

Ojämlighetsrealism

Normalisering av ojämlikhet i Göteborg

Inequality realism: Normalization of inequality in Gothenburg

In this article, I argue that urban planning is dominated by inequality realism – an ideological framework and governance structure that normalizes inequality and prioritizes measures that deepen segregation, even though policies may have set different goals. The analysis focuses on Gothenburg's efforts to reduce inequality and segregation, with urban planning as one of the instruments used in this endeavor. By examining the chain of events from policy objectives to implementation, I demonstrate the systematic deprioritization of equality and identify the mechanisms that contribute to this phenomenon. Through the analysis of key documents and interviews with politicians and officials, multiple interconnected processes are identified, collectively generating a governance form referred to as inequality realism.

Key Words: Ojämlighet, styrning, transporterande idéer, organisatoriskt tryck, målkonflikter

STADSPLANERING ÄR EN komplex process som inbegriper svåra överväganden om målkonflikter. Att arbeta med målkonflikter är dock en grannliga sak, och på senare år har forskare uppmärksammat hur målkonflikter i stadsplaneringen inte hanteras utan snarare undviks (Kenis & Lievens 2017; Oseland & Haarstad 2022; Swyngedouw 2007). Hannah Saldert (2022:73) visar i sin studie av planeringen av Frihamnen i Göteborg hur sociala mål som gavs stort utrymme i visionsarbetet med tiden tonades ned, förändrades eller helt ignorerades. Även andra svenska forskare har pekat på hur sociala hänsyn och mål om minskad segregation ges utrymme i visionsdokument utan att få något egentligt genomslag i den faktiska praktiken (Grange 2022; Loit 2014; Mukhtar-Landgren 2012).

Även om ojämlikhet och segregation inte kan lösas endast på stadsplaneringens nivå, handlar stadsplanering om resursfördelning, makt och intressekonflikter. Den är också genomsyrad av påtryckningar från starka ekonomiska aktörer. I det läget krävs att den kommunala instansen leder och styr utvecklingen utifrån det mål som politiken ställt upp. Stadsplanering är därmed ett fruktbart område att studera om man intresserar sig för hur styrning av politiska mål går till.

I fokus för analysen i den här artikeln står Göteborgs stads satsning Jämlik stad, lanserad av Göteborgs rödgröna styre 2013. Ambitionen var att stadens myndigheter och nämnder skulle kraftsamla för att minska segregationen och ojämlikheten. Några

år tidigare hade Malmö rönt uppmärksamhet sedan man tillsatt Malmökommissionen med liknande uppdrag. Tre år senare, 2016, bedömde det rödgröna styret i Göteborg att ett arbete för att minska klyftorna krävde en ”kraftsamling” från stadens myndigheter och förvaltningar. Ambitionen om ett jämlikt Göteborg skrevs då in i den kommunala budgeten med mål om:

... att minska skillnader i hälsa, utjämna livschanser och att förebygga sociala problem. Arbetet för ett jämlikt Göteborg ska genomsyra alla stadens förvaltningar och bolag. (Göteborg stad 2016b:12)

Det som står i budgeten är styrande för det arbete som myndigheter och förvaltningar ska genomföra och därmed överordnat övriga planer och policyer i staden. Att jämlikhetsarbetet skulle genomsyra alla stadens förvaltningar och bolag hade således stor tyngd.

I Byggnadsnämndens budget från samma år underströks vikten av prioritering och kraftsamling:

Förvaltningen behöver säkerställa att analyserna resulterar i prioritering och kraftsamling så att såväl stadens som andra aktörers satsningar i möjligaste mån fokuseras på projekt som gör skillnad för att skapa en mer jämlik stad. En annan utmaning är att hitta former för att lyfta målkonflikter så att avvägningar och ställningstaganden synliggörs tidigt och genom hela processen. (Göteborgs stad 2016a:25)

Men trots höga ambitioner kom jämlikhetsarbetet inte att genomsyra den kommunala stadsplaneringen. I stället satsades det på att bygga mer och effektivare för att få staden att växa och stärka dess position i konkurrensen med andra städer. Jag menar att Jämlik stad initialt var en offensiv satsning, men att den inte fick några avtryck på den faktiska planeringen.

Syftet med den här artikeln är att analysera kedjan från politiska mål till konkret planering och visa hur jämlikhet systematiskt bortprioriterades och vilka mekanismer som bidrog till detta.

Artikeln inleds med en genomgång av tidigare forskning om målkonflikter. Därefter följer en teoretisk del som ramar in undvikandet av målkonflikter i en teori om normalisering och internalisering av nyliberal styrning. Sedan presenteras val av studieobjekt och empiriskt material. I den empiriska analysen visar jag hur normalisering och internalisering av en nyliberal styrning påverkade den politiska nämnden att förskjuta målkonflikter och prioritera ökad byggtakt och tidseffektivisering, hur ett organisatoriskt tryck i form av budget i balans och krav på ökad effektivisering begränsade vad som var möjligt att göra i planeringen och slutligen hur ”transporterande idéer” draperade om jämlikhetsfrågan från ett strukturellt omfördelningsperspektiv till ett lokalt begränsat projekt om ökad trygghet i de av polisen definierade ”särskilt utsatta förorterna”. Avslutningsvis argumenterar jag för att undvikandet av målkonflikter kan

ses som en styrform av ideologisk karaktär som jag benämner ”ojämlikhetsrealism”. Denna normaliserar ojämlikhet med konsekvensen att dess bekämpning hamnar i bakgrunden när frågor som uppfattas som mer akuta eller angelägna prioriteras.

Tidigare forskning – målkonflikter

Målkonflikter och intresseavvägningar är centrala i planeringen av hur stadens resurser ska användas. Övergripande visioner kan innefatta motstridiga mål, och när visionerna ska konkretiseras uppstår målkonflikter. Oseland och Haarstad (2022) har studerat hantering av målkonflikter i samband med större urbana utvecklingsprojekt i tre norska städer. Visionerna utgick från mål om hållbar stadsutveckling, och målkonflikterna rörde transporter, markanvändning och nivåer på klimatutsläpp. Oseland och Haarstad visar att målkonflikterna varken hanterades eller löstes i någon av städerna. I stället fann de tre strategier för förskjutning av dem: temporära, sektoriella och nivåmässiga. Den temporära förskjutningen handlar om att skjuta exempelvis klimatmål längre fram i tiden så att målkonflikter i nutid inte behöver hanteras. Genom sektoriell förskjutning fördelas ansvar på olika sektorer så att ingen sektor får ett övergripande ansvar och målkonflikterna osynliggörs. Och genom att skjuta över ansvar till andra styrningsnivåer, lokala, regionala och nationella, skapas ett hålrum där ingen blir ansvarig för att hantera målkonflikter. Förskjutning av ansvar uppmärksammades också i Griggs, Howarth & Mackillop (2017:202) studie av åtstramningspolitik, där de pekar på att ansvar riskerar att bli en ”politisk fotboll” som bollas fram och tillbaka i de komplexa styrningssystemen inom och mellan lokala och statliga organ.

Men målkonflikter kan också undvikas genom att planering organiseras på ett sätt som gör det omöjligt att faktiskt arbeta med dem. I en studie från Stockholm visar Zakhour & Metzger (2018) att Stockholms stadsplanering har gått från en planeringsledd ordning, som dominerade mellan 1930 och 1990, till en utvecklingsledd ordning mellan 1995 och 2015. I den planeringsledda ordningen var kommunens roll både att: ”leda/förvalta/styra och skapa förutsättningarna för den lokala fastighetsmarknaden” (Zakhour & Metzger 2018:51). Inom ramen för denna ordning betraktades offentlig mark som verktyg för att implementera politiska visioner. Den utvecklingsledda ordningen var marknadsdriven, och inom ramen för den sågs mark som en finansiell tillgång. Från 2015 noterar Zakhour och Metzger ett skifte sedan en rödgrön koalition tog makten i Stockholm 2014. Med politiska ambitioner om mer jämlik och hållbar stadsplanering reformerade de rödgröna planeringsorganisationen genom att införa en ny administrativ enhet kallad områdesplanering. Syftet var att skapa en mer ändamålsenlig planeringsprocess där mål om social och ekologisk hållbarhet kunde realiserars. Ambitionerna till trots menar Zakhour & Metzger (2018:54) att den nya enhetens möjligheter att faktiskt påverka var små. Genom att markanvisning fortsatt skedde före detaljplanearbetet och därmed inte kunde påverkas av tjänstepersonerna kom enheten i realiteten att få funktionen att underlätta i kontakterna mellan marknadsaktörer och planeringskontoret. Ambitionen att verka för ökad jämlikhet skrevs alltså in i styrdokument, men tjänstepersonerna fick inga egentliga möjligheter att faktiskt verka

för det. Något liknande lyfte Mukhtar-Landgren (2012) fram i analysen av Malmö, där målen om att skapa tillväxt och minska utanförskapet definierades som två skilda problemområden – med olika styrredskap. Därigenom försvårades möjligheterna att utforma en tydlig övergripande strategi för att skapa goda bostadsförhållanden för stadens alla invånare.

I Scott D. Campbells (1996) klassiska planeringstriangel lyfts tre generella och skilda intresseområden fram: att skapa ekonomisk tillväxt, att fördela resurser på ett rättvist sätt och att ta hänsyn till ekosystemen. Planeringstriangeln finner i dag en motsvarighet i hållbarhetsdiskursens tre dimensioner: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Men om Campbells planeringstriangel syftade till att synliggöra intressekonflikter, maktfrågor och resursanvändning, pekar forskare på att hållbarhetsdiskursen i praktiken har gjort den ekonomiska tillväxten till det överordnade målet och ett medel för att nå de andra målen (Gunder 2006; Tulloch & Neilson 2014; Miller & Mössner 2020). I en studie av Göteborgs stads arbete med hållbar utveckling skriver Nazem Tahvilzadeh (2015:2):

Ekologisk och social hållbarhet förutsätts vara beroende av en tillväxt- och marknadsorienterad politik som skapar ett resursmässigt utrymme för både omfördelningspolitik och tekniska innovationer som i sin tur banar väg för energieffektivisering.

Att den ekonomiska dimensionen blir överordnad är också framträdande i Hannah Selderts studie av Frihamnen i Göteborg (Seldert 2022). Seldert analyserar hur social hållbarhet ändrade betydelse under planeringens gång. Begreppets tvetydighet gjorde det öppet för skilda tolkningar som dessutom förändrades över tid. Seldert pekar på att processen var öppnare och målen mer inkluderande under visionsarbetet, men att målkonflikter uppstod när den skulle operationaliseras. Social hållbarhet underkastades ett ekonomiskt ramverk av nyliberal rationalitet som satte gränserna för vad som sågs som möjligt att göra. Seldert (2022:73) skriver:

In Frihamnen, these financial practices are seen as neutral or objective despite representing a business-as-usual approach that the original vision aimed to change. When such a financial approach is used to resolve the goal conflicts and redefine social sustainability, social sustainability becomes depoliticised.

Seldert pekar även på att det fanns ett bristande intresse från den politiska ledningens sida att styra utvecklingen.

Undvikandet av målkonflikter, och därmed maktförhållanden, resursfördelning och övergripande prioriteringar, är relaterat till den starka dominans som ekonomiska prioriteringar har fått. Ett flertal forskare har pekat på hur nyliberala och entreprenör-surbanistiska strategier, där styrning sker genom privat-offentliga partnerskap i syfte att skapa ökad ekonomisk tillväxt, underminerar möjligheter att uppnå klimatmål eller sociala mål om resurs- och maktfördelning och skapar glapp mellan visioner och

praktik (Cugurullo 2017; Rosol, Béal & Mössner 2017; Levenda 2019; Millner & Mössner 2020). Undvikande av målkonflikter kan analyseras genom att ta fasta på den roll så kallade *vehicular ideas* har fått i stadsplaneringen. Jag översätter begreppet med ”transporterande idéer” för att understryka hur de sätter saker i saker och ting i rörelse i situationer där det tidigare funnits låsningar genom att så att säga transportera bort frågan från grundläggande konflikter och därmed skjuter problemen på framtiden. Transporterande idéer består av begrepp och föreställningar som kan verka enande genom att till synes lösa upp blockeringar, neutralisera konflikter och möjliggöra handling (Peck 2012:480). Peck pekar på hur Richard Floridas (2006 [2002]) idé om kreativitet kom att fungera som enande kraft i många städer – i så hög grad att det går att tala om en ”Floridaeffekt”.

I en studie av hur hållbarhet omsatts i praktik i Göteborg argumenterar Tahvilzadeh, Montin och Cullberg (2017) för att hållbarhet kommit att tjäna som en transporterande idé och blivit ett instrument för att bygga och stärka ekonomiska och politiska koalitioner i syfte att skapa ökad tillväxt och göra annars svårhanterliga processer styrbara. Liksom Gunder (2006) pekar de på hur ”hållbarhet” fått en stark ideologisk kraft i en tid då klimatomställning och ökade ekonomiska klyftor ställer höga krav på kommuners förmåga att planera inför framtiden genom att signalera såväl handlingskraft och vision, samtidigt som det är vagt och otydligt och därmed kan fyllas med det innehåll som passar den rådande ordningen. Författarna (2017:80) visar hur den dominerande diskursen bygger på en *win-win*-logik, där ekonomisk tillväxt, ekologiska hänsyn och social sammanhållning kan samsas utan att hamna i konflikt med varandra. Kritiska röster fick utrymme men kritiska perspektiv på klimatutsläpp och social polarisering neutraliserades genom oklara mål och icke-existerande policy-åtgärder (ibid.:80).

Tidigare forskning visar att målkonflikter i stadsplanering kan undvikas genom ansvarsförskjutning, organisationsformer och/eller genom transporterande begrepp. Den visar också att kortsiktiga perspektiv och privata aktörers intressen gynnas när målkonflikterna undviks, vilket gör det svårt åstadkomma strukturella förändringar. Jag menar att undvikandet av målkonflikter bör ses som en styrform som både påverkar synen på både vad som är möjligt att göra och vilka prioriteringar som bör göras. För att bättre förstå hur denna form av styrning normaliserar ojämlikhet kommer jag nu att introducera idén om normalisering av ojämlikhet genom internalisering, samtycke och organisatoriskt tryck.

Teori: normalisering av ojämlikhet

Efter 1970-talets ekonomiska kris har den internationella forskningen pekat på en förändring av styrningen av städer. Geografen David Harvey (2011 [1989]) myntade begreppet ”entreprenörsurbanism”, och senare skulle Kevin R. Cox kalla förändringen ”den nya urbana politiken”, NUP (Cox 1993; Hall & Hubbard 1998; MacLeod & Jones 2011). Den nya urbana politiken och dess entreprenörsurbanistiska strategier är en del av en bredare nyliberal omstrukturering av stadspolitiken (Peck, Theodore

& Brenner 2009; Boudreau, Keil & Young 2009; Künkel & Mayer 2012) där städer och urbana regioner ses som tillväxtmotorer för ekonomin (Logan & Molotch 1987). Enligt Margit Mayer (2016:64) utmärks detta skifte av att ekonomisk tillväxt ses som det prioriterade och övergripande målet för stadspolitiken. Det innebär att städer planeras utifrån ideal om att stärka stadens varumärke i vad som ses som en konkurrens mellan städer om resurser, investeringar och inflyttning av medelklass. Planering och styrning av staden sker i allt högre grad i privat-offentliga partnerskap, där privata aktörer får stort inflytande över vad som ska byggas. Det innebär att politiska mål om omfördelning nedprioriteras till förmån för att skapa ett gott företagsklimat (Mayer 2016:64–69). Förändringarna legitimeras ofta med hänvisning till att ökad ekonomisk tillväxt är en förutsättning för att man ska kunna omfördela resurser. Men mycket forskning visar att de så kallade nedsippningseffekterna är små. Resurser omfördelas inte när ekonomin växer, utan ojämlikheten ökar och skapar en polarisering mellan rika och fattiga stadsdelar (Moulet, Rodriguez & Swyngedouw 2003:247–266; se också Boland, Bronte & Muir 2017). Ökad polarisering och ojämlikhet har lett till en mobilisering av trygghets- och säkerhetsfrågor – där ökad polisiär närvaro i vissa stadsdelar går hand i hand med ökad patrullering av säkerhetsvakter i städernas centrala delar (Wacquant 2009; Atkinson & Helms 2007; Helms 2008).

De första faserna av denna nyliberalisering utmärktes av de dubbla strategierna avreglering (*roll-back*) av välfärdsstaten och omreglering (*roll-out*) av planeringen utifrån marknadens principer (Larner 2000; Peck & Tickel 2002). Enligt urbanforskaren Roger Keil har det skett en normalisering av nyliberala strategier som han benämner *roll-with-it neoliberalism* (Keil 2009). Medan de två förra strategierna aktivt syftade till reformering av välfärdsstaten och förändring av styrformer, handlar *roll-with-it* om att normalisera åtgärderna. Keil (2009:232) skriver:

To “roll-with” neoliberalization means that political and economic actors have increasingly lost a sense of externality, of alternatives (good or bad) and have mostly accepted the “governmentality” of the neoliberal formation as the basis for their action.

Förlusten av alternativ är förknippad med politikens internalisering, så att den inte längre förstås som en politisk ideologi utan som oundviklig och nödvändig. Den uppnår hegemoni. Hegemoni är inte ett tillstånd utan en process under vilken hegemoniska relationer upprätthålls, omformuleras och förnyas (Hall 2011:727f). Detta sker genom såväl samtycke (internalisering) som tvång.

I en egen studie av hur entreprenörsurbanistiska strategier infördes för att utveckla Göteborgs och Stockholms stadskärnor visade vi hur dessa normaliserades genom avpolitiserande strategier (Hertting, Thörn & Franzén 2021). Avpolitiseringen skedde vid arbetets organisering (genom privat-offentliga bolag som stod utanför ordinarie kommunala strukturer), vid formuleringen av visioner (där intressekonflikter nedtonades till förmån för *win-win*) och vid genomförandet (där små steg och fokus på små detaljer skapade en förändring över tid som närmast kunde uppfattas så att den skett

av sig själv). Genom att avpolitiserat frågorna sköt man underliggande intressekonflikter på framtiden (till exempel mellan fastighetsägare och handlare) och kunde på så vis uppnå samtycke mellan skilda aktörer. Normaliseringen kan ses som genomförd:

... when stability and shared support for such strategies are established within a specific local context, either as internalized habits or as a new (power) equilibrium [...]. That is, normalization turns modes of governing, agendas and power relations that were previously regarded as controversial, illegitimate or simply abnormal into accepted and common-sense routines. (Hertting, Thörn & Franzén 2021:255)

Att något normaliseras innebär att det undandras det politiska fältet och blir praxis. När konflikter blossade upp i det här fallet skrevs medlemskap i det privat-offentliga bolaget in i hyreskontrakten och det tidigare samtycket övergick i tvång.

I artikeln "Why is austerity governable?" analyserar Davies, Bua, Cortina-Oriol m.fl. (2020) den nyliberala åtstramningspolitik som präglade många städer sedan den ekonomiska krisen 2008. Trots att åtstramning pågått i tio år och varit förödande för den fattiga befolkningen, har den i många städer gått från att vara en tillfällig åtgärd till att bli normaliserad. Författarna frågar sig hur åtstramningspolitiken har kunnat normaliseras i städer styrda av Labourpolitiker som ideologiskt står för en annan politik. Med den frågan sätter de fingret på hur åtgärder som till en början kan ses som kontroversiella, tillfälliga och illegitima med tiden accepteras och blir en normaliserad praktik som tas för given. De menar att detta har skett genom en styrningsstrategi de kallar för "åtstramningsrealism". Denna utmärks av ett pragmatiskt imperativ att:

... deliver austerity diligently under central government duress, for lack of any perceived alternative, while attempting to preserve services, manage human crisis and build a competitive city. (ibid:59)

Medan staten utövar åtstramningspress, internaliseras på det lokala planet en nyliberal logik där ökad tillväxt ses som en möjlighet att fördela lokala resurser. På så vis integreras tre skilda intressen med varandra i åtstramningsrealismen: statens krav på åtstramning, Labours vilja att upprätthålla välfärdens institutioner och nyliberala ideal om ett gott företagsklimat och ett attraktivt stadsrum.

Medan Davies, Bua, Cortina-Oriol m.fl. (2020) analyserar hur åtstramningsrealismen verkar genom en åtstramningspress från statens sida, kommer jag i denna artikel snarare att analysera hur press kan ta sig uttryck i vad jag kallar ett organisatoriskt tryck. Till skillnad från de internaliserade vanor som fungerar genom rutiner och *common sense*, handlar organisatoriskt tryck om styrformer som utövar press på medarbetarna att arbeta på ett visst sätt. Det kan handla om tidspress, krav på budget i balans eller skapandet av en organisatorisk struktur där ansvar för de sociala frågorna fördelas nedåt i organisationen utan medföljande makt att påverka utfallet.

Metod och empiri

Ökad segregation och ojämlikhet har stått på den politiska dagordningen i Göteborg under lång tid. Det statliga projektet Storstadssatsningen i början av 2000-talet gav upphov till särskilda satsningar. Bland annat skapades ett expertorgan på Social resursförvaltning kallat s2020 med särskilt ansvar för den sociala dimensionen i stadsutveckling. Kommunstyrelsens dåvarande ordförande Göran Johansson initierade även rådet Tryggare mänskliga Göteborg år 2000 för att uppmärksamma frågor som rörde trygghet i staden. Rådet arbetade med ett brett och problematiserande perspektiv på trygghet som inbegrep frågor om ojämlikhet. Dessa initiativ resulterade tio år senare i arbetsgrupper som tog fram matriserna Barnkonsekvensanalys (BKA) och Social konsekvensanalys (SKA) för att tydliggöra såväl barnperspektivet som den sociala dimensionen i stadsplanering. Samtidigt ökade segregationen och ojämlikheten i staden. Under valåret 2013 präglades våren av upploppen i Husby, oroligheterna som spred sig till flera andra städer i Sverige, däribland Göteborg. I Stockholm och Göteborg mobiliserade de lokalt förankrade rörelserna Megafonen och Pantrarna för att uppmärksamma hur fattigdom, rasism och ökad segregation präglade vardagen för många av städernas invånare. Det rödgröna styrets omtag i samband med lanseringen av Jämlik stad kan enligt min mening förstås som ett politiskt och ideologiskt offensivt steg för att politiskt hantera jämlikhetsfrågor på ett nytt sätt (se även Tahvilzadeh 2015).

Den här artikeln är del av det av Formas finansierade forskningsprojektet "För vem byggs staden? Målkonflikter, flyttmönster och levnadsvillkor i den förtätade staden" tillsammans med Helena Holgersson och Torun Österberg. Det är också en del av det Formasfinansierade "Rörlighet mellan akademi och praktik" genom att Ulrika Lundqvist, arkitekt och stadsplanerare på Göteborgs stadsbyggnadskontor, fick projektmedel för att under ett och ett halvt år arbeta halvtid i vårt forskningsprojekt. Hon har arbetat med sociala frågor i stadsplanering och tidigare varit delaktig i arbetet med Jämlik stad. Hon tog fram material, gjorde intervjuer och var en aktiv deltagare i våra projektmöten. Ulrika Lundqvist har bidragit med kontextförståelse och med kunskap om vilka personer som är relevanta att intervjua. Intervjuerna planerades sedan gemensamt. Några av dem har hon gjort själv, några tillsammans med Catharina Thörn.

Jämlik stad lanserades år 2013 och tre år senare, 2016, gjordes jämlikhet till ett överordnat mål i den kommunala budgeten. År 2018 förlorade den rödgröna majoriteten makten och målet tonades ned. Då fokus för denna studie ligger på hur politiska mål om ökad jämlikhet får genomslag i den faktiska planeringen, har jag valt att avgränsa studien till den tid då de rödgröna fortfarande hade en majoritet och analysera hur det rödgröna styret arbetade med frågorna.

Materialet är också avgränsat till en studie av hur man arbetade med jämlikhetsmålen inom ramen för stadsplanering, vilket var ett av fyra fokusområden inom Jämlik stad. Direktören för stadsbyggnadskontoret var sammankallande för en styrgrupp med direktörer från fastighetskontoret, Framtiden AB (allmännyttan), trafikkontoret, Älvstranden, kulturförvaltningen, park- och naturförvaltningen, idrotts- och föreningsförvaltningen och Angereds stadsdelsförvaltning, vars uppdrag var att konkretisera

budgetmålet och ta fram arbetssätt som sedan skulle föras vidare till de egna organisationerna. Byggnadsnämnden var ansvarig för att styra och följa upp arbetet.

Materialet består av både dokument och intervjuer. De dokument som analyseras i artikeln är Göteborgs budget för 2016–2018 och byggnadsnämndens budget för 2016–2018. Det är i dessa dokument politikens mål formuleras och övergripande inriktningar för myndigheternas arbete dras upp. Medan budgeten som antas av kommunfullmäktige kan förstås som den övergripande visionen, är byggnadsnämndens budget det dokument som styr stadsplaneringen och ger en inriktning för nämndens prioriteringar. Där konkretiseras den styrande nämndens budget. I analysen har jag tagit fasta på hur jämlikhet skrivs fram, hur det förändras över tid och vilka andra mål som ställs upp för stadsplaneringen. Jag har också tagit del av det arbetsmaterial som styrgruppen för Hållbara och jämlika livsmiljöer producerade.

Intervjuer med 20 personer genomfördes under åren 2020 och 2021. Intervjuerna, som tog mellan en och två timmar, har transkriberats och därefter analyserats. Vi har identifierat nyckelpersoner utifrån en styrningslogik där några klassificeras som ”de styrande” och några som ”de utförande”. De styrande består dels av de politiska representanterna för det rödgröna styret i byggnadsnämnden, dels av de två direktörerna för stadsbyggnadskontoret, där den ene ledde styrgruppens arbete inledningsvis medan den andre tog över 2018, samt direktören för fastighetskontoret, som satt med i styrgruppen. Direktörerna ledde de två tunga myndigheterna inom stadsplanering och satt med i, eller ledde arbetet i, styrgruppen för Hållbara och jämlika livsmiljöer.

De utförande består av tjänstepersoner på stadsbyggnadskontoret, som intervjuades i fokusgrupper. Även dessa var indelade utifrån olika nivåer av styrande funktioner: enhetschefer, projektledare och handläggare. Vi valde fokusgrupper för intervjuerna med tjänstepersonerna eftersom vi ville skapa ett fokuserat samtal mellan tjänstepersoner som innehar samma positioner (enhetschefer, projektledare eller handläggare) men som arbetar med olika områden i staden och har olika erfarenheter och bakgrunder (Katz-Buonincontro 2022:49). Enligt Barbour & Kitinger (1999:5) skiljer sig fokusgruppsintervjun från den vanliga intervjun genom att deltagarna uppmuntras att tala med varandra och gemensamt reflektera över svåra frågor, utbyta erfarenheter och kommentera varandras utsagor. Med hjälp av fokusgruppen ville vi skapa ett reflekterande samtal om mållkonflikter och de motsättningar som finns i det dagliga arbetet mellan visioner och praktik.

När vi påbörjade intervjuarbetet förväntade vi oss fler konfliktlinjer. Men återkommande i intervjuerna var att segregation och den ökade ojämlikheten sågs som grundläggande frågor för den kommunala myndigheten som måste hanteras, men som man av olika skäl inte aktivt arbetade med (bland annat därför att det är ett oklart eller alltför politiskt begrepp, därför att marknaden styr och inte politiken, därför att tidspresen är så stor att det inte finns tid för reflexion kring svåra frågor).

I sin studie av tjänstepersoners förhandling av policymål skriver Hannah Jones (2011:49) att centrala dokument alltid måste förstås som levande texter som tolkas, förhandlas och förändras i den dagliga praktiken. Jones (2011:58) arbetar med begreppet ”besvärande positioner” (*uncomfortable positions*) som hon definierar som: ”discourses

and practices that are contradictory and unresolved. Discomfort seems to arise from irresolution between what should be and what is.” I analysen av materialet har jag sökt efter dissonanser och obekväma positioner där det obekväma inte ska förstås som en känsla hos personerna utan som en motsättning uttryckt i intervjun mellan vad som borde vara och vad som faktiskt är.

Empirisk analys

Den jämlika staden

När Göteborg lanserade satsningen Jämlik stad var det för stadsplaneringen egentligen inget nytt. I portalparagrafen för den svenska Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) anges att:

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Med satsningen på Jämlik stad avgav det rödgröna styret en riktning för arbetet. I 2013 års budget problematiserades segregationen, och det skrevs om vikten av att stärka ”den sociala dimensionen av stadsplaneringen” (Göteborg stad 2013:8). Detta skulle åstadkommas genom att ”främja goda och jämlika levnadsvillkor för göteborgarna”, vilket sågs som en ambition för ”hela den kommunala verksamheten” (ibid.:13). Det beslutades att skillnader i hälsa och livsvillkor skulle mätas vart fjärde år och resultera i rapporter om skillnader mellan olika grupper och olika delar av staden. En sådan rapport publicerades år 2014, en andra år 2017.

Men det är först i 2016 års budget, med titeln ”För ett jämlikt och hållbart Göteborg”, som jämlikhet görs till ett överordnat mål som ska genomsyra all verksamhet. Redan i förordet slås det fast att:

Göteborg är en delad stad. Vissa stadsdelar har en befolkning med högt välstånd medan andra har betydligt sämre ekonomiska förutsättningar. (Göteborgs stad 2016b:5).

Förordet pekar också på att vi ”har ett samhälle där rasism begränsar många människors liv och reducerar oss till vår hudfärg” (ibid.:5). I den analys som följer framhålls att skillnaderna i livsvillkor, hälsa och medellivslängd har ökat mellan rika och fattiga stadsdelar samtidigt som välståndet har ökat i Göteborg. Det konstateras att ”de med lägst inkomster har inte fått ta del av det ökade välståndet” (Göteborg stad 2016b:5) och att minskade ”klassklyftor främjar folkhälsan och bidrar till ett långsiktigt hållbart samhälle” (ibid.:9). Texten kan sägas sätta fingret på det som forskningen pekar ut som myten om nedsippningseffekter – nämligen att satsningar på ökad ekonomisk tillväxt kommer alla stadens invånare till del genom att de sipprar ner även till dem som har låga inkomster (Moulaert, Rodríguez

& Swyngedouw 2003; Fainstein 2011; Holgersen & Baeten 2016). Delar av budgettexten präglas av en strukturell analys, där den ökade ojämlikheten analyseras som en del av klassamhället. Det talas om vikten av att minska klasskillnader, och analysen länkas till strukturell rasism och ojämlika villkor för människor med annan bakgrund och hudfärg. Det påpekas att bostadsbristen är stor i Göteborg och att den framför allt drabbar grupper med små ekonomiska resurser och unga vuxna:

Bostadsbristen yttrar sig framför allt i brist på hyreslägenheter och för många är hyresnivåerna på nybyggda lägenheter alldeles för höga. Utöver trångboddhet och osäkra boendeförhållande bidrar bostadsbristen till hemlöshet. (Göteborgs stad 2016b:32)

För att komma till rätta med detta föreslås att:

Fler bostadsprojekt ska initieras där hyresnivåerna hålls nere, exempelvis genom på förhand förhandlade hyror eller markanvisningstävlingar. Även andra modeller för prispressade hyresnivåer ska tas fram. (Göteborgs stad 2016b:34)

Förutom ovan nämnda förslag finns det inga förslag om hur en strukturell omfördelning av resurser ska gå till. Under de konkreta uppdrag som följer under inriktningen ”Jämlikhet” står endast att försörjningsstödet ska minska, att en avgiftsfri kommunal simskola ska utredas och att avgifterna för barn under 16 år ska tas bort på kommunala badhus. Budgettexten har en vision och bidrar med en problemanalys men stannar där. Inga konkreta mål anges eller hur dessa ska följas upp. Budgeten ska visserligen bara ange en riktning som myndigheterna sedan ska arbeta fram mer konkreta åtgärder för, men avsaknaden av konkretion är ändå slående och kan ha bidragit till att jämlikhetsarbetet kunde förbises när det skulle realiseras.

De skarpa formuleringar som återfinns i budgeten från 2016 tonades ned i budgeterna för 2017 och 2018. Här återfinns delvis samma analys, men alla formuleringar om klassklyftor och att det ökade välståndet inte kommit alla till del har tagits bort. I stället för att omfördela välståndet ska kommunen nu arbeta för att ”ta tillvara och stärka näringslivets engagemang för att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa samt viljan att bidra till en hållbar utveckling med ökad miljöhänsyn” (Göteborgs stad 2017b:46). Denna formulering finns kvar i budgeten från 2018, men här har ytterligare en förskjutning skett. Göteborg skrivs nu fram som en innovationsstad inom stadsutveckling (värt att notera är att ordet stadsplanering endast förekommer en gång i dokumentet, medan stadsutveckling används tjugo gånger), där näringslivet har en särskilt betydelsefull roll att spela:

Göteborg är inne i ett stort utvecklingsprång med omfattande investeringar i infrastruktur och stadsutveckling. Det är viktigt att attrahera investerare och kompetenser för att förverkliga de planer som finns. Arbetet med att förbättra Göteborgs stad service gentemot företag är viktigt för att stärka företagsklimatet. (Göteborgs stad 2018a:46)

Förskjutningarna över tid märks också i budgeten för byggnadsnämnden. 2016 finns det en egen rubrik som heter ”Göteborg ska vara en jämlik stad”, där det betonas att:

Förvaltningen behöver säkerställa att analyserna resulterar i prioritering och kraftsamling så att såväl stadens som andra aktörers satsningar i möjligaste mån fokuseras på projekt som gör skillnad för att skapa en mer jämlik stad. En annan utmaning är att hitta former för att lyfta målkonflikter så att avvägningar och ställningstaganden synliggörs tidigt och genom hela processen. (Göteborgs stad 2016a:25)

Med ord som ”säkerställa”, ”kraftsamling” och ”prioritering” betonades här att en förändring i styrningen inom myndigheterna är nödvändig. Resurser skulle fokuseras på projekt som gjorde ”skillnad för att skapa en mer jämlik stad”, och målkonflikter skulle lyftas fram på ett sätt som tydliggjorde olika ställningstaganden genom hela processen. Mot bakgrund av den myckna forskning som visar att högt ställda mål tappas bort under processens gång kan detta ses som en central formulering.

År 2017 är formuleringar om målkonflikter och de projekt som gör skillnad i jämlikhetsarbetet borta även i byggnadsnämndens budget. I stället står det att man ska arbeta för att ”skapa förutsättningar för social hållbarhet i stadsutvecklingen genom att utveckla arbetsformer och därigenom lyfta sociala aspekter i planeringsprocesser” (Göteborgs stad 2017a:34). Det är stor skillnad mellan det passiva att ”skapa förutsättningar” och det aktiva ”resulterar i prioriteringar och kraftsamling”. Genomgående i alla tre budgetar är dock att bostadsbehoven bättre ska tillfredsställas. I budgeten för 2016 har det målet en egen rubrik och senare finns det med som ett prioriterat mål.

Både stadens och byggnadsnämndens budgetar har det gemensamt att de skarpare formuleringarna förekommer 2016 och är borta redan året därpå. Det råder en generell brist på konkretisering men det finns några konkreta förslag: att arbeta med varierade hyresnivåer, att prioritera byggande för de grupper som lider av bostadsbristen och att prioritera åtgärder som kan minska ojämlikheten.

Målkonflikter och internalisering

Enligt den dåvarande organisationen var byggnadsnämnden den nämnd som var ytterst ansvarig för att styra stadsplaneringen och ge direktiv om prioriteringar. Men enligt den rödgröna majoritet som då satt i byggnadsnämnden blev jämlikhet aldrig ett prioriterat mål i nämndens arbete. Detta trots att det lyfts fram i budgeten som det övergripande mål som skulle genomsyra alla verksamheter. I intervjuerna framkom tre olika, men sammanvävda, skäl till att jämlikhet inte lyftes upp som ett prioriterat mål: att bara ett mål kunde prioriteras (och jämlikhet var inte det målet), att det fanns en yttre press på att effektivisera planeringen och öka byggtakten och att det fanns en tveksamhet kring möjligheten att göra skillnad på lokal nivå.

Enligt det första argumentet kunde *bara ett mål* prioriteras. Det legitimerades med att det inte går att ha en ”massa prioriterade mål utan vi får prioritera ett mål” (IP1 styrande). Politikerna hade prioriterat att få upp volymen på bostadsbyggandet oavsett vad som byggdes.

Vi var väldigt inriktade på att sätta bostadsbyggandet som det prioriterade målet. Vi måste få upp bostadsbyggandet. Alltså volymen. (IP1 styrande)

Den rödgröna majoriteten eftersträvade också en bred enighet i nämnden för att få saker och ting gjorda. Målet om ökad byggtakt sågs som en ambition som skulle skapa enighet över partigränserna:

Vi hanterade det [jämlighet] inte alls så mycket i politiken. Och man kan ju jämföra med ett mål som vi fokuserade väldigt mycket på så är det ju det här med antalet planerade eller byggda bostäder varje år som är mycket fokus på, av naturliga skäl eftersom vi har en stor bostadsbrist. Men det är också lätt att mäta och följa upp. Och något som vi hade bred enighet om för första gången på längre – att öka byggtakten. Så det var inte mycket fokus på jämlighetsmålet. (IP2 styrande)

Genom bred enighet i nämnden kunde målet uppnås, och det var också enkelt att följa upp med hjälp av mätningar. Genom att fokusera på det mål som var enkelt att uppnå och mäta kunde byggnadsnämnden uppvisa tydliga resultat av sitt arbete. Budgetens konkreta rekommendationer om att bostadsbehoven bättre skulle tillgodoses fick stå tillbaka för ökade volymerna i byggandet.

Målet att öka byggtakten svarade mot en yttre press att effektivisera detaljplanerna. Pressen kom dels från fastighetsbolag och intresseorganisationer (IP1 styrande), dels från en upplevelse av konkurrensen mellan städer:

Det är också en himla tävling mellan kommunerna. Hur fort formulerar man en detaljplan i Stockholm, Göteborg och Malmö? Och så står det i tidningen att Göteborg är sämst liksom. Så det skapar ju ett tryck på att man liksom vill få bättre. Det har ju varit *jättemycket* fokus på att öka genomströmningen eller korta tiderna för detaljplaner [...] som inte baseras på liksom lag eller liksom någon tydlig policy på det sättet. (IP1 styrande)

Genom ökning av byggtakten och effektivisering av planprocessen skulle Göteborg stärkas i konkurrensen med Malmö och Stockholm. Att bygga mer bostäder handlar då framför allt om att bygga nytt för de nya invånare som förmodas flytta in. Det satsades på att bygga småhus, bostadsrätter och dyrare hyresrätter. Under en kort period gjordes försök med att använda markanvisningen för att sätta ett hyrestak. Men dessa pilotprojekt blev starkt kritiserade av Fastighetsägarföreningen och blev aldrig realiserat som det var tänkt. Bland de politiker som satt i byggnadsnämnden fanns också en skepsis mot att mål om ökad jämlighet alls skulle kunna påverkas på en lokal nivå:

Äh sen är ju många av de här sakerna svåra att påverka på kommunal nivå. Mycket av liksom, det gäller till exempel bostadsbrist, det är svårt att åtgärda egentligen som ensam kommun, eftersom den är nationell och folk flyttar mellan

kommuner. Om vi skulle bygga 10 000 bostäder imorgon, om vi fick 10 000 nyckelfärdiga bostäder med låg hyra imorgon. Det enda som skulle hända är ju att alla från resten av Sverige skulle flytta till dem då och sen skulle det vara bostadsbrist igen, liksom dagen efter. Så att det är ju ingen, det här måste, vissa frågor måste lösas på nationell nivå för att det skall kunna fungera så att säga. (IP3 styrande)

Enligt detta synsätt kan en ensam kommun inte lösa problemet med bostadsbrist – den som bygger mycket kommer bara få en mängd nyinflyttade och bostadsbristen kommer att vara ett faktum igen. Kommunens byggstrategi – att öka takten i byggandet och bygga småhus för familjer – handlar i första hand inte om att åtgärda bostadsbristen utan om att öka möjligheterna för grupper som är önskvärda för staden – hushåll med goda inkomster – att flytta in till Göteborg eller att stanna kvar inom kommunen. Som många forskare påpekat (Dorling 2014; Listerborn 2018) är bostadsbrist ett felaktigt uttryck, eftersom det endast är vissa grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden eller byta bostad allt efter förändrade behov, såsom familjestorlek. Både Dorling och Listerborn lyfter fram begreppet ”bostads- ojämlighet” som enligt deras mening säger mer om bostadsmarknaden i dag. Citatet belyser att det inte fanns på dagordningen att bygga utifrån ”verkliga behov” i syfte att komma till rätta med bostadsjämligheten. Snarare menade den intervjuade att denna form av byggande riskerar att förvärra problemen eftersom behoven är så stora att bostadsbristen skulle bestå. Samtidigt innebär ett ökat byggande för grupper som redan har stora valmöjligheter på bostadsmarknaden att bostadsjämligheten ökar mellan olika grupper.

Den politiska hanteringen av jämlikhet i byggnadsnämnden präglades av ett undvikande av målkonflikter. Detta skedde för det första genom att man prioriterade ett mål och satte andra mål åt sidan. På så vis kunde man argumentera för att målet var att öka volymerna och byggtakten. Och trots att budgeten pekade ut att bostadsbristen framför allt drabbade grupper med små ekonomiska resurser, knöts inte målet till *vad* som byggdes utan *att* det byggdes. Det skedde också en förskjutning av målkonflikter till en annan styrnivå, där ansvaret för att lösa den ojämlika bristen på bostäder inte sågs som en lokal utan som en nationell fråga. Båda dessa undvikanden av målkonflikter legitimerades med hänvisning till yttre press från privata byggbolag och Göteborgs konkurrens med andra städer. Den yttre pressen legitimerade i sin tur en effektivisering och snabbare beslutsgång för planeringen – en arbetsform som när den väl införts skapar nya rutiner för snabbare hantering.

Om byggnadsnämnden stod för den politiska styrningen av planeringen, arbetade styrgruppen för Hållbara och jämlika livsmiljöer med att ta fram riktlinjer för hur jämlikhet skulle konkretiseras i daglig verksamhet. I den första sammanfattande rapporten från styrgruppen underströks vikten av att det gemensamma arbetet präglades av långsiktighet och inte skulle ses som ett tillfälligt projekt, utan gå in i det ordinarie arbetssättet hos respektive förvaltning och myndighet:

Att arbeta för målet att Göteborg ska vara en jämlik stad är med nödvändighet ett långsiktigt arbete. Därför behöver också långsiktiga och breda strategier för arbetet formuleras. I arbetet för social hållbarhet behöver det därför utvecklas samverkan inom staden, mellan staden och andra offentliga aktörer samt med idéburen sektor, näringsliv och med befolkningen. (Göteborgs stad 2016c:3)

Styrgruppen arbetade med framtagning av kortsiktiga och långsiktiga mål, med konkreta projekt och med visioner för hur arbetet för ökad jämlikhet skulle konkretiseras. För att ändra ordinarie arbetssätt ansågs det viktigt att 1) arbeta kunskapsbaserat, 2) ta med genomgående reflexioner in i arbetsprocesser och 3) utgå från att arbetet berör hela staden. Styrgruppens ambition var att arbeta med vad som kallades ett strategiskt ledarskap, vars syfte bland annat var att ”utveckla gemensamma förhållningssätt för en inkluderande stadsbyggnadsprocess” och stärka ”ett förhållningssätt och en kultur som ger arbetssätt vilka kännetecknas av samverkan och koordinering och som bygger på kunskap/erfarenheter och analys/utvärdering” (Göteborg stad 2018b:11). Ambitionen var att genom gemensamma målbilder och förhållningssätt påverka det ordinarie arbetet i förvaltningarna för att uppnå den gemensamma ”kraftsamling” som politiken efterfrågat.

Direktören för stadsbyggnadskontoret, som var sammankallade för styrgruppens arbete de första åren, menade att den förändring som jämlikhetsstrategin tog sikte på krävde ”en stadig grund” (IP6 styrande) för det dagliga arbetet. En sådan stadig grund, som skulle tjäna som utgångspunkt för arbetet med mål- och intressekonflikter, byggde på synen att hela staden var segregerad, att åtgärder behövde sättas in på både kort och lång sikt och att projekt borde prioriteras som hade störst utsikter att bekämpa ojämlikheten. Innan grunden var lagd skulle hela arbetet med jämlikhet vara ”sårbart” för andra prioriteringar.

Men enligt den tidigare direktören hann de inte lägga en sådan grund. I stället ”kom ju dom här vindarna att det skulle vara snabba puckar” (IP6 styrande). De snabba puckarna var kopplade till kraven på effektivisering och snabbare återkopplingar, där mätningar skulle visa på resultat (såsom hur många bostäder som hade byggts). De långsiktiga och långsamma strategierna för organisatorisk förändring, som styrgruppen hade skissat på under de första åren, fick ge vika för andra inriktningar och prioriteringar.

Organisatoriskt tryck och transporterande idéer

En av dessa förändringar var ekonomisk. Under längre tid hade det pågått en åtstramning av ekonomin. I byggnadsnämndens budget eftersträvades budget i balans och det gavs inte några extra resurser för att bedriva jämlikhetsarbetet. Enligt styrgruppens vision var det av högsta vikt att jämlikhetsarbetet inte var ett tillfälligt projekt, utan att det integrerades i den ordinarie verksamheten i syfte att förändra den. Enligt byggnadsnämndens budget skulle därför resurser läggas på sådana projekt som gjorde skillnad:

Utmaningen framöver är att säkerställa att analyserna resulterar i prioritering och kraft-samling så att fokus och resurser, vad gäller både stadens och andra aktörers satsningar, läggs på de projekt som gör skillnad. (Göteborgs stad 2016a:25)

Förändringen av arbetet innebar att resurser skulle styras om och användas på annat sätt. Samtidigt angavs bristen på ekonomiska resurser som en begränsning som gjorde det svårt att uppnå resultat:

Förvaltningen kommer att arbeta aktivt och engagerat med detta fokusområde [Hållbara och jämlika livsmiljöer] inom ramen för den ordinarie verksamheten. Inom ramen för aktuellt budgetförslag har det dock inte varit möjligt att avsätta extra resurser i form av personalresurser och externa utredningar vilket kan komma att begränsa möjligheten att uppnå resultat på lång sikt. (Göteborgs stad 2016a:37)

Med tiden skärptes den ekonomiska åtstramningen ytterligare. I den kommunala budgeten för 2018 påpekas att:

Stadsutvecklingen och demografin skapar utmaningar för Göteborgs stads budget. Trots den goda konjunkturen behöver Göteborgs stad vidta aktiva åtgärder för att bibehålla en god ekonomisk hushållning över tid. En långsiktigt hållbar budgethantering förutsätter att starkare kärnverksamheter och höjda investeringsnivåer kan finansieras inom en stabil intäktsram. (Göteborgs stads 2018a:62)

För den dagliga verksamheten innebar detta att inte bara nämndens budget skulle vara balanserad utan också varje detaljplan:

Det är också någonting som vi är styrda med det så i varje detaljplan ska ha en ekonomi i balans och har vi inte ekonomi i balans måste andra planer kompensera det då i exploateringsekonomi det är någonting som vi följer upp mycket hårdare som jag tycker vi måste ha koll på också då. (IP5 utförande)

Enhetschefer, projektledare och handläggare vittnade om att jämlikhetsarbetet inte haft något större genomslag i det dagliga arbetet. I deras vardag var det den ekonomiska styrningen som kraftigt slagit igenom:

Vi har ju varit tvungna att bli duktiga på ekonomi alltså genomförandekonomi. Alltså man har ju ett statement i början liksom ”här ska det gå i balans”. Alltså detta är en viktig ingångsparameter i projekt nu för tiden. (IP7 utförande)

De menade också att den ekonomiska pressen gjorde att andra mål helt kom i skymundan:

Pengar är en stor del i det hela. Och då kommer det här [inledning till portalparagrafen] ofta i skymundan. Jag gillar vad jag läser men i praktiken så är det nog inte riktigt vad vi, vi lever inte som vi lär, tror jag faktiskt om vi ska vara ärliga. (IP10 utförande)

Den ekonomiska styrningen kan förstås som ett organisatoriskt tryck. Det upprättar ramar för vilka arbetsuppgifter som är prioriterade, skapar incitament i prioriteringen av arbetsuppgifter och vilka frågor som ska ges företräde. Ett annat organisatoriskt tryck var tidspress att upprätthålla den höga byggtakten. Den ökade byggtakten med dess fokus på kvantitet ledde till bristande reflexioner och samtal kring huruvida det som byggdes var det som behövdes eller var önskvärt:

Vi har några mätbara mål som är så tydliga med antal bostäder och verksamhetsyta. [...] Som det ser ut nu gällande målpuppfyllelse så är det bara de här mätbara liksom antal. Det spelar ingen roll om de är dåliga eller bra. (IP5 utförande)

I styrgruppen för Hållbara och jämlika livsmiljöers dokument fanns det ambitioner om att det dagliga arbetet skulle präglas av ett reflexivt förhållningssätt: ”jobbar vi på det sätt vi vill, vad gör vi och hur går det till, och vilka effekter får det vi gör för göteborgarna” (Göteborgs stad 2017c:8). Med den ökade tidspressen hanns detta inte med i praktiken:

... det blir inte så mycket rapportering tillbaka till utan det blir i texter, i planbeskrivningar och så läser man det och [...] så är det bråttom, bråttom för att det ska vidare till nämnden för något beslut och så vidare. (IP8 utförande)

Liksom i Zakhours och Metzgers (2018) studie framförs också att stadsplaneringen inte är planeringsledd utan marknadsstyrd:

... vi inte har någon aktiv planering utifrån samhället och dess funktioner, utan den styrs helt och hållet av ansökningar och marknadsvilja. (IP6 utförande)

Och trots att den politiska viljan var tydlig i budgeten, trots att myndigheterna skulle kraftsamla för att bryta ojämlikheten, sätter den organisatoriska strukturen ett tryck på medarbetarna att prioritera andra mål. Kraven på budget i balans i kombination med ökad byggtakt resulterar i att det byggs som är lönsamt att bygga på villkor som marknaden ställer upp. Att marknaden skulle få en större roll i stadsplaneringen fanns också inskrivet i de kommunala budgetarna för 2017 och 2018, där den tidigare formuleringen om omfördelning av resurser ersatts av en formulering om arbete för att ”ta tillvara och stärka näringslivets engagemang för att minska skillnaderna i livsvillkor och hälsa samt viljan att bidra till en hållbar utveckling med ökad miljöhänsyn” (Göteborgs stad 2017b:46).

Under arbetets gång kom jämlikhetsarbetet att definieras om. I början av 2018

besökte en representant för polismyndigheten styrgruppen för Hållbara och jämlika stadsmiljöer. Presentationen handlade om polisens arbete i de så kallade utsatta områdena i Göteborg. Begreppet ”utsatta områden” är ett polisiärt begrepp för geografiskt avgränsade områden med låg socioekonomisk status där kriminella tydligt påverkar lokalsamhället. Presentationen gjorde ett starkt intryck och den nyttillträdde stadsbyggnadsdirektören, som också fått i uppdrag att vara sammankallade för Hållbara och jämlika stadsmiljöer, agerade för att få till stånd ett arbete inom organisationen för detta:

Vi såg att det fanns en avsiktsförklaring som staden hade gjort med stadsdelarna och med polis att man skulle samverka för att prioritera de särskilt utsatta områdena. Och då frågade jag de tekniska förvaltningarna hur många det var som kände till det – att vi skulle göra det då och det var ingen som kände till det. Och då gjorde vi en sådan överenskommelse, vi direktörer, att vi skulle prioritera samverkan inom dom områdena. (IP5 styrande)

Senare samma år blev det maktskifte i Göteborg, och i den nya budgeten togs jämlikhet bort från rubriken medan trygghet fick en mer framskjuten ställning. Två år senare, år 2020, fick den kommunalt ägda bostadskoncernen AB Framtiden i uppgift att utveckla en strategi för stadens ambition att eliminera alla ”särskilt utsatta” områden från polisens lista. Trygghet kom att tjäna som en transporterande idé som kunde mobilisera aktörerna att agera handfast och konkret. Om styrgruppen tidigare skissat på långsamma förändringsprocesser för att hantera jämlikhetsfrågans komplexitet, gav trygghetsarbetet möjlighet till konkreta och snabba åtgärder.

Direktören för stadsbyggnadskontoret agerade för att i samverkan med polisen prioritera de ”särskilt utsatta” områdena. Denna nya prioritering gav upphov till en förskjutning i arbetet med jämlikhet. Om både budgeten och styrgruppens arbete hade betonat att hela staden var segregerad och att åtgärder behövde inbegripa en helhetsanalys, så var trygghetsåtgärderna lokala och konkreta med fokus på särskilda stadsdelar. Och om det tidigare brottsförebyggande rådet Tryggare mänskliga Göteborg hade arbetat växelvis med lokala åtgärder och övergripande analyser, så blev polisens problemformuleringar om utsatta stadsdelar nu utgångspunkten för arbetet. Trygghet är också sedan länge en integrerande del av entreprenörsurbanistiska strategier att skapa och upprätthålla trygga, attraktiva och säljbara stadsrum (Atkinson & Helms 2007, Helms 2008). Trygghet kom att tjäna som ett transporterande begrepp som draperade om jämlikhetsfrågan och mobiliserade aktörer till handling.

Avslutning: Ojämlikhetsrealism

Stadsplanering är en långsiktig verksamhet som konkret bygger framtiden. Genom planprogram och detaljplaner skrivs visioner och detaljplaner fram för hur den framtida staden ska se ut. Det är en process genomsyrd av intressekonflikter, motsättningar och målkonflikter. Genom att dessa belyses blir det möjligt att ta ställning till skilda

alternativ för hur staden ska byggas. När Göteborgs stad beslutade att kraftsamla alla myndigheter för att nå målet om minskad ojämlikhet och segregation – och använda stadsplanering som ett redskap i denna process – skapades en möjlighet att synliggöra mållkonflikter, intressekonflikter, maktfrågor och resursanvändning i syfte att förändra planeringen. Men i stället stängdes processen och jämlikhet försvann från dagordningen.

När kommunfullmäktige i Göteborg år 2018 beslutade om ett program för Jämlik stad som ska gälla fram till år 2026 var den möjlighet som öppnats bara ett par år tidigare redan försvunnen. Det finns rester i texterna av de ambitioner som fanns tidigare, men i praktiken är andra faktorer styrande. Samma år blev det politiskt maktskifte i Göteborg, och det övergripande programmet har blivit ett av många som man ska ta hänsyn till. Inte heller ses ökad jämlikhet som det övergripande målet för stadsplaneringen.

I artikeln har jag lyft fram olika former av undvikande av målet att skapa en jämlik stad: internalisering av nyliberala ideal om konkurrens och tillväxt som mål för politiken, förskjutning av mållkonflikter, organisatoriskt tryck som begränsar handlingsutrymmet för tjänstepersoner och införandet av transporterande idéer som förändrar målets karaktär. Jag betraktar dessa former av undvikande som en styrform av ideologisk karaktär som jag benämner ”ojämlikhetsrealism”. Denna styrform är ett ideologiskt ramverk som normaliserar ojämlikhet med konsekvensen att bekämpandet av den hamnar i bakgrunden när frågor som uppfattas som mer akuta eller angelägna prioriteras.

I det material som denna artikel utgår ifrån präglades särskilt intervjuvarerna hos politikerna i byggnadsnämnden av internalisering av politiska mål om ökad tillväxt och konkurrens. De hänvisade också till en yttre press, där konkurrensen mellan städer och de privata aktörernas press på politiken sätter ramar för vad som är möjligt att göra. Trots att de egna politiska ambitionerna var att minska ojämlikheten och bryta segregationen, fick detta inget avtryck i den politiska styrningen av den dagliga verksamheten. Genom fokuseringen på det kvantitativa målet att öka byggtakten och mängden bostäder uppstod inga kvalitativa frågor om huruvida det som byggs är önskvärt eller om det speglar de behov som finns. Mållkonflikter kunde på så sätt undvikas och skjutas på framtiden.

På tjänstemannanivå finns uppdraget att ställa de svåra frågorna och utreda mållkonflikter. Det gör att mållkonflikter inte kan undvikas på samma sätt, och därför är det organisatoriska trycket i form av budgetbalans och leveranstakt påtagligt i de intervjuerna. Det organisatoriska trycket bidrog också till att utrymmet för det professionella omdömet minskade – återkommande uttrycks en avsaknad av de större perspektiven och en tydlig politisk ledning med klara idéer om vart staden är på väg. Här blir dissonansen stor mellan den politiska visionen om att kraftsamla för att skapa en jämlik stad och den dagliga praktiken; alla verksamma verkar ganska eniga om att dagens planering inte kommer att skapa ökad jämlikhet.

Här spelar transporterande idéer en viktig roll för att minska dissonansen mellan vision och genomförande. Dessa löser upp tidigare handlingsförklaringar eller osäker-

het om hur svåra problem ska lösas genom att till synes erbjuda en väg framåt med konkreta förslag. Transporterande idéer är problemlösande men verkar liksom förskjutningar av målkonflikter genom att undertrycka grundläggande intressekonflikter och skjuta problem på framtiden. Transporterande idéer förändrar uppdraget genom att göra om målet – i det här fallet från strukturellt inriktat jämlikhetsarbete till ett polisiärt definierat trygghetsarbete i ”särskilt utsatta” stadsdelar.

Ojämlighetsrealismen verkar i första hand inte på den politisk-ideologiska nivån. Som visades i analysen av budgettexterna fanns det en strukturell analys av ojämlikhet som betonade klassklyftor, strukturell diskriminering och att bostadsbristen slår mot grupper som redan är ekonomiskt utsatta. Det angavs att det krävs ett långsiktigt arbete och organisatorisk förändring för att bryta segregationen och vända utvecklingen. Det är med andra ord fullt möjligt att föreställa sig och politiskt argumentera för att den kommunala verksamheten ska verka för att minska klyftor och skillnader i levnadsvillkor mellan olika stadsdelar och mellan stadens invånare. Samtidigt blev det också tydligt att inte ens de mest radikala formuleringar i 2016 års budget förmådde ge konkreta förslag för bekämpning av den strukturella ojämlikheten. I stället fanns det förslag på gratis simskola och minskat försörjningsstöd, vilket i sig inte leder till en övergripande strukturell förändring. Det fanns också en tydlig förskjutning på bara några år där formuleringar om omfördelning och klassklyftor togs bort till förmån för samarbete med näringslivet, där det privata engagemanget för ökad jämlikhet såg som en väg framåt.

Detta sammantaget formar sig till en styrning av stadsplaneringen som kan benämnas ojämlikhetsrealism. Den gör att politiker och tjänstepersoner inte kan eller förmår hantera grundläggande resurs- och intressekonflikter utan agerar inom ramar som de på grund av styrmedlen inte utmanar eller ifrågasätter. På så vis kan ojämlikheten reproduceras och segregationen fördjupas trots andra politiska mål.

Författarens tack

Stort tack till Nazem Tahvilzadeh vars noggranna läsning av texten var till stor hjälp under den avslutande omarbetningen. Tack Helena Holgersson, Johan Järlehed, Ida Kjellberg, Ulrika Lundquist, Karin Swahn, Håkan Thörn och Torun Österberg som alla läste ett tidigt utkast och kom med produktiva kommentarer. Och slutligen tack till de anonyma granskarna av texten.

Referenser

- Atkinson, R. & G. Helms (red.) (2007) *Securing an urban renaissance? Crime, community and British Urban Policy*. Bristol: Policy Press.
- Barbour, R. & J. Kitzinger (red.) (1999) *Developing focus group research*. London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849208857>
- Boland, R., J. Bronte & J. Muir (2017) "On the waterfront. Neoliberal urbanism and the politics of public benefit", *Cities* 61:117-127. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.08.012>
- Boudreau, J., R. Keil & D. Young (2009) *Changing Toronto. Governing urban neoliberalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell, S. (1996) "Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development", *Journal of the American Planning Association* 62:296–312. <http://doi.org/10.1080/01944369608975696>
- Cox, K.R. (1993) "The local and the global in the new urban politics. A critical view", *Environment and Planning D: Society and Space* 11 (4):433–448. <https://doi.org/10.1068/d110433>
- Cugurullo, F. (2017) "Exposing smart cities and eco-cities. Frankenstein urbanism and the sustainability challenges of the experimental city", *Environment and Planning A: Economy and Space* 50 (1):73–92. <https://doi.org/10.1177/0308518X17738535>
- Davies, J., A., Bua, M., Cortina-Oriol & E. Thompson (2020) "Why is austerity governable? A Gramscian urban regime analysis of Leicester, UK", *Journal of Urban Affairs* 42 (1):56-74. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1490152>
- Dorling, D. (2014) *All that is solid. The great housing disaster*. London: Allen Lane.
- Fainstein, S. (2011) *The just city*. New York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801460487>
- Florida, R. (2006 [2002]) *Den kreativa klassens framväxt*. Göteborg: Daidalos.
- Grange, K. (2022) "Imaginaries and expulsion. How 1,000 temporary accommodation units for refugees in the city of Gothenburg became 57", *International Journal of Urban and Regional Research* 46:50–64. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13074>
- Griggs, S., D. Howarth & E. Mackillop (2017) "The meta-governance of austerity, localism, and practices of depoliticization" i P. Fawcett, M. Flinders, C. Hay & M. Wood (red.) *Anti-politics, depoliticization and governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198748977.001.0001>
- Gunder, M. (2006) "Sustainability. planning's saving grace or road to perdition?", *Journal of Planning Education and Research* 26 (2):208–221. <https://doi.org/10.1177/0739456X06289359>
- Göteborgs stad (2013) *Förslag till budget 2013*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2016a) *Budget Byggnadsnämnden*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2016b) *För ett jämlikt och hållbart Göteborg. Mål och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2016c) *Fokusområde fyra hela staden socialt hållbar*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2017a) *Budget Byggnadsnämnden*. Göteborgs stad.

- Göteborgs stad (2017b) *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2017c) *Halvårsrapport. Fokusområde 4: Skapa hållbara och hälsofrämjande livsmiljöer*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2018a) *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget*. Göteborgs stad.
- Göteborgs stad (2018b) *Hållbara och jämlika livsmiljöer*. Göteborgs stad.
- Hall, S. (2011) "The neoliberal revolution", *Cultural Studies* 25 (6):705–728. <https://doi.org/10.1080/09502386.2011.619886>
- Hall, T. & P. Hubbard (red.) (1998) *The entrepreneurial city. Geographies of politics, regime, and representation*. London: Wiley.
- Harvey, D. (2011[1989]) "Från storskalig planering till entreprenörskap" i D. Harvey, *Ojämlighetens nya geografi. Texter om stadens och rummets förändringar i den globala kapitalismen*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Helms, G. (2008) *Towards safe city centres? Re-making the spaces of a post-industrial city*. Aldershot: Ashgate.
- Hertting, N., C. Thörn & M. Franzén (2021) "Normalizing urban entrepreneurialism through sly de-politicization. City-centre development in Gothenburg and Stockholm", *International Journal of urban and regional research* 46 (2):253–268. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13017>
- Holgerson, S. & G. Baeten (2016) "Beyond a liberal critique of 'Trickle Down'. Urban planning in the city of Malmö", *International Journal of Urban and Regional Research* 40 (6):1170–1185. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12446>
- Jones, H. (2011) *Uncomfortable positions. How policy practitioners negotiate difficult subjects*. London: Goldsmiths College.
- Katz-Buonincontro, J. (2022) *How to interview and conduct focus groups*. Washington: American Psychological Association.
- Keil, R. (2009) The urban politics of roll with it neoliberalization, *City* 13 (2-3):230–245. <https://doi.org/10.1080/13604810902986848>
- Kenis, A. & M. Lievens (2017) "Imagining the carbon neutral city. The (post) politics of time and space", *Environment and Planning A: Economy and Space* 49 (8):1762–1778. <https://doi.org/10.1177/0308518X16680617>
- Künkel J. & M. Mayer (red.) (2012) *Neoliberal urbanism and its contestations – Crossing theoretical boundaries*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Larner, W. (2000) "Neo-liberalism. Policy, ideology, governmentality", *Studies in Political Economy* 63 (1):5-25. <https://doi.org/10.1080/19187033.2000.11675231>
- Levenda, A.M. (2019) "Thinking critically about smart city experimentation. entrepreneurialism and responsabilization in urban living labs", *Local Environment* 24 (7):565–579. <https://doi.org/10.1080/13549839.2019.1598957>
- Logan, J. & H. Molotch (1987) *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Listerborn, C. (2018) *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss Förlag.

- Loit, J. (2014) *En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering*. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen.
- Mayer, M. (2016) "Neoliberal urbanism and uprisings across Europe" i M. Mayer, C. Thörn & H. Thörn (red.) *Urban uprisings. Challenging neoliberal urbanism in Europe*. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50509-5_2
- MacLeod, G. & M. Jones (2011) "Renewing urban politics". *Urban Studies* 48 (12):2443–2472. <https://doi.org/10.1177/0042098011415717>
- Miller, B. & S. Mössner (2020) "Urban sustainability and counter-sustainability. Spatial contradictions and conflicts in policy and governance in the Freiburg and Calgary metropolitan regions", *Urban Studies* 57 (11):2241–2262. <https://doi.org/10.1177/0042098020919280>
- Moulaert, F., A. Rodríguez & E. Swyngedouw (red.) (2003) *The globalized city. Economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mukhtar-Landgren, D. (2012) *Planering för framsteg och gemenskap. Om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar*. Lund: Lunds universitet.
- Oseland, S.E. & H. Haarstad (2022) "Displacing conflicting goals in planning for sustainability? Insights from three Norwegian cities", *Planning Theory & Practice* 23 (2): 233–247. <https://doi.org/10.1080/14649357.2022.2034924>
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Peck, J. (2012) "Recreative city. Amsterdam, vehicular ideas and the adaptive spaces of creativity policy", *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (3):462–485. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01071.x>
- Peck, J. & A. Tickell (2002) "Neoliberalizing space", *Antipode* 34 (3):380–404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Peck, J., N. Theodore & N. Brenner (2009) Neoliberal urbanism. Models, moments, mutations. *SAIS Review of International Affairs* 29 (1):49–66. <https://doi.org/10.1353/sais.0.0028>
- Rosol, M., V. Béal & S. Mössner (2017) "Greenest cities? The (post-)politics of new urban environmental regimes", *Environment and Planning A: Economy and Space* 49 (8):1710–1718. <https://doi.org/10.1177/0308518X17714843>
- Saldert, H. (2022) *Under construction. Making meaning of social sustainability in strategic planning practice*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Swyngedouw, E. (2007) "Impossible 'sustainability' and the postpolitical condition", i R. Krueger & D. Gibbs (red.) *The sustainable development paradox. Urban political economy in the United States and Europe*. New York: Guilford Press.
- Tahvilzadeh, N., S. Montin & M. Cullberg (2017) "Functions of sustainability. Exploring what urban sustainability policy discourse 'does' in the Gothenburg Metropolitan Area", *Local Environment* 22 (sup1):66–85. <https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1320538>
- Tahvilzadeh, N. (2015) *Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

- Tulloch, L. & D. Neilson (2014) "The neoliberalisation of sustainability", *Citizenship, Social and Economics Education* 13 (1), 26–38. <https://doi.org/10.2304/csee.2014.13.1.26>
- Wacquant, L. (2009) *Punishing the poor. The neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Zakhour, S. & J. Metzger (2018) "From a planning-led regime to a development-led regime (and back again?). The role of municipal planning in the urban governance of Stockholm", *The Planning Review* 54 (4):46–58. <https://doi:10.1080/02513625.2018.1562797>

Författarpresentation

Catharina Thörn är doktor i sociologi och professor i Kulturstudier vid Institutionen för Kulturvetenskaper, Göteborgs Universitet. Thörn har forskat om stadsutveckling och bostadsfrågor i över tjugo år och har bland annat publicerat böckerna *Stad till Salu – om entreprenörsurbanismen och det offentliga rummet värde* och *Den urbana fronten*.

Kontaktuppgifter

Catharina Thörn
Institutionen för Kulturvetenskaper
Box 200, 405 30 Göteborg
catharina.thorn@gu.se