



LUND UNIVERSITY

Fängslade bilder, fängslade verklighet

Om utsatta bostadsområden och interventioner

Lahti Edmark, Helene

2003

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lahti Edmark, H. (2003). *Fängslade bilder, fängslade verklighet: Om utsatta bostadsområden och interventioner*. [Licentiatavhandling, Socialhögskolan]. Lund University.

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

Meddelanden från Socialhögskolan 2003:5

Fängslande bilder, fängslande verklighet

- Om utsatta bostadsområden och interventioner -

Helene Lahti Edmark



 Socialhögskolan

Till

Esko

Förord

Jag kunde se den på avstånd, egnahemsvillabarnens värld. Jag förstod aldrig varför egnahemsvillabarnen betraktade mig som annorlunda för att jag bodde i höghus. Deras omgivande miljö var visserligen vackrare, speciellt de äldre husen med verandor och lummiga trädgårdar med fruktträd. Men min miljö var människorna. De ständiga mötena och ljuden av människor. Den trånga hissen, de cykelfyllda och förbjudna skyddsrummen i källarna, tvättstugorna med gigantiska marmormanglar, vaktmästare som av någon anledning alltid tyckte att barnen var på fel ställe, grannen som skällde på trevande pianolektioner, fantasierna kring kvinnan som aldrig syntes till. Mängden av nästan identiskt likadana lägenheter men med olika människors prägel. Utsikten med en känsla av överblick. En värld rik på intryck.

Mina föräldrar var unga, med en pappa invandrad från Finland som tonårigt krigsbarn. Båda arbetade för att det hela skulle gå ihop. Pappa hade ambitioner, arbetade på dagarna, läste Hermodskurser på kvällarna, bet ihop om syrliga kommentarer om utlänningar och blev sakta men säkert en hedervärd och respekterad medborgare i det svenska samhället. Det skulle även vi barn bli, jag och min bror.

När jag var i tonåren hade familjen sparat så att jag kunde åka ett år till USA som stipendiat. Jag kände mig som en katt bland hermelinerna. Året blev omtumlande. Jag satt inkapslad i en vit medelklassförort, utanför var det brinnande Vietnamkrig och massdemonstrationer avlöste varandra. Hair spelades på bakgatornas teatrar och orsakade skandal och utan att riktigt förstå vidden av vad som pågick drogs jag med i något som benämndes War on Poverty och började samla in sponsorpengar för varje mile jag gick, Hike for the Hungry. Det tog flera år innan jag riktigt förstod vad jag varit med om, men nyfikenheten, lusten att förstå och upprördheten över orättvisor var redan då viktiga drivkrafter.

Det var sådant som gav kraft när jag några år senare som stridbar socionom argumenterade mot nedläggningshotade fritidsgårdar eller kartlade behovet att samlingsplatser tillsammans med ensamma mammor som satt isolerade i sina 2-rummare i Göteborgs förorter. Det var också det som bar vidare när jag arbetade med social jour, projektverksamheter och ungdomsarbete i Lund, eller utvecklingsarbete byggt på deltagarnas möjlighet till demokratiska möten.

Det är som om jag ofta befunnit mig i utkanten av det sociala arbetet, och ändå mitt i. Höghusmiljöerna har alltid funnits där, som något att bo i, något att lämna, något att återvända till och arbeta i och, så småningom, något att reflektera kring, utvärdera och skriva om. Jag

har aldrig upphört att fascineras av föreställningarna, bilderna, gränserna. Gränsen som mötesplats, där de oväntade mötena sker, de obehagliga, de möjliggörande, de befriande.

Något lite om avhandlingen

Det finns de som mot bättre vetande aldrig slutade tro att det skulle bli en avhandling. Mot bättre vetande eftersom jag envisats med att ha minst en fot i "yttre tjänst". Envist har de funnits där, frågat och uppmuntrat, läst och tyckt till, stått ut. Jag talar om kollegorna på Socialhögskolan i Lund, lärarna, administratörerna, forskarna och doktoranderna. Ett stort tack till er alla! Särskilt vill jag tacka en handfull personer som stått mig nära och som följt mig genom åren: Tapio Salonen som under otaliga konstruktiva och ibland stormiga handledningssamtal tålmodigt manat mig vidare, Verner Denvall och Anders Sandberg som under en följd av år varit trogna kollegor i ett synnerligen kreativt lärarteam, Karin Lenz som med beundransvärd envishet visat att man visst kan förflytta berg och Torbjörn Hjort som med sina eftertänksamma och skarpsinniga kommentarer fått mig att tänka ett varv till. Utan er uppmuntran hade det aldrig gått! Tack också till Kaija Suur-Nuija från Integrationsverket som bidrog med konstruktiva samtal och medel under arbetet med kunskapsöversikten och till Tommi Riihonen från Storstadssatsningen som utan att känna till det fick mig att äntligen slutföra arbetet med avhandlingen.

Ett stort varmt tack till vännerna som på ett ovärderligt sätt stöttat, uppmuntrat och funnits kvar trots att de ständigt försummats. Bland dessa vill jag sända ett speciellt tack till Britta Stråhlén utan vars klokskap som mentor livet hade varit bra mycket fattigare.

Det största tacket går till den mest värdefulla och samtidigt mest ihärdiga hejaklacken av dem alla, min familj. Jesper, Tomas och Hannes, ni är det bästa jag gjort! Och Kenth, din kärleksfulla omsorg, den vill jag aldrig vara utan.

Boken dedicerar jag till min far, som idag hade varit en stolt man.

Flyingeby november 2003
Helene Lahti Edmark

Innehållsförteckning

Del 1 Kappan

Kapitel 1 Inledning	5
Inledning	5
Kunskapsöversikt som företeelse och metod	12
Kapitel 2 Problematiserad förort	19
Fattiga invånare i ett fattigt bostadsområde	25
Relationen etablerade och outsiders	31
Bildkonstruktioner och särbehandling	41
Kapitel 3 Perspektiv på interventioner	49
Interventioner i Förort i fokus	49
Interventioner för att öka välfärd	58
Att genomföra interventioner	66
Kapitel 4 Slutdiskussion	77
Källförteckning	83

Del 2 Förort i fokus – interventioner för miljoner

Förord	91
Författarens förord	92
Kapitel 1 Inledning	93
Uppdrag och syfte	97
Metod och avgränsningar	98
Begrepp	102
Kapitel 2 Forskningsfält	113
Forskningsfält	113
Tvärvetenskaplighet och utvärderingar	116
Kapitel 3 Presentation av det empiriska fältet	123
Nordisk stadspolitik	123
De senaste statliga satsningarna	126
Kapitel 4 Om erfarenheter av områdesinriktade bostadssociala interventioner	133
Allmänna reflektioner om insatser i stort	133
Faktorer som påverkar utfallet	136
Nio fördjupande aspekter av dessa faktorer	137

Kapitel 5 Teman	155
Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv	156
Styrande bilder av bostadsområdet	160
Bostadsområdet som bas för insatser	165
Den gäckande grundbulten – målgruppens deltagande	173
Traditionens kraft	185
Tidsfaktorn	193
Svårfångade resultat	199
Kapitel 6 Slutkommentar	203
Källförteckning	209
Forskarmiljöer	221
Författarpresentation	226

Del 1 Kappan

Kapitel 1 Inledning

Inledning

Detta är en avhandling som läggs fram för prövning för en filosofie licentiatexamen. Avhandlingen är en sammanläggningsavhandling och består av två delar. Den första delen är en så kallad kappa, vilket i akademiska sammanhang är en beteckning för en text som omsluter och fördjupar en tidigare forskningstext. Den text som på detta sätt ramas in presenteras i den andra delen och består av en kunskapsöversikt som tidigare publicerats av Integrationsverket under rubriken *Förort i fokus. Interventioner för miljoner. Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden - en kunskapsöversikt*¹. Det är denna jag avser när jag i den fortsatta framställningen refererar till "Förort i fokus" eller "kunskapsöversikten". När jag i denna boks första del hänvisar till Förort i fokus, så är det i förhållande till texten så som den här presenteras i del 2, dvs. motsvarande Integrationsverkets pdf-version².

En rekommendation inför den fortsatta läsningen är att inleda läsningen med del 2, Förort i fokus. För den som föredrar sammanfattningar återfinns en sådan i del 2 under rubriken Slutkommentar, kapitel 6.

I Förort i fokus inriktar jag mig främst på den forskning som under den senaste 10-årsperioden studerat offentliga interventioner i så kallade utsatta bostadsområden. Begreppet utsatta bostadsområden problematiseras i kunskapsöversikten, men avser i den offentliga retoriken i formell mening ett bostadsområde med en befolkning vars inkomster ligger långt under genomsnittet. Förenklat kan sägas att de specifika geografiska områden som avses oftast ligger i de större städernas ytterområden och att de och deras invånare i princip sedan tillkomsten på 1960-talet och 1970-talet har varit föremål för ständiga försök till förbättringsinsatser. Insatserna eller interventionerna har i sin tur över åren intresserat en rad forskare från olika discipliner. Det är dessa forskares publikationer som har varit föremål för kunskapsöversikten Förort i fokus. I kunskapsöversikten

¹ Lahti Edmark, Helene (2002), *Förort i fokus. Interventioner för miljoner. Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden - en kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01.

² Förort i fokus presenteras som del 2 med Integrationsverkets godkännande. Skillnaden mellan pdf-versionen på Integrationsverkets hemsida och del 2 i denna bok består (förutom sidnumreringen) endast i att några smärre tryckfel rättats till.

görs således inga anspråk på att direkt spegla de insatser som genomförs i områdena, utan snarare det vetenskapliga studiet av dem.

I arbetet med kunskapsöversikten fokuserades dels själva forskarsamhället, dels dess studier. I frågan om interventioner lyfte jag å ena sidan fram ständigt återkommande teman och tendenser som blev tydliga i forskningsmaterialet, å andra sidan presenterades forskning som tenderade att peka i olika riktningar och som därmed återspeglade det jag betecknade som dilemman. Sammantaget blev kunskapsöversikten ett bidrag till en orienterande bild över forskningsfältet och dess frågeställningar och forskningsfokus. Under arbetet med kunskapsöversikten var det dock uppenbart att det fanns åtskilliga möjligheter till fortsatt fördjupning, ju fler områden jag undersökte, desto fler möjligheter öppnade sig. Forskningsfältet var stort, splittrat och svåröverskådligt. Forskare från en lång rad discipliner attraherades att studera fältet utifrån sina respektive perspektiv. Det som jag då uppfattade som ett uppenbart tvärvetenskapligt intresse, kan jag idag se som ett konglomerat av bidrag från olika discipliner som tenderar att löpa parallellt, även om de i bästa fall kompletterar varandra och bidrar till ömsesidig berikning.

Forskning förmår, enligt Sunesson (2000), endast fokusera små delar av den helhet som ett forskningsområde utgör. Sunesson benämner dessa mindre delområden som beforskas för "topics" eller "topiker" efter engelsk förebild. Topiken kännetecknas av "en grupp frågor och forskningsbara problem som forskarna talar om med varandra, med kollegor i andra länder och med andra som vill veta något om det" (ibid., s269). Beroende på topikens karaktär knyts olika former av teoribaserad kunskap till området. Sunesson lyfter fram skillnaderna mellan ett *forskningsområde* och en *forskningsdisciplin*. Forskningsområdet är ofta stort och oklart avgränsat och "flerdisciplinärt, vilket betyder att det söker teorier från flera vetenskaper, eller multidiskursivt, dvs. forskarna på området deltar i vetenskaplig utveckling på flera områden med vetenskapliga samtalsregler" (ibid., s270)³. Detta, menar Sunesson, kan jämföras med en

³ Diskurs betyder samtal, yttrande, tal. Begreppet diskurs används här för att "beteckna en helhet av sammanhängande uttryck, utsagor och begrepp, t.ex. den moraliska, den vetenskapliga eller den religiösa diskursen" (Nationalencyklopedin).

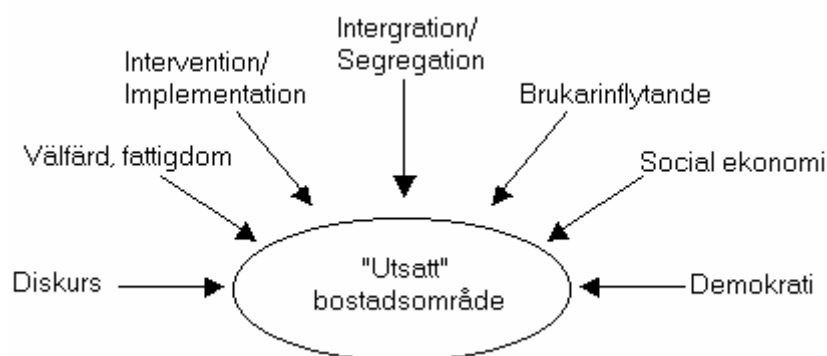
Begreppet är emellertid komplext och är föremål för olika tolkningar. En intressant svensk tolkning återfinns i Katarina Jacobssons avhandling *Retoriska strider. Konkurrerande sanningar inom dövvärlden* (2000). Jacobsson beskriver diskurs som ett utarbetat välbekant språk för den initierade, som både fungerar som en begränsning och en resurs (parlör) och som man förhåller sig till och kommenterar. Diskursen tenderar att ses som en seg och trögrörlig men fristående struktur som "kommenterar aktören", menar Jacobsson. Diskursen är dock mänskligt skapad, föränderlig och modifieras successivt genom att ifrågasättas och diskuteras. I diskursen tonas somligt ner, medan annat framhålls och betonas. "Den vars beskrivningar av verkligheten har blivit till dagens sanning är också den som besitter makt och kontroll", påpekar Jacobsson (ibid., s27-28).

vetenskaplig disciplin som avgränsat vissa ämnesspecifika "teorikärnor" som relevanta.

Forskning med inriktning på utsatta bostadsområden kan enligt definitionen ovan klassas som ett forskningsområde, såväl "flerdisciplinärt" som "multidiskursivt" präglad. I *Förort i fokus* beskrivs denna mångfald både som problem och som möjlighet. Svårigheten att få överblick förstärks av att det i stort sett är omöjligt att dra tydliga gränser mellan olika vetenskapliga inriktningar, eftersom dessa fördelas över en mångfald samhällsvetenskapliga institutioner, centra och program som ständigt utvecklas och förändras. Brante (2001) menar att detta kan leda till berikande fördjupning och ge synergieffekter, men påpekar också att det finns en risk för fragmentering och förflackning inom ämnena (Halvorsen 1992).

Med utgångspunkt i *Förort i fokus*, med avgränsat fokus på statliga interventioner i storstädernas utsatta bostadsområden, är det således fullt möjligt att identifiera ett nästan outtömligt antal angelägna teori- eller empiribaserade forskningsproblem. Variationen har en spännvidd från individnivå till samhällsnivå, allt från övergripande teoretiska och politiska frågeställningar kring välfärdsfrågor (som etnisk, social, ekonomisk och kulturell segregation, integration, demokratiutveckling, arbetsmarknadsutveckling, utbildning, bostadspolitik, etc.), via det praktiska genomförandet av beslutade interventioner, dess metoder, förutsättningar och resultat, till effekter för och reaktioner hos den enskilde medborgaren. Om man studerar några av dessa infallsvinklar lite närmare, framträder snabbt en provkarta på möjliga fördjupningsalternativ.

Några exempel:



Forskning om det "utsatta" (området, gruppen, individen), om social problematik och bostadssociala frågor, varvas med *diskursiva* ansatser med analyser av retorik, "förgivettagna" sanningar och bilder. Processer,

drivkrafter och mönster bakom *segregation*, fattigdom och olika former av marginalisering studeras ur en mångfald perspektiv, inte minst etniska, kulturella, demokratiska eller ekonomiska. Inom *interventions-* respektive *implementeringsforskning*⁴ (med närhet till utvärderingsforskning) analyseras bland annat genomförandet av offentlig politik exempelvis i organisationsteoretiska termer eller konkreta insatser som besluten resulterar i. Exempelen kan mångfaldigas. Analysredskap hämtas såväl från svenska kollegor och föregångare, som från ett brett internationellt spektra av forskarkällor i synnerhet när det gäller frågor kring maktanalyser eller förutsättningar för att förstå eller befrämja demokratiutveckling⁵. Flera ansatser är breda och generellt giltiga för studier av ett lokalsamhälle och dess invånare. Listan kan således göras lång över möjliga infallsvinklar.

För att fördjupa och vidga diskussionen kring de utsatta förorterna i förhållande till Förort i fokus bedömde jag det som en angelägen ingång att placera själva företeelsen utsatta bostadsområden i varierande sammanhang. Som utgångspunkt i kappan valde jag således att betrakta områdena som företeelse över tid, vilket inkluderar reflektioner kring områdenas rötter och historia med sin tydliga geografiska avgränsning. Starka beröringspunkter med frågan om var de fattiga befinner sig i samhället föranledde mig vidare att undersöka temat fattigdom och fattigdomsforskning, liksom aspekter på välfärd. En frågeställning som växte sig stark var hur det kommer sig att specifika geografiska områden (och dess invånare) tycks befinna sig i en så svårföränderlig outsiderposition. Med stöd i sociologisk teori sökte jag efter möjliga förklaringar kring varför områdena fortlöpande betraktas som utsatta, men också tolkningar av hur ett utanförskap i relationell mening kan upprätthållas och förstås.

I kappans kapitel 3 vänder jag så blicken mot kunskapsöversiktens andra spår - interventionen. Med utgångspunkt i de dilemman som beskrivits i Förort i fokus i samband med interventioner diskuterar jag svårigheter som föreligger när det gäller att definiera välfärd, för att därpå studera interventionen som medel för att nå välfärdspolitiska mål. Med stöd av främst statsvetenskapliga förklaringsmodeller undersöker jag olika

⁴ Bo Rothstein diskuterar ämnet i något som blivit en modern svensk klassiker; *Vad bör staten göra?* (1994/2002). En historisk klassiker på området är Pressman & Wildavskis *Implementation* från 1973.

⁵ En ofta citerad källa är exempelvis den franske filosofen och sociologen Michel Foucault med publikationer som *Vansinnets historia under den klassiska epoken* (1986). En annan är den amerikanske statsvetaren Robert Putnam med studier av demokrati i exempelvis *Making democracy work* (1993) och *Bowling alone: The collapse and Revival of American Community* (2000).

sätt att förstå de förutsättningar som råder när interventioner implementeras i ett värderingsladdat välfärdssammanhang.

I det avslutande kapitlet sammanfattar jag kort kappans kapitel i form av reflektioner i en fritt hållen text.

Först kommer jag emellertid att kort presentera upplägg och tillvägagångssätt avseende arbetet med kappan i del 1 respektive (i förkortad version) Förort i fokus i del 2.

Kapitlet avslutas därefter med en betraktelse över kunskapsöversikter som företeelse.

Disposition och tillvägagångssätt

Denna sammanläggningsavhandling består som tidigare beskrivits av två delar. Den första delen, den så kallade kappan, är en reflekterande text med syfte att problematisera och fördjupa förståelsen för kunskapsöversikten som form, för företeelsen utsatta bostadsområden samt för offentliga interventioner som riktas mot dessa bostadsområden. Då kappan tar sin utgångspunkt i kunskapsöversikten Förort i fokus presenteras denna först.

Del 2, kunskapsöversikten Förort i fokus

Våren 2001 fick jag i uppdrag av Integrationsverket att skriva en kunskapsöversikt över forskning kring arbete i utsatta stadsdelar i Sverige och övriga Norden⁶. Syftet var att identifiera och kartlägga forskningsfält och pågående forskning samt att kartlägga vad som var känt om insatser och utfall. Översikten inriktades på publicerat forskningsmaterial, eller mer precist vad som var känt om insatser och utfall utifrån forskarnas perspektiv. Ytterligare ett syfte var att lyfta fram och reda i den härva av begrepp som fanns kring intresseområdet. Översikten skulle dessutom identifiera centrala områden där det saknades kunskap eller där kunskaperna behövde fördjupas.

Den tidsperiod som översikten fokuserar är från 1990-talets början till rapportens färdigställande, dvs. hösten 2001. Översikten avgränsas huvudsakligen till forskning kring insatser i storstadsregionernas utsatta ytterstadsområden, framför allt kommunala insatser med stöd av statliga satsningar. I arbetet med översikten studerades drygt 200 publicerade forskningsrapporter av olika slag. En del av rapporterna var resultatet av sökningar i biblioteksbaser via Internet utifrån ett 60-tal varianter på

⁶ Integrationsverket, uppdragsavtal med diarienummer INT-23-01-342.

sökord. Detta kompletterades med en korrespondens med ett 40-tal samhällsvetenskapliga forskare och doktorander om vad de ansåg vara lämpligt material. Materialet kan kortfattat uttryckt sägas karaktäriseras av begreppsglidningar, ökande tvärvetenskaplighet och varierande utvärderingsinsatser på ett mångfacetterat, komplext och snabbt föränderligt fält⁷.

Kunskapsöversikten Förort i fokus kom slutligen att bestå av sex kapitel. Det första kapitlet innehåller en introduktion och inledning som inkluderar metod och avgränsning. I det andra kapitlet introduceras forskningsfältet med speciella utvecklingar kring tvärvetenskaplighet och utvärderingar. I kapitel 3 presenteras det empiriska fältet i form av aktuella statliga satsningar eller interventioner inramat av nordisk stadspolitik. Följande två kapitel ägnas åt forskarnas syn på erfarenheter av insatserna. Dessa sorteras dels utifrån aspekter eller centrala dimensioner som återkommande lyfts fram, dels utifrån teman eller dilemman där olika forskningsperspektiv ledde till olika ståndpunkter. I kapitel 6 hålls en slutdiskussion utifrån en sammanfattning av översikten. Sammantaget kan kunskapsöversikten ses som ett bidrag till en överblick över forskningsområdet.

Kunskapsöversikten bygger uteslutande på sekundärmaterial i form av befintligt skrivet material. En positiv aspekt med detta är möjligheten att jämföra eller ställa olika forskares resultat och tolkningar mot varandra och i bästa fall "... bidra till en helhetsförståelse och fungera frigörande" (Halvorsen 1992, s16). Som en svaghet kan ses beroendet av andras prioriteringar och bedömningar av vad som anses väsentligt eller oväsentligt⁸ och att jag inte har haft möjlighet att jämföra med egna undersökningar eller närstudier av bostadssociala interventioner. En gemensam ambition i avhandlingens båda delar har varit att problematisera och fördjupa förståelsen kring komplexiteten kring de utsatta bostadsområden och studiet av dessa.

⁷ För en utförlig metodbeskrivning av kunskapsöversikten hänvisas till del 2, första kapitlet.

⁸ Jfr Becker (1998) och Halvorsen (1992).

Kappan

Kappan är avhandlingens sammanhållande och fördjupande del. I kappan har frågeställningarna med utgångspunkt och inspiration från en förnyad läsning av Förort i fokus således vidgats och fördjupats. Kappan bygger på en teoretisk analytisk ansats där användning av teoretiska ramar från olika vetenskapliga discipliner bidragit till och möjliggjort utvecklingen av nya perspektiv och insikter. En breddning har skett genom att såväl kunskapsöversikter som företeelser som utsatta bostadsområden och interventioner har placerats i ett vidare sammanhang.

Syftet med kappan är således att på ett fördjupande sätt reflektera och problematisera några centrala teman med utgångspunkt från kunskapsöversikten.

Kappan består av fyra kapitel. Kapitel 1 innehåller en introduktion och inledning, men omfattar även en betraktelse över kunskapsöversikter. Avsikten med den senare är att lyfta fram den specifika kunskapsform som kunskapsöversikter kommit att utvecklas till i ett informationsrikt samhälle. Detta blir således en studie över själva formen.

I kapitel 2 och 3 används olika teoretiska tolkningsramar för att söka svar på frågor kring och placera in det utsatta bostadsområdet respektive interventioner i ett större sammanhang. Kapitel 2, som fokuserar bostadsområdet och dess särskiljande eller utanförskap, hämtar stöd från bland annat välfärds- och fattigdomsforskaren Björn Halleröd. En annan källa som för mig har haft ett speciellt stort tolkningsvärde är en snart 40 år gammal studie av den engelske sociologen Norbert Elias. Denna bidrar med en intresseväckande referensram inte minst när det gäller att reflektera kring uppkomst och vidmakthållande av utanförskap.

Kapitel 3 ägnas åt interventioner. Inledningsvis betraktas interventionen i förhållande till ett övergripande välfärdspolitiskt sammanhang. Senare i kapitlet problematiseras den genomförandeprocess som präglar interventionens väg från beslut till handling. Här bidrar statsvetenskapliga referenser som Bo Rothstein, Anders Sannerstedt, Adam Jamrozik och Luisa Nocella med förklaringsramar för att tydliggöra hur man kan förstå implementeringsprocesser.

Kapitel 4 avslutningsvis är upplagd som en fritt hållen samlande och reflekterande text inspirerad av såväl kunskapsöversikten som kappan. Här diskuteras bland annat användbarheten av teoretiska ramar för att få en vidgad förståelse.

Valet av infallsvinklar och referenser har känts relevanta utifrån att de för mig haft ett högt förklaringsvärde. Inte minst har de bidragit till en eftersträvad fördjupad förståelse och tydliggjort komplexiteten i

studiet av utsatta bostadsområden. Andra val är dock som tidigare diskuterats fullt möjliga och antyder ett spektra av angelägna möjligheter till ytterligare fördjupning.

Bland de frågeställningar som väcktes under och efter arbetet med Förort i fokus, handlade flera om hur man kan betrakta kunskapsöversikter som företeelse och vilket värde en kunskapsöversikt egentligen har i ett forskningssammanhang. Utifrån ett behov av att problematisera och reflektera över detta, kommer detta kapitel att avslutas med ett avsnitt om kunskapsöversikter.

Kunskapsöversikt som företeelse och metod

Förort i fokus 2002 är en kunskapsöversikt över samhällsvetenskaplig forskning som bedrivits i Norden kring insatser i utsatta bostadsområden. Vad kan då sägas känneteckna en kunskaps- eller forskningsöversikt? Hur värderas kunskapsöversikten som forskning? Kan översikten ses som ett stycke självständigt forskningsarbete eller är det "bara" en del av ett kunskapsinsamlande? Med andra ord; hur kan man ur olika perspektiv betrakta en kunskaps- eller forskningsöversikt?

Begreppet "kunskapsöversikt" kan enligt ordböcker tolkas som en sammanställning eller resumé som visar på huvuddragen av föreställningar om förhållanden eller en mängd kända fakta inom ett visst ämnesområde⁹. En kunskapsöversikt ska dock inte endast betraktas som en litteratursammanställning, utan snarare som en självständig kritisk granskning av kunskaper inom ett visst definierat och avgränsat ämnesområde där källorna analyseras, organiseras och relateras till varandra och sätts in i ett sammanhang¹⁰. Trots att kunskapsöversikten kan liknas vid en historiebeskrivning i så måtto att den ger en referensram kring det redan skedda, dvs. kring erhållna erfarenheter och slutsatser, så kan den bidra till nya tolkningar, fördjupning och ökad medvetenhet om kunskapsområdets komplexitet. Genom att göra forskningsresultat kända och lyfta fram relevant befintlig kunskap skapas förutsättningar för

⁹ *Kunskap* beskrivs i NE som "välbestämd föreställning om (visst) förhållande eller sakläge", beslätat med insikt, kunnande, lärdom. Nyanser i betydelsen: a) om mängd av kända fakta på visst område e.d. b) om de tankemässiga föreställningarna i sig själva, oavsett om ngn känner till dem (ännu), c) spec. som efterled i namn på vissa skolämnen och vetenskapsgrenar, d) försvagat "kännedom". För en fördjupad studie av kunskapsbegreppet rekommenderas t.ex. Maltén (1999). Jfr Halvorsen (1992).

¹⁰ Jfr Tydén (2001) respektive Boethius & Berggren (2001): "Med kunskapsöversikt avser vi här en sammanställning av aktuella referenser inom ett specifikt forskningsområde, plus en systematisk analys av innehållet i sammanställningen" (ibid., s38). Jfr även Montin (1998).

ackumulerad kunskap. I kunskapsöversikten råder således samma krav på vetenskaplig stringens som i övrigt forskningsarbete.

Förort i fokus är en kunskapsöversikt avgränsad till att just vara en forskningsöversikt, vilket som namnet anger innebär att översikten avgränsas och inriktas på alster producerade inom den vetenskapliga sfären (dvs. böcker, forskningsrapporter, vetenskapliga artiklar osv. författade av forskare). I en forskningsöversikt placeras materialet in i ett vetenskapligt sammanhang vilket medför att aktuella frågeställningar inom olika discipliner och intresseområden lyfts fram. En av översiktens huvudfunktioner är att den bör bidra med överskådlighet och orientering, i synnerhet om det gäller ett fält som är svårt att överblicka. Den aktuella översikten kring forskning kring interventioner i utsatta bostadsområden, belyser just ett sådant svåröverskådligt fält.

Kunskapsöversiktens funktion är att ge en överblick över en mängd kunskap inom ett område, vilket gör den till ett värdefullt verktyg vars nytta inte bör underskattas. Det vore rimligt att anta att i ett samhälle som producerar en riklig och växande mängd information, skulle en ökning av antalet kunskapsöversikter som kan bidra med orientering i mångfalden ges hög prioritet. Ett ökat informationsutbud medför problem för såväl den intresserade praktikern som för forskaren att orientera sig inom ämnesområdet, inte minst eftersom det är tidskrävande att själv få överblick över informationen. Bernler (1999) menar att det är en grannliga uppgift att skapa överblick då stora mängder information ska förmedlas. "Osorterad information har föga värde. För att vara användbar måste den ha vad som omväxlande kallats mening, djup eller komplexitet" (ibid., s29)¹¹. Vare sig kaotisk eller perfekt ordnad information ger mening, menar Bernler, utan texten måste vara "lagom" sorterad och erbjuda överordnade mönster snarare än detaljer. Författaren inspireras av Nörretranders begrepp *exformation*¹² och pekar på det paradoxala i att "... för att skapa struktur i informationen, för att göra den meningsbärande, (måste man) göra sig av med stora mängder information" (ibid., s29). Kunskapsöversikten kan här bidra till att man vinner tid i sorteringen och sökandet efter relevanta forskningsreferenser. Detta i sin tur kan betraktas som ett relevant sätt att förvalta och sprida resultat från forsk-

¹¹ Bernler utgår från dokumentation och informationsinsamlande i individuellt psykosocialt arbete, men resonemangen kan ses som överförbara.

¹² Ur Tor Nörretranders (1993) *Märk världen*.

ning och utveckling som i ekonomiska termer omsätter miljarder kronor varje år (Tydén 2001, Ryd 2001¹³).

Ryd (2001) menar emellertid att kunskapsöversikter inte bara är oumbärliga för att få en överblick över en stor mängd information, utan också för att det behövs en granskning av tillförlitligheten i materialet och en stringent sammanvägning av resultaten.

Detta innebär att man inte bara kan betrakta kunskapsöversikten och forskningsöversikten som en sammanställning av det redan gjorda, det redan tänkta, det redan formulerade, utan också som en reflekterad vägledning som kan underlätta inför en orientering inom fältet. Genom att lyfta fram befintlig kunskap och rapportering från pågående forskning som kan vara relevant för ämnesområdet, kan kunskapsöversikten bidra med en bild av utveckling och nuläge genom uppmärksamhet på vilka frågor som belysts, vilka erfarenheter som rapporterats och hur dessa har tolkats och använts i det fortsatta forskningsarbetet. Även en förväntad utveckling som uteblivit under den undersökta tidsperioden kan här komma att belysas. En väl genomförd kunskapsöversikt kan här vara till ovärderligt stöd.

Kunskapsöversikten kan således betraktas som ett bidrag till och en viktig bas för fortsatt kunskapsutveckling, vilket ofta också är dess uttalade syfte (jfr Boethius & Berggren 2001). Med översikten som referensram ges möjlighet att identifiera "vita fläckar" på kartan, identifiera det ännu ej belysta eller undersökta, bidra med bakgrund till aktuella dilemman och därmed ge en bas, legitimitet och stimulans för framtida forskningsinsatser. Denna ambition kan identifieras i en rad exempel på kunskapsöversikter (jfr Runesson & Eliasson Lappalainen 2000, Hjort 2000).

Om kunskap och forskning

Tidigare har påpekats att Förort i fokus är en kunskapsöversikt primärt inriktad på forskning. Vad är det då som särskiljer forskning från andra typer av kunskap? Eliasson (1995) menar att en grundläggande skillnad är *syftet* till kunskapssökandet, där forskningens primära mål är att söka efter eller producera ny kunskap. Av forskaren krävs en förmåga att ifrågasätta utifrån ett kritiskt förhållningssätt "inte bara i granskningen av faktiska förhållanden i den verklighet som ska studeras, utan också i förhållande till olika föreställningar om och tolkningar av denna

¹³ Enligt Ryd (2001) uppgår statens FoU-produktion i Sverige till ca 16 miljarder kronor per år plus ytterligare halva summan från kommuner och landsting. Till detta kommer ca 50 miljarder som satsas inom näringslivet (ibid., s5).

verklighet" (ibid., s127). Vetenskapliga alster utsätts dessutom för granskning genom att offentliggöras och publiceras, vilket innebär att de kan ifrågasättas och utvecklas.

Halvorsen (1992) går på samma linje: "Med vetenskap menar vi en verksamhet som frambringar nya kunskaper och systematiserar dessa på ett sådant sätt att vi kan tränga bakom verklighetens ytskikt" (ibid., s14). Att kritiskt granska tillvaron och att använda vetenskapliga metoder för att på ett systematiskt sätt studera verkligheten är grundbultar i forskningssammanhang, menar Halvorsen. Han pekar på att det som skiljer vetenskap och forskning från andra kunskapsformer i huvudsak är att vissa givna spelregler måste följas.

Dessa spelregler kan skilja sig mellan olika vetenskapliga discipliner med olika traditioner och forskningsfokus. Medan man exempelvis inom *formalvetenskaperna* (matematik och logik) arbetar med logiska slutledningar, ligger fokus inom naturvetenskaperna på att nå fram till orsaksförklaringar till fysiska och biologiska fenomen, påpekar Halvorsen och fortsätter:

Kulturvetenskaperna (humaniora) styrs av intresset för att bevara och utvidga förståelsen mellan människor (meningssammanhang), medan *samhällsvetenskaperna* har som mål att blottlägga och förklara sociala regelbundenheter och att förstå (eventuellt förändra) samhällsförhållanden (ibid., s15).

På motsvarande sätt finns det kriterier för kunskapsöversikter som, beroende på sammanhang och akademisk disciplin, delvis leder i olika riktningar (Tydén et al, 2001). Syftet med och användningsområdet för kunskapsöversikten är här av avgörande betydelse och påverkar vilken vikt man lägger vid vetenskaplig stringens. Tydligast blir skillnaden mellan å ena sidan en översikt med ambitionen att leda till konkreta medicinska behandlingsråd för praktiker, å den andra användas som en allmän idébank.

Vikten av uppmärksamhet på perspektivval är stor - eller kanske t.o.m. större - när det gäller kunskapsöversikter jämfört med annan forskning. Detta innebär att för kunskapsöversikten är perspektivvalet (liksom i annan forskning) av stor betydelse såväl för vilken fångst man får i sitt nät när man söker kunskapskällor, som hur källorna analyseras. Översikten erbjuder en av flera möjliga versioner, eftersom uttolkaren (författaren till översikten) likväl som författarna till det ingående materialet påverkas av den kontext han/hon befinner sig i. Om ett alltför snävt eller ensidigt källmaterial ligger till grund för tolkningar i

kunskapsöversikten är risken stor att tvivelaktiga slutsatser förs vidare in i annan forskning. Utan denna uppmärksamhet på utgångsperspektivet, ökar risken att man reproducerar rådande föreställningar snarare än att man (i fallet med kunskapsöversikter) kritiskt granskar materialet och uppmärksammar avvikelser.

Att vaska guld

Trots att det tycks vara mycket som talar för en väl utvecklad aktivitet kring produktion av kunskapsöversikter, är det en grannliga uppgift att finna litteratur som behandlar kunskapsöversikten som funktion, form och innehåll. Bland svenska alster kan antologin *Att vaska guld i floden av forskningsresultat* (Tydén et al, 2001) ses som ett värdefullt undantag. Internationellt kan man återfinna bidrag som Arlene Fink's "Conducting Research Literature Reviews" (1998). I stället är det dock främst den ordinarie metodlitteraturen som berör forskningsmetodik som står till buds med studier av tillvägagångssätt, urvalsdilemman, analysvägar och presentationsformer (se t.ex. Holme & Solvang 1991, Halvorsen 1992, Svenning 1997) eller hantering av stora mängder material (se t.ex. Bernler 1999).

Den sparsamma förekomsten av renodlad litteratur kring kunskaps- och forskningsöversikter kan tolkas som en illustration av att självklarhet råder kring dess funktion, syfte, utformning och användningsområden. Denna självklarhet kan paradoxalt nog leda till arbetets osynliggörande, med kunskapsöversikten endast betraktad som en inledande fas eller färdsträcka på väg till det "riktiga" forskningsarbetet. Författaren till kunskapsöversikten förväntas emellertid kunna avgränsa och "fånga in informationsflödet, vaska fram och strukturera relevant information och finna fungerande kanaler till avsedda mottagare" (Ryd 2001, s13), vilket förutsätter en god kännedom om och överblick över fältet. Dessutom bör författaren, enligt samma källa, inte bara kunna kommentera och bedöma väsentliga metodologiska brister hos de ingående studierna och kunna avgöra i vilken mån resultatet av översikten överensstämmer med andra kunskapsöversikter samt med praxis, utan också värdera betydelsen av resultaten ur olika perspektiv (ibid., s18). Detta ställer höga krav på författare av kunskapsöversikter.

Arbetet med kunskapsöversikter tycks samtidigt inte ha lika högt meriteringsvärde inom forskarsamhället som annan vetenskaplig produktion. En konsekvens kan därmed bli att det blir svårt att hitta författare som är beredda att ta sig an detta tids- och kunskapskrävande arbete. Tydén (2001) menar dessutom att det finns risker med kun-

skapsöversikter författade av personer som är alltför ensidigt specialiserade, "... ju djupare i specialistgruppen, desto svårare att klättra upp och få en överblick" (ibid., s28). Han efterlyser en ny ämnesöverskridande forskargeneration som kan skapa "disciplinlösa" kunskapsöversikter, vilket innebär författare som kan belysa ämnesövergripande frågor över de traditionella disciplingränserna (jfr Eliasson 1995). Han menar dock att det kan vara problematiskt att finna personer som på detta sätt kan röra sig mellan de å ena sidan uppluckrade, men å andra sidan alltmer komplexa disciplinerna (ibid., s30).

Erfarenheter från arbetet med Förort i fokus

Då jag efter arbetet med Förort i fokus sökte litteratur kring kunskapsöversikt som företeelse, blev jag inte bara uppmärksam på styrkor och svagheter i min kunskapsöversikt, utan fick också bekräftelse på en del av de svårigheter jag ställdes inför under arbetets gång. Jag upptäckte att jag var i gott sällskap med författare till metodböcker inom forskningsmetodik (jfr Holme & Solvang 1991, m.fl.) då jag konstaterade att en ideal-situation med en kunskapsöversikt som grundas på tillgång till allt material och all kunskap inte tycks genomförbar i praktiken. Ett urval måste göras och ju mer specifik frågeställningen är, desto mer precist kan urvalet bidra till kunskap om intresseområdet utifrån ett flertal perspektiv.

Flera författare menar att det ställer stora krav på överblick att genomföra en genomarbetad översikt. När jag fick uppdraget att skriva kunskapsöversikten såg jag det inledningsvis som en stor brist att jag inte redan överblickade området eller omedelbart visste vart jag skulle söka mitt material. Min möjlighet var i stället att utifrån de kunskaper jag hade¹⁴ undersöka fältet via ett tämligen "öppet" sökande, med en ambition att nå bortom "givna" huvudfrågor. Detta innebar dock att materialinsamlingen tog lång tid och stundtals var tämligen mödosam. Kanske kan man med en välvillig tolkning säga att jag naturligt undvek det Tydén benämner att "falla i specialistgruppen", även om perspektivet färgats av praktiska erfarenheter och av samtalsordningen inom det samhällsvetenskapliga sammanhang som jag befinner mig i.

Det öppna sökningsförfarandet ledde till kontakt med skiftande forskningsfält som i flera avseenden tangerade varandra, men som använde olika referensramar, begreppsbildning, etc. Den rika förekom-

¹⁴ Områdesbaserat fältarbete inom socialtjänsten, utvärderingar av utsatta bostadsområden, teoristudier, m.m.

ten av olika begrepp blev en stötesten när det gällde att nå fram till relevant material. I sökningar via Internet blev det nödvändigt att variera och kombinera olika sökbegrepp och att vara uppmärksam på synonyma förslag. En överhängande risk i arbetet är att materialet blir helt oregerligt då man följer nya trådar och uppslag som i sin tur öppnar nya möjligheter i allt vidare cirklar. Om man således öppnar en dörr, så öppnar sig strax tre nya. Det är lätt att gå vilse och till slut är risken stor att själva utgångspunkten tappats bort.

Ett annat observandum är risken att man inte kommer att göra alla källor rättvisa. I sortering och generalisering försvinner lätt nyanser och sorteringsinstrumenten tenderar att bli grova för att det i slutändan ska bli rimligt läsbart för mottagaren. Här tvingas man dagtinga med det komplexa, och emellanåt finna tydliga och förenklade sorteringar. Detta är en svårighet som också kan betraktas som en svaghet. Samtidigt är just sorteringen en av de värdefulla ingredienserna i kunskapsöversikten. Utan den förlorar översikten sin funktion. Att nå till en punkt då man betraktar materialet som någorlunda "mättat" är eftersträvänsvärt. För mig innebar detta att samma referenser återkom i sökmaterialet eller att likartade studier inte tillförde väsentlig ny information inom den gjorda avgränsningen (intressefokus, tidsperiod, typ av källor, typ av sökningar, etc.). Samtidigt är svårigheten just att dra denna gräns, att bedöma när underlaget är tillräckligt.

En kombination av systematik, öppenhet och fantasi tycks vara ett fungerande koncept. I ambitionen att undvika att snäva av ämnet alltför tidigt och därmed missa angelägna infallsvinklar, bemödade jag mig om att ha tentakler i angränsande forskningsdiscipliner. Samtidigt finns inte författaren i ett vakuum, vilket innebär att man ständigt behöver återkomma till frågor som: I vilket perspektiv betraktas materialet? Ser jag själva perspektivet? Var letar jag material? Vilka frågor ställer jag till materialet? Det är inte helt enkelt att träda utanför de egna begränsningarna. Varje översikt författas utifrån ett sammanhang som mer eller mindre präglar författaren.

Arbetet med Förort i fokus lämnar dock en bestående insikt: Om man närmar sig för att studera något som på avstånd ser ut som en avgränsad punkt, så visar sig denna punkt ofta bestå av massor av mindre punkter som var och en lockar till vidare studier. Svårigheten är att dra gränsen.

Kapitel 2 Problematiserad förort

I detta kapitel återvänder jag till de bostadsområden som studeras i Förort i fokus och som blivit föremål för välfärdspolitiska ambitioner och initiativ i syfte att stävja ofärd. I dessa områden tycks inte bara individer och grupper utan även hela området komma att betraktas som bärare av social problematik. Jag har därför sökt mönster som kan bidra till en fördjupad förståelse för denna position. Påfallande är att dagens situation har ett flertal beröringspunkter med de fattigas (eller snarare de fattiga arbetarnas) historia under hela förra seklet. Jag har därför tagit del av fattigdomsforskarnas rön för att få en större förståelse för sambanden, men också i viss mån sökt historiska beskrivningar av förorternas framväxt. Jag har därefter valt att studera fenomenet utanförskap, främst med hjälp av ett par sociologiska teoribildningar. En fråga jag ställt mig är hur en svårföränderlig outsidersituation kan upprätthållas på ett så kraftfullt sätt under lång tid. Med detta som orienterande referensram kommer jag att uppehålla mig vid några av de teoretiska förklaringar som kan bidra till en fördjupad förståelse för konstruktionen av de aktuella problematiska bostadsområdenas tendens till utsatthet och utanförskap.

I ett kommande kapitel återvänder jag till och reflekterar över de interventioner och lösningar som beskrivits i Förort i fokus och som tillkommit i syfte att motverka eller eventuellt reducera den beskrivna problematiken. Detta kapitel inleds dock med en kort resonerande presentation av intresseområdet.

Fattiga bostadsområden

De bostadsområden som tillskrivits en omfattande social problematik och som behandlas i Förort i fokus är historiskt sett ingen ny företeelse. Tvärtom kan dessa bostadsområden betraktas som ett nutidens avtryck i de fattigas bosättningshistoria. I denna historia betraktas inte bara den fattige individen eller grupper av fattiga som bärare av en social problematik, utan även de bostadsområden som bebos av de fattigaste grupperna.

Då jag inledningsvis i Förort i fokus anlade en kritisk ansats till beteckningen "utsatta bostadsområden" (bland annat genom att markera "utsatt" med citationstecken) riktades udden inte främst mot själva uppmärksammandet av situationen i socioekonomiskt belastade områden, utan snarare mot hur områdena och dess invånare genom en etiket-

tering tenderade att tillskrivas inte bara problem utan även orsaker, förklaringar och ansvar för problematiken i området. Att själva språkbruket, eller valet av kategoriserande beteckningar, förstärker en negativ föreställning om området och dess invånare betecknade jag som överhängande risk, inte minst genom sitt snävt probleminriktade perspektiv (Förort i fokus, s93, 103f.).

Talet om ett utsatt bostadsområde präglas ofta av begrepp som segregation, marginalisering, social exklusion och utanförskap. Samtliga dessa begrepp kan kopplas till någon form av utstötning eller avvikelse. Som sådan markeras inte bara en samhälleligt utsatt position, utan forskare i olika läger utmanas att söka samband, orsakssammanhang och förklaringar utifrån sina olika perspektiv. Om man med Erjnaes & Kristiansen (2002) tar exemplet sociologi, kan man bara inom denna finna ett rikt spektra av allt från objektivistiska förklaringsmodeller som den strukturfunktionalistiska (med företrädare som Robert Merton), till subjektivistiska förklaringsmodeller med begrepp som stämpling (Howard Becker), anspråksformulering/claims-making och stigma (Erving Goffman). Erjnaes & Kristiansen beskriver kort skillnaden mellan olika intressefokus enligt följande:

Inom den objektivistiska sociologin anses sociala avvikelser orsakas av individuella faktorer eller av sociala strukturer och processer. Inom den subjektivistiska sociologin är det själva stämplingen av personen eller av den påstådda situationen som skapar problem. (ibid., s81).

En ofta förekommande utgångspunkt i de nordiska länderna är att, utifrån ett utvecklat välfärdsperspektiv, identifiera och lyfta fram brister i välfärden (ekonomiska, sociala, psykiska) som huvudsaklig förklaring till utsatthet och sociala problem och som orsak till olika former av marginalisering. För att identifiera utsatta grupper och råda bot på utsatthetens konsekvenser ses socialpolitiska studier, reformer och interventioner som vägar till upprättande av ett "gott" samhälle (Erjnaes & Kristiansen 2002, s81). I en situation där det finns bostadsområden som utmärker sig i välfärdsmissigt avseende genom ekonomiskt definierade resursbrister eller vars invånare riskerar såväl instängning i området som utestängning från resten av samhället, tycks det rimligt att undersöka möjliga vägar till kunskap om hur detta kan förstås och förklaras.

En alltmer uppmärksammas aspekt av de aktuella bostadsområdena är den relativa isolering som utmärker flera av områdena i förhållande till

det övriga samhället. Detta avstånd har visat sig vara en lukrativ grogrund för skapandet av bilden/myten om "den andre" på ömse sidor. Att studera det utsatta området utan att studera det omgivande samhället eller de förutsättningar som finns när det gäller att åstadkomma utveckling och förändring, är emellertid som att bedöma en relation genom att endast studera den ena parten. Det är väsentligt mycket enklare att använda sig av ensidiga analyser, samtidigt som verkligheten är betydligt mer komplex än så. Att endast fokusera den utsatte utan att försöka analysera sammanhanget inklusive andra aktörer, är att utesluta möjligheten att få en helhetsbild och att inte heller bejaka den utvecklingspotential som kan ligga i själva mötet mellan olika parter. Den som befinner sig i en utsatt position gör det alltid i förhållande till något.

Många frågor återstår att fördjupa. Hur kan man exempelvis förstå uppkomsten av utsatta förorter och hur kan man betrakta den relativa resistens mot förändringar av mer genomgripande slag som tycks finnas i de ständigt återskapade utsatta miljöerna? Hur kan det komma sig att högt uppsatta integrations- och välfärds mål i de utvalda bostadsområdena har en tendens att endast orsaka krusningar på ytan på den operationella nivån? Och hur kan det komma sig att kunskapen om de utsatta områdenas extrema känslighet för strukturella förändringar (för omfördelningspolitik, arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, socialpolitik, ekonomisk politik, invandringspolitik, osv.) huvudsakligen tycks omvandlas till insatser och interventioner som genomgående tenderar att placeras på områdes- och grannskapsnivå?

Hur kan man med hjälp av teoretiska referensramar förklara eller förstå företeelser och symptom som särskiljande behandling och ett till synes växande utanförskap?

I den fortsatta framställningen diskuteras de aktuella bostadsområdenas situation och olika aspekter av utsatthetens och utanförskapets problematik främst med stöd av sociologiska infallsvinklar. Detta innebär att exempelvis specifikt individburna tolkningsmodeller inte kommer att diskuteras här, trots sin relevans för sammanhanget.

Inledningsvis känns det dock befogat att placera in de studerade bostadsområdenas framväxt i ett historiskt sammanhang, vilket samtidigt innebär ett närmande till de fattigas historia i stort.

Den fattiga förorten i backspegeln

Att stadens fattiga invånare har hänvisats till vissa områden är som nämnts ingen ny företeelse. Så länge stadsbildning har funnits har även en social och ekonomisk segregation varit ett tydligt inslag. Vissa förorters utveckling har gått hand i hand med den fattiga befolkningens boende, det vill säga den del av de fattiga som har haft ett boende. Stadens hantering av den fattiga "utsocknes" delen av befolkningen diskuteras bl.a. av Sunesson (2000) som i ett europeiskt perspektiv bland annat ger en bild av 1500-talets folkvandringar av fattiga från landsbygden med staden som mål¹⁵.

Utvecklingen av bosättning i den svenska staden kännetecknas enligt Améen (1964)¹⁶ av några drag eller karakteristiska utvecklingssteg under perioden 1860 till 1960. Dessa kan starkt förenklat summeras enligt följande:

- a) Före 1860. Den förindustriella staden omgärdades av stadstullar och inom dessa fanns en inre zon bebodd av handelsmän och en yttre av hantverkare. Mindre bemedlade inflyttare, s.k. småfolk, bosatte sig längs vägrenarna som de gratis fick utnyttja som jordlotter.
- b) Under perioden 1860-1930 utvecklades stadens centrum till affärscentrum. De bättre bemedlade bosatte sig i villaområden, även medelklassen byggde senare villor med stöd av egnahemsrörelsen. Arbetarbostäder byggdes i förortslägen, ibland i form av s.k. utomgränsbebyggelse (dvs. bebyggelse utom räckhåll för stadens strängare byggregler).
- c) 1930-1960. Inflyttningen till städerna ökade successivt och bostadsbyggandet togs över av kommunen. "Småfolksstråken utmed infartsgatorna sanerades så att gamla små hus ersattes av nya stora." (cit. se tidigare not). Städerna växer och stadens funktion som en sammanhängande enhet förändras, inte minst med bilens intåg. (Nationalencyklopedin 2000).

¹⁵ "De fattiga blev också fler och flera av dessa blev sedan tiggare och landstrykare. I stad efter stad protesterade de fattigvårdsansvariga över de ökade kostnaderna och den allt större oreda som denna översvämning av utsocknes fattiga ledde till" (Sunesson 2000, s271). Detta ledde bl.a. till regleringar i form av s.k. fattigvårdsreformer (ibid.).

¹⁶ Améen (1964), utdrag ur *Stadsbebyggelse och domänstruktur*, här återgiven ur Nationalencyklopediens multimedia. Sökord "stad", text till illustration av "Modeller av den svenska stadens utveckling" (Nationalencyklopedin multimedia 2000).

Enligt Johansson (1974), som studerat utvecklingen av ytterområden och förorter i Stockholmsregionen från 1800-talets mitt och 100 år framåt, kännetecknas den tidiga förortsbebyggelsen av en långsam och otydlig övergång mellan en livsstil präglad av stad och landsbygd, en övergång från agrar till urban produktion¹⁷. Utvecklingen av de stadsbundna förorterna satte dock fart då det i slutet av 1800-talet krävdes bostäder för ett växande antal arbetare inom industriell produktion. Industrierna låg i eller i anslutning till de växande städerna och det var industriägarnas sak att skaffa boende åt sina arbetare. En "spontan" (dvs. ofta ogenomtänkt) utomgränsbebyggelse uppstod, oplanerad och oreglerad av myndigheter. Detta skapade utrymme för spekulation och privata exploatörer och Johansson pekar på hur enskildas vinstintresse och en snabb växling mellan olika privata hyresvärdar på flera håll kom att prägla en bostadsmarknad märkt av trångboddhet och miserabla sociala förhållanden. Utomgränsbebyggelsen växte snabbt ut till vildvuxna "kåkstäder", tätt bebyggda och överbefolkade vilket bidrog till förslumning (Johansson 1974, s131). Kåkstaden, kännetecknad av ett hopträngt gytter av mer eller mindre friliggande 2-våningshus, följdes av s.k. "kasernstäder" (ngt större hus som rymde många lägenheter, oftast i anslutning till industriella anläggningar i perifera lägen) och "stenstäder" (kompakta flervåningshus i sten¹⁸) (ibid.).

Vanligt under den studerade perioden var att de nya större hyreshusförstäderna anslöt till befintliga arbetarkvarter närmare centrum. Johansson (1974) pekar på hur bosättningsmönstret behölls och befäste ett starkt socialt segregerat boende (ibid., s181). Halleröd (2002) presenterar ett motsvarande resultat i ett exempel från London där man via illustrerade kartor från åren 1896 och 1991 gjorde en jämförelse för att studera "fattigdomens spatiala utbredning". Studien visar att fattigdomens geografiska utbredning i stort sett är densamma, även om det förflutit 100 år (ibid., s15).

¹⁷ För att hindra en flykt från landsbygden tillsattes år 1899 en statlig kommitté för att utreda "hur man på lämpligt sätt skulle kunna bidra från statsmakternas sida till att på landsbygden ge "mindre bemedlade arbetare och likställda" möjlighet att förvärva egna hem" (Johansson 1974, s101). Kommitténs arbete resulterade i en proposition år 1905 om statligt understödda egnahemslån, dels till bostadsegnahem och dels till jordbruksegnahem. Det senare dominerade kraftigt till en början, eftersom de starka jordägarna framför allt ville motverka en flykt från landsbygden. Arbetarna skulle beredas möjlighet till ett eget hemman för att stanna kvar på landsbygden och inte dras till industrierna i staden, en utveckling som dock endast temporärt kunde hejdas (ibid., s 69ff).

¹⁸ Johansson (1974) beskriver olika typologier som förekom kring förorter och delar in dem i tre grupper utifrån de kriterier som använts: 1) utifrån dominerande sysselsättning (som bostads-, industri-, semester- resp. gruvförort), 2) social klass (som överklass- medelklass respektive arbetarförorter) och 3) fysisk utveckling (planerade, ickeplanerade).

En tydlig geografisk indelning liksom en påtaglig social differentiering gör sig således gällande över tid och återfinns i de flesta städer. "Vid slutet av den tidiga förstadsbildningens period kan det regionala segregationsmönstret och klassbosättningen i randområdets olika delar knappast ha varit mer markerade", menar Johansson (1974, s183). Kommentaren känns märkligt aktuell.

Johansson beskriver hur den växande kritiken mot de trångbodda arbetarområdena tidigt kom från politiskt sett skiftande positioner. Å ena sidan beskrevs situationen som en logisk men oacceptabel följd av industrialismens utbredning och dess konsekvenser. Å den andra sidan fokuserades snarare områdenas brist på "gamla" ideal och utbredningen av det man uppfattade som ett moraliskt och kulturellt förfall och en begynnande anti-kultur (Johansson 1974, s92ff)¹⁹. Skälen för det ökande politiska intresset var således flerdimensionella, eller "... politiska, ekonomiska och ideologiska och medförde strävan efter kontroll och bekämpning av smuts, oordning och kaos" (Denvall 1997, s48). I takt med att de ideologiska strömningarna i Sverige blev starkare när det gällde att komma till rätta med stadens problem sanerades innerstäderna i hopp om att få bukt med trångboddhet, hälsoproblem, trafikchaos, osv. Genom införandet av lagar och regler kring planering av markanvändningen, fick stat och kommun möjlighet att styra utbyggnad och standard. Nya hyreshusområden byggdes därmed i städernas ytterkanter i kommunal regi för att husera de stora grupper av arbetare som strömmat till städerna, samt för att på samma gång ha kontroll över och utnyttja marken effektivt. I korthet kan man således säga att utvecklingen gick från en spontant växande, oplanerad förortsbebyggelse (som attraherades av tillgången till kommunikationer), till en kommunalt stadsplanerad och reglerad dito på 1950-talet med översiktlig, regional och lokal planering (Johansson 1974, s77)²⁰.

En av innovationerna efter andra världskriget var således uppbyggnaden av kommunala bostadsföretag, "allmännyttan", som skulle bereda ett bra boende åt alla till en rimlig kostnad (Lind 2001)²¹. Successivt trädde välfärdsstaten och folkhemmet fram som ett eftersträvarsvärt mål.

¹⁹ Jfr Sernhedes studier av ungdomar i förort (2000).

²⁰ Förutom planeringen av markanvändningen var utvecklingen av kommunikationsnätet det som i hög grad kom att påverka bebyggelsens placering. Järnvägen (med lokalbanor), spårvägen, busstrafiken och senare privatbilismen och pendeltrafiken fick exempelvis stor betydelse i Stockholmsområdet. Bebyggelsen samlades tidigt kring de allmänna kommunikationernas stråk, för att senare med bilismens spridning på 1950-60-talen befolka även områden mellan eller utanför dessa stråk (Johansson 1974, Nationalencyklopedin 2000).

²¹ Allmännyttans andel av bostadsbeståndet ökade från mindre än 5% 1945 till ca 25% 1990 (Lind 2001, s195).

Utvecklingen av bostadsbyggandet vävdes successivt samman med politiska ambitioner, bland annat uttryckta i bostadspolitik och sociala reformer. Med stor tilltro till vetenskaplighet och rationellt tänkande väcktes "drömmen om skapandet av det goda sociala boendet; att genom fysisk planering kunna påverka och konstruera människors vardagsliv" (Denvall 1997, s41). Först 1967 presenterades dock det klassiska bostadssociala målet att "hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader" (Bengtsson 2001, s50²²). Byggandet av de miljonprogramsområden, varav några idag betecknas som landets mest utsatta, kan därmed ses som en del i ett historiskt kontinuum.

Fattiga invånare i ett fattigt bostadsområde

Ett bostadsområde kan i den nutida offentliga retoriken komma att beskrivas som utsatt genom att betraktas som en geografiskt avgränsad plats med stor koncentration av socioekonomiskt svaga hushåll, av invandrare, av barn och ungdomar, av stora familjer, av ensamma isolerade hushåll, av bidrags(mot)tagare, av flyktinggrupper med traumatiska krigsupplevelser, av (löne)arbetslösa, etc.

Området kan emellertid också betraktas som utsatt i meningen att det samtidigt är lågt prioriterat när det gäller offentliga och privata satsningar, med eftersatt underhåll, förslitning, brister i social service, ointresserade hyresvärdar, bristande kommersiellt utbud, bristande bostads(fördelnings)politik, osv. Faktorer som stor omflyttning i området, avsaknad av arbetstillfällen, nedskärningar i skolor och social service, upplevelse av ojämlikhet och orättvisa bidrar till upplevelsen av utsatthet.

Trots att ovanstående beskrivning dock endast är en av flera möjliga, så är den kraftigt dominerande med sitt problemorienterade fokus och sin inriktning på de svårigheter som står att finna i bostadsområdet. Beskrivningen illustrerar samtidigt vilka faktorer som tillmäts betydelse i den offentliga retoriken kring området. Detta fokus legitimerar i sin förlängning praktisk handling och insatser i form av lokala interventioner, studier, forskning, utvärderingar och ett återkommande intresse från media. Ett annat alternativ utifrån denna utgångspunkt är en (lika värdeladdad) handlingsmässig passivitet.

Men vad säger forskare om den fattigdom som sägs genomsyra de utsatta bostadsområdena?

²² Bengtsson citerar i not ur Prop. 1967:100, s172.

Fattiga invånare

Fattigdomen är människans ständiga följeslagare och gissel, en plåga för den drabbade, ett dåligt samvete och en orsak till fruktan för den rike (Halleröd 2002, s11).

Halleröds citat ovan antyder den komplexitet och värdemässiga laddning som kan inrymmas i den utsatthet som kallas fattigdom. Det relationella draget tonar fram, samtidigt som det är tydligt att den enskilde, den utsatte, bär bördan. Att leva och bo i ett "utsatt bostadsområde" innebär med en myndighetsbeteckning att vara invånare i ett område vars befolkning i ekonomiskt avseende kan räknas till landets (eller snarare storstädernas) fattigaste (Förort i fokus 2002, s93ff., 103ff.).

I Förort i fokus uppmärksammas risken för en patologisering av fattigdom, bland annat i studier av Arnstberg. Arnstberg inspireras i sin tur av Bourdieu för att exemplifiera fattigdomsbegreppets innehållsligt olika perspektiv: ekonomisk, kulturell, social, ekologisk respektive politisk fattigdom²³. I samband med utsatta bostadsområden betecknar Arnstberg främst den kulturella och politiska fattigdomen som det samhället uppfattar som hotande eller oroande. Eliasson (1995) menar att alla samhällen identifierar eller betecknar vissa grupper eller parter som "svaga" utifrån högst skiftande kriterier beroende på samhällsordning, tidsperiod, syfte, etc., men också att ett samhälle har en moralisk skyldighet att ta ett ansvar för sina svaga grupper. Att bli betecknad som "svag" kan få högst varierande konsekvenser för den definierade gruppen, emellanåt långt bortom den ursprungliga avsikten²⁴. Värdeladdade begrepp som "svag" eller "utsatt" kan såväl leda till initierandet av stödjande ingripanden som till att en starkt diskriminerande utsortering äger rum, legitimerat av för-

²³ Enligt Arnstberg, inspirerad av Bourdieu:

- *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.

²⁴ Eliasson tar som ett extremt exempel upp fascism som ett statsskick som med öppet förakt för svaghet legitimerade övergrepp mot grupper och individer som bedömdes som svaga (dock utan att de skulle betecknas som "fattiga" mer än i någon enstaka Bourdieusk mening, se föregående not).

enkla och schabloniserade uppfattningar om gruppen²⁵. Eliasson förknippar begreppen med den utsatta gruppens *position* i relation till resten av samhället, inte den enskildes egenskaper. Att agera från en utsatt eller svag position för att åstadkomma förändringar eller förändra sin situation kräver snarast mer styrka än att agera utifrån en starkare position, menar Eliasson:

Framför allt avser jag i det här sammanhanget parter som har en relativt svag position vad gäller "*rätten att tala*" och att få gehör för sina erfarenheter och kunskaper, sina problemdefinitioner, värderingar, önskningar och handlingar (ibid., s69).

Till detta kan fogas Amartya Sens syn på bland annat vikten av att utveckla olika former av friheter (t.ex. ekonomiska, sociala, politiska). Sen menar att otillräckliga möjligheter att uppnå det man vill uppnå så småningom leder till förlust av förmåga (capability deprivation). Det finns, enligt Sen, "goda skäl att se fattigdom som en förlust av grundläggande förmågor (deprivation of basic capabilities) snarare än som enbart låg inkomst" (Sen 2002, s36). Med detta kompliceras ytterligare ett utanförskap där rätten att tala och bli lyssnad till måste gå vägen via en personlig tilltro till att något sådant är möjligt. Här finns det således all anledning att inte underskatta komplexiteten i och effekterna av att vara utsatt för ett långvarigt och flerdimensionellt fattigdomstillstånd.

...i ett fattigt bostadsområde

Att leva och bo i ett "utsatt bostadsområde" innebär som tidigare nämnts att vara invånare i ett område vars befolkning i ekonomiskt avseende kan räknas till landets (eller snarare storstädernas) fattigaste (Förort i fokus 2002, s93ff., 103ff.). Många av samhällets socioekonomiskt mest utsatta hushåll fortsätter dock samtidigt att hänvisas till ett boende i dessa områden som enda alternativ. De utsatta bostadsområdena är känsliga för förändringar och samtidigt exponerade för ett tryck från omvärlden som det är svårt att värja sig emot. I Förort i fokus exemplifieras denna sårbarhet med Powers begrepp "static friction" och "dynamic friction", vilket just illustrerar hur ett stabilt bostadsområde klarar av en relativt hög grad av påfrestningar, medan ett redan utsatt område reagerar både snabbare och starkare i motsvarande situation (ibid., s138). Samtidigt är

²⁵ Jfr t.ex. Hjort (2002) som menar att en utmaning även för forskaren är att vara uppmärksam på sin egen människosyn, t.ex. om de fattiga betraktas som passiva statister och offer för omständigheterna eller som aktörer med intentioner, målsättningar och planer (ibid., s10).

det faktorer utanför området som kan vara avgörande för vilken stabilitet som området har möjlighet att uppnå. Forskare som Roivainen (Helne 2001) påpekar att det finns klara risker med att förlägga frågan om social utsatthet till ett geografiskt område och att därmed förskjuta "uppmärksamheten från fattigdomens sociala villkor till dess offer och till vissa adresser" (ibid., s217).

Det faktum att speciella områden görs till exklusionens spatiala projektioner kan lätt få en att tro att hela problemet kan lösas genom att man löser problemen på det ifrågavarande geografiska området (Helne 2001, s217).

Denna geografiska placering tillsammans med en tydlig tendens till stämpling bidrar till att den geografiska åtskillnaden tas som intäkt för att förorten är en avgränsad och annorlunda värld, menar Helne. Hon poängterar vikten av att studera det utsatta området i ett sammanhang i stället för att som i dagsläget huvudsakligen uppmärksamma det som särskiljer²⁶.

Vad kan man då finna för förklaringar till denna, enligt Helne, icke önskvärda koncentration? Ett möjligt svar står att finna i McKenzies socialekologiska teori²⁷ från 1920-talet, som enligt Sunesson (2002) kan beskrivas som "en teori om konkurrens och kamp om utrymme och positioner" (ibid., s320 ff.). Ekonomin betraktas här som den viktigaste särskiljande faktorn i all segregation, med innebörden att den som har ekonomiska förutsättningar också har möjlighet att välja (och välja bort). Enligt denna modell finns en klar logik kring boendesegregation. Den som kan välja tar alltid det bästa alternativet, medan de som inte kan välja, de fattigaste, får ta vad som bjuds.

De minst åtråvärda områdena är "no-choice"-områden och därmed de mest heterogena, samtidigt som de konsekvent saknar en kategori - de allra resursrikaste aktörerna (ibid., s323)²⁸.

²⁶ Helne talar *för* användandet av ett dynamiskt marginaliseringsbegrepp och *mot* det hon beskriver som det mera statiska och mer definitivt uteslutande begreppet social exklusion.

²⁷ Lindberg (1971) menar att socialekologi speciellt kännetecknas av sitt intresse för den rumsliga dimensionen. Med detta avses t.ex. hur rummet (det rumsliga läget) påverkar eller påverkas av sociala relationer, men kan även omfatta hur en enhet som ett bostadsområde påverkar eller påverkas av social interaktion (ibid., s15 ff.).

²⁸ Jag uppfattar Sunessons begrepp resursrik som personer med såväl ekonomiska som "kulturella" förutsättningar att välja, dvs. personer som har kunskap och nätverk som bidrar till en tillfredsställande position i samhället.

Det är slående hur väl flera inslag i McKenzies teori stämmer överens med myndigheternas sätt att definiera de aktuella utsatta bostadsområdena i Förort i fokus. Enligt de statistiska underlag som presenterats kring de utsatta bostadsområdena så saknar majoriteten av invånarna de ekonomiska förutsättningarna för ett reellt val av bostad och bostadsort, med följderna att möjligheten att välja bort ett utsatt bostadsområde i praktiken saknas. Stora grupper, inte minst nyanlända flyktingar, hänvisas direkt till bostäder i områden som redan har en stor andel hushåll med socioekonomiska problem (s204). Detta bidrar därmed till en accelererad koncentration av socioekonomiskt fattiga i dessa områden.

Sunesson konstaterar att den socialekologiska teorin dessutom kan ge en förklaring till varför de utsatta områdena inte bara är de fattigaste utan också kommit att bli de etniskt mest blandade, då det finns starkt korrelerade samband mellan etnisk bakgrund och ekonomisk utsatthet. McKenzies tes att den som har råd väljer ett mer attraktivt alternativ stämmer väl överens med exempelvis Roger Anderssons undersökningar om mobilitet i de utsatta bostadsområdena. Han konstaterar att flera av de boende lämnar området när de får möjlighet att göra en boendekarriär i ett annat område:

It is a common experience in poor neighbourhoods that they experience 'middleclass leakage' and 'white flight', meaning that they tend to loose through migration people who manage to improve earnings... (Andersson 2001, s8).²⁹

De invånare som förbättrar sina levnadsvillkor har (eller erövrar) uppenbarligen en möjlighet att välja eller välja bort. Men även för dem som inte har möjlighet att välja att lämna området återstår en betydande rörlighet. Ett utmärkande drag för de utsatta områdena i Förort i fokus 2002 är en stor omflyttning eller rörlighet inom eller mellan likartade områden. I enlighet med McKenzies socialekologiska teori benämns detta "rörlighet" eller "fluidity", dvs. snarast en rörelse mellan likartade omständigheter. Detta skiljer sig enligt denna terminologi från rörlighet eller "mobility", vilket förutsätter en förändring av villkoren eller situationen³⁰. Rörlighet/fluidity innebär således inte någon förändring av fördelningen av resurser, platser eller funktioner. Den rörlighet som beskrivs i Förort i fokus kan med denna terminologi snarast närma sig det

²⁹ Jfr även studier av Fittja där ca 50% av befolkningen som bor i hyresrätter byts ut under en femårsperiod (Andersson 2002, s79 ff.).

³⁰ Se artikel av McKenzie i Lindberg (1971).

exempel som hänför sig till rörligheten i ett slumområde, (dock utan att därmed gå vidare med jämförelsen): "Slummen...den minst föränderliga men mest rörliga ekologiska enhet man kan tänka sig" (Sunesson 2002, s320 ff.).

Denna rörlighet innebär bland annat att ett område med avseende på dess invånare inte är detsamma under någon längre tidsperiod, eftersom en avsevärd andel av invånarna byts ut. Detta i sin tur tycks dock ha en mycket liten effekt eller påverkan på epitetet utsatt eller upplevelsen av att området är fattigt. Uppfattningen om området tycks mer kopplat till den socioekonomiska statistikens bild av en befolkning bestående av personer i utsatta socioekonomiska positioner, än till de enskilda personer som lever i området. Utsattheten kan med detta betraktelsesätt således snarast betraktas som "överindividuell" eller bortom individerna, snarast kopplat till själva platsen för boendet. Till de bilder och rykten som därmed uppstår kring ett område återkommer jag senare i kapitlet under rubriken Bildkonstruktioner och särbehandling.

Reflektioner

Vad säger då denna korta blick i en historisk backspegel? Flera av de dagsaktuella problem som tillskrivs dagens utsatta bostadsområden och dess invånare tycks bland annat förbundna med ett bostättningsmönster som sträcker sig långt bak i tiden, men kan också kopplas till hur samhället handskas med sina fattigaste medborgare. Som ett tidvatten tycks historien upprepa sig i igenkännbara spår. Uppförandet av arbetarbo-städer i arbetarområden som snabbt förslummas, mindre nogräknade hyresvärdar, men också politisk indignation, ökande ambitioner om och byggande av sunda bostäder känns igen. Senare en motsvarande sanering av de "sunda områdena" som i flera fall visade sig vara behäftade med samma geschäft som tidigare, med sämre material, byggfusk, snabba lös-ningar, osv. Dagens situation: återkommande insatser för att restaurera, hålla i skick, utveckla (konkurrens-) strategier för att öka områdenas at-traktivitet, etc. Förändringar och utvecklingstendenser i dagens områden är en tydlig återspeglning av samhällsutveckling och tidsanda i stort. Idag utmärks områdena exempelvis av en förlorad eller bristande kontakt med lönearbetsmarknaden, ersatt av en markerad koppling till arbetslöshet och bidragsberoende. Bostadsområdena har i flera fall omvandlats från att vara de fattigaste arbetarområdena till att förlora epitetet "arbetar-". Områdena är dock även idag en hänvisningsort (främst) för regionens fattigaste (och i flera avseenden nyaste) samhällsmedborgare.

Att betrakta ett bostadsområde som utsatt kan således te sig komplicerat. Genom att samhället hänvisar sina fattigaste medborgare till speciella bosättningsorter står det klart att uppkomsten av dessa områden kan betraktas som effekter av (implicit eller explicit) politik. Lösningen på bostadsproblem i form av tillskapandet av stora bostadsområden tycks därmed inte bara fylla en praktisk funktion utan följer en tradition som också tycks lägga grunden till ett problematiskt särskiljande. Adressen, boendet och associationerna kring detta boende blir några av de faktorer som påverkar relationerna mellan bostadsområdet och omvärlden.

Tydligt är att utan att betrakta bostadsområdet som en del av samhället, så blir analyser och ansatser till förklaringar av situationen haltande. Med detta i åtanke är den relationella aspekten av situationen intressant att fokusera, inte minst med tanke på möjligheten att uppmärksamma alternativa infallsvinklar. För att således bredda referensramen kring hur ett utanförskap kan skapas, etableras och upprätthållas kommer jag därför i kommande avsnitt att diskutera detta under rubriken *Relationen etablerade och outsiders*.

Relationen etablerade och outsiders

I ett tidigare avsnitt uppmärksammades den relativa isolering som kommit att utmärka flera av de utsatta bostadsområdena i förhållande till det övriga samhället. Avståndet beskrevs som en lukrativ grogrund för skapandet av bilden/myten om "den andre" på ömse sidor. Detta aktualiserar att en av de grundläggande komponenterna i ett utanförskap eller i utsatthet är av relationell art. Att bedöma en relation genom att endast studera den ena parten innebär att man förnekar förekomsten av ett komplext samspel. Risker är stora att man förlorar möjligheten att få en helhetsbild och därmed att kunna bejaka den utvecklingspotential som kan ligga i själva mötet mellan olika parter.

Detta avsnitt kommer huvudsakligen att ägnas åt föreställningar om hur ett utanförskap kan konstrueras och upprätthållas i relationer mellan grupper, här med stöd av en relationell förståelseram. Enligt en strukturfunktionalistisk förklaringsmodell läggs stor vikt vid sociala relationer eller interaktiva relationer³¹. Relationer laddade med obalans

³¹ I strukturfunktionalism kombineras strukturella "statiska" beskrivningar av det system man vill studera, med "funktioner" som beskriver dynamiska processer eller relationer inom systemet (Fauske 1999, s268 ff). Talcott Parsons räknas som en av förgrundsgestalterna inom strukturfunktionalism, medan bl.a. Robert Merton står för senare revideringar av teoribildningen (Brante & Fasth 1982, s72). För vidare diskussion och kritik av strukturfunktionalismen se Fauske i Andersen & Kaspersen (1999).

och spänningar skapar ett behov av mobilisering av resurser på olika plan och i detta finns det en drivkraft till förändring. De samhälleliga och strukturella förutsättningarna utgör den ram inom vilken sociala förändringar äger rum och här inkluderas individens beteende då den sociala strukturen byggs upp av "... handlingsmönster som bestäms av grundvärderingar, normer och roller" (Sunesson 2002, s323). I interaktionen kan sociala kategorier uppstå antingen skapade genom egen aktivitet eller genom andras syn på gruppen³². Ju större de yttre skillnaderna är, desto synligare tenderar denna process att bli.

När det gäller de bostadsområden som betraktas som utsatta skulle man kunna förvänta sig en riklig förekomst av motsättningar och konfliktfyllda relationer *inom* dessa (liksom i alla!) bostadsområden, inte minst med tanke på det konglomerat av människor som här bor på en relativt liten yta. Möten mellan olika värderingar och normer mellan boende på olika gårdar eller trappuppgångar, mellan olika etniska grupper, åldersgrupper, divergerande traditioner och vanor, men också konkurrens och meningsskiljaktigheter mellan grupper med diverse särintressen, grupper som bor respektive arbetar, servicepersonal, näringsidkare, etc. skulle kunna bli grogrund för såväl konstruktiva som destruktiva grupp-konstellationer och relationer³³. Inte bara vardagens möten är aktuella här, utan också de möten som tillskapas genom de utifrån kommande interventionerna och ambitionerna med ett löst definierat underifrån-perspektivet för att försöka skapa förutsättningar för en komplex boendedemokrati.

Samtidigt är det dock främst relationen *mellan området och omvärlden* som jag finner mest intressant att studera och försöka förstå i detta sammanhang. Med en dominerande offentlig retorik färgad av svepande formuleringar präglas relationen av ömsesidiga fördomar, förvanskande beskrivningar, felriktad välvilja, snabba omdömen, bristande kontroll och oro för ökande inslag av våld och kriminalitet eller omstörtande instabilitet. Aktuella diskussioner kring bildandet av subkulturer inom vissa av områdena kan leda till tolkningar som att det tenderar att finnas ett uttalat motstånd mot ett majoritetssamhälle och de värden som råder där³⁴. Resultatet av ansträngda och värdeladdade relationer kan

³² Jfr begreppen en grupp *i sig* respektive en grupp *för sig*. I det första fallet är det utomstående som betraktar gruppen som grupp, medan i det andra fallet betraktar gruppen självt sig som grupp (Gerholm 1985).

³³ Se exempelvis Margareta Popoolas *Det sociala spelet om Romano Platso* (1998). Som titeln anger studerar Popoola det sociala spelet mellan invånarna inom ett omdiskuterat område på Rosengård i Malmö.

³⁴ Inte minst synligt i ungdomsgruppernas kultur, men också aktuellt exempelvis i den offentliga debatten kring muslimska friskolor, mm.

paradoxalt nog leda till att invånare i det utsatta bostadsområdet råkar ut för instängning i området samtidigt som de stängs ute från stora delar av samhället, att de inte släpps in.

Men hur kan man då tolka den uppkomna situationen i relationella termer? Jag vänder mig här till Norbert Elias, en sociologisk klassiker och en i detta sammanhang intressant föreläsare för en relationell inriktning som inte minst i sin studie *Etablerade och outsiders* (1965/1999) på ett tänkvärt sätt kommit att tangera flera teman som jag funnit bärande i *Förort* i fokus. Bakgrunden till Elias studie presenteras därför nedan tämligen ingående.

Exemplet Etablerade och outsiders

I slutet av 1950-talet och ett par år in på 1960-talet genomförde sociologen Norbert Elias tillsammans med John Scotson en studie av en förort till ett engelskt industrisamhälle (Elias & Scotson 1965/1999³⁵). Invånarna själva betraktade orten, Winston Parva, som uppdelad i tre skilda områden och studien initierades då John Scotson, verksam som lärare i området, kommit att intressera sig för varför ett av de tre områdena hade en högre ungdomsbrottlighet än de andra två. Undersökningen kom att fortleva även efter att den faktiska skillnaden i brottslighet försvunnit, eftersom det senare inte tycktes påverka bilden av brottsligheten i området bland de boende.

Genom en flerårig empirisk studie kom Elias att identifiera underliggande strukturer³⁶ som skapade och upprätthöll tydliga skiljelinjer mellan områdena eller mellan det Elias kom att kalla *etablerade* och *outsiders*. Dessa faktorer, ett slags utsatthetens grundelement och som presenteras nedan, är enligt Elias möjliga att upptäcka i alla situationer där utsatthet förekommer oavsett om det är på mikro- eller makronivå (ibid., sid. 142).

Forskarna noterade inledningsvis i sin studie en oväntat liten skillnad mellan områdena när det gällde socioekonomiska och klassmässiga förhållanden. Samtidigt upptäckte man emellertid att det mellan de tre områdena fanns en tydlig intern social rangordning. Det första området betraktades av invånarna som något av ett medelklassområde (zon 1) och ansågs finast. Därefter kom det äldsta området, ett väl etablerat arbetarområde, den s.k. "byn" (zon 2) och sist ett något nyare arbetarområde

³⁵ Boken utgavs första gången 1965, men utgavs i nyutgåva 1994 utökad med ett teoretiskt kapitel författat av Norbert Elias. I den aktuella svenska upplagan introduceras Elias och dennes verk av Gunnar Olofsson.

³⁶ ...bortom då gängse sociologiska kriterier som klass, ekonomi och sysselsättning.

uppfört på gammal sankmark, därav öknamnet "rätthålet" (zon 3). Det var dock svårt för en ytlig betraktare att se någon större skillnad mellan de två sistnämnda områdena:

Vad bostadsstandarden beträffar är skillnaderna mellan de två delarna inte särskilt påtagliga... Det fanns inga skillnader i nationalitet, etnisk härstamning, "färg" eller "ras" mellan de båda områdenas invånare. Inte heller skilde de sig åt när det gällde typen av yrke, inkomst och utbildningsnivå - det vill säga samhällsklass (ibid., s xxix)³⁷.

Trots dessa påtagliga socioekonomiska likheter kunde forskarna notera att invånarna i zon 1 och 2 betraktade sig som bättre och mänskligt överlägsna invånarna i zon 3. Efter hand kom denna bild att delas även av dem som befolkade zon 3.

Elias sökte svaren på hur denna skillnad kunde konstitueras och hållas vid liv med sådan kraft att även de som betraktades som mindre värda kom att acceptera denna bild och därmed "tillät" zon 2 att hävda sin överlägsenhet gentemot zon 3. En avgörande skillnad visade sig vara att invånarna i zon 2 hade bott på platsen i ett par tre generationer. Invånarna i zon 2 hade under en följd av år byggt täta nätverk och relationer som band dem samman genom gemensamma normer, attityder och värderingar. Ur detta växte en stark och utvecklad grupporganisation och sammanhållning, vilket genomsyrade all social verksamhet inte minst utanför arbetstid och stärkte såväl den inre som yttre disciplinen hos medlemmarna³⁸. Över tid hade gruppen således skaffat sig ett maktmonopol när det gällde nyckelpositioner i lokala institutioner vilket effektivt utestängde nykomlingar, "outsiders", från inflytande. Genom en stark social kontroll och möjlighet att stödja varandra, tillförsäkrades den egna gruppen olika uppdrag och positioner i det lokala samhället.

I det nyare området, zon 3, hade arbetarfamiljer från hela landet flyttat in eftersom det fanns både arbete och bostäder. Som nykomlingar var de främmande för såväl varandra och varandras seder och bruk som för området. Osäkerheten kring vad de kunde förvänta sig av varandra ledde till att det utvecklades en utpräglad och avvaktande "sköta-sig-själ"-kultur. Genom att nykomlingarna samtidigt bemöttes med miss-tänksamhet från de etablerade i zon 2, förstärktes känslan av främ-

³⁷ Elias bok sidnumreras efter två system, varav detta omfattar lxiii-sidig inledning.

³⁸ Elias exemplifierar denna disciplin med gemensamma uppförandekoder, självbehärskning, strikta moralregler och gemensamma tabun (ibid., s138).

lingskap, vilket i sig blev ett hinder för invånarna i zon 3 att utveckla fungerande nätverk. Även inom den egna gruppen kom de således att betrakta varandra som främlingar, utsatta för en kritik som de i viss mån delade åtminstone i förhållande till stökiga grannar.

För de etablerades del förstärktes skillnaden i organisationsgrad och organisationsförmåga genom "gruppsammanhållning, kollektiv identifikation, normgemenskap". Medlemmarna i den etablerade gruppen fick genom detta en möjlighet att integrera eller utestänga en nykomling. Om nykomlingen (och i detta fall nykomlingarna i det senare byggda området) upplevs hota de rådande normerna, är risken stor att de etablerade sluter sig inom sin grupp. Detta blev fallet i Winston Parva. De äldre byborna, som egentligen hade haft möjlighet att fungera som en integrerande kraft, avvisade nykomlingarna genom att sluta leden, frysa ut dem, utestänga dem från alla maktpositioner och inte minst genom att utveckla ett system för attityder och övertygelser som underströk den egna överlägsenheten. På detta sätt skyddade den etablerade gruppen sin identitet mot ett upplevt hot (ibid.).

Elias beskriver denna process som en *figuration av etablerade och outsiders*. I figurationen av etablerade och outsiders bygger den etablerade gruppen en idealiserad självbild utifrån den bäst fungerande minoriteten i gruppen och skapar därmed en *gruppkarisma*. Bilden av outsidergruppen byggs på motsvarande sätt uteslutande på den sämst fungerande minoriteten i denna grupp och lägger därmed grunden för denna grupps *gruppskam*. Utifrån dessa konstruerade bilder skapas ett avstånd mellan idealiserade egenskaper hos den egna gruppen och mindervärdiga egenskaper hos den andra.

För att upprätthålla dessa bilder krävs distans, dvs. att grupperna inte har mer kontakt med varandra än absolut nödvändigt. Kontakten kan kännas rent av obehaglig för den etablerade gruppen eftersom de egna värdena upplevdes hotade (outsidergruppen förväntas inte kunna leva upp till dessa värden). Den nödvändiga distansen åstadkoms bl.a. genom positivt och berömmande respektive negativt och fördömande skvaller. Det positiva skvallret upprätthåller bilden av den egna förträffligheten genom uppskattande kommentarer då medlemmarna av den egna etablerade gruppen hållit sig innanför de angivna normerna, samtidigt som det fungerade stärkande och disciplinerande för den egna gruppen. Varje närmande till den "mindervärdiga" gruppen bemöttes däremot med negativt skvaller och hot om uteslutning från den egna gruppen. Elias talar om en utveckling av en "emotionell spärr" mot kontakt, rent av en "fruktan för besmittning" (ibid., s xxxvi). Detta, menar Elias, sker dock inte avsiktligt propagandistiskt, utan är en effekt av en förvirring inför

något nytt och hotfullt och av en oförmåga för en tätt sammansluten grupp att se företeelser ur ett nytt perspektiv.

Kontakt med en outsider hotar alltså en 'insider' med att sänka hans egen status inom den etablerade gruppen. Han kan förlora dess medlemmars respekt - inte längre ses som delaktig av det högre människovärde som de etablerade tillskriver sig själva. (ibid., s xxxiv).

Effekten blir att bilden av outsidergruppen blir allt mer förenklad och oflexibel och därmed allt svårare att påverka. Gapet mellan bild och verklighet kan vara stort. De etablerades kollektiva fantasi om outsidergruppen har en objektifierande och utestängande funktion och bildar ett effektivt skydd mot en nyansering av bilden av den andre. Stämplingen av outsidergruppen bygger dock inte på bedömningen av individuella egenskaper hos gruppens medlemmar, utan på en kollektiv föreställning om gruppens egenskaper. Enskilda personer från respektive område kunde exempelvis arbeta sida vid sida och acceptera varandra på arbetsplatsen, medan de utanför arbetsplatsen inte talade med varandra eller hade kontakt³⁹. Således, menar Elias, kan detta inte betraktas som individuella fördomar mot enskilda personer (ibid., s xxxii).

Att betraktas och bedömas utifrån gruppens kollektiva status innebar emellertid en stark påverkan på den enskildes självuppfattning på gott och ont. För den som ingick i och underordnade sig den etablerade gruppens normer väntade en belöning i form av en känsla av självklar överlägsenhet, stolthet och delaktighet i det Elias benämner gruppkarisma. I outsidergruppen ledde det kollektiva fördömandet till motsvarande känsla av underlägsenhet, handlingsförlamning och emellanåt förtryckt ilska.

En effektiv stigmatisering förutsätter enligt Elias framför allt att det finns en ojämnr maktfördelning mellan grupper, där en grupp befinner sig i maktposition och har möjlighet att utestänga en annan. Att kunna stigmatisera en annan grupp är ett effektivt vapen i maktbalansen genom att det håller den underlägsna gruppen i schack. Den som befinner sig i underläge har inte samma möjlighet till motstigmatisering, så länge obalansen är betydlig. När maktskillnaden är befast brukar dessutom "den sociala stämpel som den mäktigare gruppen åsätter den mindre mäktiga ingå i den senares självbild och därmed försvaga och avvärpa den", menar Elias (ibid., s xxxii).

³⁹ Jfr Helnes (2001) diskussion kring *inklusive åtskillnader*.

Elias figuration i förhållande till utsatta bostadsområden

Elias relationella angreppssätt erbjuder ett flertal tankvärda infallsvinklar som kan bidra till en ökad förståelse för utstöttningsprocesser såväl inom det utsatta bostadsområdet som mellan området och övriga samhället. Det är inte svårt att överföra resonemang och se intressanta paralleller mellan Winston Parvas outsidersgrupp och de utsatta bostadsområdenas situation.

Det finns dock i detta sammanhang flera faktorer som försvårar en jämförelse och som är viktiga att lyfta fram. För det första bygger Elias på en bipolär relation, vilket knappast kan anses vara fallet i en analys av det utsatta bostadsområdet och dess komplexa plats och funktion i samhället. I Elias exempel är de etablerade en tydlig och relativt jämbördig grupp enligt klassiska sociologiska termer. Vem eller vad som ska betecknas som "de etablerade" i förhållande till det utsatta bostadsområdet är inte lika självklart. Är det andra jämbördiga bostadsområden med ungefärligt samma status, eller är det bostadsområden med högre status? Är det rent av ett diffust avgränsat "majoritetssamhälle" i mer allmän mening, en "allmänhet"? Eller är det samhället resresenterat av mer offentliga representanter, som myndigheter, offentliga institutioner, media? Ett problem vid en jämförelse med "vårt" exempel är således att identifiera och avgränsa gruppen "etablerade".

En andra invändning är att Elias exempel äger uteslutande rum *inom* ett område och belyser således "inre" eller lokalt avgränsade relationer. Även i det utsatta bostadsområdet finns givetvis dessa inre relationella konstellationer, men framför allt jämförs det utsatta området med och särskiljs från sin omgivning eller (majoritets)samhället i stort.

En tredje skillnad är att i Winston Parva belyses relationen mellan grupper som har flera beröringspunkter (t.ex. vad gäller arbete, fritid, värderingar, osv.) och där likheterna är fler än olikheterna. Man kan uttrycka det som att segregationsmarkörerna inte är så tydliga, eller att fokus inte främst ligger på inslag av strukturell ojämlikhet. Om vi utgår från de beskrivningar som finns av det utsatta bostadsområdet och dess invånare så finns det förvisso drag av likhet, om man med detta menar att en stor majoritet av invånarna befinner sig i likartade socioekonomiska omständigheter (dock av ett helt annat slag än i Winston Parva). Segregationsmarkörerna är tydligare, med en rik variation när det gäller etnicitet, bakgrund, språk, värdegrunder, osv. Beroendet till bidrag för överlevnad likaså. Bostadsområdet som sådant skiljer sig från det omgivande samhället när det gäller dessa faktorer.

Ytterligare en viktig skillnad är att i Winston Parva lyser en aktör med sin frånvaro, nämligen en stark välfärdsaktör med politiska välfärds-

ambitioner. Visserligen efterlyser Elias en sådan, men det är mest som ett tankeexperiment. I det utsatta bostadsområdet är en intervenerande välfärdsstat en högst påtaglig och viktig aktör.

Trots dessa invändningar (varav några ytterligare fördjupas nedan) finns det enligt min mening en hel del att lära via Elias bidrag, inte minst genom att tydliggöra viktiga frågor *bortom* det som primärt tycks uppta retoriken kring områdena.

Användbarhet

Vad händer exempelvis om vi prövar Elias figuration genom att placera det utsatta bostadsområdet i sin helhet i rollen som outsider? En första svårighet är förvisso att avgränsa och definiera vem som kan placeras i rollen som "etablerad". I vårt fall finns flera möjligheter inte minst beroende på vilken nivå utsattheten diskuteras. Ett sätt att identifiera "de etablerade" är att undersöka vem som har möjligheter att identifiera och beteckna ett område som utsatt. Den som bestämmer dagordningen och har möjlighet att namnge problem, kan här sägas befinna sig i en maktposition, en position med ett "problemformuleringsprivilegium" (jfr Stevrin med flera). Denna position kräver sitt ansvar.

På motsvarande sätt är det intressant att pröva tanken vad som händer när grupper inom det utsatta bostadsområdet betraktas som "etablerade" i förhållande till andra grupper inom området och i sitt förhållningssätt till majoritetssamhället⁴⁰. Detta sätt att studera etablerade och outsiders går nära Elias studie på så sätt att personer i en (för en utomstående betraktare) tämligen likartad situation (fattiga, invandrare, boende i ett utsatt område) studeras. Utan tvekan tycks detta "närperspektiv" erbjuda en annan och ytterligt varierad bild av bostadsområdets inre liv, avseende traditioner, mångfald, motsättningar och maktkamper på samma sätt som i varje samhälle. Det är i mötet med denna variation som ambitionen om ett underifrånperspektiv och demokratisträvanden bör betraktas i all sin komplexitet. Här blir också maktaspekten en tydlig och ytterst verksam faktor.

Elias menar att det är den etablerade gruppen som är drivande och som till synes har något att vinna på en åtskillnad. Hur skulle detta kunna tolkas på en mer generell samhällsnivå? Vem skulle i detta fall tjäna på att stärka sin sammanhållning på bekostnad (eller med hjälp av) ett utsatt bostadsområde? Vad är det för mekanismer som sätts igång?

⁴⁰ Jfr Popoolas (1998) diskussion om *etniska diplomater* respektive *etnicitetens entreprenörer* (ibid., s 166 ff.).

It takes two to tango

Elias figuration av etablerade och outsiders utmärks av att den består av två tydliga parter och i studien av Winston Parva presenteras en lika ingående beskrivning av båda. Elias ställer sig kritisk till det han kallar fiktiva polariteter, dvs. att man inom forskning har en tendens att separera problem som i realiteten hänger samman och inte kan skiljas åt: "Det är som om man skulle undersöka och försöka hitta förklaringar till sjukdomar utan att studera friska människor", menar Elias (ibid., s151). Elias menar att flertalet sociologiska studier polariseras kring artificiellt skapade motsatsförhållanden och kontroverser mellan trossystem (som: är individen eller samhället viktigast?⁴¹). Utifrån den figurationella teorin leder bristen på insikt om hela sammanhanget till att utanförskap förblir obegripligt (ibid., s150 ff.⁴²).

Elias tydliggör här något han betraktar som en elementär aspekt av utanförskapet: dess komplementära och ömsesidigt beroende natur (ibid., s131). Stigmatiserande termer är exempelvis meningsfulla bara om båda parter är medvetna om deras symboliska mening och skambeläggande, menar Elias. Utan denna ömsesidiga förståelse, faller den stigmatiserande makten till marken. Om vi skulle följa Elias rekommendation återstår det mycket forskningsarbete att göra för att klarlägga sammanhangen kring det utsatta bostadsområdet.

I Förort i fokus lyfts denna syn på utsatthetens ömsesidighet visserligen återkommande fram som en viktig faktor, men dock (med få undantag) utan att åtföljas av beskrivningar av det "etablerade". Det ifrågasätts exempelvis om integration i den mening som eftersträvas genom offentliga interventioner i utsatta bostadsområden kan genomföras genom aktiviteter enbart bland dem som inte anses integrerade (jfr Elias syn på fiktiv polaritet med dess ensidiga fokus). Medan arbete i Winston Parva inte nämnvärt påverkade nykomlingarnas möjlighet till integration (arbete var ingen bristvara utan själva orsaken till att man flyttade dit), betraktas arbete (i en tid då arbetslöshet är ett vanligt tillstånd) i dagens forskning som en av de mest fundamentala förutsättningarna för att bli integrerad i samhället (Förort i fokus, s170). Arbete kan således betraktas inte bara som en förutsättning för inkomst, utan också som en plats för interaktion och relationsbyggande. Hosseini-Kaladjahi (1998) diskuterar i ett konkret exempel vikten av att inkludera "relationens andra pol" när

⁴¹ En av fattigdomsforskningens tidiga profiler, Seeböhm Rowntree, formulerade exempelvis år 1899 frågan om det är "individens beteende eller samhällets struktur som genererar fattigdom", i samband med att han genomförde den första systematiska fattigdomsstudien (Halleröd 2002, s12).

⁴² Jfr tidigare resonemang under avsnittet om fattigdom.

det gäller de arbetslösas problematiska situation. Detta skulle i exemplet innebära att man undersöker och försöker påverka majoritetens och de etablerades förhållningssätt när det gäller anställning av arbetskraft, illustrerat genom arbetsgivarnas attityd till och benägenhet att anställa människor med invandrarbakgrund⁴³. Här fokuseras (liksom hos Elias) inte bara själva (arbetsgivar-) organisationen, utan primärt den *relation* som utmärker kontakten och som får konsekvenser för stora grupper.

I rapporten påvisas även de ökande krav som forskare ställer kring behov av att analysera de offentliga aktörerna och de offentliga organisationerna för att studera deras möjligheter att fungera som den integrationsfaktor som den förväntas utgöra. Exempel lyfts fram där en framgångsfaktor varit just att studera "det etablerade" och genom detta bidra till att åstadkomma utveckling och förändring.

Det senare aktualiserar även vikten av att förlägga ansvaret där det har förutsättningar att hanteras. En risk som påtalas i Förort i fokus är att problematik som kräver lösningar på strukturell nivå har en tendens att överföras till det enskilda bostadsområdet. Att analysera det utsatta bostadsområdet som en integrerad del av staden och inte som en isolerad företeelse beskrivs i översikten som en förutsättning för att förstå dess funktion och utveckling. Detta belyses inte minst genom att de mest kraftfulla förändringarna i områdena åstadkoms genom aktiviteter utanför bostadsområdet, som är sårbart inte minst när det gäller flyktingpolitik, arbetsmarknadspolitik eller förändringar i de offentliga trygghetssystemen (ibid., s203). Risken är stor att ett ansvar förläggs till enskilda individer för skeenden som den enskilde inte har möjlighet att påverka (ibid., s169f).

Reflektioner

Elias varnade för ett halvt sekel sedan för en ensidig betoning på problemsökande hos grupper i outsiderposition. Denna varning kan även idag ses som högst aktuell och relevant. Detta utesluter inte att separata studier som görs för att studera outsidergruppers avvikande levnadsstrategier och utanförskap är relevanta och ofta äger rum i syfte att försöka förstå och om möjligt (i de fall det anses intressant och möjligt) åtgärda detta. Minst lika intressant men förmodligen än mer utmanande vore

⁴³ Man kan spekulera kring om det är en tillfällighet att Hosseini-Kaladjahi själv har invandrarbakgrund och om detta i så fall bidrar till en accentuerad uppmärksamhet på denna polaritet. Hosseini-Kaladjahi menar att man inom offentlig administration i ord stödjer invandrares integration, samtidigt som det mest kraftfulla integrationsinstrumentet (anställning) sällan används i praktiken.

dock att parallellt studera de etablerades beteende och "innanförskap", liksom omedvetna, subtila eller medvetna och konsekventa utstötningsmekanismer.

I dessa sammanhang tycks tillgången till makt, inflytande och organisationsförmåga enligt ovanstående vara starka ingredienser. Att skapa ett "innanförskap" som omfattar alla innebär för de etablerade att släppa ifrån sig såväl utrymme som minskade kontrollmöjligheter, oavsett om vi här talar om samhällsnivå, områdesnivå eller lägre grupp-nivå. Detta kräver inte bara vilja utan också tillit till att de alternativa lösningar som denna omstrukturering skulle leda till är konstruktiva och i ett längre perspektiv inte medför en försämrad livskvalitet utan snarare en bibehållen eller förbättrad sådan. Utmaningen att den som har bör avstå till den som inte har (eller har mindre) är klassisk och en av de grundläggande drivkrafterna till politisk aktivitet i olika riktningar. Om man följer Elias spår tycks i fallet med interventioner i de utsatta bostadsområdena dessa ske på en för etablissemang "ofarlig" nivå, i så måtto att få uppoffringar behöver göras. Lösningarna sköts inom området. Eventuella "störningar" som tycks härledas från området förklaras utifrån områdets egen dynamik eller oförmåga att hantera problem. "Blaming the victim" är en effektiv strategi så länge "the victim" finner sig i sin offerroll.

Detta resonemang leder oss vidare till nästa avsnitt där jag inledningsvis uppehåller mig vid styrkan i de föreställningar som konstrueras, riskerna med konstruktionen av ett främmande andra och dess förändrande respektive hindrande kraft på gott och ont. Avslutningsvis återkommer jag till kategorisering som en förutsättning för särbehandling.

Bildkonstruktioner och särbehandling

Vem har position och makt att medverka i figurationen eller skapandet av bilden/myten om det utsatta bostadsområdet? Jacobsson (2000) menar att "Den vars beskrivningar av verkligheten har blivit till dagens sanning är också den som besitter makt och kontroll" (ibid., s27-28). Åtskilliga är de "getto"-reportage som har producerats och distribuerats exempelvis via media med olika syften (upplysa, undersöka, informera, provocera, avslöja, skapa debatt, underhålla, sälja). Men hur kan man då betrakta styrkan i de föreställningar som därmed konstrueras? I det följande reflekterar jag över riskerna med konstruktionen av ett främmande andra och dess förändrande respektive hindrande kraft på gott och ont. Avslutningsvis återkommer jag till kategorisering som en förutsättning för särbehandling.

I Förort i fokus lyfts bilderna eller konstruktionen av det utsatta bostadsområdet fram som en betydelsefull aspekt av tillskapandet av en interventionsarena (Förort i fokus, s160ff). Färd med polariserande mytbildningar diskuteras, då både beskrivningen av området som enbart ett multiproblemområde eller som enbart ett mångkulturellt centrum har en tendens att fungera starkt segregering (ibid., s204). Den allmänt mörktonade retoriken, utifrån perspektivet, problemformuleringar från andra än dem det gäller kontrasteras mot de lika entydigt ljus-tonade och okritiska bilderna i frammaningen av exempelvis ett ekologiskt samhälle, ett eftersträvat grönt folkhem. Dessa onyanserade och överförenklade schablonbilder tycks lägga hinder i vägen för en konstruktiv utveckling, vilket inte minst visar sig då avståndet mellan bild och verklighet leder till direkta och allvarliga konsekvenser (som felaktiga beslutsunderlag, brister i behovsbilder, feldimensionerade och felriktade interventioner, osv.). Då en ensidig retorik förhindrar en inlämnande analys av den aktuella situationen, går man när det gäller de mörktonade beskrivningarna miste om möjligheter till innovativa lösningar medan man med alltför ljus-tonade beskrivningar underskattar vikten av en ordentlig problemanalys.

Bilderna skiljer sig dock även åt på ett annat sätt. Medan synen på det utsatta området primärt bygger på analyser av de problem och svårigheter som anses föreligga, bygger bilden av det gröna folkhemmet på en vision eller föreställning som ligger framåt i tiden. Detta kan om man talar med Stevrin (1984) benämnas som exempel på *negativ* respektive *positiv* problemlösning. Det förra inriktas följaktligen på att rätta till felaktigheter genom en koncentration på fel, brister och problem, medan det senare bärs fram av visioner och ideal eller att man försöker ändra i önskvärd riktning, även om detta skulle innebära förändring av normer, mål, grundläggande värderingar eller andra premisser (ibid., s24, 49). Oavsett om det gäller föreställningar om önskvärda eller problematiska situationer eller förhållanden, så präglas vårt tänkande således i hög grad av tidigare erfarenheter, intressen och värderingar, vilket leder till subjektiva föreställningar om vad som *är* respektive hur det *bör* vara av. Stevrin menar att dessa föreställningar ofta hålls vid liv, utvecklas och förstärks genom metaforer som tillkommit för att bättre förklara ett komplext samhälle, men som också kan låsa blicken vid speciella lösningar. Metaforerna kan sägas fungera som "riktningsangivelser" genom att tillhandahålla "normativa bilder", påpekar Stevrin. Eftersom metaforer ofta är starkt värdeladdade och lätt överför värderingar och även föreställningar om vilka problemlösningar som är möjliga, är det viktigt att bli medveten om vilka metaforer som kan dölja sig i de problembilder

som presenteras (ibid., s129 f)⁴⁴. Stevrin beskriver det som två "verkligheter":

Medan den första verkligheten antas existera "objektivt" och oberoende av systemet - verkligheten av "första ordningen" - är den andra verkligheten resultatet av åsikter och tänkande och ger en "bild" av den första verkligheten. Denna andra verklighet kan benämnas verkligheten av "andra" ordningen och utgörs av den betydelse och det värde som tillskrivs den första verkligheten (ibid., s50).

Statistiskt säkerställda välfärdsundersökningar och liknande material skulle här kunna ses som exempel på "objektiva" beskrivningar av den existerande situationen, även om dessa i själva verket påverkas av urvalet av kriterier⁴⁵. Att exempelvis från en extern position tala om det utsatta området som ett "getto", kan ge associationer långt bortom de faktiska iakttagelser och undersökningar som berör själva området. Förutom att det antyder hur området ser ut, hur det är att bo där och vem som bor där, kan det också låsa uppfattningar om brist på resurser eller vilken framtid som kan förväntas. Hosseini-Kaladjahi (2002) jämför med olika förekommande beskrivningar av getton, som:

... inte bara en fysisk konstruktion. Det är snarare, och i första hand, en social konstruktion. I denna sociala konstruktion är de tillgångar man *har*, inte lika viktiga som de som man *inte har*, men som de andra har. Det är inte den absoluta fattigdomen utan den relativa, dvs. orättvisa, som leder till socialt missnöje och protest (ibid., s57).

I citatet ovan diskuterar Hosseini-Kaladjahi likheter mellan gettot som företeelse och det utsatta bostadsområdet. Området kan beskrivas som farligt att besöka beroende på dess annorlunda karaktär, eventuellt omöjligt att kontrollera. Associationer till förslummade områden i andra länder och kulturer ligger nära till hands, men snarare utifrån föreställ-

⁴⁴ Stevrin (1984, s116 ff.) menar att en vanligt förekommande metafor är att betrakta samhället som en levande organism (sammhället, komplicerad varelse, skilda och integrerade delar) som exempelvis kan utsättas för olika former av sjukdomar (utifrån kommande smitta, inifrån växande svårkontrollerade svulster, besk medicin, behov av sjukdomsinsikt). Andra vanliga metaforer är krigsmetaforen (strategi, kamp, manövrar, ordkrig, etc.), spelmetaforen (nollsummespel, laganda, arena, osv.) eller familjemetaforen (landsfadern, folkhemmet), osv.

⁴⁵ Detta innebär alltså inte en misstro till konkreta fakta, utan snarare en uppmärksamhet på vilka kriterier och fakta som lyfts fram, hur de lyfts fram och (inte minst) hur de tolkas och används. Här är det även intressant att notera om (hur) en möjlig tolkning förändras genom ett skiftat fokus. Jfr tidigare diskussion om kriterier inom fattigdomsforskningen.

ningar om hur området är än hur det faktiskt är att bo och leva där. Mytbildningarna frodas på ömse sidor.

Med ett mer forskningsmässigt språkbruk skulle man kunna benämna tillkomsten av dessa bilder för den objektifierande konstruktionen av bilder av "de andra". Teoretiker som Elias och Tilly (2000) uppmärksammar hur föreställningar om den andre snabbt stelnar i fördomar, när "...all nyfikenhet, all vilja att se och förstå hade stannat av" (Suneson 2002, s331). Elias beskriver hur talet om området, skvallret, manade fram fördomar och motarbetade en nyanserad bild på ömse sidor (Elias 1999, s146 f.). Skvallret, med ett klart underhållningsvärde och med en sammanhållande funktion för de skvallrande, medförde motsvarande utestängning för "de andra". Likheter hade en tendens att tonas ner.

Det är dock inte tillräckligt att bilden konstrueras. En allvarlig konsekvens är att en demoraliserande negativ bild av den egna gruppen ofta åtföljs av en risk för handlingsförlamning. Elias beskriver outsidergruppens försvarslöshet inför omvärldens påverkan, vilken förstärks om det samtidigt finns en bristande inre organisation och sammanhållning. Denna förhöjda sårbarhet kan det utsatta området sägas dela med outsidergruppen på en områdesnivå. I Förort i fokus påvisas detta bl.a. av Anne Power, som illustrerar hur ett stabilt bostadsområde klarar av en relativt hög grad av påfrestningar, medan ett redan utsatt område reagerar både snabbare och starkare i motsvarande situation (Förort i fokus, s138). Konstruktionen av bilden av den andre tycks ha en kraftfull inverkan såväl på självbilden som på relationerna med "den andre"⁴⁶.

I de utsatta bostadsområdena är det otvivelaktigt så att en stor andel av de boende lever under socioekonomiskt ansträngda förhållanden. Hos den som i ekonomiskt hänseende betraktas som fattig tycks det emellertid finnas en påtaglig medvetenhet om vad som förväntas av en duglig samhällsmedborgare. I Salonen och Hjorts undersökning om fattigas konsumtionsmönster redogörs för hur de tillfrågades målsättning är att "vara del i ett konsumtionsmönster som man föreställer sig att större delen av befolkningen ställer sig bakom" (Salonen & Hjort 2003, s44). Att närma sig normaliteten genom att konsumera (som man uppfattar det) "normalt" för att dölja fattigdom, kan i realiteten paradoxalt nog

⁴⁶ I en undersökning som fokuserar svenska folkets attityder gentemot socialbidragstagare lyfter Halleröd (1993) bland annat fram bidragstagarens upplevelse dels av eget personligt misslyckande (negativ självbild), dels relevansen av upplevelsen av omgivningens nedvärdering (stigmatisering). Resultatet är enligt Halleröd nedslående: "...det finns en utbredd uppfattning i den svenska befolkningen om att socialbidragstagare inte är verkligen behövande, att de får bidrag på grund av fusk och att de är lata och saknar ambitioner att förändra sin situation" (ibid., s125). Samma negativa syn finns bland bidragstagarna själva. Halleröd kopplar resultatet delvis till en omfattande behovsprövning, delvis till en symbolisk laddning som är förknippad med bidragstagandet.

förstärka fattigdom eftersom det påverkar de prioriteringar som görs. Utan att ha möjlighet till långsiktig planering eller framförhållning anstränger familjen sig för att inte utmärka sig genom en alltför avvikande konsumtion, vilket inte minst blir påtagligt om det finns barn med i bilden. En uttalad föreställning om och medvetenhet om de normer och krav som anses ingå i det "normala" innebär således att

...hushållen jämför sig inte i första hand med hushåll i samma situation utan med hushåll som representerar ett ' normalt' konsumtionsmönster (ibid., s48).

I Elias' Winston Parva orsakas inte avståndet mellan etablerade och outsiders av ekonomiska eller etniska faktorer. Om den ekonomiska skillnaden mellan grupperna är avsevärd så kommer fokus att ligga på ekonomiska frågor, menar Elias, medan om det finns ett närmande mellan grupperna i ekonomiskt avseende kommer andra frågor att stiga fram. Detta kan paradoxalt nog leda till att outsidergruppen reagerar än häftigare på uttrycken för social underlägsenhet och bristen på makt och status (Elias 1999, s xliii).

Att jämföra sig eller att bli jämförd blir således en utgångspunkt för en bedömning av ett relativt människovärde med en åtföljande uppmärksamhet kring ojämlikhet. Ojämlikhet beskriver Tilly (2000) som olika fördelning av autonoma eller relativa tillgångar eller nyttigheter⁴⁷. Ojämlikhet kan emellertid inte bara uppstå då en starkare grupp (individ, samhälle) tar för sig av tillgångarna på den andres bekostnad, utan också där den starkare utestänger övriga eller där föreställningar om den andre kännetecknas av fastlåsta fördomar (Sunesson 2002, s331). Genom det senare institutionaliseras ojämlikheten och har en tendens att bli bestående då den dessutom har en tendens att betraktas som "rättvis och rimlig":

Ju avlägsnare gruppernas egenskaper framstår, desto större blir tendensen att hitta skäl för att upprätthålla och vidga klyftorna mellan grupperna, antingen genom ekonomisk ojämlikhet eller genom former för social integration (ibid., s332).

Fokuseringen på utmärkande skillnader underlättar således den kollektiva fantasi som objektifierar den som tilldelas outsiderposition. I samma

⁴⁷ En autonom tillgång ses som att den har en mening i sig självt (som hälsa, förmögenhet) medan en relativ kräver en jämförelse (prestige, makt) (Tilly 2000, s37).

anda menar Elias, att i de fall skillnaden är tydlig, som vid annan hudfärg, avvikande språk eller dialekt eller andra tecken, är medlemmarna i den utsedda outsidergruppen lättare att känna igen. Detta bidrar enligt Elias till att den etablerade gruppen kan känna sig fri från skuld (eller med Tilly: kännas "rättvis och rimlig").

Genom en koncentration på vissa iögonfallande aspekter är risken uppenbar att andra, kanske viktiga, krävande eller utmanade tolkningar hamnar i skymundan. Fokus förskjuts.:

Genom att använda dem (termerna, min anm.) fokuserar man uppmärksamheten på något som är perifert för dessa skillnader (t.ex. hudfärg) och vänder bort blicken från det som är centralt (t.ex. skillnader i makt eller utestängningen av en maktsvag grupp från positioner med större maktpotential) (Elias 1999, s xli).

Elias slutsats är tydlig; spektakulära markörer är mindre intressanta än den betydande skillnad i maktresurser som gör det möjligt för en grupp att utestänga en annan. I grund och botten handlar det om spänningar som grundar sig i maktskillnader, menar han. På motsvarande sätt menar Hartley (1998) att det finns en vinst för den ena parten att omge "den andre" med myter och att "... images of poverty and riches are generated and sustained in such ways that the poor and the rich tend to be "the other"... (ibid., s151-153).

Att särskilja det utsatta från det icke-utsatta, den fattige från den mer välbeställda, kräver emellertid som tidigare nämnts olika former av kategorisering⁴⁸. Denna kategorisering kan i sin tur ses som en förutsättning när det gäller segregation och kategoriell särbehandling. Sunesson (2002) påpekar att all särbehandling som följer av en kategorisering dock inte nödvändigtvis behöver uppfattas som negativ, medan däremot särbehandling i form av segregation har bärande inslag av oönskad eller påtvingad åtskillnad⁴⁹. Det senare uppfattas således ofta som problematiskt då "segregation innebär att de som tillhör en viss kategori systematiskt behandlas annorlunda än dem som tillhör en annan kategori" (ibid., 2002, s314). Sunesson använder sig ovan av Tillys definition av "kategori", vilken beskrivs som:

⁴⁸ Jämför med tesen att ingen integration kan äga rum utan differentiering, vilket bl.a. diskuteras av Mortensen (2000, s111 ff.). Mortensen utgår från begreppen segmentär (horisontellt, t.ex. familjer, klaner), stratifikatorisk (hierarkisk rollindelning, olika makt) och funktionell (subsystem som ekonomi, politik, rättsväsende) differentiering. Mortensen inspireras av Niklas Luhmann. (Jfr även Salonen & Hjort 2003).

⁴⁹ Som exempel på en allmänt accepterad och sällan ifrågasatt särbehandling nämner Sunesson den åldersmässiga särbehandling som reglerar vem som får ta körkort och köra bil (ibid., s315).

... grupper av handlande personer (actors) som har en gemensam gräns som skiljer dem och gruppen från åtminstone en annan grupp, som i sin tur utesluts av den gränsen. (Sunesson 2002, s316 med hänvisning till Tilly 1998).

Enligt denna definition är en relation mellan grupperna en förutsättning⁵⁰. Denna ömsesidighet eller relation framträder tydligast vid möten vid gränsen mellan kategorierna⁵¹. Detta kan jämföras med ett tidigare anført resonemang av Helne (2001) som betraktar gränsen som en viktig plats för den sociala kontrollen och normsocialiseringen, eftersom en gräns kan vara en plats för skapandet av nya sociala strukturer, "... är en plats för mötande, interaktion, förflyttning, tävlan och kamp". Helne skiljer på begreppen *gräns* (som är öppen) respektive *stängsel* (som är slutet). Gränsen kan således utvecklas till ett segregande stängsel: "Stängsel konstrueras t.ex. i den franska förortsdiskursen genom att förorterna gestaltas som en värld skild från övriga samhället" (Helne 2001, s215-216).⁵² Gränsen till omvärlden riskerar här snarast att bli ett effektivt medel för segregation.

Den geografiska placeringen tillsammans med en tydlig tendens till stämpling bidrar således enligt Helne till att förorten betraktas som en avgränsad och annorlunda värld. Åtskilda kategorier - i exemplet i form av ett helt bostadsområde - som definieras som problematiska av samhället, kan således komma att betecknas som sociala problem. Därmed kan de komma ifråga som föremål för åtgärder, de har kommit att utgöra en "interventionsarena" (Sunesson 2002, s314).

⁵⁰ Jfr Elias syn på utsatthet som en del av en komplementär och ömsesidigt beroende relation mellan olika grupper.

⁵¹ Jfr Helnes (2001) presentation av *exklusiva* respektive *inklusive åtskillnader*. Helne (inspirerad av Ulrich Beck) menar att när gränser konstrueras utifrån den exklusiva synen så handlar det om en antingen/eller-logik där en tillhörighet utesluter (exkluderar) en annan. I den inklusiva åtskillnaden är begreppen mer rörliga utifrån en både/och-logik. Man kan ingå i flera kretsar som helt eller delvis överlappar varandra.

⁵² Helne inspireras här av Lucchinis begreppsbildning (ur Lucchini (1977), *Aspects théoriques de la marginalité sociale*).

Reflektioner

Är koncentrationen på spektakulära skillnader en olycklig konsekvens av ett genuint intresse för det utsatta bostadsområdet? Är det en vilja till - och samtidigt en partiell oförmåga - att hantera en utsatt situation? Eller ska man betrakta koncentrationen på det lokala området som en strategi att leda bort uppmärksamheten från den komplexitet eller de tillkortakommanden som uppenbarar sig om man betraktar områdenas relativa utanförskap som en del av en komplementär funktion? Det tycks inte finnas några enskilda eller entydiga svar på dessa frågor, det är frestande att säga att det beror på värderingar, samhällssyn och perspektiv.

Därmed är det viktigt att man som forskare fortsätter att vara observant. I studiet av utsatta bostadsområden kan termer som "etnisk" fungera som "ideologiska skygglappar" som förytligar och döljer möjligheten till fördjupande förklaringar, eller leder uppmärksamheten i avsnävande riktningar. Om en slutsats är att ojämlikhet bottnar i makt-skillnader får detta konsekvenser för problemlösningen som inkluderar långt flera parter, än om problemen kan definieras som egenskaper eller kompetensbrister hos den ena parten. Beredskapen och viljan att se och beskriva är en grundläggande förutsättning för att nå bortom den "nyttighetsfälla" som Eliasson (1995) varnar för, där forskaren "fastnar i myndighets- och andra uppifrånperspektiv, snävar in kunskapssökandet till det åtgärdsrelevanta, till vad beslutsfattare och administratörer vill veta" (ibid., s64). Här finns det angelägna tvärvetenskapliga samtal att föra, med forskningsinsatser över gränserna och där även brukarnas och praktikernas perspektiv blir en självklar del av kunskapsbasen.

Sammanfattningsvis har detta kapitel ägnats åt att i någon mån bredda referensramen kring de utsatta bostadsområdena. Dagens utsatta bostadsområden och den problematiserande retorik som följer i spåren, har visat sig ha historiska rötter långt bortom dagens miljonprogramsområden. Nedslag i arbetarförörternas framväxt med växande ambitioner till ett drägligt boende liksom resonemang kring de fattigas situation leder vidare till en insikt om att sammanhangen är komplexa och svåra att separera från samhället i övrigt. Detta ömsesidiga beroende anknyter inte minst till ständigt pågående segregationsprocesser och pekar därmed på att varje förändring i det utsatta bostadsområdet kräver en förändring i det omgivande samhället och att förändringar i det omgivande samhället i vissa aspekter har en avgörande påverkan på det utsatta bostadsområdet.

Med denna referensram som bakgrund vänder jag i nästa kapitel blicken mot de interventioner som riktas mot de utsatta bostadsområdena och de förväntningar och förutsättningar som kopplas till dem.

Kapitel 3 Perspektiv på interventioner

I Förort i fokus skildras forskningen kring samhällsfinansierade socialpolitiska interventioner som ansetts angelägna i utsatta bostadsområden. En tanke med detta kapitel är göra en kort återblick på vad som presenterades i Förort i fokus kring dessa interventioner. Jag avser dock inte att i detta sammanhang göra en sammanställning av de interventioner som gjorts och hur dessa har fördelats⁵³. I stället inriktar jag mig på att reflektera över och kort sammanfatta teman och dilemman som i kunskapsöversikten beskrev forskningens sätt att förstå och närma sig interventioner. Utifrån detta diskuterar jag några aspekter av välfärdsstatliga interventioner på ett generellt plan, dels utifrån ambitioner, dels utifrån organisatoriska eller institutionella förutsättningarna vid ett genomförande av dessa interventioner.

Interventioner i Förort i fokus

Vad är en intervention? I Förort i fokus resonerar jag kring intervention som begrepp, som en insats där en part träder emellan för att förändra rådande situation. I fallet med interventioner i utsatta bostadsområden handlar det om centralt identifierade behov av lokala ingripanden med ett uttalat syfte att i olika avseenden förändra en otillfredsställande situation till det bättre, bekämpa icke önskvärda inslag (som segregation, arbetslöshet, utanförskap) och bidra med stöd till en önskad utveckling (skapa rättvisa levnadsvillkor, höja livskvaliteten, bidra till god social utveckling, befrämja demokratin) (ibid., s104ff., s126ff.).

Att intervensera innebär enligt ordbok⁵⁴ att en part träder emellan eller ingriper för att förändra en rådande situation eller tillstånd (jfr Förort i fokus). En intervention kan således betraktas som en handling som förutsätter att någon *identifierar* ett behov av förändring, har ett *intresse* av att ingripa, har *möjlighet* att ingripa och *beslutar* sig för att

⁵³ För sammanställningar se pågående utvärderingar av olika forskarlag samt exempelvis en kommande metaanalys av utvärderingarna av Denvall & Granlöf (Lunds universitet, Socialhögskolan).

⁵⁴ Begreppet intervention är i ordböcker ofta kopplat till rättsliga processer eller militära alternativt fredsbevarande ingrepp, det senare för att "bevara inre ordning, skilja stridande styrkor eller övervaka en vapenvila eller genomförande av fredsöverenskommelse" (Nationalencyklopedins ordbok, 2000). Ingripande, inskridande, mellankomst, medling är förslag vid översättning från engelskan (Norstedts engelska ordbok).

ingripa. Interventionen föregås alltid av ett ställningstagande och visar i handling vem som befinner sig i en position med möjlighet att ingripa eller ta beslut. För att kunna tolka en intervention krävs därmed ett sammanhang oavsett om handlingen inriktar sig på att försöka rädda en person som håller på att drunkna, omhänderta en berusad person på offentlig plats eller om den inriktar sig på att bereda människor möjlighet att praktisera demokrati.

Förort i fokus inriktas på insatser som snarast ansluter till det senare exemplet, dvs. komplexa interventioner med övergripande välfärds mål. Här är det samhället som träder emellan eller ingriper utifrån att ha identifierat behov och med ambitioner, intresse, möjlighet och vilja att förändra situationen.

Att välja perspektiv

När man som författare till en kunskapsöversikt försöker skapa en överblick över forskning kring interventioner i utsatta bostadsområden uppstår som tidigare nämnts problem med avgränsning. Det som vid en första anblick kan tyckas vara ett väl definierat interventionsområde visar sig vara ett exempel på ett komplext sammanhang med påtagliga urvalsdilemman. Vilken forskning och vilket forskningsfält skulle exempelvis bedömas som relevant för uppgiften i Förort i fokus? Hur skulle interventioner i detta sammanhang avgränsas?

När det gällde att avgränsa vilka forskningsperspektiv eller forskningsfrågor som kunde tillföra kunskap visade sig forskningsfältet i sig vara svåravgränsat och delvis svårtillgängligt. Detta visade sig stämma väl överens med bland annat lundasociologen Brantes reflektioner kring utvecklingen av ett allt mer rikt förgrenat och samtidigt fragmenterat forskningsfält. I arbetet med kunskapsöversikten kom således Brantes synpunkter väl till pass för att förstå och illustrera ett konkret dilemma: mötet med en växande och varierad forskning som å ena sidan bereder möjligheter till berikande möten i dialogen mellan olika perspektiv, men å den andra riskerar ett splittrat och utspritt forskningspanorama svårt att fånga eller få grepp om (Förort i fokus, s113f).

Nästa avgränsningsdilemma blev att bestämma på vilket sätt forskningen skulle ansluta till interventioner och vilka interventioner som här skulle avses. I Förort i fokus (s98) förs ett kort resonemang om exempelvis studiet av övergripande insatser av mer generell karaktär skulle räknas

in i epitetet "forskning kring insatser i utsatta bostadsområden"?⁵⁵ Vad skulle å andra sidan hända om man *bortser* från dessa perspektiv när det gäller slutsatser kring utvecklingen i bostadsområdet? Skulle jag söka forskning som endast studerade specifika interventioner som inriktades mot speciellt utvalda bostadsområden med koncentration på utformning, genomförande och effekter? Eller skulle jag söka forskning som diskuterade möjliga förklaringar till de utsatta bostadsområdenas nuvarande situation och status och som därmed berörde varför behov av interventioner över huvud taget hade bedömts relevanta? Hur meningsfull skulle kunskapsöversikten bli utan att insatserna placerades i ett sammanhang och vilket sammanhang skulle väljas?⁵⁶

En ambition i Förort i fokus blev att primärt använda "nära" studier av bostadssociala interventioner på den lokala arenan som utgångspunkt och samtidigt försöka behålla uppmärksamheten på övergripande samhällsförändringar och den genomslagskraft som generella interventioner beskrevs ha i de bostadsområden som studerades. Avgränsningsproblematiken löstes genom beslut att som omvärldsreferens använda forskning inriktad på utvecklingen av nordisk stadspolitik, medan mitt huvudsakliga fokus riktades mot studier av direkt selektiva, statligt och kommunalt organiserade områdesinriktade insatser. Inledningsvis dock en sammanfattning av innehållet i Förort i fokus.

Från röda trådar eller faktorer som påverkar utfallet...

I Förort i fokus introduceras främst samhällsvetenskapligt inriktad forskning kring utsatta bostadsområden. Det rör sig således om forskningsstudier genomförda av sociologer, statsvetare, forskare inom socialt arbete, etnologer, osv. (ibid., s113ff.). Innehållsmässigt byggs texten upp via kortfattade introduktioner kring forskningsfält, nordisk stadspolitik och aktuella offentliga bostadssociala satsningar, för att sedan leda vidare till forskningsstudier med fokus på specifikt områdesinriktade insatser. I det senare bygger kunskapsöversikten vidare enligt två huvudspår. Det första spåret undersöker förekomsten av återkommande faktorer eller röda trådar som forskare från olika perspektiv återkommer till för att de anses påverka eller vara viktiga för utfallet av bostadssociala interventioner. Det

⁵⁵ Områden som exempelvis arbetsmarknadspolitik, invandringspolitik, ekonomisk politik, bostadspolitik, osv.

⁵⁶ I studier av olika problemlösningar menar exempelvis Stevrin (1984) att det fokus man i välfärdsforskning tenderar att ha på här, nu och framåt, innebär svårigheter när det gäller att komma åt de mekanismer som skapar problemet (ibid., s80). Detta är en svårighet som ett flertal forskare uppmärksammar (se t.ex. Nygren 2002).

andra spåret inriktas å andra sidan på teman baserade på olikheter, motsägelsefullheter och/eller dilemman. Dessa kan beröra såväl olika forskningsperspektiv och intresseinriktningar, som problem som forskarna uppmärksammat i exempelvis de verksamheter som studerats.

En risk med att söka återkommande faktorer som forskarna menar påverkar utfallet kan vara frestelsen att skapa långa ohanterliga rekommendationslistor över aspekter som "bör" uppmärksammas för att nå bästa möjliga resultat⁵⁷. Eftersom det samtidigt är svårt att undvika tendensen till uppräknings av faktorer som tycks förbättra eller försämrade förutsättningarna för insatser, menar jag att kunskapsöversikten kan betraktas som ett led i erfarenhetsinsamlandet kring klarläggandet av sådana faktorer. Ett sätt att undvika förenklande uppräknings är dock att fortlöpande reflektera över och problematisera det som kommit fram. I Förort i fokus (s136ff) presenterar jag dock några av de påverkansfaktorer som återkommer i det material jag studerat. Nedan återger jag en kort sammanfattning.

En av de aspekter som således belyses i Förort i fokus är ett påtalat behov av en *bred och sammanhållen politisk insats*, dvs. en omfattande samordning av olika politikområden för att insatser ska kunna bli meningsfulla och inte motverka varandra. Detta ses inte som minst viktigt i fallet med de utsatta bostadsområdena med sin uppenbart höga sårbarhet och känslighet för omvärldsförändringar (t.ex. politiskt). En likartad aspekt är vikten av *samtidiga och flersträngade interventioner*, dvs. för att interventioner ska få eftersträvad genomslagskraft krävs samtida insatser på flera nivåer och dessutom av olika slag. Forskare påvisar hur endimensionella interventioner tenderar att bli kostsamma såväl för den enskilde som för samhället, medan de orsaker som ledde fram till interventionen inte påverkades.

När det således gäller *typ av intervention* uppmärksammar forskarna att den ekonomiska tyngdpunkten främst ligger på fysiska interventioner framför sociala. Skälen uppges vara flera. Sociala interventioner betraktas exempelvis ofta som svåravgränsade och besvärliga att mäta resultatmässigt, vilket kan innebära att de inte prioriteras oavsett behov. Faktorer som mätsvårigheter och brister i dokumentation kan direkt komma att påverka utvecklingen av ett svagt samband mellan påvisat behov och faktisk tilldelning av medel. Samtidigt, menar forskarna, ställs det realistiska krav på att de prioriterade insatserna ska förmå påverka exempelvis orsakerna till segregation.

⁵⁷ Detta diskuteras bland annat av Sannerstedt (1991/2001) som menar att det emellanåt blir ogörligt att förhålla sig till sådana otympliga eller mångtydiga rekommendationer.

Delaktiga boende benämns av forskare som en av de mest avgörande enskilda faktorerna för "framgång", men samtidigt ett exempel på begrepp med glidande mångtydighet. Kring brukarmedverkan, -delaktighet och -inflytande äger således en intensiv problematisering rum, bland annat stimulerad av en växande empiri som kan illustrera olika demokratiska dilemman och försök till lösningar och förståelse.

Behovet av *dialog och kommunikation* är en återkommande aspekt som lyfts fram inte minst med avseende på intern kommunikation i organisationer exempelvis mellan "kärnverksamhet" och projekt. Här uppdagas exempelvis inte sällan interna intressekonflikter, kulturkrockar och revirtänkande. Ökad *lokal samordning/ samarbetet/ samverkan* betraktas samtidigt som några av de viktigaste eller mest påtagliga effekterna av de bostadssociala interventionerna. Detta främjas enligt studier också av om det förekommer ett *flexibelt och varierat arbetssätt* med hög handlingsberedskap inför en snabbt skiftande samhällssituation. Traditionella sektorsavgränsade arbetssätt utmanas. Ytterligare tycks interventioner ha bättre förutsättningar att nå framgång om det finns tillgång till koordinerande projektledare i rollen som "brobyggare". *Projektledarens roll* diskuteras således utifrån olika frågeställningar; Ska exempelvis projektledaren ses som en del i en traditionell förvaltning eller ej? Är det möjligt att finnas kvar inom en organisation och samtidigt skapa nya traditioner för utveckling med annorlunda förutsättningar, som också kan omfatta ambitionen om delaktiga boende?

Inom forskningen beskrivs även en förskjutning *från fokus på produkt till process*. Detta ligger enligt forskare helt i linje med ambitioner om att åstadkomma en "hållbar" utveckling med en ökande kunskap om att förändringsarbete behöver betraktas som ett långsamt och tidskrävande arbete.

... till motsägelsefullheter och dilemman

Medan ovanstående kan ge en bild av teman som återkommer, visar studiet av olikheter eller dilemman på motsvarande sätt hur skiftande utgångsläge eller forskningsperspektiv leder till olika tolkningar och slutsatser kring såväl interventioner som utfall. Intressekonflikter som kan te sig naturliga i ett komplext sammanhang kan bli tydliga när de ställs samman, men dilemmat kan också beröra universella frågor som exempelvis brist på tid. Problem och paradoxer illustreras i Förort i fokus under en handfull rubriker (ibid., s155ff):

Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv, Styrande bilder av bostadsområdet, Bostadsområdet som bas för interventioner, Den gäckande grundbulten - målgruppens deltagande, Tidsfaktorn respektive Svårfångade resultat.

Under rubriken *Uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv* diskuterar och problematiserar jag något som kan betraktas som en paradox och som kan illustreras av ett glapp mellan de ambitioner som uttrycks i styrdokument och de förutsättningar som finns för genomförande på en lokal nivå. Den retorik som å ena sidan ger uttryck för en vilja att befrämja ett (ospecificerat) underifrånperspektiv, pekar å andra sidan med hela handen när det gäller att formulera problem och behov eller genom att löpande förändra förutsättningar för de offentliga förvaltningarna att få del av medel. Risker tycks överhängande för att ett moment 22-liknande scenario föreligger, där staten behåller problemformuleringsprivilegiet, de kommunala tjänstemännen skapar de lokala projekten och målgruppen "underifrån" kommer in som gisslan på slutet. Detta i sin tur tycks i sin tur vara ett effektivt hinder för ett reellt underifrånperspektiv, eftersom svårigheter med att engagera de boende kan härledas till att dessa inte varit med i planeringen från början, inte påverkat behovsformuleringen eller utformningen av eventuella insatser och att de inte känner sig delaktiga.

Ett annat tema av stor betydelse benämnde jag *Styrande bilder av bostadsområdet*. Att beskriva innebär alltid att inta ett perspektiv. I Förort i fokus ifrågasätts vems verklighetsbild det är som gäller. I fallet med de utsatta bostadsområdena är det sällan de boende som bereds tillfälle att i rapporter och media beskriva sin verklighet, utan bilderna skapas och konstrueras av dem som befinner sig i en position där de kan bli hörda och publicerade. Detta säger i sig inget om intentionerna bakom skapandet av bilderna, de kan lika väl vara välvilliga som fördömande. Men själva utpekandet tycks vara riskfyllt då både alltför ljusa likväl som alltför mörka bilder tenderar att bli lika stigmatiserande. Kraften i dessa bilder illustreras med exempel på hur dåligt underbyggda och schablonmässiga verklighetsbilder kan leda till icke önskvärda konsekvenser på en rad områden.

Om ett bostadsområde betraktas som en för stor eller liten enhet att utgå ifrån diskuterar jag i avsnittet *Bostadsområdet som bas*. Här möts perspektiv och intressen som utifrån vitt skilda frågeställningar når helt olika resultat. Förespråkare för ett relationellt perspektiv menar att bostadsområdet är en för stor enhet om man vill arbeta för att nå mål som ökad trygghet, delaktighet, gemenskap och identifikation. Denna typ av

mål kräver småskalighet och överskådlighet. Att trivas i sitt nära boende ökar intresset för att vara med och påverka vad som sker i området. Som en kontrast kan ställas de forskare som menar att bostadsområdet är för litet eller snarare en för liten enhet att ha som utgångspunkt. Med ökad individualisering och rörlighet ses bostadsområdet inte som en realistisk social bas, eftersom vänner, släktingar och olika slags kontaktnät (inte minst om man har arbete) sträcker sig bortom bostadsområdet. Alltmer kommunikation via globalt Internetbaserade nätverk gör dessutom själva platsen mindre intressant. Ytterligare en aspekt som enligt dessa forskare talar emot avgränsningen till bostadsområden utgörs av risken att man påverkar själva analysen av orsaker till problemet, dvs. att orsaken till exempelvis arbetslöshet förläggs hos den enskilde. De integrationsbefrämjande åtgärder som koncentreras till vissa segregerade bostadsområden tycks inte kunna ge utdelning på den nivå som påverkar orsakerna till segregation och arbetslöshet. I stället tycks insatserna få andra effekter, som en viss uppbromsning av negativa utvecklingsspiraler.

En fråga som engagerar många forskare är frågan om underifrånperspektiv eller delaktighet. I avsnittet *Den gäckande grundbulten - målgruppens deltagande* lyfter jag fram frågan bland annat i förhållande till hållbarhet, dvs. behovet av att finna lösningar bortom kortvariga selektiva insatser. I en djungel av begrepp går jakten på tänkbara avgränsningar och förklaringar kring vem som kan omfattas och anses vara målgrupp/brukare och vad som avses med deltagande. På ett lokalt basplan diskuteras frågor som; vem engagerar sig, hur ska man betrakta den relativt lilla grupp av aktiva som är engagerade och hur ska man betrakta risken för att särintressen blir styrande? På ett mer övergripande plan diskuteras exempelvis i termer som risken med ett ökande demokratiskt underskott eller om statens nuvarande inriktning handlar om en politisk positionering eller en vilja till reell omfördelning av makt.

Ytterligare en infallsvinkel berör vad det innebär att ansvaret för de lokala interventionernas implementering eller genomförande förläggs till traditionella offentliga organisationer. *Traditionens kraft* beskriver jag i Förort i fokus som en av de utmaningar som ställs mot en eftersträvad gränsöverskridande metodutveckling och nytänkande. Hur ser förutsättningarna för uppdragets genomförande ut och - åter - var kommer brukarna in? Att å ena sidan uppmuntra gräsrotsbaserad alternativ verksamhet och å andra sidan ställa krav på att verksamheten ska införlivas i en ordinarie verksamhet betraktas av många som en paradox. Allt fler forskare pläderar för vikten av att studera den offentliga organisationen och dess förutsättningar att genomföra uppgifter med intentioner som i flera avseenden tycks bryta den gängse kärnverksamhetens organisation

och traditioner. Fördjupade studier eftersträvas för att öka möjligheterna att skärpa analysen och fördjupa kunskap och förståelse.

I detta sammanhang är även *Tidsfaktorn* av avgörande betydelse. I en traditionell offentlig organisation finns en inbyggd långsamhet i exempelvis beslutsgångarna inte minst för att värna möjligheter till insyn. Demokrati tar således tid och i forskningsrapporter kan man utläsa exempel på att en utökad tid gynnar boendemedverkan. Samtidigt är just tid en konstant bristvara. Tid att förankra, definiera, analysera, ta vara på erfarenheter och kommunicera ställs mot tidspress, tidsbegränsning och resultatkontroller för att få del av medel till fortsatt verksamhet, inte minst när det gäller insatserna i utsatta bostadsområden. Eller som jag uttrycker det i Förort i fokus: Trots en utbredd medvetenhet om att interventionerna förväntas påverka långsamverkande förändringar, förväntas från centralt håll snabba besked om resultat.

Det sistnämnda kompliceras inte minst av temat i avsnittet *Svår fångade resultat*. Att under tidspress redovisa och bedöma resultat som i flera fall kräver långa tidsrymder för att låta sig mätas, är i sig en paradox. Förutom en rad konkreta metodsvårigheter kring avgränsningar, reliabilitet och validitet kring de områdesbaserade statsfinansierade interventionerna, lyfter jag fram frågor som: Vad är det som mäts och vilka är kriterierna? Kan det ses som rimligt att lokala bostadssociala interventioner förväntas resultera i påverkan på grundläggande orsaker till exempelvis segregation, fattigdom och arbetslöshet?

Svaret på den senare frågan är ett underförstått nej. För att kunna uttala sig om huruvida interventioner skulle kunna påverka orsaker, krävs inte bara trovärdiga analyser av vilka orsakerna anses vara, utan också vad det är i den aktuella interventionen som anses kunna påverka dessa orsaker. Då talar vi alltså inte längre om symptomlindring - vilket beroende på utgångspunkt kan ses som nog så viktigt - utan om att närma sig djupgående och genomgripande strukturer. Hit sträcker jag mig inte i Förort i fokus. Jag konstaterar med stöd i forskarrapporter att bostadssociala interventioner i utsatta bostadsområden gör en skillnad. Danska och europeiska komparativa studier visar på att interventioner sammantaget tycks ha lyckats hejda en lokal negativ utvecklingsspiral och även vänt trenden uppåt i en för området mer positiv riktning. I områden av liknande status men utan interventioner tycks den negativa utvecklingsspiralen ha varit oförändrad. Liknande exempel ges kring svenska förhållanden, inte minst när det gäller satsningar på barn och ungdomar⁵⁸. Detta utesluter dock inte att det finns exempel på interventioner som i

⁵⁸ Se exempelvis Rasmusson (2001).

vissa fall fått motsatt effekt än den avsedda, som att segregationen har blivit mer uttalad genom att interventionen bidragit till utpekande och stigmatisering. Att negativa trender motas i grind innebär däremot inte att interventionerna har haft en, enligt målbeskrivningen, förväntad verkan på orsakerna till behovet av interventioner.

Forskarna slår fast att strukturella problem inte kan lösas lokalt. Man tycks däremot genom väl förankrade interventioner kunna påverka förutsättningar för lokalt förbättrade levnadsvillkor och därmed öka möjligheterna att bidra till en ökad självkänsla och framtidstro. Genom att föra en öppen dialog kring de konkreta förutsättningarna för insatserna kan man således undvika att förespegla förändringar som kan bedömas vara orealistiska. En förutsättning för framgång i de lokala insatserna tycks också vara att det finns konkreta strategier för målgruppernas inflytande och delaktighet, vilket i sin tur åter aktualiserar problemet med den "gäckande grundbulten".

I Förort i fokus konstateras att interventioner i utsatta bostadsområden är en komplex fråga som inte låter sig belysas via enkla orsaksförklaringar eller endimensionella totallösningar (om nu sådana skulle finnas). I stället förespråkas ett bejakande av komplexiteten, att söka sammanhang och olika förklaringsmöjligheter och att inte göra halt vid grundläggande värderings-, problemformulerings- eller maktfrågor utan ha ambitionen att frimodigt fortsätta diskutera och analysera⁵⁹. Dessa reflektioner har ytterligare stärkts och nyanserats i arbetet med kappan, inte minst med tanke på en vidgad medvetenhet om den mängd faktorer som kan sägas samverka när det gäller företeelsen utsatta bostadsområden.

I det följande kommer jag att närmare studera några av de utgångspunkter och förutsättningar som påverkar interventioner i utsatta bostadsområden. Jag kommer således att lyfta fram några värdeaspekter av välfärdsstatliga interventioner på ett generellt plan, men också diskutera organisatoriska eller institutionella förutsättningarna vid ett genomförande av dessa interventioner.

⁵⁹ Det jag i Förort i fokus benämner att "kalla saker vid dess rätta namn" innebär snarast att finna överensstämmelse mellan mål och medel i avsikt att öka begripligheten kring insatser. Vad det "rätta" namnet är kan givetvis diskuteras.

Interventioner för att öka välfärd

All governments in capitalist democracies find dealing with structural inequalities very difficult, though if there is a genuine concern with social exclusion there is a moral obligation to try... (Colley & Hodgkinson 2001, s354).

Insatser i utsatta bostadsområden kan betraktas mot bakgrund av att det i ett svenskt välfärdsperspektiv ses som en central uppgift för staten att bland annat genom socialpolitik ta på sig ett omfattande ansvar för medborgarnas välfärd (Elmér et al 2000). Att staten på detta sätt påtar sig ett ansvar är dock långt ifrån självklart när man på ett mer generellt plan talar om välfärdssamhällen. I välfärdsforskningens grundläggande retorik görs en åtskillnad mellan en så kallad *institutionell* respektive en *residual* välfärdsmodell. Sverige ses som ett exempel på den förstnämnda med en aktiv stat med höga sociala ambitioner och med ett socialt ansvar som omfattar alla medborgare. I den senare modellen har staten en betydligt mer tillbakadragen roll och kommer först in i bilden när exempelvis familj och marknad inte räcker till. Ytterligare en grundläggande skillnad är synen på hur en fördelning mellan förmåner och insatser ska ske. Här brukar forskarna skilja mellan det som betecknas som *universella* (även kallat generella) insatser, dvs. riktade till alla medborgare, eller *selektiva*, dvs. riktade till personer eller grupper med speciella eller speciellt omfattande behov (Blomberg & Petersson 2000, Elmér et al 2000).

I det svenska institutionellt präglade välfärdsarbetet betraktas det således som en uppgift för samhället att ingripa i de fall levnadsvillkoren bedöms som oacceptabla, orättvisa eller så uppenbart o(jäm)lika att vissa medborgare eller grupper drabbas speciellt. För att kunna göra en bedömning av vem eller vilka som ska bedömas som utsatta så krävs emellertid kriterier och definitioner av vad som kan betraktas som ofärd och därmed även av vad som betraktas som ett önskvärt tillstånd, i detta fall välfärd.

Synen på vad välfärd är, vad som bedöms vara en *rimlig* välfärd eller en rimlig *fördelning* av välfärden kan således sägas vara baserad på värderingar som präglas av samhällsordning och tidsanda (Furniss & Tilton 1990, Salonen & Hjort 2003, Salonen 2002)⁶⁰. Sunesson (2000) be-

⁶⁰ Furniss och Tilton (1990) beskriver i ett historiskt perspektiv hur man i utvecklingen av en välfärdsstat kan urskilja grundläggande socialistiska och liberala inslag. De revisionistiskt präglade socialistiska argumenten utgick enligt författarna från möjligheten att "gradvis förverkliga socialismen via en jämn ström av välfärdspolitiska reformer", medan de liberala

skriver detta som att interventioner kan sägas vara impregnerade av politiska värderingar och ställningstaganden. Ett samhällsintresse baserat på övergripande moraliska skäl förs fram som grund för att legitimera ingripanden eller försök att påverka situationen (ibid.). Interventioner, som dem i Förort i fokus, kan alltså ses som exempel på insatser som motiveras av och genomsyras av dominerande välfärdsideal och samhällsvärderingar med explicita ambitioner att befrämja en utveckling mot en önskvärd samhällssituation⁶¹.

De ideal, värderingar och ställningstaganden som bland annat vägleder sociala interventioner är återkommande föremål för debatt och forskning. Det kan här betraktas som angeläget att föra öppna diskussioner och tydliggöra de normativa men ofta outtalade utgångspunkter som är grundläggande för välfärdsstatens ställningstaganden för att därmed öka möjligheterna att tolka och förstå. Rothstein (1991) menar att den offentliga diskussionen i ett selektivt system ofta tenderar att handla om "... vad den välanpassade majoriteten skall ta sig till med den mindre välanpassade..." (ibid., s192). Detta kan bidra till att diskussionen koncentreras till gränslinjerna mellan vad som är en rättvis fördelning (rättfärdigt) mellan oss och de andra (dem) i stället för ett fokus på vad som är "*allmänt rättfärdigt*" i förhållande till alla medborgare, menar Rothstein och fortsätter:

... det bästa sättet att hjälpa de fattiga är att inte tala om dem, dvs. att inte utforma åtgärdsprogram som är speciellt riktade till dessa. Avskiljandet av vissa medborgargrupper som "fattiga" innebär att de anses vara annorlunda beskaffade än resten av medborgarna och bryter därför mot kravet på likabehandling. Avgörandet *hur mycket* stöd den enskilde behöver innebär att staten träder in i en förmyndarroll... (ibid., s193).

inslagen snarast förespråkade en trygghetsstat och förbättring av välfärdens fördelning. Även filosofiskt identifierbara utgångspunkter, som historisk idealism respektive en "negativ utilitarism", har haft stort inflytande menar författarna. Den senare inriktas exempelvis på att eliminera de mest uppenbara orsakerna till olika former av lidande (som fattigdom, bristande hälsovård, ojämlikhet, främlingskap). De övergripande värden som förespråkas i välfärdssamhället formuleras som frihet, jämlikhet, demokrati, solidaritet, trygghet och ekonomisk effektivitet (ibid., s20ff).

⁶¹ Att de som har makt också har möjligheten eller tar sig rätten att ingripa på olika sätt i den enskildes liv är dock historiskt sett inget nytt. Mosesson (1998) vänder sig till 1700- och 1800-talen och beskriver hur staten då vidtog åtgärder för att reglera det man uppfattade som problem:

"Sedermera började den borgerliga staten direkt intervensera i familjen (framför allt fattiga familjer ur lägre samhällsklasserna) via agenter som läkare, jurister, med flera för att främja familjernas anpassning till de rådande samhällsvärderingarna" (ibid., s225).

Detta kan således betraktas som en kritisk punkt i fallet med selektiva interventioner i utsatta bostadsområden. Blomberg & Petersson (2000) vänder sig till Titmuss som på ett likartat sätt befarar att selektiva förmåner "riskerar att stigmatisera mottagarna och reproducera utanförskap", medan universella insatser tenderar att leda till "integration av olika grupper" (ibid., s95). Utan att här fördjupa mig i frågeställningar kring rättvisa eller det som Rothstein benämner allmänt rättfärdigt, kan ovanstående uttalanden ses som ett inlägg i en debatt som speglar den värderingsmättade retorik som påverkar själva grunden eller legitimiteten för interventioner och den känsliga balansen mellan välvilja och en upplevelse av förmynderi. Det senare temat har tidigare spetsats till av bland annat forskare som Hirdman (1993), som problematiserar hur det som ur ett perspektiv kan betraktas som mer eller mindre självklara reformer sett ur en annan synvinkel tycks baseras på outtalade och emellanåt omedvetna värderingar och föreställningar⁶². I det senare får hon medhåll av exempelvis Stevrin (1984) som menar att oavsett om det gäller att medvetet arbeta för att finna lösningar på problem eller att frammana förebilder eller föreställningar om en önskvärd situation, så styrs vårt tänkande i hög grad av subjektiva föreställningar om vad som är respektive hur det bör vara, av tidigare erfarenheter, intressen och värderingar. Föreställningarna förstärks ofta genom metaforer, som fungerar som "riktningsangivelser för problemlösningsarbetet" genom att tillhandahålla 'normativa bilder'" (ibid., s122).

Men finns det då inga risker med att tolka alla välfärdsinterventioner som utslag för underliggande intressen som antyder en medvetet dold agenda? Att agera eller intervenera får uppenbarligen konsekvenser bortom de uttalade intentionerna, men är då inte icke-agerandet ett lika kraftfullt och värdeladdat ställningstagande?

Jag menar att medan en kritisk granskning av grunderna för interventioner och de värderingar som bär fram dessa kan leda till ökad medvetenhet och större förståelse, så säger det dock mindre om konsekvenserna av att välja att agera eller att avstå. Att avstå från att agera eller intervenera kan således betraktas som ett lika värdeladdat och aktivt

⁶² Utifrån en syn på sociala system och problem som "mentala och social konstruktioner", menar exempelvis Stevrin (1984) att det finns tolkningar och lösningar som huvudsakligen kan härledas till två slags logik: utifrån första respektive andra ordningen. Första ordningens tolkningar (och problemlösningar) sker inom ramen för en given struktur och med givna regler som inte ifrågasätts. Detta präglas av att man har en bestämd bild av hur situationen ska uppfattas (ofta förstärkt av normativt laddade metaforer) och därmed begränsad möjlighet att se alternativa tolkningar. Andra ordningens tolkningar och lösningar förutsätter däremot ett logiskt "hopp", dvs. den situation som ska studeras lyfts in i en vidare eller annorlunda tolkningsram. Detta kan bl.a. leda till omtolkningar av grundpremissen, paradoxala lösningar, osv.

ställningstagande som att välja att agera. Eliasson (1995)⁶³ problematiserar detta dilemma, som hon inte bara betraktar som politiskt utan också som övergripande etiskt. Genom ett etiskt resonemang lyfter hon fram den känsliga balansen mellan det hon å ena sidan benämner respekten för den enskilda människan och hennes självbestämmanderätt, å den andra "det kollektiva och individuella ansvar vi människor har för varandra". Balansgången kännetecknas av en ständig rörelse mellan poler som ytterst kan sägas utmärkas dels av en utpräglad objektsyn (med ansvarsövertagande, förmyndarskap, expertvälde) och medföljande risk för övergrepp, dels en lika utpräglad subjektsyn (var och en sin lyckas smed) med risk för underlåtenhetssynder och syndabockstänkande. Det kan här te sig frestande att fly konflikten genom ett antingen/eller-tänkande underbyggt av exempelvis politisk ideologi. Men utmaningen, menar Eliasson, ligger inte bara i att ha ambitionen att kritiskt granska, utan också att undvika förenklade tolkningar och lösningar genom att betrakta detta som en angelägen och "evig konflikt - inneboende i själva det mänskliga samhället" (s59 ff.).

När det gäller de utsatta områdena har samhället gjort ett aktivt val - att ingripa. Här kan välfärds politikens vardag snarast sägas vara fylld av speciella insatser riktade mot olika grupper som bedöms vara (socialt) utsatta. Hur kan man då förstå det svenska samhällets val att ingripa i de utsatta bostadsområdena? Vad är det man vill åstadkomma och hur beskrivs det goda liv som eftersträvas i välfärdsstaten?

Yttre och inre välfärd

Stora olikheter i levnadsstandard och inflytande försvårar och för-giftar relationer och kommunikationer mellan människor och grupper... Utjämnade livsvillkor blir därför ett sätt att förändra människors relationer, att skapa ett bättre socialt klimat (Furniss & Tilton 1990, s26⁶⁴).

I den välfärds politiska retoriken finns det enligt Hansson (1990) en dominerande tendens att bedöma ett möjligt "gott" liv utifrån *yttre* välfärdsbetingelser. Med denna syn grundläggs en persons välfärd eller välstånd genom att exempelvis behov som boende, utbildning och sjuk-

⁶³ Eliasson använder här forskning i äldre vårdar som empirisk utgångspunkt för diskussioner om etiska dilemman inom forskningsområdet som sådant. (Jfr även Lundqvist 1998, s67 ff.).

⁶⁴ Citatet härstammar från R.H. Tawney (1960).

vård blir väl tillgodosedda. Förhoppningen med att tillgodose dessa behov är, menar Hansson, att goda yttre betingelser i förlängningen ska påverka det som kan kallas en *inre* välfärd, dvs. ett subjektivt upplevt tillstånd av välmående och tillfredsställelse (ibid., s7). Samtidigt illustrerar detta en av svagheterna i bedömningen av välfärden. Eftersom befintliga övergripande studier inte förmår beskriva eller överblicka de värden som grundlägger en inre välfärd, finns det all anledning att vara observant på vilka slutsatser som är möjliga att dra om medborgarnas sammanlagda välfärd. Vem är fattig och vem är rik?

En viktig aspekt med att anlägga ett fokus på yttre välfärdsbetingelser för att beskriva välfärdstillståndet, är att välfärden med en sådan utgångspunkt inte bara kan mätas och jämföras, utan också direkt påverkas av politiskt agerande. Viktiga indikatorer på välfärd kan därmed vara åtkomliga inte bara för analyser utan också som en grund för handling i form av enskilda interventioner eller åtgärdsprogram riktade mot utvalda så kallade "interventionsarenor" (som exempelvis utsatta bostadsområden).

Men även fastställandet av yttre välfärdsindikatorer har sina begränsningar. En angelägen sådan berör varför välfärdsforskningen har fokuserat studiet av ofärd i stället för välfärd, vilket kan leda till ett utpräglat bristtänkande. Inriktningen förklaras dock med att det saknas möjlighet att på vetenskaplig grund fastställa vad som är en ideal välfärd, men också att det anses förenat med vissa risker att slå fast en sådan idealbild:

Människor kan ha olika uppfattning om vad som utgör detta goda liv, medan man lättare kan enas om ... de onda, negativa förhållanden som uppenbarligen är i strid med detta... (SOU 2000:41, s12ff).

Att definiera vad välfärd är, visar sig således åter inte vara helt enkelt. I sökandet efter en hållbar definition har, i olika statliga rapporter genom åren, en rad kriterier diskuterats, allt ifrån FN-propåer på 1950 och 1960-talen med ambitioner att hitta jämförelsebara mått mellan olika länder, via underlaget för den första svenska Levnadsnivåundersökningen med inspiration från forskare som Richard Titmuss till senare diskussioner kring exempelvis Amartya Sens arbeten kring välfärd (SOU 2000:41, s11ff).

Att inte låsa fast en idealbild kan betraktas som ett klokt förhållningssätt i ett samhälle i ständig rörelse, samtidigt som det kan betraktas

som en brist att visioner om det goda samhället tenderar att bli otydliga. Möjligheterna finns i stället för olika politiska riktningar att profilera sinnebilder av det goda samhället. Det är en öppen fråga om de lyckas.

Genom att lägga tonvikten på yttre välfärdsbetingelser har dock såväl politiker som välfärdsforskare funnit en utgångspunkt för att konkretisera välfärdsbegreppet. För att få kunskap om medborgarnas levnadsförhållanden i landet har man således valt att utifrån utvalda mätbara kriterier göra komparativa analyser, bedöma vad som kan anses vara en rimlig välfärdsnivå och därmed kunna ta ställning till vad staten bör göra. I Sverige finns en rik och upparbetad tradition av att producera statliga publikationer som underlag för sådana ställningstaganden och politiska beslut⁶⁵. Med stöd av bland annat dessa rapporter finns ambitionen att klarlägga tillståndet bland befolkningen, ta temperaturen på välståndet och därmed kunna avgöra om fördelningen tycks rimlig. I detta betraktas det som ett viktigt inslag att identifiera så kallade svackor i välfärden, vilket nedan kommenteras utifrån en fattigdomsforskarens perspektiv:

Syftet med att avgränsa de fattiga är främst att undersöka om de som befinner sig längst ner i den ekonomiska hierarkin avviker på ett tydligt sätt från övriga befolkningen...

Syftet har därmed också en socialpolitisk aspekt, man vill veta om alla är med på "välfärdståget" eller om de sämst ställda halkar efter på ett oacceptabelt sätt vilket i sin tur skulle visa på behov av speciella åtgärder riktade mot de sämst ställda (Halleröd 2002, s20).

Undersökningarna har de senare åren visat att stora grupper inte är med på "välfärdståget", vilket bekräftas exempelvis av Kommittén för Välfärdsbokslut (se t.ex. SOU 2000:41). Trots att stora brister i fördelningen av välfärden har dokumenterats, varnar kommittén för risken att betrakta välfärd i alltför snäva termer och slår fast att välfärd bör betraktas som en mångdimensionell företeelse⁶⁶.

Sätten att definiera, avgränsa, analysera och mäta välfärd eller snarare brister i välfärden kan således te sig problematiska (jfr Elmér et al 2000). Svårigheter med att exempelvis tala om bristande välfärd i fattigdomstermer kan exempelvis illustreras med omöjligheten att utifrån objektiva

⁶⁵ Exempelvis Låginkomstutredningen (1970), Levnadsnivåundersökningarna (LNU, 1974, 1981, 1991), Undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden (ULF, en rad skrifter utgivna av Statistiska centralbyrån sedan 1975), över huvud taget rapporter och publikationer från en rad olika kommittéer som Kommittén Välfärdsbokslut, Storstadskommittén, etc.

⁶⁶ För de nio områden som berörs i levnadsnivåundersökning se exempelvis Elmér et al 2000, s13.

kriterier slå fast vad fattigdom är och vem som är fattig. En del i detta är den osäkerhet som kommer av att olika sätt att mäta ger olika kategorier av fattiga, vilket i sin tur i sin tur aktualiserar behovet av att olika typer av kategoriseringar behöver utsättas för kritisk granskning. Halleröd (2002) menar att ⁶⁷:

... valet av operationell definition inte är oväsentlig för vilka slutsatser som skall dras. Både fattigdomens orsaker, och dess effekter, ser olika ut beroende på hur vi väljer att mäta fenomenet i fråga. Ett problem är att inkomstfattigdom framstår som det mest problematiska måttet samtidigt som det representerar det helt dominerande sättet att mäta fattigdom (ibid., s21).

Hur man mäter fattigdom är inte minst intressant eftersom det just är inkomstmätningar som presenteras som analysinstrument när det gäller att beteckna vissa områden som utsatta, trots att dessa mätningar således kan betraktas som ett trubbigt och tveksamt instrument (jfr Elmér et al 2000, s16ff). Ett par exempel kan illustrera detta: Att inkomstansatsen inte tar hänsyn till eller visar på den fördelning av medel som råder *inom* familjen betraktas av Sen (2002) som en allvarlig brist som i flera fall kan dölja en djupare fattigdom (företrädesvis bland kvinnor) än vad som kan utläsas. En annan aspekt förs fram av Halleröd (2002), som menar att när fattigdom mäts via inkomst saknas viktiga uppgifter om alternativa inkomster eller tillgång till andra typer av resurser som "transfereringar i form av pengar, varor och tjänster mellan olika generationer" (ibid., s22). Dessa brister innebär att det således finns uppenbara kvaliteter, resurser och alternativ som inte mäts, vilket försvårar och försvagar analysen av den uppmätta fattigdomen.

⁶⁷ I USA används företrädesvis ett s.k. *absolut fattigdomsstreck*, vilket grundar sig på budgetberäkningar som kan jämföras över tid. I Storbritannien studeras *fattigdom som relativt fenomen*. Det handlar då inte primärt om inkomstnivå, utan snarare att genom surveyundersökningar om den allmänna livsstilen undersöka vem som är "uteslängd från den allmänna livsstil som råder i samhället". Den *konsensuella* metoden är, som ytterligare ett alternativ, en mätmetod som blir allt vanligare både i Europa, USA och 3:e världen (med föregångare som Townsend). Metoden innebär kortfattat att man först samlar in uppgifter om konsumtionspreferenser, därefter undersöks den faktiska konsumtionen och till sist studeras om utebliven konsumtion beror på fritt val eller brist på pengar. En fördel med denna metod är att det ges möjligheter till internationella jämförelser eftersom metoden tar hänsyn till samhälleliga och kulturella skillnader. Ett fjärde alternativ är den inofficiella s.k. *EU-metoden*, där de fattiga ses som "...dem som har en inkomst under en viss fraktion, vanligen 50 % av medianinkomsten (eller ibland medelinkomsten) i sitt land." Detta relativa fattigdomsbegrepp innebär i praktiken att fattigdom ej går att utrota, det är endast möjligt att fördela inkomsterna jämnare (Halleröd 2002, s16-19).

I alltför förenklade beskrivningar av fattigdom finns således påtagliga risker att cementera ett "patogent" eller problemfixerat tänkande och att bortse från möjligheter, styrkor och resurser enligt ett mer "salutogent" präglat tänkande. Det allvarligaste är att möjligheter till nyanserade tolkningar därmed riskerar att generaliseras bort. Hjort (2002) menar exempelvis att onyanserade bilder i förlängningen kan leda till att fattigdom kan komma att beskrivas som ett obegripligt tillstånd, såvida inte de fattiga själva kommer till tals och får ge en bild av sin egen situation. Brister i mätinstrumenten kan därmed få effekter på förståelsen för den som betecknas som fattig och vars mänskliga drag tenderar att försvinna i redovisningarnas anonymitet.

Samtidigt gäller det dock att inte heller underskatta effekterna av att vara utsatt för ett långvarigt och flerdimensionellt fattigdomstillstånd. Att behålla ett kritiskt granskande förhållningssätt och att inte dra för snabba slutsatser om ekonomiskt utsatta grupper (bristande) förmåga är således en utmaning för forskaren.

Reflektioner

Vad tillför då dessa perspektiv förståelsen av de utsatta bostadsområdenas situation?

Ett bidrag är att förklara varför just dessa områden blivit utvalda. Enligt yttre välfärdsriterier är bristerna i områdena påtagliga och skiljer sig på markerade sätt från omgivande områden. Det är lätt att i rapport efter rapport slå fast dessa skillnader i komparativa studier, vilket i sin tur påvisar uppenbara brister eller svackor i välfärden.

Ett annat bidrag är att vara observant på de värderingar och den människosyn som kommer till uttryck genom de insatser som beslutas. Tolkningsramen är inte given, hur ansvarstagande staten bör vara i förhållande till utsatta bostadsområden bygger på utpräglat värderingsladdade argument. Att agera och riskera förmynderi och stigmatisering eller att inte agera och riskera underlåtenhet - det förblir och kanske bör vara en ständigt värdeladdad och levande fråga. Hur situationen definieras och om det huvudsakligen är önskvärda framtidsscenarier eller överhängande hotbilder som är drivande, är även detta föremål för ständigt aktualiserade analyser som beroende på perspektiv kommer till olika slutsatser.

En utmaning för forskaren är att befinna sig mitt i ett samhälle som här beskrivits som impregnerat med värderingar och trots detta behålla en vilja att så mångsidigt som möjligt fortsätta att söka kunskap. Trots svårigheter förenade med att beskriva resurser och ideala framtidsvisioner inom välfärdsforskningen, får det betraktas som angeläget att vara fortsatt

observant på att forskningen inte gör halt för beskrivningar som endast är "... sprungna ur behovet att kartlägga sådant som är politiskt relevant, dvs. inom räckhåll för politiken" (SOU 2000:41, s18).

Det är dock inte bara forskaren som står inför utmaningar när det gäller interventioner i utsatta bostadsområden. Analysen av välfärdsstatliga interventioner och vägen från idéer och ambitioner till beslut om insatser för att öka välfärd är som hittills framgått inte okomplicerad. I fallet med politiska interventioner förutsätts implicit de offentliga organisationerna ha en förmåga att hantera problem och åstadkomma önskvärda förändringar. I Förort i fokus nämns en rad faktorer som dessutom antyder att det inte är ovanligt att starka ideologiska eller institutionella förutsättningar kan komma att styra utformningen av interventionen, snarare än det uttalade syftet.

Oavsett vilka brister som kan anses föreligga när det gäller beskrivning av komplexa sammanhang, genomförs en lång rad interventioner inom den offentliga sektorn. Flera av dessa kritiserar för att långt ifrån uppfylla de mål och intentioner som finns angivna i de politiskt beslutade riktlinjerna. Vad som således beslutas i en politisk sfär i anslutning till den välfärdsretorik som beskrivits ovan, kan när det når den avsedda målgruppen ha förvandlats till helt annat när oigenkännlighet.

Hur kan man då förstå vad som sker på vägen från att ett beslut tas om en lokal bostadssocial intervention till att denna genomförs för eller med medborgarna? I följande avsnitt söker jag svar på hur man kan betrakta dessa interventioner, eller snarare vilka de organisatoriska eller institutionella förutsättningarna är som ramar in genomförandet av dessa interventioner. I vilken mån kan den organisatoriska uppbyggnaden påverka själva genomförandet av interventioner?

Att genomföra interventioner

I det svenska välfärdssamhället har det som tidigare nämnts länge betraktats som en självklarhet att samhället tar ett betydande ansvar för den enskilde medborgarens välfärd. Detta innebär att medborgarna inte bara accepterar utan också förväntar sig att samhället dels ska bistå med service av olika slag, dels ska ingripa i situationer som kan bedömas som oacceptabla eller problematiska. Politiska diskussioner och teoretiska analyser av företeelser som exempelvis social (o)rättvisa leder dock inte bara till grundläggande diskussioner om huruvida staten bör ingripa och

hur detta ingripande kan rättfärdigas eller legitimeras, utan också till frågor som vad staten i så fall bör göra och hur detta ska gå till⁶⁸.

En av de viktigaste legitimerande grunderna för en tilltro till välfärdssamhället är, enligt bland andra Furniss & Tilton (1990), ett brett deltagande i den demokratiska processen. En utbredd politisk aktivitet liksom ett engagemang bland breda folklager förklaras därmed vara önskvärda. Synen på ett vitalt demokratiskt samhälle utgör således grunden för de offentliga organisationernas legitimitet att förvalta sina uppdrag, vilket förväntas ske med respekt och trovärdighet. Ett ökande så kallat "demokratiskt underskott" (dvs. att allt färre deltar i den demokratiska processen) kan således utifrån detta perspektiv utgöra ett indirekt hot mot samhällets handlingsutrymme⁶⁹. De utsatta bostadsområdena med sitt låga valdeltagande lyfts ofta fram som exempel på områden med demokratiskt underskott och får därmed underförstått stå som illustration för en av demokratins svagare länkar.

Ett brett demokratiskt deltagande med möjlighet till inflytande kan således betraktas som en av grundförutsättningarna för att samhällelig styrning ska uppfattas som legitim. En annan förutsättning är att själva mötet med samhällets organisationer och dess företrädare kan ingjuta förtroende (jfr Rothstein 2001).

Om politiska interventioner ska kunna betraktas som förankrade och legitima förutsätts således att medborgarna hyser ett fortlöpande starkt förtroende för samhället och de offentliga organisationernas förmåga att hantera problem och åstadkomma önskvärda förändringar⁷⁰. Samtidigt krävs också en tilltro till att situationen eller problematiken går att påverka och förändra i en för den enskilde (eller för samhället) positiv riktning och att interventionen kan bidra till denna förändring. I relationen mellan medborgaren och samhället är det i regel mötet med den lokala offentliga förvaltningens företrädare som "spelar ... en avgörande roll för inställningen till det politiska systemet". (Rothstein 1991, s82)⁷¹

⁶⁸ För en intresseväckande diskussion se exempelvis Rothstein (2002).

⁶⁹ Jämför diskussionen om demokratins "svarta hål", vilket kan syfta på att beslut tas i sammanhang som inte är åtkomliga för insyn eller inflytande (vilket innebär att man ej kan utkräva ansvar). Det kan också spegla en situation där det saknas överensstämmelse mellan "de politiska besluten och de praktiska handlingsmöjligheterna" (Mattsson 1996, s239). Tanken kan lätt leda till upplevelsen av en godtycklig, ogenomskinlig och i delar oåtkomlig organisation som värnar sina egna intressen. Jfr Montin (1998), Rothstein (2002).

⁷⁰ Se vidare en rik flora av diskussioner kring detta, t.ex. Rothstein (1991, 2002), Pierre & Rothstein (2003), Lundqvist (1998), Montin (1998), Jamrozik (2000), Westholm (1999), Hirdman (1993), Denvall & Salonen (2000).

⁷¹ Tillit och förtroende till samhället byggs enligt Kumlin och Rothstein (2003) på de konkreta kontakter och möten man har med förvaltnings-/myndigheter. Studier visar tendenser till att medborgarna hyser en mindre tillit till det "stora" politiska systemet och en större tillit till organisationsföreträdare på den lokalt nära genomförandenivån (som inom polis, sjukvård)

Det är således i detta konkreta möte som tillitsfrågan kan sättas på prov. Ett sådant möte beskrivs då forskare i Förort i fokus funnit att det för utfallet av en insats haft större betydelse vem som varit anställd som tjänsteman eller projektledare än mängden tilldelade pengar. Även om det givetvis kan diskuteras var gränsen går när det gäller mängden medel som krävs, så är påpekandet värt att notera och kan tolkas som en bekräftelse av Rothsteins uttalande. Med detta understryks att det inte bara är uppfattningen om det berättigade i interventionen eller själva innehållet som avgör hur interventionen tas emot, utan också i hög grad av på vilket sätt interventionen förankras och genomförs och av vem.

I Förort i fokus ges dock också rikliga exempel på en rad återkommande svårigheter som kan kopplas till de offentliga myndigheternas eller organisationernas förutsättningar för att på ett tillfredsställande sätt implementera eller genomföra lokala interventioner. Ett av de dilemman som diskuteras är den komplexa och mångdimensionella frågan om brukarnas eller målgruppernas medverkan, deltagande och inflytande (Förort i fokus, s142ff., 173ff.)⁷². Denna fråga lämnar jag dock därhän i detta sammanhang då den skulle kräva en egen avhandling. I stället närmar jag mig de offentliga organisationernas förutsättningar vid genomförandet av interventioner.

I Förort i fokus diskuteras hur oklarheter kring brett formulerade, ideologiskt laddade och föränderliga uppdrag kan komma att utmana en i flera avseenden trögföränderlig kommunal förvaltningskultur traditionellt präglad av tydliga hierarkier, utredningsrutiner och beslutsprocedurer. I denna omgivning förväntas tjänstemän under tidspress skapa innovativa och nyskapande projekt och verksamheter, samtidigt som den organisation de befinner sig i inte sällan tåmpas med krav på kärva ekonomiska prioriteringar. Det nya uppdraget eller interventionen kan då tolkas som en outtalad eller indirekt kritik gentemot den rådande verksamheten och samtidigt en uppmaning till en (kanske fullt berättigad) kritisk granskning av denna verksamhet. Tendensen att institutionella intressen kan få starkt inflytande på politiskt övergripande ambitioner och beslut kan mot denna bakgrund tolkas som fullt förståelig. Att insatser "bäddas in" i den kommunala vardagen och rentav kan vara svåra att

(Rothstein 2002, s280). Undantagna är dock personer som haft personliga erfarenheter av och kontakt med myndigheter som hanterar behovsprövande insatser med tillgång till repressiva ingrepp (jfr Halleröd 1993).

⁷² För intressant problematisering kring frågan se exempelvis Maria Jarl (2003). Jarl menar bland annat att brukarinflytande dels utmanar "medborgares lika rätt att delta i det politiska beslutsfattandet" (s27), dels den politiska jämlikheten, dvs. "att alla medborgares preferenser ska tillmätas samma vikt" (s28). Samtidigt skapar en inbjudan till medinflytande förväntningar på just inflytande och snabba resultat.

urskilja från en ordinarie verksamhet kan ses som möjliga konsekvenser av de förutsättningar som ges. Risken att inomorganisatoriska intressen på detta sätt kan sägas överskugga de ursprungliga intentionerna med interventionen får betraktas som överhängande och kan exempelvis ta sig uttryck i att granskande forskare får svårigheter att upptäcka och avgränsa och senare även bedöma resultat av de specifika interventionerna (Förort i fokus, s185ff.)⁷³.

De institutionella förutsättningarna kan således sägas vara av största betydelse för hur en intervention kan genomföras eller implementeras. Vägen från ett beslut om intervention till dess genomförande är inte oproblematiske. På vilket sätt kan man då förklara eller försöka få syn på de processer som är i rörelse? Vad kan vetenskapliga studier bidra med när det gäller att förstå vad som händer i övergången mellan de uttalade intentionerna med interventionerna och dess senare genomförande i en offentlig organisation?

En väg till ökad förståelse visade sig gå via statsvetenskapliga studier med fokus på tolkningar av politiskt beslutade interventioners väg från idé och beslut till genomförande. Här återfinns exempelvis Sannerstedt (1991⁷⁴), som identifierar och beskriver tre vanligt förekommande perspektiv på genomförande eller implementering (ibid., s15ff):

1. *Det traditionella perspektivet*. Utgångspunkten är att beslutsfattaren styr och att tillämparen följer beslut. Styrningens reliabilitet⁷⁵ ska vara hög. Beslutsfattarna vill se vissa åtgärder vidtagna. Förvaltningen ses som ett instrument för beslutsfattarna. *Viktiga beslut tas i toppen*.
2. *Street-level-bureaucracy*⁷⁶ eller *närbyråkratiperspektivet*: Decentraliserade närbyråkrater utformar enligt denna syn själva den offentliga politiken när det gäller innehållet, medan politiska

⁷³ Dessa avgränsningssvårigheter är dock en välkänd företeelse inte minst vid utvärdering av projekt. Se exempelvis Gerholm i hennes uppmärksammade avhandling Kulturprojekt och projektkultur (1985).

⁷⁴ Motsvarande text finns även i en lätt reviderad tredje upplaga daterad 2001.

⁷⁵ Att styrningens *reliabilitet* är hög innebär att genomföraren följer styrningen. Styrningen utgår ifrån att det finns två separata roller: *beslutsfattare och verkställare*. Relationen mellan dessa regleras via styrning och kontroll. Detta sker antingen via *direkt* styrning (dvs. beslutsfattaren talar om för verkställaren vad denna ska göra) eller *indirekt* styrning. Indirekt styrning kan antingen fokuseras på att beslutsfattaren a) beslutar om hur verkställandet ska organiseras, tilldelning av resurser, regler för procedurer hur arbetet ska göras, rekrytering av folk, eller b) att beslutsfattaren förklarar (icke bindande) hur beslutet bör tolkas eller genomföras (*informell styrning*)(ibid.).

⁷⁶ Efter Lipsky (1980). Jfr även en intressant studie av Katarina Thorén (2002) som beskriver utvecklingen av en "post-Lipsky" diskussion i USA i riktning mot en "policy politics model" som lutar sig mot Brodtkin (för litteratur se Thorén).

beslutsfattare påverkar förutsättningarna för verksamheten. "Politiken utformas ... enligt detta synsätt inte av lagstiftande församlingar utan när professionella tjänstemän möter servicekonsumenterna" (ibid., s16). *Viktiga beslut tas på organisationens lägsta nivå.*

3. *Nätverk av aktörer.* Implementering i samspel mellan olika aktörer, där förhandlingsprocesser med konfliktlösning och gemensamt problemlösande är viktiga inslag. Viss politisk möjlighet till styrning finns genom att fastlägga organisation, utse arbetsgrupper, etc. Emellanåt svårgripbara och föränderliga konstellationer av informella kontakter, som dock kan fungera väl vid implementering.

Sannerstedts förslag till indelning erbjuder olika utgångspunkter som leder i delvis skilda riktningar när det gäller att tolka vad som händer i genomförandeprocessen. Många av de svårigheter som beskrivits i Förort i fokus kan sägas tangera alla tre perspektiven och kan därmed illustrera hur sammanvävt perspektiven kan uppträda i en konkret kontext. Diskussionen kring svårigheter i genomförande eller implementation utgår dock ofta från det Sannerstedt benämner som det traditionella perspektivet. Det är också det traditionella perspektivet som jag i det följande kommer att studera närmare. På vilket sätt kan således ett i Sannerstedts mening traditionellt perspektiv erbjuda en tolkningsram som tydliggör vad som händer i processen mellan ett politiskt beslut och genomförande av en intervention på lokalplanet?

En illustration av en genomförandeprocess inom en traditionell organisatorisk ram bjuds exempelvis av Jamrozik & Nocella (2000, s48 ff.). Författarna visar genom en idealtyps-beskrivning⁷⁷ hur de uppfattar att ett beslut omvandlas och vandrar mellan olika nivåer; en politiskt/social, en administrativ och en operativ nivå. Aktörerna på de olika nivåerna har inte bara olika uppgifter att lösa, utan varje nivå präglas dessutom av skilda teoretiska och värdemässiga positioner, tolkningar och intressen.

Enligt Jamrozik & Nocella uppkommer således beslut om interventioner då sociala problem uppmärksammas (identifieras) och definieras på en *politisk nivå* genom att den aktuella problematiken utmanar domineranta värden i samhället eller åstadkommer negativa effekter. Problemet

⁷⁷ En *idealtyp* är en teoretisk analytisk konstruktion som lyfter fram viktiga och typiska drag hos en företeelse och renodlar dem. Med en idealtyp strävar man alltså inte efter att återge verkligheten så exakt som möjligt, utan bortser från drag som anses mindre viktiga. Begreppet associeras främst till Max Weber (Brante & Fasth, 1982).

definieras inom ramen för den politiska arenan och inom rådande värderingar. På denna nivå finns i regel även ett utbyte mellan allmänhet och politiker. Politikernas metod för att hantera problemet kan vara att fatta beslut av strukturell art, t.ex. om ändringar i lagstiftning och/eller fördelning av resurser. För verkställighet delegeras uppgiften i regel vidare till nästa nivå, den *administrativa nivån*, också benämnd "the transmission belt". Problemet tolkas och omvandlas här från ett politiskt till ett tekniskt problem, vilket enligt författarna bland annat innebär en depolitisering eller avpolitisering. Detta sker då uppgiften med hjälp av budget, regler och organisatoriska ordningar görs hanterbar och därmed tillgänglig för bearbetning av experter, administrativ personal, forskare, utvärderare, osv.⁷⁸. Den tredje nivån i Jamrozik & Nocellas modell är den *operativa nivån* som befolkas av det forskarna benämner som problemorienterade "helping professions". Här tolkas och översätts uppgiften visserligen i förhållande till föregående nivåers policy, lagar och administrativa regler, men främst i förhållande till de personer eller den situation som avses⁷⁹. "At this level the direct face-to-face interaction takes place" (ibid., s49). Vi har då hamnat på den nivå där de lokala bostadssociala interventionerna i de utsatta bostadsområdena genomförs och studeras, med lokala projektledare och samordnare i rollen som "helping professions".

Låt oss återvända till ett av de exempel som ägnades en del utrymme i Förort i fokus (s156ff.). Exemplet beskriver hur en kommun snabbt agerar utifrån möjligheten att söka statliga medel för lokalt utvecklingsarbete. Efter en alltmer komplex och över tid utdragen ansökningsprocess fick kommunen till slut besked om att en mindre summa pengar beviljats. Projektplanerna kom under väntetiden dock att stanna kvar på en central administrativ nivå, där de senare även reviderades. Först efter att en ansevärd tid passerat processades uppgiften ner i systemet, då kopplat till krav på snabba resultat. Osäkerheten kring förutsättningarna ledde i detta fall till att projektet (som skulle ha ett uttalat underifrånperspektiv) planerades centralt och att målgruppen blev inblandad sist av alla när all planering låg klar. Den utsatta tidsplanen som ingick i förutsättningarna uteslöt paradoxalt nog möjligheten att genomföra ett av de grundläggande målen: att verksamheten skulle grundas underifrån.

Med stöd av Jamrozicks och Nocellas beskrivning kan exemplet på ett konkret sätt sägas illustrera hur processen för att genomföra en

⁷⁸ Vanligt är exempelvis att man tillsätter en utredning, fördelar pengar till forskning (långsam väg), skapar publicitet genom att se till att alla känner till fallet eller tillgriper en direkt intervention.

⁷⁹ Jfr Lundquist (1998).

beslutad intervention kan komma att påverkas av faktorer på varje nivå. I det aktuella fallet blir genomförandet fördröjt och "fastnar" på olika nivåer i organisationen på ett sätt som direkt får effekter på nästkommande nivå och (inte minst) på förutsättningarna för det konkreta genomförandet och för målgruppen. Samtidigt kan exemplet visa på hur vanskligt det kan vara att dra trovärdiga slutsatser kring effekten av en intervention om man inte även tar hänsyn till förutsättningarna för genomförandet. Enligt vilka kriterier skulle man kunna bedöma om denna intervention är att betrakta som lyckad eller misslyckad? Vilka faktorer bidrar till respektive hindrar interventionen från att nå det initialt formulerade målet? Hur ska man bedöma värdet av interventionen? Dessa faktorer bidrar troligtvis till att man i forskningsrapporter som direkt speglar lokala interventioner oftare kan finna beskrivningar av interventionens process än av de faktiska resultat som insatsen nått fram till. Risken är dock påtaglig att fokus endast kommer att ligga på inomorganisatoriska processer i stället för på målgruppens uppfattning om utfallet. I just det berörda fallet var mycket riktigt såväl tid som resurser i princip slut när insatsen nådde målgruppen.

Avpolitisering

Jamrozik och Nocella bedömer risken som stor att det som på en politisk nivå uppfattas som ett samhällsproblem som legitimerar behovet av en intervention, successivt "avpolitiserar" på väg genom systemet. Därmed, menar forskarna, legitimeras rådande maktstrukturer, inte minst då systemet kan inkorporera problemlösningar i det befintliga systemet och därmed oskadliggöra aktiviteter med en potentiell sprängkraft. Alternativet vore, enligt författarna, politisk aktion. Resonemanget kan jämföras med Arnstbergs tes då han, inspirerad av Bourdieus kategorier kring fattigdom, menar att den fattigdom som betraktas som mest hotfull är kulturell och politisk fattigdom. Med den förra avses brister avseende exempelvis språk, kompetens och kunskaper, medan den senare syftar på makt, kontakter och möjligheter att göra sin röst hörd (Förort i fokus, s162).

En personifiering likt den som beskrivs ovan förstärks av att ett problem anses behöva en "bärare" för att kunna hanteras eller lösas.⁸⁰

⁸⁰ Resonemanget påminner om C. Wright Mills (1985) välkända distinktioner mellan *allmänna problem* och *personliga bekymmer*. Enligt honom finns allmänna problem (trots att de kan ta sig högst personliga uttryck) på en samhällelig strukturell nivå och kan inte lösas som

En förvandling från ett allmänt problem till ett personligt bekymmer gör problemet hanterbart på en lokal nivå. Detta riskerar dock att medföra att även orsakerna till problemet omtolkats från strukturella till personliga eller gruppbaseade. Tendensen att blunda för orsakssammanhang i ett större helhetsperspektiv och i stället fokusera lokala detaljlösningar liknas i Förort i fokus vid risken till feldiagnosticering, eller som att ordinera en "Albylordination i stället för operation"⁸¹ (ibid., s169). Det ligger nära till hands att effekten blir att fokus läggs på symptom.

Resonemanget kan också fungera som en tydliggörande referensram när det gäller en diskussion om hur arbetslöshetsfrågor kan komma att hanteras i utsatta bostadsområden. I Förort i fokus diskuteras frågan bland annat utifrån kritik som riktats mot hur arbetslöshet i hög grad kommit att identifieras med den enskilde arbetslöses oförmågor och brist på kompetens (ibid., s169ff). Risken med att enbart koncentrera insatser på den enskildes (brist på) resurser kan betraktas som ett sätt att avleda uppmärksamheten från en i grunden strukturell och politiskt laddad arbetslöshetsproblematik. I ett sådant fall fokuseras insatserna inte bara på att åtgärda den arbetslöse (symptombäraren) utan riskerar dessutom att isoleras till ett avskilt utsatt bostadsområde⁸².

I exemplen ovan läggs mycket tid och kraft på att beskriva interventionens väg genom organisationen enligt en traditionell modell. Enligt denna har interventionen, när den väl nått målgruppen, ofta förvandlats till en tumme. Varje nivå har så att säga fått sitt. När närbyråkraterna på den lokala nivån kommer in i bilden har förutsättningarna för att genomföra den ursprungligt skissade interventionen redan påverkats kraftigt. Enligt resonemanget ovan är det således viktigt att inte bara studera de explicit formulerade målen, utan också interventionens väg genom systemet.

Jag menar att det tydliga glapp som ofta återfinns mellan intentionerna på den översta politiska nivån i förhållande till interventionernas vardagsresultat förutsätter en analys av organisationen om man eftersträvar en någorlunda rättvisande analys av resultatet i förhållande till de övergripande målen. Utan denna analys missar man vad som sker mellan

enskildes privata problem. Personliga bekymmer däremot tillhör den närmaste privata sfären (Eliasson 1995, s169). Jfr Meeuwisse & Swärd (red)(2002).

⁸¹ Citat Alsmark et al 1998.

⁸² Risken för att problem och dess förklaringar förläggs till enskilda personer eller lätt avgränsade grupper kan dessutom förstärkas av ett allt mer individualiserat samhälle. "...Deep-seated and increasing inequalities, for example of class, ethnicity, gender, sexual orientation, disability and place of abode, are unaddressed and rendered invisible in the continuing discourse of individualism and its closely associated victim-blaming..." (Colley & Hodkinson 2001, s354).

beslut och genomförande, dvs. själva organisationens roll som "transportsträcka" och som möjliggörande eller hindrande.

Politisk förvaltning?

Genom att tolka en implementeringsprocess med hjälp av en traditionell modell ges möjlighet att inte minst bli observant på inomorganisatoriska faktorer som påverkar genomförandet. Detta perspektiv är självfallet bara en av flera möjliga infallsvinklar, men redan denna infallsvinkel kan aktualisera frågan om det över huvud taget kan vara möjligt att lyckas med interventioner. Förutom resonemangen tidigare i texten finns det dock ytterligare några aspekter som gör det värdefullt att studera de inomorganisatoriska aktiviteterna.

Flera forskare anser att politik och offentlig organisation, trots skilda funktioner, är så tätt sammanfogade att det inte är intressant att studera den ena utan den andra. Rothstein och Sannerstedt menar således att politik och förvaltning inte kan skiljas åt utan är olika sidor av samma sak (Rothstein 1991/2002, Sannerstedt 1991/2002). Tjänstemän värjer sig emellertid mot att bli betraktade som politiska aktörer, hävdar Rothstein, utan föredrar i regel att se sig själv som neutralt agerande experter. Man kan dock inte bortse från att tjänstemännen arbetar i en zon som kan betraktas som politiskt laddad, oavsett om uppgiften kombineras med ett professionellt utövande. Detta närmar sig synen på tjänstemännen som det Sannerstedt benämner närbyråkrater, där varje tjänsteman kommer att representera det politiska och offentliga systemet inom ramen för ett tämligen vidlyftigt handlingsutrymme (Sannerstedt 1991, s. 31 ff.)⁸³. Enligt denna syn blir politiken levande i mötet mellan politikens operatörer, dvs. tjänstemännen och de anställda i förvaltningar och på myndigheter, och medborgarna och det är i detta möte som tilliten till systemet avgörs. Ett konkret exempel som stödjer detta resonemang presenteras i Förort i fokus, då projektledare och samordnare benämns ha haft avgörande betydelse för interventioners utfall i flera av de stora satsningarna i utsatta bostadsområden (ibid., s153ff). Likaså beskrivs tjänstemännens och politikernas intresse och engagemang för interventionerna ha haft en stor betydelse för hur insatserna uppfattas och värderas. Att varje aktör står inför ett personligt ansvarstagande (även

⁸³ En annan infallsvinkel bjuds av Lundqvist (1998) och den funktion som Lundqvist menar att alla ämbetsmän har som "demokratins väktare". Enligt Lundqvist har tjänstemännen (eller ämbetsmännen) en central position både när det exempelvis gäller möjligheter och ansvar för att agera demokratiskt och att reagera på uppdykande problem och orättvisor.

kring det som synes vara "neutrala" arbetsuppgifter) kan därmed sägas vara en bärande tes⁸⁴.

Reflektioner

Det finns många alternativa vägar att studera implementation av interventioner. Att välja ett perspektiv framför andra, som här det traditionella, innebär samtidigt att välja bort många likvärdiga alternativ som erbjuder andra infallsvinklar. Tydligt är att sätten att analysera kan ses som komplementära genom att de belyser olika aspekter av genomförandeprocessen och endast bitvis överlappar varandra. Sannerstedts parallella perspektiv kan ses om som en inspiration och utmaning att fortsätta söka alternativa infallsvinklar för att beskriva och förstå implementationens olika vägar och uttrycksformer.

Bara genom denna begränsade genomgång öppnar sig således en rad nya möjligheter till fördjupning. Sannerstedt lyfte för drygt 10 år sedan fram studiet av de lokala offentliga aktörerna eller närbyråkraterna som en möjlig och angelägen utgångspunkt för implementeringsstudier, vilket idag har fått ytterligare aktualitet inte minst mot bakgrund av en breddad tjänstemannaroll med förväntan på att kunna hantera ett ökande ansvar för lokal förankring och utbyte med medborgarna eller brukarna. Ett annat perspektiv som kommit att få allt större aktualitet är förekomsten och betydelsen av de nätverk som snabbt har utvecklats under de senaste åren och bland annat tagit sig uttryck i uppbyggandet av partnerskap.

En infallsvinkel som de senare åren rönt ett snabbt växande intresse är brukarnas inflytande och påverkan. Allt fler forskare kan ses problematisera denna medverkan, samtidigt som brukarna kan sägas inneha en nyckelposition när det gäller implementering. Från ett åtminstone i retoriken tämligen oproblematiserat bejakande av det som benämnts "underifrånperspektiv", diskuteras inte minst inom forskningen konsekvenser och utfall. Frågorna är kontroversiella även om de inte är nya, utan snarare väl kända inom exempelvis demokratiforskning. Begreppsbyggnaden utvecklas ständigt, vilket inte minst blev tydligt i studiet av forskningen i Förort i fokus.

Om utgångspunkten för en studie av interventioner eller implementeringar således vore att undersöka målgruppens uppfattning om interventionen eller dess resultat (eller brist på resultat), skulle samma intervention som tidigare studerats med hjälp av den traditionella

⁸⁴ Jfr Baumans studie av Auschwitz och bland annat slutsatsen att en rationalitet som befrias från personliga moraliska överväganden kan få förödande konsekvenser (Bauman 1998).

modellen ovan komma att bedömas utifrån helt andra kriterier. Likaså om interventionen skulle betraktas i en global, internationell eller regional kontext, eller utgå från frågeställningar speglade ett rättviseperspektiv, ett genusperspektiv, ett demokratiperspektiv, ett barnperspektiv, etc. Dessutom kan interventionen exempelvis definieras utifrån vilka problem den löser eller åsamkar, eller i förhållande till vilka intentioner som ursprungligen fanns. Andra angelägna infallsvinklar gäller hypoteser om konsekvenserna av vad som hade skett om interventionen inte genomförts, eller i förhållande till om något annat hade gjorts.

Varje utgångspunkt leder till olika uppsättningar av frågor och svar, kvar står en grundläggande utmaning till forskarsamhället att fortsätta utveckla tolkningsramar för att klarlägga och fördjupa förståelsen.

Kapitel 4 Slutdiskussion

Fängslade bilder, fängslade verklighet

Det fascinerande och begränsande, det dubbeltydiga och motsägelsefulla med företeelser som utsatta bostadsområden och de interventioner som genomförs där, fångade mig åter då jag en tid efter slutförandet av kunskapsöversikten *Förort i fokus* återvände för att i arbetet med kappan fördjupa ämnet utifrån nya infallsvinklar. I sökandet efter möjliga klarläggande tolkningsramar valde jag att utgå från skiftande teorier som stöd för att problematisera och nyansera synen på några av de frågor som väckts under arbetet med kunskapsöversikten. Detta kom att bidra till en uppmärksamhet på nya tankeväckande perspektiv. Fokus har därmed successivt kommit att förflyttas bortom kunskapsöversikten till resone-mang på ett mer generellt och allmängiltigt plan.

I detta avslutande kapitel anknyter jag till några av de tankegångar som presenterats i kappans tidigare kapitel och använder detta som utgångspunkt för några fritt formulerade personliga reflektioner.

Kunskapsöversikt - en dold resurs?

Ett av de första teman jag har lyft fram i arbetet med kappan berör själva formen för *Förort i fokus*, företeelsen kunskapsöversikter. Jag blev tidigt varse något som jag uppfattade som en paradox, mellan å ena sidan ett kravfyllt arbete med att författa en kunskapsöversikt och å andra sidan ett nästan osynliggjort arbete med ett tvivelaktigt (merit)värde i forskarkretsar. Genom att betrakta kunskapsöversikten som en nödvändig färdsträcka på väg till det "riktiga" forskningsarbetet, riskerar man att hamna i en situation där det blir svårt att finna de ämnesöverskridande och samtidigt perspektivmedvetna författare som efterfrågas. En allmän reflektion är om det inte är dags att uppvärdera kunskapsöversikten som ett värdefullt stöd i ett samhälle som tenderar att dränkas i ett allt mer intensivt informationsflöde.

En fängslande verklighet

Efter dessa inledande reflektioner kring kunskapsöversikter närmade jag mig åter det levande, mångfacetterade och komplexa fält som utgörs av utsatta bostadsområden och forskningen kring dessa. Otvivelaktigt är det så att välfärds-kriterier med obönhörlig tydlighet pekar på att dessa områden balanserar på gränsen till välfärd. Det är svårt att undvika att i rapport efter rapport fångas av redovisningar av uppenbara brister eller svackor i välfärden. Med yttre välfärds-mått mätt kan således de områden som benämns utsatta bostadsområden beskrivas som ett välfärdens gränsland.

Men hur kan man då beskriva den ultimata utmaningen som interventioner i dessa områden möter? Vilka insatser ska prioriteras och (framför allt) vad är det som ska åtgärdas? Är det de segregationsskapande processerna? Arbetslösheten? Förekomsten av geografiskt avgränsade utsatta bostadsområden? Eller är det kanske rentav den enskilde socioekonomiskt utsatte invånaren, med otidsenlig eller bristande kompetens?

Ett svar som slås fast i såväl Förort i fokus som i kappan är att situationen är komplex, utmaningen finns samtidigt på flera plan. Svaret är knappast ovanligt i samhällsvetenskapliga sammanhang som ofta pekar på en "multipel kausalitet", dvs. att det finns en stor mängd samverkande faktorer som medverkar till utsatthet. Orsakssammanhangen är komplexa och svåra att separera från det etablerade samhället i övrigt. De är dessutom utvecklade över lång tid och låter sig inte fångas eller beskrivas i förenklade modeller eller åtgärdas av enskilda isolerade insatser. Detta illustreras i kappan med historiska tillbakablickar av fattiga bostadsområdets tillkomst och utbredning, som visar på mönster som obönhörlig tycks upprepas. Kontinuiteten är slående.

Inte minst processer som skapar och upprätthåller ett utanförskap tycks ha en tendens att nå bortom de betingelser som kan påverkas av ett fokus på yttre välfärd. När det gäller interventioner i utsatta bostadsområden är detta problematiskt med tanke på uppdraget. De orsakssammanhang som enligt uppdraget ska påverkas låter sig inte entydigt klarläggas, utan är flerbottnade och dessutom "impregnerade" med värderingar som utgår från en grundläggande syn på människan och samhället.

För att kunna utföra ett uppdrag krävs emellertid en möjlighet att förstå uppdraget, för att efter hand kunna identifiera problem och hinder, men också kartlägga möjligheter och resurser. En av utmaningarna för de bostadssociala interventionerna i Förort i fokus är att befrämja integration. Problemet kan alltså tolkas som dess motsats, som utanför-

skap eller segregation. Eftersom insatsen riktas mot det utvalda bostadsområdet är en underförstådd tolkning att dess invånare inte är integrerade i det omgivande etablerade samhället. Eller för att göra situationen tydligare; flera av invånarna beskrivs som instängda i bostadsområdet med få kontakter utanför och samtidigt utestängda då det inte tycks finnas intresse att släppa in dem i det omgivande samhället.

Vad innebär då detta? Hur ska orsakerna till utanförskap eller segregation beskrivas och påverkas? Svaren är mångfaldiga. I ett av svaren beskrivs mångåriga marginaliseringsprocesser på strukturell nivå som grundläggande orsak. Denna tolkning medför genast problem för områdesbaserade interventioner, eftersom övergripande strukturella processer svårigen låter sig påverkas av lokala insatser. I detta avseende kan således interventioner vara felriktade om man vill nå önskade effekter. En annan tolkning är emellertid att även om de grundläggande orsakerna återfinns på strukturell nivå så går det att identifiera utanförskapande processer på alla nivåer, från det strukturella och ner till mötet med den enskilde. Med denna tolkning blir det möjligt att agera lokalt, även om det innebär en begränsad möjlighet till påverkan av övergripande orsaker.

Men vad kan då lokala bostadssociala projekt tillföra när det finns en uttalad målsättning som anger att interventioner inriktade på bostadsområdesnivå ska ha ambitionen att påverka orsaker till utanförskap och segregation? En praktisk lösning är att man bearbetar, bryter ner och översätter den ursprungliga målsättningen så att den blir möjlig att hantera, med påföljande risk att man endast fokuserar på det som uppfattas som genomförbart i ett snävt lokalt perspektiv. Om man således riktar blickarna mot vad som implementeras är det påfallande ofta brukarna som stötts och rustas, som ska göras redo att inlemmas eller integreras i det etablerade samhället. Att arbeta med att höja den enskildes kompetens är inte oviktigt, kanske kan man rentav benämna detta som att mildra effekter av ett utanförskap, ett slags harm-reduction, eller bedriva "case-work" på områdesnivå. En alternativ tolkning är att den enskildes förutsättningar för en potentiell kommande integration i det etablerade samhället faktiskt kan förbättras. Men om inget samtidigt görs åt den andra halvan, de utestängande strukturerna, så lär inte lokala interventioner ensamt kunna göra en skillnad för att påverka orsaker eller mekanismer, stundtals kanske inte ens mildra symptomen.

Därmed betonas det relationella perspektivet. Den som befinner sig i en utsatt position gör det alltid i förhållande till något eller någon. I kappan skriver jag att om man studerar det utsatta området utan att studera det omgivande etablerade samhället eller de förutsättningar som finns när det gäller att åstadkomma utveckling och förändring, är det

som att bedöma en relation genom att endast studera den ena parten. Att det är enklare att använda sig av ensidiga analyser hjälper inte, eftersom verkligheten samtidigt förblir komplex och flerbottnad. Det innebär att om man uteslutande fokuserar den utsatte utan att försöka analysera sammanhanget inklusive andra aktörer, så riskerar man samtidigt att utesluta möjligheten att få en helhetsbild. Därmed går man miste om tillfället att bejaka den utvecklingspotential som kan ligga i själva mötet mellan olika parter.

Tydligt är således att utan att betrakta bostadsområdet som en del av samhället och de samhälleliga strukturerna, så blir analyser och ansatser till förklaringar av situationen haltande. Att ensidigt förlägga insatser och förklaringar till det enskilda bostadsområdet kan visserligen innebära en bekväm lösning eftersom eventuella problem kan härledas och förklaras utifrån områdets egen dynamik eller oförmåga att hantera problem. Men att lösningar fokuseras till den enskilde eller till ett enskilt bostadsområde kan lätt medföra att orsaken till problemet placeras hos den enskilde. Därmed behöver få uppoffringar göras av omgivande samhälle, dvs. lösningen är endast en angelägenhet för det geografiskt avgränsade området utan att göra anspråk på ett vidare engagemang.

Om man däremot i stället placerar det utsatta området som en tydlig del av ett större sammanhang (regionalt, nationellt, internationellt) och betraktar det som en gemensam angelägenhet, så blir det i en intervention med integrationsambitioner lika angeläget att parallellt studera de etablerades beteende och "innanförskap". Antag att målsättningen integration har ett reellt stöd och antag vidare att det vore en prioriterad fråga att kartlägga och analysera subtila eller medvetna och konsekventa utstötningsmekanismer för att identifiera möjliga hinder för integration. Vad skulle detta kunna innebära? En kritisk granskning av beteenden och traditioner som fungerar utestängande skulle kunna leda till en ökad uppmärksamhet på och ett intresse för att utveckla konkreta strategier för att underlätta en reell integration. En möjlig följd vore nödvändigheten av en öppen dialog om vilka värden som kan betraktas som grundläggande, en annan att behovet av en förnyad diskussion kring yttre välfärdsbetingelser och kriterier för fördelning skulle aktualiseras. Detta skulle emellertid innebära en helt annan utmaning för de etablerade grupperna i samhället än att med uttalade ambitioner om integration endast ägna sig åt "de utsatta".

Fängslade bilder

Den påtagliga styrka som finns i bilder och föreställningar är ett tema som jag återkommit till både i Förort i fokus och i kappan. Bilder som uppmanar och utmanar och som påverkar tolkningar och associationer kan fungera såväl frigörande som inlåsand.

Det finns uppenbara risker med att slå sig till ro med att endast betrakta det utsatta bostadsområdet utifrån, eftersom det ofta tycks förknippat med tendenser att antingen demonisera eller idyllisera. Föreställningen om ett bostadsområde som ett no-choice-område som det gäller att lämna snabbast möjligt, gör det exempelvis svårt att förstå den som stannar kvar. Att reducera människors drivkrafter till en fråga om ekonomiska överväganden eller att utgå från att de alternativ som står till buds innebär en förbättrad såväl yttre som inre levnadsstandard, är att förenkla situationen. Likaså om man (kanske i all välmening) utifrån socioekonomiska termer betraktar invånarna i ett område som offer. Genom att enbart placera någon (den enskilde) eller något (det utsatta bostadsområdet) i en hjälpposition, riskerar man att bortse från eller underskatta krafter, resurser och värden som mäts med andra måttstockar än yttre välfärds-kriterier. Kanske är det just här som den potentiella möjligheten till utveckling är som störst.

Om man ska jämföra målen i de tämligen vidlyftiga målsättningar som formulerats för dagens områdesbaserade interventioner med själva resultatet av genomförandet, så kommer interventionerna troligtvis som mycket annat inom implementeringsforskningen att beskrivas som misslyckade. Men om man tar till sig den forskning som beskriver den törnbeströdda väg en intervention kan komma att vandra genom en organisation, så kan det snarast betraktas som en bragd att det genomförs några projekt över huvud taget. Efter att ha studerat implementeringsteori kan man säga att interventioner som överlever hela vägen genom systemet kan sägas ha hög hållbarhet och hög intern legitimitet, trots att det finns ett tydligt glapp mellan intentionerna på den översta politiska nivån och interventionernas vardagsresultat. För att kunna göra en någorlunda rättvisande analys av resultatet i förhållande till de övergripande målen menar jag att det förutsätts att en analys av det organisatoriska och ofta sammansatta sammanhanget ingår. Utan denna analys missar man vad som sker mellan beslut och genomförande, dvs. själva organisationens roll som möjliggörande eller hindrande.

Detta säger däremot ingenting om den enskilda interventionens eller projekts förankring eller värde för de inblandade. För att bedöma detta krävs andra utgångspunkter där brukaren eller medborgaren kommer till tals.

Avslutningsvis

Vad finns det då för utmaningar för kommande forskningsinsatser? Här finns många fördjupningsmöjligheter, varav jag endast nämner några få. Ett av de teman jag diskuterar i Förort i fokus är det avstånd som tycks finnas mellan forskare som främst utgår från ett strukturellt perspektiv och de som studerar de områdesbaserade och vardagsnära interventionerna. Att utveckla en tvärvetenskaplig ansats med ambitioner att inkludera såväl det strukturella som det lokala perspektivet känns angeläget för att fördjupa kommande analyser och vidga tolkningsramarna.

Vidare kan jag betrakta det som värdefullt att närmare studera relationen mellan det utsatta bostadsområdet och det etablerade samhället, där den relationella teoribildningen kan utgöra en möjlig utgångspunkt som tolkningsram. Samtidigt är det viktigt att ge fortsatt stöd åt forskningsinsatser som fördjupar och nyanserar brukarnas perspektiv bland annat när det gäller medverkan och inflytande. Med tanke på de erfarenheter som görs i samband med statligt och kommunalt finansierade bostadssociala interventioner finns här ett aktuellt och växande empiriskt underlag. Sist men inte minst vill jag lyfta behovet av forskning kring projektmakarnas roll, kunskap och kompetens, då flera av dem utifrån en position som eldsjälar tycks ha ett betydande inflytande över och betydelse för arbetet med interventioner i utsatta bostadsområden.

Källförteckning

- Aamén, Lennart (1964), *Stadsbebyggelse och domänstruktur. Svensk stadsutveckling i relation till ägoförhållanden och administrativa gränser*. Avh. 46, Lund.
- 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*. Velfärds- och Folkhälsoenheten, Stadskontoret, Malmö.
- Andersen, Heine & Lars Bo Kaspersen (red)(1999), *Klassisk och modern samhällsteori*. Studentlitteratur, Lund.
- 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 (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
- Andersson, Roger (2002), "Rörligheten i Fittja. En analys av migration, segregation och storstadspolitik", i Ramberg & Pripp (red) *Fittja, världen och vardagen*. Mångkulturellt centrum, Tumba.
- Arnstberg, Karl-Olof (2000), *Miljonprogrammet*. Carlssons förlag, Stockholm.
- Bauman, Zygmunt (1998), *Auswitsch och det moderna samhället*. Daidalos förlag, Göteborg.
- Becker, Howard S (1998), *Tricks of the Trade: How to think about your research while you're doing it*. University of Chicago, USA.
- Bengtsson, Bo (2001), "Bostaden som social rättighet", i Lindbom (red). *Den nya bostadspolitiken*. Borea, Umeå.
- Bernler, Gunnar (1999), "Om strukturering", i Bernler (red); Cajvert, Johnsson & Lindgren. *Psykosocialt arbete, idéer och metoder*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Blomberg, Staffan & Jan Petersson (2000), "Socialpolitik och socialt arbete", i Meeuwisse, Sunesson & Swärd (red) *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Boethius, Siv Boalt & Gunnar Berggren (2001), "En kunskapsöversikt om barn- och ungdomsforskning", i Tydén, Lönn & Ryd (red) *Att vaska guld i floden av forskningsresultat. Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys*. Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.

- Brante, Thomas (2001), *Inbjudan till institutionsövergripande seminarier vid samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet*. Sociologiska institutionen. Stencil.
- Brante, Thomas & Eva Fasth (1982), *Termer i sociologi. Innebörd och sammanhang*. Libers förlag.
- Colley, Helen & Phil Hodgkinson (2001), "Problems with Bridging the Gap: the reversal of structure and agency in addressing social exclusion", i *Critical Social Policy (A journal of Theory and Practice in Social Welfare)*. Sage Publications. Volume 21, Issue 68, 2001.
- Denvall, Verner (1998), "Begrepp i vardagen", i Denvall & Jacobson (red). *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts förlag, Stockholm.
- Denvall, Verner (1997), "Det förflutnas modernitet", i Denvall, Henning, Lieberg, Salonen & Öresjö. *Välfärdens operatörer*. Borea, Umeå.
- Denvall, Verner & Shari Granlöf (2001), Projekt *Nutida utvärderande av sociala program*. Lunds universitet, Socialhögskolan. Forskningsmedel från FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm). Dnr. 2001-2464. www.fas.forskning.se
- Denvall, Verner & Tapio Salonen (2000), *Att bryta vanas makt. Framtidsverkstäder och det nya Sverige*. Studentlitteratur, Lund.
- Elias, Norbert & John L. Scotson (1999), *Etablerade och outsiders*. Arkiv förlag, Lund.
- Eliasson, Rosmari (1995), *Forskningsetik och perspektivval*. Studentlitteratur, Lund.
- Elmér, Åke; Staffan Blomberg, Lars Harrysson & Jan Petersson (2000), *Svensk socialpolitik*. Studentlitteratur. Lund.
- Erjnaes, Morten & Sören Kristiansen (2002), "Perspektiv på sociala problem i USA och Skandinavien", i Meeuwisse & Swärd (red) (2002), *Perspektiv på sociala problem*. Natur och kultur, Stockholm.
- Fauske, Halvor (1999), "Funktionalism", i Andersen & Kaspersen (red) *Klassisk och modern samhällsteori*. Studentlitteratur, Lund.
- Fink, Arlene (1998), *Conducting Research Literature Reviews*. Sage productions, California, USA.
- Foucault, Michel (1986), *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Arkiv, Lund.
- Furniss, Norman & Timothy Tilton (1990), "Till välfärdsstatens försvar", i *Idéer om välfärd*. Volym 2, Tidens idéserie. Tidens förlag, Stockholm. (Furniss och Tiltens kapitel är hämtat ur deras bok *The Case for the Welfare State*, 1977)

- Gerholm, Lena (1985), *Kulturprojekt och projektkultur. En fallstudie av kulturpolitisk försöksverksamhet*. Liber, Stockholm.
- Halleröd, Björn (2002), "Fattigdom nu och då, här och där", i *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum - ett möte mellan forskning och socialtjänst*. Konferensrapport. FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm). Pdf-version via www.fas.forskning.se
- Halleröd, Björn; Staffan Marklund, Anders Nordlund & Mikael Stattin (1993), *Konsensuell fattigdom - en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. No 104 1993, Sociologiska institutionen, Umeå.
- Halleröd, Björn (1993), Åsikter om socialbidragstagare, i Halleröd et al *Konsensuell fattigdom - en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. No 104 1993, Sociologiska institutionen, Umeå.
- Halvorsen, Knut (1992), *Samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund.
- Hansson, Sven Ove (1990), "Introduktion till Norman Furniss och Timothy Tilton", i *Idéer om välfärd*. Volym 2, Tidens idéserie. Tidens förlag, Stockholm.
- Hartely, Dean (1998), "Popular paradigms and welfare values", i *Critical Social Policy (A journal of Theory and Practice in Social Welfare)*. Sage Publications. Volume 18, Issue 55, 1998.
- Helne, Tuula (2001), "Innanför, på gränsen, utanför - mot en relationell granskning av marginalisering", i *Nordiskt socialt arbeid* 2001, nr 4 (s210-220), Köpenhamn.
- Hirdman, Yvonne (1993), *Att lägga livet tillrätta - studier i svensk folkhemspolitik*. Carlssons bokförlag, Stockholm.
- Hjort, Torbjörn (2002), "Att närma sig fattigdomen - några metodologiska och etiska problem", i Shanahan & Ellegård (red) *Kreativa metoder inom konsumentforskning i empirisk belysning*. Institutionen för hushållsvetenskap, rapport 32. Göteborgs universitet.
- Holme, Idar Magne & Bernt Krohn Solvang (1991), *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (1998), *Fåglar i vattenspegel. Utvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun*. Mångkulturellt centrum, Tumba.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002), "Lokal integration. Hinder och möjligheter i integrationsarbetet i ett lokalsamhälle", i Ramberg & Pripp (red) *Fittja, världen och vardagen*. Mångkulturellt centrum, Tumba.
- Jacobsson, Katarina (2000), *Retoriska strider. Konkurrerande sanningar i dövvärlden*. Palmkronas förlag, Lund.

- Jamrozik, Adam & Luisa Nocella (2000), *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*. Cambridge University Press, UK.
- Jarl, Maria (2003), "Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt vart man ska ta vägen..." Om brukarinflytande och representativ demokrati, i Pierre & Rothstein (red) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Liber förlag, Lund.
- Johansson, Ingemar (1974), *Den stadslösa storstaden. Förortsbildning och bebyggelseomvandling kring Stockholm 1870-1970*. Statens institut för byggnadsforskning. Libers förlag, Stockholm.
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein (2003), "Staten och det sociala kapitalet", i Pierre & Rothstein (red) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Liber förlag, Lund.
- Lahti Edmark, Helene (2002), *Förort i fokus. Interventioner för miljoner. Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden - en kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01.
- Lind, Hans (2001), "De allmännyttiga bostadsföretagen", i Lindbom (red). *Den nya bostadspolitiken*. Borea, Umeå.
- Lindberg, Göran (1971), "Introduktion", i Lindberg (1971). *Urbana processer. Studier i social ekologi*. Gleerup Bokförlag, Lund.
- Lundquist, Lennart (1998), *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund.
- Maltén, Arne (1999), *Vad är kunskap?* Gleerups förlag, Malmö.
- Mattsson, Matts (1996), *Vinter i folkhemmet. En studie av den svenska modellen på lokalplanet*. Institutionen för socialt arbete, skriftserien 1996:2. Göteborgs universitet, Göteborg.
- McKenzie, R.D. (1971), "Humanekologins ämnesområde", i Lindberg (1971). *Urbana processer. Studier i social ekologi*. Gleerup Bokförlag, Lund.
- Meeuwisse, Anna & Hans Swärd (red) (2002), *Perspektiv på sociala problem*. Natur och kultur, Stockholm.
- Mills, C.W. (1971/1985), *Den sociologiska visionen*. Arkiv.
- Montin, Stig (1998), *Lokala demokratiexperiment*. SOU 1998:155, Demokratiutredningen skrift nr 9, Stockholm.
- Mortensen, Nils (2000), "Differentieringer og interaktioner - eksklusioner og inklusioner", i Larsen, Lind & Hornemann Möller (red) *Kontinuitet og forandring. Nye differentierings- og integrationsformer i samfundet?* Samfundslitteratur, Frederiksberg, Danmark.

- Mosesson, Matts (1998), "Intervention", i Denvall & Jacobson (red) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Norstedts, Stockholm.
- Nationalencyklopedin (2000) *Nationalencyklopedin Multimedia 2000*. Uppslagsverk samt CD-romversion. Bokförlaget Bra böcker.
- Nationalencyklopedin (2000). *Nationalencyklopedins Ordbok*. Bokförlaget Bra böcker, Höganäs. www.ne.se
- Nygren, Lennart (2002), "Strukturella förklaringar till sociala problem", i Meeuwisse & Swärd (red). *Perspektiv på sociala problem*. Natur och kultur, Stockholm.
- Nörretranders, Tor (1993), *Märk världen*. Bonniers, Stockholm.
- Pierre, Jon & Bo Rothstein (red)(2003), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Liber förlag, Lund.
- Popoola, Margareta (1998), *Det sociala spelet om Romano Platso*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavski (1973), *Implementation*. University of California Press, Berkeley.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling alone: The collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Putnam, Robert (1993), *Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rasmusson, Bodil (red) (2001), *Utan oss ingen framtid. Rapportering från integrations- och demokratiarbete i utsatta bostadsområden*. Komentus förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo (2002), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo (1991), "Politik som organisation", i Rothstein (red) *Politik som organisation*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo (2001),. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", i Rothstein (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo & Staffan Kumlin (2002), "Demokrati, socialt kapital och förtroende" i *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum - ett möte mellan forskning och socialtjänst*. Konferensrapport. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm. Pdf-version via www.fas.forskning.se
- Runesson, Ingrid & Rosmari Eliasson.Lappalainen (2000), *Att sörja för äldre. En översikt*. Serie Åjour nr 4. Svenska kommunförbundet.
- Ryd, Harriet (2001), "Sammanfattning eller antologin läst på tvären", i Tydén, Lönn & Ryd (red) *Att vaska guld i floden av forskningsresultat*.

- Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys.* Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.
- Salonen, Tapio & Torbjörn Hjort (2003), "Att förstå knapphetens konsumtionsvillkor", i Ellegård & Stureson (red) *Konsumenterna och Makten, att använda och bevara resurser*. Carlssons Bokförlag.
- Salonen, Tapio (2002), "Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar", i *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum -ett möte mellan forskning och socialtjänst*. Konferensrapport. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm. Pdf-version via www.fas.forskning.se
- Sannerstedt, Anders (1991), "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein (red) *Politik som organisation*. SNS Förlag, Stockholm.
- Sen, Amartya (2002), *Utveckling som frihet*. Daidalos. Göteborg.
- Sernhede, Ove (2000), "Föreställda gemenskaper och nya etniciteter", i *Nordiskt socialt arbete*, 2000:1.
- SOU 2000:41 *Välfärd, ofärd och ojämlikhet. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. Pdf-utgåva.
- Stevrin, Peter (1984), *Professionell problemlösning*. Studentlitteratur, Lund.
- Sunesson, Sune (2000), "Socialt arbete som internationellt forskningsområde", i Meeuwisse, Sunesson & Swärd (red) *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Sunesson, Sune (2002), "Beständig ojämlikhet - vem är en outsider", i Meeuwisse & Swärd (red) *Perspektiv på sociala problem*. Natur och kultur, Stockholm.
- Svenning, Conny (1997), *Metodboken. En bok om samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*. Lorentz förlag.
- Thorén, Katarina (2002), *Swedish "Activation" Policy in Street-Level Practice: A Policy Politics Approach*. Dissertation Proposal. Stencil.
- Tydén, Thomas; Rut Lönn & Harriet Ryd (red) (2001), *Att vaska guld i floden av forskningsresultat. Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys*. Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.
- Tydén, Thomas (2001), "Den odisciplinerade kunskapsöversikten", i Tydén, Lönn & Ryd (red). *Att vaska guld i floden av forskningsresultat. Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys*. Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.
- Westholm, Erik; Malcolm Moseley & Niklas Stenlås (red) (1999), *Local partnerships and rural development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*. Dalarnas forskningsråd, Rapport 1999:4.

Del 2

Förort i fokus – interventioner för miljoner

Nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden
– en kunskapsöversikt

Lund januari 2002
Lunds universitet
Socialhögskolan
Helene Lahti Edmark

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 Helene 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 miljöner.

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

Kapitel 1 Inledning

Detta är en kunskapsöversikt över nordisk forskning kring interventioner⁸⁵ i storstädernas s.k. utsatta bostadsområden. En bristande överblick 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 ordböcker⁸⁶ 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 ”belastade” eller ”samspilsramte” områden för att beteckna områden där olika negativa faktorer påverkat varandra i en allt snabbare nedåtgående spiral. I Norge 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.

⁸⁵ 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 1.3.

⁸⁶ ”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 1.3.

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 finns⁸⁷. 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 arbetslöshetssiffror och kraftiga neddragningar i den offentliga sektorn. Det svenska välfärdssystemet hamnade i gungning och Finland upplevde sin värsta ekonomiska depression sedan andra världskriget. När arbetslöshetssiffrorna 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 boendebalternativ successivt blev mindre tillgängliga.

⁸⁷ 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.

Dagens utsatta bostadsområden sågs som spjutspetsar mot framtiden

Alltsedan början på 1970-talet har dessa ytterområden 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 trångboddhet⁸⁸. 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 accentuerats⁸⁹.

”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 socio-ekonomiskt 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, s. 187)⁹⁰.

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

⁸⁸ I Sverige benämnt ”miljonprogrammet” då ca en miljon bostäder byggdes under en 10-årsperiod. Motsvarande byggboom ägde rum i Danmark under samma tidsperiod.

⁸⁹ I maj 2001 citeras en nyutkommen OECD-rapport i en svensk nyhetsutskick, 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 % 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.

⁹⁰ 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.

områden som berörs av insatser, medan danska satsningar i huvudstaden och landets fem största kommuner berör ca 165 000 invånare i landet⁹¹. 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 dagsläget⁹².

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 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 splitt-ring 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 utvecklad 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

⁹¹ 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.

⁹² Mer begränsade initiativ som t.ex. ett antal finska "grannskapsprojekt" pågår dock i olika områden.

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)⁹³. 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 riktar 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 styrdokumentet och

⁹³ Integrationsverket, uppdragsavtal med diarienummer INT-23-01-342.

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 bostadsområden⁹⁴. 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 interventioner 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. Läger vi till olika val av sökbegrepp, tidsepoker, 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, kul-

⁹⁴ Se begreppsdefinitioner under kapitel 1.3.

turgeografi, 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 framåtmaterialmässigt 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 passat in på urvalskriterierna, i andra varit mer tveksamma. I vissa fall har kringmaterial tagits med då de bidragit med klargörande referensinformation eller värdefulla sammanhangsbeskrivningar. Drygt hälften har slutligen sorterats bort. Det material som sorterats bort har huvudsakligen varit av äldre datum, i huvudsak belyst allmänna strategier (exempelvis politiska strategier, marknadsstrategier, integrationsstrategier, etc.)⁹⁵ 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.

⁹⁵ 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 gräsrodder til hverdagsmagere. Et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro*. Projekt "Demokrati fra neden". Institut för Statskundskab, Köpenhamn.

Materialinsamling

De skrifterna som ingår i översikten har främst lokaliserats via:

- sökningar 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 universitetsdatabaser har sökfunktioner använts för att lokalisera forskarinsatser 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. På det viset växer materialet successivt fram och en träff på datorn eller kontakt via introduktionsbrevet leder till en annan, i allt vidare cirklar. Totalt skickades ett drygt 80-tal⁹⁶ 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 sökningar 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", "samlundsarbete", "närmiljöarbete", "beboerinddragelse", "integrationsarbete", "byutvikling", 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 otydligt avgränsade begrepp. Biblioteksdata-baser som bland annat använts är det

⁹⁶ 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.

svenska Libris (såväl litteratur som artikelsök)⁹⁷, norska Nibr och Bibsys⁹⁸, danska bibliotek.dk⁹⁹, samt ett antal lokala universitetsbibliotek (som Aarhus Sociale Højskoles velsorterede 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 sig¹⁰⁰. 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 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 vattenspegel. Utvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun*).

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

⁹⁷ www.libris.kb.se

⁹⁸ www.nibr.no, www.wgate.bibsys.no

⁹⁹ www.bibliotek.dk

¹⁰⁰ 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.

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 ytterområden¹⁰¹. En fördjupad diskussion kring begreppen förs bl.a. av Mosesson (1991, s40 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 et al 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

¹⁰¹ 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".

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 genomsnittet¹⁰². I Danmark pratar man på motsvarande sätt om "belastade" 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 svenskglesthet, danskgleshet, osv.). Vidare nämns otrygghet som kopplas till socialt belastade förhållanden som segregation, marginalisering (ekonomisk, social, etnisk och demografisk)¹⁰³ och förhöjd kriminell aktivitet¹⁰⁴.

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

¹⁰² 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 s 12ff. i SOU 1998:25, *Tre städer*. Stockholm.

¹⁰³ De utsatta områdena är mycket barnrika och har samtidigt en relativt sett låg andel pensionärer.

¹⁰⁴ Se t.ex. *Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor* SOU 1990:36.(s149-165) om behovet av insatser.

för övrigt. Det är här samhällets fattiga bor, många med annan bakgrund än den svenska (Öresjö 1996, s19)¹⁰⁵.

Intervention

Intervention (ur det latinska *intervenire*, ”komma emellan”) innebär enligt ordböcker att någon part träder emellan, ingriper eller helt enkelt lägger sig i¹⁰⁶.

I kapitlet Intervention problematiserar Matts Mosesson (1998)¹⁰⁷ begreppet i förhållande till social verksamhet. Mosesson beskriver här interventionen (ingripandet) som en ”påverkansprocess som sker med olika medel och har olika syften” (1998, s223 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 nivå¹⁰⁸, men lyfter också fram strukturella perspektiv.

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., s231).

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” problem¹⁰⁹. Sunesson lyfter fram exempel som ”nätverk och

¹⁰⁵ Citatet kunde även komma direkt från en dansk skrift, medan den finska och norska problematiken ej är lika geografiskt avgränsbar.

¹⁰⁶ 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).

¹⁰⁷ Ur antologin *Vardagsbegrepp i socialt arbete* (Denvall & Jacobson red 1998).

¹⁰⁸ ”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.

¹⁰⁹ Kring begreppet *sociala problem* finns ett stort forskningsområde i sig, se t.ex. skrifter av Sunesson.

områdesupprustning, 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., s276ff).

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 ”utfört (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 forskarrapporterna beskrivs detta som att skapa bättre vardagsbetingelser, skapa rum för social samvaro och främja den sociala integrationen i bostadsområdet genom aktiviteter dels riktade till alla boende, dels till speciellt utsatta grupper öka livskvalitet och förbättra levnadsvillkor¹¹⁰.

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

¹¹⁰ Som speciellt utsatta grupper betraktas bland annat barn och unga, flyktingar och invandrare, arbetslösa, missbrukare, osv.

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 importeras begrepp och vävs in i språkbruket (t.ex. empowerment, Slettebø 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)¹¹¹. 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 länder¹¹². Beroende på hur begreppet tolkas kan verksamheter med motsvarande metoder och praktiskt innehåll återfinnas under olika benämningar.

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

¹¹¹ Se t.ex. svenska beteckningar som förort, problemområde, ytterstadsområde, utsatt bostadsområde.

¹¹² 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.

kommunalt områdesinriktat arbete. Sammanställningen bygger på litteraturgenomgång i samband med denna kunskapsöversikt¹¹³.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
60tal	community work			samhällsarbete, grannskapsarbete
70-tal	samfundsarbejde		samfunnsarbeid naermiljøarbeid	samhällsarbete, områdesarbete, socialt aktionsarbete, mm
80-tal	miljøarbejde, socialt forsøgsarbejde, udviklingsprojekter, socialt arbejde i lokalsamfundet, netværksarbejde	områdesbaserat socialt arbejde med indslag av nätverksarbete och samhällsarbete	samfunnsarbeid, naermiljøarbeid, nettverksarbeid	strukturinriktade insatser (fält- och grannskapsarbete, uppsökande verksamhet, deltagande i samhällsplaneringen), närmiljöprojekt
90-tal	socialt miljøarbejde, boligsocialt arbejde, socialt arbejde i bolig-områder	urban- och förortsprojekt, grannskapsprojekt; "samfundsarbete" (yhteisötyö)	samfunnsarbeid naermiljøprosjekt naermiljøarbeid	områdesarbete, socialt mobiliseringsarbete, integrationsarbete, närdemokrati-projekt, bostads-sociala insatser, lokalt utvecklingsarbete, lokalt förändringsarbete

Danska begrepp

Erjnaes et al (1997)¹¹⁴ 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 boligområder bygget over kort tid og med indflytning over kort tid i områder uden fælles kultur". Principen med *community work* var att gå från "att lappa och laga" (defensivt) till att planlägga och förändra (offensivt)" (ibid., s23ff).

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.

¹¹³ Päivi Turunen har presenterat en likartad men mer utvecklad begreppsgenomgång kring samhällsarbete i en nyligen publicerad forskningsrapport från den nordiska socialhögskolekonferensen i Ålesund Norge (2001).

¹¹⁴ Erjnaes, Morten; Gamst, Birthe; Laursen, Tove; Uggerhøj, Lars (1997). *Socialt miljøarbejde i lokalsamfundet*. Hans Reitzels Forlag, Köpenhamn.

Miljøarbejde og forsøgsarbejde på 1980-talet, även benämnt Socialt försøgsarbejde i boligområder (jfr Adamsen & Fisker 1986)¹¹⁵. 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, s41). 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 sätt¹¹⁶.

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 boendesammansättning (Erjnaes 1997, s43). 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., s52).

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 finstalande. *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).

¹¹⁵ Ofta förekommande dansk referens.

¹¹⁶ Till detta kommer att 1) ”försøgsmageren” (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.

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 kopplades till en omfattande samhällskritik. Närmiljøbegreppet 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 samhälleliga 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 bostadsområden¹¹⁷. Då det ligger utanför denna kunskapsöversikt att närmare penetrera dessa begrepp, anges förslag på referenser där begreppen använts.

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. Slettebø 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.

¹¹⁷ 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.

Kapitel 2 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 samhällsvetenskapliga 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 ämnen¹¹⁸.

I exemplet beskriver Brante ett stort antal samhällsvetenskapliga institutioner, men också framväxten av en mängd avdelningar, centra, teman

¹¹⁸ Exemplet presenteras i en inbjudan till institutionsövergripande seminarier inom den samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund, maj 2001.

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 förflackning 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, mm.

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 arkitektur¹¹⁹. Den bostadssociala 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 nu mot processer och drivkrafter i segregationen, mot flyttningsmönster och ”boendekarriärer”, hemlöshet, äldreboende, mm. 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., s41)¹²⁰.

Den bostadssociala forskningens starka ställning återspeglas i centrala forskarmiljöer främst specialiserade på bygg- och bostadsforskning som

¹¹⁹ 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 glesbygdsområden. Enstaka studier som *Attraktiva städer – en samhällsekonomisk analys* (KTH/BFR 1998) fokuserar samhällsekonomiska perspektiv på stadsbyggandet (aa).

¹²⁰ 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.

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 FAS¹²¹ bidrar. SBI står för en stor del av den danska finansieringen. I Sverige har exempelvis även SABO¹²² 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 ämnet¹²³. Till detta kommer forskningsmiljöer vid universitet, högskolor och lokala FoU-enheter¹²⁴ 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 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 forskare¹²⁵.

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.

¹²¹ 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.

¹²² SABO (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag). Intresseorganisation för Sveriges kommunalägda bostadsföretag

¹²³ Se exempelvis *Boligpolitik mod segregation* (1997), *Den tredje decentralisering og lokal-samfundsudvikling i de nordiske lande – en strategi til udvikling af den nordiske velfærdsmodel?* (1997), samt *Framgångsrika exempel i det nordiska integrationsarbetet* (1999).

¹²⁴ Forsknings- och Utvecklingscentra.

¹²⁵ 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.

Tvärvetenskaplighet och utvärderingar

Den tidigare nämnda ökade tvärvetenskapliga aktiviteten avsetter 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)¹²⁶. 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 bostadspolitik* (1999), *Den nya bostadspolitik* (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, 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*)¹²⁷.

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 öka¹²⁸.

¹²⁶ Nordregio är Nordiska Ministerrådets center för forskning, utbildning och dokumentation kring "Spatial Development" www.nordregio.a.se.

¹²⁷ *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.

¹²⁸ Detta har även efterlysts i en rad skrifter, allt ifrån Öresjöes översikt *Att vända utvecklingen* (1996), till den svenska Socialstyrelsens *Social rapport 2001*.

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 utvärderingar 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)¹²⁹. 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 stödsatserna, 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, s122)¹³⁰.

¹²⁹ Detta blev speciellt tydligt i samband med inrättande av Byudvalget och lanseringen av de s.k. Kvarterlöstprojekten.

¹³⁰ Storstadskommittén (1998) *Tre städer*. SOU 1998:25, Stockholm.

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 erfarenhets-spridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer" (Schulman 2000, s43).

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.
- 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., s6).

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 Lappalainen 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 bedömas¹³¹. 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., s25).

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 omfångsrika 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

¹³¹ Denvall, Verner (2001). *Viljen vi veta, viljen vi forstå... Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. Rapport 2001:2, Blekinge FoU-enhet.

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, s9).

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 poängteras¹³². 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 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 miljøarbejde 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*

¹³² Återkommande tidiga referenser är exempelvis: Jane Addams (1860-1935), sociolog som främst kopplas samman med den s k Settlementrörelsen i USA kring sekelskiftet och Paolo Freire, brasiliansk pedagogikprofessor 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 Gunnell och Harald Swedner, Carin Flemström och Alf Ronnby (1972, 1974) respektive Ole Hermansen (1975) återkommer i referenser i skandinavisk litteratur över gränserna.

arbejde i praksis (Lemche & Sidelmann, 1998)¹³³. De danska böckerna inspireras inte minst av de senaste årens erfarenheter från Byudvalget.

Dessa böcker bidrar med vägledning i lämpligt förhållningssätt, 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.

¹³³ 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.

Kapitel 3 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. Kapitellet 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 uttalad nationell stadspolitik av mer europeisk modell blivit aktuell i de nordiska länderna¹³⁴. 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).

Enligt en rapport från Nordiska Ministerrådet (1997)¹³⁵ 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., s15).

¹³⁴ 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 begreppslik skillnad är en *partiell* politik, dvs. uppdelad på olika politikområden, alternativt *integrerad* eller samordnad politik (Schulman 2000).

¹³⁵ *Boligpolitik mod segregation* (1997:544).

Särskilt poängteras att bostadspolitiken inte ensamt klarar av denna komplexa uppgift, utan att den endast i begränsad utsträckning kan motverka vissa negativa verkningar¹³⁶. Detta stämmer väl överens med slutsatserna i en EU-rapport¹³⁷, 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 breddad (dvs. omfattar även mindre städer och orter), sammanhållen och helhetsorienterad stadspolitik med inriktning på såväl sociala, ekologiska, ekonomiska som kulturella aspekter¹³⁸.

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 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 stor-

¹³⁶ 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.).

¹³⁷ Refererad EU-studie från 1997 av det s.k. Euricur. För vidare referens se Schulman (2000).

¹³⁸ 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)

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".

städernas 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 slutbetänkande¹³⁹ lades till grund för en proposition om en samordnad storstadspolitik 1997/98¹⁴⁰. 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 bostadssociala problem fart i Danmark bl.a. med anledning av ökad segregation och nedslitna bostadsområden. Ett Byudvalg¹⁴¹ 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 problem¹⁴². 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 *Miljöbyprosjektet* i början av 1990-talet. Ett steg mot en "handlingsplan för storbyutvikling" har tagits genom inrättandet av ett *Samarbetsforum*

¹³⁹ Storstadskommittén (1998) *Tre städer*. SOU 1998:25, Stockholm.

¹⁴⁰ Prop 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Övergripande mål för storstadspolitiken är 1) att öka de svenska storstäders attraktivitet genom att ge förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt, 2) att skapa jämlika levnadsvillkor genom att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation.

¹⁴¹ Byudvalget omfattade inledningsvis 12 ministrar under ledning av Boligministern. 1999 omorganiserades Byudvalget och omfattar nu 6 ministrar.

¹⁴² By- og Boligministeriet presenterade 1999 handlingsplanen *Fremtidens By* med betoning på fem insatsområden: Utveckling av näringslivet och sysselsättning, ökad demokrati och medinflytande, bostadssociala 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 milj dkr i en s.k. *Bypulje* för att främja lokala bypolitiska projekt 1999-2002. (Schulman 2000)

för storbyer 1998 under ledning av Miljöverndepartementet. Ett intresseområde är bl.a. "bokvaliteter" 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 arbetsgrupp 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.

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 förgående 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 bas¹⁴³.

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

¹⁴³ För en sammanställning av även tidigare svenska satsningen se t.ex. Öresjö 1996.

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"¹⁴⁴	1995/96-	125 mnkr	8 kommuner	Delrapport samt slutrapport: Bazrafshan (2000)¹⁴⁵
Nationella exempel	1998-2000	490 mnkr	4 bostadsområden	Delrapporter (t.ex. Olsson et al 2000). ¹⁴⁶
Storstadssatsningen	2000-2003	drygt 2 mdkr	24 bostadsområden i 7 storstadskommuner	Delrapporter/utvärderingar lokalt + nationell utvärdering. ¹⁴⁷

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).

"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)

¹⁴⁴ Namnet associerar till initiativtagaren och dåvarande integrationsministern Leif Blomberg.

¹⁴⁵ 2000:2 resp. 2000:10. Den senare kan laddas ner via www.integrationsverket.se

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Lokala rapporter via lokala kontaktpersoner, namn via www.storstad.gov.se. Nationella rapporter via www.integrationsverket.se.

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, s157).

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).

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, s3)¹⁴⁸.

Storstadssatsningen¹⁴⁹ 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., s23).

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., s6). Den senare punkten innebär att lokala utvärderingar genomförs parallellt med en nationell utvärdering. För den senare står Integrationsverket, som även har en samordnande funktion.

¹⁴⁸ Integrationsverket (2000), *Den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen, en treårig plan*. Häfte. Integrationsverket, Stockholm

¹⁴⁹ www.storstad.gov.se

Danska satsningar

Byudvalget	1993-1998	ca 2,1 md dkr	108 bostadsomr. (varav 8 s.k. modellområden).	En lång rad delrapporter samt samman- fattande slut- rapport 1999 ¹⁵⁰
”Nya” By- udvalget	1998-2003			Delrapporter presenteras löpande ¹⁵¹
Kvarterløft	1997-ca 2001	650 mn dkr	7 bostads- områden	Delrapport ¹⁵²
Bypulje	1999-2002	96 mn dkr		

Byudvalget

Byudvalget tillsattes av regeringen 1993¹⁵³. 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 slag¹⁵⁴. 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 bostadssociala insatser samt *konkurrensstrategin* med syfte att öka områdets attraktivitet genom sociala, fysiska och ekonomiska insatser. En specificerad lista med 30 prioriterade insatsområden presenterades och kan sammanfattas under rubrikerna:

¹⁵⁰ Samtliga rapporter kan nås via www.by-og-byg.dk alternativt www.bibliotek.dk. Centrala titlar är de Palo, Maria-Pia; Uggerhøj, Lars (1995). *Samspil og samliv i boligområder. Rapport över 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.*

¹⁵¹ Se bl.a. Jensen, et al (2001). *Nye veje i den by- og boligsociale indsats*. Center for forskning i Socialt Arbejde, København (interessant littförteckning).

¹⁵² Engberg, Lars; Bayer, Svend, Tarnö, Christina S (2000). *Konsensusstyrning i kvarterløft: kommunens erfaringer med organisering af kvarterløft*. Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), København.

¹⁵³ Ursprungligen med 12 ministrar, sedan 1999 med 6 ministrar.

¹⁵⁴ Se vidare www.byudvalget.dk

- 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 hyresreduktioner¹⁵⁵
- Förstärkt mellankommunal kostnadsfördelning¹⁵⁶.

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.

¹⁵⁵ I de danska storstadsförorderna 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.

¹⁵⁶ Se vidare Skifter Andersen (1999) *Byudvalgets indsats 1993-98*.

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 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 nås 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 uppmärksammas 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.

Kapitel 4 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 implementeringen. 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)¹⁵⁷.

Detta citat speglar ett av de budskap som tydligast uttrycks i sammanfattningen av flera års utvärderingar av det danska Byudvalgets satsningar

¹⁵⁷ 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 forskarkolleger från olika vetenskapliga discipliner har således i olika konstellationer varit engagerade i kunskapsproduktionen i Byudvalgssatsningarna.

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., s12). 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 områden¹⁵⁸. 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 ekonomi-professorn Anne Power i England kan vi finna likartade slutsatser¹⁵⁹. 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 insatser¹⁶⁰. 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 interventionerna, menar Power¹⁶¹. 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-

¹⁵⁸ 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".

¹⁵⁹ Professor i School of Economics and Political Science i London som följt utvecklingen i 20 europeiska ytterstadsområden (varav flera danska).

¹⁶⁰ Power, Anne. (1999). *Estates on the Edge. The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe* samt *Swimming against the tide* (1999).

¹⁶¹ Powers recept för framgång kan sammanfattas i: delaktiga invånare, varierade lösningar ("many-sided solutions"), lokalt fokus, kommunalt engagemang och starka länkar till staden.

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 honnörsord 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 angelägenheter¹⁶².

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 implementeringsforskare. Denna översikt beskriver dock primärt bedömningar av implementeringens spår, dvs. de erfarenheter av verksamheter som beskrivs den genomgångna forskningslitteraturen.

¹⁶² Se exempelvis Denvall & Lahti Edmark om en politisk nyordning som fick kraftig effekt på verksamheterna i Ytterstadssatsningen. Genom att göra budgettekniska förändringar (kostnader beviljades endast för verksamheter som budgettekniskt sett kunde bedömas som investeringar), förändrades verksamheternas förutsättningar i grunden utan att man officiellt hade förändrat projektets syfte.

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 en del i något större)(t.ex. Cars 1990).
- Områdets profil (befolkningssammansättning, befintliga nätverk, bebyggelse, m.m.)(t.ex. Skifter Andersen 1999).
- 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 arbetssätt
- 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 fördelningspolitisk nivå. Anne Power (1999) benämner detta som skillnaden mellan "static friction" respektive "dynamic friction":

Static friction (moving object in a more stable community)	Dynamic friction (moving object in less stable community)
⇒ stronger resistance to pressure	Weak friction needed
⇒ harder to move or destabilise	⇒ weaker resistance to pressures
	⇒ easier to move into a slide
	⇒ easier to destabilise

Tabell upprättad efter Power (1999, s388)

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 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 bostadspolitik 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 på 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 1999¹⁶³, 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 1999¹⁶⁴ m.fl.). Som viktiga 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 situation¹⁶⁵ (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 rikt-

¹⁶³ 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 projekttid (och därmed besvikelse, misstro mot politiker/tjänstemän och avhopp bland aktiva boende) bidrog till denna utveckling är svårt att säga.

¹⁶⁴ Power hänvisar till Mitterands fyra principer från 1993: 1) Satsa på de mest utsatta områdena, 2) Skapa variation (boende, affärer, service, kultur, sport, osv.) och blandning av människor, 3) Få invånarna att delta (participate) – speciellt de unga. Utan medverkande (deltagande) – ingen identitet, stolthet, medborgarkänsla. 4) Arbete. Grundläggande. Arbetslöshet är den mest brutala formen av utanförskap. (Fritt översatt efter Power).

¹⁶⁵ I forskarrapporterna beskrivs exempelvis hur olika definitioner av "arbetslös", liksom motstridiga lagtexter och förordningar mellan ansvarsområden kan få förlamande konsekvenser och omöjliggöra förändring.

ning krävs således för att nå framgång¹⁶⁶. Konkreta exempel på denna ambition kan man finna i en Nordregionrapport (Schulman 2000) som påvisar hur stadspolitiken ges en samlande 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 ansvarsområden¹⁶⁷.

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., s121).

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, s64). 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.

¹⁶⁶ Se exempelvis diskussioner om den svenska bostadspolitiken som uppdelad (eller uppsplittrad – vilket man nu föredrar) på flera angränsande departement. Risken ses som överhängande att bostadspolitikens fokus försvinner (se t.ex. Lindbom red 2001, Magnusson red 2001, Boinstitutet 1999, Nordiska ministerrådet, osv.).

¹⁶⁷ By- och boligministern, finansministern, inrikesministern, socialministern, kulturministern och undervisnings- och kyrkoministern (Skifter Andersen 1999).

Eva Öresjö (1996)¹⁶⁸ är en av många forskare som utifrån konkreta exempel slår fast att det inte finns 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 skiftningar¹⁶⁹ (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 framgång¹⁷⁰. De två övergripande strategierna i satsningen benämns som "Närmiljöstrategien" respektive "Konkurrensstrategien" (Skifter Andersen, 1999, s9ff)¹⁷¹.

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 satsningar¹⁷². 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.).

¹⁶⁸ Eva Öresjö har i ett 20-tal år följt utvecklingen i ett svenskt miljonprogramsområde, t.ex. i forskningsgenomgången *Att vända utvecklingen* (1996), men även Öresjö 1993, 1996, 1997, m.fl.

¹⁶⁹ 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. Öresjö's exempel lyckades med detta bl.a. tack vare förekomsten av ett "dynamiskt konfliktperspektiv"¹⁶⁹.

¹⁷⁰ Se bl.a. de Palo & Uggerhøj (1995), Munk (1999), Vestergaard et al (1997, 1999), Skifter Andersen (1999).

¹⁷¹ *Närmiljöstrategien* 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, 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 fränflyttningen från området hejdas.

¹⁷² Med "turn-arounds" avses storskaliga och genomgripande fysiska ombyggnadsprojekt med syfte att höja områdenas attraktivitet och därmed locka resursstarka hyresgäster.

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, m.fl.). 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 boendeflytande 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.).

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.

Utan 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"¹⁷³ 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 problembilder 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 gällt 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 pro-

¹⁷³ Uttrycket lånat från Denvall et al (1997) i antologin *Välfärdens operatörer*.

blemfyllt bostadsområde¹⁷⁴ (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.

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.)¹⁷⁵. 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

¹⁷⁴ I exemplet presenteras bl.a. en samlande områdesgrupp som fungerat i drygt 20 år som ett diskussionsforum.

¹⁷⁵ Process (lat. proce_ssus 'förlöpp', av proce_do 'gå framåt', 'komma framåt') (Nationalencyklopedin 2000).

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, Erjanes 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-arounds" 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.

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 i 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 fokus på processen 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 stånd¹⁷⁶ (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 är dock att de fysiska förbättringar som genomförts underhålls fortlöpande, företrädesvis i samråd mellan boende och hyresvärdar (Skifter Andersen 1999, Alfredsson & Cars 1996, 1997).

De svenska erfarenheterna av fysiska interventioner är i princip likartade, dock med undantag för de tidigare nämnda "turn-around"-satsningar 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 att utvärdera 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:

¹⁷⁶ 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, s. 54).

- 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 Andersen 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 vanligstvis først og fremst for beboerne selv. Men miljøforbedringsarbeidet har også betydd mye for lokale organisasjoner, bydelsutvalg og for kommunen som helhet. (Sommerfelt & Asaeterdal 1988)¹⁷⁷.

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 ord-

¹⁷⁷ Sommerfelt, May & Anne Asaeterdal (1988). *10 års erfaring med nærmiljøarbeid i Oslo*. NIBR-rapport 1988:12. Oslo.

lag (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 Andersen 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 (Alsmark 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 ända-

målet leder till assimilering och inte till integration¹⁷⁸. 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 kritiseras 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 grundingrediens för ett framgångsrikt utvecklingsarbete: "Arbetet må nödvändigtvis gå på tvers av sektorer og nivåer i forvaltningen" (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 (Andersson et al 2001):

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

¹⁷⁸ Nationalencyklopedin (2000): assimilation (lat. *assimilatio* 'anpassning', av *assimilo*, 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.

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, s118).

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 arbetssätt (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 åstadkommits. 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 traditionella 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 svårigheter¹⁷⁹. Hertting noterar att verksamheterna påtagligt ofta sammanfallit med kommunala nedskärningar, vilket bidragit till frusterad försiktighet, ”en situation där alla aktörer har ett intresse av att samverka men oenighet råder om hur, kring vad och i vilken omfattning” (ibid., s286).

Som kontrast bidrar Rasmusson (red 2001)¹⁸⁰ 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 mellanmänniska kontakter som lokala föreningars växtkraft och samarbete emellan olika yrkeskategorier... (ibid., s15).

I svenska sammanhang noteras dock att senare satsningar (som Storstads-satsningen) 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.).

Bostadsbolagen visade ett stort intresse för samverkansarbete i de bostadsområden som omfattades av Blommansatsningen. Intressant i sammanhanget är utvecklingen från en tidigare fysisk/miljöinriktad

¹⁷⁹ 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 problemhärddar till att bli fungerande bostadsområden” (Hertting i Magnusson 2001, s. 17).

¹⁸⁰ 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.

samverkan till ett växande intresse för samarbete kring bostadsområdets utveckling i allmänhet och sociala frågor i synnerhet (Bazrafshan 2000, s32).

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 perspektiv¹⁸¹. En

¹⁸¹ Salonen (2001) menar att i ett *samhällsförvaltande* 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

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., s9).

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 funktion¹⁸². Projektledaren betraktas i olika material som en brobyggare som haft stor eller ibland avgörande betydelse för insatsernas lokala utveckling. Skifter Andersen (1999) menar i en sammanfattande utvärdering av Byudvalget fram, att anställningen av projektledarna ("beboerrådgiverne") 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 "beboerrådgivere" har blivit anställd, har insatserna endast fått en högst begränsad effekt:

Også i forhold til de sociale problemer i afdelningerne, har der i de statistiske analyser kunnet registreres en vaesentlig 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 vaeret betinget af beboerrådgivernes ind-

menar att samhällsutvecklingen är inne i ett skede som kräver genomgripande omorientering och radikalt nya lösningar (jfr konflikt- respektive konsensus-syn på samhället).

¹⁸² Kring projektledarroll 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*.

sats, og att midler til sociale aktiviteter, uden samtidig ansaettelse af beboerrådgivere, kun har haft begrænset effekt (ibid., s88).

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)¹⁸³. 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., s4).

¹⁸³ Uggerhøj (1997) har i sin närstudie beskrivit rådgivarna i Byudvalget, deras bakgrund, drivkrafter, utmaningar, arbetsmetoder, osv.

Kapitel 5 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 gäckande 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, s5).

Att medborgarnas/ deltagarnas/ de boendes/ de berörda målgruppernas ovillkorliga medverkan och deltagande kommenteras med sådan enfasc, speglar att detta inslag är tämligen nytt och alls inte självklart (Agger et al 2000). I en tidigare ordning planerades utvecklingsprojekt och byförnyelse 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 ovanifrån-lösningarna visade sig ineffektiva och dyra. Även om underifrånperspektiv som begrepp lätt kan associeras till demokratiska inslag, menar dock Agger (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 ansökningsproceduren 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., s40).

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., s126). 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., s128).

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., s78). 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 det 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., s79).

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, s. 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 sammanfatt-

ning av erfarenheterna från Blommansatsningen pekar på att kommunerna i flera fall blivit mer uppmärksam på samarbete över de traditionella gränserna och att faktisk tid avsatts för att diskutera utvecklingen. Samma erfarenhet 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 helhets-syn.

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 sålunda¹⁸⁴:

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., s82).

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.

¹⁸⁴ Här refererar Åström till Dahlstedt, Magnus (1998) *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati*. PfMI, Umeå universitet.

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?

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 invandrartäthet, 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 uppmärksamhet¹⁸⁵.

Det är en övervägande mörk verklighetsbeskrivning som legitimerar de interventioner eller insatser som genomförs i utsatta bostadsområden¹⁸⁶. 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 annorlunda¹⁸⁷. Den beskrivning som dominerar ligger emellertid till grund för statliga och kommunala interventioner på olika

¹⁸⁵ 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 klor* (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).

¹⁸⁶ Jfr Ristilammis syn på svartmålningen av utsatta bostadsområden (Rosengård) som en politisk konstruktion med starka ideologiska undertoner.

¹⁸⁷ 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.

nivåer och speglar samtidigt vem som har problemformulerings- eller tolkningsföreträde, dvs. vem som 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., s155). 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)¹⁸⁸.

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 hyresgäst" till "kund"

¹⁸⁸ 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.

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 bostadsområdet¹⁸⁹. 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 grad¹⁹⁰. 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, s22)¹⁹¹. Arnstberg gör följande iakttagelse i ett etnologiskt forskningsprojekt i Tensta utanför Stockholm:

¹⁸⁹ 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 Kortteinsens 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).

¹⁹⁰ Begreppet salutogent används av psykologen Antonovski som en beskrivning på ett perspektiv som snarast fokuserar "friskfaktorer" och stärkande faktorer. Motsatsen benämns patogent perspektiv.

¹⁹¹ 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.

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, s32).

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)¹⁹². 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, m.fl.). 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 utifrånperspektiv 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, s5).

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, s8).

¹⁹² Ove Sernhede (2000) samtalar i artikeln "Föreställda gemenskaper och nya etniciteter" i *Nordiskt socialt arbete*, med förortsungdomar som beskriver sin stadsdel som ett tredjeverlden 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 ekologiska¹⁹³. Sandstedt menar att det sker en tydlig ”perspektivförskjutning från det lilla rummet till det stora allomfattande rummet” (ibid., s61), med å ena sidan ett dystert scenario betecknat som ”risksamhälle” alternativt det mer hoppfulla ”hållbar utveckling” eller ”hållbar välfärd”¹⁹⁴.

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., s79).

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 folkhemmet¹⁹⁵. Vägen är dock påfallande likartad: tek-

¹⁹³ En återkommande referens är bl.a. SOU 1996:156 *Bostadspolitik år 2000 – från produktions- till boendepolitik*.

¹⁹⁴ Refererande till Ulrich Becks *Risksamhället* (1986, översatt till svenska 1998) respektive Stefan Edmans bok *Världens chans* (1998) som uttolkare.

¹⁹⁵ 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, s. 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 inte längre de enda enheterna att ta hänsyn till utan hela biosfären som sådan” (ibid., s. 80). Tanken är att ”dagens barn i ett framtida samhälle utan miljöproblem kommer att leva i större trygghet än vad deras föräldrar gör idag” (ibid., s. 81).

Jfr även Matthies, Aila-Leena, Kati Närhi & Dave Ward (red) (2001). *The eco-social approach in social work*.

nisk 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., s79).

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., s. 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, s83).

Retoriken kan betraktas som en del i en projektkultur, som i de aktuella satsningarna uppmuntrar en betoning på ett problembaserat beskrivningssätt. 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 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., s81).

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)¹⁹⁶.

... 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, s210).

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 ele-

¹⁹⁶ Olsson återkommer till det lilla grannskapet som tema i en rad skrifter under 1990-talet.

menten 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., s152 ff.)¹⁹⁷. 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 samhällsutveckling 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-rum-beroenden så att det inte längre blir nödvändigt att vara mobil för att

¹⁹⁷ Här återfinns också t.ex. intressanta diskussioner om offentliga och halvoffentliga 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).

interagera med omvärlden? Kan det nya oberoendet till och med ge förutsättningar för en förstärkning av det lokala? (ibid., s165).

... 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 strukturbaserade 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, s231).

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., s7). 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 dilemman, 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 strukturrelaterade problem. Alsmark et al (1998) kallar detta att ordinera en "Albylordination i stället för opera-

tion”¹⁹⁸. 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, s43).

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

Segregationsfrågans 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 samhället¹⁹⁹. 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. tolkningen blir att ”invandrarnas segregation på arbetsmarknaden i första hand beror på deras bristande kompetens och kunskaper i det

¹⁹⁸ Albyl är en svensk värktablett som ordinerar mot exempelvis feber och huvudvärk.

¹⁹⁹ Se t.ex. Nordiska ministerrådet 1997, 1999, Bel Habib 1995, Johansson & Khakee 2001, m.fl.

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 lokalt²⁰⁰. 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., s100)²⁰¹.

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 illustration på avståndet mellan retorik och praxis är dock att de kommunala projekt som har som direkt uppgift att underlätta invandrares integration i arbetslivet,

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ Rapporten kan laddas ner via www.mkc.botkyrka.se/text.htm.

själva endast har ett fåtal invandrare anställda (jfr även Olsson et al 2000 som uppmärksammar samma förhållande):

... i egenskap av politisk administration har kommunen stött invandrarernas integration, men i egenskap av arbetsgivare har den uppvisat samma hinder för deras integration som görs av arbetsgivare i hela riket (Hosseini-Kaladjahi 1998, s101).

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 bostadsområdet²⁰². Detta, menar Lagerholm & Larsson, hänger samman med ”en kraftig inlåsning av medel i små geografiska områden” (ibid., s6). 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:

... 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

²⁰² 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., s6).

alternativen ser ut när det gäller att välja bostad (Herlitz et al 1998, s10).

I flera områden arbetar man medvetet med ”motstämpling” eller snarare attraktivitetshöjande insatser²⁰³. 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 ”konkurrenceevnesstrategi” som 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 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 city areas attractive (ibid., s389).

²⁰³ 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).

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, s80). 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 sysselsättning 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, s80).

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, s14).

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 "baeredyktighed" (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 vägröjare, 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 förutsättningar för en positiv utveckling i sju av landets storstadskommuner (Bazrafshan 2000, s43).

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, s150).

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 "brugerindflydelse", "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 perspektiv²⁰⁴.

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.

...ikke saerlig praecist formuleret. Det var nok ogsaa en del av pointen – at selvom borgerinddragelsen på en måde blev "dikteret" oppefra

²⁰⁴ Se även under kapitel 1.3 Begrepp tidigare i framställningen.

som et ufravigeligt vilkår, så måtte den lokale udformning af borgerdeltagelsen i sagens natur overlades til de lokale.. (Agger et al 2000, s16).

Som en illustration till mångfalden presenterar Agger et al (2000, s15 ff.) en rad begrepp som ”mest hyppigt ses brugt, når de tales om borgerdeltagelse og demokrati i byfornyelsen og bypolitikken”:

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

På motsvarande sätt illustrerar Wide och Gustafsson (2001, s67)²⁰⁵ ”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

²⁰⁵ Kunskapsöversikten Wide & Gustavsson (2001) *Lokal demokrati i förändring*.

vidareutveckling av Byudvalgets bostadssociala 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” (Jensen et al 2001, s13)²⁰⁶. 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, s13)²⁰⁷.

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 förekommande, är som tidigare nämnts att inordna begreppet i redan befintliga verksamheter innanför

²⁰⁶ Likartade definitioner återfinns hos Wide & Gustafsson 2001, jfr även Schéele 2001.

²⁰⁷ Dahlberg & Vedung (2001, s43ff.) 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)
- effektivitetsorienterat argumentet (brukarorienteringen ses som medel för att nå ökad effektivitet när det gäller såväl mål som kostnader)
- maktutjämningsargumentet (maktbalansen mildras mellan det offentliga/serviceproducenten och brukaren)
- servicenpassningsargumentet (medel för att förbättra den aktuella servicen)

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 ny-tänkande, som till utdefiniering och avståndstagande. Oavsett vilken lösning som prioriteras exponeras i satsningarna en rad återkommande dilemman och situationer där makt, inflytande och intressesmottagningar 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, s378).

Motstånd mot fördelning av makt tar sig många uttryck. Det kan exempelvis manifesteras via mer eller mindre sega och ogenomskinliga 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., s158)²⁰⁸.

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., s156). Här korsades således ett ovanifrånperspektiv 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 uttalade ambitioner

²⁰⁸ Jfr Andersson (2001): "When will the high-income municipalities in Stockholm invest in rental housing for ordinary people?" (s8).

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., s36-37).

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, s49).

Att de boende långt ifrån är en homogen grupp har exempelvis i Bydvalget 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 representer har talat för riktade insatser för de mest utsatta i området (Skifter Andersen 1999, s22)²⁰⁹.

Wright Nielsen och Uggerhøj (1998, s8) 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, s. 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 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

²⁰⁹ I en enkätundersökning riktad till samtliga 97 beboerrådgivare som anställts i Byudvalget (efter ett års verksamhet) ges en bild av vilka sammanlagt ca 700 aktiviteter riktat sig till (Uggerhøj 1997). Det talas om tre målgrupper: 1) alla boende, 2) mellangrupper (som bl.a. omfattar pensionärer, arbetslösa, bidragsberoende, osv.) och 3) "särilige" eller utsatta grupper (t.ex. psykiskt sjuka, kriminella, ensamma och isolerade, "truede" familjer, barn och unga, missbrukare, flyktingar/invandrare).

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 være erfarne bypolitiske aktører, 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 sårbarheten 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, s103).

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 velfungeredes tilbud til de velfungerende”, vilket på ett olyckligt sätt kan bidra till en ytterligare marginalisering av de utsatta grupperna (ibid., s63)²¹⁰. 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 programtiden igenom, när det gällde utsatta gruppers möjlighet att få del av medlen (de Palo & Uggerhøj 1995). Uggerhøj (1997) ställer sig frågan om inte ansvaret för mobilerings 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 løsningen af sociale problemer, som initiativerne lægger op til” (Uggerhøj 1997, s7). 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. resursstarka 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, s7).

²¹⁰ 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 trivselsn 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). Mellangrupporna, "en potentiel aktiv gruppe i boligområdet", 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 idéri-kedom och experimentlusta, eller med Uggerhøjs ord: "... der försöges 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 Rasmusson et al (2001). De insatser som ägt rum och framgångsrikt genomförts för invandrar-grupper har emellertid mest stärkt den interna invandrargruppens aktiviteter och nätverk och mera sällan inriktats på att öka integrationen i området eller samhället²¹¹. 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 och representativitet på ett teoretiskt plan många gånger lyfter diskussionen i de empiriskt inriktade texterna. Exempelvis används Montins (1998)²¹² forskningsöversikt

²¹¹ Skifter Andersen, H (1999). Byudvalgets indsats 1993-1998. Sammenfattende evaluering. Ett liknande resonemang förs av Alsmark et al 1998, som menar att risken med s k 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).

²¹² Se t.ex. Montins Lokala demokratiexperiment (SOU 1998:155), som i en kritiskt granskande kunskapsöversikt studerar olika typer av lokala demokratiprojekt och experiment

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 direkt-demokrati. 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., s31).

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 erfarenhetsbank kan väl förvalta 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.

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.

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 tankesätt och utifrån detta förmåga att förändra och utveckla tidigare 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, s78).

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. Risken är därmed stor att "multidimensionella" frågor löses med traditionella "singeldimensionella" lösningar (ibid., s4).

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, s. 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, s79, Storstadskommittén 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 gräsrotperspektiv och 2) att ha ett långsiktigt mål där verksamheten ska införlivas med den ordinarie verk-

samheten. 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., s121 ff.)²¹³. 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”²¹⁴.

... 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, s128).

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 & Johansson 2001)²¹⁵. 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., s16). Den kommunala organisationen 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

²¹³ Jfr Skifter Andersen (1999, s. 22) beskriver i den sammanfattande utvärderingen detta sena inträde som ett huvudproblem när det gäller att engagera de boende.

²¹⁴ 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., s. 27).

²¹⁵ 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., s. 89).

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, s30).

Salonen (2001) menar också att ett invariant sätt att hantera situationer begränsar tänkandet och låser ”gamla” ofta individbaserade lösningar till ”nya” problem²¹⁶. För att få till stånd ett nytänkande krävs enligt Salonen en ”formidabel demokratichock”. 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 har²¹⁷.

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 ”institutionell bas”. I en jämförelse mellan verksamheter präglad av ett traditionellt ”ovanifrånperspektiv” och dito processinriktat ”underifrånperspektiv”²¹⁸, 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, s128).

²¹⁶ Jfr ”garbage can”-teorin där ett antal befintliga lösningar söker sina problem.

²¹⁷ 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, s140). Han menar att denna modell skulle kunna bidra till vitalisering av det politiska livet på såväl lokal som övergripande nivå.

²¹⁸ 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 ”stödande hård infrastruktur”.

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 tillsatts. Risker, 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., s80).

Lars Enberg et al (2000, s31) beskriver på likartat sätt hur Kvarterlöft-processen 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 definitioner på mål och målgrupp, olika regelsystem, omorganisationer, tidsbrist, mm, 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, s32).

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, s33).

En annan viktig faktor som haft en stor påverkan på möjligheten till ny-tänkande 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. Istället 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 klargörs.

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 brukarinflytande²¹⁹ (Bazrafshan 2000, s162).

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, s78).

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 återan-

²¹⁹ 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.

vändning 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)²²⁰. 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 upprepande 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).

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

²²⁰ 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.

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 forand-ringsprocesser 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 tislkyn-delse 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, s8-9).

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”²²¹ 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 någonstans i kedjan” (ibid., s125). 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 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.

²²¹ ”Kommunikativ planeringspraktik” bygger på en direkt dialog med medborgarna och ses som en del av en processinriktad planering. Se vidare Ketola 2000, s20 ff. samt Ketolas referenser. För ytterligare fördjupning se exempelvis Khakee 1999.

- man offerar 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 uppmärksamats. 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 beboerrådgivare 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 handläggnings-tid 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 uträtta och kring mållkonflikter i centrala direktiv” (ibid., s7, jfr även Vester-gaard et al 2000, Skifter Andersen 1999, Olsson et al 2000).

Mellan projektplanen med sina vaga formuleringar och gräsrötterna, de som ska se till att projektplanens mål realiserar, finns ett antal tjänstemannagrupper som träffas, informerar varandra, skriver pro-

tokoll 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, s30).

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 orealistiska 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 (Herlitz 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, færre ensomme, isolerede mennesker, bedre forhold for misbrugere, psykisk syge osv er alle meget krevende målsætninger for den boligsociale indsats (Vestergaard et al 1997, s33).

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., s30).

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. beboerrådgivere 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 samarbejdspartnerne (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 in-

formationsförvirring 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, s166). Öresjö menar att denna medvetenhet om att arbetet hela tiden måste erövrats kan liknas vid att ”simma mot tidvattnet”²²².

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., s40 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 tycks alltmer självklar, men kan motverkas av en ständigt föränderlig projektkultur. En fråga att förtlöpande 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.

²²² 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.

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 svår-fångade 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, s13 – citerad av Hosseini-Kaladjahi 1998, s62).

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 svår-fångade 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 kapitel 2:2 i del 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., s6).

Avsaknaden av gemensamma utvärderingsrutiner och tydliga kriterier kan visserligen spegla en outvecklad enhetlighet i utvärderingsmetodiken, 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 avgörande för möjligheterna att uppnå angivna resultat och kan därmed ses som en del av resultatredovisningen. Fokus förblir dock på interven-

tionen 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. Tidspressen tycks medföra att flera utvärderingar skrivs på basis av projektverksamheter som endast varit i gång under kort tid. Åtskilliga utvärderingar skrivs under denna tidspress, 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 uppfinns 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.

Kapitel 6 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 samtidiga 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 segregande 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 en 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 "dansk-gleshet". 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 "underifrån-perspektiv", sker även en nyansering av diskussionen kring vad detta underifrån-perspektiv 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 önskan 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 avståndstagande. 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 försvåras av de problem som myndigheter och organisationer har med att ta sig ur tradi-

tionellt 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 tänjbart 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 underifrånpers-

pektiv. 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 erfarenheter 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 forsøgsarbejde 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
- 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. Välfärds- 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
- Andersson, Björn & Sören Olsson (1986), *Att förändra förorten*. Byggforskningsrådet R30:1986, Stockholm.
- Andersson, Roger (2000), "Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998", i *Välfärdens 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), "Svenskglesa bostadsområden", i *Invandrare och minoriteter* 1997:2 (s19-24).
- 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
- Arnstberg, Karl-Olov (1996), "Genrebilden av miljonprogrammet", i Rörby. *En miljon bostäder*. Arkitektmuseet, Stockholm.
- Arnstberg, Karl-Olof & 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, København.
- 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*. Forskar-

- utvärdering, 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 naermiljøförsökene 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*. Konsulentkompagniet Hornbaek, Formidlingscentret Storköpenhamn, Center for Alternativ samfundsanalyse, Köpenhamn.
- Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2001), *Demokrati och brukarutvärderingar*. Studentlitteratur, Lund.
- Danermark, Berth & Christian Kullberg (1999), *Samverkan. Velfärdsstatens 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) *Var-dagsbegrepp 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), *Ytterstadssatsningen. Granskning av Stockholms stads program för förändring av 13 förortsområden 1995-1999*. Gatu- och Fastighetskontoret, Stockholm. Rekvireras via www.integration.stockholm.se.
- 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), Samspel og samliv i boligområder. Rapport över ansøgninger til byudvalgets boligsociale initiativer – tendenser og perspektiver. Center for Forskning i Socialt Arbejde 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 perspektiv*. Studentlitteratur, Lund.
- Engberg, Lars; Svend Bayer & Christina S Tarnö (2000), *Konsensusstyrning i kvarterløft: kommunens erfaringer med organisering af kvarterløft*. 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. Byggforskningsrådet, 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 invandrartäta bostadsområden" (s.k. Blommanpengar) i Göteborgs stad*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Hertting, Nils (2001), "Svensk stadsförnyelse", i Lindbom, Anders (red) *Den nya bostadspolitiken*. Borea, 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
- 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), "Demokratin i samhällsplaneringen", i SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter, Forskarvolym V*. Demokratiutredningen, Stockholm.
- Khakee, Abdul & Ingemar Elander (2001), "Svensk samhällsplanering", i Lindbom (red) *Den nya bostadspolitik*. Borea, Umeå.
- Kirkegaard, Ole (1997), *Evaluering af en forøget boligsocial indsats i seks lokalområder i Københavns Kommune*. Statens Byggeforskningsinstitut, København.
- 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 krøniker om kommunal fornyelse: 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?" (presenteras i "Urban Futures Anthology" som enligt författaren kommer att publiceras av svenska regeringen).
- 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
- 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
- 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), "Våldet och tryggheten i staden", i Elander (red) *Den motsägelsefulla staden. Var-dagsliv 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.
- Lilja, Elisabeth (1999), *Den ifrågasatta förorten: identitet och tillhörighet i moderna förorter*. Bygghörsnadsrådet, Stockholm.
- Lindberg, Carina & Peter Rundkvist (1999), *Projektverkare, att leva och arbeta med förändring*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.
- 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 stadssamhället. 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) *Var-dagsbegrepp 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 Multimedia*. 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 lokal-samfundsudvikling 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 moderna 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.
- Ristilampi, Per-Markku (1994), *Rosengård och den svarta poesin. En studie av modern annorlundahet*. Brutus Östlings bokförlag, Stockholm.
- Roivanen, 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) *Riv ner – 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
- 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
- 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 tilnærming 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 nærmiljøarbeid 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.soch.lu.se/SvT/svt.htm
- 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
- 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 spørgeskemaundersøgelse om erfaringer fra det boligsociale arbejde*. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1997:5, Köpenhamn.
- Uggerhøj, Lars (1996), *Lokal organisering af social integration – en undersøgelse af boligsocial indsats*. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1996:2, Köpenhamn.

- 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).
- Vestergaard, Hedvig; Georg Gottschalk, Tine Traerup, Thomas Gruber & Iben Örum Rasmussen (1997), *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ*. SBI-rapport 288, Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Vestergaard, Hedvig; Lars Benjaminsen, Gunvor Christensen, Birgitte Mazanti, Anders Munk & Iben Örum Rasmussen (1999), *Byudvalgets boligsociale aktiviteter – 20 eksempler*. SBI- rapport 311, Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- 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, Köpenhamn.
- 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. Byggeforskningsrådet, 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 information²²³.

Nätverk

- CEIFO Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet. www.ceifo.su.se Tvärvetenskaplig grupp. IMER²²⁴-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 för: Institutet för Bostadsforskning i Gävle.
- FOSAM Forskargrupp i samhällsarbete. Informellt nätverk kring samhällsarbete. Päivi Turunen.
- 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
- NSBB Nordiskt Samfundsvidenskabelig Bolig- och Byforskningssamarbete. Informellt nordiskt nätverk inom det bostadssociala fältet.
- N.U.R.E.C. Network in Urban Research in the European Union.
- PfMI Partnerskap för Multietnisk Integration. Tvärvetenskapligt samarbete (projekt) med bl.a. universiteten i Umeå, Uppsala, Växjö och Linköping.

²²³ Förutom egna efterforskningar bygger tipslistan på rekommendationer via svar på introduktionsbrev (se bilaga).

²²⁴ IMER (Internationell Migration och Etniska Relationer), i Sverige ofta använd förkortning när det gäller etniska relationer.

- The Swans, forskargrupp kring förorter runt Östersjön. Arnstberg. www.sh.se/forsk/svanarna/
- UGIS EU-projekt om områdesbaserad urbanpolitik www.ufsia.ac.be/ugis/

Sverige

- Blekinge Tekniska Högskola; Institutionen för fysisk planering och Byggteknik: Eva Öresjö
- Jönköping; Hälsohögskolan, 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 CruseSondén, 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 Ristilampi, 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
- Södertörns högskola; Karl-Olof Arnstberg, Sven E O Hort, m.fl. Mångkulturellt center i Fittja. 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 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,
www.by_og_byg.dk/forskning/byudvikling_og_bypolitik.htm
www.sbi.dk/forskning/boligomraader_og_velfaerd/index.htm
www.by_og_byg.dk/forskning/boligomraader_og_velfaerd.htm
- Center for Alternativ Samfundsanalyse www.casa-analyse.dk
- Center for forskning i socialt arbejde (om boligsocialt arbejde) www.dsh-k.dk/fsa/index.htm
- Center för Tvärkulturelt Boligarbejde www.ctb.dk Lars Uggerhøj, Tabitha Wright Nielsen, Signe Mette Jensen, Maria-Pia de Palo, m.fl.
- Konsulentkompagniet
- Kvarterløftsekretariatet www.kvarterloeft.dk
- Sociale højskole i København. Morten Erjnaes.
- Sociale højskole i Århus (stort bibliotek)
- Socialforskningsinstituttet i Danmark (SFI). Anders Munk.
- Socialministeriet www.sm.dk/netpublikationer/igang/
- Socialministeriets formidlingscentre, t ex Formidlingscentret Storköpenhavn. www.fc-storkbh.dk
- Enstaka personer som Ole Kirkegaard

Finland

- STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården). 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/
- Tammerfors universitet; Socialpolitiska institutionen Irene Roivanen
- Åbo universitet (www.abo.fi) Pekka Kettunen

Norge

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

Nordiska instanser

- Nordiska ministerrådet
- Nordisk Socialpolitisk Kommitté
- Nordiska Rådet
- Nordplan

Övrigt

Databas med kooperativa initiativ med anknytning till forskning
www.kfbibliotek.koopi.se

Bilaga Upprop

Socialhögskolan i Lund

juni 2001

Helene Lahti Edmark

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, samfunnsutveckling, samfunnsarbeid, 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
(understreck 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

Författarpresentation

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. I oktober 2003 blev hon utsedd till särskild utredare av regeringen för att utvärdera de lokala utvecklingsavtal som slutits inom ramen för Storstadssatsningen.

E-postadress är helene.lahti_edmark@soch.lu.se



Meddelanden från Socialhögskolan är en skriftserie där forskare och lärare vid Socialhögskolan presenterar aktuell forskning och viktiga erfarenheter från socialt arbete och socialpolitik.

ISSN 0282-6143

Serien är elektronisk och kan avgiftsfritt laddas ner via Socialhögskolans hemsida: www.soch.lu.se/Mserien/

Tryckta exemplar kan beställas från Socialhögskolans expedition på telefon 046-2229390, eller per post Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund.

© Socialhögskolan

Redaktörer: Lars Harrysson & Kerstin Svensson

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund.