



FRÅN UTSATT TILL UTMÄRKT OMRÅDE

BORTOM EKONOMISKA FRIZONER

REDAKTÖR ANDREAS BERGH



FRÅN UTSATT
TILL UTMÄRKT OMRÅDE

BORTOM EKONOMISKA FRIZONER

REDAKTÖR ANDREAS BERGH

FORES

**Från utsatt till utmärkt område
— bortom ekonomiska frizoner**
Redaktör: Andreas Bergh

FORES 2012, 1:a upplagan

Adress. FORES, Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm.

Telefon. 08-452 26 60

Kontakt. brev@fores.se

Webbsida. www.fores.se

Form och sättning. Kalle Magnusson

Papper. Scandia 2000 (omslag), Edixion Offset (inlaga)

Tryck. Sjuhäradsbygdens Tryckeri AB, Borås 2012

ISBN. 978-91-979505-4-1

Upphovsrätt och spridning. Verket är fritt att sprida med vissa rättigheter förbehållna.

FORES vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.





Om FORES

FORES – Forum för reformer och entreprenörskap – är en grön och liberal tankesmedja som vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare i hela Sverige, och fungerar som en länk mellan forskning, beslutsfattare, medborgare och opinionsbildare. Miljö, marknad, migration, företagande i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd är några av frågorna FORES arbetar med. Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. FORES publicerar böcker, arrangerar seminarier och driver sajten migrationsinfo.se, en faktsida om migration i Sverige och världen.

Besök gärna våra hemsidor **www.fores.se** och **www.migrationsinfo.se**

Innehåll

Förord. En negativ symbol som kan vändas till något positivt. Andreas Bergh och Martin Ådahl.
— sida 09

Inledning & sammanfattning. Karin Zelano.
— sida 13

Kapitel 1. Nystartszoner – den ekonomiska synvinkeln. Yves Zenou.
— sida 25

Kapitel 2. Ytterligare zonplanering – rätt medicin för miljonprogrammets tillfrisknande?
Jerker Söderlind.
— sida 39

Kapitel 3. Från miljonprojekt, till miljonproblem, till miljonmöjlighet. Evelina Wahlqvist.
— sida 65

Kapitel 4. Integrationspolitiska aspekter på förslaget om nystartszoner. Andreas Johansson Heinö.
— sida 85

Kapitel 5. Kan nystartszoner motverka utanförskap?
Eskil Wadensjö.
— sida 99

Kapitel 6. Frizoner i Sverige? Antoinette Hetzler.
— sida 111

Kapitel 7. Långsiktiga politiska problem med ekonomiska frizoner. Peter Santesson.
— sida 131

Kapitel 8. Istället för nystartszoner. Andreas Bergh.
— sida 145

Litteratur
— sida 193



Förord. En negativ symbol som kan vändas till något positivt

Andreas Bergh disputerade i nationalekonomi 2003 vid Lunds universitet, och arbetar numera som docent på nationalekonomiska institutionen i Lund och som välfärdsforskare vid Institutet för näringslivsforskning i Stockholm. Sedan 2012 sitter Andreas Bergh i FORES styrelse.

Martin Ådahl är VD på FORES. Han grundade nyhetsmagasinet Fokus där han också var chefredaktör. Han har också varit senior economist på Riksbanken och utrikesredaktör på Finanstidningen.

Sociala problem i segregerade bostadsområden i de stora städerna (ofta slentrianmässigt kallade »förorterna« trots att flera av dem likt Rosengård inte är förorter) har blivit en olycklig symbol i debatten om invandringen. De har kommit att representera Sveriges misslyckanden med att utnyttja den resurs invandringen utgör, även om en majoritet av de utlandsfödda inte bor i dessa områden. En strid ström av reportage beskriver låg sysselsättning, skolproblem och kriminalitet. Det är de bilderna från »förorten« som ofta präglar den offentliga debatten om invandring.

Ändå finns inget ödesbestämt över att områden med mycket invandrare ska ha dessa negativa associationer. Chinatowns och invandringstäta förorter i Kanada och USA har ofta präglats av hög sysselsättning och stark tillväxt.

Därför finns det en dubbel anledning att »göra något« radikalt för att vända trenden uppåt i dessa områden. För att förändra synen på invandringen allmänt i Sverige, men naturligtvis främst för att förändra läget för dem som bor i det som idag är utsatta områden. Dessutom finns stora samhälls-ekonomiska vinster att göra – fler i arbete betyder fler skattebetalare och minskad belastning på socialtjänst och kommunal service. Förbättrad hälsa innebär också mindre kostnader för stat och kommun. Omvänt riskerar effekterna av ett misslyckande bli mycket kostsamma – både för samhället och de boende. En kraftfull insats för att förändra läget kan därför löna sig långsiktigt för alla inblandade.

Utgångspunkten för den här boken har varit

regeringens beslut att utreda så kallade nystartszoner, områden med gynnsamma villkor för företag, i de utsatta områdena. Som »skuggutredning« tar dock boken medvetet ett vidare grepp.

Få av de som skriver har själva bott eller bor i områdena som diskuteras, men det har heller inte varit utgångspunkten. Deskriptiva studier och berättelser inifrån har redan gjorts förtjänstfullt av många andra. Idén har varit att zooma ut och försöka se vilka idéer som kan bryta den övergripande utvecklingen.

Antologin ger inga färdiga svar. Författarna står var och en själva för sina slutsatser och pekar åt olika håll, ibland rentav i motsatta riktningar. Gemensamt har de dock att de visar att det finns vägar framåt och gott om idéer för att förändra situationen.

Förutom de medverkande författarna Andreas Johansson Heinö, Antoinette Hetzler, Peter Santesson, Jerker Söderlind, Eskil Wadensjö, Evelina Wahlqvist och Yves Zenou, har flera personer bidragit till studien. Texterna i antologin har samlats in av Johan Folin under Andreas Berghs ledning. FORES vill också tacka Ulrika Stavlöt, Harald Edqvist och Andreas Bergström för värdefulla synpunkter under projektets gång, samt Frida Johansson Metso och Miriam Nordfors för input i projektets inledning. Slutligen, ett stort tack till Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse samt Svenskt Näringsliv vars stöd bidragit till att projektet kunnat genomföras.



Inledning & sammanfattning

Karin Zelano är politices magister i statsvetenskap efter studier vid Uppsala Universitet, L'Institut d'études politiques (IEP) de Paris och Universidad de Complutense de Madrid. Arbetar sedan 2011 inom FORES migrationsprogram.

Idag finns svenska stadsdelar där sannolikheten är större att den du möter har försörjningsstöd än arbetar, där bara en mindre andel av niondeklassarna är behöriga till gymnasiet och ohälsotalen är högre än i övriga landet. De finns över hela Sverige men de flesta sådana områden ligger i anslutning till Göteborg, Malmö och Stockholm. Oavsett om man talar om segregation eller använder termen utanförskap, talar markanta skillnader i levnadsstandard, inkomstnivå, hälsa och utbildningsnivå mellan dessa områden och övriga samhället sitt tydliga språk.

Problemet är varken nytt eller okänt – bostadssegregationen i Sverige har gradvis förvärrats sedan 1970-talet. Även om utvecklingen avstannat något det senaste decenniet, är problemet med marginaliserade stadsdelar och förorter långt ifrån löst.¹ Stora klyftor mellan olika boendeområden kan inte begränsas till en fråga om stadsplanering eller upplåtandeformer, utan är ett samhällsproblem med återverkningar på flera samhällsområden, som till exempel utbildning, socialtjänst, trygghetsfrågor och brottsbekämpning.

En hög andel invånare som försörjer sig på annat sätt än att arbeta, skapar en negativ spiral som får återverkningar i flera led – boendestandard, skolans kvalitet och trycket på offentlig service såsom socialkontor och sjukvård. Spiralen förstärks ytterligare av att människor som får arbete flyttar vidare och resurssvaga personer flyttar in i deras

1. Socialstyrelsen (2010)

ställe. På så sätt befästs status quo och utrymmet för att vända utvecklingen minskar.

Den socioekonomiska segregationen har också alltmer kommit att sammanfalla med den etniska och andelen utrikesfödda i resurssvaga områden är högre än riksgenomsnittet. I Sverige som helhet hade 19,1 procent av befolkningen utländsk bakgrund år 2010. Samma år var motsvarande siffror för Rosengård (Malmö) 89,7 procent, Hjällbo (Göteborg) 90 procent och Fittja (Botkyrka) 90,5 procent.²

Det finns flera förklaringar till att det är så. En är att nyanlända personer saknar resurser i form av språkkunskaper, kontakter och pengar, och ofta får sitt första boende i socioekonomiskt utsatta områden eftersom det är där det finns lediga bostäder. Vistelsetiden i landet påverkar också flyttningsmönstret – utrikesfödda som bott flera år i Sverige är mer benägna att flytta till områden som domineras av svenskfödda. Studier har också visat att majoritetsbefolkningen gradvis slutar att flytta till vissa områden, vilket förstärker den etniska segregationen.³ Den etniska segregationen är också resultatet av en misslyckad integrationspolitik i mer allmän bemärkelse. Skillnaden mellan utrikesfödda svenskar och inrikesfödda förstärks av att integrationen på arbetsmarknaden och i samhällslivet haltar och lämnar nyanlända kvar i bidragsberoende samtidigt som kontakten

2. SCBa (2010)

3. Socialstyrelsen (2010)

med majoritetssamhällets nätverk och arbetsmarknad uteblir.

Tendensen mot en alltmer etnisk bostadssegregation riskerar vidare att få biverkningar i form av främlingsfientlighet och rasism. När resten av befolkningen systematiskt börjar kategorisera invånare i vissa stadsdelar som arbetslösa eller socialbidragstagare samtidigt som en övervägande del av invånarna är utrikesfödda, ökar risken för att alla utrikes födda tillskrivs samma negativa egenskaper som boende i utanförskapsområden.

Än så länge är situationen i Sverige långt ifrån lika alarmerande som i England eller Frankrike, där vissa av Londons ytterområden och Marseilles förorter beskrivits som närmast isolerade från övriga samhället. Sverige däremot, har alltså fortfarande möjlighet att välja en annan väg, att vända utvecklingen i s.k. »problemområden«. De berörda områdena är inga hopplösa fall, men för att de ska höja sig till genomsnittsområdets standard krävs både politisk vilja och konkreta insatser.

Regeringens direktiv om att utreda möjligheterna för skattelättnader i områden präglad av ett »utbrett utanförskap«(Dir. 2011:18) och därmed stimulera den ekonomiska utvecklingen, gör anspråk på att vara ett steg i den riktningen. Uppdraget är specifikt: Utred hur bra eller dåliga nystartszoner skulle vara ur arbetslöshets- och utanförskapsperspektiv, samt ge förslag på hur ett system med nystartszoner skulle kunna se ut och finansieringen utföras. Man nämner också s.k

»grannskapseffekter«, med andra ord goda sociala och ekonomiska konsekvenser, av nystartszoner eller som de också kallas, ekonomiska frizoner.⁴

Sammanfattning

»Från utsatt till utmärkt område – bortom ekonomiska frizoner« tar avstamp i regeringens utredning om nystartszoner i Sverige, men vill visa att det finns andra, kanske till och med bättre, sätt att angripa problemet än att införa skattelättnader för enskilda områden. Antologin belyser olika aspekter av segregationen i Sverige och presenterar förslag på lösningar från en rad perspektiv: statsvetarens, sociologens, nationalekonomens och stadsplanerarens. I varsitt kapitel ger några av Sveriges främsta experter inom respektive disciplin, sin syn på hur bostadssegregationen och tillhörande socioekonomiska klyftor i Sverige bör hanteras.

Kapitel 1

Yves Zenou har tidigare skrivit om ekonomiska frizoner och ger en nationalekonomisk översikt om erfarenheter från andra länder, främst Frankrike. Fördelarna med frizoner jämfört med mer traditionella integrationspolitiska åtgärder, är enligt Zenou att de påverkar både ekonomiska och kulturella förhållanden. Att fler arbetsplatser skapas i ett område har dels ekonomiska konsekvenser, men påverkar också områdets sociala

4. Regeringen, Finansdepartementet (2011)

normer, underlättar nätverksbyggande och kontakter. När ekonomiska frizoner nu diskuteras i Sverige som en möjlig strategi för att lyfta utanförskapsområden aktualiseras en klassisk avvägning mellan rättvisa och effektivitet. Fler arbetstillfällen i utanförskapsområden har sannolikt ett pris i form av förlorad produktionseffektivitet, och ett ställningstagande för eller emot nystartszoner beror på hur man prioriterar mellan de två målen.

Kapitel 2

Jerker Söderlind belyser hur stadsplanering och arkitektur spelar en avgörande roll för ett områdes karaktär och utveckling, och menar att dagens stadsbyggnad allt sämre motsvarar dagens produktions- och konsumtionsmönster. Det fria skolvalet, fler yrkesarbetande kvinnor, internetrevolutionens upplösning av bundenheten till en viss plats, möjligheten att ta bilen till andra butiker än de lokala, högre köpkraft och därmed högre anspråk på bostadens omgivning, gör att miljonprogrammen helt enkelt används av de som inte har råd att bo någon annanstans. Däri ligger en stor del av problemet, i områdenas otidsenliga utformning. Ett starkt och mer principiellt argument emot ekonomiska frizoner i miljonprogrammets områden är att sådana snarare skulle förstärka områdenas identitet som »problemområden«.

Kapitel 3

Evelina Wahlqvist skriver om vikten av att sätta individen i centrum för att »förvandla miljonprojektets miljonproblematik till framtidens miljonmöjlighet.« Förslaget om nystartszoner sätter företagande och ekonomisk tillväxt i centrum, något som får Wahlqvist att påminna om det hon menar är politikens kärna – mandatet att forma och förvalta den enskilda individens livsvillkor. För integration behövs interaktion, och frågan är om särlösningar för enskilda stadsdelar är lösningen. Snarare bör staden ses som en helhet, vars utveckling är summan av alla enskilda delar och därför kräver ett gemensamt grepp för att lösas. Först när staden som enhet är i fokus kan man tala om politisk satsning och på allvar börja hoppas på förändring.

Kapitel 4

Andreas Johansson Heinö tar sig an förslaget om ekonomiska frizoner från ett integrationspolitiskt perspektiv. Att införa nystartszoner i utvalda områden riskerar förstärka negativa stereotyper om invandrare som en grupp som behöver särskilda politiska insatser för att klara sig i samhället. De till synes goda avsikterna kan alltså få motsatt effekt genom att stigmatisera en grupp som redan betraktas vara utanför normen. I bästa fall däremot, kan reformen få de förväntade effekterna utan att förstärka bilden av att invandrartäta regioner är beroende av särskilda politiska åtgärder för att fungera. I förlängningen kan då systemet med frizoner leda till reformer i bredare skala.

Kapitel 5

Eskil Wadensjö ställer frågan om det i sig är något dåligt att personer arbetar och bor på olika ställen- så är ju fallet i flera välmående stadsdelar som till exempel Stockholmsförorten Djursholm utan att det betraktas som något problematiskt. Är målet att få utvalda områden att »leva« mer än idag, om det är självändamål med butiker och folkliv under dagtid i områden som idag saknar detta bör förslaget utvärderas utifrån förmågan att skapa en sådan miljö. Är målet däremot höjd socioekonomisk status för de boende, genom att exempelvis höja förvärvsfrekvensen hos gruppen, oavsett var arbetstillfällena finns, bör det vara i fokus när man tar ställning för eller emot nystartszoner. Att blanda ihop de två sakerna riskerar att grumla sakfrågan och förlora målet ur sikte.

Kapitel 6

Antoinette Hetzler kopplar ekonomiska frizoner till en analys av termen *utanförskap*. I en schematisk uppställning placerar Hetzler utanförskap mellan tillstånden *svag* och *utsatt*, och menar att utsatthet inträffar när individer varit kvar i ett område en längre tid utan att varken knyta an till majoritetskulturen eller bibehålla banden till sin ursprungskultur. Med detta som utgångspunkt betonar Hetzler att eventuella satsningar på frizonsprogram måste lägga lika mycket energi på den kulturella som den ekonomiska integrationen för att lyckas.

Kapitel 7

Peter Santesson beskriver hur särslagstiftning för utvalda områden riskerar att utmynna i en politisk paradox: samtidigt som tydliga kriterier och en löpande utvärdering av ett områdes frizonstatus är nödvändig för att skänka trovärdighet åt regelverket, finns uppenbara politiska svårigheter med ett sådant system. Ett system av ekonomiska frizoner aktualiserar frågeställningar som: Hur kvalificerar sig områden för att bli en ekonomisk frizon? När bli ett område av med den privilegierade ställningen ett skattelättnadssystem innebär? Ska det finnas trösklar att komma över för att bli av med sin särställning – vad är i sådana fall incitamenten för att lyckas fullt ut och gå från utsatt till blomstrande område?

Kapitel 8

Andreas Bergh summerar och blickar framåt i bokens sista kapitel. Ofta diskuteras förslaget om nystartszoner som om alternativet till frizoner är att inte göra något alls, vilket leder fel. Istället bör diskussionen om vilka åtgärder som behövs i utsatta områden betraktas som en kamp mellan tre olika diagnoser av problemet: ofullständig utbildning, bristande marknadsmekanismer, och diskriminering med inslag av främlingsfientlighet och rasism. Bergh drar slutsatsen att problemen finns i vissa områden, men det är inte dessa områden som är problemet. Geografiskt avgränsade zoner riskerar därför att bli en mindre träffsäker åtgärd. En rad förslag utformas för att, om inte helt bota, så

effektivt lindra symptomen – öka de ekonomiska incitamenten för arbete genom att strukturera om försörjningsstödet, omfördela resurser till skolor i socioekonomiskt utsatta områden genom att utöka den kompensatoriska potten i skolpengen, gör det möjligt för arbetslösa ungdomar att låna pengar till körkort och utlokalisera statliga verk och myndigheter för att skapa kontaktytor mellan grupper som idag lever vitt skilda från varandra.





Kapitel 1. Nystartszoner

– den ekonomiska synvinkeln

Yves Zenou är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet och Senior Research Fellow vid Institutet för Näringslivsforskning. Hans forskning är både teoretiskt och empiriskt inriktad och berör huvudsakligen sju områden: Sociala interaktioner och nätverksteori, sök och matching teori, urban ekonomi, segregation och diskriminering av minoriteter, identitet och assimilering av invandrare och kriminalitet. Yves Zenou är affilierad med Center for Economic Policy Research (CEPR, London) och Institute for the Study of Labor (IZA, Bonn). Han är redaktör (Editor in Chief) för *Regional Science and Urban Economics* och biträdande redaktör (Associate Editor) för *Annals of Economics and Statistics*, *Journal of Urban Economics*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of Public Economic Theory* och *Scandinavian Journal of Economics*.

Integration av tredjelandsmedborgare som bor och arbetar i EU har under de senaste åren blivit en allt viktigare fråga. EU-kommissionen har i uppgift att utarbeta årliga rapporter om migration och integration och i sitt meddelande om invandring, integration och sysselsättning efterlyser kommissionen ett helhetsgrepp i integrationsfrågan.

För vissa av medlemsstaterna, som till exempel Sverige, Spanien och Italien men också alla östeuropeiska länder, är invandring ett relativt nytt fenomen, medan andra medlemsstater arbetat med invandrings- och integrationsfrågor under flera årtionden. I flera fall har arbetet inte givit så goda resultat. Kanske har de nya invandrarländerna något att lära av de mer erfarnas framgångar och misstag.

I årets budget har den svenska regeringen beslutat att genomföra en ny politik som har till syfte att hjälpa etniska minoriteter att finna arbete och därmed minska deras arbetslöshet. Denna policy kallas »nystartszoner» och har redan genomförts både i USA och i Frankrike. I denna artikel skulle vi vilja förklara hur denna politik fungerar och om den verkligen har positiva effekter på sysselsättningen.

Nystartszoner: Så fungerar det

Syftet med nystartszoner (eller Enterprise Zone programs som det heter på engelska) är att *flytta jobb till fattiga områden* genom att locka företagen att etablera sig i utsatta områden. De har funnits

sedan länge både i USA och England. På sista tiden har nystartszoner införts i Frankrike (*Zones Franches Urbaines*). Vad som är gemensamt med samtliga program är tillgången till skattelättnader och andra bidrag riktade till utsatta områden.

Begreppet »nystartszoner« utvecklades först i Storbritanien i början av 80-talet. Målet var att vitalisera utsatta områden som inte kunde klara sig utan hjälp. 1990 fanns 3 000 företag i nio nystartszoner som skapade mer än 74 000 jobb. En tredjedel av jobben kom från industrisektorn. 1998 fanns det 32 nystartszoner i England. I Frankrike infördes en sådan policy för första gången den 14 november 1996. Denna statstödspolitik är förenlig med EU:s lagar, i likhet med den gemensamma jordbrukspolitiken.

Politiken går ut på att locka företag att etablera sig i segregerade områden. Politikerna kartlägger alla utsatta områden som har vissa egenskaper som hög arbetslöshet, hög fattigdom, hög kriminalitet, högt antal ungdomar utan utbildning. Alla företag som etablerar sig i dessa områden slipper betala skatt under en viss period (typiskt är fem år). Tanken med denna policy är att minska »avståndet« (såväl fysiskt som socialt) mellan invandrare och företag och hjälpa invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Alltså innebär policyn att de företag som etablerar sig i de här utsatta områdena erhåller en skattelättnad under en förutbestämd tidsperiod.

Låt oss nu beskriva mer i detalj denna policy som den genomfördes i Frankrike.

Systemet med de skattebefriade zonerna (*zones franches urbaines, ZFU*) infördes 1996 men har sedan förlängts och förändrats i omgångar. Tidigare förändringar hade lett till olikheter i systemet och i samband med den senaste reformen av systemet, 2006, försökte man bland annat harmonisera regelverket. Företag med högst 50 anställda i någon av dessa zoner får reducerade skatter och arbetsgivaravgifter. Reduktionerna gäller fullt ut i fem år. Därefter sker en avtrappning av reduktionerna under tre eller nio år.

Zonerna är utvalda mot bakgrund av storlek (minst 8 500 invånare), arbetslöshet, andelen personer under 25 år, utbildningsnivå, och invånarnas skattekraft. 1997 fanns det 44 nystartszoner i Frankrike (första generationens zoner). Sju år senare skapades ytterligare 41 nystartszoner (andra generationens zoner). En utökning med 15 zoner (tredje generationen) i samband med den senaste reformen i 2006 innebär att det 2012 finns 100 zoner (44 + 41 + 15). Det är intressant att notera att bland de 100 ZFUs finns 93 i Frankrike (varav 24 i Paris) och 7 utanför Frankrike dvs territorier som tillhör Frankrike men inte är belägna inom Frankrikes territorium (som till exempel Korsika eller Guadeloupe). De 100 zonerna motsvarar cirka 2,6 procent av befolkningen. De 85 ZFUs som skapades 1996 och 2004 har totalt 1,43 miljoner invånare enligt 1999 års folkräkning (700 000 för den första generationen ZFUs och 730 000 för den andra generationen ZFUs). I genomsnitt i alla ZFUs, oavsett generation, är arbetslösheten

29 procent och andelen utländsk befolkning 19 procent.

Enligt de senaste reglerna riktar sig stödet enbart till mikro- och småföretag. Företaget ska vara nystartat eller ha startats mellan den 1 januari 2006 och den 31 december 2011, i någon av zonerna. Dock kan stöd ges till företag som existerade före den 1 januari 2006 i den mån de ligger i någon av de 15 zoner som skapades i och med reformen 2006 eller i ett område som omfattas av den förstoring av 29 redan befintliga zoner som också gjordes då. Endast företag med färre än 50 anställda och med mindre än 10 miljoner euro i omsättning kan vara med. Företag vars huvudsakliga verksamhet är inom stål-, varvs-, bil- och textilindustrin eller inom varutransporter omfattas inte av systemet.

Företagen kan undanta upp till 100 000 euro per år från **vinst- och inkomstbeskattning**. Taket för hur mycket som får undantas höjs med 5 000 euro för varje nyanställning efter den 1 januari 2006. Den nyanställde måste bo inom en prioriterad zon (*zon urbaine sensible, ZUS, fr*). Skattereduktionen gäller i fem år. Därefter följer en nioårsperiod under vilken reduktionen trappas ned: till 60% år 1-5, till 40% år 6-7 och till 20% år 8-9.

Företagen får under en femårsperiod undanta upp till 337 713 euro årligen från **yrkesbeskattning** (2006 års värde). Skatten varierar från kommun till kommun men är i genomsnitt cirka 24 procent. Yrkesskatt heter *taxe professionnelle* på

franska och det finns inte någon svensk motsvarighet. Skattepliktig är fysiska och juridiska personer som bedriver oavlönad yrkesmässig verksamhet. Skattebasen utgörs av företagets anläggningstillgångars taxeringsvärde.

Undantag för **fastighetsskatt** medges under en period av fem år för fastigheter belägna inom en skattebefriad zon (ZFU) och införskaffade mellan den 1 januari 2006 och 31 december 2011. Skattebasen utgörs av 50 procent av fastigheternas taxeringsvärde.

Företagen slipper under en femårsperiod betala **arbetsgivaravgifter** på löner upp till ett belopp av 1,4 minimilöner (*SMIC*) per månad per anställd och för högst 50 anställda. Därefter följer en period på 3 eller 9 år med avtagande lättnader. Den anställde måste ha en tillsvidareanställning eller en tillfällig anställning på minst tolv månader. Om företagen vill slippa arbetsgivaravgifter måste de anställa minst **20 procent av lokalbefolkningen** och ge dem tillsvidarekontrakt.

Nystartszoner: Ekonomiska mekanismer

Jämfört med andra åtgärder som genomförs i Europa (introduktionsprogram, åtgärder mot diskriminering, subventioner för företagen som anställer invandrare) kan nystartszoner påverka både kulturell och ekonomisk integration. *Boendemiljön* spelar en viktig roll för invandrades möjligheter att integreras i samhällslivet och den har

stort inflytande på deras identitet. I boendområdet skapas *sociala normer* och där bestäms vem som blir ens vänner. I segregerade områden saknas sociala nätverk som krävs för en effektiv matchning av invandrare och arbetsgivare. Alltså är det viktigt att ta hänsyn till boendemiljön.

Ända sedan 60-talet har amerikanska studier påvisat sambanden mellan segregerat boende och svaga chanser på arbetsmarknaden.¹ Medan jobben flyttade till de amerikanska storstädernas förorter så bodde den svarta befolkningen i stor utsträckning kvar i centrum. Det fanns alltså en tilltagande »felmatchning« mellan var de svarta bodde och var jobben fanns. En majoritet av studierna har kommit fram till att »felmatchning« har bidragit till den höga arbetslösheten bland svarta i USA. Ytterligare en förklaring har varit att den som bor långt ifrån ett arbete får betala ett högt pris för att ta en anställning, både i form av restid och omkostnader. Incitamenten att överge en tillvaro finansierad av bidrag har därmed varit svaga. Mycket talar för att samma fenomen gör sig gällande för invandrare i segregerade områden utan arbetstillfällen.

Bostadsorten spelar stor roll för arbetslösas möjligheter att förändra sin situation. Om det finns många arbetsplatser i närheten, så ökar också chansen att hitta jobb. För invandrare som har svårt att komma in på arbetsmarknaden är detta av särskilt stor betydelse. Korta avstånd till jobb gör det betydligt lättare att få behövlig information,

1. Se till exempel, Ihlanfeldt och Sjoquist (1998).

liksom att få kontakt med arbetsgivare. Då blir också jobbsökandet mer effektivt. En studie om flyktingar i Sverige² som fick uppehållstillstånd 1990–91 visar att om det finns många jobb i förhållande till antalet boende nära individens bostad, så ökar individens chanser att vara i arbete. Starten i det nya landet blev avgörande för invandrarna: de som inte från början kom in på arbetsmarknaden fick svårigheter även längre fram.

Nystartszoner är en policy som tar hänsyn till boendemiljön genom att skapa jobb i utsatta områden. De invandrare som får jobb i sådana områden lämnar inte sin bostad eftersom deras jobb finns i området. Alltså poängen med att företagen flyttar till det segregerade området är att lösa många problem på en gång.

Det skapar inte bara jobb utan också goda *förebilder* och *sociala normer* för ungdomar och andra som bor i området. Det påverkar de sociala normerna och den etniska identiteten. Det är en viktig aspekt av en integrationspolitik eftersom man har observerat att folk ofta lämnar det segregerade området så fort de får ett jobb. Ger man jobb till dem som är mest kvalificerade i ett område så flyttar de snart från området som förslummas ytterligare. Det innebär att området blir sämre och sämre. I USA har till exempel fler och fler svarta människor fått jobb (det finns numera en stabil svart medelklass i USA) men samtidigt har de segregerade områdena där de flesta svarta

2. Se Zenou, Åslund och Östh (2006).

bor blivit sämre vad gäller arbetslöshet och kriminalitet. Utmaningen handlar om de normer och värderingar som utvecklas i miljöer där människor länge levt i utanförskap. När generation efter generation sett sina livschanser gå förlorade minskar viljan att utbilda sig, söka arbete och stå för sin egen försörjning. I exempelvis USA har många svarta barn aldrig sett en svart man med slips klockan åtta på morgonen som går till jobbet. Hur ska man då komma på att man själv ska jobba? Förebilder är jätteviktiga. Är det en person som är vit som har jobb så struntar du i det, men är det din kusin eller din bror eller farbror så spelar det roll.

Nystartszoner är ett sätt att uppmuntra personer med drivkraft att stanna kvar där de bor. Man försöker skapa både dynamik och närhet. Det är också ett sätt att underlätta för invandrare att starta egna företag i närområdet. Om det är din kusin som startar ett företag så rånar du inte det. På så sätt hjälper det också till att bryta den negativa sociala dynamiken i området.

Nystartszoner: Vad säger forskningen?

Litteraturen om utvärdering av nystartszoner har nyligen vuxit i takt med att genomförandet av en sådan politik ökat. Men på grund av den särskilda karaktären hos varje program, varierar studierna kraftigt i fråga om intresset av resultaten och metoder. I USA har de flesta studier fokuserat

på arbetsmarknadsutfall och resultatet är blandat. Många studier finner ingen signifikant effekt på sysselsättningstillväxten eller på sannolikheten att vara anställd inom sådana områden, medan vissa studier hittar en positiv effekt åtminstone på kort sikt.³

En orsak till dessa motstridiga resultat är att många av de amerikanska studierna endast har granskat ett speciellt program i en viss delstat. Resultaten är därför svåra att generalisera på grund av de olika utformningarna av zonerna (administration, generositet, typ av skatteincitament och så vidare) och varierande lokala ekonomiska förhållanden.⁴

Dessutom är politiken svårutvärderad av ett annat skäl: Hur kan man särskilja mellan substitutionseffekten (att jobb flyttar) och att nya jobb skapas på riktigt? Tack vare bättre ekonometriska metoder i senare artiklar (särskilt de senaste utvärderingarna av franska nystartszoner) har effekterna kunnat mätas på ett mer precist sätt. I Frankrike har denna policy skapat över 50 000 jobb per år under perioden 1997-2001 i programområden som berör ca 800 000 personer. Politiken kostade 230 miljoner euro, det vill säga 4600 euro per nytt jobb 1998. Men finns det ett kausalt

3. För studier som hittar ingen effekt på sysselsättningstillväxten, se Boarnet och Bogart (1996), Bondonio och Engberg (2000), Lynch och Zax (2011) och Hanson (2009). För studier som hittar ingen effekt på sannolikhet att vara anställd, se Elvery (2009) och Busso, Gregory och Kline (2010), och för vissa studier som hittar en positiv effekt på sysselsättningen, se O'Keefe (2004), och Ham, Swenson, Imrohroglu, och Song (2011).

4. Bondonio och Greenbaum (2007).

samband mellan denna politik och effekten på arbetsmarknaden?

För Frankrike finns det flera nya artiklar som studerar effekten av franska nystartszoner (ZFU). Gobillon, Magnac och Selod (2011) fokuserar på effekten av franska nystartszoner i Paris-regionen. De visar en signifikant effekt på takten som arbetslösa hittar jobb. Effekten visar sig vara signifikant endast på kort sikt.

Rathelot och Sillard (2008) och Givord, Rathelot och Sillard (2011) använder en ny metodologi (*propensity score matching technique*) och visar att detta program (ZFU) har en positiv effekt på tillväxt och sysselsättning i sådana områden, men deras resultat har återigen endast kortsiktiga effekter.

Nyligen utvärderade Charlot, Dujardin och Goffette-Nagot (2012) förändringarna i arbetslöshets- och kompetensnivåer efter genomförandet av EZ politiken. De använder en ny ekonometrisk strategi i fråga om politisk utvärdering baserad på skillnad i skillnader (*difference-in-differences*) i kombination med matchande propensity score tekniker. Deras resultat antyder att EZs har en måttlig minskande effekt på arbetslösheten. Resultaten varierar mycket beroende på vilken urban enhet som beaktas.

Slutligen visar Mayer, Mayneris och Py (2012) att den franska ZFU-politiken har en positiv och betydande effekt på sannolikheten att företag lokaliseras till sådana områden. Denna effekt är robust för olika skattningstrategier. De undersöker också de mekanismer som driver denna positiva effekt

och finner att effekterna av politiken är starkare för områden som är initialt mindre utsatta och för sektorer där flyttkostnaderna är lägre.

Slutsatser

Ska vi genomföra denna politik i Sverige? Med tanke på mångfalden av mål som denna policy har är detta svårt att säga. Offentlig politik som syftar till att påverka lokaliseringen av ekonomisk aktivitet är alltid föremål för ett dilemma mellan rättvisa och effektivitet. Å ena sidan politik som syftar till att locka företag till utsatta områden för att bidra till att garantera en mer jämlik fördelning av den ekonomiska verksamheten i landet. Å andra sidan kan detta ske på bekostnad av produktiv effektivitet, som sannolikt kommer att vara lägre i perifera områden.

När det gäller resultat har vi sett att ZFU-politiken har en betydande positiv effekt på företagens lokaliseringsbeslut. I den meningen lyckades politiken främja lokalisering av ekonomisk verksamhet till utsatta områden. Forskningsstudierna tyder också på att effekten på sysselsättning och arbetslöshet kan vara låg eftersom en stor del av effekten beror på opportunistiskt beteende hos små företag.

Med tanke på de begränsade uppskattade fördelarna med platsbaserad policy (som nystartszoner), särskilt för lokalbefolkningen, har flera nationalekonomer förespråkat genomförandet av

människobaserad policy snarare än platsbaserad policy.⁵

Jag är övertygad om att boendemiljön spelar en viktig roll för invandrades möjligheter att integreras i samhällslivet och att komma in på arbetsmarknaden. I boendområdet skapas sociala normer och där bestäms vem som blir ens vänner. Alltså krävs det ett starkare fokus på de segregerade bostadsmiljöer som formar invandrades syn på sina livschanser. Nystartszoner, som är en platsbaserad policy, tar hänsyn till boendemiljön genom att skapa jobb i utsatta områden. De invandrare som får jobb i sådana områden lämnar inte sin bostad eftersom deras jobb finns i området. Alltså är poängen med att företagen flyttar till det segregerade området att lösa många problem på en gång. Det skapar inte bara jobb utan också *goda förebilder* och *sociala normer* för de boende i området, inte minst ungdomar och arbetslösa. Det påverkar de sociala normerna och den etniska identiteten. Det är därför av största vikt att regeringen kräver att företagen anställer minst 20 procent av lokalbefolkningen och ger dem tillsvidarekontrakt. Även om genomsnittseffekterna på sysselsättningen inte är stora kommer detta att ha en stor inverkan på arbetsmarknadsutfallet bland etniska minoriteter.

Utmaningen handlar också om de normer och värderingar som utvecklas i miljöer där människor länge levt i utanförskap.

5. Glaeser och Gottlieb (2008)



Kapitel 2. Ytterligare zonplanering – rätt medicin för miljonprogrammets tillfrisknande?

Jerker Söderlind är lärare och forskare vid KTH, avd Urbana och regionala studier, har nyligen givit ut boken »Handeln bygger staden« och driver konsultföretaget Stadsliv AB. Jerker Söderlind är även strategisk rådgivare i City i Samverkan, en samarbetsorganisation för att utveckla Stockholm City.

»*Good intentions do not alter facts*«

Ayn Rand

Som projekt betraktat är det svenska förortsbyggandet, tydligast förverkligat under 1960- och 1970-talens miljonprogram, ett imponerande exempel på politisk dådkraft och statsmaktens förmåga att driva samhällsutvecklingen i en helt ny riktning. Vad gäller projektets komplexitet och dess långsiktiga ekonomiska/sociala konsekvenser kan genomförandet troligen bara jämföras med de hårdhänt genomdrivna jordreformer som banade väg för Sveriges relativt snabba industrialisering: 1757 års beslut om »storskifte«, 1807 års »enskifte« och 1827 års »laga skifte« där principen om att sammanföra all jordbruksmark inom ett område till en enda markägare stadfästes.

Både förortsbyggandet och skiftesreformerna byggde på en rationell analys av produktions- och transportsystem och drevs igenom utan större hänsyn till befolkningens önskemål eller protester. Om godsherrn, juristen, politikern och militären Rutger Macklean (1742-1816) kan sägas vara jordreformernas initiatör och fader, kan det svenska förortsbyggandet också sägas vara ett resultat av ett antal individer. Arkitekten Uno Åhrén (1897-1977) introducerade t ex modernismens grundtanke om att ersätta den kontinuerliga, blandade staden med isolerade bostadsenheter åtskilda av grönområden eller transportsystem. Arkitekten Sune Lindström (1906-1989) utarbetade på Chalmers de »Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn

till trafiksäkerhet», populärt kallad SCAFT-systemet, där gatunätet frigjordes från bebyggelsen.

Det byggda resultatet av dessa två vågor av samhällsordning är det vi ser på den svenska landsbygden och i de flesta miljonprogramsområden. Bondgårdar flyttades ut från den gamla bygemenskapen och ligger numera rationellt utplacerade i mitten av de egna jordägorna. Bostäder, kontor, universitet och handelsplatser har sedan andra världskrigets slut utplacerats i funktionellt specialiserade områden utanför den gamla stadsgemenskapen, sammanlänkade av trafikleder och spårvägar. De rationella bostadsområden som modernismen ville åstadkomma liknar samtidigt i hög grad den gamla bondbyn till struktur och innehåll: en liten bebyggelseansamling med ett ofta tynande centrum för service, grundskola och butik.

Jordreformerna kan betraktas som logiska ur produktionsperspektiv: Placera bondens hus närmast all jordbruksmark så att jordbruket kan drivas rationellt! En viktig bieffekt var att »överflödiga« bondsöner inte längre kunde tilldelas (allt mindre och allt mer uppsplittrade) marktegar och därmed mer eller mindre tvingades att söka sin utkomst i framväxande städer och i bruksorter. Huvudpunkten här är att det förändrade regelverket var logiskt i förhållande till både geografi och produktionsätt. Den agrara produktionen effektiviserades, med utgångspunkt från verksamhetens art och platsens organisering. Reformerna föregick och underlättade den utveckling som drevs fram av ny teknik och ökad arbetsdelning.

Även den modernistiska planeringsreformen byggde på en logik mellan geografi och produktionssystem. För specialiserade bostadsbyggnadsbolag, universitetsbyggare, handelsplatsutvecklare och producenter av kontors- och industriområden fungerade det nya regelverket utmärkt. Principen om »var sak på sin plats« gav en rationell byggprocess, medgav större fastighetsinnehav än den gamla kvartersstaden, förenklade förvaltningen och gjorde det möjligt att reservera expansionsytor för tillkommande industri, handel och utbildningslokaler. Befolkningen slapp också att bo vägg i vägg med rykande fabriker när lägenheter byggdes långt ifrån produktionens platser. Den viktigaste faktorn var dock transporttekniken: Genom att avskaffa den traditionella stadsgatan där bilar, bussar och lastbilar rörde sig igenom och i mitten av bebyggelsen kunde fordonens egen logik ge form åt en ny stadsform: Separata bebyggelseenklaver sammankopplade med snabba motorleder och spår. Båda dessa reformer kan ses som logiska under framväxten av ett modernt industrisamhälle byggt på fabriken och det löpande bandets logik.

Så långt historien. Men nu sitter vi där, i början av 2000-talet, med ett regelverk för stadsbyggande och med ett stadslandskap som allt sämre motsvarar dagens produktions- och konsumtionsmönster. Bara för att ta ett exempel: Dagens »bilarbetare« består inte bara av den som bygger, allt fler är ingenjörer, formgivare, försäljare, servicepersonal. Arbetslivet utspelar sig i allt högre grad under andra villkor än de som motiverade uppförandet av

isolerade industriområden på säkert skyddsavstånd från bostäder. Samtidigt hänger modernismens regelverk och planeringslogik i hög utsträckning kvar, i form av specialiserade kontorsområden och campusområden i våra städers utkanter, trots att dessa inte har minsta tillstymmelse till fabrikkskorstenar eller skrymmande råvarulager.

På samma sätt har verkligheten sprungit ifrån de modernistiska planerarnas lilla bygemenskap i det som på planerarspråk kallades »neighbourhood unit«, den grannskapsenhet i vilken de boende skulle känna lokal samhörighet, där hemmafruarna skulle göra sina inköp i den lokala butiken (Konsum eller ICA!), där barnen skulle gå till det obligatoriskt anvisade daghemmet och den lokala skolan och där invånarna under kvällar och helger skulle mötas i den lokala fritidsanläggningen med bibliotek, kyrka, fritidsgård och ibland även ett kommunalt drivet badhus. Praktiskt taget allt talar emot ett bevarande av den stadsform som uppfördes under de svenska rekordåren – det miljonprogramsbygge som helt felaktigt ses som orsaken till låg förvärvsfrekvens hos stora grupper av invånare, inte minst med annan härkomst än så kallat »svensk«.

Det fria skolvalet, allt fler yrkesarbetande kvinnor, internetrevolutionens upplösning av bundenheten till en viss plats (biblioteket finns numera på nätet!), möjligheten att ta bilen till mer välsorterade butiker än de lokala, högre köpkraft och därmed högre anspråk på bostadens omgivning – och säkert hundra andra faktorer – gör att

miljonprogrammet idag helt enkelt används av de som inte har råd att bo någon annan stans. Så enkelt är det.

Den som är fattig kör en gammal rostig Volvo eller har ingen bil alls. Den som är arbetslös handlar på loppis medan den som förvaltar pensionsfonder kan kosta på sig en shoppinghelg till London (eftersom det är de framtida pensionärerna som betalar kalaset). Detta är den kanske viktigaste missuppfattningen om miljonprogrammets problematik: Att det skulle vara husen eller stadsdelarna i sig som skapar eller orsakar arbetslöshet och därmed fattigdom och utanförskap. Att bebyggelsen på grund av sin modernistiska design, t ex mörka gångtunnlar och avsaknad av riktiga gator med normal genomfartstrafik, skapar otrygghet och förhindrar framväxten av en levande stadsmiljö av den typ som byggdes före 1930-talet, det är en annan (men självfallet nog så viktig) aspekt, som behandlas lite längre fram i texten.

I beskrivningar av t ex Rosengård i Malmö, med cirka 23 000 boende, påtalas ofta den höga omsättningen av hyresgäster som ett problem. Enligt Malmö stads statistik flyttade knappt 10 000 in och lika många ut mellan 2002 och 2006. Inflyttarna hade ofta inget jobb, medan utflyttarna hade det i högre grad. Om det vore så att människors liv ansågs som viktigare än byggnaders användning, vore det bästa som kunde hända Rosengårds befolkning att omsättningen på boende ökade kraftigt.

Det är ju inte så att Sverige på något sätt saknar

renodlade bostadsområden som kännetecknas av att de boende har låg arbetslöshet, hög utbildningsnivå och inkomst, är väl integrerade i samhället, har hög föreningsaktivitet, ett brett kontaktnät (många FB-kompisar!) och dessutom är ganska friska och nöjda med livet. Kring de flesta stora och medelstora städer finns ett stort antal sådana bostadsområden med radhus och villor där det praktiskt taget inte finns några som helst arbetsplatser och dessutom ett lågt utbud av butiker och lokal service. Det vore helt korrekt att definiera dessa områden som »socialt segregerade« och kännetecknade av ett »socialt utanförskap« gentemot normalbefolkningen eftersom befolkningen i dessa områden ofta tillhör relativt slutna sociala kretsar och rör sig med språkbruk, seder och informella koder som i viss mån fjärrar befolkningen från det omgivande samhället. Med detta sagt, att människors livsmöjligheter bör ses som viktigare än de stadsdelar och byggnader de för tillfället använder sig av, bör det gå att föra ett konstruktivt resonemang om förhållandet mellan geografi och företagande.

På samma sätt som de gamla mekaniska räknesnurrorna från industrialismens period (någon minns kanske den gamla klassikern Facit Privat) har ersatts av programbaserade räkneapparater (nedladdningsbara applikationer) är tiden mer än mogen att ersätta miljonprogrammets hårdvara och operativsystem med ett system som motsvarar dagens postindustriella period – omväxlande definierat som »tjänstesamhälle«,

»informationssamhälle« eller »kunskapssamhälle«. Med hårdvara menas här de fysiskt påtagliga delarna av en stad, som utformning av hus, gator, torg, transportsystem. Med operativsystem menas här de regler och juridiska och ekonomiska styrsystem som kan användas för att reglera och styra en stads utveckling.

Hårdvara: Den modernistiska stadsplaneringen avskaffade och förbjöd i princip den traditionella blandade, täta och kontinuerligt växande stadsmassan. I dess ställe kom å ena sidan separata bostads- och arbetsområden, å andra sidan ett trafiksystem (spår och inte minst trafikleder) som löpte helt fritt och utanför den funktionsspecialiserade bebyggelsen. Det kan ses som en historiens ironi att de platser, de geografiskt definierade markområden, som planlades före den modernistiska perioden idag är de som betingar de högsta värdena på fastighetsmarknaden. Såväl bostäder som kontor och butikslokaler som befinner sig i våra städers äldre delar – de medeltida kärnorna och de täta rutnätsplanerade stadskvarteren från 1600-1800-talet används (eller bebos) idag av de mest köpstarka aktörerna. Detta gäller både hushåll, företag och handlare. Priserna på t ex bostäder är högst i innerstädernas högexploaterade stenstadskvarter och i de egnahemsområden som planlades före sekelskiftet, ofta med individuellt utformade byggnader och en arkitektur som är raka motsatsen till 1960-talets (eller för den delen dagens nymodernistiska kartong-fyrkantiga)

enhetlighet. Den traditionella, blandade, relativt täta och funktionellt mångfacetterade stad som byggdes före modernismen motsvarar, märkligt nog, bättre än modernismens förortsbyggande, de krav som dagens produktions- och konsumtionsmönster ställer.

Mjukvara: Det gemensamma draget i den förmodernistiska stadsplaneringen var att regelverket var mycket exakt men samtidigt bara reglerade ett fåtal hårdvarurelaterade aspekter: gators och torgs placering och dragnig, byggnaders placering på tomterna och ibland deras höjd. Planeringen skapade en strikt spelplan för olika privata aktörer, utan att gå in på detaljer. Den modernistiska planeringen reglerade även områdets och enskilda byggnaders innehåll, det som skulle kunna kallas stadens »mjukvara«. Denna planeringslogik lever kvar i de juridiska verktyg som styr dagens byggande. När en ny byggnad ska uppföras idag krävs det som kallas en »detaljplan«, vilken fastställer både byggnadens detaljerade utformning och föreskriver dess användning och ändamål. Medan det gamla regelverket nöjde sig med att säga att »här kan man bygga hus som får vara t ex 18 meter höga« säger det nya regelverket att »här ska det byggas ett köpcentrum med så och så många kvadratmeter och med den och den sortens fasader«. Till denna detaljstyrning hör att planeringslogiken och fördelningen av mark fortfarande ofta följer den modernistiska logiken, där ett bostadsbyggnadsföretag ges rätt att bebygga en sorts

markområde, medan ett kontorsbyggnadsföretag ges markanvisning till ett annat område. Detta är särskilt tydligt när det gäller handelns platser.

Den under 1900-talet politiskt styrda specialiseringen i olika områden har ersatts av de privata aktörernas sub-optimering av staden: En firma som specialiserar sig på att »bygga attraktiva handelsplatser« kan av naturliga skäl inte bidra till byggandet av en blandad stadsmiljö. Vi får då en sorts privat-driven modernism, där avsaknaden av en gemensam stadsplan, av den typ som ritades under 1800-talet, gör att enskilda aktörer bygger små stadsfragment på sina egna små och ofta isolerade markområden. Det blir ingen riktig stad, eftersom det inte finns någon dirigent, bara enskilda solonummer.

Summering

Miljonprogrammets bostadsområden har blivit precis det de var avsedda att bli: Områden för boende, lokal konsumtion och reproduktion. Det, återigen, ironiska är att de miljonprogramsområden som är minst attraktiva och därmed befolkas av de ekonomiskt svagaste grupperna i samhället, är de som bäst uppfyller den modernistiska visionen om lokal gemenskap. I lägenhetsområden med en befolkning där kvinnorna har en svag ställning, där »hemmafrun« fortfarande är en realitet och hon inte har tillgång till egen bil eller körkort, där handlar man på närbutiken istället för på den stora externa handelsplatsen och där man

umgås i den lokala föreningen istället för att åka in till stadens centrum med alla dess lockelser och det brusande stadsliv som modernisterna såg som ett hot och en fara.

Frågan är nu vilka åtgärder som bäst kan underlätta livet för de som har minst pengar, lägst utbildning, svårast att skaffa jobb och kontakter? Självfallet förstärker miljonprogrammets geografiska utformning befolkningens isolering, samtidigt som det underlättar känslan av »gemenskap« inom den egna gruppen.

Den som bor i Tensta i Stockholm vet mycket väl var någonstans gränserna för den »egna« stadsdelen går och har också goda möjligheter att undvika att träffa andra människor än just »boende i Tensta«, eftersom det inte finns några egentliga gator tvärs igenom Tensta där främlingar har anledning att passera. Om den mark som Tensta är byggd på hade planerats under sent 1800-tal, då hade all trafik – bilar, bussar, lastbilar, taxi osv – passerat längs en central huvudgata av Birger Jarlsgatans typ. Men Tensta är en »bubbla« eller en »ö« som ligger vid sidan av den viktigaste transportleden i området, motorvägen E 18.

Ur integrationsperspektiv är den ombyggnad av E 18 som just nu genomförs enbart en upprepning av modernismens tankegång att särskilja på trafik och bebyggelse. Det är praktiskt omöjligt för en mer välbärgad villaägare att passera tvärs igenom Tensta med sin bil på väg hem för att t ex handla någon form av »exotisk« mat. Det går knappast heller att promenera igenom Tensta på väg någon

Tabell 2.1. Benchmarking av stadsdelars kapacitet

Testkörning av hårdvara, operativsystem och gränssnitt utifrån datormodellen

Hårdvara	Tensta	Östermalm
Internt gatunät	Differentierat gatunät med huvud och sekundärgator, återvändsgator, låg genomströmning	Integrerat gatunät av rutnätstyp med hög grad av genomslinng, mindre gator avstängda för genomfart
Externt gatunät	Tydligt skilt från övergripande gatunät, genomfartstrafik i praktiken omöjlig	Tydligt integrerat i omgivande stadsdelars gatunät, hög grad av genomfartstrafik
Byggd struktur i relation till omgivande stadsdelar	Tydligt urskiljbara gränser, markerade med motorled, mindre gator och naturstråk	Ej markerade gränser, kontinuerlig stadsmassa
Täthet	Medelhög exploatering	Mycket hög exploatering
Bebyggelsestruktur	Lätt urskiljbara grupper av bebyggelse ordnade i mindre områden	Lätt urskiljbara enskilda fastigheter samlade i en kontinuerlig kvartersstruktur
Bebyggelsens ålder	I huvudsak 40 år, uppförd samtidigt, vissa yngre kompletteringar, ett fåtal om/till-byggnader	Drygt 100 år, med kontinuerliga kompletteringar och om/till-byggnader över tiden
Park- och naturmark	Högt inslag av informella och utspridda friytor mellan bebyggelse och gatunät	Ett fåtal strikt ordnade öppna naturytor, park och kyrkogård
Torg och öppna hårdgjorda ytor	Öppen struktur med gott om öppna ytor, torg vid centrum, gångstråk	Sluten struktur med mindre och större torgrum, trottoarer, gågator
Lokaler lämpliga för större arbetsplatser, kontor, tillverkning	Få	Många
Lokaler lämpliga för handel, service, restaurang, annan försäljning	Ett fåtal lokaler samlade i en särskild centrumanläggning, vissa informella lokaler i parkeringsgarage	Ett stort antal lokaler utspridda i bebyggelsens bottenvåningar, saluhall och galleria
Arkitektur	Enhetlig produktionsinriktad modernism	Starkt varierad klassicism med inslag av modernism
Parkering, i förhållande till biltäthet	Gott om parkeringsplatser, främst markparkering, parkeringshus vid centrum, parkeringsområden	Ont om parkeringsplatser, garage under byggnader, kantstensparkering
Kollektivtrafikaneläggningar	Tunnelbana, ett fåtal busslinjer	Tunnelbana, många busslinjer

Operativsystem	Tensta	Östermalm
Fastighetsindelning	Ett fåtal större fastigheter	Ett stort antal mindre fastigheter
Förvaltningsstruktur	15-20 större aktörer förvaltar större bebyggelsegrupper, samlad förvaltning av centrumanläggning	Ett stort antal mindre och några större fastighetsägare, samlad förvaltning av galleria, saluhall
Upplåtelseformer för bostäder	Områdesvis blandning av hyres- och bostadsrätt	Fastighetsvis blandning av hyres- och bostadsrätt
Detaljplanebestämmelse för stadsdelen som helhet	Tydlig uppdelning i olika områden för olika ändamål och användning, särskilda områden för handel och service, skola/förskola	Diffus eller ingen uppdelning i olika områden, användningen förändras över tiden, särskilda områden för kyrka, saluhall, större park
Detaljplanebestämmelser för enskilda hus/fastigheter	I huvudsak ett användningsområde per fastighet/byggnad. övervägande bostadsändamål	I huvudsak blandad användning, även inom enskilda fastigheter
Gränssnitt	Tensta	Östermalm
Omgivande stadsdelar och markområden	De relativt renodlade stadsdelarna Rinkeby, Spånga, Rissne, Akalla, Husby och Kista, med högt inslag av bostäder (förutom Kistas arbetsplatser), nära det öppna naturområdet Järvafältet	De blandade stadsdelarna Norrmalm, City, Gärdet, Djurgården, med högt inslag av arbetsplatser, affärer och service, nära det öppna vattenområdet Saltsjön (Östersjön)
Geografiskt läge i förhållande till befolkningstäthet och bebyggelse	Relativt långt från Stockholms mest befolkade och tätbebyggda delar	Mitt i Stockholms mest befolkade och tätbebyggda delar
Anslutande trafiksystem	Nära motorväg E 18 och E 4 norrut från Stockholm, tunnelbanans blåa linje, pendel- och fjärrtåg passerar en bit bort	Nära infartsvägen Sveavägen till Stockholms City, flera anslutande tunnelbanelinjer, nära pendel- och fjärrtågsstationen vid Sthlm central
Anslutande naturstråk	Järvafältets gröna kil mot Järfälla och Brunnsviken	Nationalstadsparken och Djurgården

Tabellen är en vidareutveckling av principresonemang i »Handeln bygger staden«, Söderlind (2011), samt »Tensta, ett hårdvaruperspektiv«, Söderlind, i antologin »Tensta från mitt fönster« (2006), Stockholmia Förlag.

annan stans, eftersom stadsdelen i praktiken uppfyller alla de kriterier som brukar användas för att beskriva de så kallade »gated communities« som välbärgade amerikaner i allt högre grad förskansar sig inom. Avsaknaden av »genomströmning« gör att butiker och annan service som riktar sig till ett större antal kunder inte har en chans att överleva. Tensta är således ett »gated community for the poor«. En genomplanerad »zon« för boende.

Den som däremot bor på Östermalm i Stockholm har ganska svårt att beskriva var den egna stadsdelen slutar och nästa tar vid. Eftersom trafiksystemet bygger på ett kontinuerligt gatunät och eftersom byggnaderna inte är specialdesignade för att enbart hysa »bostäder« och därför kan användas till lite av varje, är det svårt att skapa en lika stark sammanhållning mellan de boende som i Tensta. Utbudet av butiker, arbetsplatser etc är också betydligt mer varierat. Ett försök till systematisk jämförelse mellan Tenstas och Östermalms hårdvara och operativsystem kan se ut som i Tabell 2.1. Först beskrivs »hårdvara« (byggd verklighet) därefter beskrivs »operativsystem« (juridiska förutsättningar och ekonomiska egenskaper) och därefter den restpost som kan kallas »gränssnitt«, dvs kontaktytorna till omgivningen.

Denna genomgång säger ingenting alls om befolkningens härkomst eller fördelningen mellan boende, arbetande eller tillfälliga besökare. Den säger inte heller något om de boendes sysselsättningsgrad, socialbidragsberoende, det svenska språkets ställning, hälsoläge etc. Den enskilt

viktigaste skillnaden mellan Tensta och Östermalm – stadsdelarnas geografiska läge i staden – fångas in av begreppet »gränssnitt«.

Det skulle gå att hävda att Östermalm är attraktivt just på grund av att stadsdelen ligger centralt. Men, antag att Östermalm hade givits samma »gränssnitt« gentemot övriga stadsdelar som Tensta! Då hade en kraftig motorväg eller en ordentlig skog skiljt Östermalm från stadsdelen Norrmalm. Antag, åt andra hållet, att Tensta hade givits ett osynligt gränssnitt gentemot omgivande stadsdelar, så att bebyggelsen hade varit »ihopvuxen« med villaområdena åt väster och att det istället för en motorled hade legat en stadsgata med en stor anlagd park med dammar och promenadstigar av den typ som finns i Central Park åt öster (där i nuläget en än kraftigare motorledsbarriär uppförs, mellan Tensta och det helt oplanerade och i ordets negativa mening »naturliga« Järvafältet).

En reform som skulle vara logisk i förhållande till dagens moderna produktions- och konsumtions-system skulle vara att ersätta den modernistiska hårdvaran och det modernistiska operativsystemet i Tensta med ett system som ligger närmare det som finns på Östermalm. En sådan reform skulle ersätta återvändsgator med genomgående gator, storskaligt ägande med småskaligt, detaljerade bestämmelser om byggnaders användning med total frihet vad gäller byggnadernas innehåll etc. En politisk referens skulle kunna vara de staplande försök som idag görs md att återinföra demokrati och marknadsekonomi i det forna Östeuropa. Det

»gamla« stadsbyggande operativsystemet (alltså regelverket) som skapade den »gamla« typen av stad är således att föredra, eftersom det fungerar bättre i förhållande till dagens moderna produktions- och konsumtionsmönster.

En kanske något långsökt referens skulle vara Chinatown på Manhattan, där ett genomgående gatunät med hög genomströmning skapar ett högt underlag för butiker, service, arbetsplatser etc. Inom möjligheternas ram ligger möjligen att införa åtminstone en ordentlig stadsgata tvärs igenom Tensta och Rinkeby, med anslutning till kringliggande stadsdelar. Men att föreställa sig Tensta som en reguljär innerstadsmiljö är knappast realistisk. Geografin talar sitt tydliga språk, vilket gäller de flesta icke attraktiva bostadsområden från miljonprogrammets period: Bebyggelsen ligger alltför långt ut för att vara intressant för massiva investeringar. På samma sätt som de små uppsplittrade jordtegarerna från perioden före skiftesreformerna inte motsvarade de krav som det annalkande moderna jordbruket, med mekanisering och stor-drift ställde, är de flesta miljonprogramsområden inte lokaliserade på platser som gör en omvandling till innerstadsmiljö logisk.

Utifrån detta stadsbyggnadsperspektiv går det nu att föra en diskussion om tankarna att införa särskilda skattelättnader för företag i miljonprogrammets bostadsområden. Den första och enkla reflektionen är att alla åtgärder som kan underlätta för de boende i miljonprogrammet att skaffa jobb och därmed tjäna pengar är positivt.

Den första frågan blir då: Varför och av vilken anledning ska människor som bor i dessa områden nödvändigtvis även arbeta i dessa områden?

Det finns flera exempel på miljonprogramsområden i Sverige som bebos av människor med relativt god inkomst och hög utbildning. Dessa människor arbetar på andra ställen, i andra stadsdelar, utan att detta uppfattas som ett problem. Den problemformulering som lyser igenom i regeringens utredning om »nystartszoner i stadsdelar med utbredd utanförskap« präglas tyvärr av ett begränsat geografiskt perspektiv: »Det är därför viktigt att förbättra situationen genom att skapa arbetstillfällen och öka sysselsättningen i *de områden* där utanförskapet är utbredd« (min kursivering). Här gäller det att, återigen, ställa sig frågan om vad som är viktigast, människors livsmöjligheter eller de stadsdelar och byggnader de för tillfället använder sig av?

Tyvärr finns det i resonemanget om nystartszoner ett drag av nykolonialt (eller möjligen ny-agrart) tänkande: De »boende« i dessa områden betraktas som »tillhörande« dessa områden, inte som fria individer som kan tänkas byta såväl bostadsort som arbetsplats: »En annan fråga är om de anställda i företagen inom zonen också *ska vara bosatta* inom en nystartszon, eller om den bedömningen ska göras utifrån zoner med större omfång. I detta sammanhang är inlåsnings effekter för enskilda individer särskilt viktiga att ta hänsyn till« (min kursivering). För att återknyta till situationen i Malmö: I området kring Möllevångstorget

finns en hel del butiker som skulle kunna kallas »invandrarföretag«. Dessa företag drivs av människor som bor på en plats och arbetar på en annan. Det finns ingen som helst koppling mellan företagens bostadsort och deras arbetsort.

Men, i stadsdelen Rosengård har på senare tid en särskild butikslänga uppförts, den så kallade Bennets bazaar, som består av en kombination av bostad och butik. Det är visserligen positivt att bostadsområdet Rosengård får ett större utbud av butiker, och det är inget fel med att det råkar vara så kallade »invandrare« som driver dessa. Men, det är knappast troligt att det svenska majoritetssamhället (alltså det svenska samhället) skulle få för sig att skapa butiker för svenskar där kravet var att dessa svenska butikägare även avkrävdes att bo i anslutning till den lokal som de bedrev sin verksamhet i. Det fanns i det gamla jordbrukssamhället en klar logik i att bonden skulle bo så nära sin egen jordbruksmark som möjligt. Men i dagens samhälle?

En andra fråga att ställa är varför dessa nya arbetstillfällen ska placeras i just de stadsdelar som är minst lämpliga för etablering av arbetsplatser?

Miljonprogrammets områden är designade för att utesluta arbetsplatser, för att vara platser för boende och konsumtion. Gatunätet och bebyggelsen lämpar sig knappast för större arbetsplatser, i än mindre grad för handel som kräver ett stort kundunderlag, dvs många personer som passerar en viss plats. Bostadsbebyggelsen har i allmänhet ganska låga takhöjder vilket gör det svårt att få

plats för ventilation och andra installationer som brukar behövas för kontor, lager, tillverkning, etc. Om syftet med förändrade regelverk enbart skulle vara att öka möjligheten till arbete för personer med t ex låg utbildningsnivå eller språksvårigheter, skulle det självfallet vara mer effektivt att föreslå tillfälliga och riktade reformer inom arbetsmarknadslagstiftningens område. Detta helt utan koppling till specifika platser och geografin.

En tredje fråga rör dock miljonprogrammets geografi och de regelverk och de stadsplaner som styr användningen av dessa områden. Ett krav på förslag till förändrade regelverk är att dessa ska vara permanenta och varaktiga, inte tillfälliga eller beroende av subventioner av något slag. I allt företagande gäller att förutsebarhet och långsiktighet direkt påverkar graden av effektivitet. Den typ av förändringar som skulle vara positivt för miljonprogrammen bör därför vara direkt länkade till områdenas geografiska förutsättningar, inte till frågor om skatter eller arbetsgivaravgifter etc. I dagens företagande, där arbetsuppgifter i allt högre grad kan utföras oberoende av en viss plats (som arbete vid en dator) finns det stora risker med att särskilda nystartszoner kan komma att locka till sig olika former av »brevlådeföretag« som formellt etablerar sig inom en viss »zon«, men där det egentliga arbetet utförs på en annan plats. Om lättnaderna vad gäller skatt/arbetsgivaravgifter enbart riktar sig till »nystartade« företag, är det också fullt tänkbart att redan etablerade företag genomför en »nystart« enbart för att komma i åtnjutande av de

särskilda riktade åtgärderna. Andra erfarenheter kan dras av internationella exempel, där t ex företagandet på Irland upplevde en uppgång och därefter en nedgång, i takt med att särskilda förmåner för nystartade företag introducerades och sedan avvecklades. Listan på denna typ av invändningar kan göras mycket lång. Huvudpoängen är dock denna: Regelverk bör inte utformas för att gynna icke optimala lokaliseringar av företag.

Visserligen skulle det vara möjligt att med hjälp av kraftiga skattelättnader och avdrag på arbetsgivaravgifter etc gynna uppkomsten av utförsäkningsanläggningar i Skåne. Om bara de juridiska och ekonomiska lockbetena var tillräckligt starka, skulle säkert flera företag kunna tänka sig att bygga konstgjorda kullar och köpa in snökanoner för att utmana Åre och Duveds skidorter. Allting går. Men livskraftiga reformer bör hellre bana väg för en utveckling som är logisk i förhållande till geografi och teknisk utveckling. Detta var fallet med 1700- och 1800-talens jordreformer. Sett i dagens backspegel går det att ifrågasätta om detta var fallet med den modernistiska modellen för stadsbyggnad.

Ett starkare och mer principiellt argument emot ekonomiska frizoner i miljonprogrammets områden är att dessa snarare skulle förstärka områdenas identitet som just »problemområden«. En viktig drivkraft i förortsbyggandet var den bostadsbrist som uppkom genom hyresregleringen under andra världskriget. Om hyrorna efter 1945 hade släppts fria, så som var fallet före kriget, hade det

inte behövts några särskilda åtgärder för att öka bostadsbyggandet under den efterföljande långa högkonjunkturen. Den bostadsbrist som så att säga »triggade igång» miljonprogrammet var alltså en följd av en reglering där statsmakterna kontrollerade nivån på byggandet och även hyrorna. De statliga bostadssubventionerna, kopplade till allmänna regler om bostadsområdenas utformning, kan ses som en reglering som lades ovanpå en annan dåligt fungerande reglering (hyreskontroll).

Risken är således överhängande för att nystartszoner skulle kunna fungera på samma sätt. De enda som skulle ha något att vinna på ytterligare zoner i de zonerade stadsdelarna, är de horder av kontrollanter och byråkrater som skulle behöva anställas för att kontrollera att systemet inte »missbrukades». Alternativet till dubbla regleringar är således avreglering. Det vill säga: Ett återinförande av det operativsystem som gällde i stadsbyggandet före 1930-talet. Detta skulle även kunna kallas för en återgång till ett marknadsinriktat system för stadsutveckling det vill säga att återgå till normalts stadsbyggande enligt för-modernistisk modell.

Det är på denna punkt som diskussionen kan bli positiv och framåsyftande. Om syftet med nystartszoner inte formuleras som åtgärder riktade till individer eller för att minska de boendes arbetslöshet, utan istället handlade om att utveckla stadsdelarna i sig, kan det resonemang som fördes ovan, i jämförelsen mellan Tensta och Östermalm, utvecklas vidare. Det skulle då handla om att skapa reella lägesfördelar i miljonprogrammets områden,

kopplade till geografin, så som fallet var med jordbruksreformerna. Ägandet till ett antal miljonprogramshus skulle då kunna överföras till de boende, inklusive omgivande obebyggda markytor, till en mycket låg kostnad. De obebyggda ytor som det finns gott om i dessa områden skulle, med en stadsplan som medgav ny bebyggelse, tillfalla de boende i fastigheterna intill – på samma sätt som skiftesreformerna gav bönderna äganderätt till all mark intill den egna gården.

Dessa nya mark- och fastighetsägare skulle då ges rätt att både riva och bygga nytt inom de egna ägornas gräns. De skulle få samma initiativrätt som en villaägare idag har vad gäller tillbyggnad eller avstyckning. Om det visade sig finnas efterfrågan på ny bebyggelse, skulle dessa nya ägare till marken kunna låta uppföra nya hus och tillgodoräkna sig vinsten. Ombyggnad och tillbyggnad skulle då ske på de boendes villkor, kvarter för kvarter. Kanske skulle en överstor parkeringsplats ersättas av en länga med studentbostäder. En annan fastighetsägargrupp skulle kanske satsa på att odla upp den egna ägandes marken. En tredje grupp skulle kanske satsa på lagerverksamhet eller lätt industri. En positiv effekt av en sådan reform är att de boende inte skulle motsätta sig förtätningar av sin stadsdel, eftersom de själva skulle ha den fulla beslutsrätten och även skulle kunna tillgodoräkna sig vinsten. Det är möjligt att en sådan modern variant av de gamla skiftesreformerna även skulle kunna öka selsättningen i samhället. Men detta skulle vara en effekt av reformen, inte reformens syfte.

Slutsats

Varje klok läkare vet att det viktigaste inslaget i all sjukdomsbehandling handlar om att ställa rätt diagnos. Diagnosen på miljonprogrammet handlar om ett icke företagervänligt regelverk för stadsbyggnad, kompletterat med en icke människovänlig arkitektur. Sjukdomen är således skapad av regelsättarna, arkitekterna och trafikplanerarna.

Tillfrisknandet gynnas bäst av att återinföra den »gamla« stadens betydligt enklare och friare regelverk, inte av ytterligare konstgjord andning och ökad medicinering. För de flesta normala krämpor brukar bättre kost och lite mer motion hjälpa. Detta gäller även här. Således – gärna mer arbetsplatser i miljonprogrammets zoner. Men inte genom införande av tillfälliga skattelättnader eller rabatter på arbetsgivaravgifter. Börja med införande av ett normalt urbant gatunät med normal genomströmning för att göra stadsdelarna tillgängliga för andra än grannskapens numera isolerade boende. Genomför därefter ett »storskifte i miljonprogrammet« där dagens hyresboende förvandlas till självägande fastighets- och markägare. Miljonprogrammet i de boendes egna händer! En parallell kan göras till tredje världens i princip egendomslösa slumboende, där lösningen enligt bland andra »barfotaekonomen« Hernando de Soto heter överförande av äganderätt till byggnadernas och markens brukare. Om en sådan riktad försäljning av fastigheter till de boende inte skulle vara helt linje med nuvarande lagstiftning, så

mycket bättre! Det ger våra politiker en möjlighet att vinna politiska poäng på att genom lagändringar lösa ett problem. Om de boende, efter förvärven, skulle välja att bo kvar eller flytta vidare, det har i en sådan situation statsmakten inget att göra med. Fri rörlighet är en rättighet som även gäller människor. Inte bara varor och tjänster.¹

1. Källor och underlagsmaterial till Kapitel 2: Andersson (2009), de Soto (2000), Franzén och Sandstedt (1981), Hagson (2004), Jörnmark (2007), Karlström (1996), KTH (1960, redigerad Lundin 2010), Lundin (2008), Paulsson et al (1931), SCAFT (1968), Schön (2000, 2007), SOU (1946, 1947), Söderlind (2011), Söderlind (2006), Åhrén (1942)





Kapitel 3. Från miljonprojekt, till miljonproblem, till miljonmöjlighet

Evelina Wahlqvist är kreativitetsforskare och ekonomgeograf med hemvist på Handelshögskolan, Göteborgs Universitet. Hennes fokus ligger främst på kreativa miljöer samt kreativa näringar. Evelina har byggt sin forskning på intressanta samarbeten med alltifrån Richard Floridas forskningsteam till europeiska konsthögskolor och ligger bakom uppmärksammade forskningsrapporter såsom *Sweden in the Creative Age* och *Making Art Work*. År 2009 blev hon utsedd till årets kommunikatör och idag arbetar hon framförallt som föreläsare.

En stadsdel som Bergsjön

»Jag befinner mig idag på en plats med invånare från 194 olika länder och där 50 olika språk talas – närmare bestämt i stadsdelen Bergsjön i nordöstra Göteborg. Diskussionstitel för denna seminariedag är 'Företagsamhet i förändring'. Det är ett gediget program. Det som genomsyrar dagen är önskemålet som finns bland ideella föreningar och kommunal förvaltning om att bygga ett kulturhus i Bergsjön. För dagens diskussioner används den enda rymliga lokalen på plats, nämligen Svenska kyrkan. Å ena sidan blir det faktum att Svenska kyrkan står för den enda större lokalen i denna mångkulturella stadsdel ett uttryck för behovet av ett nytt – och stort – hus. Å andra sidan bör betonas att jag är djupt imponerad av att kyrkans välkomnande och inkluderande mångfaldsansats ger resultat; detta är den kyrka i Göteborg med mest genomströmning per dag. »Mångkulturalismen kan antingen ses som ett problem eller en möjlighet«, säger kyrkoherden Henrik Törnqvist som själv tydligt väljer det senare. Samma värdering tycker jag ska präglade det potentiella kulturhusbygget: En plats för möten av många kulturer. Det vill säga, om kulturhuset överhuvudtaget blir till.«

Mina anteckningar är från den 26 mars 2010 och en intensiv diskussionsspäckad dag då en lokal förening gjort ett gediget arbete med att samla inspiratörer, samhällsbyggare och forskare för att få snurr på samtal och framtidsplaner. Jag minns mycket väl vad jag tänkte i stunden efter att jag

gjort mina noteringar. Min första tanke var att jag befinner mig på en plats utan samlingsplats. Samlingsplatser överbryggas och kan bli passagen mellan misär och möjlighet. Finns det någon otvivelaktig sanning jag funnit under mina år av att studera och forska kring platsers förutsättningar för kreativitet och nyskapande så heter denna sanning; »möten«. Mantrat blir följaktligen; »skapa mötesplatser!« Bland en mängd incitament måste vi framförallt förenkla och tillgängliggöra mötet. Min andra tanke tillfaller Bergsjöns mångfald av kunskap och kapacitet. Samtidigt som större Göteborgsbaserade bolag kämpar för sin överlevnad i den globala konkurrensen så besitter denna stadsdel global kunskap – en tyst kunskap som ingen ber att få lyssna till. Ty här är sysselsättnings-siffrorna bland de absolut lägsta i Göteborg¹ och siffrorna över försörjningsstöd de allra högsta². Jag ser spridda skurar av guld utan vare sig gruva eller förädling. Min tredje fundering handlar därför om rätten till framtidsdrömmar. Hur får dessa näring? Föräldrarnas känsla av hopplöshet smittar så lätt av sig på barnens upplevda framtidsutsikter. Jag minns de år då jag varje onsdagseftermiddag åkte ut till Bergsjön för att hjälpa mellanstadiebarn med läxläsning. Vi insåg snabbt att det handlade om så mycket mer än om rätten till läxhjälp; det handlade minst lika mycket om barnens rätt till ett samhällsmedborgarskap och därmed rätten till

1. Göteborgs stad (2011)a

2. Göteborgs stad (2011)b

framtidensdrömmar. Inte förrän vi började ta med dessa barn på spännande studiebesök i centrala Göteborg – backstage på operan eller experimenterande med en lekfull Chalmers-professor – så planterades frön till framtidensdrömmar. Upplevelsen av rätten till en god framtid tycktes vara starkt förknippad med rätten till staden och tillgången till förebilder. Det stod tydligt att dessa barn hade växt upp i avsaknad av en uppmuntrande stadsdel och en välkomnande stad.

Åtgärd eller vision?

Bergsjön i nordöstra Göteborg är just en stadsdel som lokala politiker föreslagit borde bli en nystartszon (eller ekonomisk frizon, som är arbetstiteln i Göteborg). Jag tänker på alla nystarter dessa områden är i behov av. Det behövs nystart för dessa stadsdelar i stort, dessa stadsdelar vilka man ställde framtidshoppningar till när miljonprojektets bostäder monterades upp under 1960- och 70-talen, men som senare kommit att omtalas som miljonproblemområden. Det behövs nystart för företagandet på plats så att sysselsättningsmöjligheterna kan öka. Dessutom samlas på dessa platser människor från olika delar av världen i stort behov av en nystart i livet. 65 procent av alla under året till Göteborg nyinflyttade flyktingar bosätter sig i nordöstra Göteborg. Vissa blir kvar, vissa flyttar vidare någon annanstans. Omsättningen på människor är hög. För långsiktig och hållbar utveckling av en stadsdel behöver människor känna sig

lockade att leva och verka där under en längre tid. Visst, inspiration och korsbefruktning med tillfälliga besökare är alltid gynnsamt. Men det behövs också människor som säger »hemma« om platsen, berättar dess historier och vattnar dess jord. Om det ska bli verklighet behövs en vision, eller rättare sagt visioner; vi behöver långsiktiga visioner för varje stadsdel där vi vill se en rejäl förändring. Vi behöver vision, guide, kompass och tilltro.

Nystartszonen, som den är formulerad i kommittédirektiv 2011:18 från Sveriges regering, bygger inte på någon uttalad vision. Den bygger snarast på en suck av uppgivenhet och förslag om en åtgärd. I den suckande utandningen sätts rubriken för kommittédirektivet som lyder »Utredning om nystartszoner i stadsdelar med brett utanförskap«. Här avses områden kring stora och medelstora svenska städer »som kännetecknas av hög arbetslöshet, låg förvärvsfrekvens, en hög andel invånare som upplever otrygghet samt en hög andel invånare som är beroende av försörjningsstöd»³. Åtgärden bygger på att »införa ett system med skattelättnader för företag»⁴ i de avsedda stadsdelarna. Att man i Sverige väljer att benämna det nystartszonen istället för skattefri zon vittnar emellertid om att man egentligen vill åstadkomma någonting större. Det är viktigt att ta fasta på den mening i direktivet som säger att utredaren även bör »säkerställa att förslaget om nystartszoner samordnas

3. Regeringen, Finansdepartementet (2011)

4. ibid.

med befintliga insatser inom näringspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken som syftar till att minska utanförskapet och främja företagandet och tillväxten i stadsdelar med utbrett utanförskap.« Min förhoppning är att den utredning som tillsatts utifrån direktivet tar sig an frågan hur systemet för en nystartszon skulle kunna integreras med befintliga lokala visioner om stadsdelarnas övergripande framtidsutveckling.

Jag bläddrar bakåt i handlingarna och finner från juni 2010 den skrivelse kommunstyrelsen i Göteborgs Stad sänt regeringen. Det är en »begäran om nationell utredning om system med ekonomiska frizoner i Sverige«⁵. Man utgår från situationen i Bergsjön där tidigare stödinsatser inte haft önskvärt resultat på sysselsättningsciffrorna. Syftet med att prova denna metod är att man önskar höja stadsdelens attraktionsvärde, få fler företag och fler jobb. Man hänvisar också till det lokala utvecklingsavtal (LUA) som Göteborgs stad tecknat med staten år 2008–2010 och som täcker områdena arbete, utbildning, trygghet och tillväxt⁶. Ekonomisk frizon anses ha bäring på områdena arbete och tillväxt. För att sätta denna fråga i ett vidare sammanhang, räknar man i skrivelsen dessutom upp diverse utvecklingsprogram i nordöstra Göteborg som tillsammans kan verka för en bättre framtid.

5. Göteborgs Stad (2010), Dnr 467/10.

6. 38 stadsdelar i Sverige omfattas idag av det urbana utvecklingsarbetet för att motverka utanförskap och gynna positiv samhällsutveckling.

I själva kommittédirektivet omskrivs emellertid målsättningarna i korthuggna tekniska termer; det ena målet är att skapa jobb och öka sysselsättningen i dessa områden. Det andra målet hänger ihop med det första och säger att fler företag skapas och ges bättre förutsättningar för att växa. De önskvärda måluppfyllelseerna sägs kunna »leda till s.k. grannskapseffekter av både ekonomisk och social art«. Men vänta ett slag! Grannskapseffekter existerar redan i de avsedda områdena – likväl som i alla bebodda områden. Men det finns skillnader i dess kvaliteter. På vissa ställen genererar de goda spiraler, på andra negativa. Vi kan se dess utfall i platsstatistik. De är påtagliga men svåra att ta på. De är platsens kultur. Platsens själ. En gemensam inställning till livet. Grannskapseffekterna utgår från frågan »Du vet väl om att du är värdefull?« och alstras av svaret på den.

Grannskapseffekter och positiva spiraler

För att beskriva innebörden av grannskapseffekter så ligger det nära till hands att hänvisa till den granskande reportern Janne Josefsson och hans skildringar av skillnader inom Göteborg. »Sverige är ett bra land. Men inte för alla«, konstaterar han i uppföljningen av sina reportage⁷. 1987 sände SVT hans omtalade reportage »På rätt sida älven«. I den välrenommerade stadsdelen Örgryte diskuterar

7. SVT (2011)

han framtidsutsikter med niondeklassare för att sedan ta femmans spårvagn över älven till stadsdelen Biskopsgården på Hisingen för att göra samma sak. I Biskopsgården, präglad av lägre inkomst- och sysselsättningsnivåer samt högre försörjningsstödssiffror, blev emellertid svaren annorlunda än i Örgryte. Med sina föräldrar som förebilder satsade Örgryteungdomarna på statusyrken som läkare, jurist, ekonom och ingenjör medan ungdomarna i Biskopsgården tycktes ha gett upp i förväg istället för att drömma stort, som om de redan bäddat för besvikelser. Den närmaste vuxenvärldens verklighet hade i båda fallen smittat av sig på ungdomarnas framtidsbilder. Visualiseringar blir verklighet. När Josefsson 19 år senare följer upp dessa individers livsutveckling finner han att deras utfall i livet stämmer väl överens med respektive individs förväntningar redan som tonåring. Skillnaden i stadsdelsursprung var påtaglig.

Relevant forskning om grannskapseffekter har bedrivits av Roger Andersson och medarbetare vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet. De har studerat boendesegregationens konsekvenser i den socialgeografiska omgivningen med hänsyn till faktorer som etnicitet, utbildningsnivåer, sysselsättning och inkomstnivåer. Där finns mycket kunskap att hämta.⁸ Exempelvis visar deras aktuella forskning att vad gäller inkomstutveckling så spelar bostadsområdets sociala sammansättning större

8. Andersson et al. (2010)

roll för personer som har barn samt för personer som arbetar deltid.⁹ Barnfamiljers situation torde vara särskilt viktigt att se om då det bäddar för den långsiktiga utvecklingen av en stadsdel såväl som samhället i stort.

I statistik kan man fånga de tendenser som ger upphov till grannskapseffekter – eller för den delen blir ett resultat av grannskapseffekten, eller det »mindset« som frodas i en viss platskultur. Vi talar om de återförstärkande spiralerna. Särskilt uppenbart blir det när man använder sig av statistisk visualisering av samhällsutvecklingen, en teknik man förfinat på Stadsledningskontoret i Göteborgs Stad. Iögonfallande trender målas upp för mina ögon och jag fastnar vid den projektion där eftergymnasial utbildning ställs mot medelinkomst¹⁰. Mellan 1992–2008 så dubblas utbildningsnivån i Bergsjön. Under samma period sjunker den inflationsjusterade medelinkomstnivån. I detta fall ter sig inte ens orsak och verkan konsekvent. Mer övergripande forskning av utlandsföddas situation i Sverige konkluderar att utbildning lönar sig, men inte lika mycket för utlandsfödda som för svenskfödda. Dina förutsättningar på svensk arbetsmarknad varierar också med var i världen du är född.¹¹ Det är med andra ord tråkiga signaler som sänds ut till de i Bergsjön som investerar tid i utbildning. Det vittnar samtidigt om hur viktigt det är med

9. Galster, Andersson, & Musterd (2010)

10. Andersson, Statsledningskontoret (2010)

11. Andersson, et al. (2010)

tid och tålamod när vi vill förändra processer och trender för att vända nedåtgående spiraler.

Av vikt i förändringsarbetet är således att börja visualisera den framtida, transformerade, nydanande stadsdelen som ger upphov till goda spiraler i samspelet mellan dess invånare, som sår framtidsdrömmar och som i förlängningen genererar välmående i folkhälsotal såväl som i syster-sättningsstal. I nybyggets grundstenar behöver vi ingjuta kraften av en modig vision. Människan behöver mer mod för att våga lyckas än för att misslyckas. Yi-Fu Tuan uttrycker det så väl när han beskriver hur platsen kan erbjuda trygghet, medan det mentala utrymmet erbjuder oss frihet¹². Vi behöver utrymme för att lyckas. Mentala förändringsprocesser kan planteras och inspireras via skola och fritidsverksamhet, via myndigheternas entreprenörs- och stödfunktioner såväl som via civilsamhällets organiserade aktörer. Vad gäller den fysiska platsens konstitution och utformning finns det förstås många röster att lyssna in. Särdeles intressant finner jag de som förespråkar en mångfald av människor och funktioner på platsen. Jane Jacobs var en stark talesman för detta.

Jane Jacobs, vars idéer om stadsplanering blir mer uppmärksammade idag än på 1950- och 60-talen då hon skrev sina viktigaste verk, var noga med att understryka vikten av ett holistiskt synsätt på samhället. Hon liknade staden vid ett ekosystem. Att förstå detta ekosystem är ett viktigt steg i viljan

12. Tuan (1977)

att vända negativa granskapseffekter till goda. Då naturens ekologi anses vara bestående av »fysiska, kemiska och biologiska processer som är aktiva inom en begränsad utsträckning av tid och rum«, så definierade hon analogt stadens ekosystem som bestående av »fysiska, ekonomiska och etiska processer som är aktiva vid en given tidpunkt inom en stad och dess närmaste besittningar«. Det ena ekosystemet är skapat av naturen, det andra av mänskliga varelser. Vissa grundläggande principer ansåg hon råda i dem båda¹³:

»Till exempel behöver båda ekosystemen, såvida de inte är ofruktbara, en stor mångfald för att kunna överleva. I båda fallen utvecklas denna mångfald organiskt över tid, och de olika komponenterna står i komplicerade beroendeförhållanden till varandra. Ju fler nischer för liv och levnadssätt det finns i något av ekosystemen, desto större är dess förmåga att upprätthålla liv.«

Ett ekosystem bygger på mångfald. Jane Jacobs understryker behovet av blandade primärfunktioner för en livskraftig stadsdel. Detta är något som kan tala för effekterna av att beblanda mer företagande med redan existerande primärfunktioner i de avsedda stadsdelarna.

»Stadsdelen, och så många som möjligt av dess beståndsdelar, måste fylla mer än en primär

13. Jacobs (2004: 1961), s.17

funktion; helst mer än två. Dessa funktioner måste medföra närvaron av människor som rör sig utomhus på olika tider och av olika skäl, men som kan använda många faciliteter gemensamt.»¹⁴

Argumentationen bygger på idén att när en mångfald av aktiviteter växelverkar och drar nytta av varandra så kommer platsen att gynna oss som bor och/eller arbetar där med mer vitalitet, variation, service och valfrihet. Tillsammans gynnar vi området genom ett omedvetet ekonomiskt samarbete. Boende och yrkesarbetande kan tillsammans åstadkomma mer än summan av två delar genom att sprida ut sin aktivitet över olika delar på dygnet. Detaljhandeln får mer ruljans, restaurangerna kan leva upp vid lunchtid tack vare industriföretagen vars anställda också åtnjuter tjänster via lokala serviceföretag såsom skomakare och kemtvätt, medan de boende i området bidrar till rörligheten och konsumtionen på kvällar och helger. Sammantaget bidrar den ökade vitaliteten i park- och trottoarliv att stadsdelen uppfattas tryggare. Att uppmuntra företagande och ett levande näringsliv blir enligt detta synsätt ett viktigt bidrag till områdets totala mångfald. Företagen kan generera synergieffekter för stadsdelen i interaktion med andra funktioner och i förlängningen skapa livskvalitet och nya möjligheter för människorna som lever och verkar på platsen.

14. Jacobs (2004: 1961), s. 179

Enligt detta mångfaldsförespråkande synsätt uppmuntras en variation av stora och små företag på platsen. Frågan kring storleken på de företag som ska åtnjuta skattelättnader i de eventuella uppstartszonerna tas upp i direktivet från regeringen. Där föreslås att man tittar närmare på resultaten av frizoner i Frankrike där man valt att omfatta mindre företag, närmare bestämt SME-kategoriserade företag (small and medium-sized enterprises). Poängerna med att gynna små företag bör lyftas. Dels går det hand i hand med att satsa på nya företag. Dels brukar man tala om småskalighet som mer gynnsam för kreativa processer och nyskapande, jämfört med större organisationer vars tydliga hierarkier har stelare tillvägagångssätt.

Diskussionen om företagen och dess roll är viktig när vi formar bilden av de eventuellt kommande nystartszonerna. Men inget är så viktigt som diskussionen om människan – människan vars livssituation politiken avser att förbättra. Med nystartszonerna säger man sig vilja motverka det »breda utanförskapet« och främja »integration«. För integration behövs interaktion. Ingen människa är en ö. Rimligen torde heller ingen stadsdel vara en ö – inte bildligt i alla fall. Skall man då särbehandla vissa stadsdelar? Häri ligger kritiken mot förslaget om nystartszoner som vi nu ska titta närmare på.

Integrationen behöver integreras

De enklaste argumenten till fördel för att testa införandet av nystartszoner behöver inte lindas in; »varför inte försöka!?!« och »särskilda omständigheter kräver särskilda lösningar«. Men tänker vi vidare så inser vi att särbehandling inte är en självklarhet i den svenska idé- och utförartraditionen. Även positiv diskriminering är diskriminering.

Jag möter Mir Dusim, socionomstudent och kommunfullmäktigeledamot i Göteborg. Han är en utav landets få aktiva debattörer mot förslaget om nystartszoner. Vi talar om den särbehandling som nystartszonerna bygger på – idén om att vissa stadsdelar ska erbjudas skatte- och eventuella avgiftslättnader. Dusim påpekar att vi bör vara vakna på att särbehandling bryter med en grundläggande princip i välfärdsstaten – den som säger att vi medborgare ska ha samma rättigheter och skyldigheter i det samhälle vi tillsammans bygger upp. Vidare anser Dusim att förslaget om nystartszoner andas uppgivenhet och desperation hos politikerna. Han är dessutom rädd att detta ska mata främlingsfientliga krafter med nya argument. Dusim berättar att hans debattinlägg¹⁵ mottagit positivt respons från medborgare i berörda stadsdelar i nordöstra Göteborg. »Ska vi inte ens få vara med och betala skatt framöver?« är en fråga som berört honom och än mer fått honom att reflektera över nystartszonerna som ett omyndigförklarande

15. Dusim (2010)

av vissa stadsdelar och därmed vissa människor. Dusim uppmuntrar oss också till en tydligare utvärdering av försöken med frizoner i Frankrike och Storbritannien. De har inte gett önskvärda resultat, säger han. Sommarens upplopp i Storbritannien kan lära oss en del om konsekvenserna av utanförskapet. International Organization for Migration slår nu larm om att den ekonomiska krisen slår hårdas mot unga invandrare – inte bara i Storbritannien utan i stort sett hela Europa.

Vad är då egentligen utanförskap? Ordet i sig kan uppfattas stigmatiserande. Aningen förenklat åsyftar det ofta människor som står utanför arbetsmarknaden. Det handlar förstås också om en medborgares upplevda sociala status och tillhörighet i ett samhälle. Om man inte upplever sig själv vara innanför samhällets uppsatta ramar, upplever man sig inte ha lika rätt som alla andra till samhällets fördelar. Om man inte upplever sig leva i samhället på lika villkor som alla andra så ersätts framtidsdrömmar lätt med hopplöshet och frustration. Den upplevda rätten till samhällsmedborgarskap är tätt kopplad till individens framtidsutsikter. Därför är det så viktigt att se individen i detta sammanhang.

Vad händer då om vi lägger för mycket fokus på stadsdelen som geografisk enhet? Det vill säga om vi glömmet att se till staden som en helhet där interdynamik mellan olika stadsdelar kan verka positivt för staden som helhet? Är det inte då som att försöka behandla en enskild kroppsdel fastän hela kroppen är i obalans? Segregationen hör ju inte några stadsdelar till – den hör hela staden till.

När vi talar om att vissa delar av befolkningen bör integreras så torde vi väl egentligen mena att vi alla borde integreras med varandra. Själva integrationen behöver integreras. Att fokusera på företagande och sysselsättning i en avgränsad stadsdel bör inte ske på bekostnad av att boende i de berörda stadsdelarna uppmuntras arbeta i andra delar av staden, likväl som att boende på andra håll ska ha möjlighet att arbeta i denna stadsdel. Om samhället ska dra nytta av sin mångfald så behöver vi mötas och beblanda oss – socialt, kunskaps- och idémässigt. Frågan vi framförallt behöver ställa lyder därför: Vem har rätt till staden?

Rätten till staden

Stadens betydelse och det urbana livets förutsättningar är frågor som aktualiserades starkt när vi tog avstampet in i det nya århundradet. Delvis beror det på att mer än hälften av jordens befolkning för första gången i mänsklighetens historia bor i städer. Delvis beror det på att vi i den post-industriella delen av världen söker hantera våra nya sysselsättnings- och försörjningsutmaningar. När vi förlorar tillverkningsindustri till andra delar av världen ställs hoppet till den mänskliga kompetensen och kreativiteten. Våra hjärnor är idag den främsta resursen för ekonomisk tillväxt. En stark förespråkare för dessa nya tider är den nordamerikanske professorn och urbanegeografen Richard Florida. Han har via statistik bekräftat sin teori om hur välutbildade och kreativa individer

gärna flockas i storstadsregioner bland andra kreativa människor. Han beskriver utvecklingen baserad på framväxten av en kreativ klass¹⁶. De städer som lyckas attrahera denna kreativa klass, med problemlösande och nytvecklade representanter återfunna i samhällsekonominns olika sektorer, bäddar bäst för framtiden. Den kreativa klassens nytänkande banar väg för innovationer som i sin tur skapar ekonomisk tillväxt. Likt Jane Jacobs betonar Florida mångfaldens betydelse för staden och kreativiteten, men han omnämner den med begreppet 'tolerans'. Det är de öppensinnade, välkomnande och toleranta stadsregionerna som vinner den globala konkurrensen om kreativa människor. En god kombination av olika faktorer för 'Talang', 'Teknik' och 'Tolerans' (3T) uppmättes och amerikanska stadsregioner rankades därefter.

Sverige topprankas i en övergripande internationell jämförelse år 2004¹⁷. Floridas teorier och 3T-modell får bred genomslagskraft i policyformuleringar över hela landet. I en fördjupad studie¹⁸ vi därpå genomför över svenska län och kommuner finner vi att en hög andel av landets välutbildade och kreativa yrkesutövare flockas i de tre storstadsregionerna. Det är också dessa som står för den högsta regionala ekonomiska tillväxten. Sverige hyllas för sina goda förutsättningar i tolerans och mångfald tack vare den breda

16. Florida & Tinagli (2004)

17. Ibid.

18. Tinagli, Florida, Ström, and Wahlqvist (2007)

representationen av medborgare med ursprung i olika delar av världen. Dessutom påpekar en OECD-rapport i samma veva att flyktingbefolkningen i Sverige är mer välutbildad än i andra europeiska länder. Sveriges förutsättningar för en dynamisk mångfald och därmed en framtidsbringande kreativitet är goda. Men där stannar också diskussionen. Att förutsättningarna är goda betyder inte att vi tar tillvara på dem. Att utlandsfödda i Sverige löper så mycket större risk att vara arbetslösa än svenskfödda vittnar snarast om en vilande potential. Det vittnar om ett slöseri av liv och mänsklig kapacitet. Det vittnar om en dumdristighet att som land inte ta tillvara på sin breda kompetens- och erfarenhetsbank i en tid då befolkningen åldras och då den globala konkurrensen tättnar.

Det vi behöver lära oss är att ta vara på stadens mångfald, att uppmuntra möten mellan människor av olika bakgrunder och inse att det är i kombinationen av olikheter som kreativiteten flödar och nya gemensamma lösningar uppstår – till gagn både för samhällets sociala utveckling och för ekonomin. Vi måste våga omfamna samarbetsprocesser och ge dem tid. Vi måste sluta vara rädda för friktionen som uppstår när olikheter möts. Utan kontraster i dynamik, ingen kreativitet. Som de svenska ekonomgeograferna Gunnar Törnqvist¹⁹ och Åke E. Andersson²⁰ konkluderar i sina studier

19. Törnqvist (2009)

20. Andersson (1985)

av kreativa epoker genom tiderna så är till och med ett visst mått av kaos och kris bra. Det får oss att tänka till och se nödvändigheten i förändring och omfamna det nya.

Om vi ska ta detta helhetsgrepp om staden och förlösa den potential som vilar i dess mångfald, då behöver vi också syna fördomar, arbeta med värderingar och identifiera hur dessa genomsyrar allt för många av samhällets dörrvakter. Dörrvakterna finns bland rekryterare och arbetsförmedlare, bland kreditgivare och bostadsförmedlare, bland alla som har rätt att öppna och stänga dörrar för andra människors möjligheter. Idag är ungdomsarbetslösheten dubbelt så hög bland utrikesfödda invånare jämfört med unga svenskfödda. Det kan vi råda bot om vi skapar den välkomnande staden. I min vision börjar integrationsarbetet såväl som karriärvisualiseringen redan i skolåldern, då alla mellanstadiebarn i Bergsjön ges tillgång till vad staden Göteborg har att erbjuda och således också ges utrymme för framtidsdrömmarna.

Det jag vill säga är att om vi ska lyckas förvandla de dystra stadsdelarnas statistik och problematik till framåtanda och blomstrande ekonomi, så lär det inte räcka med att skapa den uppmuntrande stadsdelen. Stadsdelen behöver ingå i den välkomnande staden. Individerna behöver känna sin rätt till staden. Gör hon det kan hon nog också vara del i att förvandla miljonprojektets miljonproblematik till framtidens miljonmöjlighet.



Kapitel 4. Integrationspolitiska aspekter på förslaget om nystartszoner

Andreas Johansson Heinö är statsvetare och disputerade 2009 på avhandlingen *Hur mycket mångfald tål demokratin? Demokratiska dilemman i ett mångkulturellt Sverige*. Han är för närvarande anställd vid Göteborgs universitet som forskare och lärare.

Integrationsbegreppet är som bekant omdiskuterat och definieras alltför sällan. Jag har i andra sammanhang argumenterat för att termer som assimilation och jämlikhet ofta är mer användbara för klargöra positionerna i integrationsdebatten.¹ I Sverige dominerar ett starkt jämlikhetsperspektiv kring integrationsfrågorna. Integration mäts exempelvis oftast genom jämförelser på aggregerad nivå där idealet är att etnicitet, kultur och religion inte får samvariera med sociala, ekonomiska och politiska faktorer. Så fort en sådan samvariation förekommer är chansen stor att någon definierar det som ett integrationsproblem.

Vad som ofta glöms bort är att denna problembeskrivning vilar på en normativ grund. Alltför lite kraft har ägnats åt att diskutera integrationens gränser. Hur ser exempelvis relationen mellan arbete och boende ut? Är en individ integrerad om han eller hon har ett välbetalt arbete även om personen väljer att bo i ett kvarter där flertalet har samma kulturella bakgrund, eller är detta fortfarande ett exempel på bostadssegregation och därmed också ett integrationsproblem?

Frågan om ekonomiska frizoner aktualiserar just denna spänning. Grundtanken i förslaget är att skapa förbättrad ekonomisk utveckling i invandrarstäta stadsdelar med omfattande utanförskap, inte främst genom ökad rörlighet av arbetskraft utan genom att fler företag och anställningar ska skapas inom stadsdelen.²

1. Johansson Heinö (2011), jfr Beckman (2011)

2. Zenou (2011)

Jag har här valt att belysa förslaget om ekonomiska frizoner, eller nystartzoner, för att använda samma term som den borgerliga regeringen har valt, ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Det innebär att mina slutsatser inte vilar på någon bedömning av de eventuella närings-, finans- eller arbetsmarknadspolitiska aspekterna av förslaget. Den fråga jag har ställt mig kan enkelt sammanfattas enligt följande: Vilka möjliga konsekvenser skulle införandet av nystartzoner ha för integrationen av invandrare, dels lokalt i de berörda regionerna, dels i Sverige som helhet?

Min slutsats är att det finns uppenbara risker med ett system med nystartzoner, ur integrationssynpunkt. Det innebär emellertid inte att jag ställer mig helt avvisande till förslaget, men jag ser ett värde i att dels synliggöra de tänkbara negativa effekterna, dels lyfta fram några alternativa synpunkter kring utformningen.

Varför ett integrationsperspektiv?

En första tänkbar kritisk invändning mot min slutsats bör direkt bemötas: I vilken mån är denna endast en konsekvens av det perspektiv som jag har valt? Ingenstans i regeringens direktiv till utredaren beskrivs ju förslaget om nystartzoner som en integrationspolitisk åtgärd. Tillskriver inte jag med valet av ett integrationsperspektiv förslaget en normativ laddning som det saknar?

Men kopplingen till integrationspolitiken är ofrånkomlig. Det begrepp regeringen använder

för att motivera systemet är utanförskap, vilket i den svenska debatten har fått en laddning som tydligt associerar till invandrartäta områden. Även om förslaget utarbetats inom finansdepartementet presenterades det gemensamt av finans-, närings- och integrationsministern.³ Borgerliga debattörer och politiker som tidigare drivit frågan har undantagslöst talat om förslaget som en integrationsåtgärd.⁴ De stadsdelar som utpekats som potentiella mottagare när förslaget har exemplifierats – exempelvis Bergsjön i Göteborg, Rinkeby i Stockholm och Rosengård i Malmö – hör till de stadsdelar i Sverige som har högst andel utrikes födda bland invånarna.

Häri, menar jag, finns en stor fara med reformen. Den riskerar att, på goda grunder, komma att uppfattas som ännu en i en lång rad av integrationspolitiska åtgärder, riktad mot invandrargrupper/invandrartäta områden.⁵ Därmed förstärks bilden av att detta är grupper och områden som inte kan fungera utan särskilt stöd.

Fyra invändningar mot förslaget om nystartszoner

Varför är då detta problematiskt? Hur kan det vara fel att försöka förbättra situationen i områden som

3. Zenou (10 mars 2011)

4. se t ex Gür (1996) eller Jansson (2011)

5. jfr Madon (2010)

präglas av hög arbetslöshet och svag socioekonomisk utveckling? Jag har valt att lyfta fram fyra invändningar.

Det första problemet är att man genom att vidta särskilda åtgärder, eller vad som oundvikligen kommer att uppfattas som särskilda åtgärder riktade mot en partikulär grupp, befäster idén om att det behövs en särskild politik för invandrare. Denna föreställning om en mer eller mindre homogen invandrargrupp som har särskilda behov har legat som en våt filt över svensk integrationsdebatt ända sedan 1960-talet.

Här menar jag visserligen att regeringen trots allt har rört sig åt rätt håll. För femton år sedan hade ett förslag om frizoner riskerat att utformas just för invandrare som grupp. Nu utformas förslag med fokus på en viss typ av områden och de ekonomiska aktörer som där är verksamma. Det är en avgörande skillnad och gör att detta inte reservationslöst kan klassificeras som identitetspolitik. Om däremot andelen utrikes födda i ett område görs till urvalskriterium, vilket har föreslagits⁶ tangerar vi vad som är identitetspolitik. Oavsett vilket kommer det att krävas ett framgångsrikt pedagogiskt arbete för att frikoppla nystartszoner från just invandrapolitik, vilket jag inte är övertygad om att denna, eller någon annan regering, klarar av.

6. Jansson (2011).

Min andra invändning hänger ihop med den första och handlar om en bristande tydlighet vad gäller förklaringen till det utanförskap som nystartszonerna ska lösa. Bakom idén om att det behövs särskilda åtgärder i en viss typ av områden vilar, förhoppningsvis, också en analys som säger att dessa områden har särskilda problem. Men hur ser den analysen ut? Är det brister hos invånarna i dessa stadsdelar – som alltså till stor del är invandrare – eller finns bristerna på systemnivå? Om bristerna finns på systemnivå, varför ska inte samma åtgärder vidtas över hela landet? Om bristerna är särskilt kopplade till invandratäta områden, innebär detta då ett erkännande av att den generella svenska politiken är otillräcklig för att hantera den invandring vi har?

Lösningen är förstås inte att förneka spänningen mellan invandring och den svenska ekonomiska modellen. Men regeringen riskerar att i förlängningen öppna upp för attacker dels från Sverigedemokrater som gör samma analys men hellre vill stoppa invandringen än reformera arbetsmarknaden, dels från vänsteroppositionen som kan hävda att borgerligheten använder utsatta områden som hävstång för att driva igenom ideologiskt motiverade reformer i större skala. Hur kan man bemöta kritiken från vänster utan att samtidigt ge Sverigedemokraterna rätt i sin analys gällande konflikten mellan invandrings- och välfärdspolitik?

En tredje invändning handlar om negativa effekter som kan uppstå för arbetstagare och företagare

inom frizonerna, vad gäller förstärkning av negativa stereotyper och ifrågasättande av huruvida detta är »riktiga« jobb eller »riktiga« företag som är beroende av skattelättnader. Värdet av positiva självbilder bör inte underskattas. Samtidigt vore det dumt att överdriva riskerna med detta, särskilt i relation till nyttan av fler arbetstillfällen och fler företag, givet att de förväntade önskvärda effekterna realiserats.

En fjärde invändning gäller risken för att begränsade åtgärder av denna sort på längre sikt kan stå i vägen för nödvändiga reformer. Om det genom åtgärder med jämförelsevis låg kostnad, både politiskt och ekonomiskt, går att åstadkomma positiva tendenser i de allra svagaste områdena kan man tänka sig att incitamenten för de politiska aktörerna att driva igenom mer långsiktiga, men också mer krävande, reformer av svensk arbetsmarknad minskar ytterligare.

Avvägningar vid utformningen av frizoner

Givet dessa invändningar, hur kan systemet med frizoner utformas för att göra så stor nytta och så liten skada som möjligt, vad avser integrationen? En nyckelfråga gäller avgränsningen av frizonerna.

Förenklat kan man urskilja två tänkbara modeller. Den första, vilken givet utredningsdirektiven helt uppenbart är den som regeringen föreställer sig, innebär att staten utifrån en lista av, på

förhand, definierade kriterier väljer ut ett begränsat antal stadsdelar där reformen prövas. För detta krävs, som också uttrycks i direktivet, »tydliga och välgenomtänkta regler för avgränsning av zonerna»⁷. Den uppenbara baksidan av detta är att det förmodligen kommer att krävas en omfattande byråkratisk apparat för att garantera att systemet nyttjas som avsett. Till skillnad från de så kallade stödområden – nästan uteslutande kommuner i Norrlands inland, samt delar av Dalarna – som också har skattelättnader handlar det här om att dra skarpa skattegränser mellan närliggande områden, vilket torde vara betydligt mer vanskligt.

Den alternativa modellen vore att staten sätter upp de yttre gränserna för vilka reformer som är möjliga men att olika kommuner sedan själva kan välja i vilken utsträckning och i vilken omfattning man vill pröva projektet med frizoner. I en sådan lösning skulle kommunerna utgöra en naturlig avgränsning, även om det vore fullt möjligt för en kommun att låta endast en del av kommunen bli en frizon. En liknande modell har tidigare föreslagits av bland andra Thomas Gür.⁸ När Timbro våren 2011 återigen lyfte frågan om frizoner var det emellertid utifrån tanken att staten skulle välja ut lämpliga områden på basis av de redan existerande »lokala utvecklingsavtalen«. De områden som föreslogs i ett första skede var Rosengård, Rinkeby och Bergsjön.⁹

7. Regeringen, Finansdepartementet (2011), s.9

8. Gür (1996)

9. Jansson (2011)

Det är inte svårt att föreställa sig vilken av dessa modeller som politiskt är mest genomförbar. Att väsentligt utöka möjligheten för enskilda kommuner att variera avseende exempelvis företagsvillkor skulle förmodligen väcka starka protester långt in även i den svenska borgerligheten. Men samtidigt måste frågan om den demokratiska legitimiteten väckas. Ska frizoner testas på kommunal eller till och med kommundelnivå bör det också finnas en demokratisk förankring hos invånarna. I vissa områden är detta säkerligen inget problem, exempelvis har man från Göteborgs sida tidigare förespråkat att Bergsjön ska få bli en frizon, men det kan inte tas för givet på förhand. Med kommuner som enheter, istället för stadsdelar, skulle också risken för stigmatisering i princip elimineras.

Men legitimitet behöver också vinnas från andra områden i Sverige. Inte minst regioner som stagnerat men som nu, på grund av fixeringen vid storstäderna, inte berörs i denna reform. Vi kan jämföra med ett land som Polen där systemet med frizoner framförallt har använts som ett regionalpolitiskt medel, har framgångsrikt använts som ett regionalpolitiskt medel.¹⁰ Det är inte svårt att tänka sig regioner i svensk glesbygd, som idag står utan skattelättnader, där en nystartszonsreform skulle gynnas av en nystartszonsreform.

Med de här resonemangen är vi tillbaka vid startpunkten. Varför associeras den här typen av åtgärder automatiskt med invandratäta områden?

10. Gwosdz et al. (2006)

Varför är det just i storstädernas ytterkantsområden som den ekonomiska integrationen/assimilationen har misslyckats? Och varför är det just där som den generella politiken behöver ersättas? Det krävs mer och bättre argument än de som har presenterats hittills för att övertyga om rationaliteten i detta.

Vad bör då en nystartszon innebära? I utredningsdirektivet betonas särskilt skattelättnader för företag. Detta får i sammanhanget ses som en begränsad åtgärd. Ett alternativ vore mer långtgående undantag från diverse regleringar på arbetsmarknaden vad gäller byråkrati, tillstånd, anställningsskydd etc. Här krävs en delikat avvägning – ju mindre innehåll som man fyller begreppet nystartszon med, desto mindre relevant är den kritik jag har lyft fram vad gäller associationer till särskild politik för invandrare. Men med ett begränsat innehåll är inte heller utsikterna för tydliga resultat lika goda. Höjs innehållet blir också insatserna högre.

Slutsatser

Den borgerliga regeringens integrationspolitik har sedan 2006 mycket tydligt fokuserat på arbete. Arbetslinjen har varit svaret även på integrationsfrågor, allt enligt övertygelsen att jobb leder till integration.

Å ena sidan kan det inte nog understrykas att det, utifrån en normativ utgångspunkt enligt vilken det är fullt tillräckligt att invandrare integreras

på arbetsmarknaden, är mycket positivt med borgerlighetens nyvunna fokus på ekonomisk integration. Hur och var individer bor, med vilka de bildar familj och i vilken grad de engagerar sig politiskt, religiöst eller i föreningslivet bör inte vara frågeställningar av intresse för en borgerlig regering. Integrationspolitiken kan därför begränsas till att undanröja hinder för invandras integration på arbetsmarknaden.

Samtidigt finns anledning att resa ett frågetecken här. Djävulen hittar vi som bekant oftast i detaljerna. Alltför ofta glider borgerliga politiker från att beskriva ekonomisk integration som ett mål i sig till att beskriva jobb som ett medel för integration. När förslaget om nystartzoner presenterades av Borg, Olofsson och Sabuni skrev de exempelvis att »jobb är den främsta vägen in i ett samhälle« och att »företagande och jobb är en nyckel till integration och tillväxt«¹¹. Här skulle behövas mer klargöranden. Är målet ekonomisk integration? I så fall är det inget problem med bostadssegregation och etnifiering av arbetsmarknaden, så länge som invandrare,, efter rimlig tid i Sverige, hamnar på ungefär samma sysselsättnings- och lönenivåer som genomsnittet bland befolkningen.

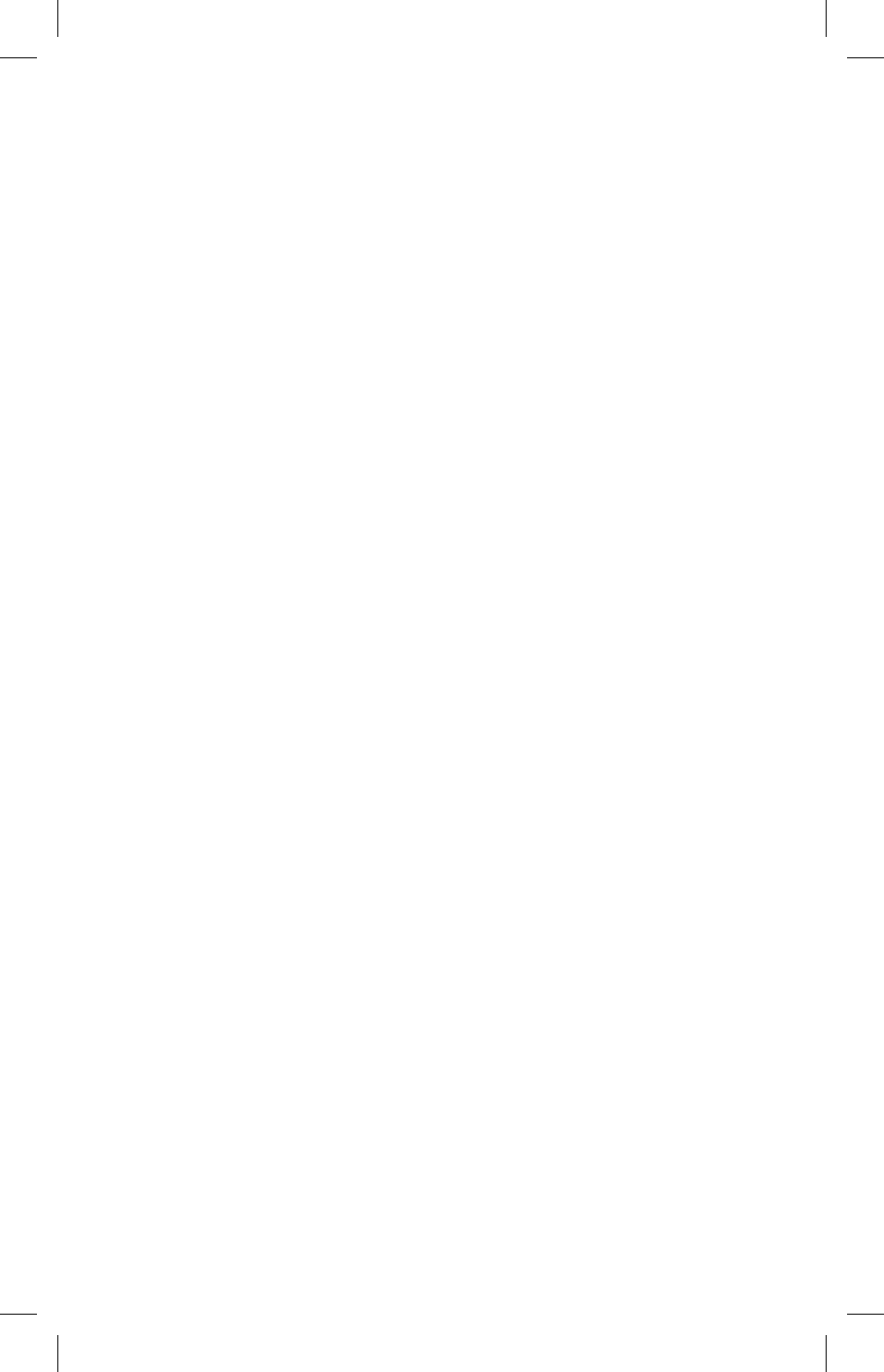
Om däremot jobb fortfarande ska betraktas som medel för ökad integration krävs att denna integration specificeras. Vad mer än ekonomisk assimilation är eftersträvanvärt? Hur hänger i så fall systemet med nystartzoner ihop med detta? Det

11. Borg, Olofsson och Ullenhag (2011)

grundläggande målet för politiken är avgörande för en utvärdering av dess funktion, men inom integrationspolitikens område är detta tyvärr svårt att genomföra, på grund av bristande definitioner.

Erfarenheterna av ekonomiska frizoner är blandade. Både anhängare och motståndare har exempel att välja bland som stöder respektive tes. Samtidigt ska man komma ihåg att variationen i utformning är stor. I endast ett fåtal länder har modellen använts i syfte att stärka företaget primärt i invandratäta regioner. Därför har jag ansett det motiverat att särskilt belysa de integrationspolitiska aspekterna av ett system med nystartszoner.

I sämsta fall uteblir de positiva effekterna och ännu en integrationspolitisk åtgärd kan avfärdas, dörren för fortsatta strukturella reformer förblir stängd medan regeringen har givit legitimitet åt dem som ser en olöslig konflikt mellan invandring och välfärd. I bästa fall kan reformen få de förväntade effekterna utan att förstärka bilden av att invandratäta regioner är beroende av särskilda politiska åtgärder för att fungera. I förlängningen kan då systemet med frizoner leda till reformer i bredare skala. Om regeringen dessutom förmår precisera innebörden i den eftersträvarvärda integrationen och specificera denna till just integration på arbetsmarknaden, är slutresultatet tveklöst positivt.





Kapitel 5. Kan nystartszoner motverka utanförskap?

Eskil Wadensjö är nationalekonom, professor vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Han är föreståndare för SULCIS (Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier). Han disputerade 1972 vid Lunds universitet på en avhandling om immigration och samhällsekonomi. Han forskar förutom om invandring och integration bland annat om arbetsmarknadspolitik och social- och avtalsförsäkringar. Han har gett ut stort antal böcker och artiklar.

Författaren vill tacka Pernilla Andersson Joona för värdefulla synpunkter på en tidigare version av det här kapitlet.

Andelen som är utanför arbetsmarknaden varierar starkt mellan olika kommuner i storstadsområdena och mellan olika stadsdelar i medelstora och större städer. I vissa kommuner och stadsdelar är förvärvsintensiteten mycket låg och i andra betydligt högre. Ofta är andelen utrikesfödda hög i de kommuner och stadsdelar som också har en hög andel utanför arbetskraften. Det pekar på att den låga sysselsättningsandelen till betydande del är ett problem vad gäller arbetsmarknadsintegrationen av utrikesfödda och till viss del också deras barn. Det finns en betydande enighet om att detta är ett mycket allvarligt problem och att det är viktigt att hitta medel som kan förbättra situationen och leda till att fler kommer i arbete. Det är då viktigt att välja medel som har tydliga positiva effekter och undvika åtgärder som inte har några påvisbara positiva effekter, men kräver resurser och kanske fördröjer introduktionen av mer effektiva åtgärder. När tveksamhet råder om vilka effekter en åtgärd har, är det viktigt att starta med en försöksverksamhet i mindre skala, utvärdera den noga och om resultaten är positiva sedan introducera den i större skala.

Varför nystartszoner?

Regeringen har tillsatt en utredning om nystartszoner i stadsdelar med utbrett utanförskap.¹ Förslaget är att utreda utformningen och urvalet av

1. Regeringen, Finansdepartementet (2011)

nystartszoner som ska ha lägre skattesatser och arbetsgivaravgifter i syfte att få fler mindre företag att etablera sig i områden där många är utanför arbetskraften. Den exakta utformningen av förslaget till en sådan politik är en av utredningens arbetsuppgifter. En bakomliggande förutsättning är att många, som nu är utanför arbetskraften, skulle ha haft arbete om det hade funnits fler arbetsplatser i stadsdelen (förortskommunen). En annan förutsättning är att subventionering under en viss tid leder till fler arbeten även på längre sikt. Det är inte säkert att dessa förutsättningar är uppfyllda. Jag ska här diskutera dessa förutsättningar.

Arbeta och bo i samma stadsdel eller kommun?

Bakom förslaget om nystartszoner finns ett antagande om att många inte har arbete därför att det finns stora avstånd mellan de stadsdelar där bostäderna finns och de stadsdelar där arbetsplatserna finns. Det kan kanske stämma i länder som USA och Frankrike, länder som redan har infört nystartszoner. I dessa länder är avstånden stora mellan förorter där det bor många som tillhör minoritetsgrupper (svarta, hispanics) eller som är utrikesfödda och de delar av samma städer där många arbetsplatser finns. Men stämmer det för Sverige? Mycket tyder på att så inte är fallet. I svensk statistik definierar vi lokala arbetsmarknader efter pendlingsområden. Pendlingen mellan kommuner och stadsdelar är mycket omfattande

i Sverige. Vi har stora lokala arbetsmarknadsregioner, som i regel omfattar många kommuner, mellan vilka alltså en betydande pendling sker.² Pendlingen över kommungränser har ökat markant under de senaste båda decennierna i Sverige. Det sker även en betydande pendling mellan de av SCB definierade lokala arbetsmarknaderna. Kortare eller längre arbetsresor är en mycket vanlig företeelse.

Låt oss som exempel på den omfattande pendlingen, ta en av de tre storstäderna, Malmö, den stad där den välkända stadsdelen Rosengården ligger tämligen nära centrum av staden. Malmö hade år 2009 en inpendling på 59127 personer och en utpendling på 26724 personer medan 89804 både bodde och arbetade i staden. Dessa tal avser endast pendlingen inom Sverige. Till detta kan läggas pendlingen mellan Malmö och Danmark (främst Köpenhamn) som främst går i riktning mot Danmark. De som bor i Malmö har en låg förvärvsintensitet³ (underskattad genom att de som bor i Malmö och arbetar i Danmark inte ingår), men det är inte så att det totala antalet arbetsplatser i Malmö kommun är lågt. Trots att det finns många arbetsplatser i Malmö är förvärvsintensiteten låg.

För att ytterligare illustrera detta ska vi se på uppgifter för vissa förortskommuner till Malmö

2. SCBb (2010)

3. Förvärvsintensiteten är beräknad för dem som är i åldern 20-64 år. En del av skillnaderna mellan kommuner kan hänföras till skillnader i ålderssammansättning mellan olika kommuner.

(och Lund) som har en mycket hög förvärvsintensitet, nämligen Lomma, Staffanstorps och Vellinge. För Staffanstorps är inpendlingen 3035 och utpendlingen 7830, medan antalet som både bor och arbetar i Staffanstorps är 2539. För Lomma är motsvarande tal 2706, 7545 och 2208 och för Vellinge 3092, 10452 och 4656. De flesta förortsbor i dessa tre kommuner som förvärvsarbetar, gör det inte i den kommun de bor i. Trots detta är alltså förvärvsintensiteten mycket hög i de tre kommunerna. Vi får en bild av Malmö storstadsområde som kännetecknas av mycket hög rörlighet mellan kommunerna (och säkert också mellan olika stadsdelar i Malmö). Det tyder på att problemet inte är avstånden mellan bostäder och arbetsplatser utan något annat.

Vi finner samma mönster för Stockholmsområdet. Majoriteten av dem som bor i kommuner med hög förvärvsintensitet som Ekerö, Danderyd, Lidingö, Sollentuna, Täby och Vallentuna arbetar inte i kommunen. Samma förhållande gäller också för dem som bor i kommuner med låg förvärvsintensitet som Botkyrka och Haninge. Platserna för boende och arbete sammanfaller inte.

Det finns alltså en mycket hög rörlighet inom storstadsområdena, här illustrerad av rörlighet mellan kommuner, men sådan rörlighet finns naturligtvis också inom olika stadsdelar i Malmö och Stockholm, och det finns ett liknande mönster i Göteborgsområdet. Det pekar på att andra faktorer har större betydelse för att förklara låg förvärvsintensitet i vissa storstadskommuner/

stadsdelar, som t.ex. diskriminering och eller att de kvalifikationer som de som söker arbete har inte alltid svarar mot de kvalifikationer som efterfrågas av arbetsgivarna.

Stöd till nya eller till redan existerande företag?

Om man nu trots allt skulle vilja införa stöd till sysselsättning genom sänkta skattesatser och arbetsgivaravgifter inom vissa zoner, hur skall då sådana system utformas? I det franska systemet ges endast stöd till företag som nyetableras inom zonen. Man kan fråga sig om det är en effektiv lösning. Expansion kan ske både genom nyetablering och genom att existerande företag expanderar. Det är möjligt att det i många fall kostar mindre i subventioner att få ett redan existerande företag att öka antalet anställda än vad det kostar att få samma effekt genom nyetablering. En neutral lösning mellan dessa båda expansionsformer är att ge subvention vid expansion oavsett hur den sker, något som brukar kallas »marginella sysselsättningsstöd« eller »marginella expansionsstöd«. Företagandets demografi är emellertid inte bara nyföretagande och expansion av existerande företag utan också personalminskningar eller nedläggningar av existerande företag.⁴ Att motverka personalneddragningar och nedläggningar skulle också kunna vara något som leder till högre

4. Se Brown, Haltiwanger och Lane (2006) för en intressant analys av olika typer av sysselsättningsförändringar på den amerikanska arbetsmarknaden där de använder sig av den i texten nämnda uppdelningen.

sysselsättning. Vi vet inte var en subventionskrona ger störst sysselsättningseffekt: stöd till start av nya företag, stöd till expansion av existerande företag eller stöd till existerande företag för att motverka neddragningar eller nedläggningar. Det pekar på att det finns anledning att pröva sig fram om man vill ge stöd till sysselsättning i arbetsplatser belägna i speciella stadsdelar/kommuner.

Egenföretagande – möjligheter och risker

Förslaget bygger på en förhoppning om att stödet ska leda till etablerandet av mindre företag – egenföretagande, om man med det inkluderar de företag som har några få anställda utöver ägaren. Större nyetableringar ska inte få stöd,, om man följer den modell som tillämpas i Frankrike. Tillväxten av sysselsättningen i ekonomin bygger också på fortlöpande nyetablering av företag där vissa växer och några få blir stora i varje kohort. Många nystartade företag har emellertid endast en kort levnadstid. Efter några år är många av de nystartade företagen inte kvar längre.

Företag som startas av utrikes födda anställer i hög utsträckning personer som är födda i samma land. Det ger en ökad sysselsättningseffekt för en grupp, som har en mycket besvärlig situation på den svenska arbetsmarknaden. En speciell fördel är att många av dem som arbetar i företag ägda av personer som är födda i samma land som de själva,

i sin tur startar egna företag.⁵ Arbete i ett mindre företag blir då en utbildning i att själv driva ett företag. Det blir uppstår en positiv spridningseffekt. Ett par nackdelar är att lönerna i dessa företag är låga och att få gå vidare till anställningar på andra delar av arbetsmarknaden.

Finns det då några problem med att stödja nyetablering av egenföretagare/småföretagare i områden där många har svårigheter i att hitta ett arbete? Ett problem är att företagen troligen kan komma att etableras i sektorer, som främst är inriktade på service och detaljhandel till dem som bor i området, och att de i en del fall kan komma att konkurrera ut företag som redan finns i området och som kanske skulle ha haft bättre förutsättningar att långsiktigt klara sig kvar. Ett generellt problem vid uppmuntran till egenföretagande är att många inte klarar sig utan lägger ner verksamheten efter en relativt kort tid, inte så få med stora skulder. Ett allmänt uppmuntrande av egenföretagande bör kombineras med kvalificerad rådgivning till dem som planerar att starta ett företag.

5. Se Andersson Joonas och Wadensjö (2009) för en analys. Skillnader är mycket stora mellan olika grupper av utrikesfödda i detta avseende.

Några slutsatser

Vilka slutsatser går det då att dra? En första slutsats är att den svenska arbetsmarknaden inte består av ett antal små arbetsmarknader begränsade till kommuner eller stadsdelar i de större städerna. Många bor i en kommun eller stadsdel och arbetar i en annan kommun eller stadsdel. Det kan finnas problem med bristande information om var de lediga platserna finns och med pendlingstider och pendlingskostnader. Det kan därför finnas anledning att se över om förändringar i Arbetsförmedlingens informationsinsatser och lokaltrafikens organisation och prissättning kan förbättra möjligheterna för dem som har svårigheter att hitta arbete inom närområdet. Strävan kan inte vara att alla ska arbeta och bo i samma stadsdel eller kommun.

En andra slutsats är att det behövs andra typer av insatser. Exempel på detta är utbildningsinsatser för att stärka meriterna för dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden. För dem som kommer från andra länder kan det till exempel vara fråga om svenskundervisning, kompletterande utbildning på olika nivåer och validering av utbildning förvärvat i ett annat land än Sverige. Intensifierade insatser från Arbetsförmedlingens sida kan också vara något som kan bidra till en bättre situation. Det kan också behövas insatser för att förbättra infrastrukturen i de områden som har låg förvärvsintensitet, t.ex. ökad satsning på skolorna i området och på olika aktiviteter för ungdomar.

Eskil Wadensjö

Sist men inte minst är det viktigt att på olika sätt motverka fördomar och olika former av diskriminering på arbets- och bostadsmarknaderna.





Kapitel 6. Frizoner i Sverige?

Antoinette Hetzler är senior professor i sociologi vid Lunds universitet och en av landets främsta experter på socialpolitik och det svenska välfärdssamhället. Hon har forskat om socialförsäkringssystemets funktionssätt sedan slutet av 1970-talet, implementeringsforskning och sociala rättigheter. Hennes pågående forskning är om »Konflikt i Skolan.«

Idén om ekonomiska frizoner, på engelska *enterprise zones*, EZs, kommer ursprungligen från den brittiske professorn i samhällsplanering Peter Hall, som 1977 förde fram frizoner som en sista desperat åtgärd efter att alla andra åtgärder mot den ökande arbetslösheten misslyckats. Syftet med frizonerna, som för övrigt enligt Hall bara skulle användas i begränsad omfattning, var att genom ekonomiska investeringar vända utvecklingen i slumområden. Zonerna skulle vara befriade från ekonomiska regleringar och praktiskt taget alla skatter.¹ Det som således uppkom som en sista chansning för ett Storbritannien i kris, har nu plötsligt dykt upp i Sverige som en möjlig räddningsinsats för invandratäta områden.

Områden med hög arbetslöshet i Sverige är som regel också områden med en hög andel invandrare. Dessa områden präglas förutom av arbetslöshet också av bostadssegregation och omfattande socialbidragsberoende, alla typiska effekter av misslyckad integration av invandrare i samhället. Ekonomiska frizoner som syftar till att minska arbetslösheten genom att underlätta för företagande och därmed skapa arbetstillfällen, måste således också beakta integrationsmisslyckandena för att lyckas vända den nedåtgående spiralen, och samtidigt bemöta dess olika uttryck – missnöjet bland andragenerationsinvandrare och ilskan gentemot majoritetskulturen.

1. Boarnet (2001)

Efter en kort genomgång av erfarenheterna av ekonomiska frizoner i Kalifornien ska jag i det följande behandla begreppet *utanförskap* och kopplingen till införandet av frizoner i Sverige. Jag presenterar en modell som kopplar samman begreppen *svag* och *utsatt* i ett försök att fånga in såväl individens situation som samhällsprocesserna, med syftet att illustrera integrationsproblematiken i utsatta områden. Jag hittar utanförskap, marginalisering, i modellen i situationer där individer varit kvar i ett område en längre tid, inte kunnat knyta an till majoritetskulturen men inte heller bibehållit banden till ursprungskulturen. Jag kommenterar erfarenheterna av segregering i amerikanska storstäder och återkopplar till de ekonomiska frizonernas potential att ta hand om både hög arbetslöshet och misslyckad integration. I en avslutande reflektion diskuterar jag om frizoner är en adekvat metod för att lösa den här typen av problem.

Kaliforniska erfarenheter

År 2011 låg 16 av 20 i USA identifierade utsatta områden med över 25 000 invånare i delstaten Kalifornien.² Yuba Sutter-området i Kalifornien är ett av dessa områden och är en enterprise zone, en ekonomisk frizon, sedan 1986. Den nuvarande frizonsperioden ska pågå till 2021. Delstaten Kalifornien är emellertid i dagsläget närmast bank-

2. Associated Press (2011) Indexet, som rangordnar amerikanska kommuner (counties) bygger på en sammanställning av statistik rörande arbetslöshet, konkurser och utmätning av bostadshus.

rutt och guvernören, demokraten Jerry Brown, vill eliminera samtliga delstatens frizoner. Enligt guvernören har frizonerna, med bland annat skattelättnader för företag och lönesubventioner till nyanställningar, misslyckats; de är inte effektiva och de bidrar inte till ökad sysselsättning som avsett.

Yuba-Sutter Enterprise Zone har uttryckt missnöje över guvernör Browns förslag genom dess chef Mary Hansen. Hon hänvisar till forskning som visar att frizoner bidragit till minskad fattigdom och arbetslöshet och höjda löner. Hushållens disponibla inkomster har ökat, liksom privata investeringar i områdena.³

California Budget Project (CBP)⁴ menar att frizoner inte levererat det som förväntades av dem, samtidigt som frizonsprogrammet kostar de kaliforniska skattebetalarna stora summor varje år. Skattelättnaderna, menar CBP, kidnappas av storföretag som flyttar verksamheter från område till område i syfte att sänka arbetskraftskostnaderna. Det som är en fördel för ett område blir en förlust för att annat, och det saknas långsiktiga stimulanser till ökade lokala investeringar. CBP hänvisar till en omfattande forskningsrapport från en oberoende tankesmedja, Public Policy Institute of California, som behandlar trender när det gäller nyanställning

3. Hansen (2011)

4. California Budget Project är en icke-vinstdrivande, partipolitiskt obunden organisation som producerar oberoende ekonomisk och policyanalys. CBP har målet att förbättra politiken som påverkar ekonomiskt och socialt välbefinnande för låg- och medelinkomsttagare i Kalifornien.

i frizoner under perioden 1992 till 2004 och som kommer till slutsatsen att »on average, enterprise zones have no effect on business creation or job growth«. ⁵

Forskare och politiker som stöder frizonsprogrammet medger att frizonerna i och för sig inte skapar genomgripande förändringsprocesser, men att de – som bäst – fungerat som katalysatorer och fokuserat uppmärksamheten på behovet av ekonomisk utveckling i vissa områden. ⁶

Min uppfattning, baserat på utvärderingar av de kaliforniska erfarenheterna, är att de förväntade positiva effekterna av ekonomiska frizoner i huvudsak uteblivit. Det är därför svårt att acceptera de föreslagna svenska nystartszonerna med de amerikanska *enterprise zones* som förebilder.

Utanförskap

Ekonomiska frizoner innebär att olika skattelättnader och företagsreformer införs i socialt utsatta områden i syfte att »sätta fart« på tillväxten i området genom att stimulera till privata investeringar, öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. ⁷ Det impliceras således ett kausalt samband mellan etablering av ekonomiska frizoner i ett område och

5. Kolko och Neumark (revised 2010). Kolko och Neumark påpekar också utifrån deras forskning att frizonsprogrammet inte hade någon effekt på anställningar i låglöneindustrier eller i tillverkningsindustrin (s.17). Författarna menar att andra undersökningar har metodologiska brister (s. 1-4).

6. Bradshaw (2006) s.2

7. Jansson (2011), s. 1, 23.

en minskning av utanförskapet i området där. Det framstår således som av avgörande betydelse för diskussionen omav den här typen av reformer, att begreppet »utanförskap« diskuteras och definieras bortom den politiska retorikens behov. Jansson (2011) gör en entydig uppdelning i en debattbok utgiven av Timbro; man befinner sig i utanförskap om man inte kan klara den egna försörjningen, om man för sin försörjning behöver någon form av bidrag. Med andra ord, har man bara ett jobb slipper man utanförskapet. Detta är naturligtvis en snäv och synnerligen förenklad syn på utanförskap. Det leder till att utanförskap lokaliseras till områden med hög arbetslöshet, och i en näraliggande förlängning likställs utanförskap med bristande integration av invandrare på arbetsmarknaden och i samhället.

Förvisso är integration av invandrare på den svenska arbetsmarknaden ett stort problem. Men är problemen större än de som gäller den höga, och stigande, arbetslösheten bland unga svenskar, eller den höga sjukskrivningsfrekvensen bland kvinnor? Båda dessa grupper, arbetslösa unga och sjukskrivna kvinnor, står på kort eller lång sikt utanför arbetsmarknaden, men deras situation beskrivs inte i termer av utanförskap. Det finns, och har funnits, ett antal åtgärder i syfte att stimulera självförsörjningen i dessa grupper, såsom instegsjobb, ungdomsgarantin och 55 plus, men de har aldrig omfattats av frizonsresonemanget eftersom unga och kvinnor svårligen låter sig definieras i termer av geografiska områden.

Det är just den geografiska avgränsningen som skiljer frizonerna från andra gruppriktade insatser och åtgärds paket mot arbetslöshet och utanförskap. Det är först när utanförskap samlas inom ett avgränsat geografiskt, utsatt område som jobbskapande insatser tar sig formen av frizoner. I stället för att, som man vanligen resonerar, de arbetslösa ska flytta till platser eller orter där arbetstillfällena finns, ska frizonerna skapa arbetstillfällen där de arbetslösa bor med hjälp av skattelättnader och partiell avreglering av arbetsmarknaden. Arbetslösheten blir med andra ord avindividualiserad, insatserna riktas mot området där individerna bor.

Detta är idéer som på många sätt går på tvärs emot traditionella svenska tänkesätt när det gäller insatser i syfte att förbättra för medborgarna, socialt och ekonomiskt. Ekonomiska frizoner, som enligt förslaget ska riktas mot utsatta, invandrantäta områden, riskerar att förstärka bostadssegregationen och därmed, på både kort och lång sikt, försvåra integrationen av invandrare i det svenska samhället – även för de som eventuellt får ett jobb till följd av frizonsreformerna. Fokus ligger uteslutande på ekonomisk integration, inte på kulturell, och man riskerar genom frizonsreformen att skapa speciella samhällen i samhället.⁸ Tanken att man genom frizonerna vill isolera problemområdena och undvika att arbetslösa invandrare konkurrerar

8. Glaeser (1997), Federal Reserve Bank of Boston menar att »enterprise zones, which are currently in vogue, might slow what has been, for other ethnic groups, the process of neighborhood exodus and evolution«.

om jobb på den öppna arbetsmarknaden är knappast osökt.

Jag återkommer till frågan om ekonomisk och kulturell integration, men jag vill först diskutera två begrepp som jag använt i min tidigare forskning om långtidssjukskrivning och långtidarbetslöshet, och som kan bidra till analysen av frizonsprogrammet.

Svag och utsatt

Vi talar gärna om områden i termer av »svaga« och »utsatta«, men vi inser självfallet att det inte är själva området som är svagt eller utsatt, utan individerna i området. Jag vill dessutom terminologiskt differentiera mellan begreppen svag respektive utsatt. Svag ska uppfattas som resurssvag, i den meningen att den som är svag inte kan handskas med plötsliga, genomgripande eller dramatiska förändringar av livssituationen till det sämre. Utsatt är den som löper större risk för att bli föremål för sådana förändringar. Den som är svag är sålunda också i viss mening utsatt, medan den som är utsatt inte nödvändigtvis är svag.

Att i denna mening svaga individer kan kategoriseras i svaga grupper hänger samman med att resurser i detta sammanhang – social and ekonomisk trygghet, humankapital och självförtroende – fördelas på ett sätt som är systematiskt ojämnt. Individuella förhållanden har ofta strukturell bakgrund. Men också utsatthet, som är en mera omedelbar konsekvens av strukturella förhållanden, är

systematisk, så att utsatta individer formar grupper.

Invandrare som nyligen kommit till sitt nya land befinner sig av naturliga skäl i en utsatt position, av naturliga skäl, och känner sig också, som regel, svaga och utsatta i det samhälle de valt som till sin nya hemvist. Ett flertal faktorer bidrar till att i varierande grad ställa den nyanlände inför en svårbemästrad situation – språket är oftast en sådan faktor, liksom utbildning som inte varit anpassad till, och eller inte erkänns i det nya landet, samt brist på relevant arbetslivserfarenhet; det svenska arbetslivet är mycket speciellt och ställer höga krav på anpassning. Med hjälp av figur 6.1 kan riskerna för utslagning illustreras, i relation till varierande grader av utsatthet och styrka, individuellt och socialt. Risken för utslagning är sålunda störst bland svaga grupper eller individer som också är utsatta för olika sociala och/eller ekonomiska svårigheter, medan individer som är resursstarka, och därmed sällan befinner sig i en utsatt position, löper liten risk att marginaliseras eller slås ut.

Detta är naturligtvis inga nya tankegångar. Det nya är att använda modellen i relation till en integrationsproblematik, där de bägge axlarna kan illustrera olika grader av integration, såväl ur ett individuellt som ur ett samhällsperspektiv. Jag måste dock göra klart att invandrarens klassiska utsatthet, att inte ha ett jobb och att vara försörjd genom olika former av bidrag, inte i sig innebär utslagning och utanförskap. Utslagning blir det först när det tillståndet blivit mer eller mindre permanent, och den kulturella integrationen i form

av utbildning och starka nätverk som inkluderar majoritetskulturen och/eller den ursprungliga kulturen uteblivit.

Ekonomisk integration handlar om att skapa varaktig koppling mellan olika minoritetsgrupper och arbetslivet, och därmed en hållbar självförsörjning genom eget arbete. Det är fråga om en process, och graden av integration följer den vertikala axeln Utsatt—Inte utsatt. Kulturell integration, å andra sidan, handlar om grundläggande normer och värden som omfattas av majoritetskulturen, och i vilken grad invandraren släpps in i den värdegemenskapen och vill anamma den. Med andra ord, finns det i det stora samhället en acceptans för minoritetsgrupper och minoritetskulturer med avvikande normer och värderingar? Och, på samma sätt, finns det hos enskilda och grupper av invandrare en önskan, en beredskap, att försöka anpassa de egna värdesystemen och göra dem kompatibla med majoritetsgruppens? Den glidande skala som svaren på dessa frågor samlas längs presenteras i modellen av den horisontella axeln Svag — Stark.

Det är självfallet enklare, och mer tillförlitligt, att mäta ekonomisk integration, och det är uppenbart att man kan uppnå en övertygande grad av ekonomisk integration utan att ens beakta behovet av kulturell integration. I diskussionen om utanförskap måste man emellertid beakta båda dessa dimensioner av integration, och man måste se och värdera dem var för sig, såväl som bägge i samspel. Kulturell integration brukar betecknas som

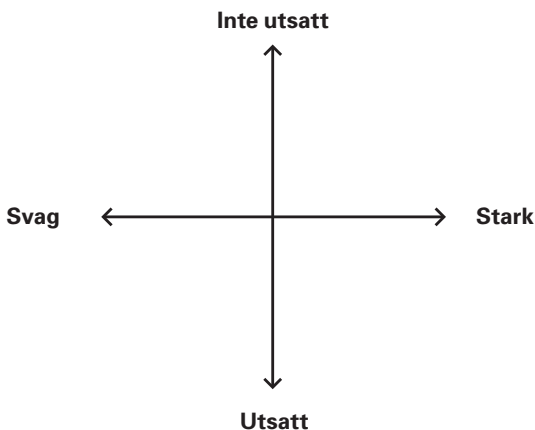
direkt integration. Den ekonomiska integrationen som förutsätter inträde på arbetsmarknaden kallas betecknande nog indirekt integration.

Zenou (2008)⁹ skiljer mellan två olika uttryck för statlig diversifieringspolitik. Dels assimilering, tydligast exemplifierat av Frankrike, dels integration, som i till exempel Sverige och Storbritannien. Det är med andra ord så att enskilda staters politik spelar en avgörande roll för om målet är att invandraren skyndsamt assimileras och blir en del av majoritetskulturen med dess främmande normer och värderingar, eller om det är den direkta, kulturella integrationen och därmed ett mångkulturellt samhälle som föredras. I båda fallen blir invandrarens eget ställningstagande om huruvida han eller hon önskar behålla banden till sin ursprungliga kultur tillsammans med majoritetskulturen, eller om det uppfattas som mest attraktivt att sugas upp i majoritetssamhället fullt ut.

Modellen i Figur 6.1 kan, menar jag, med fördel utvecklas till att också illustrera Berrys teori om invandrarens tvådimensionella identitet, i förhållande till dels majoritetskulturen, dels minoritets-, eller den ursprungliga kulturen. Zenou formulerar, med utgångspunkt i Berrys teori, fyra kulturella identiteter, *assimilation*, *integration*, *separatism* och *marginalisering*. Assimilationsidentiteten har en stark anknytning till majoritetskulturen och en svag koppling till den egna ursprungskulturen; integrationsidentiteten har starka band till såväl

9. Zenou (2008)

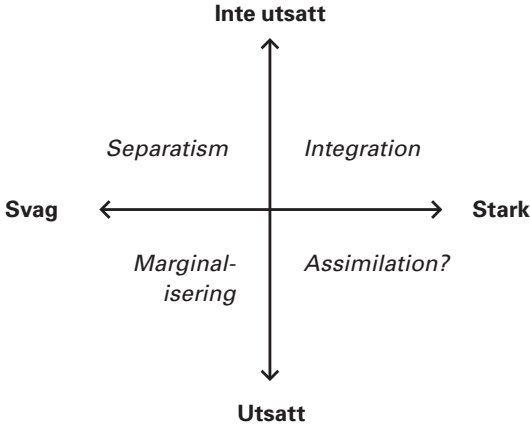
Figur 6.1. Kulturell och ekonomisk integration.



den egna kulturen som majoritetskulturen; separatismidentiteten har svag anknytning till majoritetskulturen och stark koppling till ursprungskulturen; marginaliseringsidentiteten har svaga kopplingar till både den egna och majoritetens kultur och kan uppfattas som liktydigt med utanförskap. Jag har placerat in de fyra identitetstyperna i de fyra fälten som skapas av Svag—Stark- och Utsatt—Inte utsatt-axlarna.

Gruppen som hamnar i »marginalisering«, utanförskap, är individer som inte accepterar de värden och normer som är förhärskande i majoritetskulturen, och inte heller deras egen ursprungskultur. Detta är en svag identitet som snabbt kan

Figur 6.2. Identitetstyper



utveckla en fientlig hållning till majoritetskulturen. Gruppen är också utsatt i förhållande till arbetsmarknaden. I min modell finns, i förhållande till invandrare, den mest framgångsrika positionen i integrationsrutan, som emellertid förutsätter starka individer i en fördelaktig position. Resultatet av en nationell assimilationsstrategi, det som ovan kallas assimilationsidentiteten, har i modellen placerats i rutan Stark/Utsatt, men kan självfallet också tänkas glida över i Svag/Utsatt-rutan. Ett förnekande av ursprungskulturen medför ofta en motreaktion i form av dold diskriminering och svag identitet, varvid man kan lätt faller tillbaka in i en utsatt situation och därmed en svagare känsla av eget värde.

Segregering i storstäderna

I Sveriges tre största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö i första hand, men också ett antal mindre städer, har finns områden med en hög koncentration av marginaliserade, utslagna eller på andra sätt underprivilegierade individer. Redan i den tidiga urbaniseringsprocessen uppstod sådana områden, men utvecklingen motverkades till viss del s av att det fanns gott om arbetstillfällen. Idag är det i första hand invandrare som står för utanförskapet och som samlas i speciella bostadsområden och stadsdelar, delvis som en följd av den förda integrationspolitiken, delvis också som resultat av fria val.

Invandrarområden anses, med stöd i forskningen¹⁰, vanligen vara fördelaktiga, eller i alla händelser inte till förfång, för första generationens invandrare. Men för senare generationers invandrare, om de bor kvar i de områden dit föräldrar eller mor- och farföräldrar sökte sig, har områden en negativ inverkan på den individuella utvecklingen och individens livschanser.¹¹ Studier av skillnaderna mellan första och senare generationers invandrades segregationsmönster ger viktiga pusselbitar för en förståelse av hur och varför invandrarområden uppstår och varför andragenerationsinvandrare som är kvar i samma områden far illa. För första generationens invandrare ger bildningen bildandet av invandrarområden klara

10. Cutler, Glaeser, and Vidgor (2005)

11. Glaeser (1997)

fördelar till följd av de sociala nätverken som underlättar anpassningen till en ny kultur och miljö, och områdena skyddar invandrarna från det omgivande samhällets negativa reaktioner – främlingsfientligheten – som närmast regelmässigt förekommer i en eller annan form. För den andra generation segregerade invandrare vänds dessa fördelar till nackdelar; som barn förnekas de möjligheten till kontakter med den stora världen, med nya och kulturöverskridande nätverk och information som skulle göra både individen och samhället rikare och starkare. De negativa effekterna förstärks ytterligare av att de starkaste »dugligaste« urt invandrargruppen förmår att resa sig över områdenas begränsningar och lämnar det för majoritetssamhället, varigenom situationen för de som är kvar blir ännu mer hopplös. Det kan ta cirka 30 år för ett dynamiskt invandrarområde att förvandlas till en isolerad ö av utanförskap i också de mest framgångsrika urbana samhällen.¹²

Om vi applicerar detta resonemang på modellen ovan verkar det rimligt att förlägga den första generationens invandrare, med deras deras separatistiska identitet, i rutan som definieras som svag, men inte utsatt, och på väg mot integration. Deras barn, däremot, som förvägrats kontakt med majoritetskulturen och samtidigt ofta förnekar den äldre generations kultur, riskerar att hamna i marginaliseringsrutan, en utsatt grupp som dessutom är svag.

12. Glaeser (1997)

I svarta ghetton i USA saknas helt kopplingar till det gemensamma samhället och till vanliga jobb, invånarna saknar kontakter med framgångsrika vita och svarta medborgare, en situation som får konsekvenser i form av ökad brottslighet, oordning och social stress.

Ekonomisk integration är ett uttalat mål i de ursprungliga argumenten för införandet av ekonomiska frizoner, där betoningen på att minska arbetslösheten i de aktuella områdena var tydlig. Men de omfattande erfarenheterna från USA, där delstaten Kalifornien haft ekonomiska frizoner sedan 1986, uppvisar inte den förväntade minskningen av arbetslösheten. I relation till modellen i figur 6.2 kan man uttrycka det som att åtgärderna inom ramen för frizonsstrategin inte flyttar vare sig individer eller samhällen från Utsatt till Inte utsatt. Frizoner i områden som också uppvisar betydande integrationsproblem måste kombinera ansatser till ekonomisk integration med kulturell integration, vilket i modellen representeras av den glidande skalan från Svag till Stark. För att uppnå integration måste individen med bibehållande av den egna ursprungskulturen också acceptera majoritetskulturen, samtidigt som samhället måste acceptera , och sträva mot , en diversifiering av kulturen och samhället. , Ddet vill säga att individerna måste ges möjlighet att tillägna sig och utveckla båda kulturen som en del av sin identitet.

Men risken är överhängande att frizonerna försvårar för invandrare att lämna invandrarområden, att de bidrar till att förstärka segregationen och

därmed invandrarsamhällets isolering gentemot majoritetssamhället. Resultatet kan bli förstärkt utanförskap.

Slutsats och kommentarer

Det är tveksamt om ekonomiska frizoner kan bli ett effektivt medel att öka investeringarna och minska arbetslösheten i svenska utsatta områden som präglas av misslyckadt integration – och då menar vi i första hand stadsdelar och områden med en hög koncentration av invandrare.

Frizonsprogrammen, som har siktet inställt på invandrartäta områden, måste lägga lika mycket energi på den kulturella som den ekonomiska integrationen. I Frankrike, där man 2005 genomlevde våldsamma demonstrationer av upploppskaraktär i utsatta stadsdelar, ändrade man strategi, från att lägga allt krut på att öka antalet arbetstillfällen i de utsatta områdena, till att kartlägga problemen utifrån invånarnas subjektiva upplevelser och utifrån det som då framkom utveckla starkare medierande resurser¹³. En policy som är inriktad på medierande resurser, det vill säga bland annat sociala nätverk, social funktionsförmåga och arbetsmotivation, skulle, om den kombineras med kulturell integration i ett frizonsprogram, vara intressant att studera; är det möjligt att arbeta aktivt och målmedvetet med både ekonomisk och

13. Ekberg (1995)

kulturell integration i ett system som bygger på en strikt ekonomisk rationalitet?

Det största problemet med invandrarområden är att individer stängs inne i ett bostadsområde med få möjligheter till utveckling och med negativa följderna är negativa för individerna. Risken är att ekonomiska frizoner av klassiskt snitt förstärker den situationen, eller åtminstone inte bidrar till dess lösning. Ekonomiska frizoner måste kunna attrahera seriösa företag som är beredda att också bidra till kulturell integration genom att erbjuda också arbetsökande från andra områden anställning. Företagsetableringen i frizonen får inte bli en isolerad insats utan måste anknyta till världen utanför.

Med andra ord måste frizonstanken utvecklas mot bakgrund av gjorda erfarenheter och höjda ambitionsnivåer. Missbruk av frizonerna i Kalifornien bottnade i brister när det gällde översyn och tillsyn. Företagen får inte använda frizonerna för att sänka löne- och produktionskostnader, och det måste också finnas kontrollmekanismer som tillser att de som anställs har rimliga förutsättningar att klara av jobbet i enlighet med programmets riktlinjer också på lång sikt, i enlighet med programmets riktlinjer. Övertron på marknadens allena saliggörande inverkan på krisområden bidrog i Kalifornien sannolikt till att reglering och utvärdering var outvecklad. I Sverige finns möjligen förutsättningar för något bättre planläggning och genomförande, men jag tror att medvetenheten när det gäller vikten av kulturell integration och av medierande resurser är alltför begränsad.

I ett avseende instämmer jag emellertid med Peter Hall – ekonomiska frizoner ska införas i begränsad skala under begränsad tid, och bara när alla andra möjligheter att lösa problemen uttömts.



Kapitel 7. Långsiktiga politiska problem med ekonomiska frizoner

Peter Santesson är doktor i statsvetenskap och ansvarig för reformstrategier vid den marknadsliberala tankesmedjan Timbro. Han bor i Stockholm och disputerade 2003 på en avhandling om symbolpolitik. Han har forskat om svårigheterna med att reformera välfärdsstater och är redaktör för *Reform – Förändring och tröghet i välfärdsstaterna* (Norstedts) och senast *Fem reformer som inte kostar en spänn* (Timbro).

Regeringen tillsatte i mars 2011 en särskild utredare med uppdrag att ta fram ett förslag på ekonomiska frizoner, i direktivet (dir. 2011:18) kallat för nystartszoner. Olika varianter av ekonomiska frizoner, lokalt avgränsade skatte- och regellättnader i socioekonomiskt särskilt utsatta områden, förekommer redan i ett antal länder, exempelvis USA, Frankrike och Storbritannien. I denna PM skisserar jag tänkbara politiska svårigheter som kan uppstå i samband med ett svenskt försök att införa sådana zoner. Ekonomiska frizoner kan utformas på många sätt. Som utgångspunkt för analysen används kommittédirektivet, som ger en fingerledning om hur förslaget kan tänkas utformas.

Slutsatsen av analysen är att ett krav på kommunala motprestationer är centralt för en frizonsreform. Krav på motprestationer minskar de politiska svårigheterna att i framtiden kunna ompröva frizonsstatusen för områden, och torde dessutom förstärka effekten av reformen.

Hur kan svenska ekonomiska frizoner förväntas bli utformade?

Vad är det för typer av lättnader som skulle kunna komma i fråga för ett svenskt frizonsförsök? Direktivet ställer utom tvekan att regeringen huvudsakligen fokuserar på skattelättnader för företag.

Även om utredaren bedömer att det är lämpligare med ett stöd utanför skattesystemet, ska förslag lämnas på lättnader inom skattesystemet. ...

Utgångspunkten är att skattelättnaderna inom zonerna ska ges på företagsnivå.¹

De typer av skattelättnader som nämns är »hel eller delvis befrielse från eller nedsättning av bolagsskatten, socialavgifterna och fastighetsskatten.«²

Att dela ut statliga skattelättnader väcker rättsstatliga frågor om neutralitet och likabehandling. Kommittédirektivet signalerar medvetenhet om problemet och begär »tydliga och väl genomtänkta regler för avgränsning av zonerna«.³ Av direktivet framgår också att kriterierna torde handla om olika mått på utanförskap (arbetslöshet, andel socialbidragstagare osv.). Integrationsproblem och invandrars svårigheter på svensk arbetsmarknad diskuteras som ett bakomliggande motiv till försöket, men det är mer oklart om andelen invandrare också skulle utgöra ett direkt kriterium när zonerna utses.

Kommunernas roll i införandet av frizoner är oklar. Medan finansieringen av skattelättnaderna är statlig, ligger det nära till hands att staten villkorar införandet av en frizon med kommunala motprestationer av olika slag.⁴ Exempel på tänkbara motprestationer kan vara förstärkt kommunalt näringslivsstöd, förbättrad medborgarservice och förenklad tillståndsgivning av olika slag till det lokala näringslivet. Dels skulle en statlig och

1. Regeringen, Finansdepartementet (2011), s.6

2. *Ibid*, s. 10.

3. *Ibid*. s. 8.

4. se t.ex. sådana förslag i Jansson (2011)

kommunal samverkan rimligen förbättra sannolikheten att zonerna fick en positiv effekt, dels vore det naturligt ur ett lokal-demokratiskt perspektiv att införandet av en lokal, ekonomisk frizon sker i samarbete med eller på initiativ av kommunen i fråga. När det gäller storleken på zonerna framgår det av direktivet att det primärt är på stadsdelsnivå som regeringen tänker sig zonindelningen.

Slutligen är frizonernas varaktighet en viktig fråga. Direktivet signalerar att frizonsstatus kan bli ett temporärt tillstånd, både för stadsdelen och för det enskilda berörda företaget:

Utredaren ska /... / avgöra hur lång tid zonerna ska omfattas av systemet och vad som händer om en zon som omfattas av systemet med skattelättnader inte längre uppfyller kriterierna. Utredaren ska även bedöma om förslaget bör inledas med ett begränsat antal zoner, för att sedan utvidgas när positiva effekter i de ursprungliga zonerna kan konstateras.⁵

Denna PM fokuserar på de praktiska politiska utsikterna att kunna villkora fortlevnaden av en ekonomisk frizon på det sätt som här efterfrågas. Kan man förvänta sig att det i praktiken kan införas ekonomiska frizoner som en försöksverksamhet? Kan man förvänta sig att ekonomiska frizoner som inte längre uppfyller kriterierna därefter kommer att kunna avvecklas?

5. Regeringen, Finansdepartementet (2011) s. 9

Ekonomiska frizoner som försöksverksamhet

Kommittédirektivet använder ett trosvisst språkbruk om de ekonomiska frizonernas utsikter: möjligen ska man inleda med en försöksverksamhet som får expandera när positiva effekter kan konstateras. Givet att majoritetsförhållandena i riksdagen består, torde regeringen möta små hinder att i framtiden expandera en lyckad (och därmed gissningsvis uppskattad) försöksverksamhet till fler områden. Det intressanta är hur det omvända scenariot kan utfalla: vilka svårigheter skulle man möta att *avveckla* ett försök med ekonomiska frizoner som inte fungerat tillfredsställande?

Ett centralt problem i genomförandet av politiska reformer är att det politiska landskapet omformas av de beslut som fattas. Nya offentliga program och myndigheter skapar indirekt sina egna stödtrupper.⁶ Offentlig policy ger politiska aktörer någonting att försvara, nya insatser, och skapar och motiverar därmed samhällsintressen att organisera sig – något som ingalunda är kostnadsfritt eller en självklar utveckling (jfr Olson 1965).⁷

Att inrätta ekonomiska frizoner innebär att en handfull kommuner blir mottagare av substantiella ekonomiska värden (om än i indirekt form, genom skattelättnader). Svenska kommuner, i synnerhet

6. Pierson (2004)

7. jfr Olson (1965)

storstadskommuner som till större delen torde utgöra den relevanta gruppen för ekonomiska frizoner, besitter numera god kapacitet att agera politiskt både på nationell och europeisk nivå. De mottagande försökskommunerna kan förväntas att avsätta resurser till att gemensamt organisera sig och försöka försvara frizonernas fortlevnad.

Omfattningen av sådana försvarsaktioner är rimligen beroende av frizonernas utformning. Ju större skattelättnader det handlar om och ju mindre motprestationer som krävs från deltagande kommuner, desto starkare och mer entydiga incitament kommer kommunerna ha att försvara frizonsprogrammet.

En relevant jämförelse i det här sammanhanget är försöken med regioner och regionförbund som bedrevs i Skåne, Västra Götaland och Kalmar län under slutet av 1990-talet. Dessa regionala organisationer inrättades som uttalade försöksverksamheter, men när de väl etablerats stod det snart klart att det knappast skulle vara politiskt möjligt att avveckla regionerna som inrättatsdem. Ett triviale men talande tecken på att regionförsöken inte infriade förväntningarna är att ytterligare regionala ombildningar av landsting inte har gjorts. Ett lika talande tecken på att försöksorganisationerna i praktiken var permanenta från första stund, är att samtliga fortlever i dag. Ansvarskommittén föreslog att försöksverksamheten skulle avslutas 2011 och att fungerande delar av reformen skulle

införas över hela landet (SOU 2007:10 s. 222).⁸ Regeringen bestämde sig sedermera för det motsatta: att göra försöksverksamheten permanent (prop. 2009/10:156).⁹

Det finns således goda skäl att hysa en allmän skepsis mot de reella möjligheterna att låta politisk försöksverksamhet verkligen vara *försök*. I fråga om just ekonomiska frizoner är min bedömning att denna skepsis är särskilt motiverad. Anledningen är att kommunernas möjligheter till effektiv opinionsbildning mot en avveckling av försöksverksamheten skulle vara mycket goda. Den förändrade skattenivå som etableras av frizonsreformen kommer snabbt att »normaliseras«, och uppfattas som en förgivettagen basnivå som nya förändringar ska motiveras utifrån.

En jämförelse med den tillfälliga värnskatten är belysande. När skatten infördes beskrevs den som en tillfällig höjning från den etablerade skatteskalan, en avvikelse som snart skulle återställas. Det var avvikelsen uppåt som behövde motiveras politiskt (fördelning av bördor under krisen). När värnskatten funnits på plats en tid försköts den förgivettagna basnivån uppåt. Nu kom istället ett eventuellt avskaffande av värnskatten att uppfattas som en *sänkning* av skatten, inte en återgång till den normala basnivån. Därför fordrades argumentation för sänkningen *per se*. Att blott argumenten för höjningen inte längre kvarstod räckte inte

8. SOU 2007:10 s. 222

9. Prop. 2009/10:156

längre som politisk grund för att återgå till skatteskalan före värnskatten.

Hur skulle en motsvarande dynamik utspela sig när det gäller ekonomiska frizoner? Om ett frizonsförsök inte infriar uppställda förväntningar innebär det att försöksområdena också fortsättningsvis utgör socioekonomiska problemzoner i botten av alla rankinglistor. Att avveckla frizonsförsök i dessa områden skulle mycket lätt kunna framställas som en ytterst specifik *skattehöjning* i landets allra mest utsatta områden. En sådan avveckling vore politiskt synnerligen svårgenomförbar och oattraktiv. Problemet kan understrykas genom ett tankeexperiment. Säg att försöken faller väl ut i hälften av zonerna, som uppvisar minskat utanförskap och ökat företagande, medan återstående zoner kvarstår i sitt ursprungliga tillstånd. Hur skulle man i den situationen kunna föreslå att de *mest utsatta* försökszonerna med högst arbetslöshet drabbas av exempelvis fördubblad arbetsgivaravgift? Det vore politiskt uteslutet.

Samtidigt ser jag inga allvarliga problem i sig med att en begränsad försöksverksamhet med klena resultat får fortleva av pragmatiska skäl. Man bör dock inte göra sig några illusioner om att inrättade zoner ska kunna avvecklas framgent.

Ekonomiska frizoner som varaktig policy

Skepsisen mot den politiska möjligheten att avveckla en misslyckad försöksverksamhet gäller utsikterna för en handfull initiala zoner. Har denna politiska dynamik – svårigheten i att avveckla en gång inrättade zoner – någon bäring på hur en permanent, löpande frizonspolicy skulle kunna fungera? Jag menar att man kan skissera snarlika problem.

Status som ekonomisk frizon skulle innebära substantiella skattelättnader och därmed en omfördelning av ekonomiska värden till gynnade områden. Denna status är i sig naturligtvis attraktiv, och rättsstatliga principer om neutralitet och förutsägbarhet fordrar att det finns ett tydligt och transparent regelverk för villkoren som reglerar frizonsstatus. Frizonernas legitimitet fordrar att detta inte är en förläning som utdelas skönsmässigt från fall till fall.

Ett regelverk för frizonsstatus innebär att brytpunkter måste dras, mer eller mindre godtyckligt, någonstans i ett socioekonomiskt kontinuum: geografiska områden med statistiska värden över brytpunkten får ingen status medan områden under brytpunkten åtnjuter skattelättnaderna. Geografiska områden som är tämligen lika varandra kan få betydande skatteskillnader beroende på vilken sida brytpunkten de landar.

Ett område som tilldelas frizonsstatus vid mät-tillfälle t1 kommer senare att utvärderas ånyo vid

tidpunkt t2, där en förnyad bedömning av eventuell frizonsstatus skall göras. Utredningsdirektiven uttalade att sådana kontinuerliga prövningar är nödvändiga av hänsyn till kostnadseffektiviteten i reformen. Vid utvärderingen i t2 kan, högst förenklat, endera av två saker ha hänt: (1) frizonsinsatsen har fungerat och utanförskapet har minskat, (2) frizonsinsatsen har inte fungerat och utanförskapet kvarstår opåverkat.

1. Om frizonsinsatsen *inte* har lett till någon väsentlig förbättring i t2 ska insatsen fortsätta. Här är, paradoxalt nog, läget omvänt mot under en försöksverksamhet: obefintlig förbättring leder till fortsatt insats. Politiskt torde dock denna förlängning vara oproblematiske.
2. Antag däremot att frizonsinsatsen visar sig ha varit framgångsrik när området utvärderas i t2. Det framgångsrika området har lyckats höja sig över den brytpunkt som gjorde att området förlänades frizonsstatus i t1. Nu har området passerat brytpunkten, och måhända *även* passerat vissa andra områden som nätt och jämnt *inte* vann frizonsstatus i t1. Detta utfall blir mer delikat att hantera. Av effektivitetsskäl, och av hänsyn till trovärdigheten i regelverket, bör nu området mista sin frizonsstatus. Politiskt tycks det än en gång vara svårt att rycka frizonsrättigheterna från området i fråga.

Detta skulle vara ett fall där en insats – alla cyniska skeptiker till trots – har *lyckats* och ett förhatligt utanförskap äntligen har *hävts*, och därför ska man nu *avbryta* insatsen? Förmodligen skulle man i praktiken behöva lägga brytpunkten för *avslutandet* av en frizonsinsats väsentligt högre upp i mätskalan än brytpunkten för när en motsvarande insats inleds.

Medan en löpande utvärdering och omprövning av frizonsstatus är nödvändig för att skänka trovärdighet åt regelverket för skattelättnaderna, tycks det däremot finnas uppenbara politiska svårigheter med att verkligen ompröva frizonsindelningen på basis av sådana utvärderingar.

Kommunala motprestationer är centrala

Den problematik som skisserats ovan utgår ifrån ett scenario med statliga skattelättnader utan några uttalade krav på kommunala motprestationer. I det läget får berörda kommuner starka incitament att organisera sig och försvara vunnen frizonsstatus oavsett utfall. Frizonernas skattelättnader blir närmast att jämföra med ett indirekt statligt bidrag direkt riktat till det lokala näringslivet.

Det är inte nödvändigt att välja den utformningen av reformen. Inrättandet av en ekonomisk frizon kan istället kopplas till krav på kommunala motprestationer av olika slag. En kommun skulle

då *ansöka* om att inrätta en frizon i en stadsdel, och presentera en kommunal reformplan för frizonen. Här bör staten ställa höga krav på kommunala åtgärder för att höja områdets attraktivitet och företagsvänlighet.

Jag ser flera vinster med att ställa höga krav på kommunala motprestationer.

1. Man minskar de annars entydiga kommunala incitamenten till att försöka förlänga frizonsområden ad infinitum. Om kommunen bär en icke-trivial del av kostnaden för en frizonssatsning får de också skäl att kritiskt bedöma det reella värdet av försöket.
2. Det skapas fler vägar ut ur ett frizonsförsök än statlig illvilja. Kommunen ställer ut bindande löften om motprestationer, och det politiska ansvaret för ett avslutat försök kan också falla på den kommun som inte levt upp till sina utställda löften.
3. Effekten av frizonssatsningar är tvivelsutan större när skattelättnader kombineras med andra åtgärder. Ett lokalt företagsklimat beror på en lång rad faktorer, varav arbetsgivaravgifter och bolagsskatt förvisso är betydelsefulla men ingalunda entydigt avgörande. Tillståndsgivning, fysisk infrastruktur, hantering av kommunala fastigheter, kollektivtrafik, samordnade insatser mellan skola och socialförvaltning – det

finns många områden där en kommun har möjlighet att göra viktiga insatser som skulle kunna förstärka effekten av den statliga skattesänkningen.

För att motverka att mottagarkommuner av frizonssatsningar systematiskt försöker permanenta varje frizonssatsning, bör kravet på kommunala motprestationer ligga i närheten av en sådan nivå att kommunen totalt sett varken tjänar eller förlorar på satsningen. Detta skulle göra frizonförsök till just en *satsning* från båda parter, och inte ett *windfall gain* för kommunen i fråga.



Kapitel 8. Istället för nystartszoner

Andreas Bergh disputerade i nationalekonomi 2003 vid Lunds universitet, och arbetar numera som docent på nationalekonomiska institutionen i Lund och som välfärdsforskare vid Institutet för näringslivsforskning i Stockholm. Sedan 2012 sitter Andreas Bergh i FORES styrelse.

Detta projekt startade förutsättningslöst, utan något givet svar på frågan huruvida nystartszoner är en bra eller dålig idé. Samtliga kapitelförfattare gavs fria tyglar att forma sin egen åsikt, med regeringens utredningsdirektiv till *Dir. 2011:18 Utredning om nystartszoner i stadsdelar med utbredd utanförskap* som tänkbar inspiration. Vi bemödade oss också om att söka författare som kunde belysa frågan från vitt skilda fält och utgångspunkter.

Trots den fria ansatsen, pekar många texter i denna antologi i samma riktning. Yves Zenous genomgång av forskningen kring erfarenheter från framför allt Frankrike och USA, visar att det förmodligen är fullt möjligt att med skattelättnader och andra former av stöd flytta jobb till fattiga områden. Det är dock osäkert om effekten består på lång sikt, svårt att veta hur mycket av effekten som är ren omflyttning och hur mycket som är nya jobb som annars inte skulle uppstått. Som Zenou konstaterar kan nystartszoner således vara ett sätt att uppmuntra personer att stanna kvar där de bor.

Bland övriga skribenter, är entusiasmen för ekonomiska frizoner tämligen begränsad. Intressant nog problematiserar flera just den effekt som Zenou beskriver: Varför är det viktigt att personer uppmuntras att jobba just där de bor?

I bidragen från Söderlind, Wadensjö med flera är utgångspunkten snarare att när individer har problem, är det individer som bör hjälpas. Det faktum att många individer med snarlika problem – främst arbetslöshet – bor i samma område, betyder inte nödvändigtvis att området som sådant är

problematiskt. Ej heller betyder det att problemet bäst avhjälpes genom arbetstillfällen i just området där de bor. Flera skribenter har pekat på det faktum att områden som betraktas som problemfria eller till och med framgångsrika, knappast karakteriseras av att människor arbetar nära sin bostad. De präglas inte ens nödvändigtvis av att det finns många arbetstillfällen i området. De kännetecknas däremot av att de som bor där har jobb eller försörjning – någonstans.

Problemet för de boende i utsatta områden således inte att de saknar jobb i sitt närområde. Problemet är att de saknar jobb överhuvudtaget.

Ett annat problem som beskrivs i flera kapitler är stämplingseffekten: När problematiska områden ges formell status som problemområden, förstärks bilden av dessa områden som problematiska. Detta är naturligtvis inget unikt för just segregationsdebatten: Liknande effekter kan uppstå exempelvis vid åtgärder för ökad jämställdhet, insatser för barn med läs- och skrivsvårigheter eller språkkurser riktade mot invandrare. Stämplingen är inte nödvändigtvis ett tillräckligt skäl för att avstå från specialinsatser, men det är en faktor som bör tas med i beräkningen.

I frågan om nystartszoner bör dock beaktas att flera av orsakerna till de problem som förslaget är tänkt att lösa inte är geografiskt avgränsade till vissa stadsdelar eller bostadsområden. Problemen på den svenska arbetsmarknaden är generella, inte begränsade till vissa områden. Andreas Johansson Heinö ställer en i sammanhanget berättigad fråga:

Om bristerna finns på systemnivå, varför ska inte samma åtgärder vidtas över hela landet?

Ett tänkbart svar på den frågan är naturligtvis att det av en rad skäl (politiska, strategiska, praktiska) är lättare att implementera långtgående åtgärder, som undantag i särskilt problematiska områden, än det är att genomföra långtgående radikala systemförändringar. Om det inte går att åtgärda systemet, är det inte bättre att göra åtminstone något? Kanske är den geografiska avgränsningen det i dagsläget enda politiskt möjliga? Kanske är införandet av nystartszoner bättre än att inte göra något alls?

Så kan det naturligtvis vara. Undantagsregler och särlösningar kan till och med vara ett sätt att bana vägen för mer genomgripande förändringar på längre sikt. Men då är det viktigt att de särregler som införs verkligen är små steg åt rätt håll. Risken är annars att särlösningarna genom att mildra problemen där de syns som tydligast minskar sannolikheten för att angelägna systemförändringar genomförs. Om målet är en arbetsmarknad med hög rörlighet, fri från diskriminering och utan strukturella problem för outsiders såsom utlandsfödda och ungdomar, är det svårt att se geografiska särregler som de första stegen i rätt riktning.

Det vore på det hela taget olyckligt om premissen för diskussionen är att alternativet till nystartszoner är att inte göra något alls. Därför krävs en diskussion om vad som kan göras istället. Vilka generella åtgärder vore bättre lämpade att lösa de problem som individer i utsatta områden har? Debatten om vilka åtgärder som borde vidtas på

systemnivå kan ses som en kamp mellan tre olika diagnoser av problemet: Bristande utbildning, bristande marknadsmekanismer, och diskriminering med inslag av främlingsfientlighet och rasism.

Problemen med segregation och utsatthet: Tre tänkbara diagnoser

I stora drag finns tre olika idéer om vad som är grunden till problemen med segregation och utsatthet: Bristande utbildning, bristande marknadsmekanismer samt rasism/diskriminering.

Om bristande utbildning är huvudproblemet är olika utbildningsåtgärder den lämpliga åtgärden. Det kan röra sig om att bättre översätta utländska examina och kunskaper till svenska förhållanden, förbättrad svenskundervisning eller ökade möjligheter för omskolning, vidareutbildning och arbetsmarknadsutbildning. En annan åtgärd kan såklart vara kvalitetsförbättringar inom grundskola, gymnasieskola och högre utbildning.

De som pekar på bristande marknadsmekanismer som den huvudsakliga boven i dramat menar att arbetsmarknaden hämmas av regleringar och skatter och att effektiva åtgärder därför är avregleringar och skattesänkningar. I praktiken innebär förslagen ofta sänkta inkomstskatter och arbetsgivaravgifter, samt liberalare regler för anställningar och uppsägningar. Även förslag kring regelverket för a-kassa och försörjningsstöd förekommer i debatten, liksom kollektivavtalens ställning när det gäller ingångslöner och regelverk kring företagande i allmänhet.

Den tredje diagnosen menar att segregationsproblem till stora delar beror på diskriminering av utlandsfödda och andra generationens invandrare. Effektiva åtgärder är således de som bekämpar rasism och främlingsfientlighet och sådana gör det svårare att för arbetsgivare att diskriminera på basis av ursprungsland eller etnicitet vid anställningar.

Det är ingen överdrift att påstå att debattvägorna stundom har gått mycket höga mellan företrädare för dessa tre perspektiv på problemet. Ett genomgående drag är att alla sidor kan utmåla åtminstone några av de åtgärder som förordas av de andra två som antingen verkningslösa eller som effektiva endast till priset av kostsamma bieffekter.

Kanske kan sänkta ingångslöner göra att ytterligare någon får jobb, men det sker till priset av låg levnadsstandard, ökade inkomstklyftor och således ökad utsatthet i samhället.

Kanske kan ytterligare utbildningssatsningar mildra problemen en smula, men de är dyra, gör folk mindre benägna att ta erbjudna jobb och kan i värsta fall förvärra problemen för redan skoltrötta ungdomar.

Kanske förekommer viss diskriminering av utlandsfödda idag, men åtgärder som positiv särbehandling riskerar att slå tillbaks och göra problemen med rasism och främlingsfientlighet ännu värre.

Oavsett hur vettiga invändningarna ovan än kan låta finns en hel del forskning som talar för att samtliga tre diagnoser är relevanta i Sveriges fall. En följd av detta är att även om en typ av problem skulle avhjälpas helt, blir resultatet magert om de andra två diagnoserna lämnas obehandlade. Därmed blir det lätt att utmåla varje enskild åtgärd som verkningslös när den genomförs isolerat.

Ett framgångsrikt bekämpande av problemen bör därför innehålla förändringar som är grundade i samtliga tre problemdiagnoser: En kombination av utbildningssatsningar, arbetsmarknadsliberaliseringar och åtgärder mot främlingsfientlighet och diskriminering har, när dessa genomförs vid samma tillfälle, större utsikter att lyckas än vad enstaka av dessa åtgärder har om de genomförs isolerat. Tabell 8.1 sammanfattar resonemanget.

Tabell 8.1. Tre diagnoser och tre typer av lösningar

Diagnos	Korrekt diagnos?	Tänkbara politiska åtgärder	Kostnad och biverkningar att beakta
Bristande marknads-mekanismer	Delvis	Avregleringar, skattesänkningar, minskad facklig makt	Ökad inkomstspridning, minskad trygghet för s.k. insiders, eventuellt minskade skatteintäkter.
Utbildnings-brister	Delvis	Arbetsmarknads-utbildningar, högskolesatsningar, längre grund och gymnasieskola, SFI	Sannolikt ökade utgifter, risk för skoltrötthet
Rasism och diskri-minering	Delvis	Utbildning, kontaktskapande	Risk för backlash

Bristande marknadsmekanismer

Ett sätt att närma sig problemen på arbetsmarknaden är att betrakta den som vilken marknad som helst och analysera den med hjälp av utbud och efterfrågan. Om de arbetslösa inte har några andra sätt att försörja sig än genom lönearbete kommer de arbetslösa att konkurrera ner lönerna tills utbudet av arbetskraft motsvarar efterfrågan. På en sådan marknad finns strikt sett ingen ofrivillig arbetslöshet. Däremot är det troligt att lönerna i yrken med låg efterfrågan och stort arbetskraftsutbud kommer att bli väldigt låga och att arbetsgivarna får väldigt mycket makt gentemot arbetstagarna.

Det förtjänar att poängteras att i denna situation skapar skatter (oavsett om det är inkomstskatter eller arbetsgivaravgifter) inte någon arbetslöshet, eftersom arbetsgivarna kan vältra över hela skatten på löntagarna. När dessa inte har något alternativ till att jobba måste de acceptera att lönerna faller när skatten införs.

Lärdomarna från denna enkla modell av arbetsmarknaden är emellertid begränsade. I en välfärdsstat som den svenska finns en rad olika stödssystem och transfereringar, kringgärdade av regler som om den uppfylls skapar en alternativ försörjning för de som saknar inkomst. Dessutom finansieras välfärdsstaten med skatter på arbete, både arbetsgivaravgifter och inkomstskatter, vilka tillsammans skapar en kil mellan vad arbetsgivaren betalar och den som utför tjänsten får behålla. Kombinationen av skatter och transfereringar riskerar skapa betydande arbetslöshet jämfört med hur det skulle

vara på en oreglerad arbetsmarknad. Däremot kan välfärdsstaten göra att inkomstfördelningen i samhället blir betydligt jämnare, eftersom det är de sämst betalda jobben som inte längre är lönsamma för varken arbetsgivare eller arbetstagare. I bästa fall används skatteintäkterna på ett sätt som höjer produktiviteten hos arbetskraften, vilket gör fler anställningar lönsamma trots höga skatteklar.

Transfereringar kan också vara smart utformade så att de inte hämmar arbetsutbudet. Generösa bidrag som tillfaller alla som inte arbetar oavsett skäl påverkar naturligtvis arbetsutbudet mer negativt än socialförsäkringar som försäkrar arbetsinkomsten mot temporära bortfall. Den senare konstruktionen kan i själva verket uppmuntra etablering på arbetsmarknaden genom konstruktionen att försäkringen endast gäller de som arbetat och haft en arbetsinkomst tillräckligt länge.

I de nordiska välfärdsstaterna är en sådan arbetsmotiverande utformning av transfereringarna vanlig. Dessutom används en betydande del av de offentliga utgifterna till exempelvis barnomsorg, som underlättar för båda vuxna i ett hushåll att förvärvsarbeta. Det är därför föga förvånande att empiriska studier av sambanden på landsnivå mellan skatter på arbete, transfereringar och arbetslöshet eller sysselsättning ofta finner att de nordiska länderna avviker från mönstret där högre skatter och ersättningar samvarierar med lägre sysselsättning. De nordiska länderna tycks bättre än många andra länder kunna kombinera höga skatter,

generösa transfereringar och hög sysselsättning.¹ Berger och Heylen (2001) förklarar det svagare sambandet i de nordiska länderna med att höga skatter gör mindre skada på sysselsättningen i länder som har en högre andel produktiva offentliga utgifter.

Det är naturligtvis utmärkt att Sverige hör till de länder som framgångsrikt har kombinerat generös välfärd med hög sysselsättning. Det betyder dock inte att vanliga lärdomar om incitamentens betydelse kan ignoreras. Även inom Sverige finns exempelvis bevis för att en mer generös arbetslöshetsersättning är förknippad med längre arbetslöshetsperioder. En välgjord studie på svenska data är Carling et al. (2001), som analyserar effekten av den sänkning av ersättningen från 80 till 75 procent i a-kassan som gjordes 1 januari 1996. Trots att sänkningen bara var fem procentenheter ökade utflödet från arbetslöshet till jobb med 10 procent.²

Försörjningsstödet

Alla transfereringar i Sverige är dock inte av det sysselsättningsfrämjande slaget och alla offentliga utgifter är inte självklart produktiva. I debatten om segregerade och utsatta områden är utformningen av försörjningsstödet omdiskuterad (i dagligt tal används fortfarande termen kallas socialbidrag,

1. Se exempelvis Bassani och Duval (2009), Daveri och Tabellini (2000), Berger och Heylen (2001) samt Berger och Everaert (2010).

2. Se även Holmlund (1998), Fredriksson och Holmlund (2006), Uusitalo och Verho (2010).

Tabell 8.2. Andel med ekonomiskt bistånd i olika kategorier, 2007-2008.⁴

18–24 år	9%	Född i Sverige	3%
25–40 år	5%	Född i västvärlden	7%
41–64 år	4%	Född i övriga länder	23%
Hushåll i området Herrgården, Rosengård, Malmö	66%	Hushåll i området Apelgården, Rosengård, Malmö	3%

trots att detta namn försvann 1998).³ Skälet är att övriga socialförsäkringar bygger på att mottagaren uppfyller arbetsvillkor för att få inkomstrelaterad ersättning i procent av lönen, och att detta är sällan förekommande i utsatta områden. Som framgår av tabell 3 är försörjningsstöd betydligt vanligare bland unga, invandrare och helt dominerande i vissa bostadsområden.

I en läsvärd bilaga till *Långtidsutredningen 2011* beskriver Mörk (2011) försörjningsstödet och hur det påverkar människors möjligheter och drivkrafter att komma i arbete. Mörk konstaterar att försörjningsstödet skiljer sig från de flesta övriga transfereringar på ett antal väsentliga punkter:

- Ansvar för försörjningsstödet ligger på primärkommunerna, inte på staten.

3. Ekonomiskt bistånd är beteckningen på all ekonomisk hjälp enligt Socialtjänstlagen. Denna består av försörjningsstödet som är en ersättning för att täcka den dagliga försörjningen och tillfälligt stöd för oregelbundna utgifter.

4. Mörk (2011), Områdesfakta, Malmö stad. Siffrorna för Malmö är från 2007.

- Försörjningsstödet är behovsprövat och kräver att krävs att mottagaren inte har exempelvis sparande eller ägodelar som kan säljas (till skillnad från socialförsäkringarna som är utformade som rättigheter).
- Försörjningsstödet beviljas på hushållsnivå, inte till individen (till skillnad från skatter och de flesta övriga transfereringar).

Försörjningsstödet konstruktion försvagar kraftigt de ekonomiska incitamenten till arbete. Bidragets avtrappning mot alla arbetsinkomster fungerar i praktiken som en hundraprocentig marginalskatt på alla arbetsinsatser inom hushållet, något som ofta kallas fattigdomsfälla. Länge innebar en strikt tolkning av reglerna exempelvis att hushållets försörjningsstöd minskades krona för krona även mot barnens inkomst från sommarjobb och extraarbete. 2007 ändrades detta så att barn och skolungdomar får lov att tjäna upp till ett halvt basbelopp utan att stödet minskar. Då hade det tidigare på denna och andra punkter i försörjningsstödet tillämpning utvecklats en praxis som var mindre strikt än vad reglerna faktiskt föreskrev.⁵ Det faktum att en sådan praxis utvecklas kan naturligtvis tolkas som att reglerna av både medborgare och gatunivåbyråkrater tidvis uppfattats som orimligt strikta.

5. Förutom avtrappningen vid sommarjobb gäller detta också kravet på att sälja samtliga realiserbara tillgångar för att kunna få stöd, något som i praktiken brukar krävas först efter en tid.

Den hundraprocentiga margineffekten är en följd av att försörjningsstödet är tänkt att vara ett yttersta skydds nät. En fullständig avtrappning är också det i särklass vanligaste inom OECD. Däremot är det numera vanligt i många andra länder att en del inkomster får undantas från avtrappningen och alltså inte minskar stödet. En sådan så kallad *disregard*, det vill säga ett undantagsbelopp, finns exempelvis i Danmark, Finland, Belgien och Frankrike. I Tyskland finns ett undantagsbelopp i kombination med avtrappning på 80 procent. I Ontario i Kanada är avtrappningen 50 procent, vilket alltså innebär att den disponibla inkomsten ökar med hälften av en bruttoinkomstökning.⁶

Hur stort är problemet med den fullständiga avtrappningen av försörjningsstödet mot övriga inkomster? Svaret är att det beror på hur högt stödet är. Ju högre nivå försörjningsstödet garanterar, desto mer måste mottagaren tjäna för egen maskin innan det märks i den egna plånboken. Fattigdomsfällan vore således inte något större problem om nivån på stödet var väldigt låg: Dels skulle den låga nivån i sig vara en kraftig drivkraft för arbete, dels skulle stödet snabbt vara helt avtrappat mot ökade arbetsinkomster. Därmed blir målkonflikten tydlig: Stödets syfte är att hålla alla på en skälig materiell levnadsnivå, men ju högre denna nivå sätts, desto mer måste mottagaren tjäna innan det märks i plånboken och desto svårare blir det att ta sig ut fattigdomen.

6. OECD (2007.) En sammanställning av försörjningsstödens konstruktion i OECDländer finns på <http://www.oecd.org/dataoecd/51/18/44495120.xls>

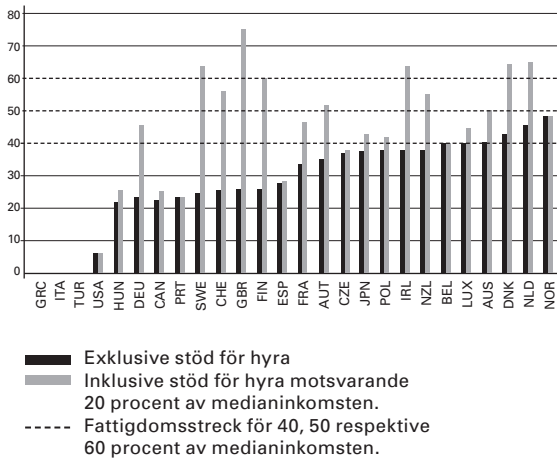
En avgörande fråga (som faktiskt inte berörs i den i övrigt utmärkta genomlysningen av Mörk 2011) är därför hur högt det svenska försörjningsstödet är. I OECD (2007) jämförs storleken på försörjningsstödet (eller motsvarande stöd) inom OECD-länderna. Jämförelsen görs genom att relatera stödets nivå till en genomsnittlig arbetarlön inom respektive land. På så sätt influeras jämförelsen inte av att stödet är högre i rika länder, utan fångar det relevanta för arbetsincitamenten.

Figur 8.1, hämtad ur OECD:s publikation *Benefits and Wages 2007*, visar att det svenska stödet 2005 var relativt lågt i sin grundutformning: Riksnormen för en ensamstående utan barn är 2920 kr för år 2012. Stödet blir i praktiken ofta betydligt högre eftersom stödet också täcker boendekostnader samt hemförsäkring, arbetsresor och avgift för medlemskap i a-kassa och fackförening. Intressant nog finns inga klara regler för vad som är rimliga kostnader för boende. Socialtjänsten måste göra en bedömning i varje enskilt fall. Tanken är att kostnaden bör jämföras med hyran i allmännyttiga eller andra större bostadsföretag.

Enligt Boverket (2010) var den genomsnittliga månadshyran 2009 för 2 rum och kök 4 537 kr i det befintliga beståndet, 6 959 kr i allmännyttans nyproduktion och 8 459 kr i privat allmänproduktion. OECD har i sin jämförelse räknat med en hyra på 20 procent av snittlönen, i Sveriges fall 5800 kr.

Som synes var det svenska försörjningsstödet 2005 bland de högsta inom OECD när

Figur 8.1. Disponibel inkomst för hushåll med försörjningsstöd (eller motsvarande) relativt medianinkomsten. 2005.



boendekostnader beaktas. Situationen är densamma för hushåll med barn, eftersom varje barn ökar stödet och dessutom motiverar större bostad. En ensamstående med flera barn kan befinna sig i en sits där arbetsinkomsten måste överstiga 20 000 kronor i månaden innan försörjningsstödet är avtrappat och den disponibla inkomsten börjar öka.

Det kanske mest problematiska med försörjningsstödet konstruktion är att den hårt straffar alla som tjänar pengar vitt och uppger detta för socialtjänsten jämfört med att ha svarta inkomster i den informella ekonomin. I de mest utsatta

områdena är försörjningsstöd den bästa gissningen om hur någon försörjer sig, något som unga snabbt lär sig och anpassar sig till. På så sätt byggs både en informell ekonomi med informella trygghetssystem vid sidan av samhällets formella institutioner.

Forskning visar att förändringar av incitamentsstrukturen i försörjningsstödet eller liknande bidrag påverkar människors beteende.⁷ Med tanke på den svenska konstruktionen där boendekostnader täcks vilket skapar en betydligt större fattigdomsfälla än i de flesta andra OECD-länder, finns alltså betydande reformpotential.

En relativt enkel reform skulle vara att låta boendekostnaden ingå som en schablon i riksnormen men på lägre nivå än vad som idag betalas ut i genomsnitt. Det skapar incitament att bo billigare, och minskar därmed risken att fattigdomsfällan förvärras. Ytterligare incitament kan skapas genom att låta hyran fungera som undantagsbelopp, så att stödet inte avtrappas mot arbetsinkomster som understiger hyran. På så sätt blir det möjligt för mottagare att bo kvar även i boende som är dyrare än genomsnittet, givet att de själva kan arbeta ihop en del av hyran.

Försörjningsstödet konstruktion som yttersta skyddsnät har också konsekvenser för beteende och sociala normer. För många unga finns en utgift som är av central betydelse, både socialt och för möjligheterna på arbetsmarknaden, nämligen

7. Se exempelvis Fortin et al. (2004), Lemieux och Milligan (2008) och Milligan och Stabile (2007). Dock finner van der Klaauw och van Ours (2010) att en holländsk reform med bonus till den mottagare som hittar ett arbete och behåller detta i minst sex månader var verkningslös.

kostnaden för att ta körkort. I praktiken har ungdomar i hushåll med försörjningsstöd få andra val än att finansiera ett körkort med svarta inkomster, vilket i sin tur ökar sannolikheten att även framtida inkomster kommer i den informella sektorn. Ett sätt att motverka den bristande systemtilliten kan vara att inom försörjningsstödet erbjuda ett körkortslån som kan villkoras på en egen arbetsinsats. Antag exempelvis att den ungdom som tjänar 5 000 kr kan få ett körkortslån på dubbla beloppet inom försörjningsstödet så att hon totalt har 15 000 till körkortet. Förutom att detta skapar arbetsincitament och ökar systemtilliten skulle det innebära att fler tar körkort, vilket i många fall ökar chanserna på arbetsmarknaden betydligt.

Grundavdrag och skatteklilar

Försörjningsstödet utformning är ett av de områden där politiska beslut har störst effekt på de ekonomiska incitament som påverkar människors beteende i utsatta områden. Det är dock svårt att komma ifrån att Sveriges skattestruktur också spelar stor roll. Sverige var länge ett land där skatten på låginkomsttagares arbete var markant högre än i andra länder. Det mått som ofta används är den totala skattekiln på en person som tjänar två tredjedelar av en genomsnittlig arbetarlön. Efter de senaste årens jobbskatteavdrag sticker Sverige inte längre ut på samma sätt – även om vi fortfarande ligger högt inom EU.⁸

Davis och Henrekson (2005) visar att skatteklilar

8. EU (2010).

på arbete har stor effekt på ekonomins struktur och att högre skatteklår tycks ge mindre sysselsättning inom branscher som reparation och underhåll av kapitalvaror, hotell och restaurang, detaljhandel tvätt- och hushållsarbete. Fortsatta sänkningar av det totala skatteuttaget kräver dock omprioriteringar i den offentliga sektorns utgifter som kan vara svåra att genomföra. Däremot finns det en hel del att vinna på att omfördela skatterna så att de gör mindre samhällsekonomisk skada. Det kan ske genom höjda konsumtionsskatter och sänkta inkomstskatter.

De senaste årens selektiva momssänkningar på livsmedel, böcker, tidskrifter, restauranger och cateringtjänster har skapat stora skattebortfall i en av de viktigaste skattebaserna. Enbart ett återställande av livsmedelsmomsen till normal nivå skulle ge över 20 miljarder årligen, enligt finansdepartementets redovisning av så kallade skatteutgifter. Om vi dessutom höjer den allmänna momssatsen något ökar de offentliga intäkterna rejält. En enkel mekanisk överslagsberäkning ger vid handen att en höjning till 30 procent skulle ge omkring 70 miljarder i ökade skatteintäkter. Det är en stor summa som möjliggör mycket stora skattesänkningar.

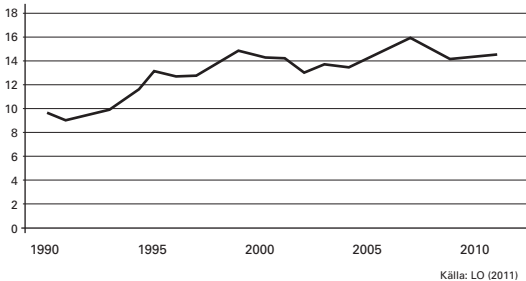
Höjd moms och sänkt skatt på arbete kan beskrivas som en skatteväxling för ökad sysselsättning och bättre fungerande arbetsmarknad. Om en sådan genomförs, finns det goda skäl att lägga en betydande del av skattesänkningen på höjt grundavdrag. Grundavdraget 2012 är 18 700 kronor vilket betyder att ungdomar som sommarjobbar

och den som har försörjningsstöd med sporadiska ströinkomster inte behöver tjäna särskilt mycket för att hamna över gränsen där kommunalskatt ska betalas. Med högre grundavdrag minskar skattekilen för låginkomstagare ytterligare, och den hundra procentiga marginaleffekten i försörjningsstödet uppkommer för ett mindre inkomstintervall: Det blir helt enkelt lättare att tjäna så mycket att försörjningsstödet trappas av helt. Ett högre grundavdrag skulle också kunna öka systemtilliten eftersom det innebär att fler ungdomar kan ha vita arbetsinkomster i den formella sektorn utan att en stor del av dessa går till skatt.

Arbetsmarknadsreformer

Sedan 1970-talet har strukturuomvandlingen i de flesta OECD-länder blivit påtaglig. Tillverkningsindustrin sysselsätter allt färre och ersätts av nya branscher, sektorer och företag. I många länder

Figur 8.2. Andel tidsbegränsat anställda av alla anställda (1990-2011).



gick strukturomvandlingen trögt: Det uppstod få nya arbetstillfällen och istället ökade arbetslösheten. Problemen fanns också i Sverige, även om devalveringar och en växande offentlig sektor gjorde att arbetslösheten hölls låg fram till 1990-talskrisen. Det var med andra ord uppenbart att arbetsmarknaden i de flesta länder saknade den flexibilitet som krävdes för att klara strukturomvandlingen smidigt. OECD har därför under lång tid rekommenderat olika reformer för ökad arbetsmarknadsflexibilitet och under 1990-talet har dessa också delvis hörsammats.

De flesta länder har dock valt att inte genomföra genomgripande reformer av arbetsmarknaden. Istället har behovet av ökad flexibilitet ofta tillgodosetts av en växande mängd tillfälliga eller tidsbegränsade anställningar (se Figur 8.2). Sverige är inte heller på denna punkt något undantag: Andelen tidsbegränsat anställda har ökat kraftigt de senaste decennierna och 26 procent av de som anställdes första kvartalet 2011 fick en tidsbegränsad anställning.

Under finanskrisen blev det uppenbart att företagen använder tidsbegränsade anställningar för att skapa den flexibilitet som krävs, och trots att världsekonomin inbromsade hastigt hösten 2008, ökade antalet fast anställda i Sverige även första kvartalet 2009, om än bara med 1 500 personer. Antalet tidsbegränsat anställda minskade med 65 900, en påtaglig illustration av hur tudelad arbetsmarknaden numera är.⁹

9. LO (2011).

Det är viktigt att understryka att den tude-lade arbetsmarknaden och anställningsskyddets utformning teoretiskt inte borde påverka arbetslöshetens nivå – däremot dess sammansättning, och alltså också vilka grupper det är som i större utsträckning får de trygga anställningarna. Även empiriskt har det visat sig att anställningsskyddets omfattning inte förklarar arbetslöshetsnivån men däremot arbetslöshetens sammansättning. En striktare anställningstrygghetslagstiftning gör det svårare för grupper med svag koppling till arbetsmarknaden att få jobb. I länder med mer omfattande anställningsskydd är alltså exempelvis ungdomsarbetslösheten inte högre generellt, däremot är den högre relativt arbetslösheten för vuxna och äldre.¹⁰

Anställningsskyddets omfattning förklarar således inte arbetslöshetsnivån men däremot arbetslöshetens sammansättning. I länder med mer omfattande anställningsskydd är ungdomsarbetslösheten inte högre generellt men högre relativt arbetslösheten för vuxna och äldre.¹¹ Detta betyder bland annat att ojämlikheten ändrar karaktär: Från att primärt ha varit en fråga om lönespridning, är det

10. Breen (2005), Oesch (2010), Skedinger (2010). Se även von Below och Thoursie (2010) för ett försök att identifiera effekter via det mindre undantag från turodningsreglerna som 2001 tilläts i företag med 10 eller färre anställda. Effekterna är små men i väntad riktning.

11. Distinktionen är viktig eftersom debatten annars lätt kan bli förvirrad. En ny studie av Oesch (2010) finner exempelvis att anställningstryggheten inte är kopplad till arbetslösheten för lågkvalificerade, medan Breen (2005) finner att anställningstryggheten har den väntade effekten på ungdomsarbetslösheten relativt arbetslösheten bland vuxna.

i allt större utsträckning en fråga om att ha jobb eller inte.¹²

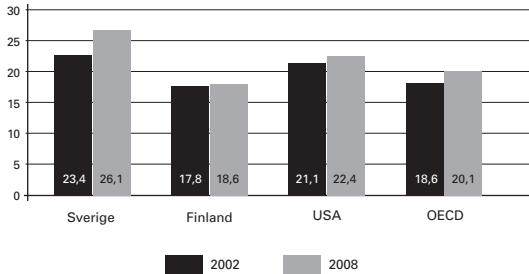
Empirin talar alltså inte för att anställningstryggheten generellt måste minska för att sysselsättningen ska kunna öka. Däremot finns det mycket som tyder på att det skulle främja utsatta grupper med svag koppling till arbetsmarknaden om vi kunde motverka den tudelade arbetsmarknaden där nästan hela företagets behov av flexibilitet och anpassning sker med hjälp av tillfälliga kontrakt och tidsbegränsade anställningar. För Sveriges del skulle det innebära att turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd (LAS) ersätts med generella regler om uppsägningstid eller avgångsvederlag.

I debatten om turordningsreglerna påpekas ofta att dessa kan förhandlas bort eller kringgås, och att så ofta sker. Det är korrekt, och det är naturligtvis ett argument för att dessa regler faktiskt uppfattas som hinder (annars skulle de ju inte behöva förhandlas bort eller kringgås). Det betyder också att ett slopande av turordningsreglerna till förmån för en generell anställningstrygghet i praktiken inte kommer att vara en uppluckring eller liberalisering av arbetsrätten. Snarare handlar det om att fördela kostnaden för anställningstryggheten jämnare mellan insiders och outsiders på arbetsmarknaden.

Utbildning

Det råder ingen tvekan om att skolan är en nyckelfaktor för fungerande integration. Som redan

12. Emmenegger et al. (2011).

Figur 8.3. Offentliga utgifter per elev i grundskolan (relativt BNP per capita)¹³

konstaterats är den bristande anställningsbarheten hos många arbetslösa en effekt av både lönenivåer, skatter och produktivitet. Utbildningen är avgörande för att påverka den sistnämnda. Problem med hög arbetslöshet i utsatta grupper kan ju teoretiskt lösas antingen genom att låta lönenivåer och skatter sänka den totala arbetskraftskostnaden så att den blir i nivå med arbetskraftens produktivitet, eller genom att med utbildning höja arbetskraftens produktivitet så att människor blir lönsamma att anställa trots höga löner och skatter. Utgångspunkten i denna analys har varit att det är effektivast att göra lite av bådadera.

Generellt sett finns övertygande forskning som visar att utbildning har flera goda konsekvenser på individnivå. Ett exempel är som utnyttjar variation i skolpliktfrörlängning i Kanada för att identifiera den kausala effekten av ytterligare ett läsår. Den visar sig vara positiv för individens inkomst, bland annat genom att främja kunskaper och minska

risken för arbetslöshet och för att hamna i dåligt betalda arbeten.

Även om det finns övertygande bevis för olika utbildningssatsningars önskvärda effekter på individnivå, är det inte säkert att dessa resultat utan vidare kan generaliseras till den svenska situation som är relevant i diskussionen om segregation. Sverige satsar idag betydligt mer än OECD-genomsnittet på skolan, och även mer än Finland som ofta framhålls som ett föredöme när det gäller skolan. Trenden de senaste åren har dessutom varit ökande, som framgår av Figur 8.3.

Det är således ej troligt att resursbrist i grundskolan är något allmänt problem.¹³ Det råder dock ingen tvekan om att kvalitet på både grund- och gymnasieskola varierar betydligt både mellan och inom kommuner. Sedan skolans kommunalisering tycks det framförallt vara skillnaderna mellan skolor som ökat. visar att skillnaderna i utgifter per elev mellan kommunerna inte ökade mellan 1989 och 2002, och att skillnaderna i lärartäthet minskade under samma tidsperiod. Däremot tycks skillnaderna mellan olika skolor ha ökat som en effekt av valfriheten mellan olika skolor – se exempelvis . Det är problematiskt eftersom det leder till att skolorna i mindre populära områden blir sämre. Genom så kallade *peer group effects* försämras resultaten för de elever som är kvar i dessa skolor när mer motiverade och studievana elever

13. Sverige satsar mer än OECD-snittet även när det gäller gymnasieskola och högre utbildning.

söker sig till andra skolor.¹⁴

För att förhindra att skolor i utsatta områden blir lidande fördelas skolpengen i de flesta kommuner delvis enligt socioekonomiska kriterier. Om och hur detta ska ske är emellertid en kommunal fråga, och det är således svårt att få en överblick över i vilken utsträckning detta sker. Skolverket har dock tagit fram en mängd rapporter och undersökningar i frågan.

I rapporten »Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?« (Skolverket, 2009) undersöks samtliga Sveriges kommuner med avseende på hur socioekonomiskt känsliga resursfördelnings-systemen är. Det visar sig att 31 procent av kommunerna saknar en sådan kompenserande resurs för grundskolan och i ytterligare 16 procent är den mindre än 4 procent av budgeten. Det innebär att nästan varannan kommun hade ingen eller endast en symbolisk socioekonomisk kompensation i resurstilldelningen.

I en senare rapport (Skolverket, 2011) studeras resursfördelningen till skolan i de 50 mest segregerade kommunerna. Det visar sig att det blir allt vanligare att kommunerna använder en resursfördelningsmodell med en socioekonomisk faktor. 2007 gjorde 2 av 3 kommuner detta. 2011 hade andelen ökat till ungefär tre av fyra kommuner. Å ena sidan är det glädjande att trenden går åt rätt håll, å andra sidan är det anmärkningsvärt att många kommuner först 15 år efter skolpengens införande inför en socioekonomisk pott.

14. Sund (2009).

Viktiga frågor är naturligtvis huruvida potten är tillräcklig eller ej, samt om den fungerar som tänkt. Skolverket konstaterar att skolor med sämre förutsättningar får mer resurser och bekräftar med hjälp av en enkätundersökning att rektorerna vet om detta. Enkäten visar dock också att rektorer på skolor med sämre förutsättningar är mindre nöjda med kommunens resursfördelningssystem. Det verkar alltså otroligt att den socioekonomiska potten överkompenserar skolor i utsatta områden. Snarare tycks skillnaderna mellan skolor ha ökat trots att allt fler kommuner tillämpar en socioekonomisk pott i resursfördelningen. Även von Greiff (2009) drar slutsatsen att resurserna inte differentieras tillräckligt mycket med tanke på de stora skillnader som finns mellan olika skolors förutsättningar för sin verksamhet.

Mycket talar alltså för att det är en god idé att öka pottens storlek. Om potten blir så betydande att den överkompenserar, betyder detta att det blir särskilt attraktivt att driva och gå i skolor i utsatta områden, något som kanske till och med vore önskvärt. En ökad socioekonomisk pott är således en åtgärd som skulle gynna individer i utsatta områden utan att vara en geografisk särlösning.

En fråga som von Greiff (2009) diskuterar är att det inte är givet huruvida potten för en skola ska baseras på den socioekonomiska statusen för det geografiska området skolan ligger i eller på de elever som går på skolan. Fördelen med att koppla potten till området är att detta resulterar i ett system där skolor i utsatta områden får mer resurser,

och i bästa fall lockar fler och andra elever. Om potten bygger på eleverna kommer utjämningen att dämpas så fort elevsammansättningen ändras, vilket inte sker om potten bygger på det geografiska området. För att undvika stämplingseffekter är det viktigt understryka att potten bör vara just socio-ekonomisk och inte baseras på etnicitet eller härkomst.¹⁵ Rätt konstruerad skulle alltså den geografiskt baserade potten ge ett ihållande resursflöde till utsatta områden.

Arbetsmarknadspolitik

När det gäller den aktiva arbetsmarknadspolitiken tycks forskningen gå mot en samsyn enligt vilken politiken fungerar men att den blir mindre effektiv när den skalas upp. Calmfors et al. (2001) skriver exempelvis att den aktiva arbetsmarknadspolitiken förmodligen minskat den öppna arbetslösheten, men också skapat en undanträngning av vanliga jobb. Slutsatsen är att aktiv arbetsmarknadspolitik av den omfattning som Sverige använde sig av under 1990-talet inte är ett effektivt medel i sysselsättningspolitiken, men att effektiv arbetsmarknadspolitik kan bedrivas i mindre skala. Se även Stenberg (2005) för snarlika slutsatser.

Aktiv arbetsmarknadspolitik är alltså (i likhet med mycket annat) förknippad med avtagande avkastning. Trots att detta på basis av ekonomisk teori är ett högst väntat resultat, har det betydande

15. Enligt Skolverket (2005) har utländsk bakgrund inte längre signifikant betydelse för elevernas resultat efter att man har kontrollerat för socio-ekonomisk bakgrund.

potential att hyfsa debatten. Det är nämligen lätt att göra sig lustig över de åtgärder som tillkommer när arbetsmarknadspolitiken skalas upp.¹⁶ Men det betyder inte att all sådan politik är meningslös. Samtidigt betyder det faktum att politiken fungerar i liten skala inte att större problem enkelt kan lösas genom att skala upp åtgärderna.

Slutligen bör framhållas att skolan inte bara påverkar människors kunskaper och produktivitet. Den är också en av de viktigaste arenorna där ungdomar umgås och får social respons. Kontakter med lärare och annan vuxen personal på skolan är en stor del av många ungdomars kontakter med vuxenvärlden. Mot den bakgrunden kan det planerade införandet av lärarlegitimation ifrågasättas. Förstärkt skratänkande inom läraryrket kommer knappast att öka mängden impulser från omvärlden i skolan. Däremot blir det svårare för skolor att använda lärare från olika håll i samhället och på så sätt ge eleverna fler och mer verklighetstroga bilder av livet bortom skolan.

Rasism, främlingsfientlighet och diskriminering

Boendesegregation

En av de mest infekterade debatterna kring utsatt-het och segregation har rört – och rör – i vilken utsträckning problemen kan förklaras av rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Det ligger

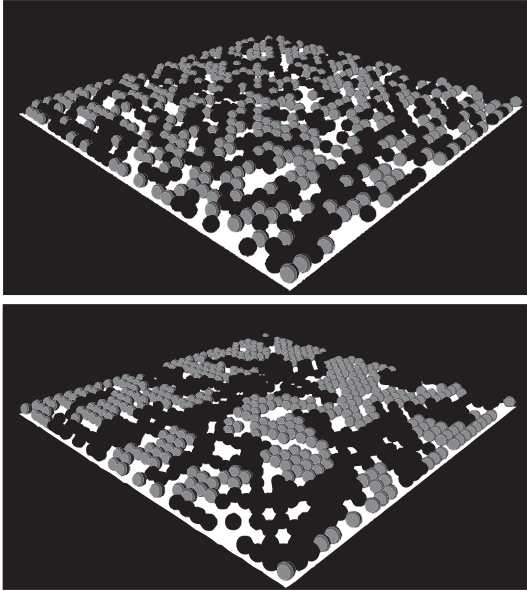
16. Se exempelvis Siwe (1998) för en underhållande beskrivning av vad den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan innehålla i praktiken.

nära till hands att tolka förekomsten av omfattande boendesegregation som tecken på rasism, främlingsfientlighet eller åtminstone bristande tolerans för mångfald i grannskapet. Det är emellertid inte alls säkert att så är fallet. I sin bok *Micromotives and macrobehavior* presenterade ekonomen Thomas C. Schelling (1978) en enkel modell som kommit att bli klassisk, inte minst i segregationsdebatten. På ett rutnät placerade han ut symboler för hushåll av två typer: ljusa och mörka. Hushållen slumpas ut så att ett blandat mönster uppstår. Schelling undersökte sedan vad som händer om varje hushåll ogillar att ha alltför många grannar som inte är av den egna färgen. Det visar sig då att även om varje hushåll bara har en ganska svag preferens för homogenitet blir det aggregerade utfallet ofta väldigt segregerat.

Antag exempelvis att ett hushåll flyttar om mer än tre av fyra grannar är av en annan färg. Även om hushållen initialt då är väldigt blandade, kommer vissa hushåll att flytta. Därmed sätts en dynamik igång som slutar med en segregerad situation i vilken hushållen i genomsnitt omges av 60 procent likar.

Ökas preferensen för homogenitet en smula, så att hushåll flyttar om mer än 60 procent av grannarna är olikfärgade, slutar omflyttningarna först när hushållen i genomsnitt har 80 procent grannar av samma färg. Situationen är lätt att illustrera grafiskt. I Figur 8.4 representeras hushållen av gråa och svarta bollar. Den initiala situationen genereras slumpmässigt och är väldigt blandad,

Figur 8.4. Schellings segregationsmodell före och efter omflyttningar.



som framgår av den övre bilden. När de hushåll som har mindre än 40 procent grannar av samma färg flyttar till en slumpmässig ledig plats, triggas ytterligare omflyttningar. När inget hushåll längre flyttar ser samhället ut som på den undre bilden.

Trots att inget enskilt hushålls önskan om homogenitet är så stark att det kräver att 80 procent av grannarna har samma färg, blir 80 procent homogenitet ändå det aggregerade utfallet. En viktig lärdom av detta är att stark segregation

inte behöver betyda stark intolerans. En annan lärdom är att när ett samhälle väl hamnat i en segregering dynamik, är det troligt att denna blir självförstärkande.

Åtgärder mot segregation fungerar bäst när de lyckas motverka denna självförstärkande dynamik. Generellt sett kan det betyda att åtgärderna konstrueras så att de styrs av en motsvarande dynamik som drar åt motsatt håll. Konkret kan detta betyda att en socioekonomisk pott i skolpengen inte kan förväntas vända utvecklingen om den inte är så stor att den påverkar människors flyttmönster i motsatt riktning. Om den däremot görs så stor att åtminstone några få söker sig till ett heterogent område, har en motverkande kraft skapats som också kan bli självförstärkande och bryta den negativa segregationsspiralen.

Diskriminering på arbetsmarknaden

En omdebatterad fråga har länge varit i vilken utsträckning utlandsföddas svaga ställning på arbetsmarknaden beror på diskriminering. Ett problem har tidigare varit att utländsk forskning på området inte säger något om huruvida svenska arbetsgivare diskriminerar eller ej. Numera finns emellertid en rad högkvalitativa studier på svenska förhållanden som har potential att föra debatten framåt. Mycket av denna forskning sammanfattas av den svenske ekonomen Magnus Carlsson i . Det korta svaret är att det förekommer diskriminering – men inte i så stor skala att detta är en trolig huvudförklaring till problemen vi ser idag.

Även denna forskning ger alltså stöd för ansatsen att åtgärda segregationsproblemen genom många olika typer av insatser samtidigt.

Carlsson och Rooth (2007) undersökte förekomsten av diskriminering genom att skicka svar på jobbannonser. Jobbansökningarna var identiska med den skillnaden att vissa hade arabiska namn, andra typiska svenska namn och användes som kontrollgrupp. Utfallsvariabeln var huruvida ansökan ledde till förfrågan om att komma på intervju (något forskarna naturligtvis tackade nej till).

Det visade sig att tre av tio ansökningar från svenskklingande namn ledde till intervju, medan två av tio med arabiskt namn fick intervjukallelse. Skillnaden är signifikant, men inte enorm. Det kanske mest intressanta med studien är skillnaderna mellan olika yrken som forskarna finner. För dataspecialister, högstadielärare inom matematik och naturvetenskap samt redovisningsekonomer hittas ingen signifikant skillnad alls. För byggnadsarbetare, restaurangbiträde, fordonsförare och butikssäljare däremot är sannolikheten att bli kallad på intervju två till tre gånger så hög om man har ett svenskklingande namn. Nedslående är också att Carlsson (2010) i en senare studie finner att diskrimineringen endast skiljer sig marginellt mellan första och andra generationens invandrare. En del potentiellt uppmuntrande resultat är däremot att bemanningsföretag diskriminerar i mindre utsträckning än andra arbetsgivare, och att kvinnliga rekryterare diskriminerar mindre än manliga.

Forskarna undersöker också huruvida diskrimineringen tycks vara statistisk eller preferensbaserad. Statistisk diskriminering uppkommer när arbetsgivaren inte känner till allt relevant om individen och antar att den har egenskaper som baseras på genomsnittet för den grupp den sökande tillhör. Preferensbaserad diskriminering innebär att arbetsgivaren helt enkelt ogillar den grupp den arbetsökande tillhör. Här finns det anledning att problematisera en smula eftersom det strikt sett är möjligt att arbetsgivaren inte själv har något emot vissa etniciteter, men tror att verksamhetens kunder har det. Utfallet blir då diskriminerande även om arbetsgivaren har fel om sina kunders preferenser. Det tycks exempelvis vara så att de som rekryterar butikssäljare diskriminerar i större utsträckning, vilket kan bero på att de tror att kunderna har starka etnicitetsbaserade preferenser. Utfallet blir då diskriminerande oavsett om rekryterarna har rätt om kunderna eller inte. Carlsson tolkar resultaten i studierna som tecken på att både statistisk och preferensbaserad diskriminering förekommer.

Vad kan göras för att motverka diskriminering? I anställningssituationen är en möjlighet att regelbundet genomföra stickprov med hjälp av fiktiva sökanden. Som Carlsson påpekar skulle bara vetskapen om att detta förekommer förmodligen få arbetsgivare att bli mer medvetna om sitt beteende och försöka undvika att diskriminera. En annan åtgärd är att ge sökande större möjligheter att kräva skadestånd i efterhand om de kan

visa att de missgynnats utan saklig grund. Även på den punkten gäller att blotta vetskapen om att detta kan ske ökar arbetsgivarnas medvetenhet i rekryteringsprocessen.

Det finns också anledning att fundera på vad som kan göras för att motverka rasism och främlingsfientlighet i allmänhet i samhället. Forskningen i frågan är omfattande och enkelt uttryckt finns det två stora teoribildningar på området: Kontakthypotesen och konflikthypotesen.

Enligt kontakthypotesen kan fördomar och främlingsfientlighet minskas genom ökade kontakter mellan de berörda grupperna. Enligt konflikthypotesen beror problemen på att människor känner sig hotade när den så kallade utgruppen – i detta fall människor med utländsk härkomst – är stor eller växande. Det är med andra ord främst kontakthypotesen som om den stämmer kan ge vägledning för hur främlingsfientlighet bekämpas. Ny forskning tycks på den punkten ge skäl för viss optimism.

Frølund Thomsen (2012) har studerat vad som påverkar danskars tolerans mot etniska minoriteter, och finner stöd för kontakthypotesen. Interaktion på en arbetsplats minskar dels känslan av hot och ökar dels utbytet av personlig information. Slutsatsen i studien är att regelbundna kontakter mellan etniska grupper kan leda till minskade motsättningar mellan dessa. Föga förvånande tycks forskningen också visa att alla kontakter inte har samma goda resultat. Det hjälper att ha ett

gemensamt mål och att mötas på någorlunda jämlika villkor.¹⁷

Det finns också studier som visar att attityden till invandrare beror på vilken typ av invandring som sker till landet. I länder som likt exempelvis Kanada tar emot relativt högkvalificerade invandrare är attityden mer positiv.¹⁸ Det finns med andra ord en del som talar för att ökad arbetskraftsinvandring har potential att leda till minskad främlingsfientlighet.

På individnivå finns ett återkommande resultat som säger att främlingsfientlighet är negativt korrelerat med utbildningsnivå.¹⁹ Korrelationen måste naturligtvis inte vara ett orsakssamband, men det talar ändå för att ökad utbildning kan bekämpa segregationsproblemen på två sätt: Dels genom att höja produktiviteten hos utsatta grupper, dels genom att minska svenskars fördomar och främlingsfientlighet.

Strategisk placering av statliga verk och offentlig byråkrati

Trots de problem med idén om nystartszoner som påtalats i föregående kapitel, finns en positiv effekt värd att ta fasta på: Om olika typer av regel- och skattelättnader leder till fler arbetsplatser i utsatta områden, har detta flera goda konsekvenser. Zenou påpekar att det blir lättare att få behövlig

17. För en metaanalys av studier kring kontakthypotesen, som pekar på att den i huvudsak stämmer, se Pettigrew och Tropp (2006).

18. Bauer et al. (2000).

19. Fertig och Schmidt (2001).

information och att nå kontakt med arbetsgivare, vilket i sin tur kan skapa goda förebilder och bidra till ändrade sociala normer i området.

Om det finns fördelar med att styra arbetstillfällena till vissa områden med statliga medel, är frågan om detta görs mest effektivt genom skatte- och regellättnader för privata företag som etablerar sig i zonerna. Ett alternativ värt att överväga är istället att se över principerna för lokalisering av statlig verksamhet.

Den geografiska placeringen av statlig verksamhet och offentlig byråkrati har länge varit ett politiskt verktyg i regionalpolitiken, snarare än något som styrs av verkens behov. Fenomenet kan spåras tillbaka till 1969 då en delegation fick i uppdrag att lämna förslag kring att flytta olika statliga verksamheter från Stockholm. Efter en första rapport beslutades 1971 att ett stort antal myndigheter skulle utlokaliseras från Stockholm. Syftet var att stimulera en positiv utveckling i orter av stor regionalpolitisk betydelse och samtidigt dämpa expansionen i Storstockholm. I delegationens andra rapport kom konkreta förslag, bland annat rörande Patent- och registreringsverket (PRV).²⁰

På senare tid har utlokaliseringarna främst haft ett annat syfte, nämligen att kompensera vissa orter för neddragningar i försvaret. 2004 fick utredaren Jan Bergkvist regeringens uppdrag att se över vilka myndigheter som kan utlokaliseras

20. Decentralisering av statlig verksamhet I och II (SOU 1970:29, SOU 1972:55).

när försvaret minskades i Arvidsjaur, Östersund, Gotland och Kristinehamn.

Det kan naturligtvis diskuteras om utlokalisering av statlig verksamhet alls är en bra idé. Givet att det sker kan dock också diskuteras vilka principer som bör vara vägledande för utlokaliseringen. Ett exempel: När ett nytt verk för att utvärdera Sveriges utvecklingsbistånd (Sadev) inrättades förlades det till Karlstad. Verkets problem att rekrytera personal med rätt kompetens blev snabbt uppenbara för alla som besökte hemsidan. Efter en del letande rekryterades en utvecklingsekonom från Lund. Sex år efter inrättande kunde statskontoret konstatera att Sadev misslyckats med sitt uppdrag att utvärdera biståndet, och att en delförklaring till detta är en kompetensbrist som åtminstone delvis förklaras av beslutet att förlägga Sadev till Karlstad.²¹

Om Sadev istället hade lagts i Göteborg eller Malmö hade personalförsörjningen inte varit något större problem, med tanke på närheten till universiteten i Göteborg och Lund. Man kan också möjligen tänka sig att personal med rätt kompetens i Stockholm är snäppet mer benägen att flytta från huvudstaden till Göteborg eller Malmö än till mindre orter. I diskussionen om utsatta områden är emellertid huvudpoängen följande: Om verket hade lagts i Rosengård i Malmö eller Hammarkullen i Göteborg hade de positiva överspillingseffekterna som en större arbetsgivare

21. Statskontoret (2012).

utgör hamnat i ett område som där marginalnyttan troligen är avsevärt större än de är i exempelvis Karlstad. En arbetsplats av det slag som ett statligt verk eller en myndighet är, har potentiellt en rad olika effekter på ett utsatt område. De mest uppenbara är samma effekter som åberopas när verk utlokaliseras till glesbygd eller orter som drabbats av försvarsnedskärningar: Arbetstillfällen och kommunala skatteintäkter. Dessutom skapas en marknad för lunchställen och liknande servicefunktioner. Men i ett utsatt område skulle ett statligt verk också innebära ökade kontaktytor mellan grupper som sällan möts annars: Högutbildade svenskar och lågutbildade utlandsfödda. I bästa fall kan det fungera som en arena där spänningar minskar i enlighet med kontakthypotesen. Det kan dessutom leda till ökad förståelse för problemen i utsatta områden och förhoppningsvis ha positiva effekter på systemtilliten.

I sitt kapitel påpekade Jerker Söderlind att många byggnader i de utsatta områdena är olämpliga för affärsverksamhet. Utlokalisering av statliga verk kan således kräva ombyggnad, renovering eller nybyggnation. Därmed uppnås effekten att resurser och arbetstillfällen hamnar i de omtalade områdena utan att det krävs särregler eller särskilda zoner. Även på så sätt uppnås några av de goda effekter av nystartszoner som Zenou beskriver i sitt kapitel: skapandet av goda förebilder och sociala normer för alla i området.

En medveten lokalisering av byråkrati till utsatta områden sätter också igång en politisk logik.

Gruppen statsanställda med hög utbildning har betydande maktresurser och kommer nu att ha ett egenintresse i reformer och politiska insatser som tidigare var mer perifera för dem: Brottsbekämpning, renhållning, reparationsarbeten, underhåll, stadsplanering och liknande kommer i större utsträckning att ligga i en inflytelsesrik samhällsklass egenintresse. Det kommer förmodligen att märkas.

Organisation och ansvarsfördelning

En hel del kan slutligen sägas om det sätt på vilket den svenska välfärdsstaten är organiserad och hur detta påverkar problemen med utsatta områden. Som redan nämnts tycks kommunaliseringen av skolan ha ökat skillnaderna mellan skolor. Samtidigt finns i den svenska välfärdsstaten flera skillnader mellan de statliga socialförsäkringarna och det kommunala försörjningsstödet. Situationen är särskilt problematisk eftersom ansvarsfördelningen mellan kommunernas insatser och den statliga Arbetsförmedlingen inte fungerar särskilt bra.

Eftersom det är kommunens budget som ansträngs av försörjningsstödet är det kommunen som har mest att vinna på åtgärder som minskar behovet av försörjningsstöd. Frågan är dock om kommunen är den instans som är bäst lämpad att underlätta för människor att lämna försörjningsstödet.

I praktiken är risken stor både för dubbelarbete mellan kommunen och Arbetsförmedlingen och för att mottagaren faller mellan stolarna. En aktiv

socialtjänst upprättar handlingsplaner och kräver att den som söker försörjningsstöd också skriver in sig på Arbetsförmedlingen. På Arbetsförmedlingen upprättas också en handlingsplan, som i regel inte är koordinerad med socialtjänstens. Risken är stor att den enskilde får uppleva betydande stödbyråkrati men inte särskilt mycket stöd. I vissa fall, såsom vid sjukskrivningar, tillkommer även Försäkringskassan som en tredje aktör.

Eva Mörk menar att statliga arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar bättre vad avser att få arbetslösa i arbete. Samtidigt finns ett incitamentsproblem när de besparingar som uppstår vid lyckade insatser främst dyker upp hos en annan part än den som ansvarar för insatserna. En tänkbar lösning är därför att förstatliga försörjningsstödet och låta det administreras av Arbetsförmedlingen som också får ansvar för aktivering och utbildningsinsatser. För Arbetsförmedlingen talar också det faktum att en statlig myndighet i större utsträckning kan förväntas främja geografisk rörlighet mellan olika kommuner, medan finner att kommunala företrädare ofta använder den lokala arbetsmarknadspolitiken som ett medel för att upprätthålla den egna befolkningen.

I dagsläget är det uppenbart att kommunernas stundom berömvärda kreativitet när det gäller aktiveringsinsatser hämmas av att det yttersta skyddsnätet är en nationell angelägenhet. Det omdiskuterade kravet i Landskrona kommun på 30 timmars praktiktjänstgöring i veckan som motprestation för att få försörjningsstöd, har kritiserats av Socialstyrelsen. Samtidigt har Stockholms

stads så kallade Jobbtorg en snarlik karaktär, och att gå till jobbtorget kan vara ett krav för att få försörjningsstöd.

Det är också talande att kommuner som informerar om sina åtgärder känner ett behov av att förklara skillnaden mellan kommunens verksamhet och Arbetsförmedlingens och skapa principer för vem som ska hänvisas vart – trots att kommunen och Arbetsförmedlingen mycket väl kan bedriva snarlika eller rent av samma åtgärder i form av exempelvis utbildningar. Här finns med andra ord stor förbättringspotential genom en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning.

Det är viktigt att inte ha en övertro på organisatoriska förändringar. Viktigare än vilken instans som ansvarar för en viss syssla är att ansvarsfördelningen är rationell, såtillvida att den som fattar beslut i en fråga också får ta en betydande och rättvisande del av de samhällsekonomiska konsekvenserna. Arbetsförmedlingens oförmåga att förmedla arbete har exempelvis gått ut över kommunerna, och är den uppenbara bakgrunden till att många kommuner känt ett behov av att på olika sätt ta arbetslösheten och beroendet av försörjningsstöd i egna händer. Samtidigt är det onekligen så att när politik behöver läggas om snabbt och samordnat i hela landet är ett statligt ansvar oftast att föredra. Utöver försörjningsstödet kan det därför vara värt att överväga ett återförande av skolan till staten.²²

22. Liknande tankar har tidigare framförts av Lärarnas Riksförbund och Saco (om än bara för gymnasieskolan). Ahlin och Mörk (2007) föreslår att staten återinför de riktade statsbidragen till skolan.

Istället för nystartszoner: Vad kan göras?

I det följande beskrivs ett antal idéer om åtgärder och förslag som skulle kunna genomföras istället för nystartszoner. Idéerna är sprungna ur resone-mangen ovan, och består av såväl önsketänkande om systemförändringar som små detaljer som skulle kunna vara små steg på rätt väg. Förslagen har grovt delats in i sådana som berör försörjnings-stödets utformning, skatter och arbetsmarknad, utbildningsreformer och åtgärder mot främlings-fientlighet och segregation.

Försörjningsstödet utformning

När det gäller försörjningsstödet torde det viktigaste vara förändringar som minskar både stigmat-iseringen, fattigdomsfällan och risken för långvarigt bidragsberoende. Det kan ske genom att vissa åtgärder som gör stödet mer generöst kombineras med åtstramande inslag. Det bör bli lättare att få stöd vid enstaka tillfällen och förtydligas att kortare stödperioder inte måste innebära att alla tillgångar säljs. Vid längre nyttjande bör stödet avtrappas med tiden, på ett för individen förutsägbart sätt. Om boendekostnaden täcks med en schablon snarare än den faktiska hyran ökar människors möjlighet att påverka sin egen situation, samtidigt som det skapar incitament att hålla nere boendekostnaden. I kombination med en undantagsinkomst som möjliggör egna arbetsinsatser utan att stödet minskar, ökar arbetsincitamenten. För att öka

ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden bör det undersökas om stödet kan kombineras med någon form av körkortslån.

Försörjningsstödet är ett ovanligt inslag i välfärdsstaten genom att det är kopplat till hushållet snarare än till individen. Den konstruktionen förvärrar fattigdomsfällan när flera i ett hushåll saknar egen inkomst. En idé är att förse stödet med en lågt satt individuell rättighet i grunden, och fasa ut denna med mindre än 100 procent av arbetsinkomsten. Slutligen bör den oklara arbetsfördelningen mellan stat och kommun åtgärdas, exempelvis genom att stödet flyttas till Arbetsförmedlingen och samordnas med grundbeloppet.

Skatter och arbetsmarknad

Skattesystemet bör förändras i syfte att minska relativpriset på arbete. Ett sätt att göra detta är att införa höjd enhetlig momssats och på så sätt skapa utrymme för sänkt skatt på arbete. Om grundavdraget höjs kraftigt minskar den fattigdomsfälla som försörjningsstödet skapar ytterligare. För att göra det lättare för alla med svag koppling till arbetsmarknaden att få sitt första jobb är det angeläget att öka omsättningen på arbetsmarknaden överhuvudtaget. En a-kassa som är mer generös än idag under de första månaderna (vilket enkelt åstadkommes genom att höja ersättningstaket) för att sedan tydligt trappas av vid flera steg, och som har en tydlig borte tidsgräns, skulle kunna bidra till att människor byter jobb oftare. Tillsammans med en generell anställningstrygghet som ersätter

dagens turordningsregler kan detta främja både ökad rörlighet, bättre matchning och göra anställningsbeslutet mindre riskabelt – något som skulle gynna framför allt grupper med svag koppling till arbetsmarknaden.

Utbildningsreformer

Mycket tyder på att den socio-ekonomiska potten i skolpengen behöver öka kraftigt för att kunna motverka och vända den negativa trend som kommer av boendesegregationen. Potten bör beräknas på områdets socio-ekonomiska profil och samma socio-ekonomiska korrigering bör tillämpas i hela landet. Den stora variationen mellan kommuner rörande pottens utformning, storlek och om den alls existerar, talar för att staten bör ha en viktig roll. Man bör överväga att återföra skolan till staten, eventuellt genom att börja med grund- eller gymnasieskolan.

Skolan bör styras genom mål, tillsyn och resurstilldelning. Detaljregleringar hör dock till den typ av regleringar som kan vara hinder för lokal variation och innovation. Den försenade men alltså jämt planerade lärarlegitimationen är sannolikt ett onödigt hinder för nytänkande som skulle kunna förbättra skolorna i utsatta områden, när det gäller exempelvis oortodoxa rekryteringsstrategier för lärare.

Åtgärder mot främlingsfientlighet och segregation

Den typ av forskning som kartlägger förekomsten av diskriminering genom jobbansökningar har visat på en metod som skulle kunna institutionaliseras: Låt diskrimineringsombudsmannen eller annan myndighet genomföra stickprov vid anställningar och följa upp resultaten. Effekten av detta kommer både av vetskapen om att stickprov görs, och genom information om vilka arbetsgivare som brister. Samtidigt kan övervägas att förstärka diskrimineringslagstiftningen så att arbetsgivare som diskriminerar riskerar skadestånd.

En åtgärd med potentiellt snabb effekt är att utlokalisera statliga myndigheter och verk till utvalda storstadsområden istället för att använda utlokaliseringar som kompensation för försvarsneddragningar eller glesbygdsstöd. En sådan strategi skulle dessutom minska tendensen att många utsatta områden är vad Jerker Söderlind i sitt kapitel beskriver som »gated community for the poor« och kan bidra till möten mellan människor som annars inte skulle mötas.

Till sist: det behövs både strukturella insikter och enskilda konkreta åtgärder

Självfallet har många av problemen med de områden som idag kallas problemområden ytterst orsakats av en marknadsfrånvärd bostadspolitik där byggandet styrts av politikerns planerande snarare än av människors plånbok och preferenser. Husen är ofta säregna, slitna och enligt de flesta tämligen

fula – men det rör sig inte om slum eller ghetton, och den höga arbetslösheten kan inte skyllas på arkitekturen. För att tackla problemen måste vi tala om så abstrakta fenomen som strukturer, såväl mönster av fördomar, främlingsfientlighet och rasism som incitamentstrukturer i skatte- och bidragssystemen.

Risken med att föra diskussionen på strukturell nivå är emellertid att åtgärderna som föreslås (i den mån detta alls sker) aldrig blir tillräckligt konkreta. En struktur är dock ett mönster av enskildheter, och förändring kräver att enskildheter förändras. En förhoppning om den framtida debatten om nystartszoner och utsatta områden är att den kan föras på strukturell nivå utan att helt sakna konkreta förslag om enskilda åtgärder.





Litteratur

Ahlin, A och Eva Mörk. (2008), »Effects of Decentralization on School Resources« *Economics of Education Review* 27:276-284.

Andersson, et al. (2010), »Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: welfare, housing and migration related policies« Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University.

Andersson, E, Bo Malmberg, och John Östh. (2010), »School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach.« *Stockholm Research Reports in Demography* 2010:1.

Andersson. (2010), »Stora inkomstskillnader i Göteborg«, Stadsledningskontoret, Göteborgs Stad.

Andersson Joona, P, och Eskil Wadensjö. (2009), »The Employees of Native and Immigrant Self-Employed«, *Research in Labor Economics*, Vol. 29, s. 229-250.

Andersson, M, (2009), »Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen«, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, doktorsavhandling.

Andersson, Å. E. (1985) »Kreativitet StorStadens Framtid«, Bokförlaget Prisma

Associated Press, nyhetsmeddelande, (7 juni 2011)

Bauer, T K, M Lofstrom, och K F Zimmermann. (2000), »Immigration policy, assimilation of immigrants and natives' sentiments towards immigrants: Evidence from 12 OECD-countries«, *Swedish Economic Policy Review* 7:11–53.

Beckman, L, (2011). »Den rimliga integrationen«, Dialogos förlag.

- Berger, T och G Everaert.** (2010), »Labour taxes and unemployment. Evidence from a panel unobserved component model«, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 34, sid. 354-364
- Berger, T och F. Heylen.** (2001), »Differences in Hours Worked in the OECD: Institutions or Fiscal Policies?«, *Journal of Money, Credit, and Banking* 43:1333-69.
- Boarnet, M. G. och W. T. Bogart.** (1996), »Enterprise zones and employment: Evidence from New Jersey«, *Journal of Urban Economics* 40, 198-215.
- Boarnet, Marion C.**(2001). »Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice.« *Economic Development Quarterly* 15, 3:242-254.
- Bondonio, D. och J. Engberg.** (2000), »Enterprise zones and local employment: Evidence from the states' programs«, *Regional Science and Urban Economics* 30, 519-549.
- Bondonio, D. och R.T. Greenbaum.** (2007), »Do local taxes incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zones policies,« *Regional Science and Urban Economics* 37, 121-136.
- Borg, Olofsson och Ullenhag** (2011), »Nystartszoner ska lyfta områden«, *Svenska Dagbladet*, 10 mars 2011.
- Borjas, G.** (1998) »To Ghetto or Not to Ghetto: Ethnicity and Residential Segregation.« *Journal of Urban Economics*, v.44 pp.228-253.
- Boverket,** (2010), »Hyror i sverige år 1975 till 2009.«
- Bradshaw, T.** (2006) »How California's enterprise Zones have saved the State from Decline«, *California Chamber of Commerce*, Sacramento, California.
- Breen, R.** (2005) »Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment«, *European Sociological Review* 21:125-134.

Brown, C, John Haltiwanger och Julia Lane. (2006), »Economic Turbulence. Is a volatile economy good for America?«, Chicago och London: Chicago University Press.

Busso, M., J. Gregory, and P. Kline. (2010), »Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy«, NBER Working Paper No. 16096.

Calmfors, L, Anders Forslund och Maria Hemström. (2001), »Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences.« *Swedish Economic Policy Review* 8:61-124.

Carling, K, Bertil Holmlund, och Altin Vejsiu. (2001), »Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s«, *Economic Journal* 111:766-790.

Carlsson, M och D Rooth. (2007), »Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data«, *Labour Economics* 14:716-729.

Carlsson, M. (2010), »Experimental Evidence of Discrimination in the Hiring of 1st and 2nd Generation Immigrants.« *Labour* 24:263-278.

Charlot, S., Claire Dujardin och Florence Goffette-Nagot. (2012), »Assessing French empowerment zones: What role for increasing social segregation?«, mimeo, Université de Grenoble.

Collins, W.J. and R.A. Margo. (2000), »Residential Segregation and Socioeconomic Outcomes: When Did Ghettos Go Bad?«, *Economics Letters* v.69 pp.239-43.

Cutler, D.M. and E.L. Glaeser. (1997), »Are Ghettos Good or Bad?« *Quarterly Journal of Economics* v.112 pp.827-872

Cutler, D.M., E.L. Glaeser and J.L. Vigdor. (2005), »Ghettos and the Transmission of Ethnic Capital.« in *Ethnicity, Social Mobility, and Public Policy: Comparing the US and UK*, Loury, G.T. Modood and S. Teles, eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Daveri, F och G Tabellini. (2000), »Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries«, *Economic Policy* 15:47–104.

Davis, S J. och Magnus Henrekson. (2005), »Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich Country Comparisons«, i *Labour Supply and Incentives to Work in Europe*, R. Gómez-Salvador (red.). Cheltenham: Edward Elgar.

de Soto, H. (2000), »The Mystery of Capital – Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else«, Basic Books.

Dusim, M. (2011-04-09). »Nystartszoner fungerar inte«, *GöteborgsPosten*

Ekberg, K. (1995)- Opublicerad presentation vid konferensen »Vad vet vi om rehabilitering«, Linköping 1995

Elvery, J. (2009), »The impact of enterprise zones on residential employment: an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida,« *Economic Development Quarterly* 44-59.

Emmenegger, P, S Häusermann, B Palier, och M Seeleib-Kaiser. (2011), »The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies«, New York: Oxford University Press.

EU. (2010), »Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010«, *EUROPEAN ECONOMY* 6 – 2010 European Union

Fertig, M och C M Schmidt. (2001), »First- and second-generation migrants—what do we know and what do people think.« Sid. 179–218 i *Migration policy and the economy: International experiences*, R. Rotte och P. Stein (red.). Neuried: Ars et unitas.

Florida, R. & Tinagli, I. (2004), »Europe in the Creative Age«, Demos

Florida, R. (2006), »Den kreativa klassens framväxt«, Daidalos, Göteborg

Fortin, B, G Lacroix, och S Drolet. (2004), »Welfare benefits and the duration of welfare spells: Evidence from a natural experiment in Canada«, *Journal of Economic Surveys* 20:357–386.

Franzén, M och Eva Sandstedt. (1981), »Grannskap och stadsplanering. Om stat och byggande i efterkrigstiden i Sverige«, Uppsala Universitet, doktorsavhandling.

Fredriksson, P och Bertil Holmlund. (2006), »Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research«, *Journal of Economic Surveys* 20:357-387.

Frølund Thomsen, J P. (2012), »How does Intergroup Contact Generate Ethnic Tolerance? The Contact Hypothesis in a Scandinavian Context«, *Scandinavian Political Studies*:no-no.

Galster, G, Andersson, R., & Musterd, S. (2010), »Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences«, *Urban Studies* 47:(14) 2915-2944.

Givord, P., Rathelot, R. och P. Sillard. (2011), »Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines program«, *CREST Discussion Paper No.* 2011-19.

Glaeser, E.L. and J.D. Gottlieb. (2008), »The economics of place-making policies«, *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 155-239.

Glaeser, E. (1997) »Ghettos: The Changing Consequences of Ethnic Isolation«, *Regional Review*, Spring 1997, Federal Reserve Bank of Boston.

Gobillon L., Magnac T. och H. Selod. (2011), »The effect of location on finding a job in the Paris region«, *Journal of Applied Econometrics* 26, 1079-1112.

Gür, T. (1996), »Ekonomiska frizoner. Ett sätt att undkomma statens förslamande hand«, Stockholm, Timbro.

Gwosdz, Krzysztof et al.(2008), »Polish special economic zones: idea versus practice«, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 824-840.

Göteborgs Stad. (2010), »Begäran om nationell utredning om system med ekonomiska frizoner i Sverige«, Ställt till Regeringen. Avsändare Göteborgs Stad, 2010-06-08, Dnr 467/10.

Göteborgs Stad: Statistik arbetslösa månadsvis (2011)a

Göteborgs Stad: Statistik socialbidrag månadsvis (2011)b

Hagson, A. (2004), »Stads- och trafikplaneringens paradigm: en studie av SCAFT 1968, dess förebilder och efterföljare«, Doktorsavhandling.

Ham, J. C., Swenson, C., Imrohoroglu, A. and H. Song. (2011), »Government programs can improve local labor markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community,« *Journal of Public Economics* 95, 779-797.

Hansen, M. (2011), »Op-Ed: Enterprise zones do deliver« på [appeal-democrat.com](http://www.appeal-democrat.com), February 19, 2011. <http://www.appeal-democrat.com/articles/zones>

Hanson, A. (2009), »Local employment, poverty and property-value effects of geographically-targeted tax incentives: An instrumental variable approach«, *Regional Science and Urban Economics* 39, 721-731.

Holmlund, B. (1998), »Unemployment insurance in theory and practice«, *The Scandinavian Journal of Economics* 100:113-141.

Ihlanfeldt, K.R. and D. Sjoquist. (1998), »The spatial mismatch hypothesis: A review of recent studies and their implications for welfare reform«, *Housing Policy Debate* 9, 849-892.

Jacobs, J. (2004; 1961) »Den amerikanska storstadens liv och förfall«, Daidalos, Göteborg

- Jansson, L.** (2011), »Så kan svenska frizoner se ut«, Stockholm, Timbro
- Johansson Heinö, A.** (2011), »Integration eller assimilation? En utvärdering av svensk integrationsdebatt«, Stockholm, Timbro.
- Jörnmark, J.** (2007), »Bostadsrättens segertåg«, rapport, Fastighetsägarna.
- Kain, J.F.** (1968) »Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization«, *Quarterly Journal of Economics* v.82 pp.175-197.
- Karlström, B.** (1996), »Det omöjliga biståndet«, 2 upplagan, SNS Förlag
- Kolko, J och David Neumark.** (Revised January 2010), »Do California's Enterprise Zones Create Jobs? Evidence from California's Enterprise Zone Program«, National Bureau of Economic Research Working Paper 14530
- KTH.** (1960, redigerad av Per Lundin, Tekn Dr KTH, 2010), »Bilstaden – USA visade vägen«, nytvättning av konferensrapport från KTH 1960, Stockholmia Förlag.
- Lemieux, T och K Milligan.** (2008), »Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach«, *Journal of Econometrics* 142:807–828.
- LO.** (2011), »Anställningsformer år 2011«, LO, Arbetslivsenheten
- Lundin, M och P Skedinger.** (2006), »Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees«, *Journal of Public Economics* 90:775–798.
- Lundin, P.** (2008), »Bilsamhället – ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige«, avd. för teknik och vetenskapshistoria, KTH, doktorsavhandling.
- Lynch, D. and J.S. Zax.** (2011), »Incidence and substitution in Enterprise Zone Programs: The case of Colorado«, *Public Finance Review* 39, 226-255.

Madon, S. (2010,) »Sluta särbehandla: om identitetspolitikens återvändsgränd«, Bertil Ohlininstitutets skriftserie #17.

Mayer, T., Mayneris, F. och L. Py. (2012), »The impact of urban enterprise zones on plants' location decisions – Evidence from French ZFUs«, mimeo, Sciences Po.

Milligan, K och M Stabile. (2007), »The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program«, *Journal of Public Economics* 91:305–326.

Mörk, E. (2011), »Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?« Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011.

OECD. (2010) »Benefits and wages«, 2007. En sammanställning av försörjningsstödens konstruktion i OECD-länder finns på <http://www.oecd.org/dataoecd/51/18/44495120.xls>

Oesch, D. (2010), »What explains high unemployment among low-skilled workers? Evidence from 21 OECD countries«, *European Journal of Industrial Relations* 16:39-55.

O'Keefe, S. (2004), »Job creation in California's enterprise zones: A comparison using a propensity score matching model«, *Journal of Urban Economics* 55, 131-150.

Olson, M. (1965), »The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups«, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Oreopoulos, P. (2006), »The compelling effects of compulsory schooling : evidence from Canada«, *Canadian Journal of Economics* 39.

Oreopoulos, P. (2003), »The Long-Run Consequences of Living in a Poor Neighborhood«, *Quarterly Journal of Economics* v.118 pp.1533-1575.

Paulsson, Gregor Sven Markelius, Uno Åhrén, Gunnar Asplund, Eskil Sundahl, Wolter Gahn, (1931), »Acceptera«, Tidens förlag.

Pettigrew, T F och Linda R. Tropp. (2006), »A meta-analytic test of intergroup contact theory«, Journal of Personality and Social Psychology 90:751-783.

Pierson, P. (2004), Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.

Prop. 2009/10:156. Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Rathelot, R. och P. Sillard. (2008), »Zones Franches Urbaines: Quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements?« Economie et Statistique 415, 81-96.

Regeringen, Finansdepartementet. (2011), »Utredning om nystartszoner i stadsdelar med utbrett utanförskap«, Kommittédirektiv, 2011:18.

SCAFT (Stadsbyggnad, Chalmers, Arbetsgruppen för Trafiksäkerhet). (1968), »Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet«, Vägverket och Planverket.

SCBa. (2010), Statistik med inriktning mot demografi. Fördelning efter LUA-område och kön

SCBb. (2010), »Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion«, Örebro:SCB

Schelling, T. (1978). Micromotives and Macrobehavior. New York: Norton.

Schön, L. (2000, 2007), »En modern svensk ekonomisk historia«, »Tillväxt och omvandling under två sekel«, SNS Förlag.

Siwe, M. (1998), Folk, du åtgärdade. Stockholm: Timbro.

Skedinger, P. (2010), Employment Protection Legislation – Evolution, Effects, Winners and Losers: Edward Elgar.

Skedinger, P och Magnus Carlsson. (2011), »Reglering eller diskriminering – vad hindrar etablering?«, *FORES Studie* 2011:4.

Skolverket (2005) »Elever med utländsk bakgrund – en sammanfattande bild«, Beställningsnummer 05:897, Stockholm: Statens Skolverk

Skolverket. (2009), »Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer«, Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011), »Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv«, Rapport 365:2011.

Socialstyrelsen. (2010) »Social rapport 2010«, kapitel 6 »boendesegregation«.

SOU 2007:10. »Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft«, Slutbetänkande av Ansvarskommittén, Stockholm: Fritzes.

SOU 1970:29, samt SOU 1972:55 (Del I och II), »Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionpolitiken«, Stockholm: Fritzes

SOU (1946, 1947), (Slutbetänkande. D. 1 och D.2) , »Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken, Saneringen av stadssamhällets bebyggelse«, Bostadssociala utredningen

Sund, K, (2009), »Estimating peer effects in Swedish high school using school, teacher, and student fixed effects.« *Economics of Education Review* 28:329-336.

Statskontoret. (2012), »Utvärdering av svenskt bistånd – En översyn av utvärderingsverksamheten«, Statskontoret 2012:17.

Stenberg, A. (2005), »Comprehensive Education for the Unemployed — Evaluating the Effects on Unemployment of the Adult Education Initiative in Sweden.« *Labour* 19:123–146.

SVT. (2011), Webbälla, 2011-08-24: <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=44490&a=589210>

- Söderlind, J.** (2011) »Handeln bygger staden«, Market förlag.
- Söderlind, J.** (2006), »Tensta från mitt fönster«, (antologi), Stockholmia Förlag.
- Tinagli, I., Florida, R., Ström, P. and Wahlqvist, E.** (2007), »Sweden in the Creative Age«, Department of Human and Economic Geography. School of Business, Economics and Law. Göteborg University. Occasional Papers 2007:2.
- Tuan, Y.** (1977), »Space and place: the perspective of experience«, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Törnqvist, G.** (2009), »Kreativitet i tid och rum: Processer, personer och platser«, SNS Förlag, Stockholm.
- Uusitalo, R, och Jouko Verho.** (2010), »The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform«, Labour Economics 17:643-654.
- van der Klaauw, B och J van Ours.** (2010.) »Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates«, IZA DP No 5055.
- von Greiff, C.** (2009) »Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning«, 2009:5, Fritzes.
- Zenou, Y.** (2008) »How common is integration policy in Europe?« Stockholm University and Research Institute of Industrial Economics.
- Zenou, Y.** (2011), »Nystartszoner löser flera problem«, Svenska Dagbladet, 12 mars 2011.
- Zenou, Y, Åslund, O. och J. Östh.** (2006), »Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?« Ekonomisk Debatt 6, 31-42.
- Åhren, U.** (1942), »Arkitektur och demokrati«.

