. Att analysera diskursen inom vilken handlingsplanen är utformad är en viktig del i arbetet för ökad förståelse för maktkonstitution i den svenska storstadspolitiken där skapandet av ”vi” och ”dom” är en förutsättning för elitens fortsatta maktutövande. ”...i många avseenden fungerar [eliterna] som samhällets moraliska väktare och uppställer normer för goda eller dåliga sociala praktiker” (van Dijk 2005 s. 113). Vi menar att handlingsplanen ger uttryck för hur dessa eliter sätter upp normer som manifesterar en dikotomi mellan ”vi” och ”dom”. Detta sker, enligt oss genom rasistiska, klass- och genusrelaterade uppfattningar om hur vi och världen är beskaffad.

### 3.2.1 ”Vi” och ”dom”

I detta stycke kommer vi att plocka fram ett antal exempel på kategorisering av vad handlingsplanen betecknar som ”etniskt svenska” och ”personer av annan etnisk bakgrund” samt sätta de i ett teoretiskt sammanhang. Masoud Kamali (2005) menar att diskriminering är ett användbart begrepp för att förstå problem associerade med ojämlikhet. Kamali delar upp diskriminering i två kategorier: individuell och institutionell/strukturell. Den första kategorin syftar till diskriminering som enskilda medlemmar av en etnisk, klassrelaterad eller könsspecifik grupp utför med uppsåt vilka har skadlig effekt på medlemmar av andra grupper. Institutionell/strukturell diskriminering syftar på det institutionella planet till de dominerande institutionernas policy, rutiner, normer etc. samt de individer som kontrollerar dessa institutioner. Strukturell diskriminering legitimerar och normaliserar indirekta former av negativ särbehandling av ”den andra” (Kamali 2005 s 31f). Strukturell diskriminering, menar Kamali, är till största del diskursiv (Kamali 2005 s 32).

”Den strukturella diskrimineringen liksom den institutionella skapar en ordning som gör diskrimineringen systematisk, normal och vardaglig” (Kamali 2005 s. 32).

Vidare belyser de los Reyes och Kamali institutionell/strukturell diskriminering.

”Den strukturella/institutionella diskrimineringens logik förutsätter att den svenska gemenskapen ses som en given och harmonisk helhet, grundad på gemensamma värderingar, en gemensam historia, ett gemensamt språk, samt en gemensam och homogen kultur, identitet och erfarenhet av nationsbygget.” (Kamali och de los Reyes 2005 s. 13)

Vi ämnar inte lägga någon större vikt vid begreppet diskriminering som sådant då det vi vill analysera och problematisera mer specifikt i det här stycket är diskursiv maktkonstruktion och ojämlikhetsskapande kategoriseringar i handlingsplanen. Det vill säga handlingsplanens maktkonstituering och ojämlikhetsskapande genom produktion och reproduktion av ”vi” och ”dom”. Handlingsplanen som är resultat av ett kommunfullmäktigebeslut riktar sig till alla myndigheter i Malmöregionen, privata företag såväl som individer och statstjänstemän. Handlingsplanens normbildande egenskaper gör det därför nödvändigt att tolka den inom ramen för institutionell/strukturell diskriminering.

I nationsbyggandets logik ligger tanken om ett gemensamt språk, gemensam kultur, och historiskt arv etc. Språk, kultur, i viss mån historiskt arv och andra nationskonstruerande egenskaper skapas liksom nationell identitet genom diskurser om olikheter. I nationens och identitetsskapandets logik ligger därför en homogenisering och reproduktion av kategorier. När dessa kategorier tvingas på en komplex verklighet vidmakthålls rådande maktrelationer (Kamali och de los Reyes 2005 s. 11f). I likhet med de los Reyes och Mulinari menar vi att kategoriseringar sker i all slags identitetsskapande, genus, etnicitet och klass där materiella och symboliska resurser fräntas underordnade grupper i samhället (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 30). Varje definition av hur ”vi” *är* innehåller också en outtalad berättelse om hur ”de andra” *är* (Kamali och de los Reyes 2005 s. 12). Konstruktionen av denna dikotomi reproducerar på så sätt ett system av ojämlikhet och exkludering där gemenskapen mellan oss förutsätter en konfrontation och ett avståndstagande från ”de andra” (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 30). Att reducera sociala positioner till ensidiga kategorier i allmänhet gör oss också blinda för samspelet mellan olika former av över- och underordning (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 90). I handlingsplanen skrivs:

”I Malmö får ingen tveka om att grundläggande värderingar, normer och regler gäller, d.v.s. mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet, öppenhet etc. Om kulturellt baserade värderingar och normer uppenbart strider mot dessa grundläggande värderingar kan de inte accepteras.” ( Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 4)

Idén om den nationella gemenskapen, de grundläggande värderingarna som handlingsplanen menar existerar som något slags essentiellt rubbas endast av ”de andra” och associeras med problem och med hot mot svenskheten. ”De andra” förpassas till en villkorad tillvaro där deras rätt till att befinna sig i Sverige kan ifrågasättas när som helst, medan ”vi” tar rollen som tillrättvisare och försvarare av svenskheten (Kamali och de los Reyes 2005 s. 13). Samtidigt cementeras maktförhållanden och avvikande förpassas till ”de” som skall integreras, ”de” som skall få jobb eller ”de” som skall ges möjlighet till lika arbetsvillkor och jämlikhet/jämställdhet. Således bör vi förstå citatet från handlingsplanen som formulerad utifrån en maktposition där institutionell/strukturell diskriminering konstituerar maktrelationer i samhället. Det vill säga, detta synsätt går inte att förändra utan att rubba den ordning som favoriserar normer, praktiker och symboler som definieras som svenska (de los Reyes 2005 s. 234). Flera av de åtgärder som handlingsplanen efterlyser grundar sig på kategorisering och föreställningen om att dessa kategorier har specifika behov som vi tillmötesgår samtidigt som specifika krav ställs på ”de andra”. ”Inflyttningen” måste enligt handlingsplanen bromsas (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 6), mer resurser till polis, ökad kameraövervakning och nolltollerans mot brott (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 11f) illustrerar en tanke i handlingsplanen om kontroll av ”de andra”. Samtidigt skriver man:

”Kunskaper i det svenska språket är avgörande för möjligheterna till vidare studier, inträde på arbetsmarknaden och ett aktivt deltagande i det demokratiska samhällslivet” (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 9).

”Deltagande i *det* demokratiska samhällslivet” bör tolkas som ”i *vårt* demokratiska samhällsliv” och indikerar därmed ett avståndstagande från ”det främmande” och ett antagande om att ”de” vill vara som ”oss”. Integrationstänkandets paradox som kommer till uttryck i handlingsplanen är att den måste förverkligas inom ramen för en uppdelning mellan ”vi” och ”dom”, ”de” som integreras med ”oss”(Kamali och de los Reyes 2005 s. 8). Samtidigt bortser man i handlingsplanen från maktasymmetri och diskriminering inom arbetsmarknad, utbildningssystem, bostadsmarknad etc och förutsätter många gånger en oproblematiserad verklighet trots sin ambition att lösa problem. De los Reyes och Mulinari

skriver att sociala positioner konstrueras utifrån klass, kön och etniska asymmetrier (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 18). Handlingsplanen ger uttryck för en paradox där vårt samhälles konflikter, utestängande mekanismer och motsättningar förbises och på så sätt reproduceras samtidigt som man talar om ökat jämlikhets- och jämställdhetsarbete. Integrationstänkandet i handlingsplanen vilar på en ontologisk förståelse av etnicitet som essentiell skillnadsmarkör (de los Reyes 2005 s. 236). Den institutionella/strukturella diskrimineringen bygger i sin tur, i likhet med integrationstänkandet, på en ontologisk förståelse av etnicitet, kön, klass och sexualitet som essentiella skillnadsmarkörer. Handlingsplanen ser invandrare som problemet som måste lösas för att integrering skall kunna komma till stånd och ett ”resurstillvaratagande” vad gäller arbetskraften kunna ge ökad tillväxt. Kategoriseringar där invandrares behov ses utifrån perspektivet att de är en homogen grupp osynliggör inte bara maktasymmetrier utan bortser också från den komplexa verklighet som intersektionen mellan klass, kön och etnicitet innebär.

### 3.2.2 Det dubbla åtagandet

Det dubbla åtagandet består, som tidigare nämnts, i en ambition att tillhandahålla välfärd för Malmös och regionens invånare, och för att kunna lyckas med det stimulera åtaganden som skall öka tillväxten. Detta stycke kommer att tillägnas den regionala tillväxten och folkhemmets dekonstruktion, det som tillsammans med välfärd för alla bildar det dubbla åtagandet. Med folkhemmets dekonstruktion menar vi en ökad privatisering och utförsäljning av statlig egendom och förvaltning som innebär en förändring i synsättet på statens inblandning i näringslivet. De två teoretiker som vi valt att till största del använda oss av i denna analys, De los Reyes och Mulinari, menar att uppdelning i bipolära kategorier är kännetecknande egenskaper för maktrelationer som gör individer/grupper ansvariga för sin egen underordning och är starkt knutna till en hierarkisk ordning (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 24). Författarna menar att intersektionalitetens styrka ligger i att kunna koppla makt och ojämlikhet till individens möjligheter att agera som subjekt inom ramen för samhällets strukturer och normer (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 16). I detta stycket kommer vi att fortsätta vårt sökande i intersektionalitetens snåriga makt och ojämlikhetsskapande djungel. Att koppla makt och ojämlikhet till individens möjligheter att agera som subjekt i



handlingsplanens idéer om integration, välfärd och tillväxt kommer således att vara av intresse i detta stycke.

Maktfrågan för underordnade grupper är inte i första hand att bejaka sin identitet utan att frigöra sig från exploatering (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 44). Därför är det viktigt att hålla stigmatisering och exploatering analytiskt skilda och synliggöra diskurser som legitimerar exploatering och diskurser som stigmatiserar ”de andra” för att kunna studera hur de samverkar (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 45). Detta är en del i en diskussion som förs i de los Reyes och Mulinari's bok och grundar sig i en dialog mellan Marx och Foucault. Diskussionen går i korthet ut på en förståelse av makt och ojämlikhet som å ena sidan är kopplat till exploatering till följd av en orättvis materiell och symbolisk resursfördelning. Å andra sidan kopplat till skapandet av stigmatisering till följd av ett samhälleligt konsensus över definitionen av det ”rätta”, ”möjliga” och ”naturliga” (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 42f). I analysen av handlingsplanen är det viktigt att se både till dess stigmatiserande såväl som exploaterande tendenser samtidigt som man ser på dessa i ljuset av strukturell diskriminering. Exploatering och stigmatisering genom strukturell diskriminering måste i sin tur för att inte osynliggöras ses genom transformeringen av klass, kön och etnicitet som mångdimensionella maktrelationer av över- och underordning. Handlingsplanens åtgärder syftar samtliga på både lång och kort sikt till ökad tillväxt för att klara välfärden. Handlingsplanens arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör samtidigt, menar vi, ses i ett större sammanhang där utförsäljning av offentlig sektor innebär förändrade/försämrade möjligheter för underordnade grupper att påverka och förändra sin egen situation. En målsättning är att Malmö stads anställda skall ”spegla befolkningens sammansättning” och nämner i anslutning till detta Malmös utlandsfödda. Åtgärderna syftar till att sätta press på individen genom praktikplacering, minskade möjligheter till socialbidrag, och utveckling av servicesektorn där hushållsnära tjänster nämns (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 6f). Detta sker utan förslag till åtgärder mot eller belysande av arbetsmarknaden som etnicifierad, könssegregerad och färgad av klassmotsättningar. Synsättet tenderar att skuldbelägga invandrare och arbetslösa för deras underordnade maktposition. Dessa åtgärder och synsätt leder också till något som de los Reyes och Mulinari kallar för normalisering av instabiliteten (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 108).

”Arbetsgivarnas möjligheter att minimera kostnader för arbetskraft sker på bekostnad av de anställdas trygghet och kollektiva styrka...” (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 108)

Detta samtidigt som instabila levnads- och arbetsvillkor normaliseras för underordnade grupper i samhället där anställda exploateras inte bara i egenskap av arbetarklass utan också på grund av könstillhörighet och en föreställning om etnicitet (de los Reyes och Mulinari 2005 s.108). Handlingsplanens åtgärder kan, menar vi, leda till normalisering av instabilitet.

En annan aspekt av handlingsplanens integrationsintentioner är att tillägna arbetet rollen som den avgörande nyckeln för en lyckad integration. Begreppet arbete är dock inte neutralt. Inom feministisk forskning påpekas ofta att den manliga normen och marknadsekonomin styr vad som betraktas som arbete där en fokusering på lönearbete inom ramen för en hierarkisk patriarkal arbetsmarknad undervärderar obetalt arbete och skapar en norm om att utbytet av varor och tjänster måste ske via marknaden (de los Reyes och Mulinari 2005 s. 105). Det vill säga, det är inom marknaden som arbetet får sin legitimitet. Arbetet i hemmen, till största del utfört av kvinnor, nedvärderas och ses per definition inte som ett arbete med allt vad det innebär i nedvärdering och osynliggörande av den kompetens hemarbete kräver. Genom att koppla integration och jämställdhet till lönearbete blir även det fullständiga medborgarskapet villkorat för underordnade grupper. Detta leder i sin tur till normalisering av instabilitet där ekonomisk exploatering ökar och maktasymmetrin stärks till fördel för överordnade grupper. Jämställdhet och integration kan knappast tillskrivas de egenskaperna.

### 3.3 Elitdiskurser

I detta avslutande kapitel kommer vi att lägga fokus på elitdiskurser och van Dijks tankar om dessa, inom ramen för institutionell/strukturell diskriminering. Vi menar att det är av vikt att belysa elitdiskursers normaliserande och normbildande verkan på institutionell/strukturell diskriminering, stigmatisering och exploatering för att ytterligare öka förståelsen för deras dynamiska inverkan på klass, genus och etniska maktkonstruktioner. Med det här stycket ämnar vi således att ”knyta ihop säcken” med föregående resonemang.

En diskursanalys är nödvändig i synliggörandet av stigmatisering, exploatering och diskriminering då dessa processer oftast kan förefalla naturliga, osynliga eller omätbara (Molina 2005 s. 98). Grundtanken i van Dijks tankar om rasism är att tal från framstående politiker eller en debattartikel skriven av en ansedd journalist kan få större negativa

konsekvenser än fördomar på "gatan" (van Dijk 2005 s. 114). Handlingsplanen godkändes som tidigare nämnt i kommunfullmäktige och fick därmed den tyngd som krävs för att verka normbildande för diskurser som styr individers och således också institutioners sätt att tänka och handla. Det bör här lyftas fram att dessa diskurser är institutionsföreträdarnas individuella och kollektiva produkter och alltså inget flytande, omätbart eller nödvändigtvis abstrakt. Skapandet av normer, stigmatisering och makt sker genom individer och institutioner, vilka samverkar och skapar strukturer av ojämlikhet. För att ge ett exempel: Om jag sitter på ett fik och talar med mina vänner om invandrare som "extra lata" reproducerar jag som individ stigmatiseringen av invandrare som "extra lata". Om en föreläsare på ett universitet talar om eller i skrift framställer invandrare som "extra lata" ger hon som individ uttryck för och reproducerar stigmatiseringen av invandrare som "extra lata" genom universitetet dvs. en institution som då ger uttryck för rasism. Dessa två bildar strukturer av diskriminering och ojämlikhet som samverkar och "hjälp" varandra, det vill säga individ, institution och struktur i samverkan bildar elitdiskurser.

"Eliters rasism är framför allt diskursiv... och det är genom sina förhärskande diskurser som de uttrycker och reproducerar sina övertygelser, ideologier planer och politiska hållningar."(van Dijk 2005 s. 114)

Vilka övertygelser, ideologiska planer och politiska hållningar handlingsplanen ger uttryck för och reproducerar har till stor del visats i föregående stycken men det är viktigt att sätta dessa i sitt sammanhang. van Dijk skriver, i anslutning till makteliters diskriminering och normbildande i parlamentsdebatter, något vi tycker illustrerar handlingsplanens diskursiva institutionella/strukturella förtryck och diskriminering av "de andra" på ett tydligt sätt:

"I dessa debatter återkommer kombinationen av positiv självframställning... och den systematiska men subtila framställningen av de nyanlända som ett problem och en finansiell börda, eller rent av ett hot mot "Vår" välfärdsstat, arbetsmarknad, eller västerländska kultur och dess normer och värderingar" (van Dijk 2005 s. 124).

Nedan följer ett par utdrag ur handlingsplanen som inte tagits upp tidigare (se även citat från sida 23) som visar på det van Dijk talar om.

"Malmö är en föregångare i Sverige i arbetet med att bekämpa diskriminering" (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 4).

”Utvecklad introduktion för nyanlända. I avvaktan på en möjlig uppbromsning av inflyttningen till Malmö måste nuvarande insatser intensifieras” (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 6)

Skolan arbetar under svåra förhållanden i vissa delar av Malmö. Det beror bl.a. på tillströmningen av nya elever från andra länder... Förslaget att man inte ska tillåta så kallade EBO kommer att ha en stor betydelse inte minst för skolverksamheten” (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 8).

”... en betydande inflyttning av människor och familjer med utländsk bakgrund [har] lett till en ökad segregation till vissa områden” (Välfärd för alla – det dubbla åtagandet 2004 s. 10)

I dessa citat tycker vi oss se den positiva självframställning och uppmålandet av invandrare som ett problem vilket van Dijk talar om. I citaten framstår inte längre främlingsskapande som diskriminering och rasism i ordets ursprungliga betydelse. Normaliseringen av dikotomin ”vi” och ”dom” blir genom hegemoniska diskurser elitens medel i maktkonstruktionen. Diskrimineringen ges legitimitet genom hegemoniska diskurser och cementeras i vårt kollektiva medvetande. Den osynliga makt som eliten besitter och skapar leder enligt oss till en förtryckande och diskriminerande norm.

## 4 Slutsats

Med bakgrund av analysen menar vi att det råder en viss diskrepans mellan mål och implementering av Sveriges regering och riksdags storstads- och integrationspolitiska målsättningar. Efter att ha identifierat diskrepansen mellan dessa ges möjligheter att komma närmre ett svar på uppsatsens frågeställning. Hur skapas makt, ojämlikhet/ojämställdhet och hegemoni inom den svenska storstads- och integrationspolitiken?

Vi menar att med ett oproblematiskt förhållningssätt till begrepp, leder retoriken i svensk storstads- och integrationspolitik till normgivande diskurser som verkar stigmatiserade. Stigmatiseringen av grupper leder i sin tur till ett naturaliserande av kategorier som ger en bild av egenskaper tillskrivna grupper som av "naturen" given. Vi menar att denna polariserade verklighetsuppfattning till viss del leder till osynliggörandet av diskriminerande samhällsstrukturer men också till skapandet av dessa. Att ge ett svar som på ett heltäckande sätt illustrerar hur makt, ojämlikhet/ojämställdhet och hegemoni skapas i svensk storstads- och integrationspolitik tror vi är en omöjlig uppgift, åtminstone i en uppsats med detta omfång. Men att svaret står att finna någonstans i den kommunala/regionala retoriken rörande storstads- och integrationspolitik ser vi som en trolig förklaring. Enligt oss kan ett oproblematiskt förhållningssätt till sin egen maktposition, till kategoriseringar och sin oförmåga att se de problem som finns inom ramen för institutionella/strukturella samhällsförhållanden på den kommunala/regionala nivån vara en förklaringsorsak till hur makt skapas och reproduceras. Bristande kommunikation mellan statlig och kommunal nivå kan därför förklara att förändringen av maktförhållanden går långsamt. Det bör även tilläggas att det är vanskligt att göra några stora generaliseringar då vi endast studerat handlingsplanen "Välfärd för alla – det dubbla åtagandet" som exempel på kommunal/regional retorik rörande storstads- och integrationspolitik.

Gemensamt för samtliga dokument vi studerat är att det enligt oss läggs allt för stort fokus på "de andra" som ska integreras. Vi hade gärna sett att dokumenten i större utsträckning fokuserat på att förändra de diskriminerande strukturer som finns på samtliga nivåer i det svenska samhället. Vi är medvetna om att en sådan förändring kräver tid och inte

kan ske över en natt. Samtidigt är det enligt oss det enda som kan ge en långsiktigt hållbar lösning på segregationsproblematiken. Vi vill i samband med detta betona att vi i regeringens propositioner och de statliga offentliga utredningar vi använt oss av funnit en medvetenhet om detta. Trots de goda intentionerna menar vi att medvetenheten inte nått ut till berörda myndigheter i den utsträckning som vore önskvärt. Enligt vår mening bör man för att ha möjlighet att åstadkomma en långsiktig förändring börja med att ifrågasätta den grundläggande synen på integration. En kritik som framkommit i SOU 2005:29 "Storstad i rörelse kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal", är att begrepp inte problematiserats i tillräcklig utsträckning. Vi menar att det i integrationsarbete är av största vikt att problematisera de begrepp som kringgärdar arbetet för att få en förståelse av dess diskursiva innebörder. Om en tydlig begreppsproblematisering gjorts på ett tidigt stadium i storstadsarbetet hade det förhoppningsvis kunnat bidra till den förändring av diskursen kring invandrar/integrationspolitik som var regeringens intention i Proposition 1997/98:16. I och med övergången från invandarpolitik till integrationspolitik betonas i regeringens mål för den svenska integrationspolitiken vikten av att mångfalden i dagens samhälle ska tas tillvara. Målen är mycket högt satta och känns enligt oss i dagsläget något orealistiska. Samtidigt väcks en hoppfullhet då det finns en vilja att den generella politiken i Sverige ska utformas från samhällets "*etniska och kulturella mångfald och utifrån individens behov*". (FRÅN regeringskansliets hemsida) Tyvärr har vi i arbetet med denna uppsats ideligen stött på problematiken med att implementera och leva upp till de mål som sätts. Det krävs dessutom en medvetenhet från berörda instanser om begrepps innebörder och inneboende diskurser för att en förändring ska kunna ske. Avståndet mellan de som sätter målen och de människor som dagligen påverkas av integrations- och storstadspolitikens konsekvenser känns enligt oss allt för långt. I det storstadspolitiska arbetet (Storstadssatsningen) fanns en stark önskan om att ett underifrånperspektiv skulle genomsyra arbetet, men i likhet med Lahti Edmark menar vi att innebörden av detta begrepp gått förlorad under arbetets gång (Lahti Edmark 2005 s. 14).

## 5 Källor

Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) .2005.*Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

De los Reyes, Paulina – Kamali, Masoud (red.) 2005.*Bortom Vi och Dom - Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Statens offentliga utredningar 2005:41. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

De los Reyes, Paulina – Molina, Irena - Diana Mulinari (red.) 2003.*Maktens (o)lika förklädnader - Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.

De los Reyes, Paulina – Mulinari, Diana 2005.*Intesektionalitet. Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber AB.

De los Reyes, Paulina, 2003. Det problematiska systemskapet – Om svenskhet och invandrarskap inom svensk genushistorisk forskning, s. 31- 49 i de los Reyes, Paulina – Molina, Irene – Mulinari, Diana (red.) *Maktens (o)lika förklädnader – Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

De los Reyes, Paulina, 2005. Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering. S. 233-258 i de los Reyes, Paulina - Kamali, Masoud (red.) *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Statens offentliga utredningar 2005:41. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Foucault, Michel 2002.*Sexualitetens historia - Band 1 - viljan att veta*. Uddevalla: Daidalos AB.

Gemzöe, Lena 2002. *Feminism*. Stockholm: Bilda förlag.

Hägerström, Jeanette, 2003. Utmaningar i feministisk teori, s. 275 – 299 i Mulinari, Diana – Sandell, Kerstin – Schömer, Eva (red.) *Mer än bara kvinnor och män – feministiska perspektiv på genus*. Lund: Studentlitteratur.

Lahti Edmark, Helene (red.) 2005.*Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Statens offentliga utredningar 2005:29. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Molina, Irene, 2005. Rasifiering – ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige, s. 95- 113 i de los Reyes, Paulina - Kamali, Masoud (red.) *Bortom Vi och Dom –*

*Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Statens offentliga utredningar 2005:41. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Mulinari, Diana, 2003. Teorier för en antirasistisk feminism – dialoger, s. 21-61 i Mulinari, Diana – Sandell, Kerstin – Schömer, Eva (red.) *Mer än bara kvinnor och män – feministiska perspektiv på genus*. Lund: Studentlitteratur.

Mulinari, Diana – Sandell, Kerstin – Schömer, Eva (red.) 2003. *Mer än bara kvinnor och män - Feministiska perspektiv på genus*. Lund: Studentlitteratur.

Regeringens proposition 1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.

Regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.

Thomsson, Helén, 2003. Feministiskt integrationsarbete – Eller vem ska definiera vems behov?, s. 69- 93 i de los Reyes, Paulina – Molina, Irene – Mulinari, Diana (red.) *Maktens (o)lika förklädnader – Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

Tovatt, Caroline 2003 *Cirkus som diskurs? Ett papper om intersektionalitet som maktrelation kopplat till kön, klass, etnicitet och "ras" i den svenska kontexten*. Centrum för kvinnoforskning, Stockholms universitet.

Van Dijk, Teun A., 2005. Elitdiskurser och institutionell rasism. S. 113- 139 i de los Reyes, Paulina - Kamali, Masoud (red.) *Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Statens offentliga utredningar 2005:41. Stockholm: Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

<http://www.storstad.gov.se>

<http://www.regeringen.se/sb/d/2279>

Handlingsplan Valfärd för alla – det dubbla åtagandet, 2004. [www.malmo.se](http://www.malmo.se)