



# LUND UNIVERSITY

## Förort i fokus - interventioner för miljoner : nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden : en kunskapsöversikt

Lahti Edmark, Helene

2002

[Link to publication](#)

### *Citation for published version (APA):*

Lahti Edmark, H. (2002). *Förort i fokus - interventioner för miljoner : nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden : en kunskapsöversikt*. (Integrationsverkets rapportserie). [Publisher information missing].

### *Total number of authors:*

1

### **General rights**

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

**Förort i fokus –  
interventioner för miljoner**

*Förort i fokus. Nordisk forskning om interventioner i »utsatta»  
bostadsområden – en kunskapsöversikt.*

Integrationsverkets rapportserie 2002:01

© Integrationsverket, 2002

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

# **Förort i fokus – interventioner för miljoner**

**Nordisk forskning om interventioner i »utsatta»  
bostadsområden – en kunskapsöversikt**

Helene Lahti Edmark  
Lunds universitet, Socialhögskolan



# Innehåll

- 7 Förord
- 9 Författarens förord
- 11 Inledning
  - 15 Uppdrag och syfte
  - 16 Metod och avgränsningar
  - 20 Begrepp
- 30 Forskningsfält
  - 30 Forskningsfält
  - 33 Tvärvetenskaplighet och utvärderingar
- 40 Presentation av det empiriska fältet
  - 40 Nordisk stadspolitik
  - 44 De senaste statliga satsningarna
- 50 Om erfarenheter av områdesriktade bostadssociala interventioner
  - 50 Allmänna reflektioner om insatser i stort
  - 53 Faktorer som påverkar utfallet
  - 54 Nio fördjupande aspekter av dessa faktorer
- 72 Teman
  - 73 Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv
  - 76 Styrande bilder av bostadsområdet
  - 82 Bostadsområdet som bas för insatser
  - 90 Den gäckande grundbulten – målgruppens deltagande
  - 102 Traditionens kraft

110 Tidsfaktorn

116 Svårfångade resultat

120 Slutkommentar

126 Bilagor

126 Källförteckning

142 Upprop

# Förord

Integrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att ansvara för en nationell utvärdering av storstadssatsningen enligt regeringens proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden*. Satsningen omfattar totalt 24 bostadsområden i sju kommuner (Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje).

Inom ramen för uppdraget har Helené Lahti Edmark, doktorand på Socialhögskolan vid Lunds universitet under handledning av professor Tapio Salonen, sammanställt och analyserat den nordiska forskningen inom området som publicerats under nittioalet. Kunskapsöversikten har resulterat i föreliggande rapport, *Förort i fokus – interventioner för miljoner*.

Med rapporten vill vi bidra till kunskapsutvecklingen rörande statliga insatser och deras effekter.

Norrköping den 30 januari 2002

Kaija Suur-Nuuja  
projektledare

Lillemor Sahlberg  
t.f. avdelningschef





# Författarens förord

Ett stort tack till Integrationsverket för förtroendet att tilldela mig uppdraget som författare till denna kunskapsöversikt. Kontakten har präglats av en intresserad och konstruktiv dialog kring det framväxande materialet och då främst med Kaija Suur-Nuuja men även hennes medarbetare. Ett stort tack till professor Tapio Salonen som envist och tålmodigt bistått med värdefulla och konstruktiva kommentarer och ständigt granskat mer eller mindre bearbetade textförslag. Varmt tack även till kollegor och vänner för ovärderligt stöd, goda råd och uppmuntran. Det är ni som fått mig att skriva vidare även i modstulna stunder.

Sist men inte minst ett stort tack till Kenth som kärleksfullt stöttat mig dygnets alla timmar.

Flyingeby januari 2002

Helene Lahti Edmark

---

Helene Lahti Edmark är socionom, lärare och doktorand vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hon arbetar även med deltagardemokratisk grupputveckling samt utvärderingar. Hon har lång erfarenhet av kommunalt socialt arbete bl.a. med fokus på ungdomsarbete och verksamhetsutveckling.

E-postadress [Helene.Lahti\\_Edmark@soch.lu.se](mailto:Helene.Lahti_Edmark@soch.lu.se)



# Inledning

Detta är en kunskapsöversikt över nordisk forskning kring interventioner<sup>1</sup> blick över den nordiska forskningen föranledde det svenska Integrationsverket att ta initiativ till översikten, för att därmed bidra till en mer samlad bild över aktuell forskning kring området. Denna översikt får därför ses som ett bidrag som dels lyfter fram aktuella frågeställningar och erfarenheter som ett led i en pågående kunskapsutveckling, men också uppmärksammar mindre utforskade aspekter av ämnesområdet. Översikten gör således inga anspråk på att spegla de insatser som faktiskt görs i områdena, utan snarare att studera forskarna och vad som framkommer i deras studier och rapportering.

Begreppet »utsatt« kan enligt ordböcker<sup>2</sup> associeras till något som är lätt att attackera, men också som befinner sig utplacerad på viss plats. Begreppskombinationen »utsatt« och »bostadsområde« aktualiserar dock genast ett problem i sig, genom att i det offentliga samtalet symbolisera ett socioekonomiskt bräckligt område med stark multietnisk prägel. Med »utsatt bostadsområde« avses enligt svenskt myndighetsspråk ett område med en befolkning vars inkomster ligger långt under genomsnittet. I Danmark pratar man om »belastede« eller »samspilsramte« områden för att beteckna områden där olika negativa faktorer påverkat varandra i en allt snabbare nedåtgående spiral. I Norge

---

1 Intervention (ur det latinska *intervenire*, »komma emellan«) innebär enligt ordböcker att någon part träder emellan, ingriper eller helt enkelt lägger sig i (*Nationalencyklopedien 2000*). I viss mån motsvaras det här av det mer vardagliga »insats«. Se vidare diskussion om begreppet under avsnittet »begrepp« sid. 20 ff.

2 »Utsatt« har enligt Norstedts svenska ordbok (1990) tre betydelser: 1) som har placerats ut (på viss plats), 2) i förväg fastställd (om tid) och 3) som lätt kan attackeras. Se vidare diskussion om begreppet under avsnittet »begrepp« sid. 20 ff.

diskuterade man för några år sedan på motsvarande sätt risken för en viss »ghettoisering« i de större städerna, i Finland talas om en viss risk för »slumbildning«.

Begreppet har således kommit att förknippas med bilder av områden fyllda med social problematik i samhällets utkant, kraftfullt illustrerade av slitna betongförorter och befolkade huvudsakligen av invånare med utländsk bakgrund, präglade av arbetslöshet, otrygghet, bidragsberoende, ohälsa, hög omflyttningstakt, osv. Trots att detta blott är ett av flera möjliga perspektiv, är risken överhängande att själva språkbruket förstärker en negativ föreställning om området och dess förutsättningar genom en automatisk koppling till ett problemtänkande.

Begreppet »utsatt bostadsområde« har således klara brister som det är viktigt att vara uppmärksam på. Begreppet problematiseras i den kommande texten. Trots riskerna med detta begrepp är det svårt att undvika det eftersom själva inriktningen i denna översikt fokuserar områden som i det offentliga samtalet benämns som utsatta. Dock får det ses som en utmaning att finna ett språkbruk som inte från början markerar ett snävt probleminriktat perspektiv.

## Utvecklingstendenser

De nordiska länderna har under senare hälften av 1900-talet präglats av en väl utvecklad välfärdspolitik som bland annat omfattat starka inslag av bostadspolitiska och regionalpolitiska ambitioner. Det regionalpolitiska inslaget har inneburit en balansgång mellan glesbygd och tätorter, vilket t.ex. i Finland inneburit en ambition att hantera glesbygdens problem och motverka en alltför stark stadstillväxt. I samtliga länder utom Island tycks dock ansatser till en tydligare stadspolitik vuxit fram under 1990-talet. I Finland och Norge har det förts en medveten politik kring varierade boendeformer för att undvika en koncentration av socioekonomiskt svaga hushåll inom speciella områden. Detta har bl.a. inneburit att det i dagsläget inte finns utpräglade sammanhållna utsatta bostadsområden i samma utsträckning som i Sverige och Danmark, trots att tendensen finns.<sup>3</sup> Forskningen har därmed haft en något annan inriktning än i Sverige och Danmark.

Då den nordiska samhällsbilden drastiskt förändrades de första åren på 1990-talet, resulterade det i skenande arbetslös-

---

3 I Finland tar detta sig bl.a. uttryck i ett »baksug« som uppstått då attraktiva arbetsplatser i en del av Helsingfors dragit till sig attraktiva och resursstarka innevånare, vilket förändrat bilden på bostadsmarknaden. Man kan således betrakta detta som en segregationsrörelse i en riktning, som bidrar till en mindre önskvärd segregation i en annan.

hetskiffror och kraftiga neddragningar i den offentliga sektorn. Det svenska välfärdssystemet hamnade i gungning och Finland upplevde sin värsta ekonomiska depression sedan andra världskriget. När arbetslöshetskiffrorna så småningom började sjunka blev det tydligt att turbulensen lämnat efter sig spår där en allt mer märkbar fattigdom tycktes bita sig fast. De socioekonomiskt sett mest utsatta grupperna halkade allt mer markant efter och ett allt tydligare mönster av segregation bl.a. med etniska förtecken framträdde. Dessa grupper kom inte minst i Sverige och Danmark i allt högre utsträckning att hänvisas till städernas minst attraktiva ytterområden, i takt med att andra boendeanternativ successivt blev mindre tillgängliga.

### Dagens utsatta bostadsområden sågs som spjutspetsar mot framtiden

Alltsedan början på 1970-talet har dessa ytterområdena ständigt varit föremål för olika förbättringsinsatser för att öka områdenas attraktivitet, förbättra bostadsmiljön och skapa stabilitet i boendet. I Sverige och Danmark uppfördes de flesta av de stora områdena på 1960- och 1970-talen för att råda bot på en akut bostadsbrist och trångboddhet.<sup>4</sup> Bostadsproduktionen byggde på effektiva storskaliga principer och industriell teknik. Områdenas moderna och ofta välplanerade lägenheter representerade för många inledningsvis samhällsutveckling och sågs som en spjutspets mot framtiden. Bostäderna visade sig emellertid lida av stora tekniska brister och bostadsområdena kritiserades bl.a. i media och forskning för brister i såväl den fysiska som sociala bostadsmiljön. Eftersatt underhåll och service och stor omflyttning bidrog till att områdena efter hand kom att betraktas som stadens minst attraktiva.

Bilden av en snabbt föränderlig samhällsutveckling tycks idag tydligt kunna avläsas i de miljöer som dessa bostadsområden utgör. Skillnaderna mellan de aktuella områdena och andra bostadsområden i städerna har enligt beskrivningar de senare åren ytterligare accentuerats.<sup>5</sup>

---

4 I Sverige benämnt »miljonprogrammet« då ca en miljon bostäder byggdes under en 10-årsperiod. Motsvarande byggboom ägde rum i Danmark under samma tidsperiod.

5 I maj 2001 citeras en nyutkommen OECD-rapport i en svensk nyhetsutskickning, där Sverige beskrivs som det land som har de mest etniskt segregerade ytterstadsområdena i Västeuropa. Av dem som bor i de mest utpräglade områdena har 80–90 procent invandrarbakgrund (se SOU 1998:25 samt SOU 2000:41). Likartade problembilder skissas även i Danmark. Här konstateras att såväl etnisk, social, ekonomiskt och demografisk segregation har förstärkts. De fattiga har blivit fattigare.

Å ena sidan har vi drömmen om ett jämlikt och integrerat samhälle. Å andra sidan har vi verkligheten med områden i städernas utkanter som är mer segregerade idag än för 20 år sedan och då inte bara i socioekonomiskt hänseende utan även utifrån etniska och folkhälsomässiga skiljelinjer. I kontrast till den svenska folkhemsutopin har detta skapat något av ett politiskt och socialt trauma... (Denvall et al 1997, sid. 187.)<sup>6</sup>

Denna situation har under 1990-talet lett till ett stadigt ökande politiskt intresse. Danska och svenska myndigheter har fortlöpande identifierat ett antal bostadsområden som bedömts vara i behov av insatser eller interventioner från statens och/eller kommunens sida. I de tre svenska storstadsregionerna bedömdes 1994 ca 290 000 invånare bo i områden som berörs av insatser, medan danska satsningar i huvudstaden och landets fem största kommuner berör ca 165 000 invånare i landet.<sup>7</sup> I Finland och Norge diskuteras behovet av insatser, men riktade satsningar i storstädernas ytterområden i motsvarande omfattning som de svenska och danska saknas dock i dagsläget.<sup>8</sup>

## Översikten

De utsatta bostadsområdena har under årens lopp varit föremål för ett varierande tvärvetenskapligt intresse med inriktning allt ifrån arkitektur, byggteknik och allmänna kommunikationer, till samhällsvetenskapliga studier av bostadspolitikens effekter, befolkningssammansättningar, demokrati, segregation, osv. Forskningsfältet är således i sig själv mångfasetterat och kan sägas spegla olika perspektiv på ett snabbt föränderligt politiskt och empiriskt fält. Under 1990-talet har en ökande efterfrågan på utvärderingsinsatser i takt med ett ökat antal statliga satsningar lett till att allt fler studier av interventioner

- 
- 6 När en litteraturreferens har två författare anger jag båda namnen. Är det däremot flera författare anger jag det första författarnamnet åtföljt av begreppet »et al« vilket betyder »med flera«. Alla författarna finns däremot uppräknade i litteraturlistan. Jag kommer emellanåt även att använda förkortningen »ibid« efter citat, vilket betyder »i samma skriftliga källa«, dvs. i den senast använda referensen. När jag hänvisar till flera sidor skriver jag »ff.«, vilket betyder »följande (sidor)«. Tanken med förkortningarna är att underlätta läsningen.
- 7 Svensk källa: SOU 1998:25. Dansk källa Skifter Andersen 1999, SBI-rapport 320. Samtliga siffror från 1994. De danska satsningarna har riktats mot ca 500 bostadsområden med totalt ca 234 000 invånare, varav 159 områden med ca 165 000 invånare befinner sig i huvudstaden och de fem största kommunerna. Resten gäller mindre orter.
- 8 Mer begränsade initiativ som t.ex. ett antal finska »grannskapsprojekt« pågår dock i olika områden.

i bostadsområden vuxit fram. Forskningstraditionerna i de nordiska länderna skiljer sig dock märkbart åt.

Denna översikt ska ses som ett bidrag till en mer samlad bild av aktuell forskning kring området, framför allt genom att lyfta fram aktuella frågeställningar och erfarenheter som ett led i en pågående kunskapsutveckling.

Översikten inleds med ett kapitel som behandlar syfte, frågeställningar och metod, men också de begrepp som lyfts fram i forskningstexterna när det gäller arbete i bostadsområden kopplat till kommunal verksamhet. I kapitlet ges en bild av den samtidiga mångfald och splittring som präglar området och som därmed utmanar de forskare som intresserar sig för området. Här lyfts inte minst fram en begreppsglidning som närmast kan betraktas som karakteristisk.

Kapitel 2 beskriver forskningsfältet och drag som kännetecknar forskningsrelaterade rapporter och artiklar. Här relateras bl.a. till en allt mer utvecklade tvärvetenskaplig tradition, inte minst stimulerad av utvärderingsuppdrag i anslutning till interventioner i områdena.

I det tredje kapitlet bjuds på en orientering kring såväl nordisk storstadspolitik som de senaste stora statliga satsningarna, dvs. en konkret presentation av det empiriska fältet. De nordiska särdragen lyfts fram på ett övergripande plan, medan de svenska och danska satsningarna dominerar när det gäller konkreta aktuella satsningar.

I kapitel 4 undersöks forskarnas upptäckter. Vilka är de erfarenheter som identifierats och beskrivits när det gäller interventioner i de utsatta bostadsområdena? Återkommande erfarenheter i forskningsmaterialet presenteras dels i form av faktorer som påverkar utfallet, dels i form av en fördjupning av nio av de mest framträdande aspekterna.

Kapitel 5 består av fördjupning kring dilemman som uppmärksammas i materialet, som exempelvis en begynnande problematisering kring »underifrånperspektivet« eller målgruppens deltagande. Dessa teman kan betraktas som uppmaningar till fortsatt fördjupning och diskussion.

Översikten avslutas med kapitel 6 som är en fritt hållen sammanfattande reflektion och slutkommentar.

## Uppdrag och syfte

Våren 2001 gav det svenska Integrationsverket i uppgift åt Socialhögskolan vid Lunds universitet att skriva en kunskapsöversikt över »forskning kring och erfarenheter av arbete i utsatta stadsdelar från Sverige och övriga Norden« (Integrationsverkets utvärderingsplan). Uppgiften består i att identifiera och



kartlägga forskningsfält och pågående forskning samt att kartlägga vad som är känt om insatser och utfall. Utöver detta ingår att göra en begreppsutredning kring vad som avses med »arbete i utsatta stadsdelar«. Den tidsperiod som är aktuell är från 1990-talets början och till dags dato. Översikten inriktas på publicerat forskningsmaterial och utesluter därmed bl.a. projekt- och verksamhetsrapporter författade av tjänstemän (ur uppdragsavtal).<sup>9</sup> Översikten avgränsas huvudsakligen till forskning kring insatser i storstadsregionernas utsatta ytterstadsområden, framför allt kommunala insatser med stöd av statliga satsningar.

De frågeställningar som är aktuella riktar sig å ena sidan mot forskarsamhället och dess intresse för ämnesområdet: I vilka forskarmiljöer finns ett intresse för utvecklings- och förändringsarbete i utsatta bostadsområden? Vilka frågeställningar lyfts fram? Vad är det för typ av material som produceras? Å andra sidan riktas intresset mot forskarnas studier: Vad är det som studeras? Vilka resonemang förs kring studieobjekten? Vilka erfarenheter och slutsatser förmedlas kring interventionerna? Hur ser forskarna på interventionerna i förhållande till styrdokumenten och ambitionerna? Slutligen förs resonemang kring relevanta begrepp som beskriver arbetet i de utsatta bostadsområdena, liksom kring skillnader och likheter mellan de nordiska länderna.

Förutom att identifiera vad forskarsamhället i Norden har att säga om interventioner i utsatta bostadsområden, är också syftet att identifiera centrala områden där det idag saknas kunskap.

## Metod och avgränsningar

Utgångspunkten i arbetet med denna översikt har inledningsvis varit att så förutsättningslöst som möjligt analysera forskning som bedrivs kring insatser eller interventioner i utsatta bostadsområden.<sup>10</sup> En svårighet har dock varit att forskningsfältet är mångfasetterat och vitt förgrenat. Denna översikt gör därmed inga anspråk på att vara heltäckande, utan har som ambition att visa på linjer, tendenser och intresseinriktningar inom forskningen. Det är endast utifrån de avgränsningar som presenteras nedan som jag här kan uttala mig.

Att avgränsa vad som betecknas som interventioner i bostadsområden är i sig en delikat uppgift. Valet av vilka interventio-

---

9 Integrationsverket, uppdragsavtal med diarienummer INT-23-01-342.

10 Se begreppsdefinitioner under avsnittet »Begrepp« sid. 20 ff.

ner som betraktas som föremål för forskning i denna översikt speglar samtidigt vilket perspektiv som avgränsar översikten. Låt mig med ett enkelt exempel spegla detta urvalsdilemma: En rad interventioner på övergripande politisk nivå (som arbetsmarknadspolitisk, invandringspolitisk, ekonomisk, bostadspolitisk, osv.) tycks få ett kraftigt genomslag just i de utsatta bostadsområdena. Kan eller ska de därmed betecknas som områdesinriktade interventioner? Fysiska interventioner i form av omformning av området, ombyggnationer, renoveringar, uppfräschning, liksom sociala eller bostadssociala insatser som berör dem som bor och arbetar i området är insatser som tycks betydligt lättare att beteckna som specifikt områdesinriktade. I denna översikt belyses i själva verket i mycket liten grad effekter av interventioner på ett övergripande samhällsgenerellt plan, fastän de beskrivs ha en avgörande inverkan på det utsatta bostadsområdets utvecklingsmöjligheter, såväl på områdes- som på individnivå. Lägger vi till olika val av sökbegrepp, tids-epoker, avgränsningar, osv. så är det lätt att se att perspektivet rimligtvis i hög grad bör påverka resultatet.

Denna kunskapsöversikt inriktas främst på bostadssociala interventioner i storstädernas utsatta bostadsområden, så som de studeras inom samhällvetenskaplig forskning som sociologi, etnologi, antropologi, kulturgeografi, statsvetenskap, osv. Således återfinns i denna översikt ytterst lite om exempelvis arkitektur och byggteknisk forskning, liksom miljöforskning och ekonomi, även om det här finns många relevanta och intressanta aspekter som direkt berör insatser i bostadsområden.

En annan viktig avgränsning är översiktens inriktning på områdesinriktade insatser som huvudsakligen finansieras av stat och kommun. Detta innebär att aktiviteter och insatser som finansiellt är fristående och exempelvis genomförs av privatpersoner, frivilliga organisationer, informella nätverk, kooperativ eller folkrörelser faller utanför denna studie.

Materialet avgränsas dessutom

- tidsmässigt till 1990-talet och framåt
- materialmässigt till publicerade forskningsrapporter, böcker och artiklar (ej interna projekt- och verksamhetsrapporter utförda av tjänstemän)
- områdesmässigt till utsatta bostadsområden i storstadsregionernas ytterområden

Drygt 200 böcker, rapporter och artiklar plus ett antal tidskrifter har under perioden studerats. Emellanåt har det varit ett dilemma att avgränsa och göra ett distinkt urval, i synnerhet då materialet i vissa avseenden passerat in på urvalskriterierna, i andra varit mer tveksamma. I vissa fall har kringmaterial tagits med då de bidragit med klagörande referensinformation eller värdefulla sammanhangsbeskrivningar. Drygt hälften har slut-

ligen sorterats bort. Det material som sorterats bort har huvudsakligen varit av äldre datum, i huvudsak belyst allmänna strategier (exempelvis politiska strategier, marknadsstrategier, integrationsstrategier, etc.)<sup>11</sup> eller varit allmängiltigt när det gäller människors samlevnad eller samhället i stort och som ej kopplas till interventioner i bostadsområden (exempelvis övergripande eller allmänt om samhällsplanering, projektverksamhet, ungdomsverksamhet, demokratiutveckling etc.). Även material som koncentreras kring erfarenheter i glesbygd eller mindre orter, liksom internt producerat arbetsmaterial, ej offentliga rapporter, interna projekt- och verksamhetsrapporter utförda av tjänstemän har med få undantag sorterats bort.

## Materialinsamling

De skrifter som ingår i översikten har främst lokaliserats via:

- sökning via Internet efter forskning knuten till universitet, högskolor och centrala myndigheter som varit aktuella p.g.a. pågående satsningar. Med utgångspunkt från relevanta Internetburna hemsidor, biblioteksdata-baser och universitetsdata-baser har sökfunktioner använts för att lokalisera forskarsatser som enligt uppgift i presentation av forskningsprogram eller egen forskning ansluter till området. Detta har kombinerats med samtal med forskarkollegor.
- skriftlig korrespondens. Praktiskt innebar detta utskick av ett informationsbrev via e-mail i syfte att på denna väg söka och samla aktuell information och tips på personer, forskningsalster och miljöer där aktuell forskning bedrivs. Brevet sändes ut till personer som återkom i olika referensmaterial, eller som rekommenderades av andra enligt en s.k. snöbollsmetod, där materialet successivt växer fram och där en träff på datorn eller kontakt via introduktionsbrevet leder till en annan i allt vidare cirklar. Totalt skickades ett drygt 80-tal<sup>12</sup> propåer ut, varav ca hälften besvarades. Av dessa var ett 30-tal välvilligt fyllda med användbar information.

Ansatsen har hela tiden varit explorativ eller öppet undersökande, vilket innebär att inkomna tips följts upp med sök-

---

11 Exempelvis Alfredsson, Björn; Cars, Göran. (1993). *Europeiska strategier för överlevnad. Bostadsföretag i omvandling*. SABO Utveckling nr 45, Stockholm eller Bang, Henrik P; Sörensen, Eva (1998). *Fra gräsrotter till vardagsmagere. Et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro*. Projekt »Demokrati fra neden«. Institut för Statskundskab, Köpenhamn.

12 Ett drygt 50-tal skickades till svenska kontakter, medan kontakten med övriga länder skiftade mellan 6–15 per land. Dock säger antalet kontakter inget om mängden information som kom från respektive land.

ningar via Internet, studier av referenslistor, förnyade utskick av introduktionsbrev via e-mail, osv. Utgivning av forskningsrapporter vid universitet och högskolor samt av aktuella länkar till aktuella myndigheter och nätverk har följts upp och studerats. Datasökningar har gjorts på sökbegrepp som »utsatta« eller »belastade bostadsområden«, »bostadssocialt arbete/problem«, »lokalt utvecklingsarbete«, »utvecklingsprojekt«, »socialt områdesarbete«, »samsfundsarbete«, »närmiljöarbete«, »beboerinddragelse«, »integrationsarbete«, »byutveckling«, osv. Sammanlagt har ett 60-tal variationer på dessa sökord använts. Detta beror dels på språkskillnader, men speglar även ett fält präglat av en viss begreppsförvirring eller begreppsmångfald kring ständigt föränderliga, ofta synonyma, men också mångtydiga och ottydligt avgränsade begrepp. Biblioteksdatabaser som bland annat använts är det svenska Libris (såväl litteratur som artikelsök),<sup>13</sup> norska Nibr och Bibsys,<sup>14</sup> danska bibliotek.dk,<sup>15</sup> samt ett antal lokala universitetsbibliotek (som Aarhus Sociale Højskoles väl-sorтерade bibliotek).

Tanken från början var att via Internet genomsöka Nordens samtliga universitet och högskolor efter forskning som skulle kunna tänkas vara relevant. Detta visade sig vara ett tidsödande arbete, inte minst med tanke på det ökade antal högskolor, program och speciallinjer som utvecklats under senare år. Varje universitet och högskola är indelat i linjer och institutioner som inte omedelbart avslöjar sin inriktning eller innehåll, vilket innebär att man kan finna intressant material på platser som man i förstone inte sökt på, likväl som att material inte finns att tillgå där man förväntar sig.<sup>16</sup> I många fall har linjen, programmet eller institutionen en fungerande och uppdaterad hemsidesadress på Internet med länkar till forskning och aktuell presentation av såväl inriktning som av producerat material. I andra fall är hemsidan under konstruktion eller av äldre datum. I det finska fallet är den påfallande ofta just – på finska. Ett ökande samarbetet i EU-projekt medför dock framöver att det finska materialet i allt större utsträckning blir tillgängligt på engelska. Titlar på rapporter, böcker m.m. avslöjar dessutom långt ifrån alltid vad de handlar om, även om de kan vara nog så poetiska. Informativa undertitlar är en välsignelse i detta sökande (t.ex. *Fåglar i vattenpegel. Utvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun*).

---

13 [www.libris.kb.se](http://www.libris.kb.se)

14 [www.nibr.no](http://www.nibr.no), [www.wgate.bibsys.no](http://www.wgate.bibsys.no)

15 [www.bibliotek.dk](http://www.bibliotek.dk)

16 Det känsliga i att förlita sig på den moderna Internettekniken är att man förutsätter att hemsidorna är uppdaterade och att information om aktuellt material finns att tillgå. Här finns således en risk att missa material.

Kunskapsöversikten har en tydlig övervikt på rapporter rörande svenska förhållanden. Detta beror snarare på författarens initialt större kunskap om var detta material går att finna, än att materialet rent faktiskt skulle vara mer tillgängligt. Tvärtom är exempelvis det danska materialet påfallande ofta uppkopplat på olika biblioteksdatabaser och hemsidor, vilket i hög grad underlättar tillgängligheten. Tydligast blir skillnaden när det gäller utvärderingar, där det svenska materialet kan vara svårt att lokalisera då det ofta inte kan sökas via biblioteksdatabaser utan kräver den intresserades detaljkännedom om var rapporten kan tänkas ha publicerats. En annan svårighet när det gäller tillgänglighet har som tidigare nämnts varit sökningar på finska hemsidor med, för min del, hinder på grund av språket. Flera hemsidor saknar tyvärr svensk eller engelsk ingång, vilket gör det svårt att identifiera länkar till exempelvis publicerat material. Risken är därmed stor att man missar intressant litteratur. Personliga kontakter är därför i dagsläget avgörande för att finna relevant material i Finland.

## Begrepp

Vad är det då för språkbruk eller begrepp som beskriver och kännetecknar det områdesinriktade arbetet i utsatta bostadsområden? Och är det t.ex. självklart att alla är överens om vad ett bostadsområde är för något? I detta avsnitt studeras några av de begrepp som kan ses som speciellt kopplade till arbete i utsatta bostadsområden.

### Bostadsområde

I de granskade texterna framkommer en fördjupad diskussion kring hur begreppet bostadsområde kan förstås. Bostadsområde i den mening som används i forskningen är grovt sett ett lokalt avgränsat område inom staden, huvudsakligen avsett för boende. Bostadsområdet betraktas som en enhet i flera avseenden, ofta främst genom sin geografiska placering men också genom myndighetsbaserade beslut (exempelvis som område för stadsdelsnämnder, etc.). De bostadsområden som primärt är aktuella för denna översikt är dessutom geografiskt placerade i storstadsregionernas ytterområden.<sup>17</sup> En fördjupad diskussion kring begrep-

---

17 Jämför den svenska Nationalencyklopedins (2000) bestämning av *förort* som »...avgränsat samhälle eller bostadsområde inom en större stadsregion. Förorterna tillkom som motvikt till den täta stadsbebyggelsen och uppfördes i regel på billigare mark och på pendlingsavstånd från stadscentrum. Som regel har förorterna ett eget centrum, men är starkt beroende av den större stadens utbud av arbetstillfällen och service«.

pen förs bl.a. av Mosesson (1991, sid. 40 ff.), som i sin avhandling om förutsättningarna för strukturellt socialt arbete visar på komplexiteten i begreppsförståelsen om man förutom »bostadsområde« även omfattar »grannskap«, »närmiljö«, »närsamhälle« respektive »lokal närmiljö« (jfr Olsson 1996, 1997, Kaarhus 1991, Erjnaes m.fl. 1997, etc.). En illustration är begreppet »grannskap« som är närbesläktat med engelskans »neighbourhood«, vilket dels har betydelsen ett fysiskt bostadsområde (med tillhörande skolor, parker, osv.), men också omfattar bostadens sociala omgivning. »Community« är ett annat exempel på begrepp som emellanåt förekommer oöversatt i den nordiska litteraturen, t.ex. i kombinationen »community work«. Även detta begrepp omfattar enligt Mosesson flera dimensioner av såväl funktionell som social art. Översättningar som frekvent använts är exempelvis det danska »lokalsamfund« eller det svenska »närmiljö« eller »lokalsamhälle«.

### Utsatt bostadsområde

Det svenska begreppet »utsatt bostadsområde« som återkommande används i denna kunskapsöversikt, associerar ursprungligen till flera av dessa ytterområden med en befolkning vars inkomster ligger långt under genomsnittet.<sup>18</sup> I Danmark pratar man på motsvarande sätt om »belastede« eller »samspilsramte« områden för att beteckna områden där olika negativa faktorer påverkat varandra i en allt snabbare nedåtgående spiral (Skifter Andersen 1999, Erjnaes et al 1997).

De utsatta bostadsområdena beskrivs emellanåt som stadens minst attraktiva. Den låga attraktiviteten kopplas dels till befolkningssammansättning, dels till den fysiska och bostadssociala miljö som kännetecknar områdena. En rad faktorer brukar nämnas: hög omflyttning och ett fysiskt nedslitet område, låg förvärvsfrekvens, högt bidragsberoende, höga ohälsotal, isolering, hög andel invandrare, eller snarare låg andel av den inhemska befolkningen (med andra ord svenskgheshet, danskgheshet, osv.). Vidare nämns otrygghet som kopplas till socialt belastade förhållanden som segregation, marginalisering (ekonomisk, social, etnisk och demografisk)<sup>19</sup> och förhöjd kriminell aktivitet.<sup>20</sup>

18 I en komparativ studie har geografiskt avgränsade stadsdelar i landets tre storstäder klassificerats och kvoterats i 8 klasser genom att mäta relationen mellan hög- och låginkomsttagare. En stadsdel har definierats som utsatt när stadsdelens kvotvärde betecknar områdestyper med »mycket låg« eller »extremt låg« inkomst. Se vidare sid 12ff. i SOU 1998:25, *Tre städer*. Stockholm.

19 De utsatta områden är mycket barnrika och har samtidigt en relativt sett låg andel pensionärer.

20 Se t.ex. *Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor* SOU 1990:36. (s. 149-165) om behovet av insatser.

En gemensam faktor för utsatta bostadsområden är en hög sårbarhet för vad som händer i omvärlden, inte minst på fördelningspolitisk nivå. Eller annorlunda uttryckt: i området finns enligt statistiken ett koncentrat av socioekonomiskt utsatta personer som är extremt känsliga för och utlämnade till strukturella förändringar.

Boendet i de mest utsatta boendemiljöerna blir till tydliga spegelbilder av de genomgripande samhällsförändringar Sverige är mitt uppe i. Det är här de människor bor som drabbas av förändringar på arbetsmarknaden, inom socialpolitiken och i samhälluppbyggnaden för övrigt. Det är här samhällets fattiga bor, många med annan bakgrund än den svenska (Öresjö 1996, sid. 19).<sup>21</sup>

## Intervention

Intervention (ur det latinska *intervenire*, »komma emellan«) innebär enligt ordböcker att någon part träder emellan, ingriper eller helt enkelt lägger sig i.<sup>22</sup>

I kapitlet *Intervention* problematiserar Matts Mosesson (1998)<sup>23</sup> begreppet i förhållande till social verksamhet. Mosesson beskriver här interventionen (ingripandet) som en »påverkansprocess som sker med olika medel och har olika syften« (1998, sid. 223 ff.). Genom att reglera förhållanden för enskilda personer eller grupper av människor är avsikten med interventionen i regel att förändra rådande förhållanden till det bättre. Mosesson utgår i första hand från statliga interventioner på en individuell och interpersonell nivå,<sup>24</sup> men lyfter också fram strukturella perspektiv.

---

21 Citatet kunde även komma direkt från en dansk skrift, medan den finska och norska problematiken ej är lika geografiskt avgränsbar.

22 Begreppet används enligt uppslagsverk inom juridikens processrätt, men också inom militärens område som ingripande i pågående konflikt eller som fredsbevarande militär insats för att bevara inre ordning och skapa vapenvila (Nationalencyklopedin 2000, Focus 1998).

23 Ur antologin *Vardagsbegrepp i socialt arbete* (Denvall & Jacobson red. 1998)

24 »Sociala nätverk« tas här upp som exempel på ett sätt att betrakta människor i förhållande till varandra i ett större sammanhang. Mosesson hänvisar bl.a. till antropologen Elisabeth Botts som i studier av familjenätverk i städerna i slutet av 1950-talet mätte interaktionen mellan människor i *täthet* (om man har kontakt), *multiplexitet* (består nätverket av olika konstellationer), *räckvidd* (kopplat till andra nätverk) och *kontaktfrekvens* (hur ofta kontakt inom nätverket). Begrepp som *close-knit* och *lose-knit* användes för att förstå förändringar i relationsmönster och omgivningens påverkan.

En mer strukturellt inriktad utgångspunkt kan vara ett bostadsområde som betraktas som problemfyllt. Orsaken till problemen kan uppfattas som människornas rotlöshet, anonymitet och brist på gemenskap. Projektet kan då utformas som ett aktivitetsprojekt med avsikt att finna både arenor och aktiviteter kring vilka de i området kan samlas. Målet är att skapa gemenskap och sammanhållning mellan människorna (ibid, sid. 231).

Sune Sunesson (2000) beskriver interventionsperspektivet som i grunden antiindividualistiskt, eftersom sociala problem (som här utgör grunden för interventionen) till sin framträdelse aldrig är en persons problem utan »kollektiva« problem.<sup>25</sup> Sunesson lyfter fram exempel som »nätverk och områdesuppbyggnad, öppnande av fria arenor, t.ex. berömda settlements som Jane Addams Hull House«. Här, menar Sunesson, finns det en hel del att göra när det gäller studiet av hur sociala problem uppstår, framträder och etableras.

Att tala om något som ett »problem« i samhället är att yttra sig om ett förhållande, men också att uttrycka en värderande bedömning eller prognos om detta (ibid, sid. 276ff).

Författarna menar att det långtifrån är självklart att syftet med en intervention återspeglas i dess effekter, bl.a. då det inte är ovanligt att starka ideologiska eller institutionella förutsättningar blir styrande i stället för det explicita syftet. Att en interventions uttalade syfte kan tolkas som »gott«, som att frigöra, utveckla, förbättra, minskar således inte behovet av en kritisk granskning av interventioner. Detta kan sägas avspeglas i svensk forskningslitteratur med målande titlar som *Välviljans förtryck*, *I okunnig välmening*, *Att lägga livet tillrätta*, osv.

I denna översikt kommer förutom intervention det mer vardagliga begreppet »insats« att användas i meningen »utförd (gott) arbete som bidrar till visst resultat« (Norstedts svenska ordbok 1990).

## Bostadssocialt arbete i utsatta bostadsområden

Bostadssociala interventioner är nära förknippat med politiskt understödda insatser för att främja den lokala välfärden framför allt i de utsatta bostadsområdena. I de danska forskningsrapporterna beskrivs detta som att skapa bättre vardagsbetingelser, skapa rum för social samvaro och främja den sociala integra-

---

25 Kring begreppet sociala problem finns ett stort forskningsområde i sig, se t.ex. skrifter av Sunesson.



tionen i bostadsområdet genom aktiviteter dels riktade till alla boende, dels till speciellt utsatta grupper öka livskvalitet och förbättra levnadsvillkor.<sup>26</sup>

Kring det bostadssociala arbetet på områdesnivå rör sig en mängd begrepp som emellertid tidvis kan te sig tämligen förvirrande. Begreppen kan kopplas till analys av ett tillstånd (som segregation, marginalisering, social exkludering), mål eller lösning (social inkludering, integration, delaktighet), metod (grannskapsarbete, lokalt utvecklingsarbete, partnerskap) eller riktning (mobilisering, integrering). Ibland antyds även förekomsten av både professionella och civila aktörer (kommunikativ planering, samhällsarbete, socialt miljöarbete). Flera begrepp associeras till en rad nivåer samtidigt trots att de sällan explicit definieras (som delaktighet, integration).

Begreppen kring områdesbaserade insatser befinner sig i en politiskt och samhällsmässigt rörlig sfär, vilket bidrar till att begrepp förnyas, förändras och därför kan sägas karakteriseras av en glidning i betydelsen över tid. Samtidigt importerar begrepp och vävs in i språkbruket (t.ex. empowerment, Slettbö 2000). När begrepp börjar betraktas som »förbrukade« genom att de exempelvis blivit alltför oprecisa, omfattande eller alltför ideologiskt värdeladdade, dyker nya synonymer upp (jfr Kaarhus 1991, Mosesson 1991, Adamsen & Fisker 1986).<sup>27</sup> Emellanåt finns även ansatser att återaktualisera begrepp, som exempelvis samhällsarbete (Hutchinsson 1999, Sundh/Turunen red. 1992, Turunen 2000, Wahlberg 1998).

...samfunnsarbeid er rettet mot endringer på kollektivt nivå, det vaere seg kollektiv bevisstgjøring eller endringer på system- eller strukturnivå, som får betydning for flere enn én person eller familie (Hutchinson 1999).

Bristen på tydliga gränser mellan olika begrepp förstärks ytterligare av att likartade begrepp i ett land både kan ligga nära varandra innehållsmässigt, men också omfatta subtila eller ytterst märkbara skillnader mellan länder.<sup>28</sup> Beroende på hur begreppet tolkas kan verksamheter med motsvarande metoder och praktiskt innehåll återfinnas under olika benämningar.

26 Som speciellt utsatta grupper betraktas bland annat barn och unga, flyktingar och invandrare, arbetslösa, missbrukare, osv.

27 Se t.ex. svenska beteckningar som förort, problemområde, ytterstadsområde, utsatt bostadsområde.

28 Ett exempel är »miljöarbete« som i Sverige (åtminstone tidigare) primärt associeras till ekologi eller »grönt« arbete, medan det i våra danska och norska grannländer med fördel används motsvarande områdesinriktat socialt arbete.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
60-tal	community work			samhällsarbete, grannskapsarbete
70-tal	samfundsarbejde		samfunnsarbeid naermiljøarbeid	samhällsarbete, områdesarbete, socialt aktionsarbete, m.m.
80-tal	miljøarbejde, socialt forsøgsarbejde udviklingsprojekter, socialt arbejde i lokalsamfundet, netværksarbejde	områdesbaserat socialt arbete med inslag av nätverksarbete och samhällsarbete	samfunnsarbeid, naermiljøarbeid, nettverksarbeid	strukturinriktade insatser (fält- och grannskapsarbete, uppsökande verksamhet, deltagande i samhälls- planeringen), närmiljöprojekt
90-tal	socialt miljøarbejde, boligsocialt arbejde, socialt arbejde i boligområder	urban- och förortsprojekt, grannskapsprojekt; »samfundsarbete« (yhteisötyö)	samfunnsarbeid, naermiljøprosjekt, naermiljøarbeid	områdesarbete, socialt mobiliseringsarbete, integrationsarbete, närdemokratiprojekt, bostadssociala insatser. lokalt utvecklingsarbete, lokalt förändringsarbete

Det kommunala områdesinriktade arbetets utrymme och status har skiftat över tid i respektive organisationer. Basen för verksamheterna är ett socialt inriktat arbete som syftar till att förbättra förutsättningarna för målgruppen såväl i bostadsområdet som i förhållande till övriga samhället. Initiativet till verksamheten kommer i regel »uppifrån«, medan ambitionen under senare delen av 1990-talet allt starkare inkluderar kravet på ett »underifrånperspektiv«. Benämningarna på verksamheter och aktiviteter varierar, men ofta ser praktiken påfallande likartad ut om än med variationer. Nedan presenteras en översikt över begrepp för att (utan anspråk på fullständighet) illustrera begreppsutvecklingen kring kommunalt områdesinriktat arbete. Sammanställningen bygger på litteraturgenomgång i samband med denna kunskapsöversikt<sup>29</sup>.

29 Päivi Turunen har presenterat en likartad men mer utvecklad begrepps-genomgång kring samhällsarbete i en nyligen publicerad forskningsrapport från den nordiska socialhögskolekonferensen i Ålesund Norge (2001).

## Danska begrepp

Erjnaes m.fl. (1997)<sup>30</sup> beskriver de danska begreppen kopplade till tidsepoker.

*Community work* på 1960-talet. Aktiviteter på gräsrotsnivå med tonvikt på mobilisering och samarbete som kontrast till behandlingsarbete. Riktas till det som betraktas som 1960-talets danska motsvarighet till *new towns* i England, dvs. »store boligområden bygget över kort tid og med indflytning över kort tid i områden uden faelles kultur«. Principlen med *community work* var att gå från »att lappa och laga« (defensivt) till att planlägga och förändra (offensivt) (ibid., sid. 23ff).

*Samfundsarbejde* på 1970-talet. Projekt dels med inriktning mot bostadsområden, dels mot speciella målgrupper. Under denna period var det status bland kollegor att arbeta med *samfundsarbejde* i stora bostadsområden eller äldre slitna områden.

*Miljøarbejde og forsøgsarbejde* på 1980-talet, även benämnt Socialt försöksarbejde i boligområden (jfr Adamsen & Fisker 1986)<sup>31</sup>. Socialarbetare arbetade med miljöarbetsprojekt inom 1) socialförvaltningens förebyggande och uppsökande verksamhet, 2) som »beboerrådgivere inom boligselskaber« eller 3) i projekt med olika kombinationer av finansiering. Miljöarbetet blev en etablerad metod inom socialt arbete (Erjnaes, sid. 41). Det saknas en entydig definition av eller uppfattning om vad socialt arbete i bostadsområde är, enligt Adamsen & Fisker, men följande kriterier bör uppfyllas:

- aktiviteter riktade till boende i ett avgränsat bostadsområde
- med boende avses: 1) alla boende 2) och/eller specifika grupper bland de boende
- insatsen kan betecknas som försöksarbete eftersom man arbetar med aktiviteter av både förebyggande och behandlande karaktär där man belyser nya sidor av sociala problem eller arbetar på nya sätt<sup>32</sup>.

*Socialt miljøarbejde* på 1990-talet. Problem i utsatta bostadsområden får allt större uppmärksamhet från politiskt håll. Stora satsningar görs och Byudvalget tillsätts 1993 och inriktas på tre huvudområden: sociala insatser i bostadsområden, integration av flyktingar och invandrare och förändrad boendesamman-

30 Erjnaes, Morten; Gamst, Birthe; Laursen, Tove; Uggerhøj, Lars (1997). *Socialt miljøarbejde i lokalsamfundet*. Hans Reitzels Forlag. Köpenhamn.

31 Ofta förekommande dansk referens.

32 Till detta kommer att 1) »försøgmageren« (projektledaren/försöksmakaren) ska fysiskt ha sin placering i själva bostadsområdet, 2) att det sociala arbetet sker på de boendes premisser, 3) att arbetet medverkar till att stärka de boendes sociala nätverk.

sättning (Erjnaes 1997, sid. 43). Begreppet socialt miljöarbete är inte i sig endast kopplat till utsatta bostadsområden eller utsatta målgrupper, utan avser ett brett fält av aktiviteter och målgrupper, som självhjälpsgrupper, caféer, osv. I allmänhet menar man dock att insatserna sker där speciella behov finns (ibid, sid. 52).

### Finska begrepp

Språkförbistring gör det svårt att ge de finska begreppen någon rättvisa. Turunens artikel *Finsk dimension på samhällsarbete* (2000) kan dock ses som en möjlig väg till förståelse för den icke finsktalande. *Yhteisötyö* betyder enligt Turunen snarast samfundsarbete eller ett arbete som »kan lokaliseras mellan individ och samhälle på den förmedlande mesonivån, mellan mikro- och makronivån« (för vidare fördjupning se bl.a. Turunens artikel).

De *grannskapsprojekt* som tagit form bl.a. i Helsingfors under 1990-talet har ofta bestått av team med många olika professioner med tydlig inriktning på utsatta målgrupper, Karisto (2001) benämner arbetet »empowerment-spirited social work« utfört i områden där målgruppen befinner sig.

### Norska begrepp

*Samfunnsarbeid* beskrivs av Gunn Strand Hutchinson (1999) som en norsk översättning av community work. Arbetet har under perioder fört en tynande tillvaro, men periodvis knutits till *naermiljøprosjekt och nettverksarbeid*.

*Naermiljø*begreppet började användas redan på 1970-talet som ett samlingsbegrepp för arbete med att stärka närmiljön (Kaarhus 1991). Kaarhus betecknar begreppet som både oprecist och ideologiskt laddat, eftersom det vid tillkomsten koplades till en omfattande samhällskritik. Närmiljöbegreppet har kommit att användas i såväl sociala sammanhang (lokal gemenskap), dels som fysisk avgränsning.

### Svenska begrepp

De svenska begreppen är i stora delar översättningar av det engelsk/amerikanska begreppet *community work* med strategier som »community organization«, »community development«, »social planning« och »social/community action«. I svensk tappning blir detta *samhällsarbete, socialt organisationsarbete* (riktat mot organisationer, föreningar osv.), *grannskapsarbete, social planering* och *socialt aktionsarbete* (se t.ex. Sund 1999, Wahlberg 1998, Ronnby 1992). Liksom i Danmark kan

man dock finna en variation av tolkningar av begreppen, liksom tidsmässiga förskjutningar.

Kortfattat kan det övergripande begreppet samhällsarbete sägas vara inriktat dels på att vitalisera lokalsamhället ur olika aspekter (socialt, politiskt, ekonomiskt, kulturellt), dels på att påverka samhällseliga strukturer (Wahlberg 1998, Sundh 1999, m.fl.).

*Grannskapsarbete* (Andersson & Olsson 1986, m.fl.), ett begrepp inom socialt arbete sedan slutet på 1960-talet och början av 1970-talet. Delmetod inom samhällsarbete där anställda från kommunal social- och fritidsförvaltning placerades i ett bostadsområde för att utifrån de boendes intressen stödja fritidsaktiviteter, verksamheter och organisering.

*Strukturinriktat arbete* är den beteckning som lanserades i den svenska Socialtjänstlagen 1982 och som omfattar tre delar: socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, fält- och grannskapsarbete samt uppsökande verksamhet riktat mot speciella målgrupper.

*Områdesarbete* beskrivs som arbete som inriktas på ett avskilt bostadsområde medan *socialt mobiliseringsarbete* kan ses som en generell samlingsterm för olika tekniker som används för att samla människor kring en gemensam fråga. Socialt mobiliseringsarbete behöver inte specifikt kopplas till ett bostadsområde.

*Lokalt utvecklingsarbete* eller *lokalt förändringsarbete* bygger primärt på utveckling och samordning av insatser bland annat över myndigheternas sektorsgränser för att skapa bättre levnadsvillkor genom att bryta en negativ utveckling i ett område (Integrationsberedningen 1999).

## Några ytterligare begrepp och aktuella influenser

Mängden begrepp kring arbete i utsatta bostadsområden är stor och nya begrepp aktualiseras ständigt, inte minst med tanke på utvecklingen av olika former av »underifrånperspektiv« och »deltagarmedverkan«, inflytande från EU och internationell forskning. Nedan listas några av de många begrepp som används i olika sammanhang i samtalet kring utsatta bostadsområden<sup>33</sup>. Då det ligger utanför denna kunskapsöversikt att närmare penetrera dessa begrepp, anges förslag på referenser där begreppen använts.

---

33 Se exempelvis även Socialstyrelsen (1999). *Mångfald, integration, rasism och andra ord*, för fördjupning kring begrepp inom IMER-området (dvs. Internationell Migration och Etniska Relationer). Här belyses och problematiseras begrepp som mångkulturalitet och integration.

*Allianser* (se t.ex. Engberg et al 2000).  
*Borgerdeltagelse, borgerinddragelse, brugerindflydelse* (se t.ex. Agger et al 2000, Jensen et al 2001, Montin 1998).  
*Den tredje decentraliseringen* (se t.ex. Nordiska rådet 1997).  
*Divided cities/ Delade städer* (se t.ex. Schulman 2000, SOU 1997:118).  
*Eco-socialt arbete* (se t.ex. Matthies et al (red) 2001).  
*Empowerment* (se t.ex. Slettebö 2000).  
*Fragmentarisering* (se t.ex. Brante 2001).  
*Fattigdomsfickor eller pockets of poverty* (se t.ex. Kortteinen & Vaattovaara 2001).  
*Gentrifikation / succession* (se t.ex. Munk 1998).  
*Governance* (se t.ex. Engberg 2000).  
*Hållbart samhälle, hållbar utveckling* (se t.ex. Schulman 2000, Sandstedt 1999, Vestergaard et al 1999).  
*Kommunikativ planering* (se t.ex. Ketola 2000, Khakee 1999, Khakee & Elander 2001).  
*Marginalisering* (se t.ex. Socialstyrelsen 1999).  
*Mediation* (se t.ex. Liedholm & Lindberg 1998).  
*Nätverk* (se t.ex. Engberg et al 2000, Allen & Cars 2001).  
*Participation* (se t.ex. Socialstyrelsen 1999).  
*Partnerskap* (se t.ex. Jensen et al 2001, Engberg et al 2000, Agger et al 2000).  
*Social exclusion/ social exkludering* (se t.ex. Edgren-Schori 2000, Allen & Cars 2001, Johansson & Khakee 2001).  
*(Social) mis-match* (se t.ex. Roger Andersson 2001, Cars 2001).  
*Residual housing area* (se t.ex. Öresjö 1996).  
*Urban renewal* (se t.ex. Skifter Andersen & Leather 1998).

Ett sätt att betrakta begreppen ovan är att se dem som en spegling av en tidsanda, men också som ett tecken på att detta är ett fält med stor rörlighet som påverkas och konfronteras såväl med effekterna av förändringar i samhället som politiska trender och beslut. Det är också ett fält som genomsyras av olika traditioner (inte minst professionella), men också omfattar flera yrkeskategorier och en mängd andra intressenter. Det är därför inte förvånande att begreppen varierar och »lever«, eller att det finns olika tolkningar och användning av begreppen.

# Forskningsfält

I detta kapitel presenteras en bild av det aktuella nordiska forskningsfältet, men också några av de drag som kännetecknar de forskarstudier som publicerats kring studier av de aktuella bostadsområden.

## Forskningsfält

Denna kunskapsöversikt är som tidigare nämnts primärt inriktad på studier över kommunala och statliga bostadssociala interventioner i storstädernas ytterområden, främst ur de samhällvetenskapliga forskarnas perspektiv (socialt arbete, sociologi, etnologi, antropologi, statsvetenskap, kulturgeografi, osv.). Beroende på var fokus ligger och på hur frågorna ställs tangeras här en lång rad forskningsdiscipliner.

Svårigheten att begränsa forskningsfältet är emellertid inte enbart specifikt för denna översikt. Genom att lyfta blicken över de enskilda akademiska disciplinerna upptäcker man snabbt att även ambitionen att täcka samhällvetenskapliga alster försvåras av att det i dag är i stort sett omöjligt att dra tydliga gränser mellan olika vetenskapliga inriktningar. Thomas Brante vid sociologiska institutionen i Lund skriver:

...många ämnen behandlar samma saker. För att exemplifiera med mitt eget ämne sociologi: organisationssociologin analyserar ofta formella politiska institutioner, vilket också är statsvetenskapens studieobjekt, och marknadens institutioner, vilket även studeras av företagsekonomi och nationalekonomi. En stor del av sociologin är inriktad på sociala problem, vilket är vad socialt arbete studerar, om än ibland ur mer tillämpade aspekter. Kultursociologi är svår att skilja från etnologi, folklivsforskning och kulturgeografi och utbildningssociologi behandlar vad som ofta studeras

under ämnet psykologi. Mikrosociologin överlappar psykologin, osv. Liknande länkar går mellan andra ämnen<sup>34</sup>.

I exemplet beskriver Brante ett stort antal samhällsvetenskapliga institutioner, men också framväxten av en mängd avdelningar, centra, teman och program av olika storlek och specialiseringsgrad. Han menar att denna mångfald med dess olika benämningar på likartade inriktningar kan leda till berikande fördjupning och ge synergieffekter, men påpekar också att det finns en risk för fragmentering och förflockning inom ämnena (jfr Sunesson 2001). De vetenskapliga klassikerna har dock en sak gemensamt, menar Brante, nämligen att de alla varit ämnesöverskridande och därmed förmått tänka i okonventionella banor.

Studier av bostadsområden är ett utmärkt exempel på ett fält som studeras på skilda nivåer och inom ett brett spektra av discipliner. På ett övergripande plan berörs centrala politiska frågor om välfärdsfrågor som etnisk, social, ekonomisk och kulturell segregation, integration, demokratiutveckling, arbetsmarknadsutveckling, utbildning, bostadspolitik, etc. På ett ytterst konkret plan studeras det praktiska genomförandet av beslutade interventioner, dess metoder, förutsättningar och effekter, m.m..

Den nordiska forskningen anses enligt en rapport från Nordregio (Schulman 2000) internationellt ha en stark ställning när det gäller ekologiska aspekter på en hållbar stadsutveckling, fysisk planering, stadsbyggande och arkitektur<sup>35</sup>. Den bostads-sociala forskningen sägs dock ha en särställning med starka traditioner speciellt i Sverige, Danmark och Finland där området är väl etablerat.

1990-talets lågkonjunktur med en ökande segregation, socialt utanförskap och tilltagande arbetslöshet i storstäderna har gett nytt bränsle åt den socialt inriktade forskningen. Intresset riktas

---

34 Exemplet presenteras i en inbjudan till institutionsövergripande seminarier inom den samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund, maj 2001.

35 Hit räknas även planeringsforskning som förutom planeringsteorier och planinstrument/lagar även omfattar exempelvis demokratiaspekter, planerings- och beslutsprocesser och institutionella förhållanden (som ansvarsfördelning och maktrelationer). De nordiska forskningsmiljöer som betonar det ekonomiska perspektivet beskrivs dock som förhållandevis små och splittrade, eftersom forskningen om regional ekonomi och utveckling hittills (med få undantag) snarast inriktats mot glesbygdsmråden. Enstaka studier som *Attraktiva städer – en samhällsekonomisk analys* (KTH/BFR 1998) fokuserar samhällsekonomiska perspektiv på stadsbyggandet (aa).



nu mot processer och drivkrafter i segregationen, mot flyttningsmönster och »boendekarriärer«, hemlöshet, äldreboende, m.m.. Inte minst i Danmark och Sverige, där regeringarna har satt igång nationella program för socialt utsatta områden i de större städerna, har den socialt inriktade forskningen ökat i omfattning (ibid, sid. 41)<sup>36</sup>.

Den bostadssociala forskningens starka ställning återspeglas i centrala forskarmiljöer främst specialiserade på bygg- och bostadsforskning som By og Byg (tidigare SBI, Statens Byggeforskningsinstitut, Danmark), NBI (Norsk Byggeforskningsinstitut, Norge), IBF (Institutet för Bostadsforskning, Uppsala universitet, Gävle, Sverige), NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionsforskning, Norge) och STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovård, Finland). En stor finansiär av den svenska forskningen är FORMAS (tidigare BFR eller Byggeforskningsrådet), men också FAS<sup>37</sup> bidrar. SBI står för en stor del av den danska finansieringen. I Sverige har exempelvis även SABO<sup>38</sup> engagerat forskare dels för att göra uppföljningar kring förändringar i de aktuella bostadsområdena, men också för att få forskarstöd i den fortsatta utvecklingen av verksamheten. Komparativa studier i de nordiska länderna stöds återkommande av exempelvis Nordiska ministerrådet, som gett ut flera rapporter i ämnet<sup>39</sup>. Till detta kommer forskningsmiljöer vid universitet, högskolor och lokala FoU-enheter<sup>40</sup> där (förutom studier i kärnämnesområdena) flera seniora forskare kommit att utgöra primus motor i grupper och nätverk.

Framväxten av tvärvetenskapliga nätverk tycks ha vuxit markant sedan mitten på 1990-talet. Ett ökat intresse för komparativa studier finansierade av EU utvecklas parallellt med ett

36 Rapporten som kan laddas ner från Internet har ej samma sidhänvisning som i rapportens innehållsförteckning, vilket kan ge missledande sidhänvisningar till citat. Detta citat är hämtat från första stycket under 5.1 i rapporten.

37 FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap) är sedan 1 januari 2001 ett nybildat forskningsråd under det svenska Socialdepartementet. FAS tar över verksamheterna från tidigare SFR (Socialvetenskapliga forskningsrådet) och delar av Rådet för arbetslivsforskning.

38 SABO (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag). Intresseorganisation för Sveriges kommunalägda bostadsföretag

39 Se exempelvis *Boligpolitik mod segregation* (1997), *Den tredje decentralisering og lokalsamfundsudvikling i de nordiske lande – en strategi til udvikling af den nordiske velfærdsmodel?* (1997), samt *Framgångsrika exempel i det nordiska integrationsarbetet* (1999).

40 Forsknings- och Utvecklingscentra

ökande politiskt intresse för en förståelse kring utvecklingen i de aktuella bostadsområdena. En stor seminarieaktivitet kring urbana livsmiljöer förekommer. Ett exempel är seminariet »Urban Futures« i maj 2001 med en bred presentation av såväl nordiska som utomnordiska forskare<sup>41</sup>.

Förändringstakten är hög och nya konstellationer av forskarsamverkan bildas successivt. I bilaga presenteras dock några adresser där man kan finna flera av de aktörer och miljöer som är aktiva och sätter sin prägel på det samtal som förs kring de berörda bostadsområdena. Flera enskilda aktörer och forskargrupper återfinns även i litteraturlistan.

I nästa avsnitt fördjupas ett par återkommande inslag kring de publikationer som presenteras av forskare i ämnet: tvärvetenskaplighet och utvärderingar.

## Tvärvetenskaplighet och utvärderingar

Den tidigare nämnda ökade tvärvetenskapliga aktiviteten avsätter tydliga spår i det analyserade forskningsmaterialet. Framväxten av ett nordiskt tvärvetenskapligt samarbete, uppbyggande av nätverk och en fortlöpande utveckling av kompetenscentra stämmer väl överens med iakttagelserna i Nordregios rapport *Stadspolitik och urban forskning i Norden* (Schulman 2000)<sup>42</sup>. Motsvarande utveckling beskrivs även inom det internationella forskarsamhället, där kravet och förslagen på tvärvetenskapliga ansatser ständigt ökar (Brante 2001).

Den växande mängd tvärvetenskapliga studier, antologier och utvärderingar som de senaste åren publicerats bekräftar denna utvecklingstendens. Om vi bara studerar den svenska utgivningen av antologier under den senaste 5-årsperioden kan vi exempelvis finna publikationer som *Välfärdens operatörer* (1997), *I stadens utkant* (1997), *Systemskifte i bostadspolitiken?* (1999), *Den nya bostadspolitiken* (2001), *Den delade staden* (2001), *Utan oss ingen framtid* (2001), *Den motsägelsefulla staden* (2001), osv. Bakom dessa titlar, som i olika grad riktar sitt intresse mot de aktuella bostadsområdena, återfinns forskare och författare från ämnesområdena etnologi, kulturgeografi,

41 Seminariet ägde rum i Södertälje, Sverige. Papers finns att tillgå inom områdena Urban Policy Futures, Urban Demographic Futures, Urban Economic Futures och Urban Social Futures och kan hämtas via [www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm)

42 Nordregio är Nordiska Ministerrådets center för forskning, utbildning och dokumentation kring »Spatial Development« [www.nordregio.a.se](http://www.nordregio.a.se).

statsvetenskap, sociologi, socialt arbete, historia, nationalekonomi, psykologi, pedagogik, socialantropologi, arkitektur, kommunikation och folklivsforskning. Lyfter vi blicken utanför landets gränser öppnar sig en mängd nya konstellationer, ofta uppkomna i samarbetet i gränsöverskridande nätverk (som t.ex. Skifter Andersen & Leather red. 1998, *Housing renewal in Europe*)<sup>43</sup>.

I fokus för de nämnda antologierna är: breda flerperspektivstudier av förorten som företeelse med dess livsmönster, levnadsvillkor, fysiska utformning och arena för drömmar, farhågor, experimenterande och politik. Ett vanligt mönster är en inramning kring ett gemensamt tema, ofta övergripande teoretiska analyser av exempelvis politik eller demokratiseringssträvanden, blandat med fallstudier där effekter av olika typer av perspektiv eller aktiviteter diskuteras. Här är det främst litteratur som på olika sätt tangerar etnisk segregation i boende och arbete som visat en klar tendens att öka<sup>44</sup>.

Tvårvetenskapliga studier och samarbetsprojekt över de traditionella akademiska gränserna tycks vara ett uttryck för ett bejakande av en komplex samtid och kan som sådant betraktas som en möjlighet till berikande och befruktande perspektivmöten med utsikter att nyansera och fördjupa teman och diskussioner. Det finns dock även en risk att det eftersträvade mötet inte sker, utan att resultatet blir att ett antal perspektiv läggs bredvid varandra i ett löst sammanfogat mönster av individuella framträdanden med få beröringspunkter.

### Utvärderingars karaktär

Ett huvudstråk i forskartexterna kring insatser i bostadsområden är en rik flora av utvärderingar. Det ökade tvårvetenskapliga draget är här tydligt, speciellt avseende uppföljningar av stora danska och svenska statliga satsningar under 1990-talet. De utvärderingar som studerats i denna översikt har det gemensamt att de författats av forskare och dessutom med få undantag varit tillgängliga via bibliotek eller Internet. Detta utesluter material som varit svårtillgängligt eller ej publicerats utanför den aktuella verksamheten, vilket medför att det inte går att avgöra vilka erfarenheter som ligger dolda i detta material.

I den »traditionella« europeiska stadspolitiken är utvärde-

43 *Housing Renewal in Europe* författas av medlemmar i ENHR (European Network for Housing Research). Boken omfattar erfarenheter från Norge, Sverige, Danmark och flera andra länder.

44 Detta har även efterlysts i en rad skrifter, allt ifrån Öresjöns översikt *Att vända utvecklingen* (1996), till den svenska Socialstyrelsens *Social rapport 2001*.

ringar av insatser och åtgärdsprogram genom löpande uppföljningar och forskningsinsatser etablerade och viktiga inslag i den bostadssociala forskningen. I den nordiska traditionen har utvärderingar ofta levt en relativt undanskymd tillvaro. Danmark framstår som det nordiska land som tidigast har »satsat på forskningsprogram för en samlad uppföljning av offentliga insatser för stadsförnyelse« (Schulman 2000)<sup>45</sup>. Detta kan betraktas i kontrast till uttalanden som gjordes i den svenska storstadskommitténs slutbetänkande så sent som 1998, då bristen på uppföljningar och avsaknaden av intresse för utfallet skarpt kritiserades:

Den allvarligaste kritiken riktar vi mot flertalet av de statliga stödinsatserna, för den nästintill totala avsaknaden av uppföljning och utvärdering av de genomförda satsningarna... Detta är upprörande. Först satsar stat och kommun miljardbelopp på tusentals enskilda projekt, sedan visar man ett högst mediokert intresse för resultaten. (1998, sid. 122)<sup>46</sup>.

Med den nuvarande Storstadssatsningen följer dock den svenska storstadspolitiken i grannlandets spår genom en ökad betoning av löpande uppföljning och en långsiktig kunskapsuppbyggnad för att »följa utvecklingen i utsatta bostadsområden och bidra till kunskaps- och erfarenhetspridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer« (Schulman 2000, sid. 43).

En illustration av vad avsaknaden av upparbetade uppföljningstraditioner inom detta område kan innebära förmedlas av Bazrafshan i slututvärderingen av »Blommansatsningen« (2000). Inför sammanställningen konstaterade Bazrafshan att det insamlade utvärderingsmaterialet innehöll flera begränsningar:

- Det saknades enhetliga utvärderingar. Här fanns allt från externa utvärderingar med olika utgångspunkter till interna utvärderingar eller inga alls. I få fall hade resultaten utvärderats i förhållande till kostnaden eller i förhållande till de mål som satts upp i ansökan.
- Det tycktes svårt att avgränsa projekt finansierade av de aktuella projektmedlen, eftersom flera projekt delvis drevs med inslag av andra projektmedel. Effekter av olika satsningar och projekt blandades därför samman.

---

45 Detta blev speciellt tydligt i samband med inrättande av Byudvalget och lanseringen av de s.k. Kvarterlöstprojekten.

46 Storstadskommittén (1998) *Tre städer*. SOU 1998:25, Stockholm.

- Tydliga kvantitativa mål saknades med få undantag i målbeskrivningarna. Detta försvårade bedömningen av utfallet, exempelvis hur många barn och ungdomar har fått extra stöd i svenska språket och till vilken kostnad, eller hur många arbetslösa har deltagit i olika arbetsmarknadsinriktade projekt, osv.
- Centralt registrerade data saknades med få undantag kring projekten och deras kostnader, liksom uppgifter om de olika kommunernas medfinansiering av insatserna.

Dessa uppenbara svårigheter i redovisningen av grundmaterialet medförde senare även vissa problem vid tolkning, sammanställning och förmedling av erfarenheterna, liksom när det gällde att uttala sig om effekter (jfr även Denvall & Lahti Edmark 1999). Detta återspeglar i sin tur otydligheter och dilemman som utvärderare ställs inför. När många tolkningar är möjliga och styrande principer som har stor betydelse för verksamhetens fortskridande inte redovisas, då blir utvärderingsarbetet svårt, menar Ahlstrand et al (2001) och poängterar att det är:

.. svårigheter att avgränsa, mäta och värdera vad som ska göras och vad som i realiteten blir gjort. Projekten flyter samman med andra verksamheter och förändringar av mänsklig och social natur är komplexa och går sällan att knyta till enskilda orsaker. Målen är ofta retoriskt formulerade, högt ställda och svåra att operationalisera. (ibid., sid. 6).

Ytterligare en aspekt att vara uppmärksam på är om utvärderingen byggs in som en del av projektet redan från början, om utvärderingen kommer till i slutet av projektet eller efter att projektet avslutats. Detta påverkar inte bara möjligheterna att studera projektets faktiska verksamhet, utan också vilka metoder som är möjliga att använda och därmed vilka slutsatser som är möjliga att dra. I denna översikt finns en blandning i detta avseende, med övervikt på utvärderingar som följt projektet eller verksamheten från start. Byudvalget i Danmark är ett exempel på den senare, med en löpande utvärderingsinsats under hela insatstiden och kontinuerligt presenterade och publicerade utvärderingar i form av SBI-rapporter. Den svenska Ytterstadssatsningen, som tidsmässigt löpte nästan parallellt med Byudvalget, tillsatte först i slutskedet en utvärdering för att samla de erfarenheter som delprojekten gett och publicerade först efter 4 år en utvärderingsrapport. Denna baserades på en mängd opublicerat material i form av interna verksamhetsberättelser och årsrapporter, statistiska sammanställningar, underlag för forskarrapporter som ej färdigställts, etc. (Denvall & Lahti Edmark 1999).

Valet av perspektiv och metod avgör vilken kunskap som är möjlig att uppnå. Det slutliga metodvalet speglar i regel svaret på hur man tolkat möjligheten att bäst förstå vad som pågår, men också vilka frågor man vill besvara. Som läsare är det emellertid lätt att förbise att vara observant på vad utvärderingen egentligen beskriver och vems perspektiv som dominerar. En aspekt som har stor betydelse för utvärderingens utfall är därför vem som utför den och på vems uppdrag. Referensramar, kunskapsbas, personliga intressen, uppbundenhet till uppdragsgivaren osv. påverkar tolkningsramen (jfr Eliasson Lapalainen 1995, Franzén 2000). De utvärderingar som här lyfts fram tillhör kategorin externa utvärderingar, därmed sagt att de är utförda av externa utvärderare, dvs. ej skrivna av tjänstemännen inom berörd förvaltningen/myndighet eller av dem som själva arbetar/arbetat med insatserna.

Utvärderingarna i denna kunskapsöversikt är dock i de flesta fall finansierade av initiativtagaren till insatserna och därmed utförda på uppdrag av denne. Detta kan i vissa lägen te sig problematiskt då en relation till uppdragsgivaren kan påverka handlingsutrymme och perspektiv, inte minst då uppdraget utförs som en del i den pågående insatsen. De externa utvärderare som rekryteras för uppdraget är i de studerade fallen forskare eller tillhör någon forskargrupp eller forskningsmiljö. Detta innebär bl.a. tillgång till akademiska referensramar och diskussionspartners utanför statliga eller kommunala myndigheters organisation och vardag. Samtidigt erbjuder universitetens discipliner och institutioner sina speciella referensramar som i sin tur påverkar utvärderingen. I en nyutgiven rapport om kunskapsbildning inom socialtjänsten lyfter Denvall (2001) fram de svårigheter som kan råda när rapportskrivaren har en direkt relation till uppdragsgivaren för det föremål som ska betraktas och bedömas<sup>47</sup>. Han menar att man bör:

...förhålla sig undrande inför forskning som produceras av statliga myndigheter med nära politiska band. Forskningens mångomtalade frihet innebär också en skyldighet att stå fri och redovisa sina grundantaganden. Därmed är forskning aldrig riktigt neutral utan i hög grad en röst i debatten och har både rätt och skyldighet att inta tydliga positioner. Såväl föreställningar, empiriredovisning och teoriutveckling sker utifrån värderingar i forskarsamhället. Och dessa skiftar beroende på miljö och tidsperiod (ibid., sid. 25).

---

47 Denvall, Verner (2001). *Viljen vi veta, viljen vi förstå... Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Rapport 2001:2, Blekinge FoU-enhet.

Genom att skapa tvärvetenskapliga forskargrupper kan denna typ av ev. »hemmablindhet« i viss mån motverkas.

### Metodböcker inom områdesinriktat förändringsarbete

I de studerade forskartexterna återfinns även böcker av närmast metodboks- eller lärobokskaraktär. Böckerna presenteras inte sällan i uttalat syfte att komplettera den omfattande litteratur som finns att tillgå kring förändringsmetoder när det gäller individuellt inriktat socialt arbete. Komplexiteten betonas, liksom vikten av att sätta in verksamheten i ett större samhälleligt sammanhang. Betydande vikt läggs vid att de boende ska vara medskapare i verksamheterna, samtidigt som perspektivet är projektledarens. Behovet av att ta vara på erfarenheter, utveckla kollektivt inriktade förståelseramar och strukturella metoder inom socialt arbete är stort och högst aktuellt, menar författarna, inte minst med tanke på utvecklingen och behoven i en rad förortsmiljöer:

Det sociale miljøarbejde, community work, lokalsamfundsarbejde er begreber som har eksisteret i det sociale arbejde i mange år. Ikke desto mindre er der – som i øvrigt med det sociale arbejdes øvrige metoder – behov for fortsat udvikling af definitioner, begreber, metoder og funktioner, som knytter sig til dette interventionsniveau. De seneste årens udvikling i det boligsociale arbejde har ikke minsket dette behov... (Erjnaes et al 1997, sid. 9).

Ett gemensamt drag i samtliga dessa texter är att de placerar in professionellt bostadssocialt arbete i ett historiskt och teoretiskt sammanhang. Rötter till tidigt samhällsarbete poängteras<sup>48</sup>. Vikten av en tvärvetenskaplig teoriförankring betonas och spänner över områden som makt och maktlöshet, empowerment och mobiliseringsarbete, etiska dilemman och socialpedagogiska utmaningar. Böckerna illustrerar gärna med konkreta exempel och empiri från arbete med bostadsområden och/eller speciella målgrupper, men utan att nödvändigtvis vara

---

48 Återkommande tidiga referenser är exempelvis: Jane Addams (1860-1935), sociolog som främst kopplas samman med den skandinaviska Settlementrörelsen i USA kring sekelskiftet och Paolo Freire, brasiliansk pedagogiprofessor och författare bl.a. till *Pedagogik för förtryckta* (1972). Skandinaviska referenser är exempelvis den norske professorn i rättssociologi, Thomas Mathiesen, med klassiker som *Det uferdige* (1971), *Den dolda disciplineringen* (1978) och *Makt och motmakt* (1982). Pionjärer som Gunnel och Harald Swedner, Carin Flemström och Alf Ronnby (1972, 1974) respektive Ole Hermansen (1975) återkommer i referenser i skandinavisk litteratur över gränserna.

kopplade till ett specifikt område. En handfull böcker presenteras här som illustration:

- Antologin *Social mobilisering, om samhällsarbete i Sverige* (red. Sundh & Turunen, 1992) samlar 13 svenska forskare som bidrar med metoder, analyser och exempel på interventioner av mobiliserande art. Vissa kapitel är direkt kopplade till områdesbaserat arbete, medan andra inriktar sig på en speciell typ av intervention eller målgrupp (se t.ex. Turunens kapitel om finska zigenare). Bakgrund, strategier, metoder och förutsättningar för ett professionellt samhällsarbete fördjupas ytterligare i några svenska avhandlingar inom socialt arbete från senare delen av 1990-talet, varav Stefan Wahlberg (1998), Kenneth Sundh (1999) respektive Anders Törnquist (2001) står för de senare.
- Den danska antologin *Socialt miljöarbete i lokalsamfundet* (Erjnaes et al 1997) och den norska *Samfunnsarbeid i sosialt arbeid* (Hutchinson, 1999) är två exempel på renodlade metodinriktade läroböcker inom det strukturella arbetet till vägledning för yrkesutövare inom professionellt socialt arbete, dvs. i första hand för statligt eller kommunalt anställda. Till gruppen kan också föras Jytte Brask Lemches *Liv i gård og gade – Boligsocialt arbejde i praksis* (Lemche & Sidemann, 1998)<sup>49</sup>. De danska böckerna inspireras inte minst av de senaste årens erfarenheter från Byudvalget.

Dessa böcker bidrar med vägledning i lämpligt förhållnings-sätt, användbara strategier vid organisering och planering av det områdesbaserade arbetet samt analyser av möjligheter och hinder i arbetet. Samtliga har en metodförmedlande och normativ ansats. När det gäller grundläggande metodik och frågeställningar tycks det finnas en bred gemensam och likartad grund som endast marginellt påverkas av vilket bostadsområde insatserna riktar sig till.

Erfarenheter vidarebefordras i syfte att bidra till en reflekterad, erfarenhetsbaserad och fördjupad professionell hållning. Detta ses som ett led i en utveckling av det bostadssociala arbetet som ett professionellt område.

Här, liksom när det gäller all litteratur, är det viktigt att vara observant på vems perspektiv som råder.

---

49 Jytte Brask Lemche är en i Danmark välkänd erfaren samhällsarbetare som systematiskt sammanställt råd kring praktiskt bostadssocialt arbete. Boken nämns som ett intressant exempel på erfarenheter från praktikernivå, trots att det avviker från det forskningsinriktade perspektivet i denna översikt.



# Presentation av det empiriska fältet

I detta kapitel närmar vi oss forskarnas studieobjekt: de utsatta bostadsområdena och de interventioner som görs där. För att placera detta forskningsfält i ett sammanhang krävs en kort introduktion kring det empiriska fält som är basen för forskarinsatserna i denna översikt. Kapitlet inleds därför med en kort orientering kring aktuell nordisk stadspolitik. Därefter presenteras de stora statliga satsningar som präglat och finansierat officiella interventioner (främst i Sverige och Danmark) under senare delen av 1990-talet.

## Nordisk stadspolitik

Först under 1990-talet har en utveckling i riktning mot en uttad nationell stadspolitik av mer europeisk modell blivit aktuell i de nordiska länderna<sup>50</sup>. Från att traditionellt varit inriktade på landsbygd och glesbygd har en påfallande snabb utveckling med accelererande segregation främst i storstädernas ytterområden lett till en politisk fokusförskjutning. Detta har, framför allt i Sverige och Danmark, lett till initiativ bl.a. i form av samlade handlingsprogram och strategier inriktade mot att lösa städernas problem (Schulman 2000).

---

50 Med stadspolitik som begrepp avses här offentliga insatser på olika beslutsnivåer som har betydelse för städernas utveckling. En *explicit* stadspolitik på den nationella nivån uppges vara en politik som är direkt riktad mot städerna, medan en *implicit* politik får indirekta konsekvenser för städerna utan att direkt fokusera dem. En annan begreppslig skillnad är en partiell politik, dvs. uppdelad på olika politikområden, alternativt *integrerad* eller samordnad politik (Schulman 2000).

Enligt en rapport från Nordiska Ministerrådet (1997)<sup>51</sup> krävs det en samordning mellan flera politikområden om man ska ha möjligheter att kunna möta socioekonomisk och etnisk segregationsproblematik i de aktuella bostadsområdena:

...der er behov for en mere bredspektret politisk indsats, hvor arbejdsmarkeds-, social-, uddannelses- og kulturpolitikken inddrages målrettet, med sigte både at modvirke segregationsprocesser og at reducere de negative følger af segregationen (ibid., sid. 15).

Särskilt poängteras att bostadspolitiken inte ensamt klarar av denna komplexa uppgift, utan att den endast i begränsad utsträckning kan motverka vissa negativa verkningar<sup>52</sup>. Detta stämmer väl överens med slutsatserna i en EU-rapport<sup>53</sup>, refererad i en översikt från Nordregio (Schulman 2000), där vikten av en samordning och kombination av åtgärder för att få en effektiv och sammanhållen stadspolitik poängteras. Den europeiska stadspolitiken har, enligt samma rapport, fram till nyligen haft en stadspolitik med inriktning på storstädernas tillväxt och sociala utjämning. En tydlig trend är dock riktningen mot en bredad (dvs. omfattar även mindre städer och orter), sammanhållen och helhetsorienterad stadspolitik med inriktning på såväl sociala, ekologiska, ekonomiska som kulturella aspekter<sup>54</sup>.

Enligt bl.a. Nordregios rapport har Norden först under det senaste decenniet utformat en samordnad stadspolitik som kan liknas vid de europeiska (jfr även t.ex. Nordiska ministerrådets rapporter). 1990-talets allt starkare tendenser till ökande social och etnisk segregation i storstäderna har dock varit en stark

---

51 *Boligpolitik mod segregation* (1997:544).

52 Samtidigt konstateras i flera aktuella svenska antologier att den svenska bostadspolitiken genomgått radikala förändringar och nedskärningar under 1990-talet utan att detta väckt nämnvärd debatt. Effekten har bl.a. varit påtagliga ekonomiska försämringar för de grupper som är sämst ställda (se främst Lindbom red. 2001, men även Boinstitutet 1999, Magnusson red. 2001, etc.).

53 Refererad EU-studie från 1997 av det s k Euricur. För vidare referens se Schulman (2000).

54 Nyckelbegrepp och gemensamma inslag i den europeiska storstadspolitiken är enligt sammanställningen:

- Samordning av olika politikområden
- »Area-based approach«, dvs. inriktning mot geografiska avgränsade och särskilt utsatta områden
- »Underifrånperspektiv« (lokalt arbete och partnerskap)
- Helhetslösningar (samfinansiering av lokala åtgärdsprogram)
- Uppföljning och utvärdering (löpande uppföljningar och forskningsinsatser)

utlösande faktor för en mer samlad stadspolitik i Sverige, Danmark och Norge. Island saknar av naturliga skäl en uttalad stadspolitik och Finlands intresse har tills nyligen primärt varit inriktat på ett regionalt perspektiv. I rapporten skissas de olika vägar som de nordiska länderna valt att gå.

- Den *svenska* storstadspolitik som vuxit fram inspireras av europeiska erfarenheter med lokala utvecklingsavtal huvudsaklig inriktning på bostadsområden med stor andel boende i utsatta positioner. Politiskt fokuseras främst sociala insatser för att bekämpa och förebygga storstadens problem, men också samhällsekonomiska frågor som betonar storstädernas betydelse för landet. En *storstadsutredning* tillsattes 1988, vilket bidrog med en bild av levnadsvillkoren i framför allt de utsatta förortsområdena. 1994 tillsatte regeringen *Storstadskommittén*, vars slutbetänkande<sup>55</sup> lades till grund för en proposition om en samordnad storstadspolitik 1997/98<sup>56</sup>. För att genomföra storstadspolitiken har ett *storstadskansli* och en *storstadsdelegation* inrättats under integrationsministerns ledning.
- Även den *danska* politiken har framför allt i kvarterlöftprojektet inspirerats av en europeisk storstadspolitik. I början av 1990-talet tog den politiska debatten om växande bostads-sociala problem fart i Danmark bl.a. med anledning av ökad segregation och nedslitna bostadsområden. Ett Byudvalg<sup>57</sup> under Boligministern tillsattes 1993 för att få en helhetsorienterad och samlad insats i socialt belastade områden. Åtgärderna spänner över ett brett fält från renovering och upprustning, sociala projekt, integrationsprojekt, osv. 1996 inleddes s.k. *Kvarterlöftprojekt* där insatserna specifikt bygger på partnerskap och lokalt deltagande. 1998 inrättades *Bolig- og Byministeriet* för att markera den politiska viljan om en förstärkt och samordnad insats på städerna och deras pro-

---

Begreppet »den hållbara eller bärkraftiga staden« (miljöperspektiv) har länge varit i fokus. Se även EU-kommissionens *Ramprogram för hållbar stadsutveckling* (1998) som lyfter fram fyra insatsområden: 1) förstärka tillväxt och sysselsättning, 2) främja social integration och förnyelse av utsatta bostadsområden, 3) bevara och förbättra bostadsmiljön, 4) bidra till en samordnad planering och förvaltning – »urban governance«.

55 Storstadskommittén (1998) *Tre städer*. SOU 1998:25, Stockholm.

56 Prop 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Övergripande mål för storstadspolitiken är 1) att öka de svenska storstädernas attraktivitet genom att ge förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt, 2) att skapa jämlika levnadsvillkor genom att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation.

57 Byudvalget omfattade inledningsvis 12 ministrar under ledning av Boligministern. 1999 omorganiserades Byudvalget och omfattar nu 6 ministrar.

blem<sup>58</sup>. Successivt har perspektivet i den danska politiken breddats till att omfatta alla danska städer med en »helhetsorientering« som övergripande politisk ansats.

- Den aktuella *norska* politiken bygger väsentligen vidare på 1980/1990-talets miljö- och arealpolitik (med en koncentration på frågor gällande miljö- och markanvändningsfrågor, bl.a. kollektivtrafik i storstäderna), dock med ökat intresse för den sociala obalansen i de norska städerna. En tidig insats var bildandet av ett *närmiljöutvalg* (1980) som fram till mitten av 1990-talet beviljade medel till försöksprojekt som bl.a. omfattade miljö, kultursysselsättning och fritid. Detta efterträddes av *Miljöbyprojektet* i början av 1990-talet. Ett steg mot en »handlingsplan för storbyutveckling« har tagits genom inrättandet av ett *Samarbetsforum för storbyer* 1998 under ledning av Miljöverndepartementet. Ett intresseområde är bl.a. »bokkvaliteter« i staden.
- Den *finska* stadspolitiken kännetecknas av en stark koppling till regional utveckling, vilket medför att det inte finns en riktad eller samlad politik kring de större städerna. En ökad debatt och medvetenhet om städernas problem kan urskiljas. Långtidsarbetslöshet och social segregation är ett växande problem i finska storstäder, särskilt i Helsingforsregionen. I mitten av 1990-talet inledde Miljöministeriet arbete med det s.k. *grannskapsprojektet* för att stödja bostadsförnyelse och förbättra samarbetet mellan olika myndigheter. Samtidigt lyftes stadspolitiken för första gången upp som en central fråga. En samarbetsgrupp under Inrikesministeriet bildades för att följa utvecklingen och föreslå en inriktning.

Medan det i Danmark och Sverige finns åtskilliga exempel på bostadsområden med en påtaglig koncentration av hushåll med socioekonomiska problem, har man i Oslo och Helsingfors haft som strategi att förhindra koncentrationer av resurssvaga grupper i speciella områden (se t.ex. Nordisk Ministerråd 1997, Vaattovaara 2001, Kortteinen 2001, Aaen 1998). Utvecklingen följs i flera komparativa studier och det finns en antydning bl.a. i det finska materialet om att en viss ökad koncentration av etniska och socioekonomiskt utsatta grupper till speciellt stadens östra delar kan skönjas.

---

58 By- og Boligministeriet presenterade 1999 handlingsplanen *Fremtidens By* med betoning på fem insatsområden: Utveckling av näringslivet och sysselsättning, ökad demokrati och medinflytande, bostads-sociala insatser, stadens fysiska utformning och gestaltning respektive organisation/urban governance. För att stimulera debatt har ett (från regeringen fristående) *Byforum* tillskapats, parallellt med att ministeriet avsatt 96 miljoner i en s.k. *Bypulje* för att främja lokala bypolitiska projekt 1999-2002. (Schulman 2000)

I följande avsnitt presenteras konkret och helt kort de stora statliga satsningar i Danmark och Sverige som under 1990-talets senare del riktats direkt mot utsatta bostadsområden.

## De senaste statliga satsningarna

Som nämndes i föregående avsnitt har regeringarna i Danmark och Sverige under 1990-talet initierat stora nationella program med samlade satsningar för att möta situationen i bostadsområden med hög andel boende i utsatt socioekonomisk situation. Ett flertal satsningar har gjorts, bl.a. för att få bukt med ökande segregation och arbetslöshet, men också med en efterhand allt mer uttalad ambition om ett lokalt förankrat »underifrånperspektiv« som bas<sup>59</sup>.

De satsningarna som avlöst varandra eller pågått parallellt från mitten och eller senare halvan av 1990-talet presenteras översiktligt i nedanstående tablå. Summor som anges i tabellen motsvarar den statliga insatsen, i regel ingår det dock i förutsättningarna att kommun och/eller bostadsbolag ska bidra med motsvarande summa, även i flera fall svara för en fortsättning efter avslutad period.

### Svenska satsningar

»Blommanpengarna <sup>60</sup> «	1995/96–	125 mkr	8 kommuner	Delrapport samt slutrapport: Bazrafshan (2000) <sup>61</sup>
Nationella exempel	1998/2000	490 mkr	4 bostadsomr.	Delrapporter (t.ex. Olsson m.fl 2000) <sup>62</sup>
Storstadssatsningen	2000/2003	drygt 2 miljarder	24 bostadsområden i 7 storstadskommuner	Delrapporter/ utvärderingar lokalt + nationell utv. <sup>63</sup>

59 För en sammanställning av även tidigare svenska satsningen se t.ex. Öresjö 1996.

60 Namnet associerar till initiativtagaren och dåvarande integrationsministern Leif Blomberg.

61 2000:2 resp. 2000:10. Den senare kan laddas ner via [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se)

62 Se t.ex. Olsson, Sören; Herlitz, Urban; Johnsson, Ingrid (2000). *Utvärdering av de nationella exemplen i Göteborg 1999*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.; Billing, Peter; Bevelander, Pieter; Popoola, Margareta; Wigerfeldt, Berit; Salameh, Eva-Kristina (2000). *Storstadssatsningen. Rosengård – Ett nationellt exempel?* IMER, Malmö högskola.

63 Lokala rapporter via lokala kontaktpersoner, namn via [www.storstadssatsningen.se](http://www.storstadssatsningen.se). Nationella rapporter via [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se).

Bostadsområden med anslag från de s.k. »Blommanpengarna« har i fyra fall övergått till att bli Nationella exempel, vilka sedermera vävts in i Storstadssatsningen. Parallellt har Stockholms stad satsat 500 miljoner skr på en kommunalt finansierad satsning: Ytterstadssatsningen. Denna satsning berör 13 bostadsområden i Stockholm (Denvall & Lahti Edmark 1999)<sup>64</sup>.

*»Blommanpengarna«*

Insats med underrubriken »Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden« avsedda att stimulera konkreta åtgärder i framför allt vissa invandrantäta storstadsområden.

Syftet var att bekämpa segregation och utanförskap dels genom att

- 1 stärka kompetens och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i aktuella områden (arbetsmarknadsmål)
- 2 konkret bidra till en god social utveckling och förhindra utanförskap.

Senare tillkom ytterligare delmål: dels att tydligt motverka förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden, dels att initiera särskilda insatser för kvinnor och flickor i alla åldrar (jämlikhetsmål) (Bazrafshan 2000, sid. 157).

Lokal förankring, samverkan och nytänkande avseende arbetssätt angavs som viktiga riktlinjer. Insatserna skulle vara »av projektkaraktär«, äga rum i ett begränsat antal segregerade områden och bygga på lokala initiativ. Kommunen utsågs som operativt ansvarig i nära samarbete med en lång rad olika organisationer, som arbetsförmedling, fackliga organisationer, etc. Den statliga delen av bidraget skulle ses som igångsättningsbidrag och kommunerna skulle därefter själv bekosta verksamheten (Bazrafshan 2000, Alsmark red. 1998).

*Ytterstadssatsningen*

Satsning med syfte att skapa rättvisa levnadsvillkor i Stockholm genom att motverka arbetslöshet, segregation och sociala problem. Ett huvudområde var att bryta segregationens negativa konsekvenser genom såväl sociala insatser som fysiskt förnyelsearbete, senare skedde en stark målförskjutning från socialt präglade insatser till fysisk förnyelse.

En central idé är att satsningen ska bygga på ett »underifrånperspektiv«. De boendes medverkan i förändringsprocessen ses således som en grundläggande förutsättning (Denvall & Lahti Edmark 1999)<sup>65</sup>.

---

64 Rekvireras via Gatu- och Fastighetskontoret i Stockholm.

65 Se även Integrationsförvaltningen i Stockholm, [www.integration.stockholm.se](http://www.integration.stockholm.se).

*Nationellt exempel*

De fyra utvalda områden som utsågs som nationella exempel var delvis en fortsättning och fördjupning av Blommansatsningen. Områdena skulle ges förutsättningar att utvecklas till nationella förebilder, »nationella exempel«, i enlighet med storstadspropositionen 1997/98 och utarbeta metoder för att främja integration. Syftet var att skapa varaktiga förbättringar i bostadsområdet för att minska segregationen. Kravet på boendes inflytande och delaktighet i processerna har varit viktiga i de statliga direktiven (Olsson et al 2000, Billing et al 2000).

*Storstadssatsningen*

En svensk storstadspolitik formulerades i Storstadspropositionen 1997/98:165. Som huvudsyften presenteras dels 1) att ta tillvara de möjligheter som storstadsmiljön ger, dels 2) att uppmärksamma och motverka storstädernas och storstadsmiljöns särskilda problem.

Storstäderna betraktas som tillväxtcentra eller som den strukturella ryggrad som bär upp den svenska ekonomin och välfärden (Integrationsverket 2000, sid. 3)<sup>66</sup>.

Storstadssatsningen<sup>67</sup> ingår som en operativ del och konkretisering av storstadspolitiken, med lokala utvecklingsavtal mellan stat och kommun som operativt instrument. De lokala utvecklingsavtalen utgör således stommen i Storstadssatsningen.

Insatserna ska riktas mot kommunernas socialt och ekonomiskt mest marginaliserade områden.

Fokus riktas mot bostadsområdenas sociala, ekonomiska och etniska boendesegregation, men också det demokratiska deltagandet och delaktigheten i bostadsområdena (ibid, sid. 23).

Två viktiga förutsättningar för satsningen beskrivs vara:

- 1 boendedialog (både som mål och medel)
- 2 genomförande av utvärderingar avseende både process och måluppfyllelse.

I Integrationsverkets skrift formuleras detta som att »...kommunernas målformuleringsprocess bör kopplas till utvärderingsinsatserna så att de lokala målen blir mätbara och möjliga att följa« (ibid, sid. 6). Den senare punkten innebär att lokala utvärderingar genomförs parallellt med en nationell utvärdering. För den senare står Integrationsverket, som även har en samordnande funktion.

66 Integrationsverket (2000). *Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen, en treårig plan*. Häfte. Integrationsverket, Stockholm

67 [www.storstadssatsningen.se](http://www.storstadssatsningen.se)

## Danska satsningar

Byudvalget	1993–1998	ca 2,1 miljarder dkr	108 bostadsomr (varav 8 s.k. modell-områden).	En lång rad delrapporter samt sammanfattande slutrapport 1999 <sup>68</sup>
»Nya« Byudvalget	1998–2003			Delrapporter presenteras löpande <sup>69</sup>
Kvarterlöft	1997–ca 2001	650 milj dkr	7 bostadsomr.	Delrapport <sup>70</sup>
Bypulje	1999–2002	96 milj dkr		

### *Byudvalget*

Byudvalget tillsattes av regeringen 1993<sup>71</sup>. Byudvalget initierar och stödjer en rad regeringsinsatser främst i socialt belastade bostadsområden. Byudvalget tillsattes för att säkra och höja livskvaliteten i bostadsområden som präglas av problem av olika slag<sup>72</sup>. Byudvalgets initiala inriktning var att sätta igång insatser mot sociala problem och kriminalitet, samt minska koncentrationen av danska problemhushåll (»truede danskere«) och invandrare och flyktingar i bostadsområdet. Detta skulle i stort ske genom två huvudstrategier; *närmiljöstrategin* med lokala

68 Samtliga rapporter kan nås via [www.by-og-byg.dk](http://www.by-og-byg.dk) alternativt [www.bibliotek.dk](http://www.bibliotek.dk) Centrala titlar är de Palo, Maria-Pia; Uggerhøj, Lars (1995). *Samspil og samliv i boligområder. Rapport over ansøgninger til byudvalgets boligsociale initiativer – tendenser og perspektiver.*, Munk, Anders (1999). *Byudvalgets boligsociale indsats.*, Vestergaard, Hedvig; Gottschalk, Georg; Traerup, Tine; Gruber, Thomas; Rasmussen, Iben Örum (1997). *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ.*, Vestergaard, Hedvig; Benjaminsen, Lars; Christensen, Gunvor; Mazanti, Birgitte; Munk, Anders; Rasmussen, Iben Örum (1999). *Byudvalgets boligsociale aktiviteter – 20 eksempler.*, Skifter Andersen (1999). *Virkningare af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997.* samt Skifter Andersen, H (1999). *Byudvalgets indsats 1993-1998. Sammenfattende evaluering.*

69 Se bl.a. Jensen, m fl (2001). *Nye veje i den by- og boligsociale indsats.* Center for forskning i Socialt Arbejde, Köpenhamn (intressant littförteckning).

70 Engberg, Lars; Bayer, Svend, Tarnö, Christina S (2000). *Konsensusstyrning i kvarterlöft: kommunens erfaringer med organisering af kvarterlöft.* Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Köpenhamn.

71 Ursprungligen med 12 ministrar, sedan 1999 med 6 ministrar.

72 Se vidare [www.byudvalget.dk](http://www.byudvalget.dk)



bostadssociala insatser samt *konkurrensstrategin* med syfte att öka området attraktivitet genom sociala, fysiska och ekonomiska insatser. En specificerad lista med 30 prioriterade insatsområden presenterades och kan sammanfattas under rubrikerna:

- Bostadssociala insatser
- Undervisning och utbildning av invandrare och flyktingar
- Regler kring invandrare och flyktingar
- Bekämpning av kriminalitet
- Nå en balanserad boendesammansättning
- Renovering av bomiljö samt hyresreduktioner<sup>73</sup>
- Förstärkt mellankommunal kostnadsfördelning<sup>74</sup>.

### *Nya Byudvalget*

Bygger vidare på de erfarenheter som ovan beskrivs som Byudvalget. I dessa förnyade insatser fokuseras partnerskap som en utvidgning av boendemedverkan, som ovan i Kvarterlöftet, men också en tydligare inriktning på de mest utsatta hushållen (Nya Byudvalget).

### *Kvarterlöft*

Kvarterlöft ingår som en del i Byudvalget och siktar på förnyelse av ett kvarter eller stadsdel. Kvarterlöftsstrategin bygger på en helhetsorientering satsning med stor variation av insatser som sinsemellan inte ses isolerade, privat och offentligt partnerskap samt »borgerinddragelse« eller lokalt deltagande. Kommunen har ansvar för att organisera nätverk för att intentionerna ska kunna genomföras. En ambition är bl.a. att genom nätverksstyrning utveckla demokratin. Så kallade successkriterier ställs upp för arbetet, knutna till graden av projektförverkligande och graden av deltagande.

### *Bypuljen*

En summa pengar som regeringen avsatt för att främja lokala bypolitiska projekt bl.a. »samspilsramte« bostadsområden. Pengarna kan sökas för olika projekt.

## Nordiska skillnader

Sverige och Danmark har som presenterats ovan stora statliga program med speciell inriktning på utsatta bostadsområden. I Norge och Finland finns en ökande aktivitet, men de satsningar

73 I de danska storstadsförorterna har hyrorna i de aktuella områdena periodvis varit mycket höga i jämförelse med annat boende. Samtidigt har detta andra boende inte varit tillgängligt för merparten av dem som bor i det belastade området.

74 Se vidare Skifter Andersen (1999) *Byudvalgets indsats 1993–98*.

som görs riktas inte speciellt mot specifika bostadsområden utan är mer av breddspektrakaraktär. I Finland pågår exempelvis områdesbaserade grannskapsprojekt, varav endast ett fåtal riktas mot storstadsregionen.

När det gäller utvärderingsmaterial har Danmark tidigt satsat på forskningsprogram för en samlad uppföljning av offentliga insatser. Tillgången på publicerat material för att vidarebefordra erfarenheter från insatser som gjorts påverkas därmed påtagligt. Kring Byudvalgets insatser erbjuds således en rad omfattande rapporter utgivna i en rapportserie som kan nå både via bibliotekens sökapparater, Socialforskningsinstitutets hemsidor och ett antal andra hemsidor på Internet. När det gäller svenska motsvarigheter har det hittills inte funnits samma självklara tradition att publicera och tillvarata erfarenheter, vilket ytterligare försvårats av att utvärderingsarbetet tenderat komma in sent i processen. Detta påverkar även tillgängligheten till befintligt utvärderingsmaterial och därmed spridningen av gjorda erfarenheter, även i de fall rapporter är skrivna av externa forskare. I den nya svenska storstadssatsningen har dessa bekymmer uppmärksamrats och i de lokala utvecklingsavtal som utgör stommen i verksamheten har en kontinuerlig utvärderingsinsats en framträdande position. Det som återstår att se är om publikationerna blir lika tillgängliga och därmed har möjlighet att leva upp till ambitionerna.

I följande kapitel riktas blickarna mot några av de erfarenheter av interventioner i de bostadsområden som lyfts fram i aktuell forskning.

# Om erfarenheter av områdesinriktade bostadssociala interventioner

Att närma sig forskningsstudierna kring bostadsnära interventioner är som att ta del av en rik och sjudande tavla som en mängd konstnärer försökt göra rättvisa. Tavlans grund består av en kontext eller omvärld (globalt, europeiskt, nordiskt, nationellt, regionalt, kommunalt), i vilken bostadsområdet är en liten avgränsad del. De interventioner som genomförs i bostadsområdet överlappar och berör även andra delar av kontexten och vice versa, liksom de organisationer som har ansvar för och samverkar kring arbetet med implementationen. Bostadsområdet i sig studeras i sin tur från olika perspektiv, allt ifrån ett övergripande helikopterperspektiv ner till närstudier av den enskilde invånaren och dennes nära grannskap.

I kommande avsnitt har jag valt att göra nedslag i den bostadsområdesnära delen av den beskrivna tavlan. Jag presenterar en lista över faktorer som forskarna uppfattat som viktiga för utfall och genomförande av statliga och kommunala interventioner i bostadsområdet. Av dessa faktorer lyfter jag fram och fördjupar nio illustrationer eller variationer som är vanligt förekommande i de undersökta texterna.

Inledningsvis dock några exempel på allmänna reflektioner kring de presenterade erfarenheterna av interventioner i utsatta bostadsområden.

## Allmänna reflektioner om insatser i stort

»Byudvalgsinsatsen har betydet at en negativ udvikling i de støttede boligområder er standset. Den har forhindret at mange af problemerne i områderne er blevet værre og har betydet at nogle

af dem er blevet mindsket. Men den har ikke fjernet dem«(Skifter Andersen, 1999<sup>75</sup>).

Detta citat speglar ett av de budskap som tydligast uttrycks i sammanfattningen av flera års utvärderingar av det danska Byudvalgets satsningar i utsatta bostadsområden. Byförnyelsen bedöms ha medverkat till att en »förslumning« har stannat upp och att ensidig boendesammansättning i någon mån varierats. Insatserna, menar författarna, bör inte bara bedömas utifrån den utveckling som ägde rum, utan även i förhållande till den utveckling som förhindrades (ibid., sid. 12). Rapportskrivaren menar att de områden där insatser gjorts med stöd av Byudvalget har trots sin utsatthet undvikit att dras med i en ökad omflyttningskarusell som under samma period accelererat i andra områden<sup>76</sup>. Problemen har således inte ökat som förväntat i området, utan förblivit på samma nivå eller förbättrats (Skifter Andersen & Aerö 1998).

Hur relevanta är då dessa slutsatser? Om vi vänder oss till ekonomiprofessorn Anne Power i England kan vi finna likartade slutsatser<sup>77</sup>. Power (1999) har i flera komparativa studier av utsatta storstadsområden i europeiska länder (bl.a. Danmark) jämfört effekterna i områden där offentliga insatser gjorts med områden utan dessa insatser<sup>78</sup>. Power konstaterar att insatserna bidrar till att behålla status quo eller något förbättra situationen, medan likartade områden utan insatser kraftigt försämrades. Det faktum att en negativ utveckling hejdats bidrar starkt till att se satsningarna som verkningsfulla vilket legitimerar

---

75 Skifter Andersen är en ofta återkommande dansk referens i denna översikt. Skifter Andersen har själv författat men också sammanfattat olika forskningsrapporter. Skifter Andersen och ytterligare ett stort antal forskarkollegor från olika vetenskapliga discipliner har således i olika konstellationer varit engagerade i kunskapsproduktionen i Byudvalgssatsningarna.

76 Den fränflyttning som ägt rum sägs inte ha medfört negativa konsekvenser för dem som flyttat. Detta kan ses i kontrast till erfarenheter som pekar på att kringliggande områden med lägre status får ta emot en »negativ« inflyttning p.g.a. förändrade förutsättningar (t.ex. Cars 1990). Se även Salonen (1997), Vidén et al (1990) om kraftiga effekter i form av utflyttning som uppstått efter s.k. »turn-arounds«.

77 Professor i School of Economics and Political Science i London som följt utvecklingen i 20 europeiska ytterstadsområden (varav flera danska).

78 Power, Anne. (1999). *Estates on the Edge. The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe* samt *Swimming against the tide* (1999).

interventionerna, menar Power<sup>79</sup>. Slutsatsen från Byudvalget tycks stämma väl överens med Powers komparativa material.

Ovanstående slutsatser kan ses som kontrast till kritiska och skeptiska tongångar som framförs kring effekter av genomförandet av insatser i bostadsområden, inte minst utifrån insatsernas utformning. I en svensk kritisk granskning bedömdes således insatserna sammantaget ha bristande påverkan på de grundläggande orsakerna till exempelvis segregation (jfr SOU 1998:25).

Att denna kritik framförs kan betraktas som en illustration av ambitionsutvecklingen när det gäller insatser i bostadsområden. Hur ett utfall bedöms avgörs och påverkas i hög grad av vilka förväntningar man har på insatsen. Ovan antyds en förväntan om att insatserna ska kunna påverka själva grunden till de problem som avses. Uttalandet från SOU-rapporten ovan kan således ses som ett tydligt exempel på att ambitionsnivån successivt har ökat. Det som för 10–15 år sedan kunde bedömas som ett lyckat resultat, t.ex. att lokala gruppverksamheter genomfördes vilket ökade deltagarnas kontaktyta, kompletteras idag med en rad andra förväntningar. När det t.ex. gäller villkoren för genomförandet ställs det allt större krav på *hur* själva insatsarbetet ska ske. Idag förordas en processorientering framför en renodlad produktinriktning. Dagens insatser förutsätts även omfatta ett så kallat *underifrånperspektiv*, dvs. målgruppen ska vara en självklar och aktiv part såväl i behovsformulerings- och planeringsstadiet som i själva genomförandet. Ytterligare höjs kraven på en ökad omvärldsorientering med ett allt starkare inriktning på att insatsen ska vara en del i utvecklingen av ett »hållbart samhälle«, osv. Denna förskjutning i ambitionsnivån speglas tydligt i det förväntade utfallet.

Skiftande fokus och honnørsord och en allmänt rörlig retorik medför dock inte automatiskt en förändrad praktik. Trots en intensiv diskussion kring etnisk, social och ekonomisk segregation och en successivt allt starkare betoning på insatser med ett »underifrånperspektiv« liksom ambitioner om en helhetssyn för ett »hållbart« samhälle, tycks retoriken endast långsamt påverka den rådande praktikarsenalen. Retorikens effekt på den praktiska utformningen av insatserna tycks bli som mest synlig då den kopplas till direkt budgetspecificerade angelägenheter<sup>80</sup>.

79 Powers recept för framgång kan sammanfattas i: delaktiga invånare, varierade lösningar (»many-sided solutions«), lokalt fokus, kommunalt engagemang och starka länkar till staden.

80 Se exempelvis Denvall & Lahti Edmark om en politisk nyordning som fick kraftig effekt på verksamheterna i Ytterstadssatsningen. Genom att göra budgettekniska förändringar (kostnader beviljades

En ökad problematisering och diskussion kring själva utgångspunkterna för insatserna förekommer frekvent, där tolkningsutrymmet i satsningarnas måldokument å ena sidan ses som en källa till stora svårigheter med tänjbara målformuleringar, otydliga riktlinjer, osäker status, osäkert fokus, etc., å den andra som en möjlighet med experimentutrymme, lokala variationer, osv. (se t.ex. Bazrafshan 2000, Franzén 2000, Denvall & Lahti Edmark 1999). Utmaningen att bryta ner retorik till operationella mätbara mål, beskrivs och diskuteras närmare bl.a. av implementationsforskare. Denna översikt beskriver dock primärt bedömningar av implementationens spår, dvs. de erfarenheter av verksamheter som beskrivs den genomgångna forskningslitteraturen.

## Faktorer som påverkar utfallet

Trots att de bostadsområden som beskrivs i forskarrapporterna präglas av lokala variationer och unika förutsättningar, går det tydligt att urskilja vissa faktorer som forskarsamhället lyft fram som viktiga för utfallet av bostadssociala interventioner när det gäller statliga och kommunala insatser i utsatta bostadsområden:

### Grundförutsättning

- De boendes medverkan (enligt forskningsrapporter helt avgörande men inte utan konflikter).

### Omgivningsrelaterade faktorer

- Samhällsutvecklingen generellt (som arbetslöshet, flyktingströmmar, efterfrågan på bostäder) (t.ex. Skifter Andersen & Aerö 1998, Herlitz et al 1998).
- Sammanhållen politik (om olika politiska områden samordnas i gemensam riktning) (t.ex. Nordiska Ministerrådet 1997).
- Politisk stabilitet (politiska vindar, valperiod, etc.) (t.ex. Denvall & Lahti Edmark 1999).
- Intresse, engagemang och satsning.

### Faktorer på den lokala insatsnivån (interventionsrelaterade)

- Helhetssyn (se bostadsområdet som del i ngt större)(t.ex. Cars 1990).
- Områdets profil (befolkningssammansättning, befintliga nätverk, bebyggelse, m.m.)(t.ex. Skifter Andersen 1999).

---

endast för verksamheter som budgettekniskt sett kunde bedömas som investeringar), förändrades verksamheternas förutsättningar i grunden utan att man officiellt hade förändrat projektets syfte.

- Lokal förankring och lokalkännedom (t.ex. Sommerfelt & Asaeterdal 1988).
- Dialog och kommunikation (alla nivåer)(t.ex. Liedholm & Lindberg 1998).
- »Flersträngade« och samtidiga insatser (t.ex. Öresjö 1996).
- Riktade insatser mot utsatta grupper (t.ex. barn och ungdomar) (t.ex. Skifter Andersen 1999).
- Processinriktade insatser i stället för kortsiktiga produktinriktade insatser(t.ex. Salonen 2001).
- Tid och uthållighet (medvetenhet om att förändringsarbete tar tid)(t.ex. Alfredson & Cars 1996).
- Uppföljningar, utvärderingar(t.ex. Herlitz et al 1998).
- Intresse, engagemang och satsning ( kommun, fastighetsägare) (t.ex. Bazrafshan 2000).

#### Organisationsfaktorer (internt/externt)

- Uppdragets utformning.
- Strategier och organisation för genomförandet (brukardeltagande, förhållande till befintlig verksamhet).
- Gemensamt förvaltningsövergripande områdesfokus (t.ex. Wright Nielsen & Uggerhøj 1998).
- Aktiv samverkan och/eller samarbete med olika parter, som boende och övriga aktörer, mellan kommunala förvaltningar, mellan kommunala förvaltningar och övriga verksamheter, mellan kommun och stat, osv.(t.ex. Andersson et al 2001).
- Öppenhet för självreflektion (Denvall et al 1997).
- Öppenhet för alternativa lösningar(t.ex. Bazrafshan 2000).
- Flexibelt arbetssätt med dynamiskt konfliktperspektiv(t.ex. Öresjö 1996).
- Nedbrytning av byråkratiska hinder.
- Samordnande kraft (t.ex. beboerrådgivare) (t.ex. Uggerhøj 1997).
- Villkor för insatsen (t.ex. kommunens engagemang har haft en klar koppling till förekomsten av statliga medel) (Vestergaard et al 1999).
- Intresse, engagemang och satsning (t.ex. Skifter Andersen 1999).

## Nio fördjupande aspekter av dessa faktorer

De påverkansfaktorer som ovan redovisats har tydliga kopplingar till varandra, ibland så intima att de i stort överlappar varandra. Man kan säga att färgerna på tavlan flyter samman. Ur mångfalden av de påverkansfaktorer som presenterats lyfter jag här fram nio centrala aspekter eller dimensioner. Dessa

kan betraktas illustrationer eller representativa variationer över vanligt förekommande faktorer och bör enligt forskarsamhället hållas i minnet för att kunna påverka utfallet av interventionerna:

- En bred och sammanhållen politisk insats
- Samtidiga och flersträngade interventioner
- Delaktiga boende
- Dialog och kommunikation
- Primärt fokus på process i stället för produkt
- Typ av intervention
- Lokal samordning/ samarbete/ samverkan
- Flexibelt och varierat arbetsätt
- Projektledarnas roll

### En bred och sammanhållen politisk insats

Förändringar på arbetsmarknaden, inom invandringspolitik, socialpolitik och bostadspolitik som berör bostadspolitik, osv. får ett direkt och kraftfullt utslag i de utsatta bostadsområdena. De villkor som förknippas med de aktuella insatserna blir därmed i hög grad beroende av samhällsutvecklingen, förutom av traditioner och maktförhållanden inom de organisationer som ansvarar för genomförandet (eller implementeringen) av insatserna.

Att de utsatta bostadsområdena är extra känsliga för förändringar i omvärlden är något som även Anne Power har funnit. Enligt Power är en framträdande gemensam faktor för utsatta bostadsområden just en hög sårbarhet och känslighet för vad som händer i omvärlden, inte minst på fördelningsspolitisk nivå. Anne Power (1999) benämner detta som skillnaden mellan »static friction« respektive »dynamic friction«:

Power jämför den kraft som behövs för att rubba ett stabilt eller statiskt objekt, med mängden kraft som behövs för att påverka ett föremål i rörelse. I det senare fallet behövs det tämligen små förändringar för att föremålet ska påverkas. Överfört på bostadsområden innebär detta att ett stabilt bostadsområde klarar av en relativt hög grad av påfrestningar, medan ett redan

#### **Static friction**

(moving object in a more stabile community)

- stronger resistance to pressure
- harder to move or destabilise

#### **Dynamic friction**

(moving object in less stable community))

- Weak friction needed
- weaker resistance to pressures
  - easier to move into a slide
  - easier to destabilise

Tabell upprättad efter Power (1999, sid. 388).



utsatt område reagerar både snabbare och starkare i motsvarande situation (jfr Lidskog et al 2001, Skifter Andersen 1999).

Det är i ljuset av detta som bl.a. Nordiska ministerrådet rapporter kan tolkas (Nordiska Ministerrådet 1997, 1999). I dessa rapporter hävdas att en målinriktad bostadspolitisk insats kan bromsa eller reducera segregationen i någon mån. Bostadspolitiska åtgärder mot segregation kan emellertid endast bli meningsfulla i *kombination* med andra åtgärder enligt samma källa. Satsning på en bred och sammanhållen politisk insats både på nationell och lokal nivå där olika politiska områden strävar i samma riktning, ses således som en förutsättning för att interventioner ska få önskad effekt (se även Boinstitutet 1999, Lindbom red. 2001, m.fl.). Då en rad politiska områden berörs, som bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik, social- och utbildningspolitik, kulturpolitik, osv., krävs ett omfattande samordningsarbete. En faktor som i viss mån kan underlätta denna efterlysta samordning är ett växande statligt intresse för insyn och medverkan i integrationsprocesser från politiskt håll (Bazrafshan 2000, Schulman 2000, Skifter Andersen 1999).

En slutsats av ovanstående resonemang är således att enstaka politiska insatser eller insatser inom ett enstaka politiskt område har begränsad genomslagskraft och ger följaktligen begränsade effekter. Att insatser som ej samordnats ej sällan avspeglar målkonflikter i centrala direktiv, är en synpunkt som förs fram. Samtidigt saknas det en samlad diskussion om hur centrala mål ska implementeras i lokal verksamhet. Insatserna kan bland annat på grund av dessa osäkerhets faktorer i vissa lägen få direkt motsatt effekt än den uttalat önskvärda (se t.ex. Denvall & Lahti Edmark 1999<sup>81</sup>, Bazrafshan 2000, m.fl.).

Ett ofta återkommande exempel som återknyter till vikten av samordning av flera politiska instanser är integrationen på arbetsmarknaden. I en lång rad studier påvisas att *integration på arbetsmarknaden* är nyckeln till integration på flera andra områden, t.ex. boendet (se t.ex. Bel Habib 1995, Nordiska ministerrådet, Olsson Hort 1992, Power 1999<sup>82</sup> m.fl.). Som vik-

---

81 I denna rapport påvisas exempelvis att trots en central ambition om att öka de boendes inflytande och medverkan i samhällsutvecklingen, minskade i själva verket bl.a. valdeltagandet i området. I vad mån satsningens plötsligt förändrade förutsättningar under pågående projektid (och därmed besvikelse, misstro mot politiker/tjänstemän och avhopp bland aktiva boende) bidrog till denna utveckling är svårt att säga.

82 I denna rapport påvisas exempelvis att trots en central ambition om att öka de boendes inflytande och medverkan i samhällsutvecklingen, minskade i själva verket bl.a. valdeltagandet i området. I vad mån satsningens plötsligt förändrade förutsättningar under pågående pro-

tiga förutsättningar för integration på arbetsmarknaden nämns utbildning, språk (kommunikativ integrering) och social kompetens, vilket bl.a. innebär att ha de rätta kontakterna. Brist på samverkan mellan politiska instanser, liksom mellan politiska instanser och andra centrala aktörer, kan försätta den arbetslöse i en moment-22 liknande situation<sup>83</sup> (se t.ex. Bazrafshan 2000). I detta sammanhang lär lokala insatser i ett enskilt bostadsområde endast få marginella effekter för ett litet fåtal (se t.ex. Bazrafshan 2000). En mångfasetterad och samordnad politisk riktning krävs således för att nå framgång<sup>84</sup>. Konkreta exempel på denna ambition kan man finna i en Nordregionrapport (Schulman 2000) som påvisar hur stadspolitiken ges en samlade roll. Ett annat konkret exempel på en strävan och ambition att förverkliga en samlad politisk insats beskrivs i det danska Byudvalget, som samlar ministrar från 6 olika ansvarsområden<sup>85</sup>.

### Samtidiga och flersträngade interventioner

Att insatser som är samordnade till tid och rum har klart större förutsättningar att få genomslagskraft än enstaka interventioner gäller inte bara på övergripande politisk nivå. På den lokalt bostadsnära nivån ges ett flertal exempel på hur endimensionella insatser har en tendens att bli kortvariga och kostsamma och med marginella effekter. Stora grupper och viktiga förhållande förblir opåverkade (Andersson & Olsson 1986). Detta är bl.a. föremål för skarp kritik i den svenska storstadskommitténs slutbetänkande *Tre städer* (SOU 1998:25). En av kritikpunkterna belyser just ensidigt riktade insatser mot fysisk eller sociala åtgärder. Insatserna beskrivs som isolerade företeelser i respektive stadsdel med alltför snävt fokus, i stället för att utgöra »en del i en längre insatskedja för att vända utvecklingen i en hel stadsdel« (ibid., sid. 121).

---

jektid (och därmed besvikelse, misstro mot politiker/tjänstemän och avhopp bland aktiva boende) bidrog till denna utveckling är svårt att säga.

83 I forskarrapporterna beskrivs exempelvis hur olika definitioner av »arbetslös«, liksom motstridiga lagtexter och förordningar mellan ansvarsområden kan få förlamande konsekvenser och omöjliggöra förändring.

84 Se exempelvis diskussioner om den svenska bostadspolitiken som uppdelad (eller uppsplittrad – vilket man nu föredrar) på flera angränsande departement. Risken ses som överhängande att bostadspolitikkens fokus försvinner (se t.ex. Lindbom red. 2001, Magnusson red. 2001, Boinstitutet 1999, Nordiska ministerrådet, osv.).

85 By- och boligministern, finansministern, inrikesministern, socialministern, kulturministern och undervisnings- och kyrkoministern (Skifter Andersen 1999).

de Palo & Uggerhøj (1995) menar på motsvarande sätt att snävt målinriktade projekt i och för sig kan ha en positiv verkan för den enskilde, men de har i stort sett inte någon påverkan på handlingsmöjligheter eller integration i lokalsamhället. Som exempel nämns s.k. »mad-musik-mavedans«-projekt, som enligt författarna riskerar att bli generella och till intet förpliktigande aktiviteter utan udd när det gäller de formulerade målen om integrering (1995, sid. 64). Mattsson (1996) beskriver likartat i en studie av en lokal områdesfestival aktiviteten som mer jippo än solidaritet, mer populism än radikalism. Mattsson menar att även om den aktuella festivalen i sig demonstrerade en form av »motmakt« mot det etablerade så var det en aktivitet utan anspråk på att förändra maktförhållandena.

Eva Öresjö (1996)<sup>86</sup> är en av många forskare som utifrån konkreta exempel slår fast att det inte finns inte någon enskild lösning eller »dunderhonung« som löser problem. I stället krävs ett brett och varierat anslag med samtidig inriktning på såväl fysiska som sociala och kulturella insatser. Genomförandet bör enligt Öresjö dessutom präglas av ett dialogbaserat och flexibelt förhållningssätt, men framför allt av en ständig beredskap att möta arbetets komplexitet och omvärldens snabba skiftningar<sup>87</sup> (jfr även Skifter Andersen 1999).

I rapporterna kring det danska Byudvalget pratar man på motsvarande sätt om nödvändigheten att satsa på s.k. »flersträngade insatser« om man vill nå framgång i arbetet (Skifter Andersen 1999). Byudvalget har som en medveten linje byggt in »flersträngade« strategier, dvs. arbete på flera fronter samtidigt både när det gäller mål och metoder. Detta beskrivs i en rad rapporter som grundläggande för att nå framgång<sup>88</sup>. De två övergripande strategierna i satsningen benämns som »Närmiljöstrategien« respektive »Konkurrensstrategien« (Skifter Andersen, 1999, sid. 9ff)<sup>89</sup>.

86 Eva Öresjö har i ett 20-tal år följt utvecklingen i ett svenskt miljöprogramsområde, t.ex. i forskningsgenomgången *Att vända utvecklingen* (1996), men även Öresjö 1993, 1996, 1997, m.fl.

87 Öresjö (1996) förordar s k »pärlbandsprojekt«, dvs. verksamheter där erfarenheter löpande tagits tillvara i olika projekt som avlöst varandra, som pärlorna i ett pärlband. Målet beskrivs som att behålla ett långsiktigt tänkande och en kontinuitet i utvecklingsarbetet trots skiftande innehåll i verksamheter och trots varierande projektfokus. Öresjöes exempel lyckades med detta bl.a. tack vare förekomsten av ett »dynamiskt konfliktperspektiv«.

88 Se bl.a. de Palo & Uggerhøj (1995), Munk (1999), Vestergaard et al (1997, 1999), Skifter Andersen (1999).

89 *Närmiljöstrategin* innebär i korthet att fokus ligger på att direkt eller indirekt stärka socialt svaga gruppers situation i bostadsområdet, bl.a. genom att arbeta för generell förbättring av bostadsområdet,

Ett samlat intryck är således att enstaka insatser så att säga kostar mer än de smakar. Erfarenheterna från 1980- och det tidiga 1990-talets »turn-arounds« kan ses som den storleksmässigt tydligaste illustrationen av ensidiga satsningar<sup>90</sup>. Efteråt har utvärderande forskare konstaterat att effekten av dessa insatser inte blev de avsedda, vare sig ekonomiskt (mycket kostsamt), socialt (problemhushåll exporterades till närliggande områden) eller etiskt (bristande respekt med oanade konsekvenser) (Vidén 1990, 1992, Salonen 1997, m.fl).

### Delaktiga boende

De boendes delaktighet lyfts fram som en av de absolut mest betydelsefulla, för att inte säga avgörande, enskilda faktorerna för framgång när det gäller förändringar i bostadsområden (se exempelvis Alfredsson & Cars 1996, 1997, Denvall et al 1997, Arnstberg 1997, Salonen 2001, Henning, Öresjö 1997, Skifter Andersen 1999, osv.). Lyhördhet, respekt, ödmjukhet och öppenhet beskrivs som nödvändiga förutsättningar för det »underifrånperspektiv« som är ett av satsningarnas oftast återkommande honnörsord. Att möjliggöra möten och tillskapa mötesplatser ses som en av de viktigaste uppgifterna i interventionsarbetet.

Samtidigt poängteras att trots att de boendes medverkan spelar en avgörande roll för framgång så är det långt ifrån enkelt eller okomplicerat (se t.ex. Skifter Andersen 1999). De genomgångna texterna är fyllda av exempel på svårigheter. Det kan gälla grundläggande problem som uppstår när det gäller definitioner av begrepp. Vad är t.ex. ett »underifrånperspektiv«? Vad skiljer deltagande från medverkan? Vad innebär boendeinflytande och hur långt sträcker det sig?, osv. Det kan också gälla studier av förutsättningarna för att genomföra ett underifrånperspektiv, former för att gå från ord till handling, resultat av försöken, etc. Temat problematiseras och tangerar en rad övergripande aspekter som demokrati, makt, institutionernas traditioner, organisering, osv. (se t.ex. Agger et al 2000, Engberg et al 2000, Integrationsverket 2000, Montin 1998, Alenmark 1996, Törnquist 2001, Vedung 2001, m.fl.).

---

styrka sociala nätverk och etablera samarbete på olika nivåer mellan område/kommun/lokala aktörer.

*Konkurrensstrategien* syftar till att öka områdets attraktionskraft och därmed dra till sig nya hyresgäster samtidigt som frånflyttningen från området hejdas.

90 Med »turn-arounds« avses storskaliga och genomgripande fysiska ombyggnadsprojekt med syfte att höja områdenas attraktivitet och därmed locka resursstarka hyresgäster.

Ambitionen att målgruppen för interventionerna ska vara en självklar och aktiv part såväl i behovsformulerings- och planeringsstadiet som i själva genomförandet, har ökat kraven på en utveckling av metoder och nytänkande (se t.ex. Engberg et al 2000, Salonen 2001, Denvall et al 1997). Allt eftersom erfarenheterna av boendedeltagande och målgruppsinflytande växer, diskuteras och problematiseras deltagandet, vilket fördjupar kunskaperna och blottlägger såväl möjligheter som svårigheter (se t.ex. Jensen et al 2001). Detta är ett tydligt tema inte minst i det danska materialet.

Utän tvekan ser forskarna de boendes medverkan och engagemang som den viktigaste grundbulten i framgångsrika interventioner.

### Dialog och kommunikation

Att det krävs en ständig, levande och kontinuerlig dialog mellan målgrupp och »operatörer«<sup>91</sup> är en logisk konsekvens av höjda ambitioner då det gäller att värna ett »underifrånperspektiv« och aktivt deltagande. Framför allt belyses vikten av att utveckla nya kommunikationsvägar på flera nivåer och i olika sammanhang beroende på de inblandade aktörerna, t.ex. mellan boende och kommun, kommun och bostadsbolag, internt inom kommunen, osv. Bostadsbolagens roll i det lokala förändringsarbetet lyfts fram som allt viktigare och en fungerande kommunikation mellan bostadsbolag och boende respektive bostadsbolag och kommun uppmärksammas allt mer som en viktig förutsättning för framgång i det lokala arbetet (se t.ex. Liedholm & Lindberg 1998, Alfredsson & Cars, Ramberg 1993, 1996, Herlitz et al 1998, osv.).

Ett problem som återkommande belyses i de genomgångna texterna är att nytänkande när det gäller nya vägar till dialog ofta stannar vid retorik. Som en orsak till detta anges att befintliga strukturer och traditioner inom de organisationer som ska samverka kring eller genomföra interventionerna är starka och svårföränderliga (se t.ex. Denvall & Lahti Edmark 1999, Alsmark et al 1998). Det är inte ovanligt att lokala insatser organiseras i nära kontakt med de berörda, utanför eller parallellt med de offentliga organisationernas kärnverksamheter. Detta tycks ofta medföra att dessa linjeorganisatoriskt sett friliggande verksamheter löper en stor risk att råka i konflikt med en starkt förankrad myndighetstradition inom kärnverksamheterna. Detta förstärks inte minst av att det ofta förekommer en diskrepans när det gäller uppfattningen av behov och problems-

---

91 Uttrycket lånat från Denvall et al (1997) i antologin *Välfärdens operatörer*.

bilder dels inom organisationen, dvs. mellan lokal verksamhet och kärnverksamhet, dels mellan myndigheter och lokalbefolkning. Myndigheterna tenderar att bygga interventioner på bilder och uppfattningar om området som till stora delar skiljer sig från lokalbefolkningens egna behovsbeskrivningar (se t.ex. Denvall et al 1997, Salonen 2001, Jacobson 1991, Arnstberg 2000).

Det finns emellertid även exempel på verksamheter som funnit framgångsrika vägar när det gäller dialog med de boende. Öresjö (1996, 1997) beskriver i flera studier ett mångårigt utvecklingsarbete där ömsesidig och öppen kommunikation, gemensam inriktning på närområdet och fungerande samarbete över myndighetsgränserna medverkat till en dynamisk utveckling under en lång följd av år inom ett tidigare problemfyllt bostadsområde<sup>92</sup> (se även Sommerfelt & Asaeterdal 1988, Skifter Andersen 1999, Nordiska ministerrådet 1999, m.fl.). Ett annat exempel presenteras av Alfredsson & Cars (1996) i en studie av hur ett bostadsbolag genom en omdefinition av uppgiften och målgruppen och en öppenhet för att möta behoven genom förändring av den egna organisationen öppnat nya och framgångsrika utvecklingsvägar.

Skillnaden mellan ambitiös retorik och genomförande beskrivs dock i flera rapporter som slående. Bristen på dialog lyfts i vissa fall fram som anmärkningsvärd, inte minst när satsningar som uttalat bygger på denna dialog likväl upprepar traditionellt myndighetsutövande (se t.ex. SOU 1998:25, Franzén 2000, Jacobson 1991). En omprövning med en förankrad och nyanserad bild av behov och resurser byggd på en ömsesidig och öppen kommunikation med olika aktörer är helt nödvändig, menar exempelvis författarna till *Välfärdens Operatörer* (1997).

Som en allt mer uppmärksammas aspekt ifrågasätts och studeras om (och hur) man via ett politiskt eller myndighetsbaserat »ovanifrånperspektiv« kan frammana ett i så gott som samtliga interventioner efterfrågat »underifrånperspektiv«. I en studie om danska Kvarterlöft uppmärksammas detta som en paradox mellan en »top-down«-styrd »bottom-up«-intention, dvs. där det redan i de uppifrånkommande förutsättningarna för verksamhetens genomförande finns inskrivet en »borgerinddragelse« som ett projekt i sig (Engberg et al 2000). Detta kan dock ses som en effekt av den ambitionshöjning när det gäller deltagande och dialog som satsningarna i utsatta bostadsområden generellt kännetecknas av.

---

92 I exemplet presenteras bl.a. en samlande områdesgrupp som fungerat i drygt 20 år som ett diskussionsforum.

## Primärt fokus på process i stället för produkt

I forskningslitteraturen i allmänhet kan det skönjas en tydlig förskjutning från produkt till processtänkande (se ex, Ketola 2000, Andersson et al 2001, Power 1999, Denvall et al 1997, Salonen 2001, Cars, m.fl.)<sup>93</sup>. Ett processtänkande förflyttar fokus från produkt till genomförande, från tanken på enkla och snabba lösningar till en medvetenhet kring och intresse för hur arbetet genomförs. Vilka hinder och möjligheter, vilken samverkan, vilket motstånd och vilka strategier finns i genomförandet? Hur påverkar valet av metoder och strategier utfallet?, osv. En bärande tanke är att genom ett dialogbaserat processinriktat arbete stärka och lyfta fram de positiva krafterna som finns i ett område, samtidigt som man motverkar de negativa (se t.ex. Öresjö 1996). En annan bärande tanke är att processinriktning också innebär ett fortlöpande erfarenhetsbaserat lärande, ett lärande som kan användas även i kommande projekt eller verksamheter. En term som alltmer används är ett »hållbart« utvecklingsarbete (Sandstedt 1999).

Att fokusera på process har således i detta fall även en tidsaspekt. Förändringsarbetet betraktas snarare som ett fortlöpande, dialogbaserat och långsiktigt arbete anpassat efter utvecklingen i en medveten process, än som enskilt kortsiktigt produktfixerat arbete. Förändringsarbete beskrivs således som ett långsiktigt men också långsamt och tidskrävande arbete som kräver stor uthållighet. Kunskap och medvetenhet om processtänkande och förändringsarbetets själva karaktär och förutsättningar blir här grundläggande och poängteras i en rad texter (se t.ex. Olsson et al 2000, Sundh 1999, Wahlberg 1998, Hutchinson 1999, Erjanen et al 1997). Utvecklingen av deltagardemokratiska former, som kommunikativ planering, etc., kan ses som medvetna steg i riktning mot ett processorienterat arbete (se t.ex. Khakee 2001, Ketola 2000, Stenberg 2001, Denvall & Salonen 2000).

Riktningen från produkt till process har även ekonomiska förtecken. Ett tidigare nämnt exempel är de produktinriktade och storslagna ombyggnadssatsningar i form av s.k. »turn-around« som visade sig vara kostsamma utan att nå önskat resultat. Ett annat exempel är de uppgifter från hundratals projekt i det danska Byudvalget som påvisar att korta produktinriktade insatser är kostsamma och har begränsade effekter (Skifter Andersen 1999). I de danska utvärderingarna rekommenderas därför enhälligt långsiktiga insatser som snarare inriktas på process än produkt.

---

<sup>93</sup> Process (lat. *proce\_ssus* »förlopp«, av *proce\_do* »gå framåt«, »komma framåt«) (Nationalencyklopedin 2000).

Genomgående ventileras, liksom under tidigare rubrik, en kritisk hållning mot tron på och effekterna av snabba och snävt avgränsade punktinsatser.

### Typ av intervention

I takt med ökade politiska ambitioner kring satsningarna i utsatta bostadsområden varnar flera forskare för att det ställs orealistiska krav och förväntningar på satsningarnas resultat i förhållande till de problemkomplex som de förväntas lösa. Att lokala projekt ska påverka strukturella problem ses som orimligt.

De bostadssociala interventioner som konkret studeras i bostadsområdet kan grovt indelas i sociala respektive fysiska insatser (se t.ex. Denvall & Lahti Edmark 1999). Detta är givetvis en indelning som lämnar mycket i övrigt att önska, men används här för att lyfta fram stora linjer i materialet.

En gemensam erfarenhet både i Danmark och Sverige är att i projekt där det finns både fysiska och sociala projekt så är det de fysiska som är mest kostsamma, men också tydliga i sin avgränsning (jfr Vidén et al 1990). De fysiska insatserna samfinansieras ofta med bostadsbolagen och ligger ej sällan inom ramen för en traditionell förvaltningsverksamhet (se t.ex. Byudvalget, Ytterstadssatsningen, etc.). Kostnader för sociala projekt har en tendens att prioriteras lägre eftersom de är mer svårbedömda och inte lika lätt anpassas till kommunens befintliga budget. När det gäller Byudvalget kan exempelvis konstateras att en lägre summa har tilldelats sociala projekt, trots att dessa spridits över fler bostadsområden än de fysiska projekten. Att få en överblick över dem är enligt utvärderarna inte lätt.

Gemensamt för *de fysiska insatserna* är således att de stått för de stora kostnaderna i satsningarna. Att ha ett processfokus i ett förändringsarbete ska här inte tolkas som att konkreta insatser, som t.ex. fysisk förnyelse av området, är utan betydelse. Tvärtom återkommer forskarna till att det är oerhört viktigt att hålla den fysiska miljön i stånd<sup>94</sup> (jfr t.ex. Lilja 1999). Utvärderarna av Byudvalget menar att de fysiska förbättringarna haft väsentlig betydelse för områdets attraktivitet och rykte, inte minst vid satsningar på gemensamma utrymmen och utearealer, men även haft stor positiv betydelse för det sociala livet i området. Dock, menar man, kvarstår på sina håll fysiska problem som kan dra ner helhetsintrycket. Avgörande

---

94 Den franske sociologen Bonetti beskriver försummade och fysiskt nerslitna områden som i riskzonen för ett tillstånd av »kollektiv depression« bland de människor som bor där (enligt Öresjö 1996, sid. 54).



är dock att de fysiska förbättringar som genomförts underhålls fortlöpande, företrädesvis i samråd mellan boende och hyresvärdar (Skifter Hansen 1999, Alfredsson & Cars 1996, 1997).

De svenska erfarenheterna av fysiska interventioner är i princip likartade, dock med undantag för de tidigare nämnda turnaroundsatsningar som under en period drastiskt omformade vissa bostadsområden (Vidén et al 1990, Jacobson 1991, Salonen 1997, Öresjö 1996). Då Cars våren 2001 på ett seminarium kort sammanfattade flera års erfarenheter av utvärdera av insatser i utsatta områden, konstaterade han att oberoende av vilket område han studerat så finns det vissa områdesrelaterade önskemål eller behov som boende i området återkommer till gång på gång. Området ska enligt dessa

- vara *tryggt* – man ska inte vara rädd för att släppa ut barnen,
- vara *snyggt* – man ska kunna bjuda hem någon,
- erbjuda en *social miljö* – man ska kunna känna sig hemma bland dem som bor där,
- vara *vackert* – med en estetiskt tilltalande miljö
- De boende vill dessutom kunna känna *stolthet* över var man bor.

Cars erfarenhet är dock nedslående när det gäller insatser, då han ha funnit att skillnaden mellan mål och utfall tenderar att bli stor genom att retoriken inte stämmer överens med de insatser som faktiskt genomförs i praktiken (jfr Allen & Cars 2001).

*De sociala insatserna* omgärdas som tidigare nämnts av en lång rad osäkra faktorer och problem. I Byudvalget (Skifter Hansen 1999 med flera) uppges exempelvis att det är svårt att avgöra hur mycket medel som tillsatts, eftersom det inte finns några uppgifter om kommunernas andel. Därmed är det också svårt att avgränsa och bedöma utfallet av aktiviteterna. Samma erfarenhet redovisas från såväl Sverige som Norge:

Det er vanskelig å gi et fullstendig bilde av resultatene fra miljøforbedringsarbeid. Det drejer seg om resultater både av sosial, organisasjonsmessig og fysisk art. Noen resultater er konkrete og synlige. Andre er mer usynlige som f.eks. økt trivsel eller økt kunnskap. Resultatene kan også beskrives utfra for hvem de gjelder. Vi tenker vanligvis først og fremst for beboerne selv. Men miljøforbedringsarbeidet har også betydd mye for lokale organisasjoner, bydelsutvalg og for kommunen som helhet. (Sommerfelt & Asaeterdal 1988)<sup>95</sup>.

---

95 Sommerfelt, May & Anne Asaeterdal (1988). *10 års erfaring med nærmiljøarbeid i Oslo*. NIBR-rapport 1988:12. Oslo.

Det är inte bara svårt med avgränsningen när det gäller sociala insatser. Ekonomiskt sett har bostadsområdena fått betydligt mindre bidrag till sociala insatser än till övriga insatser. Kriterierna för fördelningen av medel har exempelvis i Byudvalget skiljt sig i förhållande till de fysiska insatserna, bl.a. genom att en geografisk spridning av insatsen bedömts som viktigare än behovet i respektive område. Detta har bl.a. resulterat i att det finns ett svagt samband mellan tilldelade medel och beskrivna problem i området.

I det norska citatet ovan kan man ana att de sociala insatserna lett till resultat på flera nivåer. Karakteristiskt för resultatredovisningen av sociala projekt tycks vara att de beskrivs i svepande och tämligen oprecisa ordalag (ökad gemenskap, trivsel, osv.). I Byudvalget bedömer dock utvärderarna att de sociala insatserna varit framgångsrika på flera punkter.

- Genom breda sociala aktiviteter har man lyckats stärka sammanhållningen och förbättra boendemiljön i området och därmed bidragit till ökad stabilitet.
- Riktade eller speciella aktiviteter för barn och »vanskelige« unga har gett mycket gott resultat, vilket bl.a. kunnat avläsas i att insatserna bland unga i väsentlig grad har bidragit till en minskning av kriminalitet och »haerverk« (ung vandalisering). Dock har insatsen inte kunnat motsvara behovet.

Motsvarande resultat kan skönjas i svensk litteratur, där insatser riktade till barn och ungdomar uppfattats som en generellt sett framgångsrik investering (se exempelvis Rasmusson red. 2001, Sernhede 2001). I såväl svenska som danska utvärderingar påvisas också att insatserna i skolan väsentligt har bidragit till ny kunskap om två-språkiga elever och bättre integration inom skolan. Bristande koordination med andra insatser i har dock försvårat utvärderingen av betydelsen av insatsen (Skifter Andersen 1999).

När det gäller villkoren för de mest utsatta sociala grupperna har dock ingen märkbar förbättring kunnat märkas (Skifter Hansen 1999, m.fl.). Erfarenheterna från Byudvalget visar att de flesta sociala insatser som ägt rum har riktat sig generellt till de boende i området, vilket innebär att riktade aktiviteter för integration av socialt utsatta grupper inte haft den omfattning som avsågs i projektet. Ett annat intressant resultat är emellertid att

- riktade insatser som ägt rum och framgångsrikt genomförts för exempelvis invandrargrupper har mest stärkt den interna invandrargruppens aktiviteter och nätverk och mera sällan inriktats på att öka integrationen i området eller samhället.

Insatserna har således fungerat bra i sig, som isolerade företeelser, men utan att få den avsedda effekten. En liknande iakttagelse görs i en svensk studie inom Blommansatsningen (Als-

mark et al 1998). Trots övergripande teman i ansökningar och aktiviteter som att stimulera initiativkraft och aktivt deltagande för att bryta anonymitet och isolering och att lära ut medborgar- och samhällskunskap eller hur samhället fungerar, finns enligt författarna en risk att de träffpunkter som skapas för ändamålet leder till assimilering och inte integration<sup>96</sup>. Risken är överhängande att besökarna snarare blir betraktade som objekt för insatser i en samvaro som tenderar att leda till etnifiering (och därmed en eventuell ytterligare marginalisering). Enligt samma källa bryter Träffpunkterna däremot anonymitet och isolering i allmänhet, åtminstone i ett kort perspektiv.

Som tidigare nämnts presenteras en rad försvårande omständigheter vid bedömningen av de sociala verksamheterna. Det handlar exempelvis om svårigheter att avgränsa aktiviteterna eller avgöra vad som ingår i insatsen såväl tidsmässigt som innehållsmässigt och organisatoriskt. Den lokala dokumentationen är ofta mångskiftande och av olika kvalitet eller saknas helt. Valet av kriterier vid bedömningar och utvärderingar är dessutom vanskligt och kan alltid kritiserats eftersom det med nödvändighet utgör ett urval som därmed utesluter en del av den komplexa verkligheten (Vedung 1991, 2001). Det är dessutom i vissa fall svårt att avgöra hur mycket medel som tilldelats, eftersom redovisning om olika aktörers andelar ibland saknas (Skifter Andersen 1999).

### Lokal samordning/ samarbete/ samverkan

Ett samordningsarbete internt inom och mellan offentliga institutioner och andra aktörer ses i de genomgångna texterna som en i stort sett självklar grundingsrediens för ett framgångsrikt utvecklingsarbete: »Arbetet må nödvändigtvis gå på tvers av sektorer och nivåer i förvaltningen« (Sommerfelt & Asaeterdal (1988). Begrepp som samordning, samverkan, samarbete, osv. är däremot inte entydiga, utan föremål för en rad tolkningar som leder i olika riktningar (Mallander 1998, Ketola 2000, Danermark & Kullberg 1999). Ett förslag till tolkning som alltmer används i svenska sammanhang baserar sig på en begreppsstege, den s.k. samverkansspiralen (SOU 1998:89, Andersson et al 2001):

---

96 Nationalencykpedin (2000): assimilation (lat. *assimila\_tio* »anpassning«, av *assi\_milo* , eg. »göra lik«, »efterbilda«), process genom vilken något omvandlas till större likhet med något annat eller helt införlivas med detta, t.ex. att en invandrargrupp i det svenska samhället helt överger sin egen kultur, så att ursprungliga kulturskillnader försvinner assimilering. Assimilering är en ömsesidig process, där förutsättningarna varierar mellan olika kulturer.

I denna modell preciseras betydelsen av fyra olika steg; samtal, samsyn, samförstånd och samverkan. De olika stegen symboliserar en ökande grad av samsyn och samarbete mellan aktörer i ett partnerskap. På det avslutande trappsteget uppstår ett väl fungerande programarbete som bygger på gemensamma strategier, samförstånd och en tydlig arbetsdelning mellan aktörerna i partnerskapet (Andersson et al 2001).

Den glidande terminologin illustreras här av ytterligare ett citat (jfr även Hertting 2001, Nordiska ministerrådet 1997):

Samverkan kräver mer långtgående förändringar i maktrelationer och tankemodeller än samordning. För att dessa förändringar ska kunna ske krävs en bas av ömsesidig tillit mellan olika parter i förnyelsearbetet (Ketola 2000, sid. 118).

Oavsett tolkningarna ovan konstateras i Byudvalget att en av de viktigaste effekterna av Byudvalgets närmiljöstrategi är den kontakt som byggts upp mellan kommunala insatser och olika bostadsföreningar i »många« områden. Att få kommunens arbete att orienteras i ett områdestänkande har i Byudvalget öppnat vägar för nya erfarenheter, samarbetsformer och arbets sätt (se bl.a. Kirkegaard 1997). Ett ökat statligt och kommunalt intresse har dessutom medfört ökade möjligheterna att få medel för områdesbaserade projekt, vilket beskrivs som en positiv effekt (se t.ex. Bazrafshan 2000, Vestergaard et al 1999, Skifter Andersen 1999, osv.).

I en slutrapport från Blommansatsningen i Sverige (Bazrafshan 2000) menar författaren på motsvarande sätt att det faktum att kommunerna faktiskt avsatt tid till utvecklingsarbete i själva verket kan ses som en av satsningens viktigaste bidrag hittills. Inom Byudvalget konstaterar utvärderarna att i områden där samarbetet inte utvecklats har inte heller förändrade strategier åstadkommit. Svårigheter med att organisera insatsen lokalt har inte sällan löpt parallellt med problem i samarbetet mellan bostadsområdet och kommunen (Skifter Andersen 1999).

Samverkanssvårigheter uppmärksammas emellertid inte minst mellan eller inom de offentliga institutionerna. Olika definition på målgruppen, olika regelsystem och återkommande interna omorganisationer är några av de faktorer som försvårar och ibland omintetgör varaktiga lokala lösningar. Som ytterligare en svårighet beskrivs den i vissa områden totala avsaknaden av ett aktivt utvecklat samarbete mellan programområden å ena sidan och mellan kärnverksamheter och programområden å den andra (Billing et al 2000, Bazrafshan 2000). Bristerna ses bl.a. som effekter av ovana att samverka över tra-

ditionella gränser men också en inneboende tröghet i systemet och motstånd mot förändring av rutiner. Storstadskommittén (1998) *Tre städer* menar att brist på samordning på alla nivåer, exempelvis då insatsen sällan – inte ens av bidragsgivarna – koordinerats med insatser gjorda av andra myndigheter, varit kännetecknande för en lång rad satsningar (jfr även Herlitz et al 1998, Olsson et al 2000, Denvall & Lahti Edmark 1999).

Hertting (2001) problematiserar samverkan som självklar lösning och odiskutabelt medel för att åstadkomma utveckling. Frågan som Hertting ställer är hur det kan komma sig att en politiskt påtalad samverkansstrategi ses som en självklar väg till implementering av den offentliga politikens mål, trots att utvärderingar av gjorda insatser återkommande pekar på betydande svårigheter<sup>97</sup>. Hertting noterar att verksamheterna påtagligt ofta sammanfallit med kommunala nedskärningar, vilket bidragit till frustrerad försiktighet, »en situation där alla aktörer har ett intresse av att samverka men oenighet råder om hur, kring vad och i vilken omfattning« (ibid, sid. 286).

Som kontrast bidrar Rasmusson (red. 2001)<sup>98</sup> med bilden av en samverkan med en tydlig gemensam nämnare: barnen. Hon målar en ljus bild av ett förändringsarbete där tydliga mål och engagemang för uppgiften blivit en stark drivkraft:

...det gäller såväl de professionellas enträgna arbete med att utveckla arbetsmetoder och möjligheter till mellanmännsliga kontakter som lokala föningars växtkraft och samarbete emellan olika yrkeskategorier... (ibid, sid. 15).

I svenska sammanhang noteras dock att senare satsningar (som Storstadssatsningen) bedöms mer medvetna om och inriktade på en konsekvent samverkan, inte minst tack vare tillvaratagande av tidigare erfarenheter när det gäller att uppmärksamma problem och nödvändiga förändringar i arbetet. Detta gäller även andra aktörer som bostadsbolagen. Dessa betraktas generellt som centrala samarbetspartners vars agerande och inställning får stor betydelse för utvecklingen i bostadsområdet (se t.ex. Herlitz et al 2000, Alfredsson & Cars, Skifter Andersen, m.fl.).

97 Hertting tar sin utgångspunkt i Pressman & Wildavskis klassiska verk från 1970-talet kring implementering och diskuterar med detta som referensram de insatser som görs i miljonprogrammets områden för att förvandla dem »från att vara sociala problemhårdar till att bli fungerande bostadsområden« (Hertting i Magnusson 2001, sid. 17).

98 Rasmusson är redaktör för denna antologi som sammanfattar och speglar erfarenheter från ett 100-tal projekt med speciell inriktning på barn och ungdomar i storstädernas utsatta bostadsområden.

Bostadsbolagen visade ett stort intresse för samverkansarbete i de bostadsområden som omfattades av Blommansatsningen. Intressant i sammanhanget är utvecklingen från en tidigare fysisk/miljöinriktad samverkan till ett växande intresse för samarbete kring bostadsområdets utveckling i allmänhet och sociala frågor i synnerhet (Bazrafshan 2000, sid. 32).

### Flexibelt och varierat arbetssätt

En rad forskare uppmärksammar hur snabba förändringar i samhället medför behov att flexibla insatser, beredda att snabbt fånga upp och möta olika typer av problem (Öresjö 1997, Power 1999, Denvall et al 1997, Andersson 2001, Olsson et al 2000). Vikten av en ständig handlingsberedskap betonas, för att därmed kunna möta varierande utmaningar eller »faror som lurar runt hörnet« - inte minst i form av en ständigt föränderlig samhällsutveckling. Ett flexibelt och varierat arbetssätt som omfattar både sociala, kulturella och fysiska aspekter i kombination med god lokalkännedom, lyhördhet och respekt för de boende, beskrivs som delar i ett koncept som visat sig fungera väl (Öresjö 1997).

Ett flexibelt arbetssätt associeras ofta till nytänkande och utvecklande av nya arbetsmetoder, vilket generellt ses som positivt och nödvändigt (Salonen 2001). Dock kompliceras detta av att de statliga satsningar som bidrar med medel för förnyelsearbete oftast utgår från kommunen som huvudman för genomförandet. Kravet på metodutveckling går inte sällan hand i hand med en förväntan att kommunerna ska permanenta verksamheten så att de blir en del av den ordinarie verksamheten (t.ex. i den svenska Storstadssatsningen) (Åström 2000). Kraven på nytänkande kan även uppfattas som en indirekt kritik mot det traditionella arbetssätt som finns inom kommunen (Bazrafshan 2000). Dessutom tycks risken stor att de inomkommunala angelägenheterna utvecklas till en dragkamp om var pengar och resurser ska finnas, vilket snarast riktar intresset på vem som ska tillgång till eller kontroll över medlen i stället för insatsernas innehåll eller målgruppernas behov (Olsson et al 2000, Bazrafshan 2000).

Offentliga organisationer med starka traditioner och interna intressekonflikter tycks således tala emot en öppenhet för nydanande och gränsöverskridande utveckling innanför ramarna. Salonen (2001) menar att traditioner och rutiner i själva verket är ett av de största hindren för nytänkande och att en grundläggande skillnad mellan olika synsätt kommer till uttryck i spänningen mellan å ena sidan ett samhällsförvaltande perspektiv,

å andra sidan ett samhällsbyggande perspektiv<sup>99</sup>. En fråga som flera forskare ställer sig är om det över huvud taget är möjligt att utveckla nya arbetsmetoder inom en emellanåt ekonomiskt hårt trängd traditionell kommunal verksamhet. Allen & Cars (2001) är skeptiska till möjligheten att skapa den nödvändiga flexibiliteten inom nuvarande organisationer. I stället efterlyses bildandet av starka nätverk som erbjuder nya mötesplatser för formella professionella nätverk och informella nätverk av boende i området (ibid, sid. 9).

Många forskare ställer sig skeptiska till de kommunala organisationernas faktiska förutsättningar att utveckla ett flexibelt arbete på det sätt som efterlyses. Traditionernas och de olika professionella domänernas revirbevakning tycks tala emot en utveckling som både kräver ett tänkande och strategier över de traditionella gränserna och dessutom nya mötes- och inflytandeformer (Allen & Cars 2001, Salonen 2001). Fördjupade studier av de befintliga organisationernas förutsättningar och strategier för att lösa uppgiften efterlyses och strategier när det gäller att möta utvecklingsarbetets utmaningar (Andersson 2001).

## Projektledaren

I Byudvalgets utvärderingar och i så gott som samtliga svenska rapporter lyfts den koordinerande projekt- eller verksamhetsledare fram som en viktig samordnande funktion<sup>100</sup>. Projektledaren betraktas i olika material som en brobyggare som haft stor eller ibland avgörande betydelse för insatsernas lokala utveckling. Skifter Andersson (1999) menar i en sammanfattande utvärdering av Byudvalget fram, att anställningen av projektledarna (»beboerrådgivne») varit central och i praktiken den faktor som haft störst betydelse för utfallet på det lokala planet. Det är till och med så, menar Skifter Andersen, att i de fall det tillsatts medel för sociala insatser utan att en »beboerrådgivne» har blivit anställd, har insatserna endast fått en högst begränsad effekt:

---

99 Salonen (2001) menar att i ett samhällsfövaltande perspektiv betraktas samhället som färdigbyggt och de problem som uppstår är följaktligen restproblem som ska och kan åtgärdas. *Samhällsbyggarperspektivet* utmanar på ett mer grundläggande sätt invanda föreställningar och menar att samhällsutvecklingen är inne i ett skede som kräver genomgripande omorientering och radikalt nya lösningar (jfr konflikt- respektive konsensusyn på samhället).

100 Kring projektledroll och projektverksamhet finns en uppsjö litteratur, se t.ex Sahlin (red) (1996) *Projektets paradoxer* eller Lindberg & Rundkvist (1999) *Projektverkare, att leva och arbeta med förändring*.

Også i forhold til de sociale problemer i afdelningerne, har der i de statistiske analyser kunnet registreres en væsentlig positiv effekt af beboerrådgiverindsatsen – en effekt, som er større end indsatsen med sociale aktiviteter. Dette tyder på, at succesen for den sociale indsats som helhed i høj grad har været betinget af beboerrådgivernes indsats, og at midler til sociale aktiviteter, uden samtidig ansættelse af beboerrådgivere, kun har haft begrænset effekt (ibid, sid 88).

Anställningen av »beboerrådgivere« har enligt Wright Nilesen & Uggerhøj (1998) inte bara varit avgörande för de sociala insatsernas genomslag, utan även för kontakten mellan område och kommun där rådgivarna fått en central position som lokal diplomat. Faktorer som utdragna tillsättningar av tjänster, tidsbegränsade tjänster osv. har dock försvårat och försenat arbetet (jfr även Uggerhøj 1997)<sup>101</sup>. Turunen (2000) lyfter på samma sätt fram samhällsarbetaren som central för utvecklandet av samhällsarbetet i ett finskt exempel, där projektledaren bl.a. utvecklat former för samarbete och skapat sektorsövergripande arenor för samverkan (jfr Denvall & Lahti Edmark 1999).

Detta står i intressant kontrast till de farhågor om traditionsbundenhet som skissas i avsnittet ovan. De lokalt verkande projektledarna beskrivs stå i en position mellan myndigheter och boende och tycks därmed inte omfattas av kritiken om snävt myndighetsperspektiv. I andra fall inräknas dock projektledaren som en aktiv del av en rutintyngd organisation (jfr Franzén 2000, Allen & Cars 2001). Allen & Cars (2001) varnar för en professionalism som tenderar att vara alltför endimensionell och som i sig blir ett hinder för att betrakta bostadsområdet i all sin komplexitet:

The general consequence of professionalism was that, while the problems of social exclusion are multi-dimensional, the responses to the problems tended to be through a set of single dimensional professional activities. The sum of these »single-dimensional« activities did not add up to a coherent multi-dimensional response (ibid, sid 4).

---

101 Uggerhøj (1997) har i en närstudie beskrivit rådgivarna i Byudvalget, deras bakgrund, drivkrafter, utmaningar, arbetsmetoder, osv.



# Teman

I detta kapitel fördjupas sju teman eller dilemman som varit framträdande i forskningsmaterialet. Dessa teman är till sin karaktär svåra att avgränsa och bör därför ses som olika infallsvinklar i ett forskningsfält som liknar sin empiri i så måtto att det finns en levande bredd, spännvidd och variation, samtidigt som det återspeglar en spretighet och mångtydighet som karaktäriserar den verklighet som beskrivs.

Först i tur står ett tema som kan betraktas som en paradox: *Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv*. Detta följs av synpunkter på vikten av att vara uppmärksam på vems beskrivning eller bild av bostadsområdet som tas som utgångspunkt för beslut om interventioner: *Styrande bilder av bostadsområdet*. När vi betraktat bilderna av området är det dags att spegla en återkommande diskussion med flera dimensioner, det tredje temat: *Bostadsområdet som bas för interventioner*. Därefter närmar vi oss de boende och det som har betecknats som själva grundbulten för att åstadkomma framgångsrika interventioner, nämligen den inte helt okomplicerade aspekten medborgarnas närvaro i interventionsprocessen: *Den gåckande grundbulten – målgruppens deltagande*. Detta är en utmaning inte minst för nästa text, som inriktas på mötet mellan satsningarnas interventioner med ambitionen att bryta ny mark och tänka i nya banor med de offentliga organisationernas traditioner: *Traditionens kraft*. Samtidigt finns en kraftfull aspekt som ensamt kan möjliggöra eller kullkasta varje förändringsarbete och som upprepas i snart sagt varje text: *Tidsfaktorn*. Sist men inte minst ytterligare ett svårfångat ämne som egentligen borde fylla många sidor men som med stor symbolik tycks ganska besvärlig att fånga in: *Svårfångade resultat*.

Men allra först: »Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv«.

## Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv

I detta avsnitt diskuteras något som av flera forskare betraktas som en paradox och som en fråga. Är det möjligt att befrämja medborgares aktiva deltagande i en förändringsprocess genom uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv?

Ett inslag som vuxit sig påtagligt allt starkare under 1990-talet är statens krav på att kommunens insatser i de utsatta bostadsområdena ska bygga på ett »underifrånperspektiv«. Retoriken har stärkts så pass mycket att om kommunen är intresserad av att ta del av projektanslagen så är kravet ovillkorligt:

...bottom-up initiatives are not only welcomed but are seen as the backbone of the new strategy (Andersson 2001, sid. 5).

Att medborgarnas/ deltagarnas/ de boendes/ de berörda målgruppernas ovillkorliga medverkan och deltagande kommenteras med sådan emfas, speglar att detta inslag är tämligen nytt och alls inte självklart (Agger et al 2000). I en tidigare ordning planerades utvecklingsprojekt och byfornyelse av professionella experter, med socialingenjörens självklara pondus (Denvall 1997). Kravet på målgruppens medverkan kan ses som en politisk reaktion dels på ett växande demokratiskt underskott, dels på entydiga signaler från tidigare insatser om nödvändigheten av målgruppens medverkan för att nå hållbara effekter. Erfarenheten från upprepade utvärderingar och forskningsrapporter visade att de tidigare traditionella ovanifrånlösningarna visade sig ineffektiva och dyra. Även om underifrånperspektiv som begrepp lätt kan associeras till demokratiska inslag, menar dock Agger (et al 2000) att det kan ses som tveksamt om det i första hand rör sig om att utveckla demokratin eller genomföra en ny maktfördelning.

I ett inledningsskede tycks ambitionerna om ett underifrånperspektiv i vissa fall ha fått rakt motsatt effekt, vilket visat sig i övergången från retorik till praktik. I utvärderingarna redovisas återkommande besvikelse och svikna förhoppningar över hur tanke och praktik inte stämt överens (Denvall & Lahti Edmark 1999). Besvikelsen finns hos kommunala tjänstemän, men framför allt också hos dem som skulle stå för själva underifrånperspektivet, själva målgruppen. Ett karakteristiskt exempel får här stå som illustration (ur Alsmark et al 1998):

Den centrala kommunala förvaltningen reagerade snabbt när regeringens propå kom om möjligheten att söka medel (Blommanpengarna). På central kommunal nivå fanns redan tankar och planer som passade väl med syftet med satsningen. Man sökte därför 114 miljoner kronor. Efter hand kom ansöknings-

proceduren att bli allt mer komplicerad. En rad preciseringar från de centrala myndigheterna tillkom efter hand, förutsättningar förändrades, kretsen av kommuner som kunde söka medlen vidgades. Med förändrade krav och större konkurrens kom beskedet: kommunen fick 18 av de sökta 114 miljonerna. De storvulna planerna hade krympt till en tumme:

En hel del av orsaken till denna besvikelse kan man lägga på den form av toppstyrning som inte ger kommunerna möjligheter att planera utifrån fasta förutsättningar från staten. Föränderliga direktiv och osäkerhet om grunderna för statsanslag i kombination med krav på omedelbara åtgärder i kommunerna leder, som i detta fallet, lätt till missförstånd och besvikelser i planeringsprocessen (ibid, sid. 40).

I denna kommun fanns planer och förhoppningar redan på central kommunal nivå. Detta tillsammans med det fördröjda ansökningsförfarandet och glidande förutsättningar bidrog till att de lokalt stadsdelsplacerade tjänstemännen kom in sent i processen. Projektplanerna var i stort sett färdigdiskuterade, tiden var knapp innan ansökningarna skulle vara inne och för att inte missa slutdatum skrevs ansökan av tjänstemännen (jfr Wright Nielsen & Uggerhøj 1998). Denvall (Denvall 1998) har i studier av planeringens praktik intervjuat tjänstemän inom socialtjänsten. Dessa beskriver att de ofta »...drabbas av uppifrånplanering med begränsad delaktighet för egen del«. De får planeringen sig förelagd och »...blir en bricka i spelet vad gäller ens chefs planering. Eller politikers planering.« (ibid, sid. 126). Flera menar att:

Planeringen ligger inbäddad i kärnverksamheten inom de olika organisationerna. Eftersom dessa är politiskt styrda har handläggare och socialarbetare inte full kontroll över sina planeringsinstrument. Förutsättningarna kan avgöras någon annanstans såväl inom som utanför deras organisation och kullkasta det som är uppgjort (ibid, sid. 128).

De invandrarföreningar som i detta fall skulle stå för ett underifrånperspektiv kom in sist i processen (jfr Franzén 2000). Det var också här som besvikelsen blev störst och utdelningen minst. Den kraftiga revideringen av den ursprungligen sökta summan drabbade de sist tillkomna mest, dvs. i detta fall invandrarföreningarna. Det bantade bidraget var redan uppbundet i den kommunala organisationen, anordnandet av Träffpunkter, m.m. (Alsmark et al 1998).

Denna beskrivning liknar många andra i de utvärderingar som följt satsningarnas utvecklingsprocess på lokal nivå. Eva

Åström (2000) redovisar utifrån en enkät de deltagande kommunerna i Storstadssatsningen att det finns svårigheter i samarbetet mellan staten (regering, Storstadskansli, Integrationsverket) och kommunerna. Genom att staten dels fastlägger styrande nationella mål, dels står för en viss detaljstyrning och dessutom förändrar förutsättningar under planeringsprocessen – så behåller staten problemformuleringsprivilegiet och tolkningsföreträdet på en central nivå. Detta leder till att kommunerna avvaktar: »Ansvar utan makt leder till osäkerhet och därmed sannolikt till viss försiktighet« (ibid, sid. 78). Detta riskerar att leda till att kommunerna trots de nationella målen håller sig till »säkra« satsningar som man redan har erfarenhet av. På nästa nivå finns problemformuleringsprivilegiet på den lokala planet inom kommunen och den omtalade boendedialogen kommer först in i ett senare skede. Det innebär trots goda ambitioner och stort engagemang så sker dialogen på tjänstemännens villkor, de bjuder in och kan därmed styra spelreglerna (ibid., sid. 79).

Såväl i pågående danska som svenska satsningar beskrivs tidspressade uppstarter snarare som regel än undantag, vilket i praktiken tycks medföra att medborgardeltagande inte varit aktuell att realiseras förrän möjligtvis i ett betydligt senare skede (Skifter Andersen 1999, sid. 20). Samtidigt har detta sena tillträde lett till svårigheter med att engagera de boende, eftersom dessa inte varit med från början i planeringsprocessen eller påverkat utformningen och därför inte känner sig delaktiga i projektet (jfr Franzén). Detta kan ses som en paradox, då det tycks finnas ett glapp mellan de ambitioner som uttrycks i styrdokumentet och de förutsättningarna som långt senare finns för genomförandet på den lokala nivån. Genom tröga beslutsprocesser och fördröjda besked om tilldelningar av medel, undergrävs i praktiken förutsättningarna för ett i sakens natur tidskrävande boendedeltagande.

Lars Engberg (et al 2000) beskriver de danska Kvarterlöften som behäftade med samma »styringsmaessige paradokser«. Engberg beskriver paradoxen som en »top-down styrede bottom-up-intention« där parterna i detta fall förväntas ingå i ett partnerskap på lika villkor, samtidigt som projektet från början är uppbundet till en rad kriterier, där bl.a. själva medborgardeltagandet ses som en förutsättning för att projektet ska lyckas (jfr Jensen et al 2001, Elander 1998).

Men har det då inte uppenbarats några positiva effekter av påbudet om underifrånperspektiv? Jo, menar bl.a. Bazrafshan i sin sammanfattning av erfarenheterna från Blommansatsningen pekar på att kommunerna i flera fall blivit mer uppmärksam på samarbete över de traditionella gränserna och att faktisk tid avsattas för att diskutera utvecklingen. Samma erfa-

renhet redovisar bl.a. Engberg (2000), som menar att de offentliga aktörer som ingår i satsningen fortlöpande blivit granskade av andra parter genom partnerskapet och därmed också stimulerats att påbörja en granskning av den egna verksamheten. Detta har bl.a. lett till en ökad tendens att gå utanför gängse fackgränser och närma sig en helhetssyn.

Är det möjligt att befrämja medborgares aktiva deltagande i en förändringsprocess genom uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv? Kanske, är ett möjligt svar. Alternativt kan svaret ersättas av nya frågor och tolkningar. Åström (2000) ser satsningarna som en form av decentralisering och formulerar frågan sålunda<sup>102</sup>:

Kan decentralisering i vissa fall vara ett sätt att skjuta över ansvar och problem på instanser längre ner i det politiska systemet utan att ta itu med de verkliga problemen? (ibid, sid. 82).

Det är lätt att spekulera över statens förhållningssätt i frågan om underifrånperspektiv och det finns gott om tolkningar att välja emellan:

- Är avsikten att få upp underifrånperspektivet på dagordningen?
- Ses underifrånperspektivet som den enda möjliga vägen till hållbara och effektiva lokala lösningar?
- Är syftet att decentralisera men ändå behålla kontrollen?
- Är »underifrånperspektiv« en symboliskt laddad politisk positionering?

Om konsekvenserna av ett uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv i själva verket i praktiken ofta leder till sin motsats så finns det all anledning att studera och fördjupa frågan vidare.

## Styrande bilder av bostadsområdet

I föregående avsnitt diskuterades de statliga satsningarna som uppifrånkommande. Detta avsnitt ägnas åt att resonera kring vilka verklighetsbeskrivningar som motiverar de statliga satsningarna. Ur vilket perspektiv betraktas »verkligheten«? Finns det andra bilder än de som är mest frekvent förekommande såväl i media som i den socialpolitiska debatten?

---

102 Här refererar Åström till Dahlstedt, Magnus (1998) *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati*. PfiMI, Umeå universitet.

## Mörktonade beskrivningar...

I de bostadsområden som blir föremål för bostadssociala insatser finns enligt statistiken ett koncentrat av personer som är extremt känsliga för och utlämnade till strukturella förändringar. Beskrivningar av livsbetingelserna i de stora förortsområdena har under många år orsakat larmreportage i massmedia, där svarta rubriker fokuserat missförhållanden, isolering och vantrivsel (jfr Ristilammi 1996, Roivanen 1999). Namnen på de stora områdena lyfts ofta fram som sinnebilder och symboler för arbetslöshet, kriminalitet, otrygghet, anonymitet, hög invandrantäthet, osv. De offentliga utredningars fortlöpande rapportering av en accelererande socioekonomisk utsatthet och etnisk segregation i de mest utsatta bostadsområdena har under 1990-talet fått allt större politisk uppmärksamhet<sup>103</sup>.

Det är en övervägande mörk verklighetsbeskrivning som legitimerar de interventioner eller insatser som genomförs i utsatta bostadsområden<sup>104</sup>. Berättelsen om området är sällan de boendes, utan snarare medias och de offentliga myndigheternas. De senare bygger till stor del på statistiskt framtagna underlag, men även på berättelser om området genererade från olika myndigheters perspektiv framfört i underlag, rapporter och muntlig tradition. Dessa beskrivningar har en tendens att ingå i en retorik kring utsatta bostadsområden som närmar sig debatten kring europeiska ytterområden, trots att problematiken där i flera avseenden beskrivs vara annorlunda<sup>105</sup>. Den beskrivning som dominerar ligger emellertid till grund för statliga och kommunala interventioner på olika nivåer och speglar samtidigt vem som har problemformulerings- eller tolkningsföreträde, dvs. vem som

---

103 Se t.ex. den svenska Storstadskommitténs slutbetänkande *Tre städer*. (SOU 1998:25, Stockholm.) som bygger på ett antal delbetänkanden och underlagsrapporter som exempelvis:

SOU 1995:142 *Att röja hinder* (om arbetslinjen, egenmakt och samverkan)

SOU 1997:61 *Att växa bland betong och kojor* (särskild kartläggning av barns och ungdomars levnads- och uppväxtvillkor i de utsatta stadsdelarna)

SOU 1997:118 *Delade städer* (analys av segregationsprocessen 1985-1995)

samt material bland annat från Statistiska centralbyrån (SCB) och levnadsnivåundersökningar (ULF).

104 Jfr Ristilammis syn på svartmålningen av utsatta bostadsområden (Rosengård) som en politisk konstruktion med starka ideologiska undertoner.

105 Se t.ex. Power (1999). I Powers komparativa studie av 20 utsatta bostadsområden i Europa ingår bl.a. tre danska områden. Referensen är ofta använd i forskningslitteraturen.

befinner sig i en maktposition när det gäller att beskriva verkligheten. Detta påverkar i sin tur de problemformuleringar som avgör vilka insatser som bör prioriteras och beslutas. Redan i detta stadium avgörs med andra ord vilka möjliga interventioner eller insatser som kan komma ifråga.

Salonen (1997) visar här med ett exempel av en fallstudie av ett »turn-around«-projekt på konsekvenser som rådande föreställningar om ett bostadsområde kan leda till:

I det studerade området avsåg beslutsfattarna att på ett radikalt sätt bygga om bostadsområdet för att göra det mera attraktivt och samtidigt minska antalet tomma lägenheter. Socialtjänsten medverkade här till utformningen av interventionen genom sin bedömning och beskrivning av området. Salonen menar att myndigheten presenterade »en oreflekterad negativ bild av bostadsområdet« som passade väl in i den allmänna retoriken kring problemområden, men som efter hand visade sig vara »betydligt överdriven och grundad på bräckliga kunskapsunderlag« (ibid, sid. 155). I en situation med målkonflikter mellan ekonomiska och demokratiska värden blev det till slut myndighetens egen onyanserat problemfokuserade föreställning, som bidrog till och legitimerade den kraftfulla insatsen i form av en totalrenovering av området. De boende tillfrågades inte över huvud taget om sin syn på boendet i området. Salonen kan efteråt konstatera att en av de statistiskt direkt påvisbara effekterna av detta ombyggnadsprojekt blev att socialbidragstagandet i området påtagligt ökade, både under insatstiden och efter. Effekten blev således i detta avseende direkt motsatt mot den förväntade (jfr även Vidén et al 1990, Öresjö 1996)<sup>106</sup>.

Redan valet av perspektiv påverkar således i hög grad själva utgångspunkten för en intervention. Den som ges eller tar sig privilegiet att formulera situationen, avgör även förutsättningarna för de analyser av och beslut om vilka insatser som kan ses som lämpliga och i förlängningen de effekter som därmed blir möjliga. Genom att medvetet byta perspektiv öppnas möjligheter till nyansering och omtolkning vilket om det tas på allvar kan få vittgående resultat. Alfredsson & Cars (1996) beskriver exemplet Holma i Malmö, där bostadsbolagets omdefiniering av de boende, från att betraktas som »krävande hyres-

---

106 Erfarenheterna från 1980-talets »turn-arounds«, dvs. storskaliga fysiska ombyggnadsprojekt med syfte att höja områdenas attraktivitet och därmed locka resursstarka hyresgäster, blev enligt forskarna inte de avsedda. Ekonomiskt blev det mycket kostsamt, socialt innebar det att problemhushåll exporterades till närliggande områden eller etiskt medförde det bristande respekt med oanade konsekvenser.

gäst« till »kund« med rätt till god service, ledde såväl till en förändrad attityd från bostadsbolaget sida som till en omfattande organisatorisk omstrukturering.

### ...med ljusare stråk...

Som motvikt till den mörktonade verklighetsbeskrivningen i Salonens exempel återfinns således i litteraturen motbilder eller alternativa beskrivningar, med ambition att nyansera, diskutera och ifrågasätta den förmedlade bilden av det utsatta bostadsområdet<sup>107</sup>. Avsikten är dock inte att förneka svårigheterna, utan uppmärksamheten ligger snarare på betoning eller framtoning av vilka bilder som förmedlas och de effekter detta kan ha framför allt på dem som bor i området, men också på omgivningen. Tendensen kan beskrivas som en i det närmaste total dominans av studier som beskriver området ur ett (måhända lite vanvördigt uttryckt) »patogent« perspektiv, medan ett »salutogent« perspektiv efterlyses i högre grad<sup>108</sup>. Beskrivningen av områdena behöver således enligt dessa författare nyanseras, diskuteras och ifrågasättas, i annat fall riskeras en förstärkning av ett i längden förödande »vi och dom«-tänkande (jfr Alsmark 1998, Lilja 1999, osv.).

Den svenske etnologen Karl-Olof Arnstberg (se t.ex. 1996, 2000) hyser farhågor för att fattigdomstecken »under nya beteckningar blir till ett patologiskt fenomen och hamnar utanför det normala samhället« exempelvis i form av en ny underklass, en »arbetslöshetsklass« (1996, sid. 22)<sup>109</sup>. Arnstberg gör

107 Här kan vi exempelvis återfinna redan smått klassiska skildringar som Dauns *Förortsliv* (1974) eller 20 år senare Ristilammis *Rosengård och den svarta poesin* (1994). I Finland ses Matti Kortteiniens sociologiska studie av stadens förortsliv (1982) på motsvarande sätt tillhöra 1980-talets bästa. En senare avhandling på temat är Irene Roivanens doktorsavhandling om medias bilder av förorter (1999).

108 Begreppet salutogent används av psykologen Antonovski som en beskrivning på ett perspektiv som snarast fokuserar »friskfaktorer« och stärkande faktorer. Motsatsen benämns patogent perspektiv.

109 Arnstberg inspireras av Bourdieus syn på kapital för att få syn på nyanserna i denna fattigdom och gör därpå följande indelning:

- *Ekonomisk fattigdom*: brist på inkomster, kapital, jord och egendom.
- *Kulturell fattigdom*: brister med avseende på språk, seder, bildning, kompetenser och kunskaper.
- *Social fattigdom*: brist på närstående personer och medmänniskor i form av släkt, vänner och grannar.
- *Ekologisk fattigdom*: brist på rena och oförstörda naturtillgångar.
- *Politisk fattigdom*: brist på makt och nätverkskontakter, oförmåga att kunna hävda sina intressen i det politiska/demokratiska systemet.

Arnstberg menar att det främst är den kulturell och politisk fattigdomen som i detta sammanhang framstår som hotande eller oroande.



följande iakttagelse i ett etnologiskt forskningsprojekt i Tensta utanför Stockholm:

Ställde jag mig vid tunnelbanan klockan sju på morgonen, så fick jag se människor som representerade en kulturell mångfald lämna förorten. Det var Tenstaborna som åkte till jobbet. Därefter, mellan åtta och nio kom nästa, lite mindre, våg av resenärer. Det var resenärer till Tensta som anlände. De hade ett »svenskare« utseende. Det var hjälparna och administratörerna som anlände. Plötsligt fick jag klart för mig att det finns många människor som har behov av att få förorterna beskrivna som hårdar för sociala problem (1996, sid. 32).

Arnstbergs skildring kan betraktas som en av flera uppmaningar på att vara uppmärksam på och ifrågasätta vems verklighetsbild som är den rådande (jfr Sernhede 2000)<sup>110</sup>. Arnstberg menar att ett reellt underifrånperspektiv bör ha en självklar position i beskrivningen av livet i förortsområdet, inte minst för att öka möjligheterna att uppmärksamma och lyfta fram resurserna i områdena (jfr Alsmark 1998, Lilja 1999, Munk 2000, Salonen 2001, Karisto 2001, osv). Även Öresjö (1996) efterlyser en mer allmänt hållen kunskap om vardagslivet i förortsområdena, inte minst ur de boendes perspektiv. Hon menar att bristande nyansering och överblick ökar risken för ett ensidigt schabloniserat utifrån-perspektiv och därmed blir det lätt att lockas till kortsiktiga ovanifrånstyrda lösningar med bristande lokal förankring.

I believe that one of our tasks is to develop and strengthen the knowledge about the life conditions in those areas in order to demonise them (Sernhede 2001, sid. 5).

Eller som en erfaren dansk utvärderare uttrycker sig efter flera års utvärderingar av olika insatser i utsatta bostadsområden:

Undersøgelsen har måske lidt overraskende vist at livet i de problemramte bebyggelser ikke kun drejer sig om sociale problemer, utryghed, haervaerk mv. Mange beboere har venner i bebyggelsen og man hilser og er venlige for hinanden. Selvom en stor andel gerne vil flytte er der også mange som gerne vil blive boende (Munk 1999, sid. 8).

---

110 Ove Sernhede (2000) samtalar i artikeln »Föreställda gemenskaper och nya etniciteter« i *Nordiskt socialt arbete*, med förortsungdomar som beskriver sin stadsdel som ett tredjevärlden reservat koloniserat av Sverige. De som bor där är inte svenskar, men det finns många svenskar som jobbar där.

### ...och en bländande motsats...

Eva Sandstedt (1999) påpekar i en studie att den svenska bostadspolitiken går mot ett paradigmskifte, i så motto att bostadspolitiken håller på att bli ett led i en ambition att skapa en hållbar välfärd, som inte bara tar sociala, kulturella och ekonomiska hänsyn, utan också ekologiska<sup>111</sup>. Sandstedt menar att det sker en tydlig »perspektivförskjutning från det lilla rummet till det stora allomfattande rummet« (ibid, sid. 61), med å ena sidan ett dystert scenario betecknat som »risksamhälle« alternativt det mer hoppfulla »hållbar utveckling« eller »hållbar välfärd«<sup>112</sup>.

När det gäller de styrande bilder som skapas i detta sammanhang kan man konstatera att det föreligger ett motsatt förhållande till den mörktonade bild som tidigare tenderat att överväga när det gäller det utsatta bostadsområdet. Om flera forskare ovan varnat för snävt negativa beskrivningar, utfärdar Sandstedt motsvarande varning när det gäller den odelat positiva bild som frammanas kring de ekologiska aspekterna genom en oreflekterad tro på sig själv och på vetenskapen:

En vision som denna torde uppmuntra till kraftsamling och kreativa projekt, men kan också resultera i tomt prat och politisk kitsch... Upprepanandet av de positiva vokabulären innebär samtidigt en risk för en ekologisk ingenjörskonst som innefattar en övertro på tekniska lösningar och påverkan av individens beteende (jämför den sociala ingenjörskonsten) (ibid, sid. 79).

Sandstedt menar att skapandet av en social välfärd, folkhemmet, har sedan början på 1990-talet alltmer övergått i skapandet av en hållbar välfärd, det gröna folkhemmet<sup>113</sup>. Vägen är

---

111 En återkommande referens är bl.a. SOU 1996:156 *Bostadspolitik år 2000 – från produktions- till boendepolitik*.

112 Refererande till Ulrich Becks Risksamhället (1986, översatt till svenska 1998) respektive Stefan Edmans bok *Världens chans* (1998) som uttolkare.

113 Den sociala välfärden och bilden av folkhemmet bygger enligt Sandstedt på idén om att samhällets förfall skulle stävjas med hjälp av goda bostäder, goda bostadsområden och lokalsamhällen med tillgång till varor, bildning och omsorg. Ett underlag skulle finnas för demokrati och gemenskap. »I den sociala välfärdens diskurs är tanken att fysiskt, psykiskt och moraliskt sunda människor lever i goda bostäder, ordnade i grannskapsenheter och lokalsamhällen med gemenskap och demokrati« (Sandstedt 1999, sid. 81).

Efter 1990 dominerar allt mer bilden av det gröna folkhemmet, den hållbara välfärden (nyckelbegrepp som resurshushållning, kretsloppstänkande, osv.). Trycket från överbefolkning och vällevnad kan få jordens ekologi att svikta. »Huset, bostadsområdet och staden blir

dock påfallande likartad: teknisk utveckling, ökad sysselsättning samt strukturella förändringar under statlig ledning ska förändra samhället i önskad riktning. Här finns en uppenbar risk, menar Sandstedt, att:

den hållbara välfärdens diskurs återupprepar misstagen i den sociala välfärdens diskurs med brist på demokratisk förankring och känsla för de rådande värdena (ibid, sid. 79).

I motsats till de dominerande mörktonade bilderna av den utsatta förorten, är risken tvärtom här stor att man förblindas av oförmågan att »se det negativa, komplexa, problematiska...« (ibid, sid. 79). Sandstedt påpekar att även när bilderna är onyanserat positiva bör man vara uppmärksam på om det är gamla tanke- och handlingsmönster som dyker upp i nya skepnader. Det finns, menar författaren, bland annat en fara i de positiva formuleringarna kan användas »i maktens tjänst – i dess försök att skydda sig själv och bli ointaglig för kritik« (Sandstedt 1999, sid. 83).

Retoriken kan betraktas som en del i en projektkultur, som i de aktuella satsningarna uppmuntrar en betoning på ett problembaserat beskrivnings sätt. Den mörktonade beskrivningen tycks vara själva förutsättningen för att få tillgång till statens satsade medel, vilket beskrivs i flera forskarrapporter. Men om det nu är så att interventionen bygger på en bild som bara delvis stämmer, hur blir då de projekt som byggs upp? Talet om ett område eller den beskrivande bilden av det är inte harmlöst utan tycks fyllt av konsekvenser ur flera perspektiv. Det riktigt allvarliga är när kartan betraktas som verkligare än verkligheten.

## Bostadsområdet som bas för insatser

Bostadsområdets lämplighet som geografisk avgränsning för interventioner diskuteras i en rad texter. I vissa avseenden betraktas bostadsområdet som *för stort* för att exempelvis skapa en känsla av social gemenskap, trygghet och identitet, i andra fall *för litet* som när det gäller frågor om integration, sysselsättning eller etablering av privat näringsliv. Om man ska betrakta

---

inte längre de enda enheterna att ta hänsyn till utan hela biosfären som sådan« (ibid, sid. 80). Tanken är att »dagens barn i ett framtida samhälle utan miljöproblem kommer att leva i större trygghet än deras föräldrar gör idag« (ibid, sid. 81). Jfr även Matthies, Aila-Leena, Kati Närhi & Dave Ward (red) (2001). *The eco-social approach in social work.*

ett bostadsområde som en för liten eller för stor enhet för insatser, beror som synes på vilket perspektiv man anlägger och vilka förväntningar som finns på vad en insats i området ska kunna åstadkomma. Ställningstagandet påverkas således i hög grad av vad man vill uppnå.

De röster som hävdar att området bör studeras i mindre beståndsdelar, talar oftast för att det är i det nära grannskapet som man skapar den nödvändiga och trygga grund som behövs för att en positiv utveckling med utgångspunkt från de boende ska kunna ske. Det relationella betonas. Det är också i närområdet, såväl på grannskapsnivå som på bostadsområdesnivå, som många av de bostadssociala satsningarna har sina främsta aktiviteter (se t.ex. Mosesson 1991 för begreppslig avgränsning).

De röster som å andra sidan hävdar att området är för litet som referensram och utgångspunkt, intresserar sig snarare för problematikens strukturella dimensioner och betonar vikten av att se bostadsområdet som en del i något större och mer övergripande. Detta gäller inte minst frågor som arbetsmarknad och integration.

### För stort...

När bostadsområdet betraktas som en för stor enhet, ligger fokus således huvudsakligen på trygghet, delaktighet och gemenskap. Denna ansats kan liknas vid det som Eva Sandstedt (1999) benämner välfärdens diskurs:

I den sociala välfärdens diskurs är tanken att fysiskt, psykiskt och moraliskt sunda människor lever i goda bostäder, ordnade i grannskapsenheter och lokalsamhällen med gemenskap och demokrati (ibid, sid. 81).

Denna diskurs, med historiska rötter tillbaka på 1930-1940-talet i Sverige, bygger dock idag på ett uttalat underifrånperspektiv och medverkan från de boende. Sören Olsson är en av dem som betraktar det bostadsnära eller lilla grannskapet som meningsbärande begrepp (se Olsson 1996, 1997)<sup>114</sup>.

..det lilla grannskapet – de människor och den miljö och funktioner som ligger närmast den egna bostaden – uppfattas av de allra flesta som en viktig del av boendet. I de fall de fungerar dåligt upplevs det som stort problem. Störst vikt lägger folk vid att det sociala grannskapet fungerar (Olsson 1997, sid. 210).

---

<sup>114</sup> Olsson återkommer till det lilla grannskapet som tema i en rad skrifter under 1990-talet.

Olsson hävdar att ett mindre, överskådligt grannskap är viktigt att utgå ifrån om man vill förstå exempelvis vad som påverkar människors trivsel och boendemönster. Det är också här i den nära omgivningen kring boendet som förutsättningar för trygghet, delaktighet, ansvar och social samvaro kan skapas och förstärkas, dvs. några av de grundläggande elementen som påverkar om man trivs och vill bo kvar eller ej (se även Munk 1999, Vestergaard et al 1997).

Motsvarande reflektioner kan man finna exempelvis kring studier av mindre orter i Norge. Inger Altern (red. 1996) menar att den nära lokala miljön är viktig som bas om man senare ska kunna engagera sig i och förstå vad mer övergripande eller globala strukturerna betyder. Även Anne Power (1999) menar utifrån studier av storstädernas bostadsområden, att genom att först få kontroll på sitt närområde ökar tilltron till att påverkan av ett större system är möjlig. Hon pekar här på vikten av att fokusera på ett mindre lokalt område för att öka möjligheten för identifikation, inte minst som en motvikt mot isolering.

Att framgångsrika förändringsinsatser på lokal nivå i hög grad baseras på god lokalkännedom, gedigen lokal förankring och aktiv dialog och direktkontakt med de boende, om detta är forskarna eniga (jfr Sommerfelt & Asaeterdal 1988). Hit kan bl.a. räknas försök kring boendebaserad förvaltning, boendeansvar för trappuppgångar och nära gemensamma utomhusarealer (se t.ex. Alfredsson & Cars 1996, Vestergaard et al 1997, 1999). Cars (2001) menar att en viktig uppgift i det utsatta området är att stärka den lokala solidariteten, inte minst genom att befrämja uppbyggnaden av övergripande nätverk mellan befintliga informella och formella nätverk. Att ha ett öppet forum för olika intressenter i det utsatta området innebär dock att man måste ha en hög beredskap för och en positiv inställning till de konflikter som är oundvikliga i mötet. Dessa kan ses som ett vitalt och nödvändigt inslag i en öppen kommunikation.

Gunnar Persson (2001) ger en återblick men också en aktuell bild av diskussionen kring grannskapsideal (ibid, sid. 152 ff.)<sup>115</sup>. Persson konstaterar att det äldre grannskapsidealet byggde på förutsättningar som i stort har förändrats, men hävdar samtidigt att det även i dagsläget finns ett behov av att värna det lokala som lokal identitet, småskalighet, trygghet. Samtidigt kan dock denna lokala förankring komma att utmanas av den sam-

---

115 Här återfinns också t.ex. intressanta diskussioner om offentliga och halvoftentliga miljöer, interaktionens karaktär, betydelsen av »weak ties« respektive »strong ties« och sociala relationer mellan närboende. Persson refererar bl.a. till den norske sociologen Per Morten Schiefloe (se Persson för ytterligare referenser).

hållsutveckling som gör individen mer oberoende av platsen (med ideal som variation, rörlighet och kontakt med omvärlden) och Persson ställer sig frågan:

... vad händer när den nya tekniken upplöser allt fler tid-rumberoenden så att det inte längre blir nödvändigt att vara mobil för att interagera med omvärlden? Kan det nya oberoendet till och med ge förutsättningar för en förstärkning av det lokala? (ibid, sid. 165).

...eller för litet...

Flera forskare ifrågasätter dock om bostadsområdet kan betraktas som en lämpig bas för samhällliga interventioner. Å ena sidan hävdas att det nära grannskapet inte längre fyller den sociala basfunktion som den tidigare gjort, vilket kan ses som en utveckling av Perssons resonemang ovan. Å andra sidan betraktas det inte som rimligt att finna lösningar för struktur-baserade problem på ett lokalt plan, vilket tolkas som en uttalad ambition med de statliga interventionerna.

Den första aspekten speglas i följande citat:

Det är inte säkert att det hjälper människorna i problemområdet att utveckla möjligheter i samhället i stort genom att ägna mer tid och kraft åt »sitt eget« område. Människorna som bor i området kanske inte uppfattar området som sitt, eftersom de har viktiga relationer på annat håll (Mosesson 1998, sid. 231).

I rapporter från det danska Byudvalget kan man finna resonemang som ansluter till Mosesson. Wright Nielsen och Uggerhøj (1998) menar att det är långt ifrån självklart att de boende har gemensamma intressen för att de bor i samma område och ifrågasätter utifrån denna ståndpunkt om bostadsområdet kan betraktas som en social enhet i förhållande till de bostadssociala insatserna. Tvärtemot, menar författarna, har de som bor i området både intressen och nätverk som »både rækker ind og ud udover boligområdets fysiske afgrænsing« (ibid, sid. 7). I det bostadssociala arbetet har dessa intressekonflikter blivit uppenbara och emellanåt svåra att lösa, speciellt då representanter för olika särintressen konkurrerat om tilldelade medel i de satsningar som görs i bostadsområdet (jfr Persson 2001). Detta har i praktiken kommit att aktualisera ett flertal dilemma, varav ett handlar om boendedemokrati: Vilka av de boende kommer till tals och vems intressen blir tillgodosedda?

Den andra delaspekten som lyfts fram i detta avsnitt ifrågasätter det geografiskt avgränsade bostadsområdet som en lämplig eller ens möjlig bas för ett reellt integrationsarbete.

Ifrågasättandet lyfter fram det som bedöms vara orealistiska förväntningar från centralt håll om att på lokal nivå finna lösningar på stora strukturelaterade problem. Alsmark et al (1998) kallar detta att ordinera en »Albylordination i stället för operation«<sup>116</sup>. En sådan ordination kan uppfattas som att man försöker isolera ett strukturellt samhällsproblem till ett avskilt bostadsområde (jfr Stigendahl 1999, Salonen 2001). Andersson (2001) benämner detta »blaming the victim« och pekar på att när grupper och områden blir utpekade som utsatta är risken stor att ansvaret placeras lokalt och att stigmatiseringen ökar.

...segregationen bör betraktas som ett huvudproblem för inte bara hela kommunen utan för hela regionen och lösningarna på problemen bör också kunna sökas utanför de geografiskt avgränsade områdena (Bazrafshan 2000:10, sid. 43).

...inte minst när det gäller arbete...

Segrationsfrågans komplexitet är intimt förknippad med möjligheterna till arbete. Arbete betraktas i forskning och utvärderingar som en av de mest fundamentala förutsättningarna för att bli integrerad i samhället<sup>117</sup>. Arbetsbefrämjande insatser som knyts till bostadsområdet för att därmed öka möjligheter till arbete kan enligt forskarna i ett fåtal gynnsamma fall betraktas som inkörsportar till ett ordinarie yrkesliv. Detta gäller inte minst då det finns en koppling till bostadsbolagen. Bostadsbolagens förmåga och insatser för att skapa och förmedla arbete inom området, liksom att locka företag att etablera sig i området bidrar enligt flera forskare till en positiv och hoppfull syn på området och dess möjligheter (Olsson et al 2000, Salonen 2001, Alfredsson & Cars 1996, 1997). Dock finns det enligt Alsmark et al (1998) åtskilliga verksamheter av karaktären »skyddad verkstad«, som riskerar att bli en form av tillfällig skenlösning som inte inriktas mot själva kärnproblemet – arbetslösheten och svårigheten att försörja sig (ibid.).

En allvarlig risk med att de arbetsbefrämjande åtgärder som förläggs och koncentreras till bostadsområdet är enligt flera forskare att det påverkar själva analysen av problemet. De grundläggande orsakerna till arbetslöshet, som ligger på en strukturell nivå, skuggas av de konkreta insatserna på det lokala planet. Ansvaret för arbetslösheten kopplas då lätt till den enskildes eller gruppens kompetens på ett onyanserat sätt, dvs.

116 Albyl är en svenska värktablett som ordineras mot exempelvis feber och huvudvärk.

117 Se t.ex. Nordiska ministerrådet 1997, 1999, Bel Habib 1995, Johansson & Khakee 2001, m.fl.

tolkningen blir att »invandrarnas segregation på arbetsmarknaden i första hand beror på deras bristande kompetens och kunskaper i det svenska språket« (Bazrafshan 2000, jfr även Andersson 2001). Den offentliga retoriken baseras då på att om man skaffar sig arbete, språkfärdigheter och ett icke-segregerat boende så försvinner alla hinder, vilket av forskarna betraktas som en grov förenkling (Johansson & Khakee 2001). I en studie av framgångsrika projekt (Nordiska ministerrådet 1999) kommenteras:

När man diskuterar konkreta åtgärder för att angripa segregationen handlar det om att fokusera på orsakerna till problemen, inte på symptomen. Bostadssegregation och olika gruppers etableringsproblem på arbetsmarknaden är i grund och botten samhälleliga problem som inte kan eller bör förknippas med bristande individuella egenskaper hos utpekade problemgrupper (ibid).

I ministerrådets rapport konstateras även att kommunerna har små möjligheter att påverka de grundläggande orsakerna till att segregation uppstår, men att det finns ett antal verktyg för att få förändringar till stånd lokalt<sup>118</sup>. Enligt Hosseini-Kaladjahi (1998) utgår dock både stat och kommun från en analys av problemet där just minoriteter och deras brist på kompetens, inte minst i form av språk, betraktas som orsak till arbetslöshet och segregation. Författaren protesterar mot denna analys:

Med hjälp av existerande data visar jag att det inte finns något signifikant samband mellan språk och arbetslöshet bland invandrare. Däremot finns det ett signifikant samband mellan arbetslöshet och invandrarnas kulturella avstånd från Sverige (ibid., sid. 100)<sup>119</sup>.

Rimligare vore, menar Hosseini-Kaladjahi, att inrikta sig på att försöka påverka majoritetens förhållningssätt, som bl.a. omfattar arbetsgivarnas attityd till att anställa människor med invandrarbakgrund. De arbetsbefrämjande projekten beskrivs som »aktiviteter som inte är nog i sig«, utan som kräver en »kund« dvs. i detta fallet en arbetsgivare. Därmed behöver »relationens andra pol: arbetsgivaren« inkluderas. En illustra-

---

118 Dessa handlar enligt studien bl.a. om att ta vara på resurser och utveckla: 1) dels den struktur för delaktighet, diskussion, opinionsbildning m.m. som de politiska partierna utgör, 2) dels de egna förvaltningarna med resurser i form av personal, lokaler och pengar inklusive de egna bostadsföretagen samt de affärsdrivande verken.

119 Rapporten kan laddas ner via [www.mkc.botkyrka.se/t.ex.t.htm](http://www.mkc.botkyrka.se/t.ex.t.htm)



tion på avståndet mellan retorik och praxis är dock att de kommunala projekt som har som direkt uppgift att underlätta invandrarers integration i arbetslivet, själva endast har ett fåtal invandrare anställda (jfr även Olsson et al 2000 som uppmarksamar samma förhållande):

...i egenskap av politisk administration har kommunen stött invandrarnas integration, men i egenskap av arbetsgivare har den uppvisat samma hinder för deras integration som görs av arbetsgivare i hela riket (Hosseini-Kaladjahi 1998, sid. 101).

Lagerholm & Larsson (2001) konstaterar i en NUTEK-rapport att det i Storstadssatsningen endast finns få insatser som direkt befrämjar en ekonomisk tillväxt i det utsatta bostadsområdet<sup>120</sup>. Detta, menar Lagerholm & Larsson, hänger samman med »en kraftig inlåsning av medel i små geografiska områden« (ibid, sid. 6). Den bristande kopplingen till en regionalt övergripande nivå innebär bl.a. att man riskerar att inte på längre sikt kunna ta tillvara den utvecklingspotential och de goda initiativ som finns. I detta instämmer Olsson et al (2000) som menar att de flesta invånare förväntas finna arbetstillfällen och arbetsgivare på andra platser än i den stadsdel de bor.

### Som en del i en helhet

De integrationsbefrämjande åtgärder som koncentreras till vissa segregerade bostadsområden kan enligt forskningsrapporterna ovan således endast ge marginell utdelning på den nivå som påverkar orsakerna till segregation och arbetslöshet. Insatserna tycks i stället inriktade på att lösa andra problem än de primärt övergripande. Ett av dess är ambitionen att motverka stigmatisering av området genom att höja områdets status och därmed öka förutsättningarna för en stabilisering.

Ett bostadsområdes attraktivitet påverkas av en rad faktorer, som tillgång till bostäder, ekonomisk utveckling i allmänhet och den enskildes möjligheter att välja. Bedömningen av ett områdes attraktivitet äger dock inte rum i ett vakuum, utan i en ständig jämförelse med andra områden:

---

120 Rapporten har speciellt fokuserat och utvärderat tillväxtpotentialen i storstadssatsningen. Med tillväxtbefrämjande insatser avses exempelvis matchning mellan arbetssökandes kompetens och arbetsgivarens arbetskraftsbehov, eller entreprenörs- eller företagsutveckling (ibid, sid. 6).

... problemen med områdets attraktivitet (är) inte endast en fråga om områdets utseende och funktion i sig. Oattraktivt är ett område bara i förhållande till andra. Utveckling av hur attraktivt eller oattraktivt ett område blir beror alltså också, i icke föraktlig grad, på hur alternativen ser ut när det gäller att välja bostad (Herlitz et al 1998, sid. 10).

I flera områden arbetar man medvetet med »motstämpling« eller snarare attraktivitetshöjande insatser<sup>121</sup>. Detta kräver enligt forskarna långvariga och omfattande processer med varierade insatser. Ett dilemma är att samtidigt kan själva närvaron av projektarbetarna i området stämpla området som avvikande eller problematiskt (Skifter Andersen 1999, Adamsen & Fisker 1986, osv.). Själva utpekandet av ett bostadsområde som utsatt eller problemfyllt kan dock bidra till en förstärkt stigmatisering av det aktuella området och dess invånare. Detta kan eliminera känslan av resursstark stadsdel eller »tillväxtområde« (Bazrafshan 2000, Adamsen & Fisker 1986). Herlitz et al (1998) påpekar att det faktum att »den låga attraktiviteten sammanfaller med en kraftig överrepresentation av olika invandrargrupper« till en del förklarar det aktuella politiska intresset kring etnisk segregation och dess konsekvenser.

Det gäller således att lyfta blicken utöver bostadsområdets gräns. Genom att göra en bedömning av kommunen som helhet kan man undvika att överinvestera i några få områden på bekostnad av andra (Skifter Andersen 1999, Cars 1990, Denvall 1997). En satsning på hela kommunen kan göra det lättare att dra till sig privata resurser, eftersom hela området blir mer attraktivt, menar Skifter Andersen, och hänvisar till erfarenheter från Byudvalgets »konkurrenseevnesstrategi«. inriktas helt på att öka områdets attraktivitet. Frågan om områdets attraktivitet är således inte något som kan betraktas isolerat, utan kräver jämförelser.

Nödvändigheten att betrakta bostadsområdet som en del i en större helhet är också en av Powers slutsatser. Power (1999) påpekar således att det är viktigt att inte studera städer som uppdelade i mindre osammanhängande separata delar, utan att

---

121 De tidigare omnämnda »turn-around«projekten, dvs. storskaliga ombyggnationer, syftade just till att snabbt öka områdenas attraktivitet och locka till sig resursstarka hushåll. Forskningen visar samstämmigt att detta ej var en framgångsrik väg. Ekonomiskt blev det kostsamt med kraftigt höjda hyror och ökad omflyttning som följd. Socialt innebar det att »oönskade« hushåll »exporterades« till nästa område och etiskt medförde det bristande respekt för den enskildes hem och livssituation (se t.ex. Salonen 1997, Carlén & Cars 1990, Vidén et al 1990).

utmaningen ligger i att snarare se dessa delar i interaktion och konstant rörelse:

...not... a seamless web, but a complex, variegated, colourful pattern of many contrasting but linked parts. It is the variety, colour and movement that make cityareas attractive (ibid, sid. 389).

Detta betraktelsesätt ansluter i viss mån till en tendens i den europeiska storstadspolitiken, där staden alltmer betraktas ur ett helhetsperspektiv socialt, ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt med hela regioner som bas (se bl.a. Schulman 2000, Sandstedt 1999, sid. 80). Riktningen går enligt bl.a. Sandstedt mot en s.k. hållbar välfärd med nyckelbegrepp som »resurshushållning«, »kretsloppstänkande«, osv. (jfr även Matthies et al 2001). Medlen känns igen sedan tidigare: teknisk utveckling, ökad samsättning och strukturella förändringar under statlig ledning för att förändra samhället i positiv riktning. Här handlar det inte bara om bostadsområdet i en nära region, utan »huset, bostadsområdet och staden blir inte längre de enda enheterna att ta hänsyn till utan hela biosfären som sådan« (Sandstedt 1999, sid. 80).

En övergripande erfarenhet som redovisas bl. a i Byudvalget och av Power (1999) är att de statliga interventionerna i de utsatta bostadsområdena medfört att en negativ utveckling bromsats eller vänt i de områden som studerats. Resonemangen ovan visar dock att det finns åtskilliga nyanser och olika infallsvinklar i diskussionen kring att använda ett geografiskt avgränsat bostadsområde som bas för interventioner. Uppenbarligen finns det svårigheter i förhållande till de ambitioner som inriktas på att påverka grunderna till segregation, eller som betraktas utifrån en samhällsutveckling som talar för geografisk rörlighet. Samtidigt visar lokalt förankrade projekt (t.ex. självförvaltning kring boendet) på att ett lokalt fokus är nödvändigt för att åstadkomma förändringar i boendemiljön. Ett intressant fördjupningstema vore att följa effekterna av insatserna inte bara för att få kunskap om effekterna i förhållande till ambitionerna, utan även för att få syn på vilka problem de valda lösningarna rimligtvis kan tänkas lösa.

## Den gäckande grundbulten – målgruppens deltagande

Det demokratiska deltagandet och delaktigheten står allt starkare i fokus när det gäller 1990-talets statligt finansierade insatser i de utsatta bostadsområdena (se t.ex. Integrationsverket 2000).

Aldrig så ambitiösa satsningar på förnyelse kan inte lyckas med mindre än att de boende engageras och ges möjlighet att direkt styra inriktning och utformning (Alfredsson & Cars 1996, sid. 14).

Samma ståndpunkt framförs i en rad forskningsrapporter. En central förutsättning för att lyckas med bostadssocialt arbete är en reell involvering av de boende, menar exempelvis Vestergaard et al (1997). Skifter Andersen (1999) benämner de boendes delaktighet som en helt avgörande faktor för ett framgångsrikt förändringsarbete i ett bostadsområde. Detta återspeglas även i de centrala direktiv som styr de statliga satsningarna, genom att samtliga satsningar kräver en aktiv involvering av dem som insatsen riktas till. De boendes deltagande och inflytande i projekt och processer beskrivs här som både mål och medel.

Agger et al (2000) ser de boendes självklara och centrala roll i utvecklingen av bostadsområden dels som en effekt av negativa erfarenheter av tidigare utvecklingsprojekt då de boende ej medverkat, men också som en spegling av en ökad helhetsorientering och strävan efter »baeredyktighet« (jfr Schulman 2000, Sandstedt 1999). Boendedeltagandet är således inte bara nödvändigt som en metodisk finess, utan också för att skapa möjlighet att åstadkomma en högre grad av hållbarhet i utvecklingsarbetet. Agger et al (2000) menar att detta gäller på flera plan: på det professionella för att åstadkomma ett gemensamt engagemang och intresse som når förbi kortvariga projekt, men också på ett politiskt plan där medborgarnas deltagande är nödvändigt för en demokratisk utveckling. Trots att det inte generellt funnits en egentlig önskan om att ge medborgarna mer makt, menar författarna, så är det ändå ett erkännande att medge att utan medborgarnas inflytande väcks inte heller en känsla av delaktighet eller ansvar. Utan delaktighet som gör att de boende blir en naturlig del av, engagerar sig i eller »äger« utvecklingsarbetet, uppstår inte heller hållbara lösningar.

Boendemedverkan som strävan och utmaning medför dock att arbetet måste ses på längre sikt, eftersom det ses som en process som tar tid och som kräver nytänkande inte minst hos de offentliga institutionerna. Här kan de statliga satsningarna betraktas som möjliggörare och väggröjare, genom att tillämpa en konsekvent inriktning på ett »underifrånperspektiv« i anslutning till att medel beviljas:

Om lokal förankring och delaktighet betraktas som förutsättningar för att ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete ska kunna komma till stånd, kan därmed Blommansatsningen, tillsammans med Storstadssatsningen sägas ha bidragit till att skapa reella för-

utsättningar för en positiv utveckling i sju av landets storstadskommuner (Bazrafshan 2000, sid. 43).

I takt med att erfarenheter från olika former av boendedeltagande har ökat, har också forskarna i allt högre grad lyft fram och problematiserat frågan.

## En djungel av begrepp

Frågan är emellertid vad man kan vinna med deltagandet. Är det större rationalitet och kostnadseffektivitet (alltså ekonomivärden) eller är det personlig utveckling och medinflytande (alltså demokrativärden)? (Lundquist 1998, sid. 150).

Att de boendes engagemang är en komplex fråga, illustreras inte minst av mängden begrepp som används för att markera målgruppens eller brukarnas delaktighet. »Boende-«/ »brukarinflytande« (»-deltagande«, »-medverkan«, »-demokrati«) är exempel på vanliga begreppskombinationer när det gäller insatser i utsatta bostadsområden, liksom danska motsvarigheter »brukerindflydelse«, »borgerdeltagelse«, »borgerinddragelse«, etc. Detta står i intressant kontrast till begrepp som »social exkludering«, »marginalisering«, »residualisering«, m.m., som i den akademiska diskussionen återspeglar föreställningar om de boendes utsatta position och förutsättningar när det exempelvis gäller möjligheter till reellt medbestämmande och inflytande (se t.ex. Johansson & Khakee 2001, Edgren-Schori 2000). Varje specialområde eller professionellt sammanhang tycks dessutom ha en rad beteckningar som implicerar medverkan och deltagande ur olika perspektiv<sup>122</sup>.

Mängden begrepp antyder således att det ofta angivna begreppet »underifrånperspektiv« omfattar en komplex verklighet som tolkas olika beroende på avsikt, sammanhang, inriktning och uttolkarens organisatoriska tillhörighet. Begreppet är svårfångat och mångtydigt (jfr Franzén 2000, Wright Nielsen & Uggerhøj 1998). Tolkningsutrymmet är stort vilket tar sig uttryck i att ett ospecificerat begrepp som »underifrånperspektiv« sällan kopplas till uttalade definitioner, analyser eller strategier som anger hur det bör omvandlas från retorik till praktik i det enskilda fallet. Tolkningsutrymmet lämnar öppet för spekulationer, men även för möjligheter, klargörande problematisering och diskussioner.

---

122 Se även under avsnittet »Begrepp« sid. 20 ff. tidigare i framställningen.

...ikke saerlig praecist formuleret. Det var nok ogsaa en del af ppointen – at selvom borgerinddragelsen på en måde blev »dikteret« oppefra som et ufravigeligt vilkår, så måtte den lokale udformning af borgerdeltagelsen i sagens natur overlades til de lokale.. (Agger et al 2000, sid. 16).

Som en illustration till mångfalden presenterar Agger et al (2000, sid. 15 ff.) en rad begrepp som »mest hyppigt ses brugt, når de tales om borgerdeltagelse og demokrati i byfornyelsen och bypolitikken«:

- Borgerinddragelse
- Borgerdeltagelse
- Beboerdemokrati
- Borgerhøring
- Borgerinvolvering
- Borgerarbejdsgrupper
- Bydelsråd
- Borgerkontrol
- Brugerbestyrelser
- Borgermagt
- Borgermøder
- Borgerindflydelse
- Borgerpaneler

På motsvarande sätt illustrerar Wide och Gustafsson (2001, sid. 67)<sup>123</sup> »exempel på försök som syftar till brukarinflytande och brukarmedverkan«:

- Brukarråd, brukarinflytande, brukarmedverkan
- Självförvaltningsorgan
- Opolitisk nämnd
- Brukarkooperativ
- Pensionärsråd, handikappråd
- Ungdomsråd, ungdomsfullmäktige, ungdomsprojekt
- Brukarenkäter, brukarundersökningar, medborgarenkäter
- Klagomålshantering
- Lokala skolstyrelser, föräldrastyrelser, föräldraföreningar

Ambitioner att utreda och förklara begrepp i anslutning till konkreta projekt saknas dock inte. Jensen et al (2001) lyfter exempelvis fram och problematiserar begreppet brukarinflytande i anslutning till en vidareutveckling av Byudvalgets bostadssocial insatser i form av projekt kring partnerskap. Brukarinflytande definieras här som »at de, som berøres af en beslutning eller er brugere af en service, får indflydelse på beslutningsprocesser og udformning af servicetilbudet« (Jen-

---

123 Kunskapsöversikten Wide & Gustavsson (2001) *Lokal demokrati i förändring*.

sen et al 2001, sid. 13)<sup>124</sup>. Författarna påvisar dock att brukarinflytande därmed inte automatiskt innebär en hög grad av aktivitet, inblandning eller medbestämmande. Ett sätt att tolka inflytande utan att utmana de rådande förståelseramarna är att inflytande ges inom redan fast definierade ramar. Inflytandet kan då snarast betraktas som en del av en effektiv problemlösning (Jensen et al, 2001, sid. 13)<sup>125</sup>.

Liknande slutsatser diskuteras i kunskapsöversikten Lokala demokratiexperiment (Montin 1998). Montin utkristalliserar flera vanligt förekommande problemställningar kring brukarinflytande, där de första just är oklarheter kring definition och innebörd när det gäller skiljelinjen mellan deltagande och inflytande. Att delta innebär inte självklart att man därmed får inflytande, vilket blir tydligt i en konfliktsituation där övertygande argument ofta står sig slätt i förhållande till andra resurser, som brukarnas utbildning, sociala nätverk och kontakter, eller den aktuella verksamhetens normer, kultur, inställning bland ledning och personal, etc. Montin (liksom Jensen et al ovan) konstaterar att inflytandets omfattning och innehåll ofta är oklart i praktiken, liksom brukarrepresentanternas representativitet. Inte heller relationen mellan en direkt brukarmakt och en befintlig representativ demokrati är tydliggjord, utan lämnar många frågor obesvarade.

## Inflytande, makt och intresse motsättningar

Varje offentlig förvaltning som får medel via de stora statliga satsningarna måste således förhålla sig till begreppet underifrånperspektiv. En strategi som enligt utvärderingar är vanligt

---

124 Likartade definitioner återfinns hos Wide & Gustafsson 2001, jfr även Schéele 2001.

125 Dahlberg & Vedung (2001, sid. 43ff.) presenterar exempelvis här sex argument för brukarorientering i den offentliga sektorn:

- medborgarfostrande argumentet (genom brukarmedverkan fostra till goda medborgare)
- expressivistiska argumentet (brukaren förverkligar sig själv genom att delta)
- legitimitetsargumentet (förtroendet för verksamheten stärks om brukarna kommer till tals)
- effektivitetsorienterande argumentet (brukarorienteringen ses som medel för att nå ökad effektivitet när det gäller såväl mål som kostnader)
- maktutjämningsargumentet (maktobalansen mildras mellan det offentliga/ serviceproducenten och brukaren)
- servicenpassningsargumentet (medel för att förbättra den aktuella servicen)

förekommande, är som tidigare nämnts att inordna begreppet i redan befintliga verksamheter innanför de traditionella ramarna (jfr Jensen et al 2000, Åström 2000). En annan strategi är att skapa verksamheter vid sidan om de befintliga där demokratiarbetet förläggs. Den senare lösningen kan bidra såväl till fritt experimenterande med möjlighet att berika verksamhetsutveckling och nytänkande, som till utdefiniering och avståndstagande. Oavsett vilken lösning som prioriteras exponeras i satsningarna en rad återkommande dilemman och situationer där makt, inflytande och intressekonflikter blir tydliga (se t.ex. Mattsson 1996, Jacobson 1991), men också ett mindre antal exempel där dessa dilemman funnit en lösning (som i Alfredson & Cars 1996, Öresjö 1997). Faktum kvarstår dock enligt forskarna: om deltagarna, brukarna, de boende ska få tillgång till inflytande så måste någon annan avstå.

Each phase of democratic evolution has required a sacrifice of those within the democratic system in order to integrate those that threaten it from without (Power 1999, sid. 378).

Motstånd mot fördelning av makt tar sig många uttryck. Det kan exempelvis manifesteras via mer eller mindre sega och oegenskinliga strukturer, som dessutom tycks allt segare ju mindre inflytande målgruppen har. Salonen (1997) gör följande reflektion kring en fallstudie från ett »turn-around«-projekt:

Ytterst handlar denna fallstudie om makt. Makt att besluta över andra människors levnadsöden. Det är ingen tillfällighet att ombyggnaden riktas mot hushåll som till stora delar saknar inflytande. Ett så drastiskt projekt hade varit politiskt omöjligt gentemot en resursstark befolkning (ibid, sid. 158)<sup>126</sup>.

Salonen pekar på hur ett tydligt fält av intresse- och målkonflikter i den aktuella fallstudien fanns på flera nivåer, inte minst mellan »strikt företagsekonomiska värden och demokrativärden« (ibid., sid. 156). Här korsades således ett ovani-frånperspektiv med ett underifrånperspektiv, där de olika projektaktörerna främst bevakade egna intressen. Detta förstärktes dessutom av interna spänningar mellan lokala och centrala nivåer inom den egna organisationen, i detta fall socialtjänsten.

Inom den offentliga sfären kan såväl de politiska som de professionella revirkamperna ta sig tydliga uttryck. Och trots utta-

---

<sup>126</sup> Jfr Andersson (2001): »When will the high-income municipalities in Stockholm invest in rental housing for ordinary people?« (sid 8).



lade ambitioner har de boende sällan givits reell makt. Boendeinflytandet har i stället skett på tjänstemännens och politikernas villkor (Storstadskommittén 1998, Åström 2000). Med ökade krav på de boendes medverkan ökar emellertid även behovet av en utveckling av traditionella mönster. I den danska *Borgerdeltagelse og –inddragelse i byomdannelse* (Agger et al 2000) beskrivs en utveckling där en ökande grad av borgarinflytande utmanar det traditionella specialiserade förvaltningstänkandet, men också befrämjar en utveckling i riktning mot en bredare kompetens. En vanlig erfarenhet är att det uppstår en »krydspres« när lokala krav och förväntningar stöter samman med »... den politisk-administrative prioriterings- og koordineringsproces«:

Borgerinddragelse baseret på helhedsorientering og samarbejde udfordrer professionalisering og faglig ekspertise i retning af tvaer- eller »flerfaglighed« og generalistkompetencer (ibid., sid. 36–37).

Ett boendeinflytande som tas på allvar tycks emellertid inte bara utmana etablerade arbetsformer och traditionella maktstrukturer, utan även de skilda intressen som finns i gruppen självt. Tanken om boendeinflytande tycks implicit bygga på en föreställning om att de boende har samma intressen. Erfarenheten visar dock att detta långt ifrån är självklart. Liksom i andra bostadsområden finns det en stor variation i preferenser och intressen, vilket motsäger bilden av en enkel uttolkning av vad ett underifrånperspektiv är (Alfredsson & Cars 1996, 1997). En viktig fråga att ställa är således vem som inkluderas i tanken om brukarinflytande när det konkreta innehållet i projekten ska avgöras från ett underifrånperspektiv (Jensen et al 2001). Detta blir inte minst tydligt då ett underifrånperspektiv inte bara sägs omfatta de boende i ett område, utan även dem som har sin arbetsplats eller verksamhet där, lokala företagare och affärsinnehavare, lokala föreningar och nätverk av olika slag (Agger et al 2000).

Brukarinflytandet kan på olika sätt förstärka särintressen på bekostnad av allmänintresset. Det gäller både medborgare emellan och i relation till den representativa demokratin (Montin 1998, sid. 49).

Att de boende långt ifrån är en homogen grupp har exempelvis i Byudvalget blivit uppenbart när det handlat om konkreta prioriteringsdiskussioner kring verksamheter. När det t.ex. gällt diskussioner kring generella trivselskapande aktiviteter kontra speciella aktiviteter för utsatta grupper har intressekonflikter kommit upp till ytan och blivit tydligt framträdande. Starka

boendegrupper har då framhärdat i att prioritera satsningar på generella trivselskapande verksamheter, medan kommunala representanter har talat för riktade insatser för de mest utsatta i området (Skifter Andersen 1999, sid. 22)<sup>127</sup>.

Wright Nielsen och Uggerhøj (1998, sid. 8) pekar på risken för att de boende hamnar i en konkurrenssituation när det gäller att få tillgång till de medel som i detta fall Byudvalget bidrar med. Ju fler som engagerar sig, ju fler av de boende man lyckas mobilisera, desto fler tillfällen till intressemotsättningar och konflikter. Detta förstärks, enligt författarna, inte minst av de parallella ambitioner som präglade Byudvalget redan från början, när man samtidigt ville åstadkomma ett brett inriktat projekt för alla boende och en speciell satsning på de socialt mest utsatta. Detta aktualiserar vikten av att ha en beredskap när det exempelvis gäller konflikter, vilket får ses som en oundviklig del i ett utvecklingsarbete (Denvall & Lahti Edmark 1999).

Ett av de största problemen i Byudvalget har varit i de fall de boende inte varit med från starten, varken vid utarbetning av projektplanen, vid ansökningstillfället eller vid utformningen av innehållet (Skifter Andersen 1999, sid. 22. Jfr Franzén 2000). Detta har i flera fall inneburit att pengar blivit beviljade till projekt som i mötet med de boendes behov och önskemål senare fått revideras kraftigt. Resultatet har emellanåt tagit sig uttryck i besvikelse och konflikter mellan projektledare och boende. De boendes intresse av ett fortsatt deltagande har kraftigt minskat i dessa fall (jfr Denvall & Lahti Edmark 1999).

Ibland har en bristande kommunikation mellan nya och redan etablerade hyresgäststyrda verksamheter lett till att de boende känt sig förbigångna, vilket i sin tur medfört att de blivit passiva. Intressekonflikter har blivit tydliga.

### Vem engagerar sig?

En naturlig fråga att ställa sig i detta läge är: Vem är då »borgaren« eller »den boende«, vars gestalt tycks så gäckande? Vem är det som ska bidra med det eftertraktade underifrånperspektivet? Ett svar har redan givits, nämligen att det förutom de

---

127 I en enkätundersökning riktad till samtliga 97 beboerrådgivare som anställdes i Byudvalget (efter ett års verksamhet) ges en bild av vilka sammanlagt ca 700 aktiviteter riktad sig till (Uggerhøj 1997). Det talas om tre målgrupper: 1) alla boende, 2) mellangrupper (som bl.a. omfattar pensionärer, arbetslösa, bidragsberoende, osv) och 3) »særilige« eller utsatta grupper (t.ex. psykiskt sjuka, kriminella, ensamma och isolerade, »truede« familjer, barn och unga, missbrukare, flyktingar/invandrare).

boende i området handlar om lokala näringsidkare, personer som arbetar i stadsdelen, lokala föreningar och nätverk (Agger et al 2000). Forskningen visar emellertid entydigt att de som engagerar sig i projektverksamheter eller aktiviteter av olika slag i regel är en relativt lite grupp som består av de redan aktiva och resursstarka (jfr Vestergaard et al 1999, Denvall & Lahti Edmark 1999).

Ofte vil de private aktörer der hurtigst melder sig på banen i en ny samarbejdsrelation vaere erfarne bypolitiske aktörer, der repræsenterer forskellige mere eller mindre institutionaliserede interesser (Agger et al 2000).

I Byudvalget konstateras att samtidigt som den redan resursstarka gruppen engagerar sig, var de frivilliga organisationerna mindre involverade än förväntat och att ytterligt lite vikt hade lagts vid arbete med fackliga organisationer och det privata näringslivet från Byudvalgets sida (jfr Lagerholm & Larsson 2001). Författarna som citeras ovan menar att den stora utmaningen blir att engagera så många deltagare som möjligt för att inte förlora i djup och bredd. Att en relativt sett begränsad grupp är aktiva leder till en rad frågor som behandlas i litteraturen: Är det rätt grupp som nås? Är de aktiva representativa för de boende? Gynnas särintressen på bekostnad av allmänintresset? etc. Ett tydligt demokratiskt dilemma kan skönjas som kan kopplas till de grundläggande frågorna om hur syftet med insatsen ska tolkas.

Hvis boligområdet ikke fungerer som en social enhed hvilke interesser er det så beboerrepræsentanterne ska repræsentere? Er de i stand til at repræsentere en så differentieret gruppe af beboeres behov, som der er tale om i boligområderne? Eller bliver det i praksis de mest aktive og stærke grupper af beboeres interesser de tilværetager (Wright Nielsen & Uggerhøj 1998).

En intressant diskussion förs dock av Olsson et al (2000) kring frågan om alla måste vara med om ett projekt ska bedömas som framgångsrikt (jfr Olsson et al 1997). De menar att den aktiva gruppen visserligen är liten, men att även en aktivitet hos en liten grupp kan få stora effekter. Dessutom förefaller det finnas en legitimitet hos en betydligt större krets än så.

...det är också en risk att de direktdemokratiska kraven blir för höga och tar död på lovvärda initiativ. Oftast är det de intresserade som är de drivande. Att låta intresset, intresserade människor komma fram och delta kan ofta vara viktigare än att fundera över antalet människor och deras representativitet (Olsson et al 2000, sid. 103).

Vestergaard et al (1997) pekar dock på en överhängande risk att den aktiva gruppen överutnyttjas och slits ut, dels eftersom boendedeltagande är en långsam process som tar tid, dels då det är en liten grupp som engagerar sig och som dessutom ofta redan innan projektsatsningarna var aktiva. Här, menar författarna, riskeras en nedslitning som kan få negativa konsekvenser för kontinuiteten och därmed också förankringen och samarbetet.

Den fråga som fortlöpande dryftas i forskningsrapporterna är just svårigheten att involvera alla boendegrupper i satsningarnas aktiviteter. Att nå de redan aktiva är inte svårt, en större utmaning är att nå de »svaga« eller mest utsatta grupperna. Men vems ansvar är det? I Danmark har de senaste 10 årens forskning visat att de mest utsatta grupperna tämligen snabbt försvinner från aktiviteterna, som i stället övertas av de mer välfungerande i området. de Palo & Uggerhøj (1995) menar att verksamheterna riskerar att få karaktär av »de velfungerandes tilbud til de velfungerende«, vilket på ett olyckligt sätt kan bidra till en ytterligare marginalisering av de utsatta grupperna (ibid, sid 63)<sup>128</sup>. De svenska erfarenheterna är likartade.

En utveckling där insatserna i själva verket förstärker en utstötningsprocess för de mest utsatta grupperna går stick i stäv med insatsernas intentioner. Redan i analysen av vilka ansökningar som kommit in för tilldelning av medel via Byudvalget diskuterades dock tendenser och svårigheter, som visade sig bestå genom programtiden, när det gällde utsatta gruppers möjlighet att få del av medlen (de Palo & Uggerhøj 1995). Uggerhøj (1997) ställer sig frågan om inte ansvaret för mobilisering och aktiviteter av de utsatta grupperna i högre grad borde ligga på kommunen och ifrågasätter om bostadsområdet »...kan og bør have et så stort ansvar i integreringen av saerlige grupper og i lösningen af sociale problemer, som initiativerne lægger op til« (Uggerhøj 1997, sid. 7). Han menar att det tycks orimligt att överlämna lösningen av sociala problem till »almindelige mennesker i almindelige boligområder«. Uggerhøj menar att det är orimligt att begära att de s.k. resurstarka i området skulle syssla med ett professionellt socialt arbete, eller att de s.k. resurssvaga skulle låta sig behandlas av grannar som inte har mer än allmänna kunskaper om psykisk sjukdom, missbruk eller andra social problem (Uggerhøj 1997, sid. 7).

---

128 Jfr Henning i Lahti Edmark (1998:9) respektive Denvall et al (1997) om myndigheternas ansvar för de mest utsatta grupperna i bostadsområdet.

## Insatserna

Erfarenheterna från Byudvalget bekräftar att de flesta sociala insatser som ägt rum har riktat sig generellt till de boende i området. Det primära målet för verksamheterna har som tidigare nämnts varit den generella trivseln i området, vilket överskuggat lösningar av sociala problem. Att verksamheterna i hög utsträckning riktat sig mot den breda »resursstarka« gruppen av boende, innebär att riktade aktiviteter för integration av socialt utsatta grupper inte haft den omfattning som avsågs i projektet Uggerhøj (1997). Mellangrupperna, »en potentiell aktiv grupp i boliområdet«, har endast marginellt blivit föremål för verksamheter.

Det generelle intryk er at det »bedste« resultat opnås hvis der både arbejdes med en bred og en målrettet indsats således at der etableres aktiviteter for »alle« beboere og mere specifikke aktiviteter for bestemte målgrupper (Vestergaard et al 1997).

En blandning av generella och specifikt inriktade insatser förordas. Verksamheterna visar innehållsmässigt prov på stor bredd som tyder på idérikedom och experimentlusta, eller med Uggerhöjs ord: »..der försøges i ordets bedste forstand«. Riktade insatser för vissa grupper visar sig dock gett gott resultat. Insatserna bland unga har exempelvis i väsentlig grad bidragit till en minskning av kriminalitet och »haerverk« (ung vandalisering). Samma erfarenhet redovisar bland annat Rasmussen et al (2001). De insatser som ägt rum och framgångsrikt genomförts för invandrargrupper har emellertid mest stärkt den interna invandrargruppens aktiviteter och nätverk och mera sällan inriktats på att öka integrationen i området eller samhället<sup>129</sup>. Ett resonemang förs kring balansgången mellan att grupperna faller bort och överges i alltför generellt riktade aktiviteter respektive ytterligare stigmatiseras genom att specifikt uppmärksammas.

I studiet av forskningslitteraturen är det intressant att se hur en övergripande diskussion om demokrati, delaktighet

---

129 Skifter Andersen, H (1999). Byudvalgets indsats 1993–1998. *Sammenfattende evaluering*. Ett liknande resonemang förs av Alsmark et al 1998, som menar att risken med så kända träffpunkter är att de leder till assimilering och inte integration. Samvaron på träffpunkterna riskerar att leda till etnifiering, vilket riskerar att leda till ytterligare marginalisering. Träffpunkterna bryter visserligen anonymitet och isolering i ett kort perspektiv, men frågan är vad som händer i ett längre perspektiv (Alsmark et al 1998).

och representativitet på ett teoretiskt plan många gånger lyfter diskussionen i de empiriskt inriktade texterna. Exempelvis används Montins (1998)<sup>130</sup> forskningsöversikt återkommande som problematiserande referensram för att nyansera diskussionen kring demokratiexperiment i olika form. Interventionerna i utsatta bostadsområden erbjuder en rik arsenal av exempel, som ofta ställer demokratiska dilemman på sin spets i en praktisk kontext.

Tydligt är dock att det finns ett problemformuleringsprivilegium på det lokala planet inom kommunen och att den omtalade boendedialogen kommer först in i ett senare skede och då på myndigheternas villkor (jfr Åström 2000).

De praktiska exemplen på lokala demokratiska experiment kan knytas till en aktuell demokratisk debatt, som berör hela samhällsutvecklingen och inte minst mötet mellan representativ demokrati och direktdemokrati. I de insatser som görs i utsatta bostadsområden blir dessa demokratiska ansatser tydliggjorda i det att de utmanas och prövas i en direkt praktik. Engberg et al (2000) konstaterar att:

Udviklingen af alliancer mellem kommuner og aktører i lokalområdet eksponerer spændningen mellem repræsentative og deltagerdemokratiske principper for organisering af forholdet mellem det offentlige og borgerne (ibid, sid. 31).

Sammanfattningsvis tycks det ske en successivt ökad problematisering och diskussion kring vad begrepp som underifrånperspektiv och boendeinflytande innebär i olika sammanhang. Från en tämligen onyanserad hyllning av ett deltagarinflytande förs nu diskussioner som lyfter fram såväl dilemman som möjligheter kring denna gäckande grundbult. Denna diskussion aktualiserar viktiga frågeställningar inte minst kring makt och ansvar och bidrar med konkreta exempel på variationer i de pågående verksamheterna. En successivt ökande erfarenhets-

---

130 Se t.ex. Montins *Lokala demokratiexperiment* (SOU 1998:155), som i en kritiskt granskande kunskapsöversikt studerar olika typer av lokala demokratiprojekt och experiment på kommunal och lokal nivå, t.ex. medborgarpaneler, kollektivt brukarinflytande, osv. För vidare orientering och fördjupning rekommenderas även utgåvor från respektive lands demokratiutredningar (som SOU 1999:77, 1999:113, 2000:1, osv.), liksom sökningar via universitetsbibliotekens databaser. Inte minst inom de statsvetenskapliga institutionerna återfinns litteratur kring demokratins skiftningar (se t.ex. Dahlberg & Vedung 2000, Khakee & Johansson 2001). Se även exempelvis Katja Ketolas (2000) studie av samhällsplanering med medborgarmedverkan.

bank kan väl förvaltnad bidra till att öka förutsättningarna för mer realistiska strategier kring mångdimensionella frågor som boendeinflytande.

I takt med att erfarenheter från olika former av boendedeltagande har ökat, har också forskarna i allt högre grad lyft fram och problematiserat frågan. Det vi ser är troligtvis bara början på en fördjupande och klargörande diskussion.

## Traditionens kraft

En av de frågor som återkommande ställs i forskningslitteraturen är om nytänkande och gränsöverskridande metodutveckling kan frodas inom traditionella och etablerade organisationer. Svaren varierar, men det upprepas allt oftare att organisationen som sådan behöver studeras (se t.ex. Andersson 2001, Åström 2000).

Frågan om traditionens kraft eller betydelse växer sig allt starkare i forskningstexterna under 1990-talet i takt med utvidgade ambitioner när det gäller nytänkande kring insatser i utsatta bostadsområden. En intresseförskjutning som skett från att något sker till hur det sker, utmanar alltmer de offentliga organisationernas sätt att lösa sin uppgift (se t.ex. Denvall et al 1997). Ambitioner om nytänkande och metodutveckling förväntas öppna vägar för och bidra till ett experimenterande både när det gäller form, innehåll och kontakter, något som anses komma såväl den enskilde som organisationen till godo. Kravet att gjorda erfarenheter ska införlivas i den ordinarie verksamheten ställs dessutom i vissa fall som uttalat villkor för fortsatta bidrag (se t.ex. Storstadssatsningen). De nya erfarenheterna förväntas dock berika den befintliga verksamheten och leva vidare i ett mera långsiktigt arbete inom gängse struktur.

De ovan skissade ambitionerna ställer den kommunala verksamheten inför en rad utmaningar som sällan diskuteras annat än som brister i projektutfallet då verksamheterna utvärderas. En aspekt är att kommunens förvaltningar förväntas anlägga ett helhetsperspektiv när det gäller synen på området. Detta innebär inte bara en fortlöpande utveckling av samverkan med lokala parter som aktiva medborgare och frivilliga organisationer, utan också samverkan inom och mellan olika myndigheter och offentliga förvaltningar. Ett förutsättningslöst och flerdimensionellt sätt att arbeta skiljer sig avsevärt från traditionell förvaltningskultur, med tydliga hierarkier, utredningsrutiner och (inte minst) beslutsprocedurer. Kommunens tjänstemän förväntas således genom förändrade uppdrag och direktiv tillägna sig nya samverkansrutiner, ett nytt helhetsorienterat tanke sätt och utifrån detta förmåga att förändra och utveckla tidi-

gare etablerade arbetsrutiner samtidigt som de finns kvar i den befintliga organisationen (se t.ex. Olsson et al 2000, Engberg et al 2000, Allen & Cars 2001).

### Retorik, tolkningsprivilegium och tankemönster

Uppgiften att omvandla den politiska retoriken till praktiskt genomförande förläggs således till de kommunala institutionerna i de kommuner där de utsatta bostadsområdena är belägna. Ett nära samarbete förutsätts mellan de centrala nivåerna där riktlinjerna läggs fast och de lokala där själva genomförandet ska ske. En enkätundersökning bland deltagande kommuner i den svenska Storstadssatsningen visar exempel på svårigheter i detta samarbete. Här har staten fastlagt styrande nationella mål, men också stått för en viss detaljstyrning som förändrats och utvecklats under planeringsprocessen. Därmed har problemformuleringsprivilegiet och tolkningsföreträdet behållits på en central nivå (Åström 2000, Salonen 2001). Detta har enligt Åström bidragit till att kommunerna intagit en avvaktande hållning: »Ansvar utan makt leder till osäkerhet och därmed sannolikt till viss försiktighet« (Åström 2000, sid. 78).

Alsmark et al (1998) påpekar att redan i direktiven till de statliga satsningarna begränsas möjligheterna till nytänkande genom att samarbets- och arbetsformer förutsätts ske inom ramen för en traditionell kommunal organisationsmodell. Grundläggande ideologiska värderingar, tankesätt och arbetsformer dominerar och upprepas utan att bli föremål för diskussion eller problematisering. Ofta hamnar man i redan »uppkörda spår«. Allen och Cars (2001) ser de professionella rollerna som bundna till specifika uppgifter, vilket innebär att olika yrkesgrupper har en tendens att tolka situationer snävt utifrån det egna perspektivet. Risker är därmed stor att »multidimensionella« frågor löses med traditionella »singeldimensionella« lösningar (ibid, sid. 4).

De successivt utvidgade riktlinjerna har dock skapat ett stort tolkningsutrymme på lokal nivå, vilket medfört att ett brett spektrum av kommunala prioriteringar kan »finna stöd i regeringens övergripande mål« (Bazrafshan 2000, sid. 161, jfr även Andersson 2001). Verksamheterna kan på detta sätt i regel utan större svårighet anpassas till rådande honnörsordskonjunktur (jfr Denvall & Lahti Edmark 1999). Eftersom problemformuleringsprivilegiet på det lokala planet förläggs till de kommunala verksamheterna, kommer den omtalade boendedialogen först in i ett senare skede. Det har visat sig att dialogen främst sker på tjänstemännens villkor, eftersom de bjuder in och därmed kan styra spelreglerna (Åström 2000, sid. 79, Storstadskom-



mittén 1998). Alsmark et al (1998) menar att en paradox i de ursprungliga direktiven kommit att formas som ett kommunalt dilemma, nämligen valet mellan 1) att uppmuntra alternativ verksamhet formad ur ett gräsrotsperspektiv och 2) att ha ett långsiktigt mål där verksamheten ska införlivas med den ordinarie verksamheten. Det senare målet tenderar enligt Alsmark att bli det rådande (jfr Bazrafshan, Engberg et al 2000).

Ovanstående dilemma inbegriper även en maktdimension, inte minst i det reella arbetet (vem som bestämmer över dagordning och resurser), men också i själva de tankemönster som styr arbetet. Ketola (2000) menar att det är viktigt att uppmärksamma maktrelationer som dels verkar genom fördelning (ekonomisk, fysisk), dels genom förgivettagna tankemodeller och handlingsmönster. Ett praktiskt uttryck kan vara att boende inte involveras i en planeringsprocess förrän ansökan blivit godkänd, inom snäva tidsramar, i begränsad omfattning, etc. (ibid, sid. 121 ff.)<sup>131</sup>. Hindren är ofta dolda och informella och därmed inte enkla att få syn på. För att påverka etablerade tanke- och handlingsmönster och för att överbrygga olikheten i maktrelationen krävs det en vilja till förändring och tillit till den nya formen som överskuggar »den risk det innebär att ändra maktrelationer«<sup>132</sup>.

...även om retoriken är den rätta och det finns en medvetenhet om betydelsen av de begrepp som används krävs det en stor ansträngning för att i praktiken ändra på tankemodeller... (Ketola 2000, sid. 128).

Tankemönster som är förgivettagna och starkt styrande, redovisas sällan på grund av sin självklarhet. Om det ska finnas möjligheter att bryta dessa tanke- och handlingsmönster krävs dock reflektioner kring mönstrets karaktär (jfr Khakee

---

131 Jfr Skifter Andersen (1999, sid. 22) beskriver i den sammanfattande utvärderingen detta sena inträde som ett huvudproblem när det gäller att engagera de boende.

132 Engberg et al (2000) beskriver hur tillit är avgörande för om allianser i gränsöverskridande projekt ska bli hållbara. »Tillid kan beskrivas som en form for social kapital: jo mere tillid (*social kapital*), der eksisterer og udvikles i et kvarters netvaerk, desto lettere vil det vaere at skabe allianser omkring mulige projekter«. Författarna (inspirerade av Ferguson 1999) använder sig av en s.k. »tillitsstege« för att illustrera graden av tillit samt innehåll och uppgifter på olika nivåer (ibid, sid. 27).

&Johansson 2001)<sup>133</sup>. Detta bekräftas av Åström (2000), som menar att i och med den stora betoningen på boendemedverkan i kommunens utvecklingsarbete »påverkas även maktrelationerna i det lokala arbetet« (ibid, sid. 16). De kommunala organiseringen av arbetet behöver därmed studeras närmare. Roger Andersson (2001) menar att detta är en av de fundamentala ingredienserna om man vill åstadkomma en verklig förändring. De inre relationerna i befintliga organisationer måste studeras på allvar, inte minst eftersom de i dagsläget utgör ett hinder för utvecklingen. Franzén (2000) menar att detta tar sig tydliga uttryck i det lokala arbetet, att »de invanda arbetsrutinerna begränsar fantasi och flexibilitet«. Detta har i flera fall fått till följd att:

den enskildes behov tolkades i praktiken som *de behov myndighetens företrädare bedömer att den enskilde har*. Och till de behoven fanns ett antal möjliga, beprövade åtgärder (metoder) (Franzén 2000, sid. 30).

Salonen (2001) menar också att ett invariant sätt att hantera situationer begränsar tänkandet och låser »gamla« ofta individbaserade lösningar till »nya« problem<sup>134</sup>. För att få till stånd ett nytänkande krävs enligt Salonen en »formidabel demokraticheck«. Befintliga studier om den aktuella samhällssituationen speglar, enligt författaren, två underliggande synsätt, samhällsförvaltarperspektivet eller samhällsbyggarperspektivet. Det förstnämnda utgår ifrån att samhället i princip är färdigbyggt, men att det finns ett antal restproblem att hantera. Studier med samhällsbyggande perspektiv menar däremot att de omvälvande förändringar som sker i samhället kräver ett genomgripande nytänkande när det gäller lösningar på nuvarande problem och att »humankapitalet« måste ges ett reellt utrymme eftersom det är det viktigaste och mest oförlösta kapital vi har<sup>135</sup>.

---

133 Jfr Khakee & Johanssons diskussion i kapitlet »Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden« där de behandlar frågan om social exkludering. De menar att en nyanserad syn på exkludering är att se den orsakad »både av strukturell oförmåga och aktörers *ovilja* att integrera« (ibid, sid. 89).

134 Jfr »garbage can«-teorin där ett antal befintliga lösningar söker sina problem.

135 Salonen presenterar ett alternativ i form av en rådslagsmodell som »syftar till att skapa en ny arena för medborgares aktiviteter mellan den traditionella lönearbetsmodellen och den civila sfären« (Salonen 2001, sid. 140). Han menar att denna modell skulle kunna bidra till vitalisering av det politiska livet på såväl lokal som övergripande nivå.

Ketola (2000) konstaterar att oavsett ambitioner så finns det en tendens att premiera det traditionella sättet att arbeta. Verksamhetens genomslagskraft speglar vilket perspektiv som är förankrat eller som, med Ketolas terminologi, har en stark eller svag »institutionella bas«. I en jämförelse mellan verksamheter präglad av ett traditionellt »ovanifrånperspektiv« och dito processinriktat »underifrånperspektiv«<sup>136</sup>, finner Ketola att det förstnämnda har den ojämförligt starkaste och dominerande positionen:

Den processinriktade och lokalt baserade projektet Nya Navestad verkar ha haft en svagare institutionell bas i organisationen kring utvecklingsarbetet än den expertstyrda och analytiskt rationella Ringdansprojektet (Ketola 2000, sid. 128).

Samma erfarenhet återkommer i en rad projekt, där skillnaden mellan den nya verksamheten och den traditionella kärnverksamheten ibland betraktas som en krock mellan olika kulturer med skilda strukturer, ideologier, metoder och förhållningssätt (se t.ex. Ytterstadssatsningen, Denvall & Lahti Edmark 1999, Franzén 2000). Detta förhindrar dock inte att en sjudande projektverksamhet ägt rum i de områden där medel tillatts. Risken, menar exempelvis Åström (2000), är dock att arbetet med demokrati och delaktighet ses som en verksamhet vid sidan om den reguljära utan att påverka den, ett ansvarsområde som förläggs utanför kärnverksamheten:

...medborgarnas engagemang i lokalt utvecklingsarbete kan komma att uppfattas som en motkraft till kommunernas verksamhet (ibid, sid. 80).

Lars Enberg et al (2000, sid. 31) beskriver på likartat sätt hur Kvarterlöstprocessen uppfattats som extern av de berörda förvaltningarna, men också att detta befrämjat samarbete utåt och bidragit till en granskning av den egna organisationen.

Med tanke på de ursprungliga ambitionerna kan det ses som anmärkningsvärt att samarbete mellan de traditionella kärnverksamheterna och de nya programområdena emellanåt lyst med sin frånvaro, eller varit präglad av misstänksamhet (Billing et al 2000, Denvall & Lahti Edmark 1999). Kommunikationssvårigheterna kan kopplas till faktorer som olika definitio-

---

136 Projektet som drivs med underifrånperspektiv beskrivs här som ett processinriktat arbete som bygger på tidigare erfarenheter, lokalt informellt partnerskap, länkar mellan olika relationsnätverk och liten budget. Den politiska ledningsgruppen hade en tillbakadragen roll, projektet saknade en »stödjande hård infrastruktur«.

ner på mål och målgrupp, olika regelsystem, omorganisationer, tidsbrist, m.m., men också till interna intressekonflikter (jfr Hosseini-Kaladjahi 1998). Som en intressant kontrast ses beskrivningar där samarbetet lyfts och utvecklats p.g.a. intresserade samverkanspartners:

Bostadsbolagen visade ett stort intresse för samverkansarbete i de bostadsområden som omfattades av Blommansatsningen. Intressant i sammanhanget är utvecklingen från en tidigare fysisk/miljöinriktad samverkan till ett växande intresse för samarbete kring bostadsområdets utveckling i allmänhet och sociala frågor i synnerhet (Bazrafshan 2000, sid. 32).

Kommunens inställning tycks således vara avgörande, både när det gäller beredskapen att skapa nya ramar för ett experimentellt utvecklande arbete, men också om det funnits ett intresse för att tänja på och överskrida de traditionella förvaltningsgränserna. I de danska exemplen har man även funnit skillnader beroende på viktiga offentliga nyckelpersoners agerande:

Den prestige og markering af betydningsfuldhed en borgmesters, rådmands, forvaltningschefs eller et kommunalbestyrelsesmedlems tilstædevaerelse i nogle af samarbejdsforaene har, ser ud til at have en positiv afsmittende effekt på det efterfølgende samarbejde (Vestergaard et al 1997, sid. 33).

En annan viktig faktor som haft en stor påverkan på möjligheten till nytänkande och metodutveckling har varit i vilken utsträckning kommunen varit beredd att granska sin egen organisation i förhållande till satsningen, (jfr Cars 1996 om motsvarande utveckling inom bostadsbolag). Engberg et al (2000) menar att samarbetet över de traditionella gränserna i Kvarterlöft har, inte minst genom den utökade kontakten och samarbetet med externa parter, medverkat till att kommunerna börjat diskutera, omvärdera och utveckla sina egna rutiner i riktning mot större helhetsorientering och tvärfackligt samarbete. I det danska Byudvalget har man konstaterat att i de kommuner där insatserna lett till att hela kommunen börjat tänka och agera mer områdesbaserat än förvaltningsbaserat har en tydlig positiv utveckling i arbetsmetodik ägt rum, vilket i sin tur gynnat områdesarbetet (Skifter Andersen 1999). I områden där detta inte ägt rum, har det ofta stupat på bristande samarbete på olika nivåer. Wright Nielsen & Uggerhøj (1998) påpekar att det ibland dock inte är så enkelt som att avdelningar, ledare och medarbetare inte har lust att samarbeta. I stället finns en diskussion och ett uttalat tvivel kring i vilken grad det är rimligt,

förnuftigt och väsentligt att prioritera samarbetet med lokalområdet. Ställningstagandet påverkar inställningen till upprättande av nya strukturer och arbetsredskap som är tänkta att bereda plats för ett sådant samarbete och därtill knutna uppgifter (Wright Nielsen & Uggerhøj 1998). Här är det således själva nyttan eller meningen med områdesinriktning som ifrågasätts, dock utan att alternativet klagas.

## Återbruk

En återkommande erfarenhet bland forskarna är således att satsningarnas projektverksamhet utmanar den traditionella kommunala förvaltningspraxisen. De offentliga förvaltningarna tenderar då att motarbeta »det element av risktagning som finns i försöksverksamheterna och främjar mer defensiva strategier« (Engberg et al 2000). Att lämna invanda rutiner och traditionella arbetssätt och i stället utveckla nya arbetsformer tillsammans med de berörda målgrupperna, innebär en utmaning att släppa experttänkande, makt och reviranspråk, vilket trots goda ambitioner inte så lätt låter sig göras. Detta försvåras ytterligare i de lägen då kravet på nytänkande och lokal förankring uppfattas som en indirekt kritik eller hot mot den befintliga organisationens arbetssätt och traditioner (Bazrafshan 2000, Denvall & Lahti Edmark 1999).

Det är inte ovanligt att nyskapade horisontella samarbetsrelationer kommer i konflikt med traditionella vertikala auktoritetsrelationer, med andra ord då samarbetet kräver ett och chefen ett annat (Engberg et al 2000). Detta har som tidigare nämnts i flera fall bidragit till att kommunerna trots de nationella målen hållit sig till »säkra« satsningar som man redan har erfarenhet av (Åström 2000). Det är således inte ovanligt att projekt som nu ingår i en programsatsning har startat långt tidigare i ett annat sammanhang, men senare omdefinierats eller snarare indefinierats i den nya satsningen. I andra fall har vissa delar av verksamheten betonats för att bättre matcha målen (jfr Gerholms problematisering av dessa gränsdragningar i Gerholm, 1985).

...i många fall har en stor del av projekten antingen redan varit i drift, blivit ett utvecklingsarbete av redan tidigare påbörjade projekt eller framtagits av kommunala förvaltningar utan brukarinflytande<sup>137</sup> (Bazrafshan 2000, sid. 162).

---

137 Ändå lokalt förankrade i så måtto att man har försökt att nå de mest behövande grupperna med invandrarbakgrund, exempelvis barn till arbetslösa, långtidssjukskrivna arbetslösa och isolerade arbetslösa kvinnor.

Det ser alltså ut att finnas en risk att storstadsarbetet, och därmed väsentliga delar av storstadspolitiken, håller på att etableras som ytterligare en del i en mer eller mindre *permanent projektverksamhet* som äger rum i kommunerna sedan många år tillbaka (Åström 2000, sid. 78).

Kravet på metodutveckling i kombination med syftet att permanenta insatserna och göra dem till en del i den ordinarie verksamheten, leder påtagligt ofta till att kommunen väljer bort en ny kostsam projektorganisation, och därmed ev. möjligheten till metodutveckling, och använder befintlig organisation (Bazrafshan 2000, Åström 2000). Detta »återbruk« av befintliga projekt underlättas av att satsningarnas centrala mål ofta är tämligen ospecifika och öppna för vida tolkningar, på gott och ont (Franzén 2000, Denvall & Lahti Edmark 1999). Kommunens återanvändning av projekt kan således ur en kommunal synvinkel betraktas som en rationell hantering av en potentiellt besvärlig situation. Genom att satsa på en befintlig projektorganisation och befintliga resurser sparas både tid och pengar. Dessutom ökas möjligheten att påvisa någon form av utfall, något som efterfrågas av de bidragsgivande myndigheterna. Konceptet kan på så sätt även användas för att få tillgång till nya statliga medel eller anpassas till förändrade förutsättningar under pågående satsningar (som förändrad politisk majoritet). På detta sätt stärks det bestående (jfr Sandstedt 1999).

Beroende på vilket perspektiv man väljer kan man betrakta detta antingen som något övervägande positivt eller som något övervägande negativt. En välvillig tolkning är att se projekten (i de fall de har beröringspunkter) som del i en långsiktig kedja där man tar tillvara gjorda erfarenheter och bygger vidare på det man har (jfr Öresjö)<sup>138</sup>. En mindre välvillig tolkning är att de satsade medlen används på helt felaktigt sätt, att kommunerna i fallen ovan använt statliga medel som kompensation för en sviktande kommunal ekonomi, utan att egentliga förutsättningar för eller ambitioner om nytänkande finns med i planerna. Här ses ett oreflekterat upprepanande av »gamla« lösningar som ett hinder för verkligt nytänkande eller metodutveckling, en risk som dessutom ökar under tidspress. Om således en effektivisering av förvaltningsorganisationen blir av överordnad betydelse så faller lätt områdesorienteringen bort (Altern red. 1996).

---

138 Öresjö (1996, 1997) pratar om »pärlbandsprojekt« som en rad projekt som bygger vidare på och tar vara på tidigare projekts erfarenheter. Motsatsen benämner Öresjö »spjutspetsprojekt«, som är ett enstaka projekt som efter projekttiden endast lämnar ett kraterhål efter sig.

En rad forskare har således granskat och utsatt satsningarnas form och innehåll för kritik och ifrågasättande. I förhållande till de ursprungliga intentionerna betonas främst att:

- inga nya analyser gjorts när det gäller problem eller strategier (t.ex. när det gäller tillvaratagande av erfarenheter).
- inget nytänkande skett när det gällt metoder, det har tenderat att bli gamla lösningar på nya problem.
- brister i ett reellt underifrånperspektiv eller brukarinflytande, inflytandet blir på tjänstemännens villkor.
- inga egentliga effekter på de grundläggande problemen.

Den stora förloraren enligt de erfarenheter som redovisats är målgruppen och dess deltagande. Orsaken till detta beskrivs i skiftande ordalag beroende på forskarperspektiv. Återkommande är dock kontrasten mellan de höga ambitioner som redovisas i centrala dokument och de förändringar som varit möjliga att åstadkomma på lokal nivå.

Att åstadkomma nytänkande och metodutveckling inom traditionsrika och etablerade organisationer tycks vara förknippat med betydande utmaningar och svårigheter på flera nivåer. Det möte som sker när legitimerade förvaltande traditioner bryts mot experimentellt sökande kan ses som ett kulturmöte där värdet av olika perspektiv prövas i ett konkret sammanhang. Uppenbarligen står retoriken emellanåt i direkt kontrast till den verksamhet som kommer till stånd i bostadsområdet. Flera forskare (Salonen 2001, Denvall et al 1997, Andersson 2001) menar att det är hög tid att rikta fokus mot de förutsättningar, relationer och former som finns i den kommunala organisationen. Att rikta ljuset mot de organisationer som är utvalda att implementera de statliga satsningarna ger säkerligen en mer realistisk bild av vad som är möjligt att förvänta sig. Att vara gränsöverskridare inom de befintliga verksamheterna tycks vara bemängt med stora svårigheter.

## Tidsfaktorn

En faktor som återkommer i skiftande skepnad men som alltid tycks benämnas och finnas närvarande är TID. I citatet nedan kallas den för en banal men grundläggande faktor. Tid att analysera, klarlägga och diskutera orsak och verkan. Tid för dialog, förankring, kommunikation. Tid att reflektera över om, hur och var de lokala insatserna kommer in och hur de på bästa sätt bör utformas. Tid att ta vara på tidigare gjorda erfarenheter. Tid att planera och genomföra ett förändringsarbete, skapa samarbetsformer och delaktighet. Tid att förankra.

Det er i en vis forstand banalt, at demokratiske og sociale forandningsprocesser tager (lang) tid. Det er bare ikke altid det bliver taget alvorligt i byfornyelsesprogrammer, der generelt er udformet som projekter med både begrænsede ressourcer og begrænset tid til rådighed. Både politikere og embedsmaend har ofte en stærk tislkyndelse til at skubbe farten op, fordi de bliver målt på deres kortsigtede resultater. Men dels kan det ikke altid lade sig gøre at producere resultater hurtigt, dels er der risiko for at borgerinddragelsen bliver taber, hvis farten sættes i vejret, og projekterne overhaler borgerne med færdige løsninger (Agger et al 2000, sid. 8–9).

De farhågor eller erfarenheter som lyfts fram i detta citat, kan exemplifieras i mängder av skrifter. Om det finns någonting som genomgående beskrivs som en konstant bristvara, så tycks det vara just – tid. När väl de statliga satsningarna beslutats tycks det som om ett förändringsarbete som förväntas påverka grundläggande orsaker och dessutom grundas i ett underifrånperspektiv ska genomföras på kortast möjliga tid på en lokal nivå. Detta tycks vara ambitioner med inbyggda paradoxer och kan ställas i kontrast till forskning som påpekar förändringsarbetets långsamhet, inte minst när det gäller deltagardemokratiska arbetsmetoder, motivationsarbete, förankring, påverkan av synsätt och djupt rotade mönster, attityder, osv. Ketolas (2000) studie av så kallad »kommunikativ planeringspraktik«<sup>139</sup> kan ses som ett exempel. Ketola menar att för att en reell dialog ska kunna äga rum är det viktigt att vara medveten om att detta är »..en tidskrävande process«, inte minst om det funnits »ett tillitsgap någonsans i kedjan« (ibid, sid. 125). Detta blir inte minst tydligt om det är stor skillnad mellan retorik och praktik, vilket ytterligare fördröjer processen.

Frågetecknen reses således kring hur denna ekvation ska kunna gå ihop. Litteraturen ger rika exempel på hur förankring underordnas behovet av påvisbara resultat och hur detta medför att flera av de förväntningar som ställs från central nivå knappast är tids- och resursmässigt realistiska i förhållande till de problem som förutses lösas (jfr Bazrafshan 2000).

När kommunen utsätts för tidspress är risken således stor att

- kommunen gör som den brukar. Kort om tid och bråttom

---

139 »Kommunikativ planeringspraktik« bygger på en direkt dialog med medborgarna och ses som en del av en processinriktad planering. Se vidare Ketola 2000, sid. 20 ff. samt Ketolas referenser. För ytterligare fördjupning se exempelvis Khakee 1999.



är uppenbarligen ingen bra förutsättning om man vill finna nya arbetsformer utanför de vanliga rutinerna. Det tar tid att skapa nya rutiner. Om snabba resultat förväntas tycks återanvändningen av befintliga verksamheter öka. Med det gamla sättet att arbeta har man en viss facit och vet ungefär vad verksamheten kan förväntas leda till.

- man löser kravet på att den nya verksamheten ska ingå i den ordinarie verksamheten genom att göra den lik den nuvarande verksamheten.
- man offrar de mest tidskrävande delarna av arbetet, som upparbetning av nya former och metoder för deltagarmedverkan eller underifrånperspektiv.

Tiden det tagit från beslutet om tilldelning av medel till den punkt när pengarna så att säga börjar arbeta på lokal nivå har i de flesta fall underskattats eller helt enkelt inte uppmärksammats. Detta har enligt bland annat Skifter Andersen (1999) i hög grad påverkat projekten. Insatsens tidsbegränsning och en ständig känsla av tidspress är enligt Skifter Andersen (1999) en av de tydligaste faktorerna som påverkat genomförandet av insatser i Byudvalget. Skifter Andersen pekar på det problematiska i en tidsbegränsning där man inte tar hänsyn till att uppstart och administration kring denna, med förankring, etablering av samarbete, formulering av genomtänkta projektansökningar, osv., tar lång tid. Detta medför att stora delar av projekttiden redan har gått när projektet väl kan komma igång.

Redan Vidén et al (1990) visade att en utsträckt projekttid tycktes ha gynnat de boendes intressen, även om det i vissa fall kunde trötta ut eldsjälarna bland dem som bevakar brukarintressen. Detta gällde även möjligheten att ta vara på gjorda erfarenheter:

Successiva utvärderingar av genomförda förändringar på de boendes eget initiativ eller inom ramen för planeringen, har visat sig fruktbart i synnerhet genom att tiden för fortsatt utredning och beslutsfattande väsentligt förlängs (ibid).

Skifter Andersen (1999) påvisar hur anställningen av beboerådgivare har varit avgörande för de sociala insatsernas genomslag och för kontakten mellan område och kommun. Även här har emellertid tidsfaktorn starkt påverkat. Utdragna tillsättningar av tjänster, tidsbegränsade tjänster osv. har försvårat och försenat arbetet (jfr. Denvall & Lahti Edmark 1999).

Herlitz et al (1998) påvisar hur lång berednings- och handläggningstid negativt påverkat möjligheterna till planering. Detta kombinerades med problem kring en »bristande samlad diskussion om hur centrala mål ska implementeras i lokal verksamhet, vad små lokala projekt kan utträta och kring mållkon-

flikter i centrala direktiv« (ibid, sid. 7, jfr även Vestergaard et al 2000, Skifter Andersen 1999, Olsson et al 2000).

Mellan projektplanen med sina vaga formuleringar och gräsrotterna, de som ska se till att projektplanens mål realiserar, finns ett antal tjänstemannagrupper som träffas, informerar varandra, skriver protokoll och minnesanteckningar. De ser sällan de människor som utgör den så kallade målgruppen och de är inte heller själva sedda. Det tar tid att utse representanter till dessa mellannivåer och det tar också tid för grupperna att komma igång. Under tiden rinner den avsatta projekttiden iväg och det egentliga arbetet kommer inte igång förrän långt efter startdatum... (Franzén 2000, sid. 30).

### Orealistiska förväntningar

Förväntningar som ofta förknippas med lokala initiativ exemplifieras här med den svenska Storstadskommitténs granskning av dittillsvarande insatser i utsatta bostadsområden (SOU 1998:25). I rapporten uttalas stark kritik mot att insatserna sammantaget dittills haft bristande påverkan på de grundläggande orsakerna till exempelvis segregation, att det finns brister i långsiktighet, kontinuitet och samordning och att trots centralt uttalade ambitioner så har de boende inte givits reell makt, utan det är ett boendeinflytande på tjänstemännens och politikernas villkor.

Redan i slutet på 1980-talet pekade Sören Olsson (Andersson & Olsson 1986) på de oralistiska förväntningar som förknippades med områdesarbetet när det gällde genomgripande förändringar på kort tid av stora strukturella frågor. Samma förväntan finner Olsson och hans kollegor flera år senare (Hertlitz et al 1998, Olsson et al 2000) och konstaterar åter att insatser som görs i områden som sedan lång tid haft svåra problem, inte kan förväntas vända utvecklingen i hela bostadsområdet. Möjligtvis, menar Olsson, kan dessa projekt (som i regel har kort tid på sig, lite personal och tämligen lite resurser) förväntas bidra till att pröva nya förslag och lösningar. Därför bör även resultat av utvärderingar ses mot denna bakgrund (jfr även Alsmark 1998).

Samma erfarenhet görs t.ex. i Byudvalget. Där konstateras att målsättningar som

integration af invandrere og flygtninge, bedre sociale relationer mellem danskere og ikke-danskere, faerre ensomme, isolerede mennesker, bedre forhold for misbrugere, psykisk syge osv. er alle meget kraevende målsaetninger for den boligsociale indsats (Vestergaard et al 1997, sid. 33).

Det är för kort projekttid som har passerat för att man ska kunna uttala sig om effekter, säger flertalet av de utvärderare som haft till uppgift att mäta utfallet av de insatser som gjorts. Men, påpekar Franzén (2000), det handlar inte bara om att den faktiska projekttiden varit för kort, utan dessutom saknas det i projektplanen i regel en beredskap och tidsmässigt utrymme för att hinna reflektera över de utvärderingsresultat som presenteras. Detta förstärks dessutom i en traditionell kommunal arbetskultur:

Tjänstemannen har många olika uppgifter, sitter i grupper och möten, ska ständigt vara nåbar per telefon..., ska i tal och skrift uttrycka sig diplomatiskt och i linje med den för arbetsplatsen rådande ideologin och vara klart medveten om den egna myndighetens regelverk (ibid, sid. 30).

Att skapa utrymme för reflektion innebär enligt detta sätt att se således inte bara att skapa tidsmässigt utrymme, utan också få acceptans i en arbetskultur som ständigt tycks vara på språng.

### Snabba resultat eller långsiktiga strategier

Återkommande beskrivs ambitionen att satsningarna efter centralt beslut snabbt ska omsättas i lokal praktik. Även då pilotprojekt startats för att förse den större satsningen med erfarenheter (och därmed undvika vissa negativa effekter), har inte tid avsatts för att invänta resultatet, utan andra verksamheter har samtidigt startats (Vestergaard et al 1997). I början av Byudvalgssatsningen utsågs t.ex. 8 modellområden som genom verksamhet under en tvåårsperiod skulle ha som speciell uppgift att beskriva, utvärdera och förmedla erfarenheter från olika kombinationer av insatser. Utan att invänta utfallet startades emellertid samtidigt verksamhet i ca. 100 bostadsområden och s.k. beboerrådgivare blev anställda. I den utvärdering som presenterades från pilotprojekten (Vestergaard et al 1997) slogs fast att tiden varit allt för kort för att bedöma effekterna av insatsen. Vid tiden för utvärderingen var de synliga resultaten relativt få. Det man kunde beskriva var erfarenheter från den organisatoriska sidan av insatsen:

det der er opnået er etablering af et samarbejdgrundlag og nogle samarbejdsformer samt et bedre kendskab til og en accept af arbejdsvilkår imellem samarbejdsparterne (ibid).

Tidspressen vid igångsättandet av insatser beskrivs i flera fall aktivt ha bidragit till att många viktiga aktörer, såväl boende

som interna aktörer inom offentliga förvaltningar, m.fl., känt sig åsidosatta eller utanför planerandet och därmed ej berörda. Kommunikationsproblem och informationsförvirring uppges dessutom ha bidragit till oklarhet kring vem som har ansvar och ska ta beslut. Många timmars energiskt mobiliserings- och aktiveringsarbete på lokalt plan står sig slätt om det inte finns tid till förankring, tid till samplanering, utvärdering av projektet, etc. (Alsmark red. 1998, Olsson et al 2000).

I stället förordas envishet, tålamod och långsiktiga lösningar (Öresjö 1996, 1997, Olsson et al 2000). Alfredsson och Cars (1996, 1997) visar hur detta givit resultat då ett bostadsbolag insåg vikten av långsiktigt arbete och därför ändrade hela sin organisation för att bättre matcha behoven. Resultatet lät inte vänta på sig. Öresjö (1996) beskriver på motsvarande sätt hur en drygt 20-årig forskarkontakt med insatser i ett bostadsområde visat på hur kommun och bostadsföretag genom envishet och långsiktiga strategier kunnat mobilisera positiva krafter i bostadsområdet och motarbeta negativa utvecklingsspiraler. De långsiktiga strategierna omfattade här en ständig handlingsberedskap för att möta varierande utmaningar eller »faror som lurar runt hörnet«, eftersom det gällde att snabbt fånga upp och möta olika typer av problem i takt med snabba förändringar i samhället (Öresjö 1997, sid. 166). Öresjö menar att denna medvetenhet om att arbetet hela tiden måste erövrats kan liknas vid att »simma mot tidvattnet«<sup>140</sup>.

Att få kommunerna att faktiskt avsätta tid till utvecklingsarbete ser även Bazrafshan (2000) som en av Blommansatsningens största bidrag:

Vi vill hävda att Blommansatsningen i sin helhet möjliggjorde en utveckling och igångsättandet av många idéer som bidragit till positiva effekter för ett stort antal människor i ett längre tidsperspektiv... Sammantagna innebär Blommansatsningen och Storstadssatsningen en möjlighet till långsiktighet och kontinuitet i det lokala utvecklingsarbetet (ibid., sid. 40 ff.).

Vikten av långsiktighet lyfts allt mer fram även i de politiska styrdokumenterna kring insatser i utsatta bostadsområden. Medvetenheten om att förändringsarbete är en långsiktig process

---

140 Här associerar Öresjö förmodligen till Anne Powers ofta citerade *Swimming against the tide*, som på europeisk basis följer ett antal utsatta bostadsområden. Power kommer bl.a. fram till att arbetet just kräver stor uthållighet och målmedvetenhet, bl.a. med anledning av det motstånd som ständigt gör sig påmint såväl utifrån som inifrån bostadsområdet.

tycks alltmer självklar, men kan motverkas av en ständigt föränderlig projektkultur. En fråga att fortlöpande ställa sig är dock om en ökad medvetenhet om förändringsarbetets långsamhet också innebär förändrade förväntningar när det gäller snabba resultat och mätbara utfall av verksamheterna.

## Svårfångade resultat

Översikten speglar forskningsfältets vitt förgrenade intresseområden och variationer, men förhoppningsvis även något av de intressanta utmaningar och dilemman som forskningen ställs inför. Ett av dessa dilemman handlar om att fånga in och analysera resultaten eller utfallet av de interventioner som genomförs i de utsatta bostadsområdena. Som sista tema i detta kapitel belyses forskarnas jakt på de i flera avseenden svårfångade resultaten.

Forskarna har som tidigare nämnts närmat sig de utsatta bostadsområdena från en rad olika perspektiv och med en mängd olika frågeställningar. Mycket av forskningen ägnas åt att beskriva välfärdspolitikens utveckling och vilka spår denna utveckling kan tänkas sätta. Samhällsutvecklingens tillstånd studeras och problematiseras i övergripande termer. Å andra sidan finns forskningsinsatser med inriktningen att studera och bedöma effekter av konkreta bostadssociala interventioner, ett närstudiearbete som kräver direktkontakt med aktiviteter, implementatörer och emellanåt även målgrupper. Ibland tycks glappet stort dem emellan, som om välfärdsforskarnas retorik inte nådde markplanet eller så lätt kunde förstås i en praktisk kontext. Eller som om interventionsforskarna var så fokuserade vid själva interventionen att de övergripande välfärdsfrågor inte syntes meningsfulla mer än som perifer referensram. Extra berikande blir då i detta sammanhang skrifter som förmår att skapa en dialog mellan dessa nivåer och binda samman reflektioner såväl kring lokala interventioner som kring forskningsteoretiska eller socialpolitiska sammanhang.

I vardagslivet rutiner blir man också med eller mot sin vilja, medvetet eller omedvetet, deltagare i en strukturell process. I vardagsverklighetens dagliga rutiner återskapas strukturella processer. Vardagslivets rutiner skapar maktens fundament, utan att själv kunna ackumulera makt (Göran Ahrne 1981, s. 13 – citerad av Hosseini-Kaladjahi 1998, s. 62).

Den forskare som är intresserad av eller har fått i uppgift att utvärdera utfallet av de lokala bostadssociala interventionerna ställs dock inför speciella utmaningar. Utmaningarna har dels

att göra med själva utvärderingsrollen och utvärderingsuppdraget, dels med arten av verksamheter som ska studeras och bedömas. I detta arbete tycks resultaten tämligen svårfångade eller besvärliga att ringa in.

Forskarna ställs i utvärderingsarbetet inför en mängd metodbaserade frågor som: Vilka är målen för interventionerna? Vad är det som ska mätas? Hur ska det mätas, kan det mätas, vilka kriterier ska användas och vad är ett resultat, eller utfall eller effekt av gjorda insatser? Vad beror på insatsen? Hur ska den avgränsas? I avsnitt 2.2 illustrerades i ett svenskt exempel vad avsaknaden av upparbetade uppföljningstraditioner inom detta område kan innebära. Exemplet lyfte fram allvarliga brister i utvärderingsunderlag och utvärderingsrutiner. Avsaknaden av relevant och enhetligt utvärderingsunderlag betecknades som besvärande, vilket förstärktes av skiftande utvärderingsmetoder, frågeställningar och perspektivval. Här fanns allt från externa utvärderingar med olika utgångspunkter till interna utvärderingar eller inga alls. Resultaten hade sällan utvärderats i förhållande till kostnaden eller i förhållande till de mål som satts upp i ansökan. Svårigheten att utvärdera förvärrades dessutom av projektens otydliga målbeskrivningar, bristen på uppgifter bl.a. kring finansiering och ekonomi, osv.

Tyvärr är detta inte ett enstaka avskräckande exempel, utan snarare en vanligt förekommande situation som intimt tycks höra samman med själva förutsättningarna för insatserna. Att tolka, sammanställa, förmedla och uttala sig om effekter medför uppenbara svårigheter om man har ett spretigt, svårjämförbart och kvalitetsmässigt skiftande material. (jfr Denvall & Lahti Edmark 1999). Ahlstrand et al (2001) beskriver

...svårigheter att avgränsa, mäta och värdera vad som ska göras och vad som i realiteten blir gjort. Projekten flyter samman med andra verksamheter och förändringar av mänsklig och social natur är komplexa och går sällan att knyta till enskilda orsaker. Målen är ofta retoriskt formulerade, högt ställda och svåra att operationalisera (ibid., sid. 6).

Avsaknaden av gemensamma utvärderingsrutiner och tydliga kriterier kan visserligen spegla en outvecklad enhetlighet i utvärderingsmetodik, men också vara ett tecken på att utvärderingsverksamheten inte prioriterats. Även danska forskare beskriver likartade svårigheter med att avgränsa och bedöma interventionerna trots en längre och mer utvecklad utvärderingstradition. Ambitionen finns dock att uppmärksamma, undersöka och utveckla den rådande svenska utvärderingstraditionen. Ett exempel på detta är en satsning på ett forskningsprojekt med fokus på Storstadssatsningens utvärderingsinsatser

när det gäller metod, teori och inriktning. Dessutom studeras utvärderandets förutsättningar och konsekvenser, inte minst i ljuset av relationen mellan utvärdering och politik i statliga interventionsprogram (Denvall 2001). Trots en i dagsläget svagt utvecklad utvärderingstradition finns enligt Denvall tydliga utökade ambitioner kring utvärderingar inom en rad statliga verk och myndigheter, vilket bl.a. tar sig uttryck i etableringen av utvärderingsavdelningar (ibid).

Svårigheterna kring utvärderingarna återspeglar dock ett problem som har med själva interventionen att göra. I det danska materialet liksom i det svenska påpekas exempelvis att det ofta saknas tydliga mål för de verksamheter som ska utvärderas. Detta kan visserligen ge frihet och förutsättningar att utforma en experimentell verksamhet, men lika ofta leder det till en vag verksamhet med otydliga gränser som blir svåra att bedöma. Om således själva föremålet för utvärderingen utmärks av oklarhet både när det gäller avsikten med verksamheten och avgränsningen, blir det uppenbarligen problem att avgöra vad som är en »lyckad« verksamhet med ett gott utfall. Detta kompliceras ytterligare av att utfallet tycks bedömas olika beroende på vem som uttalar sig, vems perspektiv som råder. Det som i myndigheternas ögon kan betraktas som ett lyckat resultat kan i de boendes ses som en felsatsning. Andersson & Olsson (1986) påpekar att det i dessa lägen finns en tendens att i utvärderingsskedet inrikta sig på verksamhetens metod i stället för utfall, inte minst om verksamheten får råda och om man där anser att det blivit alltför stor skillnad mellan mål och resultat.

Med tanke på den komplexa verklighet som möter forskaren eller utvärderaren är det således lätt att identifiera en mängd intressanta forskningsfrågor gällande förutsättningar, metoder och processer långt innan man ens närmat sig själva interventionerna eller aktiviteterna och än mindre eventuella effekter.

Det är med respekt för denna mångfasetterade men också splittrade bakgrundsteckning som redovisningen av resultat bör ses. För att över huvud taget kunna överblicka den mångfald av interventioner som i ständig rörelse befinner sig i en multikulturell kontext, tvingas forskaren dagtinga med det komplexa och med nödvändighet finna tydliga och förenklade sorteringar. Flertydigheten bidrar till att utfall av interventioner ofta presenteras i oprecisa termer som tendenser, riktningar, osv. Detta gäller inte minst bedömningar av förändringsprocesser som i sig kräver tid. Intresse riktas ofta i stället mot interventionens förutsättningar beskrivna i form av hinder och möjligheter, som t.ex. organisatoriska hinder i form av sega beslutsgångar, otydlig anknytning till kärnverksamheter, bristande samsyn, osv. Dessa förutsättningar betraktas som avgö-

rande för möjligheterna att uppnå angivna resultat och kan därmed ses som en del av resultatredovisningen. Fokus förblir dock på interventionen och medför sällan en mer djupgående analys av de etablerade organisationernas förutsättningar att hantera interventionerna. Andersson (2001) menar här att det vore angeläget med en seriös granskning av institutionella relationer och problem, för att därmed inte bara konstatera att problemen finns, utan för att öka möjligheterna till tydlighet och realism t.ex. när det gäller intentioner.

Trots en utbredd medvetenhet om att interventionerna förväntas påverka långsamverkande förändringar, förväntas från centralt håll snabba besked om resultat. Tidspresen tycks medföra att flera utvärderingar skrivs på basis av projektverksamheter som endast varit i gång under kort tid. Åtskilliga utvärderingar skrivs under denna tidspres, vilket innebär tveksamheter över vad de egentligen speglar. Här finns också en tendens att nästa insats startas innan den tidigare utvärderats. Det finns således en uppenbar risk för att hjulet uppfins på nytt och varje projekt endast lär av egna misstag.

De svårfångade resultaten tycks kunna skönjas som bäst när upprepade utvärderingar vid flera tillfällen och med olika metoder ger likartade indikationer. På så sätt kan man i utvärderingarna vaska fram guldkorn och resultat som tycks generaliserbara, trots att de på grund av sin komplexitet uttrycks i vaga ordalag. Det huvudsakliga intrycket är dock, speciellt i det svenska materialet, att mängden av olika utvärderingsdesigner gör det svårt att uttala sig om utfall eller resultat annat än i mycket övergripande termer. Kanske är detta en återspeglning av själva interventionernas bångstyriga mångfald eller ett uttryck för uppdragets utrymme för tolkningar.



# Slutkommentar

Detta avslutande kapitel inleds med en sammanfattning av översikten. Därefter följer ett avsnitt om tendenser i nordisk forskning. Kapitlet avslutas med några personliga och fritt hållna reflektioner.

## Sammanfattning

Interventioner gör en skillnad. Detta slås fast i denna översikt över nordiska forskningsinsatser kring interventioner i utsatta bostadsområden. Skillnaden tar sig dock sällan drastiska uttryck, snarare kan den bestå i att en negativ utveckling i ett område som betecknas som utsatt avstannar eller tenderar att vändas i en positiv riktning. Substantiella resultat i traditionell mening är svåra att påvisa, eftersom det här rör sig om lokala insatser med ambitioner att påverka de tydligaste yttringarna av mångåriga marginaliseringsprocesser. I forskningen finns en rad svar, diskussioner och förslag på hur försök att påverka dessa processer har sett ut och vilka erfarenheter som finns av interventioner. En faktor är vikten av samordnade och samtidigt insatser på flera nivåer och inom flera områden. Ensidiga och kortvariga insatser har befunnits kostsamma och ger endast marginella effekter, oavsett om det rör sig om förändringar på övergripande politisk nivå eller om praktiska områdesnära insatser inom området. När beslut och regelverk inom olika myndigheter eller politiska områden verkar åt olika håll får detta förödande effekter för ett bostadsområde som betecknas som utsatt. Området kan sägas ha en hög sårbarhet och känslighet för vad som händer i omvärlden, inte minst på fördelningspolitisk nivå. Samhällsförändringar som arbetslöshet, förändrad flyktingpolitik, förändringar i olika offentliga trygghetssystem, osv. får ett tydligt genomslag i dessa områden.

En problematik som lyfts fram är den polariserande mytbildning som omgärdar områdena, å ena sidan som utsatt

multiproblemområde, å andra som mångkulturellt centrum. Myterna tycks fylla funktioner som i sig är starkt segregering och används följdriktigt som intäkt för att motivera behovet av interventioner. Tendensen finns dock att bilden blir verkligare än verkligheten, vilket innebär en risk att även interventioner som tillsätts i avsikt att medverka till integration i samhället, i själva verket kan bidra till det motsatta. En hög andel invånare med utländsk bakgrund beskrivs exempelvis ofta som problemfaktor i dignitet med arbetslöshet och ohälsa. I forskningsrapporterna påvisas dock att utländsk bakgrund sällan är ett problem i sig, utan att det snarare är bristen på inhemsk befolkning som ses som problematisk, dvs. det som betecknas »svenskgleshet« eller »danskgleshet«. Det är således snarast stabiliteten i området i form av kvarboende invånare som är avgörande för förutsättningarna för en positiv utveckling. Ett problem har emellertid visat sig vara att stora grupper nyanlända flyktingar hänvisats till bostäder i områden som redan har en stor andel hushåll med socioekonomiska problem.

Strukturella problem kan inte lösas lokalt, menar forskarna, däremot kan levnadsvillkoren, självkänslan och framtidstron påverkas i en positiv riktning genom interventioner i de områden som socioekonomiskt sett räknas till de fattigaste. En förutsättning för framgång är att de som bor i området har inflytande över och är delaktiga i interventionerna. Detta ses som nödvändigt om lösningar ska kunna bli hållbara över tid, vilket forskare påpekat under ett antal år. Ambitionerna har ökat när det gäller målgruppens medverkan, vilket inte minst återspeglas i mängden begrepp och tolkningar som berör medinflytande. I takt med att erfarenheterna blir allt fler av det som »ovanifrån« benämns som ett »underifrånperspektiv«, sker även en nyansering av diskussionen kring vad detta underifrånperspektiv innebär med såväl möjligheter som utmaningar. Forskarna visar hur skillnaden mellan ambition och verklighet ofta är stor och att de berörda kommer in i ett sent skede i interventionen. Ofta saknas konkreta strategier för hur de boendes inflytande ska se ut och vad det ska omfatta. I stället erbjuds inflytande inom de befintliga ramarna på tjänstemännens villkor. Detta förklaras bl.a. med en ovana att arbeta utanför de traditionella arbetsformerna, men också som en effekt av en rådande maktordning. Samtidigt påvisas hur ett utökat boendeinflytande medverkat till metodutveckling och nytänkande och – inte minst – en självkritisk granskning av den egna organisationen. De projekt som ingår i interventionerna tenderar dock att placeras i de befintliga organisationernas utkanter. Detta tycks kunna leda antingen till ett experimentellt närmande till intentionerna med möjlighet att berika verksamhetsutveckling och nytänkande, eller till utdefiniering och avstånds-

tagande. Genom att bemöta projektet som en utanförliggande verksamhet, kan arbetsuppgifter som annars skulle ställa stora krav på omorientering i kärnverksamheten lösas utan att den befintliga ordningen påverkas. På samma sätt kan en placering utanför kärnverksamheten leda till en utveckling av nya kontaktnät och arbetsmetoder. Projektledarna tycks här spela en viktig roll för framgångsrika interventioner.

Begreppen kring bostadssociala interventioner och brukarinflytande beskrivs i en mångfald termer som sällan klargörs. Detta försvaras av de problem som myndigheter och organisationer har med att ta sig ur traditionellt förvaltningsadministrativt tänkande och rutiner. Samverkan och kommunikation inom och mellan myndigheter och förvaltningar och andra aktörer påvisas som nödvändiga och möjliga vägar till utveckling, men redovisas ofta som faktorer där det finns påtagliga brister. En ökad kommunikation, utökad samverkan och medvetenhet om utvecklingsarbetets förutsättningar ses dock som några av de mest påtagliga effekterna av interventionerna.

Ett kvarstående dilemma består i att på ett överskådligt sätt fånga in och beskriva de resultat som interventioner i utsatta bostadsområden leder till. De sammanhang som undersöks är dock ofta komplexa och mångdimensionella, vilket utesluter enkla orsaksförklaringar. Skiftande perspektivval bidrar dessutom till varierade svar, vilket bl.a. innebär att den praktiker som vill ha tydliga besked kan ställas inför ett flertal tolkningar.

## Tendenser i nordisk forskning

I arbetet med översikten har tillgången till material när det gäller interventioner i utsatta bostadsområden skilt sig åt markant. I såväl Finland som Norge bidrar ett uttalat regionalt fokus till att en specifik samlad forskning kring problematiken är klart begränsad eller svårfunnen. Detta kan också ses som tecken på att utvecklingen i viss mån skilt sig från exempelvis Sverige och Danmark, genom att koncentration av socioekonomiskt utsatta hushåll till speciella bostadsområden inte varit lika utbredd bl.a. till följd av en medveten politik. I Finland finns dock ett ökande intresse inte minst med anledning av komparativa EU-satsningar. I Sverige och Danmark har det genomförts en rad statliga satsningar i bostadsområden i storstädernas ytterområden. Med dessa har en ökad forsknings- och utvärderingsaktivitet följt. Den danska utvärderingstraditionen är dock mer utvecklad än den svenska, vilket bl.a. tar sig uttryck i tillgången på publicerade utvärderingar.

## Reflektioner

### *Begreppens glidande mångtydighet*

En intressant erfarenhet i arbetet med denna översikt har varit mötet med den mångfald av begrepp som associeras med interventioner i utsatta bostadsområden. Jag har tidigare i framställningen diskuterat den begreppsglidning som frekvent förekommer på detta dynamiska fält, vilket är en intressant aspekt i sig att studera djupare. Det finns en risk att flera av dessa begrepp, som exempelvis honnörsord som integration och boendeinflytande, inte definieras eller problematiseras utan används på sätt som s.a.s. bidrar till att tömma begreppet på substans. Emellanåt används dock vaga eller mångtydliga begrepp som en medveten strategi för att bidra till att skapa ett önskvärt tolkningsutrymme. Detta tolkningsutrymme kan givetvis vara på gott och ont, men risken för godtycklighet och missförstånd är påtaglig om inte utrymme ges att noggrant diskutera dess innehåll i varje aktuellt fall. Visserligen kan vagt definierade eller icke genomdiskuterade begrepp ha en samlande funktion eftersom många kan sluta upp bakom det, som exempelvis »integration«, men det kan också bidra till att undvika en problematisering som skulle kunna utmana. Vad finns det exempelvis för förutsättningar för ett integrationsarbete om arbetet enbart äger rum bland dem som inte är integrerade? Risken finns att ett ansvar knyts till ett sammanhang där det inte finns förutsättningar att hantera det.

Ett annat exempel på ett i dessa sammanhang aktuellt men tånjbart begrepp är »underifrånperspektiv«. Genom att studera och problematisera olika uttryck för »underifrånperspektiv« skapas en ständig utveckling i takt med att nya erfarenheter görs, vilket avlägsnar perspektivet allt mer från att vara ett positionsskapande modeord till ett begrepp med många nyanser. Detta har bland annat lett till en ökad uppmärksamhet kring traditionella organisationers förmåga, förutsättningar och strategier för att hantera och möta kraven om ett förverkligande av begreppet. Ett dilemma som uppenbarar sig är hur den enskilde ska uppfatta myndigheter som med ena handen hjälper till att urholka systemet och med den andra bidrar med medel till lokala interventioner ur ett »underifrånperspektiv«.

### *Kalla verksamheter vid dess rätta namn*

Interventioner i de utsatta bostadsområdena är ett sätt att idka välfärdsarbete när skillnaderna mot övriga områden är alltför uppenbara. Skifter Andersen (1999) benämner detta för behov av ambulanstjänst. Kanske låter detta för drastiskt och akut när det i stället är långsiktighet som behövs, men andemeningen är att dessa områden under överskådlig tid kommer att behöva

kontinuerlig hjälp för att hålla balansen gentemot övriga delar i kommunen. Att förbättra förutsättningar för att skapa en trygg social miljö som med god standard och service är basbehov som uttrycks av boende som vill kunna vara stolta över sin hemadress. Är inte detta att betrakta som en tillräckligt intressant ambition? Varför kalla detta för integrationsarbete? Kanske handlar det i själva verket om en form av basalt bistånds- eller välfärdsarbete? Vikten av att kalla saker vid dess rätta namn blir tydlig i de fall då värdefulla verksamheter riskerar att läggas ner därför att målsättningen varit orealistisk och verksamheten utan förutsättningar att lösa uppgiften.

Ytterligare en iakttagelse i denna översikt när det gäller interventioner är dock att aldrig så intensiva insatser i utsatta bostadsområden står sig slätt om det inte samtidigt pågår en aktivitet på strukturell nivå. Utvecklingen i det utsatta bostadsområdet står i ett starkt beroendeförhållande till det senare. Interventioner i det utsatta området kan emellertid ses som ett stärkande inslag för att öka motståndskraften mot snabba samhällsförändringar genom att bidra till att skapa en stabil bas. Området behöver dock samtidigt betraktas som del i en helhet i stadsbilden om målet att motverka en obalans i staden ska ha en möjlighet att uppnås. En samtidig aktivitet på flera nivåer krävs för att motverka oönskad segregation.

Att studera forskning om interventioner är att ge sig in på ett rikt, brett, splittrat men levande forskningsfält som befinner sig nära de politiska skeendena och som påverkas av dem. Emellanåt tycks det finnas ett avstånd mellan de forskare som främst sysslar med mer övergripande samhällsperspektiv och de som befinner sig mer nära områdets vardagsinterventioner. Som mest intressant blir det när dessa perspektiv möts.

Det vore dock angeläget att ytterligare belysa och fördjupa kunskaperna för att bidra till en kunskapsutveckling. Som exempel kan nämnas segregationsskapande mekanismer i samhället, faktorer som bidrar till skapandet av utsatta bostadsmiljöer, nyanserade perspektiv på levnadsvillkoren i bostadsområdena, utfall och konsekvenser av interventioner och fördjupad granskning av de traditionella organisationernas förutsättningar att framgångsrikt arbeta med interventioner med underifrånperspektiv. Stöd behövs dock för fortsatta forskarinsatser och bereda forskarvärlden möjligheter att följa, analysera och fördjupa erfarenheter och utfall av interventioner ur olika perspektiv. Att följa den fortsatta nordiska utvecklingen och dessutom bevaka komparativa internationella erfarenheter vore här värdefullt. Den tvärvetenskaplighet som i dagsläget stadigt tycks utvecklas kommer sannolikt att öppna upp för nya perspektiv och intressanta korsbefruktningar.

En reflektion är att det ofta framställs som att gjorda erfa-

renheter bör tas tillvara för att ligga till grund för en fortsatt utveckling. Ett sätt att möjliggöra detta är att systematisera och öka tillgängligheten av de publikationer som forskare på olika nivåer fortlöpande producerar. Fortsatta forskningsinsatser inom området skulle underlättas högst väsentligt om materialet gjordes tillgängligt exempelvis via Internet eller universitetsbibliotekens datasystem.

Det svenska Integrationsverkets initiativ till en forskningsöversikt över detta aktuella och dynamiska ämnesområde får ses som positivt steg i riktning mot en samlad bild av nordisk forskning. Denna översikt över forskningsinsatser riktade mot interventioner i utsatta bostadsområden kan ses som ett bidrag till att lyfta fram detta forskningsfält.

# Källförteckning

- Aaen, Solveig (1998). »National strategies for urban renewal and housing rehabilitation in Norway«, i Skifter Andersen & Leather (red) *Housing renewal in Europe*. The Policy Press, Bristol.
- Adamsen, Lis & Jesper Fisker (1986). *Socialt försöksarbejde i boligområder – en tvärgående analys af 20 udvalgte forsøgsprojekter i Danmark*. AKF's (Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut) förlag, Köpenhamn.
- Agger, Annika; Hans Skifter Andersen, Lars Engberg & Jacob Norvig Larsen (2000). *Borgerdeltagelse og – inddragelse i byomdannelsen*. SBI-meddelelse 126, Statens byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Ahlstrand, Roland; Berit Andersson, Marianne Liedholm & Göran Lindberg (2001). *Mål och medel i storstadsarbetet*. Diskussionsunderlag inför utvecklingsarbetet i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden under våren 2001. Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund.
- Alenmark, Maud (1996). *Boinflytande i SABO-företag, erfarenheter och exempel*. SABO, Stockholm.
- Alenmark, Maud (1998). *Förändringskraften finns i bostadsområdet*. SABO Utveckling, Stockholm.
- Alexandersson, Gustaf; Elisabeth Dalholm, Hans-Edvard Roos, Göte Rudvall, Harald Swedner & BoWerner (1988). *Vad hände i Kroksbäck? En bok om samhällsarbete och aktionsforskning*. Skriftserien 1988:2, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Alfredsson, Björn & Göran Cars (1996). *De boende som medarbetare. Självförvaltning i Holma*. SABO Utveckling nr 61, Stockholm.
- Alfredsson, Björn & Göran Cars (1997). *Förvalta Rosengård. Förnyelse och integration i praktiken*. SABO Utveckling nr 69, Stockholm.

- Allen, Judith & Göran Cars (2001). »Urban Social Futures: Social Exclusion And Neighbourhood Governance«. Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001. [www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm)
- Alsmark, Gunnar (red); Jonas Bjälesjö, Per Broomé & Rolf Ohlsson (1998). *I god jord eller på hälleberget? Slutrapport för utvärdering av projektet Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden i Malmö stad*. Vårhålls- och Folkhälsoenheten, Stadskontoret, Malmö.
- Altern, Inger (red) (1996). *Lokalsamfunn og lokalsamfunnsforskning i endring*. En artikelsamling. Institutt for samfunnsvitenskap, Tromsø.
- Amnå, Erik (red) (1999). *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77, Stockholm.
- Amnå, Erik (red) (1999). *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113, Stockholm.
- Andersson, Ewa; Magnus Lagerholm & Staffan Larsson (2001). *Processutvärdering av det lokala utvecklingsarbetet i Flemmingsberg, Kista och Rosengård*. NUTEK, Stockholm. [www.nutek.se](http://www.nutek.se)
- Andersson, Björn & Sören Olsson (1986). *Att förändra förorten*. Bygghörsningsrådet R30:1986, Stockholm.
- Andersson, Roger (2000). »Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998«, i *Vårhållens förutsättningar, arbetsmarknad, demografi och segregation*. SOU 2000:37. Fritzes förlag, Stockholm.
- Andersson, Roger (1999). »Segregationens Sverige«, i *Invandrarskap och medborgarskap*, SOU 1999:8. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Andersson, Roger (2001). »Skapandet av svenskglea bostadsområden«, i Magnusson (red) *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden*. Socialvetenskapliga forskningsrådet. Borea förlag, Umeå.
- Andersson, Roger (1997). »Svenskglea bostadsområden«, i *Invandrare och minoriteter* 1997:2 (sid19-24).
- Andersson, Roger (2001). »Urban Economic Futures: The Swedish Area-based Urban Strategy. Some critical remarks«. Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001. [www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm)
- Arnstberg, Karl-Olov (1996). »Genrebildningen av miljöprogrammet«, i Rörby *En miljon bostäder*. Arkitektmuseet, Stockholm.
- Arnstberg, Karl-Olov & Ingrid Ramberg (red) (1997). *I stadens utkant. Perspektiv på förorter*. Mångkulturellt centrum, Tumba.



- Arnstberg, Karl-Olof (2000). *Miljonprogrammet*. Carlssons förlag, Stockholm.
- Arnstberg, Karl-Olov (2001). *Modernity, Postmodernity and Segregation*. Kulturgeografiskt seminarium nr 1/01, Stockholms universitet, Stockholm.
- Bazrafshan, Hooshang (2000). *Vad hände med Blommanpengarna. Delrapport 1*. Integrationsverkets rapportserie 2000:2, Norrköping.
- Bazrafshan, Hooshang (2000). *Vad hände med Blommanpengarna. Slutrapport*. Integrationsverkets rapportserie 2000:10, Norrköping.
- Bech-Jørgensen, Birte (2000). *Udviklingsprojekter og lokalt hverdagsliv*. 1998 årgång 3 nr 3. Forlag: Arbejdsgruppen Arbejds- og Levemiljøer, Köpenhamn.
- Bel Habib, Hedi (1995). »Att förstå främlingsfientlighet och rasism«, i *Rasismens varp och trasor*. En antologi om främlingsfientlighet och rasism. Statens invandrarverk, Norrköping.
- Billing, Peter; Pieter Bevelander, Lena Bruzeus, Perez Enrique & Eva-Kristina Salameh (2000). *Rosengård – ett nationellt exempel. Forskarutvärdering, lägesrapport 2*. Internationell migration och etniska relationer (IMER), Malmö högskola, Malmö.
- Billing, Peter; Pieter Bevelander, Margareta Popoola, Berit Wigerfeldt & Eva-Kristina Salameh (2000). *Storstadssatsningen. Rosengård – Ett nationellt exempel?* Internationell Migration och Etniska Relationer (IMER), Malmö högskola, Malmö.
- Boinstitutet (1999). *Boinstitutets årsbok 1999. Systemskifte i bostadspolitik?* Boinstitutet, Stockholm.
- Carlén, Göran & Göran Cars (1990). *Förnyelse av storskaliga bostadsområden. En studie av effekter och effektivitet*. R31:1990. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Carlsson, Yngve (1992). *Det kompliserte naermiljøarbeidet: om muligheter og hindringer i arbeidet med å utvikle lokalsamfunn, erfaringer fra naermiljøforsøkene 1987-1991*. NIBR-rapport 1992:12, Oslo.
- Carlsson, Yngve (1989). *Kommunalt naermiljøarbeid: erfaringer från Drammen*. NIBR-rapport 1989:3, Oslo.
- Christensen, Björn; Lars Johansen, John M Nielsen, Kay Jokil, Lis Dössing, Ole Thomsen, Lars Messell, Helle Hagemann & Finn Kenneth Hansen (2001). *Dilemmaer og muligheder i det boligsociale arbejde – midtvejsrapport*. Konsulentkompaniet Hornbaek, Formidlingscentret Storköpenhamn, Center for Alternativ samfundsanalyse, Köpenhamn.
- Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2001). *Demokrati och brukarutvärderingar*. Studentlitteratur, Lund.

- Danermark, Berth & Christian Kullberg (1999). *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Studentlitteratur, Lund.
- Daun, Åke (1974). *Förortsliv. En etnologisk studie av kulturell förändring*. Prisma, Stockholm.
- Demokratiutredningen (1998). Lokala demokratiexperiment. SOU 1998:155, Demokratiutredningens skrift nr 9, Stockholm.
- Denvall, Verner (1994). *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Zenon, Floda.
- Denvall, Verner (1998). »Planering«, i Denvall & Jacobson (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts, Stockholm.
- Denvall, Verner (2001). *Viljen vi veta, viljen vi förstå. Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Rapport 2001:2. Blekinge FoU-enhet, Karlskrona.
- Denvall, Verner (2001). *Nutida utvärderande av sociala program*. Projektbeskrivning. Bilaga till ansökan till FAS, maj 2001. DNR 2001-2464.
- Denvall, Verner; Cecilia Henning, Mats Lieberg, Tapio Salonen & Eva Öresjö (1997). *Välfärdens operatörer*. Borea, Umeå.
- Denvall, Verner & Tord Jacobson (red) (1998). *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts, Stockholm.
- Denvall, Verner & Helene Lahti Edmark (1999). *Ytterstads-satsningen. Granskning av Stockholms stads program för förändring av 13 förortsområden 1995-1999*. Gatu- och Fastighetskontoret, Stockholm.
- Denvall, Verner & Tapio Salonen (2000). *Att bryta vanas makt. Framtidsverkstäder och det nya Sverige*. Studentlitteratur, Lund.
- Denvall, Verner & Susanne Wollinger (1993). *I gemenskapens tjänst? Studie av ett boendeprojekt*. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- de Palo, Maria-Pia & Lars Uggerhøj (1995). *Samspil og samliv i boligområder. Rapport över ansögnings till byudvalgets bolig-sociala initiativer – tendenser og perspektiver*. Center for Forskning i Socialt Arbete 1995:1, Köpenhamn.
- Edgren-Schori, Maud (2000). *Social exclusion- en kunskapsöversikt och begreppsanalys*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, Stockholm. (Lic)
- Elander, Ingemar (red) (2001). *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur, Lund.
- Elander, Ingemar (1998). »Fragmentering, partnerskap och samordning – utmaningar för kommunal planering och politik«, i *Plan 1998 nr5*, Stockholm.

- Elander, Ingemar (1998). »National strategies for urban renewal and housing rehabilitation: the case of Sweden«, i Skifter Andersen & Leather (red) *Housing renewal in Europe*. The Policy Press, Bristol.
- Eliasson Lappalainen, Rosmari (1995). *Forskningsetik och perspektivval*. Studentlitteratur, Lund.
- Engberg, Lars; Svend Bayer & Christina S Tarnö (2000). *Kon-sensusstyrning i kvarterlöft: kommunens erfaringer med organisering af kvarterlöft*. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Köpenhamn.
- Erjnaes, Morten; Birthe Gamst, Tove Laursen & Lars Uggerhøj (1997). *Socialt miljøarbejde i lokalsamfundet*. Hans Reitzels Forlag. Köpenhamn.
- Flemström, Carin & Alf Ronnby (1972). *Kan samhället förändras genom socialt arbete? En rapport samt diskussion om principiella problem i socialt fältarbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Flemström, Carin & Alf Ronnby (1974). *Socialt fältarbete. En rapport om grannskapsarbete samt principiella problem i socialt arbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Floderus, Åsel (red) (1990). *Att ta saken i egna händer. Lokal mobilisering som svar på välfärdsstatens kris*. T11:1990. Byggeforskningsrådet, Stockholm.
- Focus 98 (1997). *Focus 98, Norstedts multimedia*. Norstedts förlag, Stockholm.
- Franzén, Elsie C (2000). »Man vill så väl...«, i *Invandrare & Minoriteter*, 2000:3.
- Gerholm, Lena (1985). *Kulturprojekt och projektkultur. En fallstudie av kulturpolitisk försöksverksamhet*. Liber, Stockholm.
- Gröning Degerlund, Lotta & Marianne Bull (red) (2001). *Riv ner – bygg nytt!* Tjänsteforum, Söderhamn.
- Hennig, Cecilia & Mats Lieberg (1997). »Från social planering till civilsamhällets renässans, exemplet Lambohov«, i Denvall; Henning, Lieberg, Salonen & Öresjö (1997) *Välfärdens operatörer*. Borea, Umeå.
- Herlitz, Urban; Ingrid Johansson & Sören Olsson (1998). *Utvärdering av »Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden« (sk Blommanpengar) i Göteborgs stad*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Hertting, Nils (2001). »Svensk stadsförnyelse. Samverkan och frustration.«, i Lindbom, A. (re.) *Den nya bostadspolitiken*. Borea förlag, Umeå.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (1998). *Fåglar i vattenspegel. Utvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2001). »Urban Policy Futures: Reflections On Some Barriers to the Co-operation of Practitioners and Researchers«. Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001. [www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm)
- Hutchinson, Gunn Strand (1999). *Samfunnsarbeid i sosialt arbeid*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Integrationsberedningen (1999). *Fördel mångfald. En sammanhållen strategi för ökad integration*. Integrationsberedningens slutrapport. Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Integrationsverket (2000). *Den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen, en treårig plan*. Häfte. Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2000). *Organisation för demokrati och delaktighet. Delrapport inom den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2000:8, Norrköping.
- Jensen, Signe Mette; Louise Kolbjörn & Tabitha Wright Nielsen (2001). *Nye veje i den by- og boligsociale indsats*. Center for forskning i Socialt Arbejde, København.
- Jacobsson, Tord (1991). *Välviljans förtryck. En fallstudie av allmännyttig bostadspolitik*. Arkiv, Lund.
- Jensen, Ole Brandt (1990). *Social indsats i lokalområder*. Alfuff, Aalborg.
- Jensfelt, Cecilia (1988). *Fittjamodellen. Exempel på förnyelse av miljonprogrammet*. R103:1988. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Jensfelt, Cecilia (1991). *Förbättringar av bostadsområden. Formators omvandlingar i miljonprogrammet. En tvärvetenskaplig utvärdering*. R64:1991. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Johansson, Marcus & Abdul Khakee (2001). »Exkludering och maktlöshet i den mångkulturella staden«, i Elander (red) *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur, Lund.
- Johansson, Marcus (1998). *Stadsförnyelse, invandrare och social exkludering*. Centre for Housing and Urban Research, Örebro universitet, Örebro.
- Kaarhus, Randi (1991). *Norske nærmiljøforsøk. Idegrunnlag og praksis*. NIBR rapport 1991:8, Oslo.
- Karisto, Antti (2001). *The postmodern city. A Nordic perspective*. Paper från Nordiska socialhögskolekonferensen i Ålesund, augusti 2001.
- Khakee, Abdul (1999). »Demokratien i samhällsplaneringen«, i SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter, Forskarvolym V*. Demokratiutredningen, Stockholm.

- Khakee, Abdul & Ingemar Elander (2001). »Svensk samhällsplanering«, i Lindbom (red) *Den nya bostadspolitiken*. Borea, Umeå.
- Kirkegaard, Ole (1997). *Evaluering af en föröget boligsocial indsats i seks lokalområder i Københavns Kommune*. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Ketola, Katja (2000). *I mötet mellan projekt och process: om samverkan och tillit i förnyelse av ett bostadsområde*. Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Kleven, Terje (red) (1994). *Seks kröniker om kommunal förnyelse: delrapport fra evaluering av »Program for kommunal fornyelse«*. NIBR-rapport 1994:12, Oslo.
- Kortteinen, Matti (1982). *Tutkimus elämäntapojen muutoksesta (A suburb. On the Ways of Life in Social Change)*. Otava, Helsingfors.
- Kortteinen, Matti (2001). *Finnish slum? On the spatial accumulation of deprivation and ethnic minorities*. Plan till forskningsprojektet »The Finnish Slum?« (presenterat i »Urban Futures Anthology« som enligt författaren kommer att publiceras av svenska regeringen under året).
- Kortteinen, Matti & Mari Vaattovaara (2001). »Urban Social Futures. Why And How Do Urban Spatial Inequalities Grow During The Information Age? A case study of the development of the Helsinki region«. Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001. [www.storstad.gov.se/urbanfutures/anthology.htm](http://www.storstad.gov.se/urbanfutures/anthology.htm)
- Kuusela, Kirsti (1993). *Integration i invandrartäta bostadsområden*. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Lagerholm, Magnus & Staffan Larsson (2001). *Storstadsarbetet. Utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*. NUTEK, Stockholm. [www.nutek.se](http://www.nutek.se)
- Lahti Edmark, Helene (1998). *Välfärdens operatörer – Social planering i brytningstid. Seminarierapport*. Meddelanden från Socialhögskolan 1998:9, Lunds universitet, Lund.
- Lankinen, Markku (2001). *Positiivinen diskriminaatio - mitä se on? (Positiv diskriminering - vad är det?)* Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 2001:2. Helsingfors stads faktacentrals diskussionspaper 2001:2, Helsingfors.
- Lemche, Jytte Brask & Margit Sidelmann (1998). *Liv i gård og gade. Boligsocialt arbejde i praksis*. Frydenlund Grafisk, Köpenhamn.
- Lidskog, Rolf; Björn Johansson & Kerstin Lekare (2001). »Väldet och tryggheten i staden«, i Elander (red) *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur, Lund.

- Liedholm, Marianne (1991). *Boinflytande och deltagande som fenomen och process*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund.
- Liedholm, Marianne & Göran Lindberg (1998). *Kommunikation och integration i boendet*. Forskargruppen Boende och bebyggelse, Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund.
- Lindberg, Carina & Peter Rundkvist (1999). *Projektverkare, att leva och arbeta med förändring*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.
- Lilja, Elisabeth (1999). *Den ifrågasatta förorten: identitet och tillhörighet i moderna förorter*. Byggeforskningsrådet, Stockholm.
- Lindbom, Anders (red) (2001). *Den nya bostadspolitiken*. Borea, Umeå.
- Lundahl, Ingrid (red) (1993). *Stad till 2000. Nordiska forskare om social utveckling och social planering i det nordiska stadsamhället*. Nordplan rapport 1993:1.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund.
- Magnusson, Lena (red) (2001). *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden*. Socialvetenskapliga forskningsrådet. Borea, Umeå.
- Mallander, Ove (1998). »Samverkan«, i Denvall & Jacobson (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Matthies, Aila-Leena; Kati Närhi & Dave Ward (red) (2001). *The eco-social approach in social work*. SoPhi, University of Jyväskylä, Jyväskylä.
- Mattsson, Matts (1996). *Vinter i folkhemmet. En studie av den svenska modellen på lokalplanet*. Institutionen för socialt arbete, skriftserien 1996:2. Göteborgs universitet, Göteborg.
- Meeuwisse, Anna; Sune Sunesson & Hans Swärd (red) (2000). *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur.
- Modh, Birgit (1996). *Eriksbo. Lokalt engagemang och bebyggelseförändringar*. Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Montin, Stig (1998). *Lokala demokratiexperiment*. SOU 1998:155, Demokratiutredningen skrift nr 9, Stockholm.
- Mosesson, Matts (1991). *I okunnig välmening, ambitioner och förutsättningar för strukturellt socialt arbete*. Zenon, Floda.
- Mosesson, Matts (1998). »Intervention«, i Denvall & Jacobson (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts, Stockholm.
- Munk, Anders (1999). *Byudvalgets boligsociale indsats*. SBI-rapport 319. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.

- Nationalencyklopedin (2000). *Nationalencyklopedin Multimediala*. Bokförlaget Bra böcker, Höganäs. www.ne.se
- Nordiska Ministerrådet (1997). *Boligpolitik mod segregation*. TemaNord 1997:544. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Nordiska Ministerrådet (1997). *Den tredje decentralisering og lokalsamfundsudvikling i de nordiske lande – en strategi til udvikling af den nordiske velfærdsmodel?* TemaNord 1997:511. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Nordiska Ministerrådet (1999). *Framgångsrika exempel i det nordiska integrationsarbetet*. Nord 1999:28. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Norstedts (1990). *Norstedts svenska ordbok*. Norstedts, Stockholm.
- Olsson, Sören (1979). *Förorten, grannskapsarbete och förändringsmöjligheter*. Delegationen för social forskning, rapport 1979:1, Stockholm.
- Olsson, Sören. (1996). »Invandrarna och det lilla grannskapet«, i *Att möta det mångkulturella. Socialtjänsten och invandrarna*. Socialvetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.
- Olsson, Sören; Gerd Cruse Sondén & Marianne Ohlander (1997). *Det lilla grannskapet. Gårdar, trapphus och socialt liv*. Centrum för byggnadskultur, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Olsson, Sören; Urban Herlitz & Ingrid Johnsson (2000). *Utvärdering av de nationella exemplen i Göteborg 1999*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Olsson Hort, Sven E (1992). *Segregation – ett svenskt dilemma? Socialpolitiska och sociologiska synpunkter*. LU 1992, Finansdepartementet, Sverige.
- Orderud, Geir (1995). *Sosial strukturering i storbyer*. NIBR-rapport 1995:17, Oslo.
- Persson, Gunnar (2001). »Grannskap och lokal offentlighet i den senmoderna staden«, i Elander (red) *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur, Lund.
- Petersson, Kenneth (1997). »Mobilisering av gemenskapen. Om den socialpedagogiska offensiven i lokalmiljön«, i Arnstberg & Ramberg (red) *I stadens utkant. Perspektiv på förorter*. Mångkulturellt centrum, Tumba.
- Power, Anne (1999). *Estates on the Edge. The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe*. MacMillan Press Ltd, London.
- Power, Anne & Rebecca Tunstall (1995). *Swimming against the tide: Progress and polarisation on 20 unpopular estates*. Joseph Rowntree Foundation, York.

- Proposition 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Fritzes, Stockholm.  
www.regeringen.se
- Ramberg, Klas (1993). *Kulturmöten i bostadsförvaltning – en studie av förvaltningspersonalens erfarenheter av arbete i invandrartäta bostadsområden*. Sveriges invandrarinstitut och museum, Tumba.
- Ramberg, Klas (1996). *Svensk mångfald, förvaltning och boende i några invandrartäta bostadsområden*. Mångkulturellt centrum, Tumba.
- Rasmusson, Bodil (red) (2001). *Utan oss ingen framtid. Rapportering från integrations- och demokratiarbete i utsatta bostadsområden*. Komentus förlag, Stockholm.
- Ristilammi, Per-Markku (1994). *Rosengård och den svarta poesin. En studie av modern annorlundahet*. Brutus Östlings bokförlag, Stockholm.
- Roivonen, Irene (1999). *Sokeripala metsän keskellä. Lähiö sanomalehtien konstruktiona*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999:3. Helsingfors.
- Ronnby, Alf (1992). »Mobiliseringsprocessen i samhällsarbete«, i Sundh & Turunen (red) *Social mobilisering, om samhällsarbete i Sverige*. Publica, Stockholm.
- Rörby, Martin (1996). *En miljon bostäder*. Arkitektmuseet, Stockholm.
- Sahlin, Ingrid (red) (1996). *Projektets paradoxer*. Studentlitteratur, Lund.
- Salonen, Tapio (1997). »Folkförflyttning, bostadsförnyelse och socialtjänstens agerande, exemplet Saltskog«, i Denvall, Henning, Lieberg, Salonen & Öresjö (1997) *Välfärdens operatörer*. Borea, Umeå.
- Salonen, Tapio (2001). »Från utsatt till insatt – om förorternas oförlösta potential«, i Gröning Degerlund & Bull (red) *Rivner – bygg nytt!* Tjänsteforum, Söderhamn.
- Sandstedt, Eva (1999). »Från social välfärd till hållbar välfärd – ett diskursivt systemskifte«, i *Boinstitutets årsbok 1999. Systemskifte i bostadspolitik?* Boinstitutet, Stockholm.
- Schéele, Annika (2001). »Stadens byar – stadsdelsförnyelse på brukarnas villkor«, i Elander (red) *Den motsägelsefulla staden. Vardagsliv och urbana regimer*. Studentlitteratur, Lund.
- Schulman, Micaela (2000). *Stadspolitik och urban forskning i Norden*. Nordregio. (www.nordregio.se publikationer)
- Sernhede, Ove (2000). »Föreställda gemenskaper och nya etniciteter«, i *Nordiskt socialt arbete*, 2000:1.
- Sernhede, Ove (2001). »Urban Social Futures: Youth, Culture And New Patterns Of Social Exclusion In Contemporary Sweden«. Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001.  
www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm



- Skifter Andersen, Hans (1999). *Byudvalgets indsats 1993-1998. Sammenfattende evaluering*. SBI-rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Skifter Andersen, Hans & Philip Leather (1998). *Housing renewal in Europe*. The Policy Press, Bristol.
- Skifter Andersen, Hans & Thorkild Aerö (1998). *Sociale konsekvenser af byfornyelsen*. SBI-rapport 297. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Skifter Andersen, Hans (1999). *Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997*. SBI-rapport 321. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Slettebø, Tor (2000). »Empowerment som tilnaerming i sosialt arbeid«, i *Nordisk Sosialt Arbeid 2000:2* (s 75-85).
- Socialstyrelsen (1999). *Mångfald, integration, rasism och andra ord*. SOS-rapport 1999:6. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2001). *Social rapport 2001*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU (2000). *Välfärd, ofärd och ojämlikhet. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. SOU 2000:41. Socialdepartementet, Stockholm.
- Sommerfelt, May & Anne Asaeterdal (1988). *10 års erfaring med naermiljøarbeid i Oslo*. NIBR-rapport 1988:12, Oslo.
- Stenberg, Jenny (2001). *Bridging Gaps. Sustainable Development and Local Democracy Processes*. Arkitektur, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.
- Stigendal, Mikael (1999). *Sociala värden i olika sociala världar*. Studentlitteratur, Lund.
- Storstadskommittén (1997). *Att växa bland betong och kojor*. SOU 1997:61. Socialdepartementet, Stockholm.
- Storstadskommittén (1997). *Delade städer*. SOU 1997:118. Socialdepartementet, Stockholm.
- Storstadskommittén (1997). *Rosor av betong*. SOU 1997:62. Socialdepartementet, Stockholm.
- Storstadskommittén (1998). *Tre städer*. SOU 1998:25. Socialdepartementet, Stockholm.
- Storstadsutredningen (1990). *Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor*. Slutbetänkande från storstadsutredningen, SOU 1990:36. Socialdepartementet, Stockholm.
- Sundh, Kenneth (1999). *Socialtjänstens strukturinriktade arbete, utveckling möjligheter och hinder*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, Stockholm.
- Sundh, Kenneth & Päivi Turunen (red) (1992). *Social mobilisering, om samhällsarbete i Sverige*. Publica, Stockholm.
- Sunesson, Sune (2000). »Socialt arbete som internationellt forskningsområde«, i Meeuwisse, Sunesson & Swärd (red) *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur.

- Sunesson, Sune (2001). »Nya böcker«, recension i *Socialvetenskaplig tidskrift*. 2001 nr 3. FORSA, Socialhögskolan, Lund. [www.lu.se/forsa](http://www.lu.se/forsa)
- Turunen, Päivi (2001). »Att återupprätta samhällsarbete i Norden«, i Wallin Weihe (red) *Sosialt arbeid i storby og i små lokalsamfunn – ulike kulturer samme problem?* Forskningsrapport nr 83/2001. Högskolan i Lillehammer. [www.hil.no](http://www.hil.no)
- Turunen, Päivi (2000). »Finsk dimension på samhällsarbete«, i *Nordisk Sosialt Arbeid* 2000:2.
- Törnquist, Anders (2001). *Till förortens försvar. Utveckling och organisation i tre stadsdelar 1970-1995*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Uggerhøj, Lars (1997). *Beboerrådgiveren – en spørgekemaundersøgelse om erfaringer fra det boligsociale arbejde*. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1997:5, København.
- Uggerhøj, Lars (1996). *Lokal organisering af social integration – en undersøgelse af boligsocial indsats*. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1996:2, København.
- Vaattovaara, Mari (2001). *Future developments of the residential differentiation in the Helsinki metropolitan area: are we following the European model?* Sammanfattning via författaren ([mari.vaattovara@tike.hel.fi](mailto:mari.vaattovara@tike.hel.fi)).
- Vestergaard, Hedvig; Georg Gottschalk, Tine Traerup, Thomas Gruber & Iben Örum Rasmussen (1997). *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ*. SBI-rapport 288, Statens Byggeforskningsinstitut, København.
- Vestergaard, Hedvig; Lars Benjaminsen, Gunvor Christensen, Birgitte Mazanti, Anders Munk & Iben Örum Rasmussen (1999). *Byudvalgets boligsociale aktiviteter – 20 eksempler*. SBI-rapport 311, Statens Byggeforskningsinstitut, København.
- Vidén, Sonja & Gunilla Lundahl (1992). *Miljonprogrammets bostäder. Bevara – Förnya – Förbättra*. Byggeforskningsrådet, Stockholm.
- Vidén, Sonja; Ingela Blomberg, Eva Hurtig, Annika Schéele & Eva Öresjö (red) (1990). *Bättre bostadsförnyelse. Sammanställning och slutsatser av 19 FoU-projekt*. Boverket, Karlskrona.
- Vidén, Sonja (1993). Förortsförnyelse i förändring. I *Plan* 1993 (47:3).
- Wahlberg, Stefan (1998). *Samhällsarbete - strategier för ett radikalt och humanistiskt socialt arbete*. Norstedts, Stockholm.
- Wide, Jessika & Gunnel Gustafsson (2001). *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor. En översikt*. Svenska kommunförbundet, Stockholm.

- Wright Nielsen, Tabitha & Lars Uggerhøj (1998). *Samarbejde och strategier – en undersøgelse af boligsocial indsats*. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1998:5, København.
- Åström, Eva (2000). *Organisation för demokrati och delaktighet. Delrapport inom den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2000:8, Norrköping.
- Öresjö, Eva (1993). *Att förnya bostadsförnyelsen*. R10:1993. Bygghörsningsrådet, Stockholm.
- Öresjö, Eva (1996). *Att vända utvecklingen, kommenterad genomgång av aktuell forskning om segregation i boendet*. Rapport SABO utveckling, Stockholm.
- Öresjö, Eva. (1996). »Bostadsområdet – etnicitetens arena«, i *Att möta det mångkulturella. Socialtjänsten och invandrarna*. Socialvetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.
- Öresjö, Eva (1997). »Lokalt områdesarbete i socialt utsatta stadsmiljöer. Exemplet Råslätt«, i Denvall, Henning, Lieberg, Salonen & Öresjö *Välfärdens operatörer*. Borea, Umeå.
- Öresjö, Eva (1996). *Råslätt igår – idag – imorgon*. Rapport 5/96. Universitetet Karlskrona/Ronneby. (PDF-fil: <http://www.hk-r.se/fou/forskinfor.nsf>)

## Forskarmiljöer

Nedan några exempel på aktuella forskarmiljöer, nätverk och projekt. Varje miljö döljer ett flertal projekt och aktiva personer än de nedan angivna, ofta finns personerna med i flera sammanhang. Kontakt rekommenderas med respektive miljö för mer detaljerad och utvidgad information.<sup>141</sup>

### Nätverk

- CEIFO Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet. [www.ceifo.su.se](http://www.ceifo.su.se) Tvärvetenskaplig grupp. IMER<sup>142</sup>-nätverk.
- CESAM Centrum för samhällsarbete och mobilisering i Örebro. Per Holmström.
- COST European Co-operation in Scientific and Technical Research. Europasamarbete kring städer och stadsutveckling.
- ENHR European Network for Housing Research. Kansli f n:

141 Förutom egna efterforskningar bygger tipslistan på rekommendationer via svar på introduktionsbrev (se bilaga).

142 IMER (Internationell Migration och Etniska Relationer), i Sverige ofta använd förkortning när det gäller etniska relationer.

- Institutet för Bostadsforskning i Gävle.
- FOSAM Forskargrupp i samhällsarbete. Informellt nätverk kring samhällsarbete. Päivi Turunen.
  - [www.imer.org](http://www.imer.org) Adress till IMER-nätverk.
  - KIM. IMER-nätverk, Göteborgs universitet. Åke Sander, m.fl.
  - Metropolis projektet. Internationellt nätverk kring urbana och integrationspolitiska frågor.  
[www.international.metropolis.net](http://www.international.metropolis.net)
  - NSBB Nordiskt Samfundsvidenskabelig Bolig- och Byforskningsamarbejde. Informellt nordiskt nätverk inom det bostadssocial fältet.
  - N.U.R.E.C. Network in Urban Research in the European Union.
  - PFI Partnerskap för Multietnisk Integration. Tvärvetenskapligt samarbete (projekt) med bl.a. universiteten i Umeå, Uppsala, Växjö och Linköping.
  - The Swans, forskargrupp kring förorter runt Östersjön. Arnstberg. [www.sh.se/forsk/svanarna/](http://www.sh.se/forsk/svanarna/)
  - UGIS EU-projekt om områdesbaserad urbanpolitik [www.ufsia.ac.be/ugis/](http://www.ufsia.ac.be/ugis/)

## Sverige

- Blekinge Tekniska Högskola  
Institutionen för fysisk planering och Byggteknik: Eva Öresjö,.
- Jönköping  
Hälsö högskolan, Institutionen för beteendevetenskap och socialt arbete. Cecilia Henning
- Gävle  
Institutet för bostadsforskning. Lena Magnusson, m.fl.  
Sekretariat för nätverket ENHR (se ovan).
- Göteborgs universitet  
Ove Sernhede, Lennart Zintjenko, m.fl.  
Chalmers, Centrum för byggnadskultur,  
Hans Bjur, Birgit Modh, Marianne Ohlander, Gerd Cruse-Sondén, Katja Ketola, m.fl.  
Institutionen för Socialt arbete: Sören Olsson, Urban Herlitz, Anders Törnquist, Ingrid Johansson, m.fl.
- Malmö högskola  
IMER-programmet Internationell Migration och Etniska Relationer. Björn Fryklund, Per-Markku Ristilammi, m.fl.
- Linköping/ Campus Norrköping  
Tema etnicitet. Aleksandra Ålund, Calle Schierup, m.fl.
- Lunds universitet

Lunds tekniska högskola, Arkitektur. Institutionen för byggnadsfunktionslära.

Sociologiska institutionen:

Forskargruppen Boende och bebyggelse: Marianne

Liedholm, Göran Lindberg, Mats Lieberg, m.fl.

Socialhögskolan i Lund: Verner Denvall, Tapio Salonen.

- Stockholms universitet  
Åke Daun, Elsie Franzén, m.fl.  
Avd för regional planering, KTH (Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm). Göran Cars, tvärvetenskaplig forskningsmiljö.  
IFUS Institutet för urbana studier. Kulturgeografiska institutionen. Tvärvetenskaplig forskningsmiljö. Karl-Olof Arnstberg, Elisabeth Lilja, Kerstin Bodström, m.fl.  
[www.humangeo.su.se/ifus](http://www.humangeo.su.se/ifus)
- Södertörns högskola. Karl-Olof Arnstberg, Sven E O Hort, m.fl.  
Mångkulturellt center i Fittja. [www.mkc.botkyrka.se](http://www.mkc.botkyrka.se)
- Uppsala universitet  
IBF, Uppsalas Institut för bostads- och urbanforskning, Roger Andersson, Lars-Erik Borgegård, Mats Franzén, Urban Fransson, Lena Magnusson, Irene Molina, Sture Öberg, m.fl. Tvärvetenskaplig forskningsmiljö.
- Umeå universitet  
Centrum för studier av migration, etniska relationer och globalisering. Basso Pettersson.
- Örebro universitet Abdul Khakee, Ingemar Elander.  
Centrumbildningen Novemus
- Enstaka personer som  
Päivi Turunen Dalarnas forskningsråd, Jan Ekberg, Växjö.

## Danmark

- AKF (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut)  
[www.akf.dk](http://www.akf.dk) i Danmark
- By og byg (tidigare SBI, Statens institut för byggnadsforskning). Hans Skifter Andersen. Tvärvetenskaplig forskningsmiljö Dan Ove Pedersen, Hedvig Vestergaard, Georg Gottschalk, Tine Traerup, m.fl.  
[www.sbi.dk/forskning/byudvikling\\_og\\_bypolitik/index.htm](http://www.sbi.dk/forskning/byudvikling_og_bypolitik/index.htm),  
[www.by\\_og\\_byg.dk/forskning/byudvikling\\_og\\_bypolitik.htm](http://www.by_og_byg.dk/forskning/byudvikling_og_bypolitik.htm)  
[www.sbi.dk/forskning/boligomraader\\_og\\_velfaerd/index.htm](http://www.sbi.dk/forskning/boligomraader_og_velfaerd/index.htm) [www.by\\_og\\_byg.dk/forskning/boligomraader\\_og\\_velfaerd.htm](http://www.by_og_byg.dk/forskning/boligomraader_og_velfaerd.htm)
- Center for Alternativ Samfundsanalyse [www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)
- Center for forskning i socialt arbejde (om boligsocialt

- arbejde) [www.dsh-k.dk/fsa/index.htm](http://www.dsh-k.dk/fsa/index.htm)
- Center för Tvärkulturelt Boligarbejde [www.ctb.dk](http://www.ctb.dk) Lars Uggerhøj, Tabitha Wright Nielsen, Signe Mette Jensen, Maria-Pia de Palo, m.fl.
  - Konsulentkompagniet
  - Kvarterløftsekretariatet [www.kvarterloeft.dk](http://www.kvarterloeft.dk)
  - Sociale højskole i København. Morten Erjnaes.
  - Sociale højskole i Århus (stort bibliotek)
  - Socialforskningsinstitut i Danmark (SFI). Anders Munk.
  - Socialministeriet [www.sm.dk/netpublikationer/igang/](http://www.sm.dk/netpublikationer/igang/)
  - Socialministeriets formidlingscentre, t.ex. Formidlingscentret Storköbenhavn. [www.fc-storkbh.dk](http://www.fc-storkbh.dk)
  - Enstaka personer som  
Ole Kirkegaard

## Finland

- STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården). [www.stakes.fi](http://www.stakes.fi) Matti Kortteinen, Pekka Karjalainen
- Helsingfors stads faktacentral, forskningsavdelningen för stadsforskning. Mari Vaattovaara, Matti Lankinen, Harry Schulman.
- Helsingfors stadsplaneringskontor, Eeva-Liisa Broman, Ulla Korhonen-Välmä.
- Helsingfors universitet Antti Karisto.
- Inrikesministeriet Heli Saijets, Toni Tiala.
- Forsknings- och utvecklingscentralen Palmenia, Lahti. Marjaana Seppänen (@helsinki.fi)
- Finlands kommunförbund. [www.kuntaliitto.fi/demokratia/](http://www.kuntaliitto.fi/demokratia/)
- Tammerfors universitet  
Socialpolitiska institutionen Irene Roivanen
- Åbo universitet ([www.abo.fi](http://www.abo.fi))  
Pekka Kettunen

## Norge

- NIBR Norsk Institutt for By – og regionsforskning  
Ivar Brevik (@nibr.no), Terje Wessel, Yngve Carlsson
- NBI Norges Byggforskningsinstitut
- NFR Norges forskningsråd
- NOU Norges offentlige utredninger

## Nordiska instanser

- Nordiska ministerrådet

Socialhögskolan i Lund  
Helene Lahti Edmark

juni 2001

Upprop till  
forskare och personer med kännedom  
om forskning kring arbete i utsatta  
bostadsområden.

## **Nordisk kunskapsöversikt över forskning kring insatser i utsatta stadsdelar**

Det svenska Integrationsverket har beslutat att ge mig uppdraget att under våren och sommaren sammanställa en nordisk kunskapsöversikt över forskning kring insatser i utsatta stadsdelar.

Begreppet »utsatta stadsdelar« innebär i detta fall att intresset huvudsakligen riktas mot de större städerna. Insatserna kan ha benämningar som bostadssocialt arbete, samhällsarbete, lokalt utvecklingsarbete, stärkande av lokalsamhället, områdesarbete, byudvikling, samfunnsutvikling, samfunnsarbete, lokalt integrationsarbete eller dylikt.

Kunskapsöversikten inriktas tidsmässigt på sent 1980-tal och framåt.

Med anledning av detta är jag angelägen om att snarast möjligt komma i kontakt med Dig för att samla material och inleda en dialog kring

- tips på publicerade skrifter (avhandlingar, böcker, rapporter, artiklar, osv) som kan vara av intresse, m m.
- insatser Du forskar kring eller har kännedom om med anknytning till området
- aktuella forskningsprogram under perioden
- relevanta forskarmiljöer / forskarkollegor som bör presenteras/kontaktas

**Materialinsamlingsperioden pågår för fullt. Jag vore därför tacksam för snabb respons!!**

Det är lättast att nå mig per mail [helene.lahti\\_edmark@soch.lu.se](mailto:helene.lahti_edmark@soch.lu.se)  
(understreckt mellan lahti och edmark!)

Jag kan också nås per telefon 046- 222 01 92 (46 46 222 01 92) eller brev  
Socialhögskolan, Box 23, S-221 00 Lund.

Med vänlig hälsning

Helene Lahti Edmark  
Doktorand och universitetsadjunkt  
Socialhögskolan i Lund, Sverige