

Programbilaga

Bakgrund

Program och programbilagor socialt hållbara städer

Svenska Röda Korsets arbete med socialt hållbara städer syftar till att bidra till mer jämlika städer med minskad segregation och en ökad resiliens. Genom stärkt närvaro i områden med hög socioekonomisk utsatthet kan Svenska Röda Korset på ett systematiskt och effektivt sätt arbeta med de specifika utmaningar som finns i många av dessa områden. För att uppnå syftet krävs ett långsiktigt arbete för att säkerställa verksamheter, finansiering, frivilligengagemang och uthållighet över tid. Arbetet utgår från en samhällsvision om ett socialt hållbart samhälle, men arbetet avgränsas till socialt hållbara städer.

Arbetet med socialt hållbara städer utgår från Program för Socialt hållbara städer som tagits fram för att befästa, stärka och utveckla Svenska Röda Korsets utvecklingsarbete för socialt hållbara städer. Programmet beskriver Svenska Röda Korsets arbetsätt, mål och vision för arbetet samt förflyttningar som krävs för att uppnå det.

Detta dokument är en bilaga till programmet som syftar till att beskriva bakgrunden och ytterligare fördjupa vissa delar av programmet. Här beskrivs segregation och socioekonomisk utsatthet i ett vidare perspektiv. Därefter beskrivs Svenska Röda Korsets roll i socioekonomiskt utsatta områden såväl som bakgrunden till Svenska Röda Korsets arbete, kapacitet och lärdomar.

Segregation och socioekonomisk utsatthet

Diskussionen om segregation och socioekonomiskt utsatta områden är inte ny, varken inom samhällsdebatten, politiken eller inom akademien. Diskussionen handlar ofta om vilka bakomliggande mekanismer som finns, konsekvenser av politiska beslut samt om hur problematiken bör bemötas på olika samhällsnivåer.

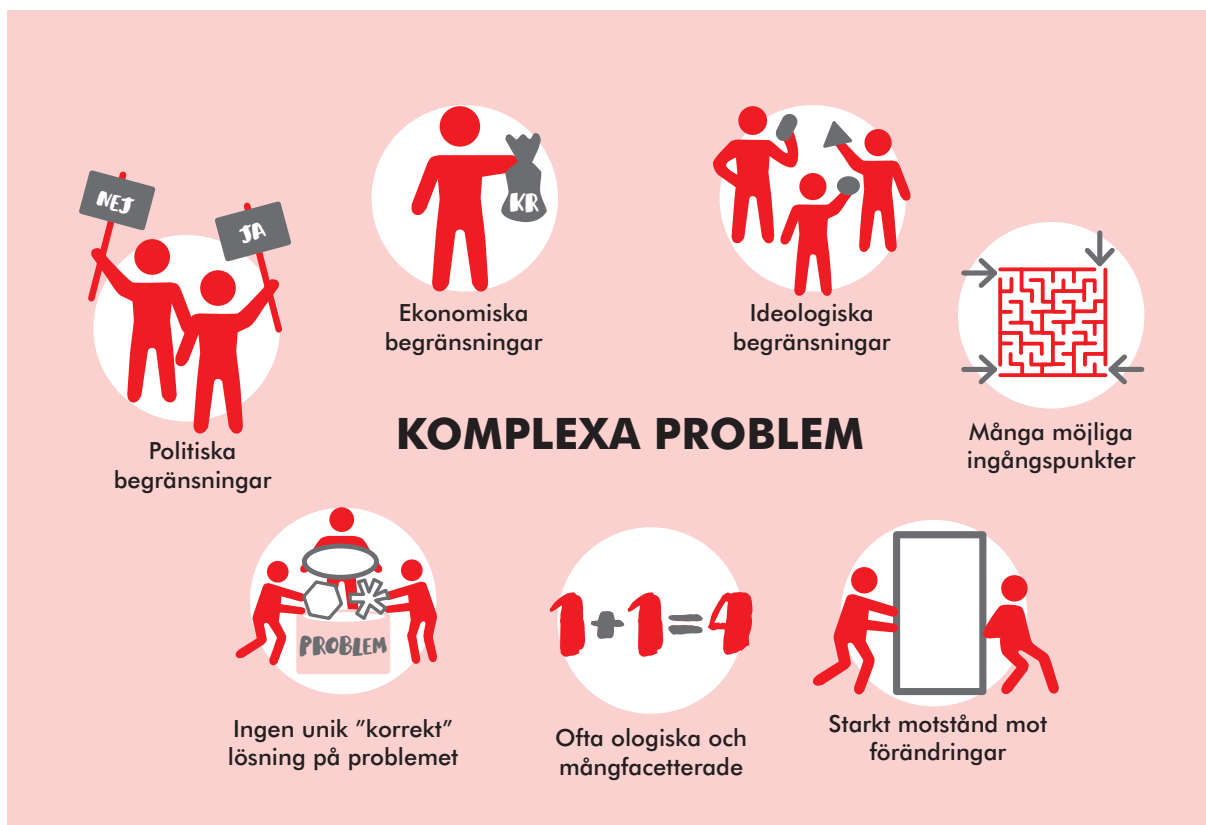
I programmet beskrivs begreppet ”komplexa problem”¹. Forskningsområdet om de så kallade komplexa problemen etablerades under tidigt 70-tal och har bland annat använts för att beskriva problem i sociala samhällssystem och i policy-frågor, däribland socialpolitik och stadsplanering.² Komplexa problem utmärker sig genom att det är svårt att skapa en gemensam och ”korrekt” problembild. Ansvarsfrågan vilar inte på en utan på flera aktörer och nivåer i samhället och det finns en mängd olika sätt att angripa problemet. Det är också svårt att hitta ett objektivt och enkelt sätt att mäta framgång och det finns ingen optimal ”lösning”. Även om ett problem är komplext kan insatser göras som bidrar till förändring. Sådana insatser bör emellertid tas an med vetskapen om att lösningen vanligtvis kräver samarbete mellan flera olika aktörer.

Stora globala samhällsförändringar påverkar även den lokala situationen i Sverige. Den ökade globaliseringen och migrationen innebär en ökad befolkning som bosätter sig i Sverige och urbaniseringen innebär att allt fler flyttar från landet och in till storstäderna. Den extrema fattigdomen har halverats i världen, men klyftorna mellan olika människor ökar. Särskilt utsatta är människor på flykt eller de som är marginaliserade i sina länder. Ungefär 68,5 miljoner människor befann sig på flykt år 2017, majoriteten av dessa flyr dock till närliggande områden från deras hemvist.³

1 Kallas inom forskningen bland annat ”wicked problems” eller ”social mess”.

2 Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. Policy Sci (1973) 4: 155. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.

3 UNHCR, <https://sverigeforunhcr.se/blogg/68-miljoner-pa-flykt-2017>.



Sveriges åtstramningar inom migrationspolitiken innebär att färre nu söker asyl i landet än på många år, konsekvenser av det höga antalet asylsökande från 2015 märks emellertid fortfarande av på olika sätt. Allt fler människor saknar tillgång till basala behov så som mat, kläder och tak över huvudet. Enligt EU:s beräkningar lever 16 procent av Sveriges befolkningen med en låg ekonomisk standard.⁴ Personer med hög ekonomisk standard lever i genomsnitt längre, och är även friskare, än personer med låg ekonomisk standard.⁵ Rapporter inkommer också från olika håll om en ökad barnfattigdom, trångboddhet och en ökad skolsegregation.⁶ Problematiken märks särskilt av i socioekonomiskt utsatta områden.

För att förstå vad som ligger bakom en socioekonomisk utsatthet, och för att finna möjliga vägar för att förbättra situationen i utsatta områden, är det viktigt att lyfta blicken och även se till de strukturella problem som ofta ligger bakom och påverkar situationen i socialt utsatta områden.

Socialt hållbara städer och samhällen

Urbaniseringen är en stark global trend. Idag bor över hälften av världens befolkning i urbana områden⁷ och år 2050 förväntas andelen öka till 70 procent.⁸ I Sverige växer städer alltså, men ökningen drivs inte längre främst genom stora omflyttningar från landsbygden till städerna, tätorterna i Sverige växer idag istället genom invandring och fler födda. Urbaniseringsgraden har dock ökat.^{9 10}

4 SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/>.

5 Folkhälsomyndigheten, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/folkhalsans-utveckling/livsvillkor/ekonomisk-standard/>.

6 Se exempelvis Rädda Barnens Barnfattighedsrapport, <https://www.raddabarnen.se/rad-och-kunskap/arbetar-med-barn/barnfattigdom/>.

7 Vad som avses som urbana områden skiljer sig åt mellan länder. Se diskussion i artikel från SCB: <https://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/>.

8 Globala målen, <http://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-11-hallbara-stader-och-samhallen/>.

9 SCB, <https://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Dagens-urbanisering--inte-pa-landsbygdens-bekostnad/>.

10 Urbaniseringsgraden är andelen människor som bor i urbana områden relativt andelen som bor i glesbygd och landsbygd.

Social hållbarhet är av avgörande betydelse för det demokratiska samhället och är helt nödvändigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett socialt hållbart samhälle är resiliellt; det vill säga tål påfrestningar, är anpassningsbart och förändringsbenäget. Social hållbarhet behöver definieras och omsättas i praktiken utifrån de behov och förutsättningar som kan finnas på lokal, regional respektive nationell nivå och fler aktörer behöver ha social hållbarhet i åtanke vid bedrivandet av verksamheter. Kommuner, landsting/regioner och staten bär alla, genom sina offentliga åtaganden, ett stort ansvar för samhällsutvecklingen. Näringslivet, civilsamhällets organisationer och akademien har också viktiga roller. En förutsättning för social hållbarhet är en större samsyn kring vad ett välfärdssamhälle ska erbjuda och det som erbjuds.

Boendesegregation

Segregation betyder åtskillnad. Begreppet kan användas för att beskriva ett tillstånd eller en process. Boendesegregation innebär att olika befolkningsgrupper fysiskt bor åtskilda från varandra. Definitionen av vilka som ingår i olika befolkningsgrupper kan se olika ut beroende på vad det är som ska undersökas. Vanligt förekommande definitioner av boendesegregation är:

- Demografisk segregation – åtskillnad mellan olika åldersgrupper, hushållstyper eller kön.
- Socioekonomisk segregation – åtskillnad mellan olika inkomst-, yrkes- eller sociala grupper.
- Etnisk segregation – åtskillnad mellan grupper med olika nationaliteter, religioner eller etnisk härkomst.

Till viss del sammanfaller dessa definitioner, exempelvis sammanfaller den socioekonomiska dimensionen allt mer med den etniska segregationen. I programmet för socialt hållbara städer är det främst den socioekonomiska segregationen som är av intresse.

I Boverkets kunskapsöversikt om socialt hållbar stadsutveckling beskrivs att det kan finnas både negativa och positiva aspekter av segregation. Till det positiva hör att det kan ge en känsla av

trygghet att bo bland människor som befinner sig i ungefär samma situation, det blir lättare att förstå varandra, hitta vänner och knyta användbara kontakter. Till de negativa konsekvenserna hör att om människor med olika bakgrund och erfarenheter bor åtskilda möts de inte på ett naturligt sätt i vardagen, vilket innebär en ökad risk för intolerans och motsättningar mellan olika grupper i samhället.

Begreppet ”segregerade bostadsområden” används i dagligt tal ofta synonymt med ”utsatta” eller ”marginaliserade” bostadsområden. Svenska Röda Korset arbetar utifrån tanken att det är hela staden som är segregerad och att det inte endast är de så kallade utsatta bostadsområdena som bidrar till segregationen. De etniskt homogena och resursstarka villaområdena har en betydligt mer ensidig befolkningssammansättning än de mångetniska förortsmiljöerna och bidrar alltså egentligen i högre grad till åtskillnader mellan områdena. Boendesegregationen tenderar dessutom att resultera i att de mest resurssvaga hushållen koncentreras till de minst attraktiva bostadsområdena, där de får en betydligt sämre välfärdsutveckling än invånare i andra delar av staden. Detta kan i sin tur ge upphov till motsättningar.¹¹

Socioekonomisk utsatthet

Vid diskussioner om utsatthet är det viktigt att klargöra vilken typ av utsatthet som avses då utsatthet kan definieras på många olika sätt, exempelvis som ekonomisk utsatthet, otrygghet, social utsatthet eller utsatthet för brottslighet. Olika aktörer lägger vikt vid olika perspektiv, ofta baserat på aktörens intresseområden. Polisen lägger exempelvis särskild vikt vid brottslighet och otrygghet i deras definition.

Vid undersökning av utsatthet i ett område undersöks vanligtvis flertalet variabler inom områdena demografi, boende, arbetsmarknad, utbildning, hälsa, transfereringar, inkomst, val och valda. Undersökningarna omfattar ofta även mätningar kring otrygghet, brott och tillit till institutioner och rättsväsende. Tillsammans kan detta ge en bild över den socioekonomiska situationen inom ett geografiskt område eller en befolkningsgrupp. Det saknas i nuläget en generell definition av socioekonomisk utsatthet.

¹¹ Boverket, *Socialt hållbar stadsutveckling*.

het. En sådan definition skulle exempelvis kunna baseras på:

- Brister i boendemiljö (trångboddhet och kvalitet), begränsad tillgång till eller brister i utbildning, arbete och hälsa, brister i politiska resurser och sociala relationer, samt utsatthet för social oro och våld, eller
- Bristande möjligheter (faktiska eller upplevda) till delaktighet och inflytande, knappa konsumtionsmöjligheter, social stress/obalans, kriminalitet, missbruk, och sämre psykisk och fysisk hälsa.

Inom Svenska Röda Korsets arbete med socioekonomiskt utsatta områden definieras socioekonomisk utsatthet som brister i boendemiljö, begränsad möjlighet till inflytande, bristande tillgång till eller brister i utbildning och arbete, psykisk och fysisk ohälsa och avsaknad av politiska resurser.¹²

De så kallade socioekonomiskt utsatta områdena har varit föremål för omfattande debatt under en längre tid. Det finns många benämningar för dessa områden som använts under åren inom politiken och olika forskningsdiscipliner; exempelvis underklassområden, områden där det pågår en exklusionsprocess, fattigdomsområden, miljonprogramsområden och utanförskapsområden. I internationell litteratur beskrivs de ofta som ”slumområden” och ”missgynnade områden” (disadvantaged neighborhoods).¹³

Samtidigt pågår en levande diskussion om risken för ökad stigmatisering när områden tillskrivs olika benämningar och risken för att detta motverkar den positiva utveckling som eftersträvas. Parallellt menar många forskare att områden och stadsdelar specifikt måste kunna följas för att öka kunskapen och förståelsen för de processer som påverkar områdena och människorna som bor där. Det finns emellertid ofta en samsyn kring att det är strukturella pro-

blem inom områden som rör bostad- och arbetsmarknad och utbildning som är grundorsaker.

Lösningfokuserat arbete behöver ske både på kort och lång sikt och dessa processer måste ofta pågå samtidigt. Diskussion behöver också ske kring frågan om arbetet ska inriktas på individer, områden eller hela staden. I programmet fokuseras på *områden* med hög socioekonomisk utsatthet, det vill säga geografiskt avgränsade områden inom vilka det finns en viss andel människor med svag socioekonomisk status. Detta innebär att målgrupperna kan inkludera asylsökande, nyanlända, personer som är födda i andra länder men har bott i Sverige under en längre tid, men också personer som är födda i Sverige med föräldrar som är födda utomlands samt personer födda i Sverige med svenska föräldrar. Gemensamt är att personerna bor i dessa områden och befinner sig i en svagare socioekonomisk position än genomsnittet i landet.

Statens urbana utvecklingsarbete

Olika statliga satsningar med fokus på området präglade av socioekonomiskt utanförskap har bedrivits sedan 1990-talet. Dessa satsningar har bland annat inkluderat Blommasatsningen, Nationella exempel och Storstadssatsningen. År 2008 etablerades regeringens urbana utvecklingspolitik för kommuner med områden som kännetecknas av utbrett utanförskap.¹⁴ Inom ramen för denna satsning bedrevs 2008–2011 verksamhet, där lokala utvecklingsavtal (LUA) ingick, med fokus på samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter. Dessa avtal upphörde vid årsskiftet 2011/2012. Mellan 2008–2011 fanns 38 LUA-områden i 21 kommuner. Arbetet med 15 av dessa fortsatte därefter som urbana utvecklingsområden (Urban 15). Begreppet LUA-område och Urban 15 har fortsatt haft viss användning för samtliga 38 områden och Statistiska Centralbyrån har fortfarande ett uppdrag att föra statistik¹⁵ över samtliga 38 områden.

12 Programmet, sid 4.

13 Jerzy Sarnecki, *Hela staden – bryt segregationen*.

14 Regeringsbeslut A2012/174/IU.

15 I SCB:s uppdrag ingår att redovisa variabler/nyckeltal inom områdena arbetsmarknad, demografi, transfereringar, inkomst, boende, flyttmönster, utbildning, hälsa, samt val och valda. Redovisning ska ske för hela riket, länen och kommunerna, för de stadsdelar som omfattades av lokala utvecklingsavtal (LUA) och de stadsdelar som omfattas av urbant utvecklingsarbete (Urban-15) från och med 2012. Variablerna redovisas av SCB i integrationsdatabasen uppdelade efter bakgrundsvariablerna kön, ålder, utbildningsbakgrund, födelseregion, vistelsetid och skäl till invandring på lokal, regional och rikets nivå.

Mellan år 2012–2014 hade **Boverket** en samordnande roll i det urbana utvecklingsarbetet för att minska utanförskapet i de områden som ingick i Urban 15. Uppdraget innefattade att bygga upp och sprida kunskap för att bidra till en positiv utveckling i stadsdelar och bostadsområden med ett utbrett utanförskap. Detta skulle ske genom att knyta forskning närmare de kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet.¹⁶ Vid regeringsskiftet år 2014 upphörde Boverkets samordnande roll.¹⁷

Våren 2017 inrättade regeringen **Delegationen mot segregation**. Uppdraget för myndigheten är att bidra till att lyfta socialt utsatta områden och bryta segregationsmekanismer strukturellt. Delegationen mot segregation är en del av regeringens reformprogram för minskad segregation med fokus på insatser inom fem områden:

- bekämpa brottsligheten.
- minska långtidsarbetslösheten.
- lyfta skolorna och elevernas resultat.
- stärka samhällsservicen och minska bostadssegregationen.
- stärka demokratin och stödja det civila samhället.

Myndigheten fördelade under år 2018 ut stadsbidrag till 150 kartläggningar, behovsanalyser och planer för fortsatt arbete till kommuner, regioner och ideella föreningar och stiftelser. Syftet med stadsbidragsfördelningen var att skapa förutsättningar för kunskapsuppbyggnad och samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. Tanken var att skapa ett förbättrat kunskapsläge som därefter ska följas upp av ett långsiktigt arbete mot segregation. Bidragen avsåg stimulera till kunskapsbaserat arbete och samverkan så att kommande insatser bygger på en gemensam kunskap om situation och behov. I arbetet mot segregation innebär det kunskap om bakomliggande orsaker, hur segregationen ser ut, utvecklas och påverkar samhälle och individ samt vilka arbetssätt och metoder för att minska segregationen som har effekt. Myndigheten hade ursprungligen planerat att kartläggningarna och behovsanalyserna skulle

följas upp av stadsbidrag för genomförandet av långsiktiga åtgärder mot segregation. Myndighetens anslag ändrades dock i och med statsbudgeten för 2019 vilket resulterade i att endast två kommuner och två ideella föreningar hann få medel för långsiktigt arbete. Huruvida nya stadsbidrag kommer att delas ut framöver är i skrivande stund oklart.

År 2014 släppte **Polisen** rapporten ”*En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*” där det konstaterades att det fanns 55 områden i Sverige där lokala kriminella nätverk ansågs ha en negativ påverkan på lokalsamhället. Detta var första gången som en nationell överblick presenterades över vad som i rapporten kallades för ”*Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade effekter*”. Från år 2015 fördjupades analysen med ambitionen att bättre förstå de bakomliggande orsakerna till den utveckling som beskrivits.

I juni år 2017 släppte Polisen sin tredje tematiska rapport på temat. I den klassas 23 områden som särskilt utsatta, 6 områden bedöms som riskområden och 32 områden som utsatta. Begreppet riskområde är en nivå mellan särskilt utsatt och utsatt område. Ökningen över tid anses, enligt rapporten, främst bero på att polisen fördjupat sin kunskap om problemen i utsatta områden genom ökad närvaro, fördjupad kartläggning och samverkan.”¹⁸

2019 släppte Polisen en ny lägesbild över utsatta områden.¹⁹ Bedömningskriterierna för respektive områdeskategori är samma som vid föregående lägesbilder, det vill säga särskilt utsatta områden, riskområden och utsatta områden. Polisen gör generellt bedömningen att situationen utvecklats i rätt riktning, även om det skett försämringar i några områden. Flera olika aktörer, både tillsammans och var för sig, har genomfört olika typer av åtgärder för att förbättra förhållandena i boendemiljön vilket enligt Polisens analys kan vara en bidragande orsak till den positiva trenden.

16 <http://www.boverket.se/sv/samhallspanering/stadsutveckling/urbant-utvecklingsarbete/>.

17 Enligt uppgift från Micael Nilsson, expert på bostadssociala frågor på Boverket.

18 Polisen, <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Ovriga%20rapporter/Utsatta%20omr%c3%a5den%20-%20social%20ordning,%20kriminell%20struktur%20och%20utmaningar%20f%c3%b6r%20polisen.pdf>.

19 Polisen, ”Kriminell påverkan i lokalsamhället - En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden”, https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga_rapporter/kriminell-paverkan-i-lokalsamhallet.pdf.

Grad av utsatthet	Antal
Särskilt utsatt område	22
Riskområde	10
Utsatt område	28
Totalt antal områden	60

En skillnad som är värd att notera mellan de områden som Polisen tagit fram och de områden som regeringen tagit fram, och som ligger till grund för delar av Delegationen mot segregations arbete, är att regeringens lista över utsatta områden är baserad på kommuner medan Polisens lista är baserad på stadsdelar.

Utvärderingar av statens urbana utvecklingsarbete

Det finns anledning att dra lärdom från tidigare genomförda externa utvärderingar av satsningar inom socialt utsatta områden. Exempel på sådana utvärderingar är Boverkets utvärdering av Regeringens urbana utvecklingspolitik²⁰ och den sammanställning och de rekommendationer som gjorts av de offentliga satsningarna sedan 1990-talet fram till idag, och som togs fram inom ramen för Delegationen mot segregations uppdrag.

I Boverkets slutrapportering går det att läsa: *”En generell iakttagelse är att det råder delade meningar om vad det urbana utvecklingsarbetet egentligen syftar till. Trots miljoninvesteringar genom åren, bland annat den i fysiska miljön, pekar SCB:s integrationsstatistik i motsatt riktning. Det övergripande målet att bryta utsattheten har inte lyckats. Vad som bidrar till positiv eller negativ utveckling i utsatta områden är inte självklart. Verkligheten är komplex och föränderlig och det behövs mer kunskap, säger kommunerna.”*²¹

I Delegationen mot segregations sammanfattande rapport över statens satsningar och utvärderingar framgår bland annat följande:

- Det finns en projektrötthet i många av dessa områden på grund av att många kortsiktiga projekt startats upp inom samma områden (1–2 års budgetar bidrar till kortsiktiga satsningar).
- Helhetsperspektiv och evidensbaserad kunskap om problematiken saknas.
- Delaktighetsperspektiv saknas.
- Brist på samverkan kring lokalt analysarbete och mätning saknas.
- Organisationens stuprör försvårar samverkan.

Lärdomarna från utvärderingarna bör tas tillvara i arbetet framåt för socialt hållbara städer.

Svenska Röda Korsets arbete, kapacitet och lärdomar

Svenska Röda Korset har sedan 90-talet genomfört flera storstadssatsningar för att säkerställa att organisationen arbetar i hela staden. I storstadsprojektets slutrapport tydliggjordes att den övergripande arbetsmetoden inom projektet gått ut på dialog, verksamhet och resultat. Efter Storstadssatsningen bildades enheten ”Utveckling och Projekt” som hade uppdraget att utveckla verksamhet i socioekonomiskt utsatta områden med fokus på Stockholm, Göteborg och Malmö. Arbetet var till stor del fokuserat på att prova nya innovativa angreppssätt till utmaningar i storstäderna.

En rad olika projekt har genomförts de senaste åren, men det har visat sig svårt att sprida och implementera framtagna koncept och modeller och att etablera organisationen på ett hållbart sätt i de socialt utsatta områdena. Förutsättningarna och arbetssätten har varierat mellan storstäderna. I både Göteborg och Stockholm har verksamheter och projekt till stor del varit tjänstepersonledda, detta har inneburit att förändringar eller minskning av tjänstepersonstöd har medfört att verksamhet upphört. Det har varit en utmaning att arbeta med nuvarande kretsstruktur i dessa områden, exempelvis har

²⁰ <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2015/urbant-utvecklingsarbete-med-bilagor2.pdf>

²¹ Boverket, Urbant utvecklingsarbete Tredje och sista delrapporten av regeringsuppdraget (2015:7), sid 25.

de kretsar som startats i Göteborg i socioekonomiskt utsatta områden upplöstes då tjänstepersonstödet minskat eller upphört. Positiva resultat har uppstått i Malmö där tjänstepersoner från tjänstepersonorganisationen och kretsen gemensamt arbetat med sakfrågorna tillsammans med andra aktörer.

Kretsnärvaro och frivilligkapacitet

Det finns kretsar i nästan samtliga av landets kommuner.²² Enligt Riksstämman 2019 ska antalet kretsar minska till att representera en krets per kommun. I dagsläget finns en snedfördelning vad gäller representation och närvaro av Röda Korset i storstadsområden och segregerade områden. Exempelvis i Göteborg och Stockholm har kretsarna geografisk tillhörighet i centrum samt i välbärgade socioekonomiska områden, men ofta utan representation i socioekonomiskt utsatta områden. I Malmö finns

en storstadskrets som täcker hela staden. Ett antal initiativ har genomförts för att utöka närvaro i storstäderna, bland annat genom att nya kretsar startats upp, dock har detta inte haft någon positiv effekt på Röda Korsets närvaro på lång sikt.

Svenska Röda Korset har ett lägre antal frivilliga i förhållande till befolkningsstorlek i landets storstäder.²³ Med en medelålder på 68 år²⁴ bland förtroendevalda och frivilliga speglar medelåldern inte samhället som helhet.²⁵ I socioekonomiskt utsatta områden uppskattas att det finns fler utlandsfödda frivilliga, eller frivilliga som har minst en förälder som är utlandsfödd, än i genomsnittet. Detta innebär att det finns potential för att få fler frivilliga och utöka verksamhet i storstäderna samt få en breddad mångfald bland frivilliga, vilket är ett delmål i den humanitära strategin och i frivilligstrategin. Det finns en stor utmaning i att det saknas representation bland frivilliga vad gäller både ursprung och geografisk hemvist vilket försvårar för Röda Korset att bli en relevant och trovärdig aktör.

Lärdomar

En av de viktigaste lärdomarna från Svenska Röda Korsets storstadssatsningar är att kort-siktiga, fragmenterade insatser, brist på samverkan och projekt som inte har lett till långsiktig förändring skapat en stor projekttrötthet i områdena. Detta måste beaktas utifrån Svenska Röda Korsets ”do no harm”-princip, det är viktigt att en etablering i ett område är långsiktig och utgår från ett delaktighetsperspektiv. En annan viktig lärdom är att det inte har funnits en systematisk koppling till forskning, eller struktur för att inhämta vittnesmål, som kan användas i påverkanssyfte. Det har också saknats uppföljnings- och utvärderingsarbete. För att kunna mäta effekt av insatser behövs tydligare mål och definitioner av vilken skillnad som vill uppnås i ett område.

Definition av utsatt område

Det finns idag inte någon vedertagen definition av vad som utgör ett så kallat utsatt område. Det innebär också att det inte finns någon nationellt erkänd dokumentation över hur många utsatta områden som finns i Sverige. Varje aktör, om det så är staten, kommuner, forskare eller Polismyndigheten, har olika sätt att mäta socioekonomisk utsatthet. Detta beror på att det finns olika sätt att mäta utsatthet och på att förutsättningar förändras över tid. Det är många gånger också av vikt att egna observationer och lokala perspektiv vägs in.²⁶

Svenska Röda Korset har ingen egen lista utan använder sig av sekundärkällor, i detta fall de nationella och lokala listor som redan finns hos offentliga källor. För att sedan avgöra vilka områden som har störst behov av verksamheter och mötesplatser i Svenska Röda Korsets regi, eller med stöd av Svenska Röda Korset, genomförs en stegvis bedömning (se programbilaga ”Val av område”).

22 Den 9 juli 2019 var det totala antalet kretsar 704.

23 Nulägesrapport på Svenska Röda Korset, 2016.

24 Trender och drivkrafter, en PPT från Enhet Förening, 2017.

25 Strategi för Frivilligverksamheten, 2017.

26 Exempelvis har Malmö Stad i sitt hållbarhetsarbete valt ut områden som inte återfinns i statens eller Polisens listor.

Det finns också en risk för stigmatisering i samband med att vissa områden presenteras utifrån en problembild i form av social och ekonomisk utsatthet. Den ofta negativa mediabilden av socioekonomiskt utsatta områden kan ytterligare bidra till att förstärka denna stigmatisering. Detta innebär att försiktighet måste iaktas med vilka ord och formuleringar som används för att undvika att Svenska Röda Korset inte i sin tur bidrar till att förstärka en många gånger befintlig negativ bild av ett område. Svenska Röda Korset anser att det är viktigt att tydliggöra att människor som bor i områden med sociala och ekonomiska utmaningar kan finna sig i en *utsatt situation*, men de är inte *utsatta människor*. Svenska Röda Korset arbetar, så som beskrivits i programmet, med ett hela-staden perspektiv. I syfte att förhindra och lindra mänskligt lidande och för att stötta en positiv utveckling i städerna sker emellertid insatser även direkt på plats i flera av de socioekonomiskt utsatta områdena. Begreppet socioekonomiskt utsatta områden används i detta sammanhang för att tydliggöra vilka områden som prioriteras för denna typ av insatser och för att på ett tydligt sätt kunna beskriva det arbete som görs. Med socioekonomiskt utsatta områden avses således, i Svenska Röda Korsets arbete med socialt hållbara städer, områden med hög social och ekonomisk utsatthet.

Svenska Röda Korsets roll i socioekonomiskt utsatta områden

Svenska Röda Korsets arbete ska bidra till ett minskat mänskligt lidande. I en omvärldsförändring som kännetecknas bland annat av ökad polarisering i samhället med segregation som följd är organisationens humanitära arbete av stor vikt. De ökande samhällsklyftorna leder till att allt fler människor lever i fattigdom och under svåra socioekonomiska förhållanden i Sverige. För att minska utsattheten för människor som bor i socioekonomiskt utsatta områden är det viktigt att Svenska Röda Korset har ett etablerat förtroende hos de boende för att kunna göra verklig skillnad.

Svenska Röda Korsets roll i socioekonomiskt utsatta områden innebär att organisationen driver egna, eller ger stöd till andras, verksamheter. I rollen ingår även att fungera som en möjliggörare och brobyggare för engagemang. Det finns emellertid ofta en projektrötthet i områdena vilket försvårar etableringen av nya verksamheter och organisationer i dessa områden. Som krisorganisation är det viktigt att vara förberedd för att hantera plötsligt uppkomna situationer, för att kunna göra det är det nödvändigt att det finns ett redan uppbyggt förtroende hos befolkningen. Ett sådant förtroende kan enbart inhämtas genom långsiktig närvaro i områdena med relevanta och långsiktiga verksamheter. Verksamheterna måste skapas och utvecklas baserat på de behov som finns i områdena, det är också på så sätt som utsatthet kan förhindras genom att möta de behov som finns.

När verksamheter ska etableras eller utvecklas i ett socioekonomiskt utsatt område ska först en kartläggning och behovsidentifiering ske. Behoven, inklusive de mest humanitära behoven, behöver identifieras för att en analys ska kunna göras över vad Svenska Röda Korset, inom ramen för organisationens uppdrag och lokala kapacitet, kan bidra med i området. Av kartläggningen bör bland annat behovens karaktär framgå, dess omfattning, vilka målgrupper som omfattas, geografiska aspekter och hur akuta behoven är. I den mån andra aktörer bedriver verksamhet för samma målgrupp bör det även framgå av kartläggningen vilka dessa aktörer är, vilken kapacitet de har och vilka behov som kvarstår. För att Svenska Röda Korset ska kunna göra skillnad är det viktigt att lokala aktörer och boende i områdena har kännedom om vad organisationen gör idag och vad som kan erbjudas. Det finns också en god poäng i att undersöka eventuella samarbetsmöjligheter. Först efter att detta är gjort kan planeringen gå vidare kring vilka etableringar som ska göras. Arbetet bör sedan följas av uppföljning och kvalitetssäkring under arbetets gång och utvärdering efter att viss tid förflutit. Mer om detta framgår av bilaga ”Kartläggning och behovsanalys”.

Av tidigare kartläggningar och behovsanalyser som gjorts av Svenska Röda Korset, både centralt och av kretsar, har det framkommit att problembilden i socioekonomiskt utsatta områden ofta har gemensamma drag oavsett vart i landet de är lokaliserade. Det finns naturligtvis även variabler som skiljer sig åt mellan områdena, men vissa saker verkar återkommande. Vid uppstartandet av nya verksamheter i socioekonomiskt utsatta områden är det viktigt att ha kännedom om, och ta hänsyn till, den särskilda problematik som ofta finns i dessa områden. Exempel på sådana vanligt förekommande problem i socioekonomiskt utsatta områden är:

- En stor fysisk och psykisk ohälsa hos befolkningen
- Stor segregation
- Samhällsfunktioner flyttas från områdena och centraliseras
- Lågt valdeltagande
- Låg utbildningsnivå
- Hög arbetslöshet
- Trångboddhet
- Negativ mediabild med mera.

Genom långsiktig närvaro i socioekonomiskt utsatta områden kan Svenska Röda Korset bygga resiliens och minska utsattheten. Organisationen bör därför arbeta särskilt med hälsa, trygghet, krisberedskap, skydd och rättigheter. I samverkan med andra aktörer bör Svenska Röda Korset även arbeta med nätverk, mobilisering och samordning samt finnas som röstbärare för de boende. Mer om hur detta arbete bör genomföras framgår av programmet.

