

Vem lyssnar vi på i debatten om problemen i fattiga och eftersatta bostadsområden?

Så kallade utsatta bostadsområden har fått stort utrymme i den politiska och offentliga debatten i Sverige under senare år. Ofta gäller det bostadsområden som byggdes i anslutning till miljonprogrammet i Sverige under åren 1965–1975. Områdena brottas med stora sociala problem som arbetslöshet, segregation, invandring och utanförskap och en omfattande kriminalitet med gängskjutningar. De mörka beskrivningarna riskerar att stigmatisera områdena. Texten tar sin utgångspunkt i en undersökning i Londonstadsdelen Tower Hamlets där forskare har arbetat med medborgarpaneler för att försöka bryta stigmatiseringen och påtalar vikten av strukturella åtgärder för att komma till rätta med de bakomliggande problemen.

I flera länder inom Europeiska unionen har frågan om sociala problem i så kallade utsatta, resurssvaga och storskaliga flerbostadshusområden uppmärksamats i samhällsdebatten.

Under 1970- och 1980-talen handlade diskussionen om skillnader mellan resursstarka villaområdena med en ensidigare befolkningssammansättning än i de mångetniska förortsmiljöerna vilket ansågs skapa en åtskillnad i boendet och livschanser. Frågor om segregationen, fattigdomen, hög arbetslöshet ledde enligt många forskningsrapporter till inlåsning i de fattiga bostadsområdena och en utestängning från övriga delar av samhället. I den allmänna diskussionen efterfrågades socialpolitiska och strukturella åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Sedan början av 2000-talet har emellertid den mediala debatten i högre utsträckning kommit att handla om brott, straff och kriminalpolitik som ett medel för att komma till rätta med de akuta problemen i dessa områden. Inte sällan har kriminalpolitiska lösningar kopplats samman med invandring, bristande integration, laglöshet, hårdare straff och brottsbekämpning (Estrada 2003; Tham 2020).

Att kriminalpolitiken fått ett större fokus i dessa områden har också inneburit att områdena har börjat kategoriserats på ett annat sätt. Polismyndigheten och brottsbekämpningen har därigenom fått ett större inflytande i problemformuleringen.

Sedan 2015 har den svenska polisen kategoriserat bostadsområden som utsatta. Det handlar om ett 60-tal områden i de tre kategorierna *utsatt område*, *riskområde*, samt kategorin *särskilt utsatt område*. Enligt polisen utgör utsatta områden ”ett nav för den organiserade brottsligheten i Sverige”.

Polisens syfte med kategoriseringarna är att kunna sätta in polisiära resurser för att bekämpa den kriminella påverkan, minska dödsskjutningar, gängvåld, bilbränder, hot mot blåjuspersonal osv. (Polismyndigheten 2021).

Även om det är nödvändigt att bekämpa de akuta problemen med brottslighet och ordningsstörningar, finns också en rad risker med detta om inte också andra mer långsiktiga socialpolitiska åtgärder samtidigt får ett stort utrymme.

En ensidig fokusering på brott och straff kan öka risken för att områden ytterligare stigmatiseras genom att diskussionen om brottsligheten och kraven på polisiära insatser får så stort utrymme i massmedierna och i politiken. De politiska partierna har under senare år ständigt kommit med utspel för att demonstrera handlingskraft och för att visa att de tar medborgarnas oro på allvar.

Eftersom det gängrelaterade dödliga skjutvapenvåldet fortsatt att skörda offer, har politiska utspel från såväl regering som opposition varit ett dominerande inslag i debatten.

Den Sverigebild som förmedlats av högerpopulistiska grupperingar i Europa fokuserar på brottslighet och invandring. Även om brottsligheten och sjukvapenvåldet fått status av nationell kris och skapar moralpolitiska stämningar kan inte kriminalpolitik ensamt lösa problemen. Vi kan inte glömma bort de socialpolitiska, hälsomässiga och strukturella frågorna eller undvika att lyssna på invånarna i de områden som betecknas som utsatta.

I denna text ska jag presentera ett försök som gjorts i en fysiskt och socioekonomiskt eftersatt fattig stadsdel i London där undersökarna lyssnat på invånarna. Det är viktigt att spegla de boendes uppfattningar. Men först något om utsatta bostadsområden.

Utsatta bostadsområden

Enligt Polismyndigheten (2021; 2022) karaktäriseras de avgränsade utsatta bostadsområden av låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Polisens mål är att öka säkerheten i dessa områden. Framför allt är områdena utsatta för grov brottslighet och det förekommer en debatt om hur samhället ska komma åt brottsligheten.

Men kännetecknande för de områden som klassificeras som utsatta av polisen är inte bara brottsligheten. De flesta är också starkt segregerade med många låginkomsttagare, hög arbetslöshet, höga fattigdomstal med många barn som lever tillsammans med fattiga föräldrar, stora hälsoproblem osv. Delar av områdena är svenskglea och lägenheterna är trångbodda och ställer socialtjänsten och särskilt den sociala barn och ungdomsvården inför stora utmaningar.

Flera av områdena har byggts under miljonprogrammets tid åren 1965–1975. Byggandet skedde under industriella former med lägre byggnadskostnader. När bostäderna byggdes i miljonprogrammet var det goda konjunkturer och

fattigdomstalen var låga. Under och efter bank-, finans- och fastighetskrisen 1990 – 1994 gjordes stora förändringar i den svenska välfärdspolitiken för att minska statens och kommunernas utgifter. Effekterna av den ekonomiska politiken och neddragningar i offentliga utgifter har slagit hårt inte minst mot många av förortens invånare.

Bostadspolitiken kom till exempel från och med 1991 att marknadsanpassas. Statliga subventioner för bostadspolitiken minskades och fasades ut. Konsekvenserna har blivit bostadsbrist och utförsäljning av allmännyttan. Det har lett till att det i dag förekommer en stark polarisering mellan olika bostadsområden. Klyftorna i befolkningen vad gäller inkomster, boende och hälsa har ökat sedan början av 1980-talet.

Få av dem som bor i miljonprogrammets eftersatta områden har råd att flytta till de allt dyrare bostadsrätter och småhus som byggs i närheten av miljonprogramsområdena. Många av de hyresrätter som tidigare fanns har omvandlats till bostadsrätter. Av den nybyggnation som sker är alltför få hyresrätter och hyrorna är höga (Clark 2013; Lind & Lundström 2007; Listerborn 2018; Movilla Vega, 2017; Olsson 2017).

Flera av de flerbostadshus som byggdes under miljonprogrammet är idag i stort behov av renoveringsåtgärder. Men de boende i dessa förorter har en betydligt högre arbetslöshet och lägre inkomster än riksgenomsnittet. Större ombyggnationer skulle sannolikt tvinga många att flytta på grund av högre hyror.

När staten har dragit sig tillbaka på en rad områden har familjen, marknaden och frivilligorganisationer kommit att göra stora insatser. Men ingen av dem kan bedriva socialpolitik eller ändra på de strukturella mekanismer som ligger bakom situationen i eftersatta bostadsområden. Det har därför uppstått ett glapp mellan statens och kommunernas ambitioner och frivilligorganisationernas möjligheter i de eftersatta områdena.

Ett försök i stadsdelen Tower Hamlets i Östra London att engagera invånarna?

Diskussionen om utsatta eller eftersatta områden är alltså ingen unik svensk företeelse utan förekommer i andra liknande områden i Europas storstäder. En undersökning har gjorts i Tower Hamlets i Östra London under våren 2021 som har publicerats i rapporten *Tower Hamlets Poverty Review* (2021). Det är settlementet Toynee Hall som tillsammans med forskare står bakom undersökningen. Settlementet har funnits i området sedan 1884 och personalen är vana vid att tillsammans med forskare göra den här typen av undersökningar.

Delar av det undersökta området har stora likheter med de ”särskilt utsatta” områdena i Sverige med höga andelar av fattigdom, barnfattigdom, arbetslöshet och stora löneskillnader jämfört med andra av Londons stadsdelar.

Ett fyrtiotal ”aktionsforskare” har med hjälp av olika workshoppar och invånarpaneler belyst invånarnas synpunkter och identifierat möjliga lösningar enligt invånarna i Tower Hamlets.

Det finns flera skäl som talar för den här typen av medborgarpaneler. Grupper som annars inte kommer till tals får yttra sig, och ge sin syn på hur aktiva samhällsproblem ska lösas. Invånarna blir inte bara nonchalerade av makten eller förbisedda eller svartmålade.

I *Tower Hamlets* undersökning hade tre fjärdedelar av deltagarna (73 %) en hushållsinkomst på mindre än 1 480 pund per månad. Tre av fyra kom från en etnisk minoritetsbakgrund; 31 % hade ett annat språk än engelska som huvudspråk. Över hälften var hyresgäster i ”social housing” och var mycket trångbudda. Begreppet syftar då på andra länders modeller för att tillhandahålla bostäder för hushåll som annars inte hade haft ekonomiska möjligheter att skaffa sig en rimlig bostad. I Sverige talar vi om sociala kontrakt. Socialtjänsten hyr bostäder av hyresvärdarna och hyr ut i andra hand utan besittningsskydd till fattiga som inte kan få ett eget kontrakt. Området där undersökningen gjordes i Tower Hamlet var nedslitet och underhållet eftersatt.

Förbättringar och upprustningar av bostadsbeståndet och miljön i området var det viktigaste enligt invånarna. Man ville rusta upp och göra området mer attraktivt. Det gällde också skolor och andra institutioner. Lärarkompetens i skolorna behövde förbättras.

Trångboddhet och en känsla av att inte kunna flytta till andra och större bostäder påverkade livskvalitet för dem som deltog i studien. Det skapade en känsla av maktlöshet.

Segregationen var ett problem. De som kom från en etnisk minoritetsbakgrund ville bli integrerade, men det var svårt i bostadsområdet där det fanns få infödda engelsmän. Man önskade ett mer integrerat samhälle och ville bekämpa etnisk och social isolering och diskriminering.

Deltagarna efterlyste ett utbud av lärlingsplats- och praktikplatser, möjligheter till arbetslivserfarenhet och utbildning till dem som stod långt ifrån arbetsmarknaden.

Neddragningar av ungdomsgårdar och annan offentlig verksamhet påverkade och stigmatiserade ungdomarna. Tonåringar blev mer utsatta för brott när de tillbringade tiden på gatorna på kvällen för att få mer utrymme och inte känna sig instängda. Det skapade också en oro hos föräldrarna.

Besvärliga ansökningsprocesser var ett stort hinder för dem som behövde få tillgång till kommunala tjänster och hjälp. Det var svårt att få information initialt, eller omöjligt att få prata med någon. Den tog lång tid att få ansökningarna besvarade. Det tog också tid att ständigt följa upp sina ärenden med olika myndigheter samtidigt som man skulle söka arbete.

Invånarna efterlyste ett mer holistiskt tillvägagångssätt när de sökte hjälp och stöd så de slapp att vända sig till många olika myndigheter. Ett helhetsgrepp om familjens hjälpbehov efterlystes.

Upplevelsen av att samhället, myndigheterna och mer välbärgade grupper hade ett bristande förtroende för såväl invånarna som bostadsområdet påverkade invånarna negativt och uppfattades som ett hinder för integrationen. Därtill kom språkbarriärer. Det skapades lätt en desillusion och en uppfattning om att det fanns en dold agenda som innebar att samhället ville spara pengar i stället för att hjälpa dem som behövde hjälp.

En fråga som lyftes fram var hur problem förvärras när en fattig familj hamnade i en kris. Familjemedlemmarna kände sig oförmögna. Det var svårt att ta emot hjälp utan att skämmas. Den negativa synen på ”bidragstagarna” i samhället i övrigt upplevdes som ett problem. Även om deltagarna i undersökning upplevde att de kämpade och gjorde så gott de kunde, var det svårt att dela erfarenheterna med andra. Det var lätt att tappa självförtroendet vilket kunde leda till en försämrad psykisk hälsa.

Bristande tillit till myndigheterna var en stor utmaning och kraven på hårdare tag mot invånarna riskerade att de skulle sjunka ännu djupare ner i fattigdom, blir mer misstänkliggjorda, mer exkluderade och avståndet till majoritetsbefolkningen ökade och känslan av rättvisa riskerade att minska.

Invånarna Londonundersökningen ville själva, om de fick bestämma, ha ordning och reda i sina stadsdelar och ville att staten bekämpade våld, övergrepp annan brottslighet som oroade invånarna. Men samhällets och myndigheternas åtgärder för att förbättra förhållandena upplevdes som svaga i dessa områden. Det gällde särskilt de förebyggande åtgärderna. Frivilligorganisationerna kunde inte vidta mer genomgripande strukturella åtgärder och skapa mer integrerade och mindre segregerade bostadsområden, då de inte kan bedriva socialpolitik. Frågan kan inte överlämnas till invånarna själva. Det behövs mer genomgripande åtgärder från stat och kommuner för att minska ekonomiska och hälsomässiga klyftor, och skapa säkrare uppväxtförhållanden för barnen och ungdomarna.

Upprätthållande av lag och ordning är en viktig uppgift både enligt allmänheten och invånarna i dessa områden och här har staten ett viktigt ansvar. Men det handlar inte bara om hårdare tag och polisiära insatser, utan det gäller också mer genomgripande åtgärder vad gäller infrastruktur, hälsovård av bostadspolitisk och välfärdspolitisk art för att åstadkomma förändringar. Staten måste också garantera invånarna en viss lägsta levnadsnivå för att bryta stötande skillnader i levnadsnivå. Dessa åtgärder kan inte tillgodose av marknaden eller det civila samhället.

Samtidigt måste stigmat kring dessa områden brytas enligt forskarna bakom *Tower Hamlets Poverty Review*.

Begreppsapparaten är viktig. Genom att tala om ”utsatta” områden och betona kriminaliteten, gängen och parallella samhällsstrukturer innebär det att åtgärdsapparaten inriktas på dessa synliga problem. Men det är också viktigt att ta sin utgångspunkt i det faktum att områdena är eftersatta i en rad andra områden vad gäller brister i förebyggande insatser, områdenas underhåll, utvecklingen av segregation och ökade hälsomässiga, sociala och ekonomiska klyftor. Ur detta perspektiv finns det starkare skäl för att i stället tala om eftersatta områden. Frivilligorganisationerna och invånarna gör så gott de kan, men de kan inte åtgärda de strukturer som genererat nuvarande problem.

Komplexa problem kräver komplexa åtgärder

I Sverige har statliga organisationer och kommuner beviljat statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta bostadsområden. Bland annat har Delegationen mot segregation beviljat sådana medel under 2021 för att stärka utvecklingen i områden med hög arbetslöshet och höga fattigdomstal. Det har tidigare gjorts flera sådana satsningar.

I den allmänna diskussionen i dag har orsakerna till problemen i de eftersatta områden mer kommit att handla om individuella förhållanden och mindre om de bakomliggande mekanismer som skapar problem. Flera politiska diskussioner har handlat om vem som är mest restriktiv när det gäller brottsligheten. De omedelbara åtgärderna har fått stå i förgrunden för mer långsiktiga åtgärder. Det finns som regel flera samverkande faktorer bakom ett visst samhällsproblem, och problemet kan i själva verket vara en sammansättning av flera.

En teori som fått stor uppmärksamhet försöker svara på frågan varför det är så svårt att komma till rätta med den här typen av komplexa problem. Den har utvecklats av de båda forskarna i samhällsplanering Horst W. J. Rittel och Melvin M. Webber (1973). I en ofta citerat text menade de att vissa problem, som de benämnde *wicked*, elakartade, inte kan hanteras med stöd av traditionella metoder. Motsatsen är *tame*, lösbara problem. Teorin har fått stor spridning och tillämpats på olika problemtillstånd som har varit svåra att utrota eller som återkommit gång på gång. Situationen i eftersatta bostadsområden är ett sådant förhållande som kan betraktats som *wicked*.

Kännetecknande för de elakartade problemen är att de är svåra att formulera och entydigt tolka och att synen på dem varierar över tid (Rittel & Webber 1973, s. 163). De berör samtidigt flera olika sektorer, organisationer, myndigheter och nivåer i samhället. De löper tvärs igenom gängse politikområden, varför det är oklart vem som har det egentliga ansvaret för dem. Det kan förekomma starka intresse motsättningar i synen på deras orsaker och i uppfattningarna om hur de bör lösas.

En viktig poäng är att de elakartade problemen ofta kan ses som symptom på

helt andra problem i samhället (Weber & Khademian 2008). Utifrån detta betraktelsesätt räcker det alltså inte att lindra symptomen, utan de bakomliggande, ”egentliga” problemen måste angripas om man vill nå framgång. Så sker dock ofta inte, eftersom det är komplicerat att få till stånd breda lösningar som kräver samordning av många intressen. När det gäller de eftersatta bostadsområdena handlar det om segregationspolitik, integrationspolitik, bostadspolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, arbetsmarknadspolitik, skolpolitik, fritidspolitik, socialpolitik och en rad andra åtgärder av förebyggande art. Det handlar också om samverkan mellan en rad olika myndigheter som skolan, den sociala barnvården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, polisen, hälsovården med flera myndigheter.

Det betyder att det krävs ett batteri av flera olika lösningar. Och det betyder i sin tur att det är flera olika diskussioner som behöver föras. Det är alltid lättare att fokusera på de mer näralliggande och akuta problemen.

Ett argument som ofta förekommer när det gäller straffskärpningar, visitationszoner och hårdare tag är att man vill sända rätta signaler. Men lika viktigt är att sända signaler om att samhället inte har övergivit de eftersatta områdena och att man tar invånarnas uppfattningar på allvar och gör något för att lösa de strukturella problemen områdena brottas med.

Medellivslängden och de hälsomässiga och sociala förhållandena skiljer sig mellan olika områden och de områden som klassificeras som särskilt utsatta skiljer ut sig jämfört med övriga Sverige. Problemen drabbar också familjerna könsmässigt mycket olika. I grunden handlar det om att få en mer rättvis fördelning av samhällets resurser och vi behöver lyssna mer på befolkningen i de eftersatta områdena för att komma till rätta med de djupgående problemen.

Hans Swärd

Hans Swärd är verksam som professor i socialt arbete vid Lunds universitet och har forskat om fattigdom, hemlöshet och sociala problem.

Litteratur

- Brottsförebyggande rådet BRÅ (2016). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt. Rapport 2016:2*
- Clark, Erik (2013) Boendets nyliberalisering och den sociala polariseringen i Sverige. *Fronesis* nr 42–43, 151–170.
- Estrada Felipe (2003). Brottslighetens politiska dynamik – ledarsidors syn på ungdomsbrottslighet 1970–1999, i Blomberg-Kroll, H., Kroll, T., Lundström, T., & Swärd, H. (red.), *Sociala problem, socialpolitik och socialt arbete i medier*. Lund: Studentlitteratur.
- Lind, Hans & Lundström, Stellan (2007). *Bostäder på marknadens villkor*. Stockholm: SNS Förlag.

- Listerborn, Carina (2018). *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.
- Movilla Vega, Daniel (2017). *99 years of the housing question in Sweden*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Titti (2017). (Red). *Höra hemma - om det bostadspolitiska dilemmat*. Tankesmedjan Movium, SLU; Ark-Des.
- Polisen (2022). <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/> (Hämtat i maj 2022)
- Polismyndigheten (2021). *Lägesbild över utsatta områden*. Polismyndigheten. Nationella operativa avdelningen Regeringsuppdrag 2021.
- Rittel, Horst & Melvin Webber (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4(2), 155–169.
- ham, Henrik (2020). Vägval för kriminalpolitiken. *Dagens Arena*. 19 september 2020. <https://www.dagensarena.se/essa/vagval-for-kriminalpolitiken>.
- Tower Hamlets Poverty Review: London Challenge Poverty Week: Tower Hamlets Poverty Review – Toynbee Hall.
- Weber, Edward. P., & Khademian, Anne M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.