



En hel stad

Om lokala insatsers betydelse
för integration i boendet



En hel stad

Om lokala insatsers betydelse
för integration i boendet

Boverket december 2005

Titel: En hel stad. Om lokala insatsers betydelse för integration i boendet

Utgivare: Boverket december 2005

Upplaga: 1

Antal ex: 300

Tryck: Boverkets kopiering

ISBN: 91-7147-939-2

Sökord: integration, segregation, boende, boendesegregation, boendemiljö, bostadsmarknaden, bostadsföretag, kommuner, exempel, Botkyrka, Helsingborg, Karlskrona, Ljusdal, Malmö, Norrköping, Söderhamn

Diarienummer: 219-4536/2005

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

©Boverket 2005

Förord

Boverket ska följa och belysa utvecklingen av integration i boendet och boendesegregation i landet samt de insatser som görs i segregerade bostadsområdet. Boverket genomförde därför hösten 2004 ett arbete med att belysa och diskutera begreppen integration och segregation kopplat till boendet. Detta arbete resulterade i rapporten "Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer". Boverket ser integration och segregation som två nära relaterade fenomen, men ändå helt skilda från varandra. Integration i boendet handlar om människors lika möjligheter på bostadsmarknaden och i sin boendesituation, boendesegregation om människors fysiska åtskillnad i sin boendemiljö. Under våren 2005 gjordes en förstudie kring vilken statistik som finns tillgänglig för att följa integration och segregation i boendet.

I Boverkets rapport "Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesbeskrivning om integration" som presenterades i augusti 2005, ligger betoningen på integrationsaspekten och hur vi kan beskriva utvecklingen av integration i boendet och vad det finns för faktorer som förklarar bristande integration. Integration i boendet borde vara lika självklart som jämställdhet, eftersom det i grunden handlar om hur vi värderar människor. Det handlar om allas lika möjligheter i boendet men även i samhället i stort. Den fysiska åtskillnaden mellan människor kan vara ett resultat av bristande boendeintegration men också försvåra de boendes integration i samhället.

Denna rapport som vi nu presenterar har fokus på de lokala insatsernas betydelse för boendeintegration. Vad gör kommunerna? Vad gör de allmännyttiga bostadsföretag? Insatser för att motverka negativ segregation kan vara en del av dessa insatser. Viktiga erfarenheter är att integrationsarbete förutsätter många parallella insatser och att utsatta bostadsområden måste ses i sina större sammanhang: staden och regionen.

Författare till rapporten är Lina Martinson och Cecilia Svedin vid Boverkets analysenhet.

Karlskrona december 2005



Martin Hedenmo
chef för analysenheten

Innehåll

Sammanfattning.....	7
Segregation som ett hinder för integration.....	7
Diffusa mål och varierande insatser	7
Sju kommunexempel	8
Boverkets slutsatser.....	10
1. Uppdraget.....	13
2. Integration och segregation: två skilda fenomen	15
Segregation	15
Integration	18
Begreppens relation och samhällsliga konsekvenser.....	18
3. Centrala målsättningar	21
Allas rätt till en god bostad	21
Allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter	21
En hållbar utveckling av städer och boplatser	22
Att bryta segregationen	22
Centrala mål ger svag ledning	23
4. Tidigare insatser – en inblick.....	25
Inget nytt under solen.....	25
Den senaste nationella satsningen	26
Erfarenheter från tidigare insatser	26
5. Hur arbetar man konkret i olika kommuner?	29
Botkyrka kommun	31
Helsingborgs stad.....	34
Karlskrona kommun.....	37
Ljusdals kommun	39
Malmö stad	40
Norrköpings kommun.....	44
Söderhamns kommun	46
Leder insatserna rätt?	47
Har målen uppnåtts?.....	59
Hur kan bostadspolitiken påverka?	60
6. Lärdomar	63
Långsiktighet.....	63
Samverkan	65

Delaktighet från boende	67
Glapp mellan mål och resurser	68
Området som part i en relation.....	70
Antidiskriminering	71
Bostadsföretagens roll	73
Avslutande kommentarer	74
7. Hur kommer vi vidare?	79
Ett allt viktigare arbetsfält	79
Kunskapsunderlaget utökas	79
Referenser	81
Bilaga 1: En historisk överblick	87
Bilaga 2: Urvalsprocess.....	95

Sammanfattning

På många håll i landet pågår arbete för att motverka segregation och främja integration i så kallade "utsatta" områden. Syftet med denna rapport är att följa och belysa detta arbete, särskilt det som kan kopplas till boendet.

Segregation som ett hinder för integration

Boverket ser integration och segregation som två relaterade begrepp, men inte som varandras motsats. Boendesegregation handlar om att olika befolkningsgrupper bor fysiskt åtskilda från varandra. Integration har inte samma rumsliga koppling, utan rör samhällets tillstånd och hur olika grupper av människor förhåller sig till detta samhälle. Ett icke integrerat samhälle är inte per automatik ett segregerat samhälle. Däremot kan segregation vara en av flera möjliga konsekvenser av misslyckad integration.

När vissa befolkningsgrupper med svaga ekonomiska eller sociala förutsättningar hänvisas till de minst attraktiva områdena där möjligheten till trygghet, service och sociala nätverk är mindre än på andra platser kan konsekvensen bli att livsvillkoren försämras för dessa människor och att de exkluderas från samhället i stort. I sådana fall – när vissa områden inte kan uppfylla de behov som de boende har för att kunna leva sitt vardagsliv - är boendesegregationen allvarlig och ett hinder för integration. I rapporten koncentrerar vi oss främst på integration och diskuterar segregation som ett av flera teman som är viktiga att ta hänsyn till i arbetet för att uppnå integration.

Integration i boendet är viktigt utifrån två perspektiv. Dels är det viktigt att bostadsmarknaden i sig är integrerad – att alla människor har lika möjligheter att etableras och röra sig på bostadsmarknaden. Men det är också viktigt att se boendet som ett centralt samhällsområde som kan fungera som länk till andra samhällsområden. Därmed är integration i boendet viktigt för att uppnå samhällelig integration. Trots detta har boendet haft en svag position i diskussionen om integration, vilket Boverket anser vara angeläget att ändra på.

Diffusa mål och varierande insatser

I denna rapport utgår vi från några mål. I regleringsbrevets uppdrag står Habitatagendans och storstadspolitikens mål omnämnda som viktiga utgångspunkter. Dessutom anser vi att det bostadspolitiska målet är centralt tillsammans med målen för integrationspolitiken.

Problemet med dessa mål är att de är väldigt breda och övergripande. Därför kan de upplevas som diffusa och leda till frustration bland dem som utför det konkreta arbetet. Ett annat problem är att eftersom målen är så breda kan väldigt varierande insatser sägas passa in. Det gör det svårt att utvärdera insatserna i förhållande till målen.

Dessutom har kommunerna ofta egna mål och visioner för sitt arbete som ligger närmare till hands och är mer konkreta än de centralt formulerade målen.

Sedan 1970-talet har en mängd områdesinriktade insatser gjorts för att motverka segregation och främja integration. De tidigaste insatserna var framför allt inriktade på fysisk upprustning, men sedan mitten på 1980-talet har det blivit allt större fokus på insatser för att främja social gemenskap och skapa mötesplatser. Idag går många insatser ut på att stärka de boendes socioekonomiska status genom åtgärder för ökad sysselsättning, utbildning och förbättrad hälsa. Det finns dock en ökad medvetenhet om nödvändigheten att arbeta med sociala och fysiska aspekter parallellt för att nå framgång.

Sju kommunexempel

I arbetet med denna rapport har Boverket besökt sju kommuner i landet för att få ökad insikt om problem och arbetsmetoder när det gäller integration och segregation kopplat till boendet. Vi har samtalat med representanter både från kommunala förvaltningar och från det allmännyttiga bostadsföretaget i respektive kommun.

Alla kommuner som vi har besökt arbetar med frågorna även om de har olika prioritet i olika kommuner. Dock menar de kommuner som inte är tillväxtkommuner att de inte alltid känner igen sig i mål- och problemformuleringarna eftersom dessa ofta är gjorda utifrån ett storstadsperspektiv.

Flera kommuner delar uppfattningen att det är en alltför stor fokusering på det etniska perspektivet när man diskuterar integration och segregation. I vissa kommuner är problemet med den socioekonomiska segregationen allvarligare och mer relevant att ta tag i. Dessutom finns en risk att peka ut den etniska tillhörigheten som problematisk trots att grundproblemet ofta är av annat slag.

Utgångspunkt för diskussionen i rapporten är fem teman som Boverket tycker är viktiga att betona när man diskuterar integration kopplat till boendet och bostadsmarknaden. Temana är: möjligheter på bostadsmarknaden, attityder bland olika aktörer, inflytande över boendet och boendemiljön, faktiskt och upplevt boende och boendemiljö samt boendesegregation.

Möjligheter på bostadsmarknaden

Insatser om möjligheter på bostadsmarknaden är kopplade till integrationsmålet som handlar om alla människors lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter i samhället. Det rör sig främst om insatser som stärker individen och som i ett längre perspektiv avser öka betalningsförmågan hos dessa individer - till stor del utbildningsinsatser och olika arbetsmarknadsrelaterade projekt.

Boverket har tidigare påpekat vikten av kommunala bostadsförmedlingar för att göra det lättare för människor att söka bostad, men av de kommuner vi träffat har ingen en kommunal bostadsförmedling. Däremot har allmännyttan egna förmedlingar för sina lägenheter, men hur dessa fungerar varierar kraftigt.

Vi anser att de krav som ställs vid uthyrning av lägenheter samt hur förmedling av lägenheter fungerar är något som behöver lyftas upp och ses över. Det är viktigt, inte minst med tanke på den diskriminering som sker på bostadsmarknaden.

Attityder hos olika aktörer

Ett välkomnande samhälle där våra attityder grundar sig i tolerans och respekt för olikheter är grundläggande för att uppnå ett integrerat samhälle. Det behövs därför insatser för att åstadkomma en värdeförändring i samhället, så att synen på människor som lika värda får genomslag och kan medverka till allas lika möjligheter både i samhället och på bostadsmarknaden.

I vissa kommuner pågår en del projekt som handlar om att förändra attityder och förhållningssätt till människor, men Boverket anser att detta är en aspekt som behöver få större utrymme. Vi tenderar nämligen att peka ut vissa områden och grupper av individer som problematiska, och därmed förstärka stigmatiseringen av dessa istället för att även studera den roll det övriga samhället har.

Inflytande över boendet och boendemiljön

Många aktörer, framför allt bostadsföretag, har under det senaste decenniet insett vikten av att de boende har inflytande över sitt boende och sin boendemiljö för att områdena ska bli trivsamma och stabila. Mycket arbete pågår därför runt om i landet som syftar till ökad medverkan och engagemang från boende i bostadsområdenas utveckling och förnyelsearbete.

Utvärderingar och forskning visar entydigt att insatsens förankring bland boende och att dessas möjlighet att delta i processen är avgörande för resultatet.

Boende och boendemiljö

Under temat boende och boendemiljö diskuteras satsningar som fysisk upprustning, sociala nätverk, trygghetskapande åtgärder,

insatser för minskad trångboddhet, ökad service och kommunikationer samt trivsel.

De insatser som görs inom ramen för boende och boendemiljön berör främst den fysiska upprustningen även om mer och mer arbete görs också för att skapa nätverk och gott grannskap och därigenom stärka tillhörighetskänslan och tryggheten i området. Fastighetsförvaltning innebär ofta numera både förvaltning av husen och livet däri.

Trångboddhet är ett problem som ger stora negativa konsekvenser för de hushåll som är drabbat. I de kommuner vi besökt pågår dock inga insatser för att komma till rätta med detta problem. I avfolkningkommuner där det råder bostadsöverskott uppfattas det vara för dyrt att bygga om lägenheter, i kommuner med bostadsbrist är det en avvägning om lägenheten ska fördelas till dem som är trångbodda eller till dem som inte alls har någonstans att bo. Detta anser Boverket vara olyckligt.

Enligt Boverkets uppfattning pågår också alltför lite arbete för att öka de "utsatta" områdenas service, kommunikationer och tillgänglighet, även om det finns exempel på kommuner och allmännyttiga bostadsföretag som aktivt arbetar för detta.

Boendesegregation

Insatser för att motverka boendesegregation är ofta desamma som de insatser som vi presenterat under övriga rubriker, inte minst åtgärder för att höja områdenas attraktivitet genom t ex förbättrad service och fysiska upprustningar.

Men det finns flera exempel på kommuner och bostadsföretag som dessutom strävar efter att blanda befolkningen så att varje bostadsområde ska spegla ett genomsnitt av stadens invånare och även att upplåtelseformerna ska bli mer varierande och därmed locka olika befolkningskategorier.

Boverkets slutsatser

Några lärdomar från Boverkets egna kommunbesök och från utvärderingar som gjorts av större satsningar genom åren är att arbetet med integration och segregation måste vara långsiktigt, ha ett helhetsperspektiv och gärna bedrivs genom samverkan. Medverkan från de boende är ytterligare en aspekt som ofta visat sig helt avgörande för resultatet, och i det sammanhanget har bostadsföretagen en betydande roll.

För att nå goda resultat behöver man även se till områdenas "relationella karaktär" och utveckla insatser som sträcker sig längre än enbart till de "utsatta" områdena. Områdena är en del av en

helhet (staden, regionen, samhället) och behöver betraktas i sitt samband – inte som en isolerad enhet. Det handlar exempelvis om fortsatta satsningar på utveckling av kollektivtrafik och service som underlättar människors vardagsliv samtidigt som ett områdes attraktivitet ökar.

Boverket vill dessutom betona att arbete för att öka människors lika möjligheter på bostadsmarknaden behöver stimuleras. Riktlinjer för uthyrningspolicys och obligatorisk bostadsförmedling kan då vara viktiga instrument. Vi anser att det är viktigt att lyfta upp diskriminering som viktigt att motarbeta – både den strukturella och den direkta.

Denna rapport är en del av en kunskapsprocess som behöver fortsätta på flera sätt. Dels ser vi ett behov av att utveckla kunskapen om kommunernas lokala arbete för att främja integration och främja en god stadsutveckling, dels studera hur man kan arbeta mellankommunalt och regionalt med frågan. Det är dessutom viktigt att skaffa ytterligare kunskap om hur man med instrument som fysisk planering och bostadspolitik kan påverka integration och segregation.

1. Uppdraget

Enligt regeringens regleringsbrev till Boverket år 2005 har Boverket fått i uppdrag att:

”...följa och belysa utvecklingen av integration i boendet och boendesegregation i landet samt de insatser som görs i segregerade bostadsområden i perspektivet av Habitatagendans och den nationella storstadspolitikens målsättningar. I redovisningen skall ingå utfall för utvecklingen av de indikatorer för integration i boendet och boendesegregation som tagits fram inom ramen för uppdrag under 2004.”¹

Arbetet med detta uppdrag kan sammanfattas i tre steg:

- Under hösten år 2004 genomfördes utifrån dåvarande regleringsbrev ett arbete med att belysa och diskutera begreppen integration och segregation kopplat till boendet och Boverkets ansvarsområde. Boverket påbörjade då även en diskussion om vilka indikatorer som skulle kunna bli relevanta för att följa integration och segregation i boendet. Det resulterade i rapporten *Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer*.²
- Under första halvåret 2005 utvecklades resonemanget ytterligare och vi tog då fasta på den del av uppdraget som handlar om att följa och belysa utvecklingen av integration och segregation i boendet. I augusti redovisades detta i rapporten *Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesbeskrivning om integration*. Där gjorde Boverket en kartläggning av integration i boendet och boendesegregation och diskuterade processerna kring detta. Vi föreslog också ett antal indikatorer och förde en diskussion kring möjligheter och problem kopplade till användandet av

¹ Miljödepartementet (2004): *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Boverket* (författarnas kursivering). Se även prop. 2004/05:1: *Budgetpropositionen för 2005*, UO 18; bet. 2004/05:BoU1; rskr. 2004/05:103.

² Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer*.

indikatorer. Dessutom påpekade vi vikten av att följa utvecklingen på fler sätt än enbart genom indikatorer.³

- Med föreliggande rapport är vår ambition att täcka det som återstår av uppdraget och riktar därför in oss på insatser som görs i "segregerade" områden. Fortsättningsvis används termen "utsatta" områden.⁴ Det finns ingen vedertagen definition av begreppet "insatser". Boverket har valt att förstå "insatser" som både det löpande arbete som pågår i den ordinarie verksamheten i kommunerna och arbete som sker i projektform – med syfte att motverka segregation eller främja integration. Avsikten är att koncentrera diskussionen till insatser som är kopplade till boendet, men det är ibland svårt att skilja ut sådant arbete från andra integrationsfrämjande insatser. Därför behövs allt från fysiska insatser i boendemiljön till arbete riktat till individer med syfte att stärka deras ställning i samhället.⁵ För att komplettera forskning och annat skrivet material och för att få en egen bild av verkligheten har vi besökt några kommuner runt om i landet och där samtalat med representanter från olika kommunala förvaltningar och kommunala bostadsföretag för att få inblick i hur de arbetar med de centrala frågorna i denna rapport. Det är inte möjligt att utifrån besöken ge någon generell bild av de svenska kommunernas arbete - därtill är underlaget för litet och besöken för korta. Men det är ändå en början till insikt i hur situationen verkligen ser ut runt om i landet och avsikten är att på olika sätt fortsätta kunskapsinsamlingen.

³ Boverket (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesrapport om integration.*

⁴ Boverket tolkar uttrycket "segregerade" områden som de områden där de socioekonomiska resurserna är svaga. Vi anser dock inte att det är en korrekt term, eftersom det "segregerade" områden likaväl kan vara områden med motsatt karaktär – områden där befolkningen har hög genomsnittsinkomst, hög sysselsättningsgrad, lågt socialbidragstagare samt hög koncentration av svenskfödda är minst lika segregerade som dess motpol. Därför väljer vi att använda uttrycket "utsatta" områden istället. Andra uttryck som kan vara användbara är "diskriminerade" eller "stigmatiserade" områden.

⁵ Några exempel på vilket slags arbete det kan röra sig om är: fysiska insatser, t ex upprustning av inre och yttre miljöer i bostadsområden för att höja standard och öka attraktivitet; fysiska insatser med syfte att blanda upplåtelseformer och på så sätt locka olika befolkningskategorier; insatser för att öka tillgängligheten i samt till och från området; insatser för att introducera nya boende (kan vara unga som för första gången flyttat hemifrån eller nyanlända invandrare); sociala insatser för att öka delaktighet och engagemang i områden, t ex trygghetsskapande arbete; socioekonomiska insatser för att stärka de boendes individuella resurser; antidiskrimineringsarbete; bostadsförmedlingar eller bostadsförsörjningsprogram samt ekonomiska bidrag eller stöd för utveckling.

2. Integration och segregation: två skilda fenomen

Integration och segregation är två begrepp som ofta diskuteras tillsammans. Ibland ligger tonvikten på det ena, ibland på det andra, men sällan markeras hur de relaterar till varandra eller definieras vad som egentligen avses när man pratar om dem. Den förvirring som bristen på distinktion mellan dessa begrepp kan leda till får effekter också för diskussionen om tänkbara insatser för att motverka segregation eller främja integration. Vi ser det därför som viktigt att på ett tydligt sätt reda ut hur vi tolkar begreppen.¹

Segregation

Boverket ser integration och segregation som två relaterade begrepp, men ändå helt skilda från varandra. *Segregation* innebär en fysisk åtskillnad mellan befolkningsgrupper. Boendesegregation handlar därmed om att olika befolkningsgrupper (med olika egenskaper och resurser) bor åtskilda.² Även bostädernas fördelning påverkar boendesegregationen.

Den etniska dimensionen alltmer aktuell

Diskussionen om segregation koncentreras ofta på tre dimensioner:³

- *Demografisk segregation* innebär en rumslig åtskillnad mellan individer som tillhör olika demografiska grupper, t ex

¹ För en mer djupgående diskussion om begreppen och hur de kopplar an till boendet vill vi hänvisa till Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet – begrepp och indikatorer*.

² Westin, Charles (1999): *Mångfald, integration, rasism och andra ord*.

³ Se t ex SOU 1996:156: *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*.

åldersgrupper, hushållstyper eller kön. Den kan mätas genom t ex andelen av respektive åldersgrupp inom ett område.

- *Socioekonomisk segregation* handlar om en rumslig åtskillnad mellan individer i olika inkomst- yrkes- eller socialgrupper. Denna dimension mäts vanligen genom t ex andel socialbidragstagare, arbetslösa och/eller sysselsatta, eller genom att jämföra inkomstnivåer mellan boende i olika områden.
- *Etnisk segregation* är den rumsliga åtskillnad som kan finnas mellan individer med olika ursprung, exempelvis nationalitet, religion eller kultur. Den mäts ofta genom andel av befolkningen med utländsk respektive svensk bakgrund eller utrikes respektive inrikes födda.

Det är framför allt de två sista dimensionerna som har varit i fokus för debatter och diskussioner. Från 1970-talet och framåt handlade det nästan enbart om den socioekonomiska segregationen, men sedan något decennium tillbaka har den etniska segregationen fått alltmer utrymme i den offentliga politiska debatten och idag är det denna som dominerar, ofta i kombination med den socioekonomiska.

Även i den här rapporten riktar vi in oss på den etniska dimensionen, men vill ändå betona att det ofta är socioekonomiska faktorer som ligger bakom de etniska skillnaderna. Ekonomin kan ses som en särskiljande faktor för om och var man har möjlighet att bosätta sig, även om andra faktorer också är viktiga, t ex kunskap om hur man går till väga när man söker bostad, förmågan att kommunicera samt välvilja och bemötande från hyresvärdar eller långgivare.

Segregation både tillstånd och process

Segregation kan studeras både som *tillstånd* och som *process*.⁴ Segregation som tillstånd beskriver hur hushåll är fördelade över bostadsbeståndet vid en given tidpunkt. Resultatet av en sådan "ögonblicksbild" är beroende av vilken geografisk nivå samt vilka variabler eller dimensioner som studeras.

Segregation som process är mer komplicerat. Det handlar om segregationens orsaker och konsekvenser. De mekanismer som kan leda fram till segregation är flera. Delvis har det att göra med vilka bostäder som finns tillgängliga och hur dessa är fördelade. I Sverige är upplåtelseformerna starkt segregerade. Detta påverkar även befolkningens boendemönster eftersom det finns klara tendenser att vissa befolkningsgrupper är koncentrerade i vissa upplåtelseformer. Dessutom tillskrivs områdena olika status. Därför är attityder och fördomar en viktig mekanism i segregationsprocessen.

⁴ Se t ex Hjärke, Lars (1991): *Segregation – en begreppsanalys*.

Lars Hjärne diskuterar detta i termer av utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden. Utbudet utgörs av vilka bostäder som byggs (eller byggs om eller rivs) och var det byggs medan efterfrågan handlar om de boendes val av bostad, vilket involverar hushållens olika önskemål och olika betalningsförmåga. Ekonomin styr därför ofta om man har möjlighet att välja boende eller får ta vad som bjuds.⁵

En ytterligare orsak till segregationen är diskrimineringen som ibland försvårar för människor att välja bostad och bostadsområde efter sina önskemål.

Det finns både direkta och indirekta konsekvenser av segregationen. En direkt konsekvens är att olika områden har skilda behov och resurser. Själva förekomsten av segregation indikerar således ett missförhållande i jämförelse med den politiska viljan att skapa jämlika levnadsförhållanden, eftersom skillnaden i levnadsvillkor syns tydligare om människor med olika villkor bor åtskilda än om de bor blandade. Indirekta konsekvenser kan redogöras i termer av den neråtgående spiral som de områden där resurserna är svagast riskerar att hamna i. Det handlar om exempelvis hårdare tryck på offentliga förvaltningar, sämre kommersiellt serviceutbud, otillräckliga kommunikationer, negativ ryktesspridning och vantrivsel.⁶ Allt detta påverkar livsvillkoren för de boende.

Men segregation kan även ha positiva konsekvenser. Det gäller inte minst trygghetskänsla och social gemenskap bland de boende. Att tvinga människor att bo blandat har därför inget syfte i sig. Dock menar Boverket att det uppstår ett allvarligt problem när livsvillkoren blir olika beroende på var man bor och att möjligheterna och tillgången till samhällets resurser är ojämlika. Boendesegregationen blir därmed...

”...ofta ett uttryck för en ojämn fördelning i samhället – å ena sidan en ojämn fördelning av väsentliga resurser mellan olika befolkningsgrupper och å andra sidan en ojämn fördelning vad gäller olika boendemiljöers kvaliteter och attraktivitet.”⁷

Boverket ser det därför som viktigt att inom bostadspolitikens ramar både arbeta med att utjämna skillnaderna i attraktivitet mellan områden och att stödja de grupper på bostadsmarknaden som har begränsade möjligheter att välja ett attraktivt boende.

⁵ Hjärne, Lars (1991): *Segregation – en begreppsanalys*.

⁶ Hjärne, Lars (1991): *Segregation – en begreppsanalys*.

⁷ Nordiska Ministerrådet (1997): *Boligpolitik mod segregation*, sid. 36-37.

Integration

Integration är enligt Boverkets tolkning något mycket större än segregationen motsats. Den begränsas inte till frågor om var folk bor, utan rör samhällets tillstånd och hur vi som individer och grupper av individer förhåller oss till detta samhälle. Integration uppstår när ”delarna står i samklang med helheten”.⁸ Helheten är i detta fall samhället. Det handlar alltså om en ömsesidig anpassning av samhällets olika institutioner och grupper, inte att en del ska anpassa sig till resten.

Man kan skilja på *rumslig integration* och *integration i samhället*. Rumslig integration skulle kunna definieras som motsatsen till segregation. Det handlar om att olika befolkningsgrupper blandas. Det lägger vi inte fokus på i denna rapport utan betonar istället den samhälleliga integrationen, vilket rör medborgerliga rättigheter och delaktighet i samhällsgemenskapen.⁹ Det innebär att alla människor ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och detta kan diskuteras utifrån olika delar av samhällslivet.

Men vad har egentligen boendefrågorna och bostadspolitik med integration att göra? Boverket har vid upprepade tillfällen betonat vikten av att se boendet som en central del av människors vardagsliv – en plattform utifrån vilken vi går ut och möter världen.¹⁰ Därför är det i ett samhällsperspektiv viktigt att arbeta för att främja integration på bostadsmarknaden i sig: Att alla människor har lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter när det gäller att etableras och röra sig på bostadsmarknaden. Det innebär inte minst att de krav som ställs på bostadssökande ska vara rimliga och lika för alla och att diskriminering inte får förekomma.

Dessutom är boendet en viktig länk till andra samhällsområden. Den som inte har drägliga boendeförhållanden har svårt att klara andra viktiga delar av livet, till exempel hälsa, utbildning och arbete. Den som i sin boendemiljö inte blir behandlad med respekt eller inte kan påverka sitt boende förlorar lätt den självkänsla och självrespekt som behövs för att kunna – eller vilja - bli delaktig och integrerad i samhället.¹¹

Begreppens relation och samhälleliga konsekvenser

⁸ Westin, Charles (1999): *Mångfald, integration, rasism och andra ord*, sid. 53.

⁹ Liedholm, Marianne & Lindberg, Göran (1998): *Kommunikation och integration i boendet*.

¹⁰ Se t ex Boverket (2002): *Boverkets synpunkter inför revideringen av de lokala utvecklingsavtalen mellan Storstadsdelegationen och de sju kommunerna*.

¹¹ Boverket (2002): *Boverkets synpunkter inför revideringen av de lokala utvecklingsavtalen mellan Storstadsdelegationen och de sju kommunerna*.

Genomgången visar att begreppen segregation och integration är relaterade till varandra, men de är inte varandras motsats. Segregation kan vara ett uttryck för bristande integration, men den rumsliga åtskillnad som segregation innebär leder inte nödvändigtvis till bristande integration i samhället. Det är inte heller säkert att en ökad samhällelig integration leder till att segregationen upphör eller minskar.¹²

När rumsligt avskilda områden ger olika förutsättningar för samhällsdeltagande och livschanser är segregation ett hinder för att uppnå ett integrerat samhälle. Det kan till exempel handla om att de boende på vissa platser inte haft möjlighet att själva välja sitt boende, utan blivit hänvisade till vissa områden medan andra väljer bort samma område. Graden av inflytande över livssituationen varierar därmed beroende på var man bor. Ett annat exempel är att kommunikationer till och från vissa områden inte täcker de behov som finns, utan försvårar för människor att ta sig till och från arbete, skola, hämtning och lämning av barn på dagis etc. Den rumsliga uppdelningen kan alltså få konsekvenser som gör att vardagslivet försvåras och tillgången på samhällsservicen inte är tillräcklig. Det är därför viktigt att motverka de faktiska skillnader som finns i olika bostadsområden.

En av de allvarligaste konsekvenserna som kan följa av segregation är *social utestängning* ('social exclusion'), som innebär att vissa människor är marginaliserade på flera sätt parallellt, till exempel socialt, ekonomiskt och politiskt, vilket även kan få en rumslig dimension i vissa bostadsområden.¹³ Denna sociala utestängning påverkar på ett negativt sätt möjligheterna att nå ett mer integrerat samhälle. En sådan marginaliseringsprocess skulle snarare kunna ses som motsatsen till integration. EU har tydligt visat sin ståndpunkt genom att ta med kampen mot social utestängning bland de grundläggande målen i konstitutionen.

¹² Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet*.

¹³ Madanipour, Ali, Cars, Göran & Allen, Judith (1998): *Social Exclusion in European Cities*, sid. 22.; Westin, Charles (1999): *Mångfald, integration, rasism och andra ord*.

3. Centrala målsättningar

Allas rätt till en god bostad

Det av Riksdagen år 2002 beslutade målet för *bostadspolitiken* lyder:

”Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grunden för verksamheten.”¹

Detta mål är grundläggande för Boverkets verksamhet och centralt för denna rapport.

Allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter

I föreliggande arbete tillkommer också andra målsättningar, inte minst *integrationspolitikens* mål som beslutades av Riksdagen år 1997:²

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga och medansvariga för

¹ Prop. 2002/03:1: *Budgetpropositionen för 2003*, UO 18, sid. 18.

² Målen sammanfattas i Prop. 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004*, UO 8, sid. 12. Målsättningarna finns behandlade i prop. 1997/98:16: *Sverige, framtiden och mångfalden*; bet.1997/98:SfU6 samt rskr. 1997/98:68.

Vi tar framför allt den första av dessa tre målformuleringar som utgångspunkt.

En hållbar utveckling av städer och boplatser

I uppdraget trycker man på *Habitatagendan* som ett av två viktiga dokument att utgå ifrån för att följa insatsarbetet i utsatta områden. Habitatagendan är Förenta Nationernas (FN) agenda för boende, bebyggelse och stadsutveckling. Det är ett omfattande dokument med flera övergripande mål, exempelvis "lika möjligheter för alla", "människors medverkan och inflytande", solidaritet och sammanhållning" samt "hälsa och livskvalitet". Ett antal åtaganden är sprungna ur de övergripande målsättningarna, varav två har särskild vikt i ett bostadspolitiskt sammanhang: "En rimlig bostad för alla" [adequate housing] samt "en hållbar utveckling av städer och boplatser".³ Bostadspolitikens och boendepanerings betydelse för att öka den sociala integrationen och bekämpa segregationen betonas i Habitatagendan. Under Istanbulkonferensen 1996 ställde Sverige upp åtta utmaningar varav tre har en direkt koppling till bostadsfrågorna. Dessa är:⁴

- att en allmän social bostadspolitik med nya ekonomiska förutsättningar behöver utvecklas.
- att motverka segregationsprocesserna och verka för bättre levnadsvillkor i utsatta bostadsområden
- bättre integration av invandrare i landets olika delar

Att bryta segregationen

Förutom Habitatagendan betonas de *storstadspolitiska* målen i uppdraget. Regeringens övergripande mål för storstadspolitiken består av ett tillväxtmål och ett segregationsmål:⁵

- att ge storstaden goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt; storstadspolitiken bör därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet

³ *Habitatagendan* (Habitat II: FN:s andra världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling, Istanbul, Turkiet, juni 1996).

⁴ Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat (2001): *Sveriges nationalrapport inför FN:s Generalförsamlings extra möte (Istanbul +5) med uppföljning av Habitatagendan, om hållbar stads- och bebyggelseutveckling i NEW York, 6-8 juni 2001.*

⁵ Regeringskansliet (2001): *En skrift om regeringens storstadspolitik*, sid. 5.

- att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare

På grund av uppdragets formulering tar vi främst fasta på segregationsmålet.

Storstadsdelegationen har brutit ned segregationsmålet i åtta delmål. Dessa rör sysselsättningsgraden, socialbidragsberoendet, det svenska språkets ställning, kvaliteten i grundskolan, utbildningsnivån i den vuxna befolkningen, attraktiva och trygga stadsdelar, förbättrat folkhälsoläge samt ökat demokratiskt deltagande och delaktighet.

Endast det sjätte och det åttonde delmålet har direkt beröring för föreliggande rapport utifrån Boverkets tolkning av uppdragets formulering. De lyder:

- alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena

Hittills i storstadsarbetet har man dock inte gjort särskilt mycket när det gäller att arbeta för ökad attraktivitet i de utsatta stadsdelarna, trots att Boverket upprepade gånger betonat vikten av att på allvar ta med denna fråga i arbetet för att bryta segregation och främja integration.

Centrala mål ger svag ledning

Målen som refereras ovan är viktiga att sträva mot. Dock ger de liten konkret vägledning för hur insatser kan och bör utformas för att målen ska kunna uppnås. För att kunna angripa uppdraget har vi mejslat ut några saker som särskilt viktiga att ta fasta på för Boverkets del.

En ständigt viktig fråga för Boverket är byggandet av bostäder för att uppnå det bostadspolitiska målet. Det blir särskilt viktigt i de regioner som har bostadsbrist. Att hitta sätt att bygga nytt, billigt och smart är viktigt inte minst för att underlätta etablering för grupper som annars har svårt att komma in på bostadsmarknaden. För att undvika ojämlikheter på bostadsmarknaden är det även viktigt att bostäder och områden rustas upp för att hålla adekvat standard. I planeringsförfarandet måste uppsikt hållas så att bostadsbeståndet i sig inte medverkar till boendesegregationen, utan tillåter en blandad befolkning.

Boverket vill också finnas med i diskussionen om hur goda och trygga områden ska kunna utvecklas där det finns tillräckligt med service, bra kommunikationer och på andra sätt möjligheter att leva ett fullgott vardagsliv.

Ur ett integrationsperspektiv är det dessutom viktigt att påpeka att Boverket anser att kommunerna bör ha bostadsförmedling för att möjliggöra och underlätta för nya eller svaga grupper att etableras och komma vidare på bostadsmarknaden. Vi menar även att det är av stor vikt att arbeta aktivt för att göra verklighet av en bostadsmarknad som inte accepterar diskriminering.

Boverket vill påpeka ytterliga två punkter som vi anser värda att lyfta fram för att ovanstående mål ska bli möjliga att uppnå. Det rör sig dels om vikten av att arbeta för att sammanlänka olika områden så att staden blir en helhet, dels om att inte peka ut vissa områden och bara arbeta i dessa, utan att se dess relation till sin omgivning.

Den andra punkten är kopplad till den förra och handlar om andras bild av de "utsatta" områdena. Det är viktigt att parallellt med konkret arbete i och för vissa områden arbeta för att förändra den mentala bilden hos omgivningen. Genom att förändra andras syn på ett område, som ofta byggs på fördomar, kan förutsättningar skapas för att de "utsatta" områdena ska bli betraktade som en likvärdig del av staden och de boende därmed som likvärdiga samhällsmedborgare.

4. Tidigare insatser – en inblick

Inget nytt under solen

Sedan miljonprogrammets dagar är förnyelseprojekten, insatserna och åtgärdsprogrammen för att stödja en positiv utveckling i "utsatta" bostadsområden återkommande i Sverige. De insatser och det arbete som pågår är på intet sätt ett nytt fenomen, men ansvar och initiativ för projekten har under åren förändrats från central nivå, där staten hade det största inflytandet och var finansiär till projekten, till lokal nivå där kommunerna och numera även de kommunala bostadsföretagen arbetar aktivt och tar ett större finansiellt ansvar än tidigare.

De satsningar som genomförts har ändrat inriktning under årens lopp. Fram till 1980-talets mitt satsades det främst på fysiska förbättringsåtgärder då syftet var att skapa en attraktiv boendemiljö för att undvika tomma lägenheter. Detta gjordes trots att problemen i områdena många gånger hade en social karaktär. Successivt har fokus flyttats från den fysiska till den sociala miljön i områdena och under 1990-talet har den största delen åtgärder inriktats på sociala insatser och det är människorna som står i centrum snarare än byggnaderna. Syftet med dessa insatser har ofta varit att bryta segregationen och minska det sociala utanförskapet.

Exempel på statliga insatser och åtgärdsprogram som genomförts under åren är *Miljöförbättringsbidraget*, *Förnyelsebidraget*, *PLUS-projektet*, *Blommansatsningen* och *Storstadssatsningen*. I Bilaga 1 finns mer information om dessa satsningar. Där finns även ett par exempel på lokala insatser i Stockholm: *Ytterstadssatsningen* och *Stadsdelsförnyelsen*.

Den senaste nationella satsningen

Den senaste i raden av nationella storsatsningar för att bekämpa segregationen är de *lokala utvecklingsavtalen*, i vardagligt tal kallad *Storstadssatsningen*. På grund av dess stora inverkan på kommunernas lokala integrationsarbete under de senaste åren vill vi nämnas med några ord här. I bilaga finns en något mer utförlig beskrivning.

Storstadssatsningen har utvecklats genom storstadspolitiken och pågick mellan 1999 och 2003, men arbetet har fortsatt även under åren 2004 och 2005 med hjälp av kvarvarande medel. Idag diskuteras hur det lokala utvecklingsarbetet från år 2006 ska kunna införlivas i kommunernas ordinarie verksamhet.

Sju kommuner och 24 områden i de tre storstadsregionerna är involverade. Varje kommun tecknar lokala utvecklingsavtal med staten angående de stadsdelar som ingår i satsningen. Ambitionen är att stärka medborgarna i socialt utsatta bostadsområden och tillvarata deras kraft och kompetens.

Arbetet med de lokala utvecklingsavtalen har fyra centrala metoder: Underifrånperspektiv, långsiktighet, samverkan och målstyrning. Åtta målområden fokuseras: sysselsättningsskapande åtgärder, minskat socialbidragsberoende, språkinsatser, skolan, vuxenutbildning, områdesutveckling och trygghet, folkhälsoinsatser samt demokrati och delaktighet.¹

Arbetet för att skapa trygghet och attraktivitet i områdena är det målområde som tydligare än de andra handlar om boendet. I slutet av denna rapport presenterar vi lärdomar från insatser för att bekämpa segregation och främja integration. Där är utvärderingar av Storstadssatsningen en viktig källa. Redan här vill vi dock påpeka att insatser inom målområdet för trygghet och attraktivitet ofta har fungerat väl. Det kan förklaras av att trygghet är en fråga som konkret inverkar på människors vardagsliv och därför engagerar många.²

Erfarenheter från tidigare insatser

Boverket har i en tidigare rapport tagit fram några teman att diskutera integration i boendet kring.³ Dessa teman är: möjligheter på bostadsmarknaden, attityder bland olika aktörer, inflytande över boendet och boendemiljön, det faktiska och upplevda boendet och boendemiljön samt boendesegregation.

¹ Regeringskansliet (2001): *En skrift om regeringens storstadspolitik*.

² SOU 2005:29: *Storstad i rörelse*.

³ Boverket (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden!*

När det gäller det första temat kan vi konstatera att det överlag gjorts för lite för att skapa jämlika möjligheter på bostadsmarknaden. Regeringen avskaffade bostadsförsörjningslagen i början av 1990-talet, men införde på nytt krav på kommunal planering av bostadsförsörjning genom *Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* år 2001. Denna lag kräver att kommunerna inrättar riktlinjer för bostadsförsörjning, men Boverket anser att även krav på kommunal bostadsförmedling bör återinföras för att förbättra möjligheterna på bostadsmarknaden för vissa grupper.

Attityder och diskriminering är aspekter som uppmärksammas under den senaste tiden, men inom ramen för de tidigare satsningarna verkar få ansträngningar gjorts för att komma till rätta med sådana problem.

Att människor ska ha inflytande och känna sig delaktiga i sitt boende är en faktor som uppmärksammades redan under 1990-talet. Blommansatsningen var den första statliga insatsen där denna insikt fick genomslag.

Insatser och åtgärder för att förbättra den fysiska miljön genomfördes framförallt i de tidigaste insatserna.

Flera av de större satsningarna har följts av utvärderingar och många utvärderare menar att det är svårt att veta om insatserna bidrar till en positiv utveckling eller om de endast hindrar eller mildrar en negativ utveckling.

Erfarenheter visar att det behövs parallella insatser av både social och fysisk karaktär för att stävja problemen i de utsatta bostadsområdena och Boverket vill hävda att det är av vikt att betona och behålla denna helhetstanke – att inte låta ”pendeln slå tillbaka” så att det återigen blir en koncentration kring de fysiska insatserna och de sociala glöms bort. Olika typer av insatser behövs parallellt för att kunna möta en problematik som i många lägen är mycket komplex.

Resultaten av åtgärderna har varierat. Eva Öresjö som länge forskat kring ”utsatta” bostadsområden menar att man har lärt sig att inte övertolka ett positivt resultat då man vet att det är instabilt och kan förbytas till sin motsats. Storskaliga områden är mycket sårbara och tycks ständigt behöva stöttning från såväl bostadsföretag som stat och kommun för att skapa fungerande livsmiljöer för dem som bor i områdena.⁴

⁴ SABO (2001a): *Den sönderfallande staden. Miljonprogrammets storskaliga områden – problem och möjligheter.*

5. Hur arbetar man konkret i olika kommuner?

I detta kapitel lyfter vi fram och diskuterar en del av de kommunala insatser i "utsatta" områden som pågår runt om i landet. Från början var det meningen att endast rikta in sig på insatser som syftar till att motverka boendesegregation eller främja integration i boendet, men segregation och integration är komplexa fenomen där olika aspekter går in i varandra. Att helt bortse från de aspekter som går hand i hand med boendet skulle inte bara vara svårt att klara av, det skulle också förminska problemet och göra diskussionen mindre tillförlitlig.

För att få en bild av situationen på olika platser och skaffa erfarenhet av hur man diskuterar och arbetar med frågorna om integration och segregation runt om i landet har Boverket besökt några kommuner. Dels ville vi ta reda på kommunernas specifika situation och hur de ser på problematiken i sin kontext, dels få insikt i det arbete som pågår för att främja integration och/eller bryta segregation samt hur de bedömer att arbetet fungerar. Många gånger är diskussionen inriktad på storstäderna, men vi har valt att vidga perspektivet och tar med även små och mellanstora kommuner. Urvalsprocessen beskrivs i bilaga 2. De kommuner vi besökt är Botkyrka, Helsingborg, Karlskrona, Ljusdal, Malmö, Norrköping och Söderhamn.

Bostadsföretagen är viktiga aktörer när man talar om integration och segregation kopplat till boendet. Därför har vi träffat representanter både från den kommunala förvaltningen och det kommunala bostadsföretaget i respektive kommun.¹

¹ De kommunala bostadsföretagen är Botkyrkabyggen, Helsingborgshem, Karlskronahem, Ljusdalshem, MKB Fastighets AB (Malmö), Hyresbostäder (Norrköping) och Faxeholmen AB (Söderhamn).

Intervjupersonerna har varierande roller. Bostadsföretagen representerades i vissa fall av vd, i andra fall av tjänstemän med särskilt ansvar för utvecklings- och integrationsfrågor och någon gång av ordförande inom det kommunala bostadsföretaget. Kommunerna representerades av t ex demokratisamordnare, kommunalråd, socialsekreterare, migrationshandläggare, integrationssamordnare och/eller närområdesutvecklare. Ofta var fler än en person från respektive plats representerade. Efter besöken har informationen kompletterats med kommunernas plan- eller samhällsbyggnadsförvaltning för att fråga om segregation och integration är något som tas upp i planeringskedjet.²

Ambitionen var att titta på ett så kallat "utsatt" bostadsområde i varje kommun för att se om och vilka insatser som pågår i dessa och hur arbetet fallit ut. Vid genomförandet av intervjuerna visade det sig svårt att hålla sig till ett enda område. Diskussionerna blev mer generellt hållna - något som i efterhand upplevs som positivt. Det hjälper oss att undvika att peka ut vissa områden som särskilt problematiska och istället ägna oss åt hur man allmänt tacklar problemen.



De "utsatta" områdena är ofta byggda under miljonprogrammet och kan se ut så här.
Foto: Lina Martinson

Några saker som diskuterades under besöken var huruvida kommunen är segregerad och på vilket sätt (etniskt/socialt); vilka konsekvenser segregationen kan få; vilka problem och vilka möjligheter till utveckling som finns; hur kommunen arbetar för att motverka segregation och främja integration; om det arbetet är knutet till särskilda områden; vilka som är involverade; hur viktig samverkan mellan olika aktörer är i arbetet; om man sett effekter av

² Vid intervjutillfället i Karlskrona kunde inte någon representant från kommunen delta.²

arbetet; om de boende visat om de uppskattar insatserna och på vilket sätt de boende själva är engagerade i insatserna. Till bostadsföretaget ställdes dessutom frågan om och i så fall varför de engagerar sig i dessa frågor.

I följande avsnitt presenteras de kommuner Boverket besökt under rapportarbetet. Avsikten är inte att ge en heltäckande bild av det arbete som sker runt om i Sverige – inte ens i de kommuner som besökts - utan snarare att föra en diskussion utifrån några exempel. Kommunerna presenteras i bokstavsordning, var och en med allmän kommunfakta samt ett urval av de insatser som pågår för att främja integration eller motverka segregation.

Botkyrka kommun

Kommunfakta

Invånarantal: 75 800³

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 65 %, Småhus 35 %⁴

Bostadsmarknadsläge: Bostadsbrist⁵

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjningen: Ja, från 2002

Integrationsprogram: Nej

Mångfaldspolicy⁶: Ja

Kommunalt bostadsföretag: Botkyrkabyggen AB

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 77 %⁷

Botkyrka har sedan länge arbetat med integrationsfrågor och under de senaste åren har det sagts att integrationsfrågorna ska genomsyra verksamheten i stort istället för att man ibland satsar speciellt på frågan. Våra intervjupersoner menar dock att det behövs metoder för att åter fästa uppmärksamheten på integrationsarbetet då det, trots den goda ambitionen, tenderar att glömmas bort.

Botkyrka kommun är starkt segregerad, både inom kommunen och i förhållande till regionen i övrigt. Enligt intervjupersonerna möts sällan de som bor i kommunens södra och norra bostadsområden.

Botkyrka är en av sju kommuner som ingår i storstadssatsningen. Många insatser har genomförts inom ramen för den. Här koncentreras främst på andra insatser. Botkyrka kommun och

³ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

⁴ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

⁵ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

⁶ En mångfaldspolicy innebär ett politiskt ställningstagande inom kommunen att eftersträva större etnisk mångfald på skilda nivåer i organisationen.

⁷ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, Botkyrkabyggen: *Årsredovisning 2004*.

Botkyrkabyggen samverkar ofta med varandra eller med andra aktörer kring frågor som berör integration och segregation.

Exempel på insatser

Tillsammans i Botkyrka

”Tillsammans i Botkyrka” är ett samverkansprojekt mellan främst Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet och Polisen som syftar till en öppen debatt om grundvärderingar. I förskolor, grundskolor och gymnasiet arbetar man med studiematerial som tagits fram inom ramen för projektet. Materialet delas ut till alla hushåll och anställda inom Botkyrka kommun. Flera studieförbund, ABF, Vuxenskolan, Bilda, Studieförbundet och SISU, planerar flera föräldracirklar under hösten 2005 kring temat och projektets material.⁸

Botkyrkadialogen

I Botkyrka använder man sig av brukardialog i avgränsade grupper/arenor för att ta tillvara folks åsikter i olika forum. Botkyrkadialogen som omfattar brukardialogen ska certifieras tillsammans med flera andra processer inom ramen för kommunens arbete med hållbar utveckling. Det innebär att alla kommunens myndigheter ska föra dialog med medborgarna. Ute i bostadsområdena finns det grupper med tjänstemän där kommunens förvaltningar, Botkyrkabyggen och landstinget samverkar, vars främsta uppgift att föra dialog med medborgarna. De arbetar med ettårsplaner och fokus ligger mycket på trygghetsfrågor och verksamhetsfrågor. Kommunen upplever att det är viktigt att föra dialog med intresserade och engagerade medborgare på flera plan.

Ungdomsfullmäktige

Botkyrka kommun har ungdomsfullmäktige i kommunen, vilket kommunen uppfattar som en bra integrationsgärning. Eftersom denna ungdomsfullmäktige är kommungemensam så ger det möjlighet för ungdomar från hela kommunen att mötas och diskutera olika frågor. Företrädare för Botkyrka kommun upplever att ungdomarna tidigare enbart höll sig inom ”sitt eget” område – där är man trygg. Som en följd av inrättandet av ungdomsfullmäktige hoppas kommunen på att ungdomar i kommunens norra respektive södra stadsdelar möts.

Vitaliserat boinflytande, ViBo

AB Botkyrkabyggen driver tillsammans med Hyresgästföreningen projektet ViBo (Vitaliserat boinflytande). Efter en projekttid om tre

⁸ För vidare information, se www.botkyrka.se.

år, 2001-2003, är ViBo numera en permanent del av verksamheten. ViBo syftar till att utveckla bostadsområdet inom frågor som utemiljö, trygghet, trivsel, välbefinnande, hemkänsla, grannkontakter, social styrka och samarbete.

ViBo bygger på möten i form av "framtidswerkstäder" vilket är en mötesform där alla boende, stora som små, kan vara med och tala om vad de tycker. Man har i detta arbete gått ifrån "traditionella" svenska mötesformer: Mötet får inte ta mer än en timme, man utser inte sekreterare och ordförande, utan alla är lika delaktiga, barn som vuxna, utbildade som outbildade, invandare som övriga svenskar. De boende skriver eller ritar ner sina idéer och förslag och sedan kommer de boende själva överens om vad man ska jobba med, en metod som alltså innebär att även icke-skrivkunniga kan delta.

Efter mötena bildas arbetsgrupper där man engagerar sig i de frågor man känner för, om man vill. Det är inte nödvändigtvis det från bostadsföretagets sida mest högprioriterade som blir av. Snarare beror det på om det finns några boende som är beredda att jobba och engagera sig i frågan. Det finns möjlighet att få pengar för det arbete man vill göra i området och det är först till kvarn som gäller för att få ta del av potten. Basen för ViBo-arbetet är det egna kvarteret där de boende får föreslå vad man vill utveckla i området samt driva processerna så att förslagen genomförs.⁹

"Tillsammans" – en vecka om demokrati och delaktighet på hemmaplan

Demokrati- och integrationsberedningen i Botkyrka kommun anordnar demokratidagar där medborgarna verkligen uppmanas att ta chansen att ta del av kommunens demokratiarbete och uppmuntras till att bli delaktiga i och stärka demokratin. Under dagarna anordnas föreläsningar om demokrati utifrån olika infallsvinklar, där alla har chansen att träffa politiker och tjänstemän och ställa frågor.¹⁰

Arbetsrelaterade projekt

I Botkyrka arbetar såväl kommunen som Botkyrkabyggen med arbetsrelaterade projekt för att öka sysselsättningen för boende i de "utsatta" bostadsområdena. Det handlar om samverkansprojekt med olika aktörer som exempelvis arbetsförmedlingen och Cirkus Cirkör.

Det arbete som utförs riktar sig framför allt mot specifika individer, ofta invandrare som saknar etablerade kontakter och har dåligt fungerande sociala nätverk. Botkyrka har bland annat en anställd på ett IT-café som hjälper invandrare att ordna jobb genom

⁹ För vidare information, se www.botkyrkabyggen.se.

¹⁰ För vidare information, se www.botkyrka.se.

”coachning”. Kommunen upplever att det är mycket framgångsrikt. Tidigare var detta en del av storstadssatsningen men det fungerar numera som en del av den ordinarie verksamheten.

Helsingborgs stad

Kommunfakta

Invånarantal: 121 200¹¹

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 66 %, Småhus 34 %¹²

Bostadsmarknadsläge: Bostadsbrist¹³

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Ja

Integrationsprogram: Ja

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: Helsingborgshem

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 36 %¹⁴

I Helsingborg har skillnaderna mellan de norra och södra stadsdelarna länge varit påtagliga. I kommunen diskuteras integration inom den fysiska planeringen. Helsingborg betonar särskilt vikten av tillgänglighet, service, kollektivtrafik, grönytor och mötesplatser som viktiga för den samhälleliga integrationen, men också mellan olika delar av staden (rumslig integration). Dessa frågor hanteras i såväl översiktsplanen som detaljplaner och arbetet följs upp genom tillgänglighetsanalyser som skildrar var behoven är tillgodosedda och var ytterligare behov finns.

Exempel på insatser

Integrationservice

Helsingborgs stad tillhandahåller ”integrationservice” som ligger under kommunens utvecklingsnämnd. Integrationservice är till för kommuninvånare med utländsk bakgrund som på grund av språksvårigheter har svårt med samhällskontakter. På integrationservice kan invandrare få vägledning i samhällsfrågor, migrationsfrågor och tolkservice. Tolkförmedlingen erbjuder tolkservice på 73 språk och även en viss översättningservice. En viktig del av verksamheten är även information om kulturmötesfrågor där ett tiotal kulturinformatörer informerar om olika länders kulturer och delar med sig av sin kunskap till allmänheten, skolor, arbetsplatser etc.

¹¹ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

¹² SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

¹³ Boverket (2005a) *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

¹⁴ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, Helsingborgshem: *Årsredovisning 2004*.

Närområdesutvecklare

Fyra förvaltningar i Helsingborgs stad: bildningsnämnden, kulturnämnden, socialnämnden och utvecklingsnämnden har tillsammans tillsatt närområdesutvecklare som är kopplade till ett antal bostadsområden i Helsingborg, där de förväntas arbeta med att skapa möten mellan människor som annars inte skulle mötas och skapa nätverk människor och organisationer emellan. Syftet är att öka tryggheten och stärka känslan för de olika bostadsområdena. Exempel på aktiviteter är miljötemakvällar, musikfestival och gårdsträffar.

Kontaktnätet

Helsingborgs stad arbetar med projektet "Kontaktnätet" som handlar om att skapa nätverk mellan infödda svenskar och invandrare. Syftet är att man ska utbyta erfarenheter och kunskaper om varandras kulturer, vilket ger en ökad förståelse och minskad klyfta mellan "vi" och "de". För den som invandrat till Sverige ges möjlighet att öva upp det svenska språket och naturliga länkar in i det svenska samhället.¹⁵

Mansgrupper

Ett samverkansprojekt mellan kommunen och allmännyttan är "Mansgrupper" där män från olika kulturer träffas för att diskutera frågor och problem som rör samhället. Det kan handla om uppfostran, samhällskunskap, attityder, relationer, identitet, lagar och regler.

Enligt intervjupersonerna upplevs projektet vara en mycket lyckad satsning bland aktörer och projektdeltagare. I och med att människor från olika kulturer möts minskar okunskapen och fördomarna gentemot varandra, vilket bland annat påverkar attityder, men även möjligheterna på arbets- och bostadsmarknaden, skapandet av sociala nätverk i stadsrummet samt tryggheten.¹⁶

"Skapa förutsättningar"

I Helsingborgshems strategiplan beskrivs verksamheter som företaget bedriver för ökad integration. Helsingborgshem arbetar exempelvis efter att vid nyproduktion kunna erbjuda en mångfald av olika bostadstyper, och företaget strävar efter att varje bostadsområde ska spegla ett genomsnitt av stadens invånare och söker därför nya möjligheter att attrahera underrepresenterade grupper i befintliga områden. På så vis kan segregationen minska

¹⁵ För vidare information, se www.helsingborg.se

¹⁶ För vidare information, www.helsingborg.se.

samtidigt som naturliga möten mellan människor med olika bakgrund ökar.

Helsingborgshem säger sig sträva efter att bygga nya bostäder till rimlig hyra, för att alla människor ska ha möjlighet att etablera sig på bostadsmarknaden och bo till en rimlig kostnad.¹⁷ Helsingborgshem ska genom utveckling av sin uthyrningspolicy skapa lika möjligheter för alla att etablera sig på bostadsmarknaden.¹⁸

Företaget arbetar också för att påverka attityder. Inom företaget vill man öka den interna kunskapen om olika länders kultur och samhällsskick samt utbilda medarbetarna i hur man bemöter individer/grupper från andra kulturer.¹⁹ Det handlar om normer, värderingar, attityder, att inte acceptera vissa jargonger i arbetet gentemot medarbetare och kunder. Vid nyrekrytering ska företaget dessutom sträva efter att sänka medelåldern och öka andelen med invandrarbakgrund så att det bättre representerar Helsingborgs befolkning. Helsingborgshem försöker även arbeta med attityder externt genom diskussioner med hyresgäster som har bestämda uppfattningar om vissa nationaliteter och kulturer.

Mångfald på arbetsplatsen

Helsingborgs stad driver projektet "Mångfald på arbetsplatsen". Det riktar sig direkt till privata näringsidkare för att de ska få upp ögonen för invandrarnas kompetens och erfarenheter och därmed anställa fler med invandrarbakgrund. Projektet handlar både om att ändra inställning och attityder hos människor med inflytande och som har möjligheter att direkt påverka situationen genom sina handlingar, samtidigt som möjligheterna på bostadsmarknaden också ökar om personer med utländsk bakgrund kommer in på arbetsmarknaden och därmed får högre inkomst.

¹⁷ Helsingborgshem (2004): *Årsredovisning 2004*.

¹⁸ För vidare information, www.helsingborgshem.se.

¹⁹ För vidare information, kontakta Helsingborgshem eller ta del av årsredovisningen från 2004.

Karlskrona kommun

Kommunfakta

Invånarantal: 61 100²⁰

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 49 %, Småhus 51 %²¹

Bostadsmarknadsläge: Balans²²

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Ja

Integrationsprogram: Ja

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: AB Karlskronahem

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 29 %²³

Exempel på insatser

Hälsans hus

Projektet "Hälsans hus" har startat i Karlskrona under hösten 2005, ett EU-projekt med flera syften. Det är ett samverkansprojekt mellan landstinget och kommunen men där det kommunala bostadsföretaget är ekonomiskt stödjande eftersom projektet riktar sig till många av Karlskronahems hyresgäster. Ohälsotalen bland Karlskronahems hyresgäster är högre bland personer med utländsk bakgrund än bland övriga svenskar, enligt intervjupersonen i Karlskronahem. Samma sak gäller för arbetslösheten. Tanken är därför att försöka få invandrare att må bättre genom friskvårdsaktiviteter och arbete eftersom arbete är en viktig aspekt för att människor ska må bra. Karlskronahem kommer tillsammans med deltagare i projektet att utveckla bostadsområdet genom skapade arbetstillfällen. Det rör sig t ex om byggnadsarbete, trädgårdsmästeri, planering.

Bo-skola

Karlskronahem driver tillsammans med Hyresgästföreningen en Bo-skola. Den är samordnad med svenskundervisningen och syftar till att lära nya hyresgäster det basala man behöver kunna för att bo i lägenhet, t ex sopsortering, tvätthantering och regelverk av olika slag. Bo-skolan riktar sig främst till utrikes födda som kanske aldrig tidigare bott i lägenhet med svenska förhållanden. Verksamheten ska pågå kontinuerligt under några tillfällen per år.

²⁰ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

²¹ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

²² Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

²³ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, Karlskronahem: *Årsredovisning 2004*.

Mötesplatsen

Karlskrona kommun, AB Karlskronahem, Migrationsverket, Fastighetsbolaget PBA och arbetsförmedlingen samverkar kring "Mötesplatsen" i Karlskrona som håller till i Sunnadals fritidsgård och café. Avsikten är att skapa en plats för alla boende i ett område, med prioritering vuxna boende. Anledningen är att många vuxna inte kommit in i det svenska samhället, de saknar kunskap i svenska språk, kan inte det svenska normsystemet, saknar arbete, och upplever ett socialt utanförskap, ska få en plats man kan vända sig med frågor, få vägledning och hjälp.

Mötesplatsen arbetar med att ordna regelbundna möten med bl a näringslivet och arbetsförmedlingen, de organiserar studiecirklar, föreläsningar och temakvällar, de utvecklar samhällsguider/kontaktpersoner för nyanlända kommuninvånare, de skapar språköverskridande mötesplatser för kvinnor och män etc.

Mötesplatsen är ett projekt och en samordnare för projektet har anställts. Under förutsättning att projektet leder till positivt resultat kommer det att bli en del av kommunens ordinarie verksamhet år 2006.

Eventuellt framtidsprojekt: Saluhall

I Karlskrona har matvarubutiken i bostadsområdet Kungsmarken lagts ner, och Karlskronahem arbetar aktivt för att få dit en ny dagligvaruhandel. Karlskronahem vill även släppa in fler entreprenörer och förbättra servicen. Ett framtidsprojekt som intervjupersonen nämner är att göra en saluhall i Kungsmarken. Då skulle man kunna ta tillvara det entreprenörskap som verkar finnas bland de boende och det skulle vara möjligt att hyra bara ett par kvadratmeter för att sköta sin verksamhet. En saluhall skulle även kunna innebära att människor från andra delar av staden söker sig till Kungsmarken.

Sponsring

Karlskronahem arbetar med ungdomssatsningar genom att skapa aktiviteter i specifika bostadsområden. Karlskronahem sponsrar föreningar som vid avtalet binder sig att göra en motprestation och starta verksamhet för att fånga upp barn och ungdomar i Karlskronahems bostadsområden.

Ljusdals kommun

Kommunfakta

Invånarantal: 19 600²⁴

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 36 %, Småhus 64 %²⁵

Bostadsmarknadsläge: Bostadsöverskott²⁶

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Nej

Integrationsprogram: Nej

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: Ljusdalshem

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 58 %²⁷

Enligt intervjupersonerna i Ljusdals kommun beaktas inte integrationsfrågan i någon högre grad i kommunen. Ett bostadspolitiskt program har tagits fram som visade att det inte finns några särskilda problem att belysa som kan relateras till begreppen integration och segregation. Eftersom kommunen inte upplever sig ha ett segregationsproblem görs inte heller några särskilda insatser för att bryta den. Däremot arbetar kommunen med integrationsfrågor, i synnerhet för nya flyktingar i kommunen. Migrationsverket har en filial i kommunen.

Exempel på insatser

Samhällsintroduktion

Flyktingmottagningen arbetar aktivt med att introducera och slussa in nya kommuninvånare i skolan, på arbetsförmedlingen, i boendet och i föreningslivet. Det föranleder ofta att handläggare personligen följer med till olika instanser, barnen får en vuxen som följer med till skolan och till fritidsaktiviteter för att de ska komma in i verksamheten och få vänner så snart som möjligt.

²⁴ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

²⁵ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

²⁶ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

²⁷ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, Ljusdalshem: *Årsredovisning 2004*.



Fritidsaktiviteter på gården.
Foto: Lina Martinson

Fadderverksamhet

Vid efterfrågan bedrivs fadderverksamhet för nya flyktingar i kommunen. Familjer med svensk bakgrund erbjuder sig att vara faddrar för en ny familj och på så vis skapas länkar in i det svenska samhället.

Malmö stad

Kommunfakta

Invånarantal: 269 100²⁸

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 85 %, Småhus 15 %²⁹

Bostadsmarknadsläge: Bostadsbrist³⁰

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Ja

Integrationsprogram: Ja

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: MKB Fastighets AB

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 27 %³¹

Malmö stad är en av de kommuner i landet som har de största problemen när det gäller socialt utanförskap, bristande integration och boendesegregation. Både Malmö stad och det kommunala

²⁸ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

²⁹ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

³⁰ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

³¹ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, MKB Fastighets AB: *Ingen vanlig hyresvärd* (Årsredovisning 2004).

bostadsföretaget, MKB Fastighets AB, har sedan länge arbetat aktivt med olika insatser i flera av Malmös så kallade utsatta stadsdelar.

Exempel på insatser

Bostadsförsörjningsprogrammet

Malmö stad nämner i bostadsförsörjningsprogrammet att det är önskvärt att det kommunala bostadsföretaget MKB köper upp hyresfastigheter i attraktiva och centrala lägen för att öka möjligheterna för låg- och medelinkomsttagare att etablera sig på bostadsmarknaden men även för att minska segregationen i kommunen.³² En viktig faktor för MKB och andra bostadsföretag är också att samtidigt se över den uthyrningspolicy som finns inom företaget.³³

I Malmö har man också försökt arbeta med att stimulera nyproduktionen av hyresrätter och framförallt lägenheter med lägre hyra. Detta har gjorts bl a genom markanvisningstävlingar där man haft hyresnivån som en bedömningsparameter. Inom ramen för "Bygga Bo Dialogen" i Västra Hamnen har man använt sig av ett sidoavtal till tomträttsavtalet, vilket innebär att man får sänkt tomträttsavgäld om man bygger lägenheter som upplåts med hyresrätt.

Välfärd för alla – det dubbla åtagandet!

Projektet "Välfärd för alla" är ett samverkansprojekt mellan flera myndigheter, ideella organisationer, näringsliv, kommunen etc. I projektet strävar man bland annat efter att alla Malmöbor ska ha en god levnadsstandard som skapar välfärd. Det innebär att projektet berör flera områden där åtgärder inom ramen för projektet genomförs. Dessa områden är arbete, utbildning, boende, trygghet och tillväxt.

Specifika insatser för boendet är bland annat att det planeras och byggs fler hyresrätter på stadens initiativ än tidigare. Detta för att möjligheterna för hushåll som saknar kapital att etablera sig på bostadsmarknaden ska öka samt att ett ökat bostadsbyggande ska minska trångboddheten som är särskilt utbredd i vissa stadsdelar.³⁴

Drömmarnas hus

Att skapa mötesplatser för ungdomar med olika bakgrund är en viktig del av Malmö och MKB:s arbete för att främja integrationen. I Malmö samverkar kommunen med MKB och ideella föreningar i

³² Malmö stad (2005): *Bostadsförsörjning*.

³³ Det handlar bland annat om hur man söker bostad samt under vilka premisser bostäderna fördelas. Se vidare Boverkets rapport (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden!*

³⁴ För vidare information om projektet, se www.malmo.se/vfa.

olika ungdomsprojekt som syftar till att ungdomarna ska få inflytande och känna gemenskap i samhällsutvecklingen i stort. Drömmarnas hus är ett exempel på detta.³⁵

Drömmarnas hus har haft verksamhet i Rosengård sedan år 1990 och har under åren ägnat sig åt teater, konst, dans och musik. I projektet strävar man efter att bekräfta ungdomarnas egna initiativ, forma sig efter deras viljor och skapa engagemang. Det är processer som lever vidare och skapar möjligheter till möten mellan människor, både inom Rosengård och mellan ungdomar från hela staden. När verksamheten startade var samtliga ungdomar som engagerades från Rosengård, numera kommer barn och ungdomar från hela staden till Rosengård för att delta i verksamheten.

Drömmarnas hus har under åren 2003-2005 ett nationellt uppdrag från Kulturdepartementet att vidareutveckla sin verksamhet för barn och ungdomar och främja möten mellan människor med skilda bakgrunder. De ska också bidra till att nationella nätverk utvecklas som kan bidra till att liknande verksamheter utvecklas på andra platser.

Verksamheten Drömmarnas hus drivs i projektform med hjälp av sponsorpengar, vilket innebär svårigheter som projektformen i sig för med sig, eftersom de som driver projektet inte vet hur länge verksamheten kan pågå.

Huvudsyftet med projektet är inte att förbättra området, utan att stärka och bekräfta ungdomars behov, men det ger mervärde till området att aktiviteten pågår, inte minst för att många ungdomar som annars inte har något ärende till Rosengård får komma dit och på så sätt skaffa sig egna erfarenheter av området.³⁶

Självförvaltning

Malmös kommunala bostadsföretag, MKB Fastighets AB, arbetar aktivt för att öka de boendes inflytande över bostadsområdena. En metod för detta är självförvaltningen som startade i Holma, men som idag finns i flera av MKB:s områden.

I början på 1990-talet förändrade MKB organisationen i företaget. Den hierarkiska organisationen planades ut och man tillsatte husvärdar med ansvar för särskilda gårdar. Hyresgästerna blev betraktade som "kunder" med möjlighet att påverka.

³⁵ För vidare information, se www.malmo.se alt. www.mkbfastiget.se.

³⁶ För vidare information, se Åberg, Lars (2004): *Tänka stort och högt*.

I samband med denna förändring frågade MKB alla sina hyresgäster i Holma vad de ansåg vara det viktigaste att förändra i området. Svaren från de boende gjorde att företaget hade en mycket god inblick i de boendes prioriteringar och värderingar när de utvecklade initiativet med självförvaltningen.



Självförvaltare i full aktivitet.
Foto: Lina Martinson

I Holma har självförvaltningen pågått sedan år 1993 och enligt undersökningar som gjorts känner de boende stolthet över sitt arbete och över sin boendemiljö. Dessutom har stämningen i området förbättrats och den sociala kontrollen hyresgäster emellan ökat, vilket är positivt för tryggheten i området.³⁷

Jobbakuten

MKB har startat upp "Jobbakuten" som ska ses som en komplettering till arbetsförmedlingen och avser att hjälpa boende i MKB:s fastigheter att hitta ett jobb. Jobbakuten är ett led i MKB:s sociala åtagande som strävar efter att skapa stabilitet och trygghet i bostadsområdena. Jobbakuten är numera en ordinarie del av MKB:s arbete för att öka hyresgästernas möjlighet i samhället genom sysselsättning och integration, som dessutom stärker hyresgästernas betalningsförmåga.³⁸ Den initierades för att MKB ansåg att en ökad sysselsättning bland hyresgästerna skulle vara av långsiktig nytta även för MKB:s ekonomi och stabilitet.³⁹

³⁷ Martinson, Lina (2005): *Mutual Benefit. Rethinking Social Inclusion.*

³⁸ Se vidare MKB Fastighets AB (2004): *Ingen vanlig hyresvärd.*

³⁹ MKB Fastighets AB (2004): *Ingen vanlig hyresvärd.*

Arbets- och utvecklingscenter

I Malmö har man startat upp ett arbets- och utvecklingscenter, AUC, som riktar sig till människor boende i de fyra stadsdelar i Malmö som ingår i storstadssatsningen: Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra innerstaden. Det är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Malmö stad. AUC erbjuder arbetsgivare och arbetssökande personlig service, skräddarsydda lösningar och effektiv matchning av jobb och arbetssökande.⁴⁰

Norrköpings kommun

Kommunfakta

Invånarantal: 124 400⁴¹

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 65 %, Småhus 35 %⁴²

Bostadsmarknadsläge: Balans⁴³

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Ja

Integrationsprogram: Ja

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: Hyresbostäder AB

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 26 %⁴⁴

Exempel på insatser

Ditt nya Hageby

Projektet "Ditt nya Hageby" i Norrköping är Hyresbostäders nya arbetssätt vid områdesutveckling. "Ditt nya Hageby" är en insats för att skapa stödjande strukturer och öka människors engagemang i sin boendemiljö. Arbetet med "Ditt nya Hageby" utvecklades tillsammans med flera aktörer (bl.a. kommunen, kyrkan och bostadsföretag) och de utgör de finansiellt stödjande strukturerna där bland annat en anställd organisatör är en del.

Konceptet bygger på "eldsjälar", vilka är boende som ansvarar för att utveckla en särskild "hjärtefråga". Det finns i dagsläget 48 aktiva eldsjälar i Hageby. Eldsjälarna driver sina egna frågor med stöd från andra eldsjälar, medarbetare och med stöd och uppmuntran från organisatören. Det viktigaste med projektet "Ditt nya Hageby" var tidigare att lyfta eldsjälarna genom att stötta och engagera dem och

⁴⁰ www.malmo.se/arbeteintegration, 2005-10-20.

⁴¹ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

⁴² SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

⁴³ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

⁴⁴ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003, Hyresbostäder: *Årsredovisning 2004*.

på så sätt lyfta området inifrån. Nu uppges fokus vara på väg att ändras och tanken är att man nu ska lägga kraft på att lyfta området och därigenom låta eldsjälarna växa. Exempel på hjärtefrågor som utvecklats i projekt är:⁴⁵

- "Världshuset": Syftar till att minska drogberoendet bland latinamerikanska ungdomar och har utvecklats till en film- och musikstudio främst riktad till ungdomar. Sker i samarbete med Socialförvaltningen, Kriminalvården, fritidsgården i Hageby och Hagebyskolan.
- En fotbollsplan i bostadsområdet förbättrades. Grusplanen gjordes om till gräsplan.
- Läxläsningshjälp: Avsikten är att ge läxhjälp till elever vid Hagebyskolan, vars föräldrar inte har möjlighet att hjälpa sina barn pga. tidsbrist eller språkproblem.
- Medborgarservice, konsumentrådgivning och hjälp med kanslifrågor till föreningarna i området.
- Trafiksäkerhetsförbättringar.
- Informationskontor: Syftar till att öppna goda kanaler och kunna ha ett meningsfullt åsiktsutbyte mellan politiker och boende i Hageby. Samarbete med kommunen.
- Upprustning av befintliga lekplatser: Syftar till att få bättre anpassade lekplatser för mindre barn.

Den mentala bilden av "Ringdansen"

Hyresbostäder i Norrköping arbetar aktivt med att försöka förändra den mentala bilden av vissa områden i staden. Det är särskilt aktuellt i Ringdansen i stadsdelen Navestad. Ringdansen har genomgått en enorm fysisk förändring de senaste åren men den mentala bilden av området som problemtyngt finns kvar hos Norrköpingsborna. Företrädaren för Hyresbostäder anser att medias inflytande är stort och att den massmediala bilden påverkar områdets attraktivitet, tillsammans med flera andra faktorer som fastighetsförvaltarens agerande, fastigheterna i sig, skolor, föreningsliv, service mm. Har man media med sig som publicerar en mer nyanserad bild förändras den mentala bilden lättare än annars anser Hyresbostäder.

Det arbete som pågår i stadsdelarna och som får positiv uppmärksamhet innebär inte automatiskt att attraktiviteten i området ökar. Det viktiga är, vilket företrädaren för Hyresbostäder också påpekar, att människor kan skaffa sig en egen bild av bostadsområdet genom besök. Hyresbostäder anser därför att det behövs arrangemang och aktiviteter som lockar dit andra än de som redan bor i området. Ett problem är att sådana arrangemang kräver

⁴⁵ För vidare information, se www.dittnyahageby.nu.

stora ekonomiska resurser, eftersom det ofta handlar om jippon där artister engageras. En tanke är att försöka få dit en permanent aktivitet som kan höja attraktiviteten och kontinuerligt locka människor.⁴⁶

Söderhamns kommun

Kommunfakta

Invånarantal: 26 652⁴⁷

Bostadsbestånd: Flerbostadshus 46 %, Småhus 54 %⁴⁸

Bostadsmarknadsläge: Bostadsöverskott⁴⁹

Kommunal bostadsförmedling: Nej

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Ja

Integrationsprogram: Nej

Mångfaldspolicy: Ja

Kommunalt bostadsföretag: Faxeholmen AB

Andel allmännyttiga lägenheter/HR: 62 %⁵⁰

I Söderhamn konstaterar man att bristen på integration främst är en arbetsmarknadsfråga. För kommunens planerare innebär det att ha en planberedskap för att kunna gå näringslivet till mötes vid nyetableringar och locka företag till orten. Bygg- och miljökontoret anser vidare att arbete är nyckeln till integration och att de insatser som görs för att locka företag till orten i längden även påverkar boendesegregationen i positiv riktning.

I Söderhamn har man stora problem med den socioekonomiska segregationen. De personer vi har intervjuat ser inte att de har något problem med en etnisk segregation. Därför uppfattar de att de integrationspolitiska målen bortser från stora grupper som upplever utanförskap oberoende av etnisk bakgrund. För att komma till rätta med utanförskapet samverkar kommunen och det kommunala bostadsföretaget Faxeholmen, ibland även med andra aktörer.⁵¹

Migrationsverket och Integrationsverket har filialer i Söderhamn och intervjupersonerna anser att det i kommunen finns problem med människors attityder gentemot invandrare

⁴⁶ En liknande tanke hade MKB när de förlade Företagshuset till Rosengård vilket ledde till många besök av kunder som annars inte haft anledning att åka till stadsdelen.

⁴⁷ SCB: befolkningsstatistik 2004-12-31.

⁴⁸ SCB: kalkylerat bostadsbestånd 2003.

⁴⁹ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).

⁵⁰ SCB, kalkylerat bostadsbestånd 2003, Faxeholmen: *Årsredovisning 2004*.

⁵¹ För vidare information, se www.soderhamn.se.

Exempel på insatser

Samhällsintroduktion

Integrations- och migrationsenheten arbetar med introduktion av invandrare och flyktingar i vid mening som att stödja den nyanlände med tolkservice, anskaffande av lägenhet, dagisplats, skola, hemutrustningslån, beställning av handlingsplan och anmälan till arbetsförmedlingen. I övrigt erbjuds bl a svenskundervisning för vuxna, hemspråksundervisning för barn och stöd till invandrarföreningar.

Samarbete med kommunala förvaltningar

Faxeholmen samverkar med olika kommunala förvaltningar och arbetar aktivt med verksamheter som traditionellt utförs av respektive förvaltning. Bland annat samarbetar bostadsföretaget med hemtjänsten om omvårdnad, där Faxeholmens bovårdar tar första larmet från boende och företaget erbjuder t ex fönsterputsning och städning till boende. Faxeholmen samverkar även med socialtjänsten och psykiatrin som har en anställd var placerad hos bostadsföretaget. Anledningen är att det ofta är mycket lättare att få kontakt med människor från bostadsföretaget sida än om man kommer från psykiatrin, och lösningarna blir mer praktiska och enklare att genomföra.

Leder insatserna rätt?

Det axplock av insatser som just redovisats visar att en stor del av arbetet inte direkt har med boendet att göra – olika aspekter går in i varandra. I detta avsnitt vill vi dock mer konkret diskutera bostadsfrågan i integrationsarbetet. Även här tar vi utgångspunkt i de kommuner vi besökt och diskuterar utifrån några teman:⁵²

- Möjligheter på bostadsmarknaden
- Attityder bland olika aktörer
- Inflytande över boendet och boendemiljön
- Det faktiska och upplevda boendet och boendemiljön
- Boendesegregation

Därefter resonerar vi i vilken mån olika typer av insatser bidrar till att nå de målsättningar som presenterades i kapitel 3.

⁵² Temana är hämtade från Boverket (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden!*

Generella iakttagelser

Innan vi går in på den tematiska diskussionen vill vi presentera några generella iakttagelser.

Problembilden varierar

Tillväxtkommuner och avfolkningskommuner har mycket olika problembild och därför olika sätt att hantera sina problem. Två av kommunerna vi besökt - Ljusdal och Söderhamn - är avfolkningskommuner och efter diskussioner i dessa kommuner har vi förstått att integrationsmålen och även de frågeställningar som berörs i föreliggande rapport är uppsatta utifrån ett "storstadsperspektiv", eller åtminstone ur ett perspektiv att det råder bostadsbrist. I en av kommunerna säger man att olika kommuntyper skulle behöva skilda bostadspolitiska program för att problemen utanför storstäderna ska bli uppmärksammade.

Mer än ett etniskt dilemma

Problemen som tas upp i diskussionerna om integration och segregation är främst kopplade till en etnisk dimension. Det gör att man varken i Ljusdal eller Söderhamn känner igen sig då andelen invånare med utländsk bakgrund (eller utrikes födda) är relativt liten jämfört med storstadskommunerna. Kommunen har större problem med det utanförskap många svenskfödda upplever på grund av bristen på arbete och den negativa spiral som avfolkningen leder till. En konsekvens i detta är också att det blir en stark koncentration av arbetslösa i vissa hyreshusområden. Det är därför viktigt att påpeka att det finns en risk med att man låser sig fast kring (brist på) integration som ett etniskt dilemma. Många gånger handlar det mer om socioekonomisk problematik även om det finns en stark relation där emellan.

Även i kommuner med tillväxt uppger intervjupersonerna att de upplever för stort fokus på den etniska dimensionen då grundproblemet ofta är av socioekonomisk karaktär. Genom fokus på etnicitet riskerar invandrargrupper pekas ut som problematiska på grund av deras etniska bakgrund vilket kan vara mycket stigmatiserande.

Samtidigt är det viktigt att vara medveten om och uppmärksamma kopplingen mellan socioekonomiska och etniska förklaringsgrunder i synnerhet då faktorer som diskrimineringen av personer med utländsk bakgrund försvårar omständigheterna för dessa människor.

Social stabilitet grund för ekonomisk lönsamhet

Bostadsföretagen har många gånger förändrat sin traditionella fastighetsförvaltning till att inkludera även livet i husen – alltså ett mer socialt perspektiv. De har fått en insikt att om inte hyresgästerna trivs och känner trygga blir det svårt att uppnå stabilitet och

lönsamhet – därför är också sociala aktiviteter ett led i affärsverksamheten som bidrar till ekonomisk tillväxt.

Att bostadsföretagen arbetar för lönsamhet är inget de försöker dölja. En mer socialt inriktad verksamhet ger positiva mervärden till området i form av stabila områden, ökad attraktivitet, ökad trivsel och minskad omflyttning, vilket i sin tur ger mervärden till företaget i rent ekonomiska termer. Hur långt företagen har gått i detta hänseende varierar stort, men det verkar vara mer vanligt förekommande i de större städerna och bland de större företagen.

Malmös kommunala bostadsföretag, MKB, framhäver bostadsföretagen som en viktig aktör eftersom de utför sitt vardagliga arbete i bostadsområdena och därför, bättre än andra aktörer kan se vilka behov som är störst och vilka åtgärder som bör sättas in i de specifika bostadsområdena.⁵³

Vikten av samverkan

Samtliga kommuner och bostadsföretag som vi talat med betonar vikten av samverkan mellan olika aktörer, organisationer och förvaltningar. I alla, men framförallt de mindre kommunerna påtalas de personliga relationerna som avgörande för ett lyckat samarbete.

Det positiva som betonas med samverkan är rent ekonomiska vinster även om de insatser som görs kan få andra positiva effekter. I och med att företagen blivit alltmer socialt inriktade ligger fokus vid samverkansprojekt inte alltid på bostäderna eller bostadsområdet. Detta kan från bostadsföretagens sida ibland vara frustrerande. Flera bostadsföretag uttrycker svårigheter att motivera sig till att samverka när insatserna inte har en direkt koppling till boendet.

Möjligheter på bostadsmarknaden

Möjligheten att etableras och röra sig på bostadsmarknaden är inte samma för alla. Det har Boverket tidigare konstaterat.⁵⁴ Här vill vi diskutera insatser som görs eller som Boverket anser behöver göras för att komma till rätta med denna ojämlikhet. Det handlar både om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, riktlinjer för bostadsförsörjningen, kommunal bostadsförmedling och uthyrningspolicy samt om mer konkreta initiativ för att t ex öka sysselsättningen och på så sätt öka möjligheterna för individer att etablera sig på bostadsmarknaden.

Stävja problemet i tid

En aspekt som är viktig att ta upp i detta sammanhang är att man redan i planeringsskedet reflekterar över och hanterar frågor kring

⁵³ MKB Fastighets AB (2004): *Ingen vanlig hyresvärd.*

⁵⁴ Boverket (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden!*

integration i boendet och boendesegregation för att kunna förebygga och främja integration i samhället i stort. I ett planeringsskede finns möjlighet att påverka och planera för vad som byggs, var det byggs, hur det byggs och för vem det byggs.

Kommunernas bostadsförsörjning

I kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning bör olika gruppers möjligheter att etableras på bostadsmarknaden diskuteras och riktlinjer bör antas kring eventuella prioriteringar. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) som går ut till alla Sveriges kommuner har endast 100 av 290 kommuner riktlinjer för bostadsförsörjning som är antagna av kommunfullmäktige.⁵⁵ Av de sju kommuner vi träffat har sex sådana riktlinjer. Men få av de kommunerna vet hur man ska gå tillväga för att underlätta för särskilda grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden.

En bostadsförmedling kan förenkla för människor att söka bostad. Ingen av de kommuner vi träffat har dock kommunal bostadsförmedling. Däremot har allmännyttan egna "förmedlingar" för sina lägenheter, men hur dessa fungerar varierar och flera av de kommunala bostadsföretag vi träffat har skärpt sina krav på bostadssökande och därmed försvårat snarare än förbättrat möjligheterna för socioekonomiskt svaga grupper. I kommuner där det råder överskott på bostäder tenderar de kommunala bostadsföretagen inte ställa lika strikta krav på bostadssökande som företag i kommuner med bostadsbrist.

Det finns exempel på privata bostadsföretag som arbetar aktivt för att locka resursstarka hushåll från det allmännyttiga bostadsföretaget till sitt eget bestånd. Arbetssättet är bland annat att erbjuda sina hyresgäster en månads gratis hyra om de lyckas "värva" nya hyresgäster. Det finns även exempel på kommunala bostadsbolag som höjer kraven i delar av sitt bestånd för att locka en ekonomiskt stark kategori människor, vilket innebär att andra får det svårare att hävda sig på bostadsmarknaden.

Hyresbostäder i Norrköping funderar på att sänka hyrorna i ett bostadsområde utanför staden för att locka till sig "rätt människor" genom "rättvisehyror". MKB i Malmö har gjort liknande förändringar. I praktiken innebär detta att bostadsföretagen använder sig av marknadshyror snarare än att utgå från bruksvärdesprincipen. Dessa företag hävdar att det är ett sätt att minska segregation. Resonemanget går ut på att det är människor med egen försörjning som tjänar pengar på att flytta till ett mindre attraktivt område med lägre hyra, medan det för hushåll som lever på socialförsäkringsbidrag inte ger någon högre disponibel inkomst i

⁵⁵ Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas, fråga 4.1).

slutändan ändå. Alltså, menar förespråkarna, är det inte bara de med svagast resurser som hamnar i de minst attraktiva områdena utan de hushåll som har inkomst, men som vill få pengar över till annat än boende. Andra skulle dock hävda motsatsen – att ett sådant system förstärker segregationen.

Att förstå varann

Vid såväl etableringen på bostadsmarknaden som i själva boendesituationen är en välfungerande kommunikation mycket viktigt. Detta försvåras om de boende inte behärskar det svenska språket. Flera kommunala bostadsföretag som har hyresgäster med annat modersmål än svenska arbetar med att ge information och kommunicera med boende på deras hemspråk, vilket ofta leder till en bättre fungerande kommunikation där budskapet når fram.

Ett bostadsföretag vi träffat känner sig dock inte alls manade att arbeta på det sättet. Istället anser vd:n för detta företag att staten borde kompensera bostadsföretagen för de extra kostnader ett område belastas av och som kan relateras till att andelen hushåll med utländsk bakgrund är stor, alternativt att ansvaret för språkutbildning ska läggas på central nivå:

”Migrationsverket ska se till att de boende har svensk kunskap innan de placeras ut i bostadsområdena”.

Vi vill dock påpeka att detta företag är ett undantag – de flesta bostadsföretag verkar se kommunikation med hyresgäster som har annat modersmål än svenska som en självklar (men svår) del av sitt arbete.

Arbete – nyckeln till integration?

Många av insatserna som passar in i temat ”möjligheter på bostadsmarknaden” syftar till att stärka individers sociala och ekonomiska resurser, t ex utbildningsinsatser och olika arbetsmarknadsrelaterade projekt. De är således inte direkt kopplade till boendet, men i ett längre perspektiv kan sådana insatser öka betalningsförmågan vilket förväntas ge ökade möjligheter både på bostadsmarknaden och i samhället i stort. Sådant arbete är mycket viktigt för att förbättra de resurssvaga hushållens position i samhället.

Vad som dock måste tydliggöras är att effekten som detta har för att bryta boendesegregationen är marginell. Även om en del av insatserna är riktade till individer som bor i vissa geografiskt avdelade bostadsområden hjälper den typen av insatser sällan till att minska skillnaderna mellan områdenas status och attraktivitet. Istället leder det ofta till att de som förbättrat sin socioekonomiska ställning flyttar från området i fråga.

Mer insatser behövs

Insatser som syftar till att bidra till lika möjligheter på bostadsmarknaden sker inte i någon högre utsträckning. Boverket vill därför lyfta upp den aspekten och påpeka vikten av riktlinjer för de krav som bl a hyresvärdar ställer på bostadssökande samt behovet av transparent bostadsförmedling. Detta blir än viktigare om vi tar hänsyn till den etniska diskriminering som faktiskt sker på bostadsmarknaden, vilket bland annat tydliggjordes massmedialt under hösten 2005 när TV4 undersökte olika hyresvärdars bemötande av bostadssökande.⁵⁶

Attityder hos olika aktörer

Det pågår idag en intensiv diskussion kring diskriminering i samhället och flera betänkanden och andra skrifter som uppmärksammar detta har nyligen publicerats.⁵⁷ Ändå verkar arbete för att motverka diskriminering sällan utgöra fokus för insatser med syfte att främja integration eller minska segregation.

Några av de kommuner och bostadsföretag vi talat med driver dock projekt som handlar om att förändra attityder och förhållningssätt till andra människor och diskussioner om hur ens handlande och agerande påverkar andra, t ex Botkyrkas "Tillsammans i Botkyrka" och Helsingborgshems strategier för utveckling. Vi anser att den typen av arbete behöver lyftas upp ytterligare.

Det offentliga som förebild

Boverket vill poängtera vikten av att man på statlig, regional och kommunal nivå tar initiativ och är framåt i detta avseende och på så sätt utgör en förebild. De kommunala bostadsföretagen har en betydande roll som bör lyftas fram eftersom man i ett kommunalt bostadsföretag inte bara representerar företaget och genom verksamheten får en direktkontakt med boende, utan man representerar även det politiska ställningsstagandet i kommunen.

För ett bostadsföretag handlar engagemanget vanligen om att skapa mervärden, och de aktiviteter och projekt som bedrivs är ett led i affärsverksamheten även om det innebär att den traditionella fastighetsförvaltningens roll förändras till att bli mer socialt inriktad. I Botkyrkabyggen uttrycker man att en förhållandevis liten del av

⁵⁶ TV4:s Kalla Fakta om diskriminering på bostadsmarknaden sändes 2005-10-24. TV4 genomförde en rundringning till hyresvärdar där olika människor sökte bostad. Samtliga bostadssökande sökte lika stora lägenheter samt att de uppgav att de hade fast jobb. Rundringningen visade tydligt att bostadssökande med utländsk bakgrund nekades bostad i större utsträckning än bostadssökande med svensk bakgrund.

⁵⁷ Se t ex SOU 2005:41: *Bortom vi och dom*; SOU 2005:56: *Det blågula glashuset*; Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor?*

budgeten går till den ”nya typen av fastighetsförvaltning” (alltså socialt engagemang utanför den traditionella förvaltningen):

”Det är en traditionell förvaltning där man satsar på underhåll, men inte så mycket på människor trots att hyresgästerna ofta är trasigare än tvättmaskinerna. 140 miljoner läggs på underhåll, men bara 2,4 miljoner på ViBo [Vitaliserat Boende – Botkyrkabyggens sociala insats]”⁵⁸

Ett perspektiv som måste lyftas upp

Boverket anser att det behövs insatser med syfte att förändra attityder och beteende som ett komplement till fysiska och sociala åtgärder för att nå framgång i integrationsarbetet. Dels behövs allmänna diskussioner om hur attityder och bemötande påverkar integrationen i samhället och dels riktade diskussioner som rör boendet. I det senare vill vi betona beteende/attityder i bostadsförmedlingsförfarandet, relationen mellan boende och hyresvärd samt boende emellan. **Inflytande över boendet och boendemiljön**

Det har visat sig att inflytande och delaktighet bland dem som bor i området har stor betydelse för resultaten i förnyelseprocesser.

Bostadsföretag – spindeln i nätet

Många bostadsföretag har också insett vikten av de boendes engagemang, inte bara för att nå stabilitet i områdena, utan även för att företaget ska nå framgång. Här vill vi lyfta fram Botkyrkabyggens projekt ViBo, Hyresbostäders arbete med ”Ditt nya Hageby” samt MKB:s självförvaltning som utgår från inflytandeperspektivet. Dessa exempel visar hur viktigt det är att på allvar och från början involvera de boende. Det måste till en organisationsstruktur som tillåter medverkan från de boende.

Andra arbetssätt som förekommer i kommunerna är att man låter olika förvaltningar samverka genom att anställa närområdesutvecklare som ska fånga upp vad som prioriteras av de boende.

En grundläggande utgångspunkt

Ett av delmålen i storstadspolitiken är delaktighet och demokrati. Boverket anser att detta bör ses som en grundläggande utgångspunkt i allt förnyelsearbete som sker snarare än ett delmål jämsides med de andra.

⁵⁸ Citatet hämtat från intervju med Botkyrkabyggens företrädare 2005-06-20.

Boende och boendemiljö

Insatser som riktar sig mot boende och boendemiljö kan vara av olika karaktär, exempelvis fysiskt upprustningsarbete, förbättrad bostadsstandard, skapande av mötesplatser och serviceåtgärder. Under 1970-talet och fram till mitten på 1980-talet var de fysiska åtgärderna dominerande. Sedan har socialt inriktade insatser tagit över i allt högre grad.

Goda grannar

Mer och mer arbete sker för att skapa sociala nätverk och goda grannskap i områdena för att stärka tillhörighets känslan och tryggheten i området. Att öka den sociala samvaron bland de boende verkar vara prioriterat både i kommunala insatser och i bostadsföretagens arbete.

Gemensamhetsskapande är en viktig aspekt i integrationssträvandet för att lära sig respektera olikheter. Sociala nätverk i sig är bra för människors möjligheter att länkas in i samhället och för att tryggheten ökar om man känner sina grannar. Frågan vi dock måste ställa oss är om sådana insatser genomförs på grund av att grannar verkligen är intresserade av att umgås med varandra eller för att det är lätt att ordna den typen av aktiviteter. Aktiviteterna bör bygga på en grundad vilja hos de boende. En av de intervjuade tjänstemännen sätter fingret på detta:

”Det inte är säkert att man vill grilla tillsammans bara för att man är grannar.”

Insatser som engagerar

Trygghet tycks vara en prioriterad fråga hos de boende och insatser för att öka tryggheten engagerar därför många. Trygghetsåtgärder handlade tidigare ofta om att ha närpolis för att dämpa brottsbenägenheten och att kommunen byter ytterbelysning och lås och rensar upp buskage vid gång- och cykelvägar. Detta är fortfarande en viktig del av arbetet men det verkar som en del aktörer, i synnerhet bostadsföretag har kommit till insikt om att man även måste investera i mjuka värden.

De insatser som kommuner och bostadsföretag arbetar med idag handlar mycket om att människor ska mötas genom olika aktiviteter där såväl inflytande bland medborgarna som förbättringsåtgärder i bostadsområdena utövas. Det handlar om arbete med sociala frågor som bryter isolering och ensamhet, t ex genom förbättrade mötesplatser. I såväl kommuner som bostadsföretag nämns ofta vikten av att människor med olika bakgrund ska mötas i vardagen för att fördomarna, okunskapen och rädslan för varandra ska minska och att man ser sina medmänniskor som medmänniskor, snarare än ”vi” och ”de”.

Ingen bot mot trångboddheten

Inom detta tema ingår även åtgärder för att förbättra bostadsstandarden. Standarden på de svenska bostäderna är generellt hög – så även i de ”utsatta” områdena. Dock är problemet med trångboddhet utbredd och på vissa håll är trångboddheten extrem. Många familjer är stora, men antalet stora lägenheter är alltför få för att rätta till alla.

Mycket lite - i princip ingenting - görs för att komma till rätta med trångboddheten i de kommuner vi besökt. I avfolkningkommuner där det råder bostadsöverskott uppfattas det vara för dyrt att bygga om lägenheter och i kommuner med bostadsbrist är det en avvägning om lägenheten ska fördelas till dem som är trångbodda eller till dem som inte alls har någonstans att bo.

Konsekvenserna av trångboddhet behöver troligen uppmärksammas mer, för att kommuner och bostadsföretag ska få upp ögonen på problemet och inse att trångboddheten i sig innebär sämre livschanser för i synnerhet barnen i trångbodda familjer.

Ett fungerande vardagsliv

För att hålla områdena levande är en väl utvecklad service, både offentlig och kommersiell, avgörande. Denna insikt har många, men väldigt få insatser för att förbättra service har framkommit under våra intervjuer/besök. Det kommunala bostadsföretaget Gårdstensbostäder är ett undantag. Där har man kämpat hårt för att få en förbättrad service som ska motsvara de behov som finns i området. Detsamma gäller kommunikationer.



Centrumanläggning – en viktig sak för de boendes trivsel.
Foto: Lina Martinson

Ordentlig service och kommunikationer är avgörande för att vardagslivet ska fungera för de boende och för att området ska bli en självklar del av staden. Helsingborgs stad är ett annat undantag. Inom den fysiska planeringen diskuteras särskilt vikten av tillgänglighet, service, kollektivtrafik, grönytor och mötesplatser som viktiga för integrationen mellan människor men också mellan olika delar av staden. Dessa frågor hanteras i såväl översiktsplanen som detaljplaner.

Anledningen till att det vanligen inte satsas i tillräcklig stor utsträckning på dessa aspekter verkar vara att ingen ser det som sin uppgift, utan det förväntas fungera och att andra ska sköta det. Det är naturligtvis positivt att det finns engagemang hos bostadsföretagen att arbeta med dessa frågor, men Boverket anser att även kommunerna, inte minst på planeringssidan, bör ta sitt ansvar här.

Onyanserad bild av områdena

Hur många insatser som än görs för att förbättra bostädernas standard och boendemiljöns kvalitet, så verkar det som att ett område med låg status förblir oattraktivt så länge ett dåligt rykte plågar området. Man måste därför även jobba med den mentala bilden som människor har av ett område, inte minst de människor som inte själva bor där.

Det pågår en del försök bland bostadsföretag att locka ut stadens invånare till mindre attraktiva områden genom olika arrangemang och dragkraft från kända artister. Hur "utomstående" ser på området påverkar också upplevelsen av området för dem som bor i det. Media har mycket stort ansvar och påverkar allmänhetens inställning och attityder i olika frågor. Den bild som når ut till allmänheten angående mindre attraktiva områden är ofta ensidig, onyanserad och ofördelaktig vilket försvårar en förändring av den mentala bilden som människor har av ett område.

Det finns också exempel på mediala forum som är mycket värdefulla för att förändra allmänhetens mentala bild av invandrare och "invandrantäta" områden och kan ha stor betydelse för den samhälleliga integrationen.⁵⁹

Boendesegregation

Som framgår av begreppsdiskussionen i kapitel 2 definieras segregation som rumlig åtskillnad. Det handlar om hur bostadsbeståndet och befolkningsgrupper fördelar sig i rummet.

⁵⁹ Vi vill särskilt lyfta fram SVT:s underhållningsprogram "Stockholm live" och tidningen "Gringo" som under det senaste året fått stort genomslag.

De insatser som kopplas till detta handlar därför dels om åtgärder för att blanda upplåtelseformer och på så sätt locka olika typer av befolkningsgrupper att blandas i ett och samma område, dels om det arbete som pågår för att minska skillnader mellan olika områden.

Att blanda bostadstyper

Hur bostäder fördelas utgör en förutsättning för hur och var människor kan bo. Planeringsfrågor är därför centrala när man talar om orsaker till segregation. Helsingborgshem är ett exempel på en aktör som aktivt arbetar för att blanda befolkningen så att varje bostadsområde ska spegla ett genomsnitt av stadens invånare. De vill kunna erbjuda en mångfald av olika bostadstyper, och att man vid nyproduktion avser att komplettera befintlig bebyggelse så att det lockar människor med skilda bakgrunder. Även Malmö talar om att komplettera områden med ensidig bebyggelse samt att vid nyproduktion planera för en blandad bebyggelse.



Flerbostadshus är den absolut dominerande hustypen i många "utsatta" områden.
Foto: Lina Martinson

Flykten från "utsatta" områden

De insatser vi diskuterat under temat möjligheter på bostadsmarknaden handlar delvis om att stärka individernas socioekonomiska resurser. Dessa insatser kan också ha inverkan på segregationen då de förväntas ändra befolkningens socioekonomiska sammansättning.

Utvärderingar visar dock att de individer som förbättrat sin socioekonomiska ställning ofta flyttar från området när de får möjlighet och därmed ger insatserna ingen synlig effekt på den geografiska fördelningen av människor.⁶⁰ Sådana insatser är därmed

⁶⁰ Se t ex Integrationsverket (2002a): *På rätt väg?*

positiva ur ett individperspektiv, men inte alltid ur ett områdesperspektiv.

I Söderhamn betonas fördelningen av resurser bland befolkningen som viktig för utvecklingen av segregationen. Människor som har möjlighet flyttar ifrån ett oattraktivt och misskött område. Kvar blir de resurssvaga hushållen varpå den socioekonomiska segregationen förvärras. I Söderhamn är det särskilt tydligt då man har områden som allmännyttan inte har råd att sköta eftersom antalet tomma lägenheter är många. Dessutom är det svårt att upprätthålla en god status då hushållen tjänar mellan 1 300 – 1 500 kronor per månad på att flytta till villa jämfört med att hyra fyra rum och kök. Har man jobb och blir accepterad som låntagare finns det alltså ingen större anledning att bo i hyresrätt när eget ägande är så billigt.

Detta gör att ca 80-90 procent av Faxeholmens hyresgäster lever på någon form av socialförsäkringsstöd, vilket innebär en tydlig socioekonomisk segregation mellan Faxeholmens bostadsbestånd och eget ägande. De som har fast arbete väljer således andra boendeformer än hyresrätten, vilket innebär att den socioekonomiska segregationen på ett mycket tydligt sätt följer upp-låtelseformerna.



En enda blommande balkong i ett för övrigt ödelagt hus som väntar på att rivas.
Foto: Lina Martinson

Områdenas attraktionskraft i staden

Om segregationen ska kunna brytas måste man, samtidigt som man arbetar för att de enskilda individerna ska få det bättre, arbeta med att höja standard och attraktivitet i de "utsatta" områdena. Skillnader mellan områden behöver utjämnas.

Boverket vill dessutom betona att för att insatserna ska bli effektiva måste man ta hänsyn till segregationens relationella karaktär – områdena är inte isolerade enheter, utan bör betraktas som en del av sin omgivning. Arbete som syftar till att sammanlänka de "utsatta"

områdena till andra delar av staden är därför av oerhörd betydelse för att framgångsrikt motverka segregation.

Har målen uppnåtts?

De övergripande målsättningarna som presenterades i kapitel 3 är breda och omfattande. Det är både en styrka och en svaghet. En styrka är att målen, genom sin bredd, ger utrymme för att arbeta på flera sätt parallellt eller att prova sig fram. En svaghet är dock att de blir alltför generellt formulerade. Det kan vara frustrerande och skapa besvikelse att inte veta om eller när man når målen.

Kommunerna har ofta egna mål och visioner för sitt arbete och dessa ligger troligen till grund för insatserna snarare än de statliga bostadspolitiska, storstadspolitiska eller integrationspolitiska målen.

Idag bor alla inte i en god bostad och en trygg miljö och varken bostadsmarknaden eller samhället i övrigt är integrerat. Den sociala, etniska och diskriminerande segregationen är fortfarande ett faktum. Således har inte de centrala målen uppnåtts. Det finns fortfarande mycket att arbeta för.

Detta påstående innebär dock inte att det arbete som pågår runt om i landet inte är viktigt – bara att det finns mer att göra. Boverket anser att vissa saker som hittills inte fått särskilt mycket utrymme i de kommunala eller statliga insatserna är särskilt viktiga att lyfta fram. Det handlar framför allt om att arbeta för att sammanlänka de ”utsatta” områdena med sin omgivning, att jobba för att den mentala bilden ska förändras parallellt med en faktisk förbättring av bostadsområden med dåligt rykte samt att hela tiden hålla ”helhetsperspektivet” i centrum – att arbeta på flera plan samtidigt.

I Norrköping talade man om att försöka anlägga någon verksamhet som lockar folk från andra delar av staden i ett av de mer ”utsatta” områdena. I Malmö finns Drömmarnas hus förlagt i Rosengård som drar till sig ungdomar från hela staden. Det finns fler liknande exempel insatser som bidrar till att sammanlänka ”utsatta” områden med övriga staden och som ökar chanserna att ”utomstående” ska besöka området och skapa sig en egen bild av det. Vissa etableringar av verksamheter har inte detta som medveten utgångspunkt, men tjänar ändå ett sådant syfte.

Hur kan bostadspolitiken påverka?

Boendet centralt för människors välmående

Boverket vill återigen påpeka vikten av att se boendet som en central del av människors liv och därmed en viktig aspekt i integrationsarbetet som bör lyftas fram likaväl som arbete, utbildning och hälsa när man diskuterar dessa frågor. Intervjuerna som Boverket genomfört inom ramen för denna rapport visar att mycket arbete pågår, men att det arbetet ofta har annat fokus än just boendet och boendemiljön.

Boverkets ansvarsområde är centralt i integrationsarbetet och borde få ökad status som sådant. Ändå är möjligheterna att med bostadspolitiska medel påverka begränsade och berör främst de fysiska aspekterna. Dock har vi i detta arbete klargjort att det inte räcker med att skapa insatser som påverkar bostädernas och bostadsområdenas fysiska utseende och standard, utan att sådant arbete måste ske parallellt med sociala och antidiskriminerande insatser. Frågan är därför hur vi kommer vidare för att med mer än bara ord hävda detta faktum?

Bostadspolitikens möjligheter

För att förbättra möjligheterna för dem som av olika anledningar har svårt att etableras eller röra sig på bostadsmarknaden kan obligatorisk bostadsförmedling i kommunerna vara en hjälp på vägen. Boverket har tidigare meddelat sin ståndpunkt i denna fråga. En transparent förmedling med rimliga krav på de bostadssökande borde kunna avhjälpa åtminstone vissa av de missförhållanden som råder på dagens bostadsmarknad.

Ett annat stort problem som försvårar möjligheterna till ett fungerande vardagsliv för vissa är trångboddheten. Förvånansvärt lite arbete pågår för att komma till rätta med det problemet. Det verkar bero på att ingen riktigt ser det som sitt ansvar. Ibland löses problemet genom att en familj får tillhandahålla två lägenheter. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har tagit fram ett förslag till ny bostadsfinansiering, men där finns inga förslag på åtgärder för att komma till rätta med detta problem genom stöd till ombyggnad eller dylikt.⁶¹

Boverket föreslår därför att möjligheterna till stöd för ombyggnad av små till större lägenheter utreds. Ett sådant stöd skulle kunna sökas av bostadsföretag i de fall hyresgäster bor i extrem trångboddhet.

⁶¹ Ds 2005:39: *Bostadsfinansiering*.

Samverkan – en väg framåt?

Bostadspolitiken har varit alltför osynlig i de nationella satsningarna, inte minst nu senast i storstadssatsningen. Alltså behöver bostadspolitikens roll stärkas i dessa frågor.

Men det räcker inte. Vi behöver också finna vägar att samarbeta över politikområden. Det gäller bostadspolitik, integrationspolitik, utbildningspolitik, flyktingpolitik, arbetsmarknadspolitik osv. Skulle det vara möjligt att sammanfoga arbetsmarknadsåtgärder med bostadspolitiska åtgärder? Att t ex utbilda långtidsarbetslösa till att arbeta med upprustningen av de "utsatta" områdena? Viktiga frågor att fundera kring är om man i arbetsrelaterade insatser ser till de boendes kompetensnivå eller endast satsar på att arbetslösa ska få vilket jobb som helst. Risken med det senare är att utanförskapet inte bryts, utan cementerar skillnader mellan "vi" och "de".

6. Lärdomar

Efter drygt 30 år av insatser för att utveckla och förbättra så kallade "utsatta" områden finns många erfarenheter och kunskap som vi här vill ta fasta på

Sverige har varit mycket ambitiöst när det gäller att utvärdera de projekt som ingår i storstadssatsningen. Utvärderingarna skiljer sig åt när det gäller inriktning, infallsvinklar och metoder, men syftet är i de flesta fall att se hur väl de lokala avtalen klarar av att nå upp till storstadspolitikens målsättningar och huruvida de kan fungera i ett långsiktigt perspektiv. De rapporter som tagits fram för detta syfte har sammanställts och diskuterats av Helene Lahti Edmark som särskild utredare. Slutbetänkandet presenteras i SOU 2005:29: *Storstad i rörelse*. Det ger en god överblick över vilka problem och svårigheter som varit kopplade till arbetet, men även vilka positiva effekter och möjligheter som de olika insatserna som ingått i projektet bidragit till. Betänkandet är därför en viktig källa i detta avsnitt, men vi lutar oss också mot andra studier¹ samt de kommentarer vi fått av tjänstemän på kommuner och bostadsföretag vid våra besök.

Långsiktighet

Att ha ett *långsiktigt* perspektiv är något som ofta betonas som relevant för att nå ett hållbart resultat av insatserna – såväl i svenska som i internationella studier.²

¹ T ex storstadsdelegationen : *Årsrapport 1999/2000*; Stockholms stad : *Ytterstadssatsningen under luppen*; SABO (2001a): *Den sönderfallande staden*; Öresjö, Eva (1996): *Att vända utvecklingen*; Integrationsverket (2002b): *Vad händer med Blommanpengarna?*

² Se t ex de två EU-projekten RESTATE (www.restate.geog.uu.nl) och NEHOM (www.nhh.no/geo/NEHOM).

Långsiktiga projekt – en inbyggd paradox

Långsiktigheten försvåras dock av några aspekter. Många insatser arrangeras som projekt med tidsbegränsning. Det finns alltså en inbyggd paradox i målsättningen att arbetet ska vara långsiktigt och den projektform som används t ex i de lokala utvecklingsavtalen.

För att det tidsbegränsade projektarbetet ska kunna få ett resultat som inte försvinner när projekttiden är slut måste projektet integreras i den ordinarie verksamheten. Det är dock inte helt enkelt eftersom den ordinarie verksamheten ofta är mer byråkratisk och sektorsuppdelad än projektets organisation. Därför gäller det att hitta former för att introducera och inkludera framgångsrika projekt till att bli en del av den permanenta verksamheten.

Ju mer innovativ man kan vara i projektform, desto längre ifrån den ordinarie verksamheten tenderar man komma. Dessutom riskerar dessa verksamheter att ses som konkurrerande med den ordinarie verksamheten. Enligt SOU 2005:29 kan projektformen i integrationsarbetet ses som ett tecken på att den ordinarie verksamheten är obenägen att förändras.³

”Förhållandet mellan projekt och ordinarie verksamhet är komplicerat. Frågorna blir flera. Är det önskvärt att något sköts inom det ordinarie eller inte? Eller om det skall ses som en kritik att man inte sköter det inom det ordinarie utan tar t.ex. storstadssatsningsmedel till verksamheten? Handlar det i realiteten om att överföra pengar till utsatta stadsdelar – överföringar som är svåra att hantera politiskt? Är ropet ... på längre satsningar egentligen bara ett uttryck för otillräckliga resurser? Hur sköter man det som är implementeringens egentliga innebörd i underförsörjda stadsdelar, att om något nytt skall in måste något annat bort? Det är en berättigad fråga om samhället skall satsa på långsiktiga projekt eller en större grad av långsiktighet i den ordinarie verksamheten.”⁴

Långsiktigheten kan även försvåras av saker som den ettåriga budgetprocessen som styr mycket av den offentliga förvaltningen och den fyraåriga valprocessen.⁵

Problematiska omprioriteringar

Flera av de kommuner som varit med i storstadssatsningen upplever finansiella svårigheter med det integrationsrelaterade arbetet då de ekonomiska stöden från den tillfälliga satsningen avtar. Det kan ha att göra med omprioriteringar som gjorts i den kommunala budgeten under de år som externa medel tillförts vissa stadsdelar. När denna satsning nu är över uttrycks svårigheter att få tillräckligt med resurser för att motsvara de medel som fanns att tillgå innan

³ SOU 2005:29: *Storstad i rörelse*.

⁴ Törnquist (2004): *Storstadssatsningen i ett områdesperspektiv*, sid. 15.

⁵ Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor?*

storstadssatsningen började.⁶ Sådana finansiella omprioriteringar utgör allvarliga problem eftersom tanken med en insats är att de ska vara extra resurser – inte istället för ordinarie budget.

Det handlar om människor – inte projekt

Angående arbetet som sker i form av ”tillfälliga insatser” finns en risk att människorna ses som ”projekt”, eller ”problem” som projekten ska ”lösa”. Projekttrötthet bland de boende är ett problem som påtalats under många år och detta bekräftas av ett par av de tjänstemän som intervjuats för denna studie. Det handlar ofta om treårsprojekt som just hinner komma igång när det är dags att packa ihop. Därför är det av stor vikt att hitta sätt att hantera problemen mer långsiktigt och med ett ”bredare” angreppssätt samt att arbeta socialt och fysiskt samtidigt.

Det gäller också att följa upp det positiva arbete som påbörjats i satsningarna. Folk som engagerar sig kan bli besvikna om det inte händer någonting av det de engagerat sig i. Det kan leda till lågt förtroende för liknande satsningar. Susanne Urban kritiserar också storstadssatsningen för att ha gått för fort fram i början, vilket ledde till att medborgarna som skulle vara med och påverka inte fick vara med och ta ställning till vad som skulle påverkas.⁷

Samverkan

”Med stöd av svenska och internationella erfarenheter konstateras att *partnerskap*, rätt bedrivet, kan vara ett effektivt sätt att öka kraften i ett lokalt förändringsarbete.”⁸

Samverkan är inget entydigt

Partnerskap och andra typer av *samverkan* återkommer i många utvärderingar som viktigt för att nå framgång och har även betonats av de representanter från kommuner och bostadsföretag som Boverket talat med inom ramen för denna studie. Samverkan är också en av Storstadssatsningens centrala metoder.

Vad som konkret menas med samverkan är dock ibland oklart, dels vad gäller vilka aktörer som är involverade (om de boende är en aktiv part), dels vilken form som mest effektivt kan motverka sociala problem och främja integrationen.

⁶ Samtal med tjänsteman i samband med nätverksmöte för Södertörns kommuner 2005-09-19.

⁷ Dickson, Daniel: ”Medelklassen måste också integreras.” *Dagens Nyheter* 2005-05-27. Urban, Susanne (2005): *Att ordna staden*.

⁸ SABO (2001b): *Integration – en strategi för SABO*, sid. 15 (författarnas kursivering).

Enligt statsvetaren Nils Hertting finns det fördelar och nackdelar med olika typer av samverkansformer och vilken sort som passar bäst beror på sammanhanget. Ett stort nätverk av aktörer kan uppbringa större resurser och ger fler möjligheter att hantera situationen på. Men med ett mindre nätverk blir samverkan mindre komplex och mera lättarbetad. Dessutom kan det vara lättare att skapa ett samarbete och ett partnerskap som bygger på förtroende om aktörerna är färre i antal.⁹ Klart är ändå att om man ingår partnerskap finns bättre förutsättningar för att nå resultat eftersom det finns möjlighet att ta del av varandras kompetens och resurser av olika slag.

Samverkan kräver förtroende

Förutom att samverkan är svårdefinierat och kan tolkas som allt från löst samarbete mellan två parter till stora organisationer som involverar många olika aktörer i en strukturerad organisation, kräver en god samverkan dessutom kunskap om varandras verksamhet. I storstadssatsningen har samverkan i organiserad form visat sig fungera bäst i arbetet som fokuserat på sysselsättningsskapande åtgärder.

Det verkar som att det är lättare att uppnå god samverkan i projektgrupper än i ordinarie verksamhet, eftersom uppdelningen i sektorer som finns i den ordinarie kommunala verksamheten och till viss del revirtänkande mellan sektorerna försvårar ett effektivt samarbete.¹⁰ För att koppla an till ovanstående avsnitt om långsiktighet kan detta tala för projektformen snarare än arbetet i den ordinarie (mer långsiktiga) verksamheten. Man skulle dock kunna resonera att om tid och resurser tillåts läggas på att skapa förtroende mellan olika sektorer och länkar skapas över gränser, så borde samverkansformer kunna skapas som både har en långsiktig hållbarhet och som kan ge positiva resultat.¹¹

Samverkan och att arbeta i nätverk är något som alla kommuner vi för denna studie undersökt betonar som viktigt. Det handlar dels om ekonomiska fördelar, eftersom flera aktörers samlade resurser når längre. Men arbetet i samverkan med andra har ofta även andra positiva effekter parallellt med de ekonomiska. De personliga relationerna mellan tjänstemän påtalas som avgörande för ett lyckat samarbete, framför allt i de mindre kommunerna.

⁹ Hertting, Nils (2005): *Samverkan på spel*.

¹⁰ SOU 2005:29: *Storstad i rörelse*.

¹¹ Se Martinson, Lina (2005): *Mutual Benefit. Rethinking Social Inclusion*.

Delaktighet från boende

Otydliga termer

En ytterligare aspekt som ofta återkommer som avgörande för att en insats ska visa sig vara framgångsrik är *medverkan från de boende*. Vissa väljer att tala om *underifrånperspektiv*, andra om *medborgardeltagande* eller *underifråninitiativ*. I Norrköpings projektet "Ditt nya Hageby" använder man termen *inifrånperspektiv*.

Att det har att göra med de boendes inflytande är klart, men inte vilken nivå av deltagande och engagemang som gäller. Måste alla initiativ komma från de boende själva eller räcker det med att de kan vara med att påverka någonstans i processen?

Idéer förankrade hos de boende

Efter att ha studerat en mängd dokument som berör detta kan vi dra slutsatsen att det allra viktigaste är att insatserna måste vara *förankrade* bland de boende. Om det sedan är de boende som initierat idén till insatsen eller någon annan kanske spelar mindre roll så länge det finns *utrymme för påverkan och inflytande* under arbetets gång och så länge det rör sig om saker som berör och är meningsfulla för de boende.

För att lyckas med engagemang från de boende måste det handla om frågor som prioriteras av de boende. Trygghet i vardagsmiljön har visat sig vara en sådan fråga.

Att ta reda på vad som prioriteras av de boende och för att skapa engagemang krävs dialog mellan de boende och andra aktörer som deltar i arbetet, t ex bostadsföretag eller projektanställda.

Ett av storstadssatsningens delmål är samverkan och delaktighet. Boverket vill dock uppmärksamma frågan om samverkan bör vara ett mål jämsides med andra? Då riskerar engagemang och deltagande bli ett tvång istället för något som görs på grund av en vilja att förändra. Delaktighet bör snarare vara en grund för alla typer av insatser - ett medel för att nå målen. Det kan vara en hjälp för att hamna rätt då man utvecklar åtgärder - att alltid ägna sig åt de frågor som berör de boende och som prioriteras av dem, istället för att försöka få människor engagerade i något som de inte vill lägga tid och energi på.

Glapp mellan mål och resurser

Vad vill man uppnå?

I utvärderingar av storstadssatsningen har det framkommit att storstadspolitikens övergripande mål "att bryta segregationen" är mycket ambitiöst, men samtidigt diffust och därmed svårt att uppnå - glappet blir stort mellan målsättningarna och det arbete som sker på lokal nivå med relativt små resurser. Det är orimligt att t ex ett projekt som syftar till att förbättra elevernas språkkunskaper i en lokal stadsdelsskola ska kunna lösa segregationsproblematiken för hela staden. Det behövs alltså tydligare uttalade lokala ambitionsnivåer och målsättningar. Anders Törnquist beskriver det så här när det gäller Göteborg:

"Under storstadssatsningen har det skett påtagliga förändringar i de fyra områden som omfattas i Göteborg, det har på många sätt blivit bättre, vackrare, mer praktiskt, mera arbete, högre inkomster, mer inflytande, bättre organiserat, bättre skolor, bättre undervisning osv. Däremot har de övergripande målen om minskad segregation och tillväxt inte uppnåtts, realismen i målsättningen har kommit att ifrågasättas under satsningens gång ... och insikten om de begränsade möjligheterna finns också numera på kommunal nivå"

Att sträva mot integration

Roger Andersson, professor i kulturgeografi, som varit delaktig i internationella studier menar att Sverige i jämförelse med andra länder i högre grad betonat vikten av att bryta segregationen snarare än att belysa och motarbeta de negativa konsekvenserna av densamma.¹² Denna ambitiösa målsättning verkar snarare skapa frustration och besvikelse då den inte kan anses rimlig att uppnå.

Kanske finns det en poäng i att rikta in oss på att istället bryta segregationens negativa konsekvenser som hindrar en ökad social och etnisk integration i samhället - att ge alla människor oavsett bakgrund samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på bostadsmarknaden.

Det synsättet stämmer väl överens med Boverkets tolkning av begreppen integration och segregation som redovisades i kapitel 2. Vi ser det som viktigare att sträva efter integration än att motarbeta segregation till varje pris. Segregationen är allvarlig när dess konsekvenser hindrar integration.

Hög omflyttning

Trots att insatserna i Storstadssatsningen inte når upp till målet att bryta segregationen är de värdefulla och har bidragit till utveckling för de individer som fått ökad kunskap och förbättrade möjligheter på t ex arbetsmarknaden.

¹² Andersson, Roger (2004): *Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden*.

Huruvida insatserna lyckats i förhållande till de åtta delområdena eller ej är dock svårt att tydligt redovisa. Enligt SOU 2005:29 visar statistiken på förbättringar både gällande sysselsättning och socialbidragsberoende under perioden då de lokala utvecklingsavtalen utvärderats (1999-2003). Dock är det svårt att avgöra om insatserna haft inverkan på denna utveckling eller om det har att göra med konjunkturen i allmänhet. Skillnaden mellan de utsatta områdena och övriga landet är densamma innan insatsernas tillkomst och vid mätningstillfällena.

Enligt rapporten *På rätt väg* har insatser riktade till områden svårt att bryta den process som skapar och upprätthåller segregation, såväl socioekonomisk som etnisk, eftersom den inte angripit orsakerna på strukturell nivå, exempelvis ojämlikheter på arbetsmarknaden, skillnader i områdets status, försvårande regelsystem etc. Storstadssatsningen blir därför mer en kompensation till de boende i områdena. Ett vanligt scenario är att de som kan flyttar därifrån när de fått tillräckliga resurser. Därför är utflyttningen/omflyttningen hög och områdenas statistik visar fortfarande dystra siffror. Om personerna som flyttat ut bott kvar skulle siffrorna ha sett annorlunda ut. Detta visar att det även är viktigt att arbeta med områdenas utveckling och attraktivitet för att få människor att vilja stanna.¹³

Enligt Integrationsverket kan den relativt stora rörlighet som sker i de utsatta bostadsområdena förklaras dels av att de som får förbättrade villkor gör en boendekarriär och då ofta väljer att bosätta sig i ett annat område, dels av att det sker en stor rörlighet mellan områden som har samma karaktär. Detta bidrar till att det är svårt att uttala sig om långsiktiga resultat av insatserna. Det kan också bidra till att förta effekterna av insatserna. Enligt Integrationsverkets redovisning av utvecklingen i storstadssatsningens bostadsområden har de som flyttar in i områdena sämre socioekonomiska förutsättningar än de som flyttar ut.¹⁴

Inte bara "slussar"

Boverket anser det dock viktigt att betona att det ur ett individperspektiv måste anses som positivt att möjligheten att flytta och göra en boendekarriär ökar efter en tids boende i ett utsatt område, trots att det inte löser problemet för bostadsområdet. Utifrån ett större hållbarhetsperspektiv måste vi dock bli bättre på att arbeta med områdena i relation till omgivningen – så att alla områden kan bli tillräckligt attraktiva och välfungerande för människor att bo och leva ett tillfredsställande vardagsliv i. En risk är annars att vissa

¹³ Integrationsverkets hemsida: www.integrationsverket.se, 2005-10-20.

¹⁴ Integrationsverket (2005): *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997-2003*.

områden kan kategoriseras som "inlussningsområden" där de boende bara bor tills de hittat ett bättre alternativ.

Ovanstående diskussion om att människor flyttar från de "utsatta" områdena så fort de får möjlighet är en generalisering och gäller således inte alla. Många av de som bor i områdena trivs och har inte ambitionen att flytta så länge deras premisser för boendet kan tillgodoses inom området.

Området som part i en relation

Bostadsområdet - en behändig geografisk nivå

Bostadsområdet kan utgöra en lämplig geografisk enhet för utvecklingsarbete som underlättar helhetssyn och skapar förståelse för sambanden mellan sociala, fysiska och ekonomiska faktorer. Varje bostadsområde har unika problem och förutsättningar och ett lokalt utvecklingsarbete kan därför lättare riktas in på relevanta åtgärder. Dessutom kan det inom ramen för ett bostadsområde vara lättare att bygga upp en intresse- och värdegemenskap kring konkreta frågor i vardagen, vilket underlättar mobiliseringen av de boendes egna resurser.¹⁵

Att se staden som en helhet

Trots att det alltså finns flera fördelar med att rikta insatser till specifika områden är det viktigt att tillägga att för att skapa integration krävs deltagande från hela staden.¹⁶ För att det ska ske en genomgripande förändring måste något samtidigt göras för att motverka de utestängande strukturerna. Det är därför problematiskt att fokus i målsättningarna för storstadspolitiken enbart riktas mot de utsatta områdena.

"Om en bättre blandad befolkning är ett viktigt mål måste detta gälla stadens alla stadsdelar och inte bara några få."¹⁷

Risken med insatser som riktas till de "utsatta" områdena är att koncentrationen flyttas från det som är segregationsproblematikens djupt liggande mönster till en tolkning som är mer politiskt hanterbar. Det relationella perspektivet är alltså av stor vikt – att se ömsesidigheten i problemet och i ansvaret för att lösa detsamma. Det utsatta området måste ses i förhållande till något - som en del av

¹⁵ Enligt bostadspolitiska utredningen som refereras i Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*, sid. 10. Se även Boverket (2005b): *Förnyelse för hållbar utveckling i olika miljöer*.

¹⁶ Törnquist, Anders (2004): *Storstadssatsningen i ett storstadsperspektiv*.

¹⁷ Törnquist, Anders (2004): *Storstadssatsningen i ett storstadsperspektiv*, sid. 26 (från Andersson, Roger, 2004).

en helhet. Detta betonas också av bland annat Susanne Urban i hennes nyligen publicerade avhandling.¹⁸

Integrationsverket menar att det är svårt att...

”...i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen. Sådana insatser kan förbättra livschanser för enskilda och potentiellt även flytta enskilda områden uppåt på bostadsmarknadens kvalitetsstege, särskilt om de inbegriper radikal modernisering av bostadsstock och annan infrastruktur. Men eftersom både problem och hushåll kan flytta löser inte områdesbaserade interventioner segregationens *relationella* grundkaraktär, dvs. den att den handlar om relationer mellan individer, kategorier och bostadsområden.”¹⁹

Det är alltså inget fel med områdesbaserade insatser, men de räcker inte om målet är att förändra strukturer i samhället. Enligt Roger Andersson och Integrationsverket är storstadssatsningen, jämfört med andra länders liknande satsningar, relativt snäv just för att den i mycket liten grad inbegriper strukturpåverkande åtgärder.

Förutsättningarna för att en områdesbaserad politik ska lyckas är enligt Roger Andersson att den är förankrad i en politik inom bostads-, social-, utbildnings- och arbetsmarknadsområdet som strävar efter att minska klassresursernas effekter på boendet.²⁰

Att individer får det bättre är naturligtvis positivt för samhällets utveckling. Men det skulle vara önskvärt att staten gav medel för att arbeta kontinuerligt med dessa frågor – inte satsningar i projektform. Det finns en risk att områden och individer pekas ut som problem.

Antidiskriminering

En omedveten diskriminering

Hyresgästföreningens rapport *Har vi råd med människor* tar upp frågan om *strukturell diskriminering*, vilket innebär att vissa människor eller grupper diskrimineras i samhället, inte på grund av rasism, utan på grund av något som är inbyggt i systemet och i de flesta svenskars tankemönster – ofta omedvetet. Det handlar alltså inte om en diskriminering som riktar sig mot enskilda individer utan mot hela grupper eller områden. Men samtidigt är det ju ingen diskriminering förrän den får effekter – och i förlängningen är det ju ändå individer som drabbas höst personligen.²¹

¹⁸ Urban, Susanne (2005): *Att ordna staden*.

¹⁹ Integrationsverket (2004): *Rapport Integration, 2003*, sid. 71.

²⁰ Andersson, Roger (2004): *Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden*.

²¹ Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor?*

Områdesbaserat arbete och projektformen kan i sig kritiseras för att den riktar sig till ”de där ute”, att uppdelningen mellan ”vi” och ”de” tydliggörs.²² Detta kan sägas vara ett uttryck för den strukturella diskrimineringen. Det är därför viktigt att även rikta in arbete på de utestängande mekanismerna – inte bara på dem som stängs ute. Detta handlar i mångt och mycket om ett behov av att förändra attityder.

Ett exempel på detta är när Blommansatsningens områden valdes ut. Regeringen såg då till andelen utländska medborgare i ett område - inte andelen sysselsatta och bidragsberoende – och valde de som hade högst andel. Därigenom gjordes marginaliseringen till ett invandrarproblem, inte ett samhällsproblem. Då blundar man för att människors utanförskap inte beror på människorna själva utan på det samhälle som stänger dem ute. Då undslipper samhällets institutioner den självkritik och det reformeringstvång som är nödvändigt om marginaliseringen ska kunna brytas.²³

Den strukturella diskrimineringen beror också på en bristande politisk vilja, enligt Hyresgästföreningen.

”Alla våra honnörssord om demokrati, jämställdhet och solidaritet ekar ihåliga så länge människorna i de utsatta bostadsområdena runt om i landet tvingas leva under andra villkor än övriga invånare i landet.”²⁴

Masoud Kamali, professor i socialt arbete och regeringens integrationsutredare menar att storstadssatsningen och andra projekt är välmenande, men har snarare cementerat skillnaderna mellan grupper än lett till förbättringar. Han tycker att resurserna borde satsas på att motverka diskrimineringen på bostads- och arbetsmarknaden, ändra i skolböcker och juridiska system, införa nya etikregler i journalistiken.

”Men så länge vi förnekar diskrimineringens förekomst och så länge inte människor med privilegier och makt i samhället drabbas, kommer ingen att reagera.”²⁵

Vems norm tar vi hänsyn till?

Problemet med den strukturella etniska diskrimineringen är att det egentligen i hög grad handlar om att det svenska ses som normen, som utgångspunkten. Att utsatta områden ses som ”etniskt segregerade” visar till exempel att de är segregerade utifrån svenskarnas synvinkel eftersom få svenskar bor där. Att de är mycket heterogena i sin sammansättning är däremot inte något man tänker på.

²² Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor?*

²³ ”Blommansatsningen blev ingen odelad framgång.”: *Aftonbladets* ledare 2000-07-03 (www.mangfald.com/pres704.htm, 2005-10-24).

²⁴ Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor?*, sid. 40.

²⁵ ”De allra flesta reagerar inte.” *Vår Bostad* maj 2005, sid. 33. Se även SOU 2005:41: *Bortom vi och Dom*.

För att kunna ta itu på allvar med segregationens negativa konsekvenser och seriöst arbeta för ett integrerat samhälle måste vi först och främst bli medvetna om vår benägenhet att se de boende i de utsatta områdena som ”de andra”, de som skiljer sig från normen, och istället behandla alla människor som lika värdiga medborgare med lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter – oavsett var man bor eller vilken bakgrund man har.

En medveten diskriminering

Vi måste även bli bättre på att aktivt motarbeta den direkta och medvetna diskrimineringen som sker. För detta krävs krafttag på flera håll i samhället. När det gäller boendet kan vi särskilt lyfta fram uthyrningspolicys och det bemötande som viktiga aktörer på bostadsmarknaden har gentemot sina kunder eller hyresgäster.

Bostadsföretagens roll

I Skriften *Integration – en strategi för SABO* diskuterar SABO de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar i frågan om integration. Vd Bengt Owe Birgersson skriver i förordet:

”I arbetet för att skapa en positiv utveckling för de bostadsområden som hotar att släpa efter i utvecklingen utgör de kommunägda bostadsföretagen som är medlemmar av SABO en mycket viktig resurs”.²⁶

En spindel i nätet

Boverket har vid ett flertal tillfällen betonat att bostadsföretaget är en viktig aktör i arbetet för att förbättra livsvillkoren för de boende i ett område och på så sätt främja integration. Företagen har kunskap och insikt om problem och möjligheter i området samt kan vara en ”spindel i nätet” med kontakter både mot andra bostadsföretag och kommunala verksamheter och mot de boende.²⁷ Detta kontaktnät ger också möjlighet att skapa långsiktiga samverkansformer utanför den ordinarie kommunala sektorsverksamheten.

Bostadsföretagen kan inte ensam lösa alla problem, men kan initiera, samordna och driva en förändringsprocess där flera aktörer deltar. För att lyckas måste man både stärka de boende och de områden som kallas ”utsatta”.

Att se de boende som viktiga aktörer

Vad som blivit tydligt i alla intervjuer under kommunbesöken är att trygghet är något av det allra viktigaste för att skapa boendemiljöer

²⁶ SABO (2001b): *Integration – en strategi för SABO*.

²⁷ Se t ex Boverket (2002b): *Temaseminarier Boendets, boendemiljöns och bostadsföretagens betydelse ur ett integrationsperspektiv*.

som är attraktiva. För att främja integrationen och delaktigheten i samhället krävs krafttag för att öka tryggheten. Många bostadsföretag arbetar aktivt med detta. I det arbetet ingår att bekräfta de boende som viktiga aktörer och att i organisationen bygga in de boendes medverkan.

Exempel på bostadsföretag som har detta som ett uttalat arbetssätt är Gårdstensbostäder (Göteborg) och MKB (Malmö). Genom att ta de boendes behov på allvar och tillmötesgå dessa kan de boende bekräftas som viktiga individer. I Malmö kan det exemplifieras både genom det ansvarstagande som självförvaltningen ger möjlighet till och genom föreningen Bryggeriet som bekräftar ungdomars intresse och behov av någonstans att vara och utöva sitt intresse. Detta gör även att förtroendet mellan aktörerna (t ex boende och bostadsföretag) ökar liksom stoltheten över det man sysslar med. Det kan ge positiva mervärden till samhället i stort och ger ett mer tryggt boende, vilket i sin tur ger mervärden till företaget och de verksamheter som pågår i området/kommunen.²⁸

Social stabilitet – god ekonomi

Den verksamhet bostadsföretagen har ska leda till ekonomisk tillväxt för företaget, t ex genom minskad omflyttning, lägre vakansgrad och en allmän stabilisering av området. Om inte hyresgästerna trivs, känner trygga etc. blir det svårt att uppnå detta – därför har också socialt ansvarstagande blivit ett led i affärsverksamheten. Att företagen arbetar för lönsamhet är inget som de försöker dölja. Så länge de sociala ambitionerna kan gå hand i hand med de ekonomiska och dessa stimulerar varandra är det positivt.

Avslutande kommentarer

Vi vill avsluta rapporten med några utifrån Boverkets synvinkel särskilt viktiga punkter

Integration tar tid

Integration är en process som måste få ta tid. Anders Törnquist menar att det ofta är viktigare att ha lång tid och lite pengar än kort tid och mycket pengar när det gäller sociala processer. Detta för att de mänskliga relationerna är viktiga i arbetet och förtroende och tillit tar tid att bygga upp. I storstadssatsningen satsas stora mängder pengar till förhållandevis diffusa mål. Det drar visserligen till sig engagerade människor, men bara för en tid – så länge det finns pengar. Han menar att det finns en risk att projekten konkurrerar ut

²⁸ Martinson, Lina (2005): *Mutual Benefit. Rethinking Social Inclusion*.

ordinarie verksamheter, vilket kan leda till att inget finns kvar när projektiden är över.²⁹

Även en integrationshandläggare i Helsingborg som vi talat med betonade att processen måste få ta tid:

”Varför så bråttom? Integrationsprocessen tar generationer, det är naturligt.”

Även om integrationsprocessen måste få ta tid kan vi inte sätta oss till ro och sluta arbeta för att aktivt uppnå integrationsmålet. Då riskerar vi att ”offra generationer”. Däremot måste de åtgärder som vidtas vara lämpliga för det mål vi vill uppnå och de måste vara utvecklade för de behov som är verkliga för de boende.

Integration kräver helhetsgrepp

För att nå framgång med arbetet behöver flera typer av insatser ske parallellt. Det handlar om att både arbeta med god förvaltning, skötsel och upprustning av det som finns i området och där det behövs utföra mer omfattande fysiska förändringar i bostadsområdet. Dessutom behöver man ta hänsyn till de sociala behoven i ett område. Vi vill också tillägga att arbetet med attityder och bemötande för att förhindra diskriminering är viktigt att uppmärksamma.

Områdena är inte isolerade öar

För att nå goda resultat behöver man även se till områdenas ”relationella karaktär” och utveckla insatser som sträcker sig längre än enbart till de ”utsatta” områdena. De måste sammanlänkas med den övriga staden.

Detta innebär att det blir viktigt att både se till att kommunikationer och service är tillräckliga för att göra området attraktivt och lättillgängligt och att området den mentala bilden är positiv även bland dem som inte själva bor där - invånarna måste ges samma service och förutsättningar som de som bor i andra områden. Områdena är en del av en helhet (staden, regionen, samhället) och behöver betraktas i sitt samband – inte som en isolerad enhet.

Bekräfta de boendes behov

Vad som gång på gång upprepas är att de insatser som görs måste vara prioriterade av de boende. Det handlar ofta om att bekräfta och tillgodose behov som de boende har, vilket kan ge stora mervärden både för de boende och för andra aktörer som är delaktiga. I Malmö besökte vi Bryggeriet, en förening som har lokaler för ”skateare” (skateboardåkare). Verksamheten lockar många ungdomar och fungerar väl. Ambitionen är att ungdomarna ska bli bekräftade – att

²⁹ Törnquist, Anders (2004): *Storstadssatsningen i ett storstadsperspektiv*, sid. 24.

deras intresse ska bli taget på allvar. På så sätt, menar de ansvariga, har dessa ungdomar någonstans att vara där det också finns vuxna. De får vara med och ta ansvar för verksamheten genom att bygga sina egna skate-ramper och de möter andra ungdomar med olika bakgrund och får därmed både ett socialt kontaktnät och en förståelse för människors olikhet.

Enligt den ansvarige för verksamheten är en "typisk" skateare en vit kille från ett ganska "fint" område. Då kan man ställa sig frågan om de når rätt målgrupp när vi talar om insatser för att främja integration? Bryggeriets lokaler ligger relativt centralt i Malmö, och det verkar som att ungdomar från olika delar av staden lockas dit. Och kanske är det just den typen av insatser som behövs? Som lockar till sig människor från olika samhällsskikt i ett gemensamt intresse. Platsens betydelse är också viktig. Insatser för att motarbeta segregationen behövs även utanför de "utsatta" områdena om ambitionen är att föra människor samman. Det kan vara lättare att få människor att samlas på neutral mark än att få dem att komma till ett område med dåligt rykte.

Problemen har inte alltid etniska förtecken

I en del kommuner upplevs den socioekonomiska segregationen som ett större problem än den etniska. Det handlar då om en stor grupp (varav många är unga) som inte har möjlighet att etableras på arbetsmarknaden och som därför inte har samma möjligheter som andra att välja boendeform. Hela 80-90 procent av hyresgästerna i Söderhamns kommunala bostadsföretag försörjer sig helt eller delvis genom socialförsäkringssystemet.

Även i tillväxtkommunerna, som Botkyrka och Helsingborg, menar man att det är för stort fokus på den etniska dimensionen. Dels är det ofta den socioekonomiska dimensionen som är grundläggande, dels leder fokuseringen till att ytterligare peka ut invandrargrupper som problem.

Mer fokus på diskriminering

Att bryta den "diskriminerande" segregationen är ett av de övergripande målen för storstadssatsningen. Trots det har endast några få av de insatser eller projekt som vi kommit i kontakt med handlat om antidiskrimineringsarbete eller förändring av attityder/beteenden. I Norrköping finns en insikt om behovet av att förändra allmänhetens mentala bild av de "utsatta" områdena och i Botkyrka arbetar man med etik och värdegrund inom projektet "Tillsammans i Botkyrka". Även Helsingborg har ett projekt - "Mångfald på arbetsplatsen" - som handlar om att ändra inställning och attityder hos människor med inflytande och få privata näringsidkare att få upp ögonen för invandrares kompetens. Boverket anser att denna aspekt behöver lyftas upp mer.

Integration – ett ansvar för hela Sverige

Diskussionen om integration och segregation är ofta koncentrerad till de större städerna. Boverket ser det som viktigt att påpeka att problematiken inte på något sätt är begränsad till storstadsregionerna. Däremot kan problembilden ha olika karaktär i olika delar av landet.

7. Hur kommer vi vidare?

Ett allt viktigare arbetsfält

Det arbete som Boverket har gjort inom ramen för denna rapport är inte på något sätt avslutat. Det är en del av en kunskapsprocess som måste fortsätta – både när det gäller inhämtande av material och när det gäller att analysera det material och den information som finns att tillgå. Vi behöver inte bara veta mer om hur kommunerna arbetar på lokal nivå och i särskilda områden, utan också hur de ser på områdenas relation till varandra inom staden och hur arbetet fungerar på mellankommunal och regional nivå. Dessutom är det viktigt att mer grundligt ta reda på hur frågan bearbetas i planeringsskedet.

Diskussionen om integration och boendesegregation har under den senaste tiden blivit allt mer uppmärksammas inom Boverkets olika verksamhetsområden. Integration är också en av nästa års tre utmaningar för Boverket. Det är därmed av stor vikt att diskussionen och inhämtandet av kunskap likaväl som utbytet av erfarenheter fortgår. Ambitionen är att integration blir ett självklart perspektiv i all verksamhet som Boverket utför.

Kunskapsunderlaget utökas

Det finns en rad områden där Boverket anser att det är viktigt att utveckla mer kunskap. Många gånger saknas analyser och kopplingar till hur olika ekonomiska stödformer och verksamheter inom bostadspolitiken påverkar den samhälleliga integrationen i allmänhet, och integrationen på bostadsmarknaden i synnerhet. Vilken påverkan kan exempelvis hissbidrag eller miljöförbättringsåtgärder ha för ett områdes attraktivitet? Hur kan olika typer av stöd användas så att det optimerar möjligheterna på bostadsmarknaden för dem som idag är förfördelade?

Förutom integration är ”regionalisering” en av Boverkets utmaningar inför nästa år. Vi ser en poäng i att koppla samman dessa begrepp och diskutera hur regionförstoring och en allt större lokal arbetsmarknad kan påverka integrationen på bostadsmarknaden och boendesegregationen. Eftersom det finns tydliga kopplingar mellan bostadsmarknad och arbetsmarknad skulle en sådan diskussion vara fruktbar. Boverket ser både risker och möjligheter för integrationsprocessen. Regionförstoring innebär att arbetsmarknaden är större och därmed ökar chanserna och möjligheterna att etableras på arbetsmarknaden, vilket borde ge positiva följd effekter för etableringen på bostadsmarknaden. Dock finns en risk att områden som idag är perifera och lider av segregationens negativa effekter kan bli än mer perifera på en större marknad.

En ytterligare aspekt där kunskapsunderlaget i dagsläget inte är tillräckligt är hur man med fysiska medel kan arbeta för att motverka boendesegregation och främja integration. Boverket kommer under nästa år att påbörja ett arbete med detta som fokus utifrån uppdrag i regleringsbrevet. I och med det uppdraget ser vi en möjlighet att sammanlänka Boverkets planeringsverksamhet med den verksamhet som handlar om boendevillkor och förutsättningar på bostadsmarknaden. Dessutom kan analyser göras för effekter på lokal såväl som regional nivå.

Referenser

Tryckta källor:

Andersson, Roger (2004): *Områdesbaserad interventioner i utsatta områden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS*. Norrköping: Integrationsverket (bilaga till Rapport integration 2003).

”Att utvärdera statliga insatser.” Dokumentation från Nätverksträff med UTVÄRDERARNA torsdagen den 8 maj 2003 (www.statskontoret.se/utvarderarna/pdf/traff0305.pdf 2005-10-24).

Bierzynski, Adam, Kozlovski, Stanislav, Koslowska, Anna, Geröházy, Éva, Siwerstsson, Christina och Öresjö, Eva: *Workshop 3: The dilemmas of large housing estate rehabilitation in Central Europe – in comparison to the Swedish practice (The case of Poland, Hungary and Sweden)*. Konferenspaper, RESTATE (www.restate.geog.uu.nl).

”Blommansatsningen blev ingen odelad framgång.” (2000-07-03) *Aftonbladet* (www.mangfald.com/pres704.htm. 2005-10-24).

Bet. 1997/98: SfU6.

Bet. 2004/05: BoU1.

Boverket (2002a): *Boverkets synpunkter inför revideringen av de lokala utvecklingsavtalen mellan Storstadsdelegationen och de sju kommunerna*. Dnr 2011-3090/2002 (2002-10-31).

Boverket (2002b): *Temaseminarier Boendets, boendemiljöns och bostadsföretagens betydelse ur ett integrationsperspektiv*. Dokumentation till Storstadsdelegationen angående Boverkets seminarium i Göteborg den 13 mars 2002 (2002-05-28).

Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet. Begrepp och indikatorer*. Karlskrona: Boverket.

- Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas).
- Boverket (2005b): *Förnyelse för hållbar utveckling i olika miljöer*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2005c): *Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesrapport om integration*. Karlskrona: Boverket.
- Botkyrkabyggen: *Årsredovisning 2004*.
- Botkyrka kommun: *Målen för utvecklingsavtalet – hur de arbetats fram*. Kommunledningskontoret, Botkyrka kommun 2001-05-16.
- "De allra flesta reagerar inte." *Vår Bostad* maj 2005, sid. 33.
- Denvall, Verner: *Ytterstadssatsningen i Stockholm – erfarenheter från förortsförnyelse på nittioalet*.
- Dickson, Daniel (2005-05-27): "Medelklassen måste också integreras." *Dagens Nyheter*.
- Ds 2005:39: *Bostadsfinansiering*. Stockholm: Fritzes.
- Faxeholmen: *Årsredovisning 2004*.
- Habitatagendan* (Habitat II: FN:s andra världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling, Istanbul, Turkiet, juni 1996).
- Helsingborgshem (2005): *Årsredovisning 2004*.
- Hertting, Nils (2003): *Samverkan på spel. Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Stockholm: Egalité.
- Hjärne, Lars (1991): "Segregation – en begreppsanalys" i Håkansson, Per-Arne och Nyström, Louise (red): *Miljö för livet. Om boende, socialt liv och hälsa* (sid. 84-97) Karlskrona: Boverket/Stockholm: Allmänna förlaget.
- Holmqvist, Emma (2003): *Vad händer i förorten? En studie av förnyelseprojekt i miljonprogramområden*. Uppsala.
- Hyresbostäder: *Årsredovisning 2004*.
- Hyresgästföreningen (2005): *Har vi råd med människor? - Om strukturell diskriminering i några bostadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Stockholm: Hyresgästföreningen (rapport 1:2005).
- Håkansson, Per-Arne och Nyström, Louise (red, 1991): *Miljö för livet. Om boende, socialt liv och hälsa* (sid. 84-97) Karlskrona: Boverket/Stockholm: Allmänna förlaget.
- Integrationsverket (2002a): *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverket. (rapport 2002:05).

- Integrationsverket (2002b): *Vad hände med Blommanpengarna?* Norrköping: Integrationsverket. (Rapport 2002:02).
- Integrationsverket (2004): *Rapport integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2005): *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997-2003*.
- Karlskronahem: *Årsredovisning 2004*.
- Kista stadsdelsförvaltning: Utdrag från "Handlingsprogrammet": *Handlingsplan och kommunikation*. Tjänsteutlåtande 2004-05-05.
- Liedholm, Marianne och Göran Lindberg (1998): *Kommunikation och integration i boendet: sambanden till bostadsföretagens organisation*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet. (Rapport från forskargruppen Boende och bebyggelse).
- Ljusdalshem: *Årsredovisning 2004*.
- Madanipour, Ali, Göran Cars och Judith Allen (red.1998): *Social Exclusion in European Cities*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Malmö stad (2005): *Bostadsförsörjning*.
- Martinson, Lina (2005): *Mutual Benefit. Rethinking Social Inclusion*. Stockholm: KTH.
- Miljödepartementet (2004): *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Boverket*. Stockholm: Miljödepartementet (Regeringsbeslut 29, 2004-12-16).
- MKB Fastighets AB: *Ingen vanlig hyresvärd. (Årsredovisning 2004)*.
- Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat (2001): *Sveriges nationalrapport inför FN:s generalförsamlings extra möte (Istanbul+5) med uppföljning av Habitatagendan, om hållbar stads- och bebyggelseutveckling i New York, 6-8 juni 2001*. Stockholm: Miljödepartementet.
- Nordiska ministerrådet (1997): *Boligpolitik mod segregation*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd (TemaNord 1997:554).
- Prop. 1997/98:16: *Sverige, framtiden och mångfalden*; bet.1997/98:SfU6 samt rskr. 1997/98:68. Stockholm: Fritzes.
- Prop. 2002/03:1: *Budgetpropositionen för 2003*, UO 18. Stockholm: Fritzes.
- Prop. 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004*, UO 8. Stockholm: Fritzes.
- Prop. 2004/05:1: *Budgetpropositionen för 2005*, UO 18. Stockholm: Fritzes.

- Regeringskansliet (2001): *En skrift om regeringens storstadspolitik. Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Stockholm: Regeringskansliet, Näringsdepartementet.
- Rskr. 1997/98:68.
- Rskr. 2004/05:103.
- SABO (2001a): *Den sönderfallande staden. Miljonprogrammets storskaliga områden – problem och möjligheter*. Stockholm: SABO.
- SABO (2001b): *Integration – en strategi för SABO*. Stockholm: SABO.
- SCB: Befolkningsstatistik 2004-12-31.
- SCB: Kalkylerat bostadsbestånd 2003.
- SOU 1996:156: *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:29: *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:41: *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:56: *Det blågula glashuset - strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- Stockholms stad: *Riktlinjer för stadsdelsförnyelsen. Utgångspunkter och förslag* (bilaga 5).
- Stockholms stad: *Ytterstadssatsningen under luppen*.
- Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*.
- Törnquist, Anders (2004): *Storstadssatsningen i ett områdesperspektiv*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Urban, Susanne (2005): *Att ordna staden. Den nya storstadspolitiken växer fram*. Lund: Arkiv förlag (Lund Studies in Social Welfare).
- Westin, Charles (1999): *Mångfald, integration, rasism och andra ord: ett lexikon över begrepp inom IMER – Internationell migration och etniska relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen (SoS-rapport 1999:6).
- Åberg, Lars (2004): *Tänka stort och högt. Om Drömmarnas hus, kulturen och världen som måste förändras*. Malmö: Drömmarnas hus och författaren.
- Öresjö, Eva (1996): *Att vända utvecklingen. Kommenterad genomgång av aktuell forskning om segregation i boendet*. Stockholm: SABO Utveckling. (Rapport nr 57).

Webbplatser:

Arbete och Integration, Malmö stad:

www.malmo.se/arbeteintegration, 2005-10-20..

Botkyrka kommun: www.botkyrka.se, 2005-10-19.

Botkyrkabyggen: www.botkyrkabyggen.se.

Ditt nya Hageby: www.dittnyahageby.se.

Helsingborgs stad: www.helsingborg.se, 2005-10-19.

Helsingborgshem: www.helsingborgshem.se.

Integrationsverket: www.integrationsverket.se, 2005-10-20.

Integrationsförvaltningn, Stockholm: www.integration.nu, 2005-06-09, 2005-10-24.

Malmö stad: www.malmo.se.

MKB Fastighets AB: www.mkbfastighet.se

Pressklipp: www.mangfald.com/pres704.htm, 2005-10-24.

NEHOM: www.nhh.no/geo/NEHOM, 2005-12-07.

RESTATE: www.restate.geog.uu.nl, 2005-12-07.

Söderhamns kommun: www.soderhamn.se.

Stockholms stad: www.stockholm.se, 2005-06-09.

Storstadsdelegationen:

www.storstad.gov.se/storstadspolitik/politik.htm, 2005-09-14.

Utvärderarna:

www.statskontoret.se/utvarderarna/pdf/traff0305.pdf, 2005-10-24.

Välfärd för alla, Malmö: www.malmo.se/vfa.

Övriga källor:

Besök och samtal/intervjuer med representanter från kommuner och kommunala bostadsföretag:

- Karlskrona 2005-06-14.
- Helsingborg 2005-06-15.
- Malmö 2005-06-16.
- Botkyrka 2005-06-20.
- Ljusdal 2005-06-21.
- Söderhamn 2005-06-22.

- Norrköping 2005-09-21.
- Kommunala tjänstemän vid Södertörns nätverksträff i Södertälje 2005-09-19.

TV4: *Kalla fakta* 2005-10-29.

Bilaga 1: En historisk överblick

Ett genomgående drag i Sverige sedan 1970-talet är de ständigt återkommande förnyelseprojekten och åtgärdsprogrammen för att stödja en positiv utveckling i områden som kommit att kallas "utsatta".

Storstadsdelegationen tillsattes år 1998 och utvecklade storstadspolitiken (se målsättningarna i kapitel 3). Sedan dess har arbetet inom ramen för storstadssatsningen kommit att dominera insatserna i storstädernas utsatta områden.

Nationella satsningar

Här följer en kortfattad genomgång av några av de nationella insatser som genomförts sedan mitten av 1970-talet. Ett fåtal insatser ges lite mer utrymme.

Miljöförbättringsbidraget pågick mellan åren 1975 och 1986.¹ Det skulle stödja aktiviteter som uppmuntrade utvecklandet av barnvänliga livsmiljöer, bättre utomhusmiljöer, renovering av byggnader och skapandet av områdescentrum.

1984 beslutade riksdagen att upprätta ett 10års renoverings- och underhållsprogram. *ROT-programmet* riktades till de bostäder som byggts på 1940- och 1950-talen och även för de bostäder som byggdes under miljonprogrammet. Det skulle bidra till att uppnå fyra sociala mål: allas rätt till en modern bostad; rätten till bostadens underhåll; rätten till en tillgänglig bostad samt att

¹ Bierzýnski, Adam, Kozlovski, Stanislav, Koslowska, Anna, Geröházy, Éva, Siwertsson, Christina och Öresjö, Eva: *Workshop 3: The dilemmas of large housing estate rehabilitation in Central Europe – in comparison to the Swedish practice.*

renoveringsprojekt skulle skapa jämlika och integrerade levnadsvillkor.²

För att främja lokalt utvecklingsarbete och öka lokal gemenskap gav Boendeservice delegationen och Boverket mellan åren 1985 och 1990 ut ett statligt bidrag kallat *Boendeserviceprogrammet*.³

Mellan 1986 och 1992 fanns ett bidragssystem som kallades *Förnyelsebidrag*. Endast områden med sociala problem som ägdes av kommunala bostadsföretag fick ta del av bidraget. Förnyelsebidraget hade alltså en social ambition, men kunde endast användas för fysiska renoveringar.⁴

Storstadsutredningens slutbetänkande 1990 konstaterade att boendesegregationen förstärkts och att särskilt barn och ungdomar i miljonprogramsområdena hade sämre förutsättningar än andra att ta del av välfärdssamhället. Detta ledde fram till det så kallade *PLUS-projektet* (Projekt för Lokal Utveckling genom Samverkan) som genomfördes i storstadsregionerna.⁵

Blommansatsningen

Mellan åren 1995 och 1998 stimulerade staten, genom den så kallade *Blommansatsningen*, ett begränsat antal kommuner att genomföra insatser och utveckla metoder för att bryta den tilltagande segregationen och bekämpa utanförskap, framför allt i de invandartäta (svenskglesa) områdena.⁶ Det övergripande målet var att öka sysselsättningsgraden bland invandrare.⁷ Fler målsättningar och målgrupper tillkom senare och den största delen av pengarna kom att gå till barn- och ungdomar med behov av socialt och pedagogiskt stöd.⁸ För att få statliga bidrag krävdes kommunal medfinansiering med 50 procent samt att kommunen utarbetade en handlingsplan som gav uttryck för lokal förankring och samsyn med samverkanspartners.

Statsbidraget var ett igångsättningsstöd för att öka aktiviteterna i några av de mest utsatta bostadsområdena. Detta sågs som

² Bierzýnski, Adam et al: *Workshop 3: The dilemmas of large housing estate rehabilitation in Central Europe – in comparison to the Swedish practice*.

³ Holmqvist, Emma (2003): *Vad händer i förorten?*

⁴ Bierzýnski, Adam et al: *Workshop 3: The dilemmas of large housing estate rehabilitation in Central Europe – in comparison to the Swedish practice*.

⁵ Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*.

⁶ De aktuella kommunerna var Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Solna, Stockholm och Södertälje. I ett andra steg tillkom 1997 även Eskilstuna, Landskrona, Norrköping och Trollhättan. Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*.

⁷ Bierzýnski, Adam et al: *Workshop 3: The dilemmas of large housing estate rehabilitation in Central Europe – in comparison to the Swedish practice*.

⁸ "Att utvärdera statliga insatser." Dokumentation från Nätverksträff med UTVÄRDERARNA torsdagen den 8 maj 2003.

www.statskontoret.se/utvarderarna/pdf/traff0305.pdf 2005-10-24.

angeläget för att stärka samhörigheten mellan människor i områdena och öka delaktigheten i samhället. Helhetssyn, samverkan och samordning mellan olika aktörer betonades av staten och "underifrånperspektivet" framhölls som en förutsättning för långsiktigt utvecklingsarbete. Vikten av uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning betonades vidare för att få fram goda exempel.

Botkyrka kommun får här stå som exempel för hur inriktningen av Blommansatsningen kunde se ut. Där koncentrerades satsningen på arbete, språk, sociala insatser och service, kultur, fritid och miljö samt demokrati⁹

Övergripande mål formulerades centralt i kommunen och respektive projekt formulerade sina projektmål. Många föreningar deltog dessutom med egna projekt.

I en rapport från Integrationsverket - *Vad hände med Blommanpengarna?* - utvärderas satsningen.¹⁰ Utvärderingen pekar på svårigheterna att tillämpa ett "underifrånperspektiv" och särskilt att integrera invandrare i projektarbetet. Bilden som utvärderingen ger är inte entydig, men slutsatsen är ändå att det efter Blommansatsningen återstår mycket arbete, både vad gäller den lokala förankringen och frågan att utveckla samverkan. En positiv aspekt som påpekas i rapporten är dock att bostadsföretagen och hyresgästföreningen har ett stort intresse av att medverka i arbetet.

Nationella exempel – nationella utvecklingsområden

För att vidareutveckla Blommanpengarna påbörjades under hösten 1997 ett arbete inom Regeringskansliet som först kom att kallas *Nationella exempel*, och senare *Nationella utvecklingsområden*. Till skillnad från Blommansatsningen var inriktningen nu att ge betydande ekonomiskt stöd till ett mycket begränsat antal bostadsområden.¹¹ Avsikten var att genom ekonomiska tillskott direkt till bostadsområdesnivån ge kommunerna ökade möjligheter att gå vidare i ett långsiktigt arbete där ekonomiska begränsningar inte skulle ses som en tillbakahållande faktor.¹²

Även denna satsning kan exemplifieras med Botkyrka som deltog i satsningen genom Fittjaprojektet. Detta riktades till fyra kärnfrågor:

⁹ Botkyrka kommun: *Målen för utvecklingsavtalet – hur de arbetats fram*. Kommunledningskontoret, Botkyrka kommun 2001-05-16.

¹⁰ Integrationsverket (2002b): *Vad hände med Blommanpengarna?* (rapport 2002:2).

¹¹ Områdena var Fittja (Botkyrka kommun), Rosengård (Malmö stad) samt Gårdsten och Hjällbo (Göteborgs kommun).

¹² Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*.

trygghet inne/ute, arbete/sysselsättning, svenska språket samt demokrati/medborgarinflytande.¹³

Storstadssatsningen – lokala utvecklingsavtal

Den senaste i raden av nationella storsatsningar för att bekämpa segregationen har utvecklats genom storstadspolitiken. Det handlar om vad som kommit att kallas *Storstadssatsningen*, eller den mer korrekta benämningen *lokala utvecklingsavtal*.

Storstadssatsningen pågick mellan 1999 och 2003, men arbetet har fortsatt även under åren 2004 och 2005 med hjälp av kvarvarande medel. Idag diskuteras inom storstadspolitiken hur det lokala utvecklingsarbetet från år 2006 ska kunna införlivas i kommunernas ordinarie verksamhet. Staten kommer inte att tillskjuta nya finansiella medel, men ska fortfarande vara en aktiv part och teckna lokala utvecklingsavtal tillsammans med kommunerna.

Storstadssatsningen inbegriper sju kommuner och 24 områden i de tre storstadsregionerna.¹⁴ Varje kommun tecknar lokala utvecklingsavtal med staten angående de stadsdelar som ingår i satsningen. Ambitionen är att stärka medborgarna i socialt utsatta bostadsområden och tillvarata deras kraft och kompetens. Tanken är att arbetet i de lokala utvecklingsavtalen ska inkludera långsiktiga och lokalt framtagna mål och åtgärdsplaner. Precis som i Blommansatsningen förutsätter det statliga stödet en minst lika stor finansiell motprestation från kommunernas sida som statens.

Åtta målområden fokuseras: sysselsättningskapande åtgärder, minskat socialbidragsberoende, språkinsatser, skolan, vuxenutbildning, områdesutveckling och trygghet, folkhälsoinsatser samt demokrati och delaktighet. Det är en stor variation av antalet målområden samt vilka som prioriteras i de olika kommunernas lokala avtal.

Arbetet med de lokala utvecklingsavtalen har fyra centrala metoder:¹⁵

- *Underifrånperspektiv*: Detta framhålls i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen som den kanske enskilt viktigaste metodfrågan för ett långsiktigt och framgångsrikt arbete.¹⁶

¹³ Botkyrka kommun: *Målen för utvecklingsavtalet – hur de arbetats fram*. Kommunledningskontoret, Botkyrka kommun 2001-05-16.

¹⁴ Kommunerna är Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

¹⁵ Storstadsdelegationen: *Årsrapport 1999/2000*.

¹⁶ Underifrånperspektiv är inte samma sak som underifråninitiativ ("bottom-up"). Det senare innebär att de boende alltid tar första steget i ett utvecklingsarbete, medan det i ett underifrånperspektiv betonas som centralt att ständigt återkomma till de boendes behov, förutsättningar och viljeytringar – oavsett vem som tagit initiativet. Initiativet behöver således inte komma från

- *Långsiktighet*: Syftet är att insatserna ska kunna införlivas i den ordinarie verksamheten efter avtalsperioden. Det är viktigt för kommunerna att ta ställning till hur utvecklingsarbetet ska samordnas med och påverka den reguljära kärnverksamheten på lång sikt (gäller även andra aktörer).
- *Samverkan*: Genom samverkan kan tillgängliga resurser användas mer effektivt och ett bättre helhetsresultat kan uppnås. Segregationens mekanismer är komplexa – därför är behoven av samverkan mellan olika myndigheter särskilt relevant.
- *Målstyrning*: De nationella målen och kommunernas centrala mål länkas samman med de lokala målen för respektive område i en ”målkedja”.

Lokala satsningar

Förutom de nationella satsningarna pågår insatser på lokalt initiativ. Som exempel på sådana lokala insatser kommer vi här att lyfta de projekt som pågått i Stockholm sedan år 1995. Liknande satsningar finns på andra håll, men Stockholm får här stå som exempel.

Ytterstadssatsningen

En omfattande satsning med insatser riktade till utsatta områden i Stockholm är *Ytterstadssatsningen* som pågick mellan 1995 och 2002. Åtgärder som ökar enskilda människors ansvar prioriterades tillsammans med förbättringar av stadsmiljön. Det skulle inte ses som ett isolerat projekt, utan som en av många ansträngningar för att förbättra de boendes möjligheter.¹⁷ Ytterstadssatsningen omfattade 13 förortsområden.¹⁸ Fram till 1999 delades finansieringen mellan staden och de tre allmännyttiga bostadsföretagen. Gatu- och fastighetskontoret hade det samordnande genomförandeansvaret. Vid maktskiftet år 1999 förändrades inriktningen och samordningsansvaret togs över av stadsdelsnämnderna.¹⁹

Exempel på inriktningar för insatserna var utbildning för att öka möjligheterna till sysselsättning; skapa bra boendemiljöer; upprustning av skolor och skolgårdar; blanda upplåtelseformer och öka tryggheten i bostadsområdena. Det kunde mer specifikt handla

de boende själva. Denna metod kräver en självreflektion för professionella yrkesutövare att inte ”ta över” från de boende.

¹⁷ Integrationsförvaltningens hemsida (Stockholms stad): www.integration.nu 2005-06-09.

¹⁸ Områdena/stadsdelarna är: Akalla, Husby, Tensta/Hjulsta, Hässelby Gård, Bredäng, Sättra, Skärholmen, Vårberg, Östberga, Rågsved, Hökarängen och Fagersjö.

¹⁹ Stockholms stad: *Ytterstadssatsningen under luppen*.

om allt från att bygga en spaljé för blomsterarrangemang till att införa medborgarvårdar i bostadsområdet.²⁰ Enligt Emma Holmqvist var de sociala ambitionerna högt ställda i början av satsningen, men efterhand tog de fysiska förbättringsåtgärderna överhand.²¹

Ambitionen med satsningen var att koppla samman sociala och fysiska åtgärder och att låta medborgarna själva vara aktiva i processen. Flera utvärderingar påpekar dock att målet har förskjutits under åren från att rikta in sig på att lösa sociala problem, arbetslöshet och segregation till att närupå enbart fokusera på förbättring av den fysiska boendemiljön.²² I en utvärdering av Ytterstadssatsningen gjord av Verner Denvall står att läsa att

”Ett förnyelseprojekt som ytterstadssatsningen kan vara ett bidrag på vägen men det krävs insatser långt utöver fysisk förnyelse.”²³

Denvall menar även att ”underifrånperspektivet” som var en central idé i satsningen har varit villkorat och endast gällt rätten att föreslå insatser medan makten över pengarna funnits på annat håll.

I Stockholms stads utvärdering *Ytterstadssatsningen under luppen* hävdas att man före år 1999 arbetade mycket med öppna möten i ”samverkansgrupper” och nådde en kärntrupp av engagerade, men man nådde inte alltid de närmast berörda. Efter år 1999 minskade både antalet möten och antalet deltagare på mötena och samverkansgrupperna blev mer en formell instans där redan planerade projekt togs upp och godkändes. Hur mycket stadsdelsförvaltningarna engagerat sig i Ytterstadssatsningen har varierat kraftigt, men det verkar inte ha gjorts särskilt stora förändringar i stadsdelsförvaltningarna för att skapa förutsättningar för ett större engagemang bland medborgarna.

Det verkar som att den geografiskt indelade verksamheten varit den som bäst nått ut till medborgarna.²⁴ Det kan vara anledningen till att insatserna mest varit fysiska, eftersom de då är lätta att avgränsa. Det har även gjort att bostadsbolagen varit väl lämpade för ytterstadssatsningens organisation. De har dessutom ofta inarbetade former för samarbete med sina hyresgäster vilket förenklar den typen av arbete som Ytterstadssatsningen innebär.

²⁰ Integrationsförvaltningens hemsida (Stockholms stad): www.integration.nu 2005-10-24.

²¹ Holmqvist, Emma (2003): *Vad händer i förorten?*

²² Se t ex Denvall, Verner: *Ytterstadssatsningen i Stockholm – erfarenheter från förortsförnyelse på nittiotalet* och Stockholms stad: *Ytterstadssatsningen under luppen*.

²³ Denvall, Verner: *Ytterstadssatsningen i Stockholm – erfarenheter från förortsförnyelse på nittiotalet*, sid. 6.

²⁴ Stockholms stad: *Ytterstadssatsningen under luppen*.

Stadsdelsförnyelsen

Stadsdelsförnyelsen är en utveckling av Stockholms stads tidigare arbete inom Ytterstadssatsningen och Storstadssatsningen. Den riktar sig till nio utvalda stadsdelsnämndsområden²⁵ och koncentreras på social och ekonomisk utveckling och på medborgarnas deltagande. Tanken är att medborgarnas delaktighet och engagemang för det egna närsamhället ska öka och att det ska medföra en långsiktigt positiv utveckling i Stockholms ytterstad. Dessutom är ambitionen att fördomar och diskriminering ska minska. Stadsdelsförnyelsen ska också minska skillnaderna mellan stadsdelarna när det gäller arbete, utbildning, hälsa, trygghet, trivsel, service, kultur och fritid. Satsningen genomförs under perioden 2003–2006.²⁶

I stället för att beskriva problem vill man koncentrera sig på de utvalda områdenas tillgångar och utvecklingsmöjligheter. Medborgarnas engagemang för det egna närsamhället utgör en viktig motor i arbetet. Tanken är att Stadsdelsförnyelsen i samverkan med övriga satsningar (framför allt Ytterstadssatsningen, Storstadssatsningen, Vision för Söderort samt Kista Science City) till ett sammanhållet utvecklingsarbete för staden.²⁷

Stadsdelsnämnden har huvudansvaret för den lokala organisationen och både stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och kommunala bolag medverkar i processen.²⁸ Satsningen ses som ett av flera verktyg för att nå målen för stadens integrationsarbete. En långsiktigt positiv utveckling i ytterstaden är en angelägenhet för hela Stockholm. Därför skriver Stockholms stad i riktlinjerna för Stadsdelsförnyelsen att det är angeläget att även de stadsdelar som inte får del av den ekonomiska satsningen deltar på olika sätt, t ex i åtgärder som syftar till att utveckla en närmare samverkan mellan olika delar av staden.²⁹

Stadsdelarna har utvecklat handlingsprogram och riktlinjer som ska användas i arbetet med Stadsdelsförnyelsen. Insatserna som sker inom ramen för satsningen ska gå i linje med stadens och

²⁵ De inblandade stadsdelsnämnderna är: Enskede-Årsta, Farsta, Hässelby-Vällingby, Kista, Rinkeby, Skarpnäck, Skärholmen, Spånga-Tensta och Vantör (www.integration.nu 2005-06-10).

²⁶ www.stockholm.se 2005-06-09.

²⁷ Stockholms stad: *Riktlinjer för stadsdelsförnyelsen. Utgångspunkter och förslag* (bilaga 5).

²⁸ Facknämnderna är Gatu- och fastighetsnämnden, idrottsnämnde, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmuseinämnden och utbildningsnämnden. De kommunala bolagsstyrelserna är CentrumKompaniet, Familjebostäder, Näringslivskontoret, Solfastigheter i Stockholm (SISAB), Svenska Bostäder, Stockholms stadsteater och Stockholms hem (www.integration.nu 2005-06-10).

²⁹ Stockholms stad: *Riktlinjer för stadsdelsförnyelsen. Utgångspunkter och förslag* (bilaga 5).

stadsdelens övergripande mål. Man betonar vikten av ett långsiktigt perspektiv som ska ge positiv utveckling för medborgarna och för stadsdelarna.³⁰

Som exempel kan nämnas att Kista lagt ca hälften av resurserna från Stadsdelsförnyelsen på den fysiska miljön med målet att skapa ett attraktivt och tryggt område. Man har bl a genomfört en stadsdelsvandring i Husby där idéer och förslag till utvecklingsinsatser kom upp. Det har även inkommit förslag gemensamt från elever, föräldrar och personal i en skola om att förbättra utomhusmiljön kring skolan, inte minst för att uppmuntra utomhusaktiviteter. En stor del av Kistas resurser (35 procent) går till elevmål/skola. Det handlar då om exempelvis språkutveckling och föräldrasamverkan.³¹

³⁰ Stockholms stads hemsida: www.stockholm.se 2005-06-09.

³¹ Kista stadsdelsförvaltning: Utdrag från "Handlingsprogrammet": *Handlingsplan och kommunikation*. Tjänsteutlåtande 2004-05-05.

Bilaga 2: Urvalsprocess

För att få inblick i hur kommuner och bostadsföretag arbetar med integration och segregation i "utsatta" områden har Boverket besökt några kommuner. En viktig utgångspunkt var att försöka nå ut till så olika slags kommuner som möjligt och inte – som så ofta – fokusera enbart på storstäderna. Därför beslutade vi att välja en kommun i varje H-region.¹

För att gå vidare i urvalsprocessen studerades vilka kommuner som i Boverkets Bostadsmarknadsenkät svarat att de arbetar särskilt med förhållanden i "utsatta" bostadsområden.² Vi studerade även annat material och beslutade oss slutligen för följande kommuner: Botkyrka, Helsingborg, Karlskrona, Ljusdal, Malmö och Söderhamn. Efteråt har också Norrköping kommit till, vilket innebär att regiontyp 3 representeras av två kommuner.

¹ H-regioner är SCB:s regionindelning av landets kommuner efter befolkningstäthet. Kommunerna förs till de olika regionerna efter det lokala och regionala befolkningsunderlagets storlek och behöver därför inte vara geografiskt sammanhängande. Det finns sex olika H-regioner.

² På frågan om man arbetar särskilt mycket med förhållanden i socialt utsatta bostadsområden respektive segregation/integration av olika grupper i boendet svarade 62 respektive 63 kommuner jakande. I en fråga om kommunen har insatser på gång för att förbättra förhållandena i "utsatta" områden har 182 av 290 svarat ja, men det varierar mycket vilken typ av insatser man avser (några exempel: trygghet/brottsförebyggande: 90 st; ökad delaktighet i utveckling av bostadsområdet: 46 st; ökad gemenskap: 49 st; insatser för undomar: 36 st; och ändrad hyressättning: 11 st). Boverket (2005a): *Bostadsmarknadsenkäten 2005* (databas, fråga 4.7 samt 4.8).

”En hel stad Om lokala insatser betydelse för integration i boendet” är en rapport från Boverket som skildrar det pågående lokala arbetet att främja integration.

Främst sker detta arbete i så kallade utsatta områden. Rapporten belyser och följer upp arbetet.

Integration i boendet är viktigt utifrån två perspektiv. Dels är det viktigt att bostadsmarknaden i sig är integrerad. Det vill säga att alla människor har lika möjligheter på bostadsmarknaden. Men det är också viktigt att se bostadsmarknaden som ett centralt samhällsområde som kan fungera som länk till andra områden.

I rapporten redovisar exempel från sju kommuner där man arbetar med integrationsfrågor som rör boendet.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se