



Insatser i ”utsatta” områden

*En analys av 20 års områdesutveckling
och lärdomar inför framtiden*



KIM ROELOFS
TAPIO SALONEN

INSATSER I "UTSATT" OMRÅDEN
En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden

Kim Roelofs och Tapio Salonen

©Bostad2030, 2019

Foto omslag: Daniel Mott/Flickr

Ladda ner rapporten: www.bostad2030.se

Innehåll

Författarnas förord	6
Förord	7
Sammanfattning	8
Introduktion	10
Metod	11
Varför områdesutveckling?	12
Vad är förorten?	12
Integration och segregation	14
Stigma och rykte	15
Vad menas egentligen med områdesutveckling? – en tillbakablick	17
Historisk tillbakablick över områdesbaserad politik	20
Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden/	
Blommansatsningen	20
Storstadspropositionen	20
Områdespolitik efter storstadspolitiken	21
Förändring under senare år	22
Områdesutvecklingens relation mellan medel och mål	23
Olika geografiska skalor i områdesutveckling	25
Organisering av inflytande och delaktighet	26
Riktigt inflytande eller ”demokrati på låtsas”?	26
Boendes motstånd: ett exempel	26
Organisationsformer för områdesutveckling	28
Samverkan mellan aktörer	29
Fokus på individer	31
Konklusion	33
Referenser	35



KIM ROELOFS

Doktorand vid institutionen för Urbana studier vid Malmö universitet. Hennes forskning rör bland annat boende och svensk blandningspolitik.



TAPIO SALONEN

Professor i socialt arbete och vicerektor vid Malmö universitet. Hans forskning rör välfärdsfrågor i vid mening, däribland utsattas försörjningsvillkor, marginalisering, sociala interventioner och demokratifrågor.

Författarnas förord

Denna kunskapsöversikt har gjorts inom forskargruppen SBV (Studier i boende och välfärd, se www.mah.se/Forskning/Sok-pagaende-forskning/Studier-i-boende-och-valfard/) vid Malmö universitet. Vi vill passa på att tacka våra kollegor för kloka inspel och synpunkter, i synnerhet från Martin Grander.

Arbetet har möjliggjorts inom ramen för ett uppdrag finansierat av Mistra Urban Futures (ett internationellt forsknings- och kunskapscentrum för hållbar urban utveckling, se www.mistraurbanfutures.org) och med delfinansiering från Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Denna studie är en del av det forskningsarbete som bedrivs med fokus på Lövgärdet i Göteborg. Vi vill tacka deltagarna för den forskningscirkel som bedrivits under 2019 och då särskilt Håkan Giselsson, projektledare för Lövgärdets Lärlabb och Anna Johansen, processledare för lärcirkeln.

KIM ROELOFS OCH TAPIO SALONEN

Förord

I delegation Bostad 2030:s slutbetänkande konstaterades det att behoven av bostadsbyggande för normal- och låginkomsttagare det närmaste decenniet är betydande – nästan ett nytt miljonprogram. Det föreslogs också ett omfattande reformprogram för att bostadsbyggandet skulle komma till stånd. Men även om miljonprogrammet förvisso löste den bostadsbrist som fanns då, skapade det samtidigt nya problem av segregation och utanförskap. Delegationen slog därför fast att:

”Det är dock centralt att de bostadspolitiska ambitionerna implementeras i kommunernas översiktsplanläggningsarbete. Kommuner ska sträva mot att bryta boendesegregering och erbjuda alla människor säkert och ekonomiskt hållbart boende. Kommunerna måste därför i översikts- och detaljplaner säkerställa att bostadsområden blir blandade både avseende socioekonomiska grupper och upplåtelseformer.”

Denna rapport fördjupar och kompletterar den analys som fanns i slutbetänkandet, med avseende på vilka typer av insatser i underprivilegerade områden som faktiskt fungerar. Slutsatserna förstärker den analys som gjordes i slutbetänkandet. Det är avgörande att redan i planeringsstadiet aktivt motarbetat segregation. Strukturella förhållande i övriga samhället, inte minst inkomstfördelning, kommer alltid att leda till en viss segregation, men denna kan motverkas om områdena blir blandade med avseende på socioekonomiska grupper och upplåtelseformer. Som rapporten visar är det mycket svårt att motverka en felaktig planering med riktade områdesinsatser i ett senare läge. Det är viktigt att ta med sig de erfarenheterna av vad som blev fel med miljonprogrammet. Men med dagens kunskap finns det ingen anledning att tro att ett betydande byggande inte kan kombineras med socialt välfungerande bostadsområden, även om bostadsmarknaden alltid kommer att spegla de strukturella ojämlikheter som råder i samhället. Dessa kan inte byggas bort med bostadspolitik.

SANDRO SCOCCO

Utredningschef Bostad 2030

Sammanfattning

Denna kunskapsöversikt diskuterar svenska studier om områdesutveckling hittills under 2000-talet och har som syfte att sammanfatta lärdomar från studier som har berört områdesutveckling. Begreppet områdesutveckling är något diffust och det är vår tolkning att områdesutveckling under de senaste årtiondena alltmer kommit att användas som ett portalbegrepp för allehanda ambitioner och insatser i den redan byggda stadsmiljön och då i synnerhet bostadsområden som domineras av hyresrätter byggda i efterkrigstid. I denna kunskapsöversikt avgränsas förståelsen av det diffusa begreppet "områdesutveckling" till *lokala insatser i s.k. utsatta bostadsområden som domineras av miljonprogramsområden med företrädesvis hyresrätter*. I dessa områden har riktade områdesinsatser skett mer eller mindre sedan deras tillkomst på 1960- och 1970-talen.

Förorten är dock inte en entydig plats, utan en plats som blir till i samhällsdebatten för olika ändamål.

Områdesutveckling är ofta en uttalad strategi mot boendesegregation. I debatten kring lösningar för boendesegregation är det förorten som blir en problemfylld plats som åtgärder avses riktas mot. Förorten är dock inte en entydig plats, utan en plats som blir till i samhällsdebatten för olika ändamål. Berättelser om förorter är problemorienterade, där förorterna är platser där människor med ofullständig samhällsintegrering koncentreras. Detta avses ibland utgöra ett hot mot det demokratiska samhället och det finns en debatt om "parallelsamhällen" som utvecklas i förorter. Den problemorienterade berättelsen om förorter legitimerar olika lokalinriktade interventioner.

Boendesegregation anses leda till olika former av icke-integration i samhället, såsom att sakna sysselsättning, inte delta i val och inte följa samhällets lagar. Det finns en koppling mellan idéer om segregerade bostadsområden och sociala problem, även om problem som finns i bostadsområden inte nödvändigtvis orsakas av själva områdena (Andersson, Bråmås & Holmqvist, 2010). I samhällsdebatten anses bostadsområdet orsaka de olika socioekonomiska problem som en del av dess befolkning brottas med, samt att det anses finnas många individer som utgör ett hot eller en börda för staten.

Forskare hävdar att det geografiska utpekandet av bostadsområden bidrar till vidare stigmatisering av dessa områden. På så vis vidmakthåller områdesutveckling den överlägsna positionen från det etablerade majoritetssamhället.

I den historiska tillbakablicken framgår att terminologin som används för att beskriva motiv för områdesutveckling har ändrat karaktär de sista tjugo åren. Problemformuleringen har skiftat från ett fokus på "utländsk bakgrund" till ett fokus på "utsatthet". Dock är de reella sakförhållandena likartade i nuläget som i slutet av 1900-talet: höga nivåer av arbetslöshet, ekonomiskt biståndsmottagande och låg genomströmning i utbildning (Karlsson, 2016). Även om målet att bryta segregation har funnits hela tiden har detta mål inte uppnåtts, snarare har det gått i motsatt riktning.

Enligt flera forskare präglas områdesinsatser av otydliga mål och mål som är omöjliga att uppnå med de resurser som finns tillgängliga. Det handlar då till exempel om mål såsom att bryta segregation och att öka tillit och demokratiskt deltagande samt inflytande i området. Karls-

son (2016) visar dessutom att områdesutveckling inte skapar strukturell förändring som skulle tillgängliggöra samhällets politiska och ekonomiska processer för de boende i områdena. Även om forskare är kritiska mot områdesutvecklingens mål, menar de att det finns positiva förändringar som insatser kan åstadkomma. Exempel som nämns är att hjälpa att integrera utsatta individer och grupper och att utveckla privat och offentlig service i bostadsområdena.

Även om målen för lokal områdesutveckling formuleras utifrån ett helhetsperspektiv på staden och segregationen, riktar integrationsåtgärder sig ensidigt till utvalda bostadsområden och deras invånare. Det saknas alltså sätt att arbeta med segregationens relationella karaktär i ett större urbant perspektiv.

Ett återkommande mål med områdesutveckling är att öka tilliten till offentliga verksamheter samt erbjuda delaktighet till de boende i områden utvalda för områdesutveckling. Forskare menar att det är viktigt att de boende kan vara med från början i att påverka områdesutvecklingens form, samt att olika inblandade aktörer samverkar för att öka delaktigheten. Dessutom är det viktigt att insatser inte bara erbjuder "demokrati på låtsas", utan i stället skapar utrymme för reellt inflytande. Kommunala strukturer erbjuder inte alltid utrymme för kritik och alternativa handlingsstrategier från boende. Det finns oftast en given ram inom vilken inflytande kan äga rum. Individer och organisationer som inte accepterar detta och vill ha mer inflytande riskerar att bli utpekade och demoniserade.

Områdesutveckling kan organiseras antingen som en del av den ordinarie kommunala verksamheten eller bedrivs i form av projekt. Forskare kritiserar projektformen för att den inte kan erbjuda den kontinuitet som behövs för långsiktig områdesutveckling och förändring. Det finns en uppenbar risk att verksamheter försvinner när projekt upphör. Samverkan är ofta nödvändig för att organisera områdesinsatser. Samverkan kan erbjuda kontinuitet och effektiv samhällsservice, men dessa positiva utfall är inte garanterade, enligt forskare. Vidare kan samverkan bli ett mål i sig, även om det inte alltid är det mest effektiva sättet att organisera områdesinsatser.

Områdesinsatser har oftast mest positiva effekter på individer och individuella hushåll. Detta kan ha ett negativt utfall när hushåll som får det bättre flyttar ifrån området och nya hushåll med socioekonomiska utmaningar ersätter dem. Dessutom läggs fokus på individens eget ansvar, i stället för att staten och kommuner tar ansvar för att motverka segregering och samhällsstrukturer. Karlsson (2016) menar att områdebaserade projekt inte har möjlighet att verka strukturförändrande men menar att de kan minska de sociala konsekvenserna av segregering och samhällsstrukturer. Fokus på individen har givetvis också positiva konsekvenser, eftersom det kan skapa gynnsamma effekter på individers och hushålls levnadsförhållanden. Ur detta följer vår konklusion för denna kunskapsöversikt, nämligen att områdesutveckling inte är ett medel som kan åstadkomma en strukturell förändring i den ökade ojämlika resursfördelningen i Sverige under 2000-talet hittills men kan ha värde och förtjänster för berörda organisationer och hushåll.

Ett återkommande mål med områdesutveckling är att öka tilliten till offentliga verksamheter samt erbjuda delaktighet till de boende i områden utvalda för områdesutveckling.

Introduktion

Denna kunskapsöversikt diskuterar svenska studier om områdesutveckling hittills under 2000-talet. Översikten tar sin avstamp i den statliga utredningen *Storstad i rörelse* (Lahti Edmark, 2005) som utvärderade storstadssatsningen utifrån de utvärderingar som genomfördes inom ramen för storstadssatsningens lokala utvecklingsavtal. Denna nationella utredning måste ses som en gedigen genomgång av all den forskning och utvärdering som bedrevs om storstadssatsningen (1999–2003). Storstadssatsningen bestod av lokala utvecklingsavtal mellan staten och sju storstadskommuner med särskilt fokus på 24 ”utsatta” bostadsområden. Eftersom det inte finns en genomgång av forskning om områdesutveckling efter storstadssatsningen bestämde vi oss för att genomföra en sådan översikt med studier som genomförts från 2005, efter det att den statliga utredningen *Storstad i rörelse* (SOU 2005:29) publicerades. Syftet med denna kunskapsöversikt är således att sammanfatta lärdomar från studier som har berört områdesutveckling de senaste femtontal åren.

Vi börjar denna genomgång med en diskussion om vilka drivkrafter och behov som driver på olika former av områdesutveckling. Detta inleds med en nödvändig inramning av hur det utsatta bostadsområdet/förorten konstrueras, relevansen av integration och segregation samt stigma och rykte. Därefter presenteras en tillbakablick på den historiska bakgrunden i Sverige till motiv för och utformning av riktade insatser i bostadsområden som vanligtvis varit föremål för interventioner från offentliga aktörer. Sedan följer en analys av senare års studier utifrån relationen mellan medel och mål, användningen av olika geografiska skalor inom områdesutveckling, hur organisering av inflytande och delaktighet samt hur varierande organisationsformer utformats. Vi avslutar denna kunskapsöversikt med en diskussion om effekter av det individinriktade fokus som är centralt i områdesutveckling och vilka rimliga slutsatser som kan dras av senare års forskning kring det som kan betecknas med det oprecisa begreppet ”områdesutveckling”.

Metod

Denna kunskapsöversikt ger en överblick av forskning från och med 2005 som har fokuserat på områdesutveckling. Översikten är inte systematisk, d.v.s. vi har inte inkluderat varenda studie som har gjorts om områdesinsatser under den studerade tidsperioden. Vi har i stället identifierat studier som analytiskt behandlar ämnet, oftast utförda av forskare anknutna till lärosäten, som vi menar ger en mer betryggande överblick av den kunskap som har producerats efter att storstadssatsningen avslutades. Detta innebär att vi inte tagit med rapporter som studerar specifika områdesprojekt och fallstudier som har slutsatser som är svåra att generalisera p.g.a. projektens begränsade kontext. Dessutom har vi utelämnat texter som enbart ger deskriptiva beskrivningar av verksamheter utan vidare analys av de områdesinsatser som har studerats. Vårt fokus är på rapporter och artiklar som studerar områdesutveckling med ett socioekonomiskt fokus, till exempel sysselsättnings-, trygghets- och hälsoinsatser, snarare än studier som behandlar fysisk stadsutveckling i marginaliserade bostadsområden. Där det behövs för att förtydliga resonemangen och sätta frågor i sitt relevanta sammanhang har ibland källor publicerade innan 2005 medtagits.

De främsta sökmotorerna som har använts i litteratursökningen är SwePub och Google Scholar, med sökord såsom "områdesutveckling", "grannskap", "områdesarbete", "lokal utveckling" och "neighbourhood development Sweden". För att försöka fånga fler engelskspråkiga källor har databasen Sociological Abstracts nyttjats, dock gav detta inga relevanta resultat vilket indikerar en svag eller obefintlig internationell publicering inom detta forskningsfält. Dessutom har Malmö universitets egen databas använts. Den andra metoden för att få fram relevant litteratur har varit snöbollsmetoden utifrån relevanta referenser ur den litteratur som identifierades via de angivna sökmotorerna.



Denna kunskapsöversikt ger en överblick av forskning från och med 2005 som har fokuserat på områdesutveckling.

Varför områdesutveckling?

Områdesutveckling kan ses som en reaktion grundad på olika slags förståelser av specifika samhällsproblem på lokal nivå. Ofta är områdesutveckling en strategi mot boendesegregationens effekter och därför riktar insatser sig oftast till socioekonomiskt utsatta områden, ibland ottydligt benämnda förorten. Ordet ”förort” är möjligen inte det mest lämpliga ordet i en svensk kontext. Till exempel är det svårt att hävda att en stad som Malmö, där alla stadsdelar ligger tätt ihop, har förorter. Vi har ändå valt att använda detta ord eftersom det fångar idéer som finns kring vissa bostadsområdets isolering, även om de ligger nära stadens centrum.

VAD ÄR FÖRORTEN?

Vad förorter är, är enligt forskare inte något klart definierat eller entydigt. Dahlstedt, Kings och Tahvilzadeh (2018) skriver t.ex.:

Vi menar att förorten är viktig att undersöka närmare därför att förorten inte är en och densamma. I den offentliga debatten är förorten allt och ingenting. Man skulle kunna säga att förorten inte finns. Den blir till. Förorten kan här närmast ses som ett slags symboliskt objekt. I den process där förorten blir till fungerar förorten som en container för skilda viljor, för krafter som önskar mobilisera olika värden. För olika ändamål. För den som önskar åstadkomma något – vad det nu än må vara – finns förorten alltid tillhanda för att förverkliga detta något (s. 8).

Enligt dessa forskare är förorten inte en bestämd plats men blir till på olika sätt i olika kontexter. Detta är enligt dem inte en neutral process; förorten är ett symboliskt objekt som kan användas för olika ändamål som inte nödvändigtvis gynnar de som faktiskt bor i förorterna.

Vad är förortens problematik? I diskussionen om förorten är det inte bara individer eller vissa grupper som är bärare av förortens socioekonomiska problem, utan hela bostadsområdet avses utgöra ett problem för stadens sammanhållning och de individer som bor i området (Lahti Edmark, 2003). Dahlstedt, Kings och Tahvilzadeh (2018) talar om en ”huvudsakligen problemorienterad berättelse om förorten, som en avvikande och hotfull plats, fylld av konflikter, faror och risker” (s. 9). Detta tyder på att problemet i förorter inte nödvändigtvis är ett problem som *finns* i förorterna, utan att det snarare är ett problem som blir till i en större kontext. Detta är möjligt att tyda utifrån tankar kring segregation. Segregation är alltid en relationell process, där grupper som skiljer sig åt i till exempel inkomster och etnicitet koncentreras i vissa bostadsområden (Salonen, Grander & Rasmusson, 2018). I samhällsdebatten anses de problematiska aspekterna av denna segregationsprocess dock ligga i koncentrationer av människor med låga inkomster och utländsk bakgrund i förorterna (Salonen m.fl., 2018; Urban, 2018). I den segregerade staden är förorternas problem alltså att människor med socioekonomiska problem och möjligtvis ofullständig samhällsintegrering lever koncentrerat på samma geografiska plats. I vissa fall finns det även idéer om att det skapas en ”parallellsamhälle” där människor med utländsk bakgrund utvecklar en egen kultur som tar avstånd från svenska normer och värder-

ingar (Dahlstedt m.fl., 2018; Urban, 2018). I sin avhandling visar Karlsson (2016) att förorternas sociala problem ”konstruerats som bestående av fyra interrelaterade faktorer: långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar” (s. 244). Denna problemorienterade berättelse om förorten legitimerar ”praktisk handling och insatser i form av lokala interventioner” (Lahti Edmark, 2003, s. 25). Dock finns det också en risk med att använda negativt språk, där ”själva språkbruket förstärker en negativ föreställning om området och dess förutsättningar genom en automatisk koppling till ett problemtänkande” (Lahti Edmark, 2003, s. 93).

De ovanför nämnda idéerna handlar om föreställningar om förorten som inte nödvändigtvis behöver vara sanna. Forskare har dock också uttalat sig om vad förortens egentliga problematik handlar om. Lahti Edmark (2003) menar att ”[e]n gemensam faktor för utsatta bostadsområden är en hög sårbarhet för vad som händer i omvärlden, inte minst på fördelningspolitisk nivå. Eller annorlunda uttryckt: i området finns enligt officiell statistik ett koncentrat av socioekonomiskt utsatta personer som är extremt känsliga för och utlämnade till strukturella förändringar” (s. 103). Urban diskuterar stadens sammanhållning och menar att “[d]et finns bostadsområden vars invånare har sämre tillgång till stadens verksamheter. Ett hot mot sammanhållningen är om stadens organisering av verksamheter leder till att personer som bor i vissa bostadsområden inte har samma tillgång till samhälleliga resurser (vilket kan uttryckas i termer av civila, ekonomiska och sociala rättigheter) som personer som bor i andra bostadsområden” (s. 108–109).

Utifrån de idéer som finns om förortens problematik definieras också en specifik målgrupp för områdesinsatser. Denna målgrupp ska normaliseras gentemot majoritetssamhället (Urban, 2018). Karlssons (2016) analys av två områdesutvecklingsprojekt visar att dessa projekt försöker ändra på den samhälleliga konstruktionen av målgrupper. Där den samhälleliga konstruktionen konstruerar målgruppen som svag och negativt laddad, eller när det handlar om kvinnor och barn som beroende och positivt, försöker projekten i stället att konstruera målgruppen som stark och positiv och att de ska behandlas av policy och projektens aktörer som en gynnad grupp.

Det är således tydligt att ”förorter” inte är neutrala platser; förorter ingår i ett politiskt fält där olika maktstrukturer försöker definiera och påverka vad förorternas betydelse är i en större samhällskontext. Det kan sägas att förorterna har en specifik samhällsfunktion. Enligt Dahlstedt, Kings och Tahvilzadeh (2018) är förorten ”ett symboliskt objekt att vulgarisera i syfte att manifesteras maktcentrumens moraliska överlägsenhet och dominans” (s. 13). Förorternas funktion i denna mening är att vidmakthålla majoritetssamhällets övermakt och kan enligt dessa författare länkas till kolonialistiska idéer. Samma författare menar att ”genom förorten kan staten framträda som handlingskraftig och initiativtagande, vilket gör det möjligt att återskapa statens politiska makt” (Dahlstedt m.fl., 2018, s. 15).

Sammanfattningsvis kan det poängteras att områdesutveckling legitimeras genom föreställningar om det utsatta området/förorten som en problemfylld plats. Bilden av förorten blir till på olika sätt i skilda kontexter och används för varierande ändamål. I diskussionen om förortens

Det är således tydligt att ”förorter” inte är neutrala platser; förorter ingår i ett politiskt fält där olika maktstrukturer försöker definiera och påverka vad förorternas betydelse är i en större samhällskontext.

socioekonomiska problem är det inte bara individer eller vissa grupper som är bärare av förortens problem, utan det är hela bostadsområdet som anses utgöra ett problem för stadens sammanhållning och för de individer som bor i området. Förorternas problem föreställs ofta vara att människor med socioekonomiska problem lever koncentrerat på samma geografiska plats. Utifrån idéer om förortens problematik definieras en specifik målgrupp för områdesinsatser, en målgrupp som ska normaliseras gentemot majoritetssamhället. Det kan även sägas att förorternas samhällsfunktion är att vidmakthålla majoritetssamhällets övermakt och att områdesinsatser kan vara ett medel för offentliga aktörer, inom såväl politik som förvaltning, att framträda som handlingskraftiga och manifestera sin maktutövning.

Bostadsområden som blir föremål för områdesinsatser är ofta mer eller mindre stigmatiserade.

INTEGRATION OCH SEGREGATION

Boendesegregation förstärker bilden av förorten som en avskild plats. Vad menas då med begreppen integration och segregation, och hur hänger dessa två begrepp ihop? Urban (2018) menar att gemensamt för olika perspektiv på integration "är att det inte är tillräckligt att befinna sig på samma plats för att det ska räknas som integration" (s. 29). Hon skriver att "[e]tt samhälle skulle kunna anses vara integrerat om samtliga invånare är delaktiga i omfördelningssystemet, betalar skatt om de har inkomst, och har rätt till sociala försäkringar ifall inkomsten inte räcker till" (Urban, 2018, s. 29). Men Urban (2018) visar också att integration oftast anses betyda något bredare, nämligen att "delarna som ska sammanfogas ska bidra med något positivt till helheten" (s. 29), som kan handla om att individen till exempel ska vara skattebetalare, lyda lagar och delta i val. Boverket (2010) konstaterar att fokus numera mest ligger på integration, och mindre på segregation. Det handlar om att integrera delar av staden, vilket över tid skulle kunna leda till mindre boendesegregation (Boverket, 2010).

Segregation kan enligt Urban (2018) ses som en motsats till integration, dock används ordet segregation oftast i betydelsen av *boendesegregation*, i stället för till exempel segregation på arbetsmarknaden. Franzén (2008) skriver att segregation handlar om åtskiljande, där "[s]egregation upprättar och bekräftar en hierarkisk skillnad mellan minst två grupper" (s. 27). Det är begreppet segregation som är relevant i diskussionen om områdesutveckling, fastän denna boendesegregation avses leda till andra former av segregation och icke-integration, såsom avsaknad av sysselsättning, att inte delta i val och att inte följa samhällets lagar. Det finns en koppling mellan idéer om det segregerade bostadsområdet och sociala problem, även om problem som finns i ett visst bostadsområde inte nödvändigt orsakas av själva området (Andersson, Bråmås & Holmqvist, 2010). Boendesegregation eller bostadssegregation betyder i den populära debatten oftast att ett bostadsområde har blivit isolerat från resten av staden (Urban, 2018). I offentlig debatt talas ibland om etnisk boendesegregation, som syftar på bostadsområden med en hög andel människor med utländsk bakgrund (Urban, 2018). Däremot avses bostadsområden med en majoritet svenskar inte som segregerade utan mer som ett normaltillstånd (Palander, 2006; Salonen m.fl., 2018; Urban, 2018). Urban (2018) menar att

”[d]et här språkbruket är med andra ord ett uttryck för majoritetens dominans över språket, där majoriteten är normal och inte behöver definieras” (s. 65). Att majoriteten anses vara ”normal” får en extra betydelse i kontexten av områdesutveckling: det är oftast etniskt segregerade förorter som blir föremål för insatser och utländsk bakgrund konstrueras således som avvikande och som anledning till politiskt agerande.

STIGMA OCH RYKTE

Bostadsområden som blir föremål för områdesinsatser är ofta mer eller mindre stigmatiserade. Mediediskursen och dåligt rykte kan bidra till att ett bostadsområde blir betraktat som oattraktivt. Detta kan leda till att människor som har råd att välja var de vill bo i staden väljer bort sådana stigmatiserade områden, medan folk med låga inkomster bara kan få en bostad i dessa områden. Att områden får ett dåligt rykte hänger oftast ihop med faktorer som också är anledningen till att områdesverksamhet initieras: det bor många med utländsk bakgrund, många med låga inkomster och låg utbildningsnivå.

I Sverige och andra länder finns det oftast ”selektionskriterier” för att välja vilka områden som behöver områdesbaserade åtgärder, som till exempel att sysselsättningsgraden är lägre än i andra bostadsområden eller att kriminaliteten är högre (Foultier, 2010). Sedan mitten av förra decenniet har det funnits ett fokus på ”utsatthet” som kriterium för områdesinsatser och senare diskussioner handlar också om risk för radikalisering i vissa bostadsområden (Tedros, 2008; Urban, 2018). Ibland kan polisens lista på utsatta områden också spela en roll i valet av områden för insatser. Områdesutveckling vilar alltså på att identifiera de mest marginaliserade bostadsområdena i en stad, jämfört med andra bostadsområden i staden och jämfört med nationell statistik. Till exempel tog Folkpartiet (numera Liberalerna) i en rapport från 2004 fram en definition av utanförskapsområde ”som ett område där sysselsättningen ligger under 60 procent för personer mellan 20 och 64 år, och där antingen andelen elever som lämnar grundskolan utan fullständiga betyg eller valdeltagandet ligger under 70 procent” (Urban, 2018, s. 77). Områdesinsatser får alltså en bestämd geografisk avgränsning.

Forskare hävdar att det geografiska utpekandet av bostadsområden ”bidrar till att förstärka stigmatisering av kategorierna på individnivå och geografisk nivå” (Urban, 2018, s. 101; se också Tedros, 2008 och Palander, 2006), särskilt när det handlar om åtgärder riktade till invandrare eller invandrantäta bostadsområden. Tedros (2008) menar att genom diskursen om marginaliserade bostadsområden som kopplas till socioekonomiska problem så blir dessa problem identifierade som problem av dessa områden (i stället för en helhetssyn på ojämlik resursfördelning, se nedanför). Urban (2018) hävdar att

[d]iskussionerna [om bostadsområden utvalda för insatser] kan ses som uttryck för maktförhållanden där de som har makt över problemformuleringen placerar problemet utanför sig själva. Genom att problemet geografiskt avgränsas till vissa bostadsområden behöver rådande maktordning inte rubbas. Det är ”dom” som har problem, inte ”vi” (s. 101).

Som tidigare nämnts vidmakthåller områdesutveckling majoritetssamhällets överlägsna position och visar vilka bostadsområden som kan betraktas som annorlunda. På detta sätt bidrar områdesutvecklingsinsatser till stigmatisering och dåligt rykte, eftersom de betonar geografiska, socioekonomiska och kulturella skillnader mellan det utpekade området och resten av staden, som blir definierade som problematiska.

Det finns dock försök att motverka bostadsområdets dåliga rykte inom områdesutveckling. Till exempel visar Boverket (2010) att insatser för att stärka områdesanknuten identitet syftar till att höja bostadsområdets status i andras ögon. Boverket nämner som exempel att det är bra att organisera evenemang, såsom marknader och musikfestivaler, som riktar sig mot en större publik än områdets invånare, så att området kan bli känt för något positivt.

Vad menas egentligen med områdesutveckling? – en tillbakablick

Begreppet ”områdesutveckling” tycks ha fått ett tämligen brett men diffust genomslag i Sverige under 2000-talet. Det tycks numera användas i högst varierande sammanhang av många skilda aktörer för insatser i avgränsade bostadsmiljöer. En aktuell Google-sökning ger 239 000 träffar (2019-10-10). Ett tidstypiskt illustrativt försök att definiera begreppet:

Områdesutveckling är en viktig process för bostadsområden och andra områden. Områdesutveckling sker oftast kontinuerligt men kan av olika anledningar få mer fart under vissa perioder. Exempelvis kan bidrag ha getts till en förening eller kommun för att utveckla ett visst område. I områdesutvecklingen ingår bland annat bostadshusen, gårdarna, parkering, trafiksituationen, gångvägar och kollektivtrafik i området. Områdesutvecklingen kan även riktas till specifika problem i området (Områdesutveckling, u.å.).

Vår tolkning är att områdesutveckling under de senaste årtiondena alltmer kommit att användas som ett portalbegrepp för allehanda ambitioner och insatser i den redan byggda stadsmiljön och då i synnerhet bostadsområden som domineras av hyresrätter byggda i efterkrigstid. Detta kan förstås i relation till de omfattande förnyelse- och renoveringsbehov som många av dessa flerfamiljsfastigheter står inför (Mangold 2016). Det har nu gått ett halvt sekel sedan miljonprogrammets storskaliga nybyggnation av bostadsområden i städernas utkanter. De fysiska och tekniska förnyelsebehoven måste förstås och balanseras mot de begränsade sociala och ekonomiska villkor som många av hushållen lever med i dessa bostadsområden.

Ett närbesläktat växande begrepp inom stadsplanering är begreppet ”platsutveckling” som alltmer kommit att användas i ett brett spektrum från kommersiellt inriktad platsutveckling med fokus på fastigheter och fysisk miljö till mer kulturbaserad platsutveckling för att stärka lokala miljöer (Björling & Ohlén, 2018).

I denna kunskapsöversikt avgränsas förståelsen av det diffusa begreppet ”områdesutveckling” till lokala insatser med ett socioekonomiskt fokus i s.k. utsatta bostadsområden som domineras av miljonprogramsområden med företrädesvis hyresrätter. Med denna avgränsning får begreppet en tydlig fokus på ambitioner och interventioner i syfte att balansera samtidens tre centrala hållbarhetsdimensioner – social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet (i enlighet med Brundtlandrapporten, 1987). Genom denna avgränsning anknyter vi i denna kunskapsöversikt till en lång tradition under 1900-talet av idéer och insatser kring underprivilegierade områden i städerna. Under efterkrigstiden har framför allt begreppen grannskap och grannskapsenheter varit vanligt förekommande i planering och styrning av bostadsförsörjning och samhällsservice (Urban, 2002). Klassiska frågeställningar om hur den nära bostadsmiljön påverkas av såväl den byggda miljön som föränderliga sociala förhållanden har ständigt utmanat såväl forskning som praktikens villkor.

Grannskapsidén har ständigt varit närvarande i planeringsdebatten på

I denna kunskapsöversikt avgränsas förståelsen av det diffusa begreppet ”områdesutveckling” till lokala insatser med ett socioekonomiskt fokus i s.k. utsatta bostadsområden som domineras av miljonprogramsområden med företrädesvis hyresrätter.

olika sätt. Lösningen på olika sociala problem som staden leder till ska, enligt grannskapsidéns förespråkare, lösas lokalt genom att man planerar och bygger så att människornas sociala kontakter stimuleras. Utgångspunkterna om vad som är problemet, och hur det kan lösas har debatterats inom en mängd olika forskningsområden som har anknytning till samhällsbyggandet. (Urban, 2002, s. 11)

Grannskapsidéns genomslag i svensk samhällsdebatt i mitten av 1900-talet har ofta förknippats med ett romantiserat försök att återskapa idealföreställningar om det tidigare bondesamhällets bygemenskaper. Teoretiskt har olika perspektiv anfört teser om den fysiska miljöns betydelse för sociala gemenskaper, betydelse av sociala relationer i bostaden och argument för och emot homogena respektive heterogena befolkningssammansättningar. Som Urban (2002) visar har olika idéer och praktiker kring grannskapsplanering ständigt återkommit och den centrala konfliktaxeln har oftast stått mellan å ena sidan en funktionell och ekonomisk rationalitet och å andra sidan en social rationalitet med betoning på social sammanhållning, deltagande och inflytande för berörda befolkningsgrupper. I genomgången av svenska studier sedan 2000-talets inledning längre fram kommer denna underliggande spänning att återkomma.

De tidiga försöken att motverka social isolering och utslagning i de storskaliga bostadsområdena som byggdes i de flesta städer 1965–1974 (de tio år som miljonprogrammet genomfördes) hade oftast en radikal aura av socialt arbete i form av samhällsarbete och anknöt idémässigt till internationella strömningar av *community work*-traditionen. Denna hade sina rötter i såväl koloniala ambitioner i utvecklingsländer som fattigdomsbekämpning i gettoliknande stadsområden i industrialiserade länder. Internationellt fanns en glidande skala av samhällsarbeten, alltifrån etablerade samhällskrafters välvillighet att mildra sociala orättvisor till självorganisering och motståndskamp bland utsatta grupper. Det engelska begreppet *community work* bör mer tolkas i termer av organisering och utveckling av lokalsamhället, inte staden eller samhället i stort. Den svenska översättningen "samhällsarbete" fångar inte denna viktiga distinktion mellan *community* och *society* och innehöll under framför allt 1970-talet en allsköns blandning från socialadministrativa planeringsinsatser ovanifrån till gräsrotsorienterade mobiliseringsförsök underifrån. De förstnämnda handlade vanligtvis om att försöka tillgodose basal social service i förorterna och de storskaliga bostadsområdena som växt fram i städernas ytterområden. Denna inriktning fick sedermera en lagmässig förankring i socialtjänstlagens tillkomst 1982 där socialtjänstens medverkan betonades i samhällsplaneringen. Utfallet av dessa lagstadgade ambitioner i termer av social planering blev inte sällan tämligen begränsade och vidmakthöll över lag status quo i termer av inflytande och styrning av utsatta bostadsområden (Denvall, 1994, Denvall et al. 1997).

Den andra inriktningen, mobiliserande grannskapsarbete, fick ett tydligt men kort uppsving under 1970-talet. De första pionjärprojekten var Östergårdsprojektet i Malmö (1969) och projekt i Aspudden, Fagersjö och Skärholmen-Vårberg i Stockholm (i början av 1970-talet). Som mest noterades 114 samhällsarbetsprojekt i 64 kommuner år 1976 (Wahlberg et al. 1978). Därefter stagnerade dessa projekt som oftast var organise-

rade och drevs av kommunalt anställda socialarbetare. Erfarenheten från många av dessa tidsbegränsade projekt bär spår av olösta lojalitetskonflikter mellan de boende i området och den kommunala styrningen (se t.ex. Wahlberg et al. 1978, Olsson 1979, Denvall 1994, Denvall et al. 1997). Turunen (2004) konkluderar dessa erfarenheter på följande vis:

Även i Sverige har samhällsarbetets utveckling och omvandling gått mot ökad differentiering och gränsöverskridande pluralism, där lokalt utvecklings- och förändringsarbete pågått under skilda beteckningar (samhällsarbete, strukturinriktade insatser, områdesarbete, storstadsarbete m.m.) och i flera former (projekt, reguljära och andra blandformer). Varje årtionde har skapat sina termer i takt med samhällets och samhällspolitikens omvandling (s. 173).

För denna kunskapsöversikt kring 2000-talets områdesengagemang i ut-satta bostadsområden är det väsentligt med en förståelse av att riktade områdesinsatser skett i sådana områden mer eller mindre konstant sedan deras tillkomst på 1960- och 1970-talen. Många av dessa bostadsområden har i själva verket upplevt ett långt pärlband av olika initiativ och interventioner från olika aktörer. Ibland har det varit som en del av nationellt initierade satsningar (presenteras i senare avsnitt) och emellanåt har det varit lokalt drivna projekt med varierande drivkrafter och finansärer. Somliga har varit kommunalt drivna medan andra haft bostadsbolag eller ideella organisationer som centrala aktörer.

Områdesinsatser i bostadsområden med företrädesvis en befolkning med lägre inkomster och svagare anknytning till arbetslivet och välfärdsstatens trygghetssystem är, för att sammanfatta, således ingen ny företeelse utan har snarare återkommande genomförts med löften om "utveckling" i termer av bättre samhällsservice och delaktighet och inflytande för de boende i dessa områden. Frågan är om de oftast utifrån kommande pådrivande aktörerna har förmåga att lära av tidigare erfarenheter och misstag. Annars är risken att det spår på projektrötthet, misstroende och minskad tillit bland de berörda som bor i dessa områden.

Under efterkrigstiden har framför allt begreppen grannskap och grannskapsenheter varit vanligt förekommande i planering och styrning av bostadsförsörjning och samhällsservice.

Historisk tillbakablick över områdebaserad politik

SÄRSKILDA INSATSER I INVANDRARTÄTA BOSTADSOMRÅDEN/
BLOMMANSATSNINGEN

År 1995 startade det första nationella områdebaserade åtgärds paketet för att bryta segregation i svenska städer. Redan i början av 1980-talet började invandratäta bostadsområden att betraktas som problematiska inom politiken och efter flera utredningar beslöt regeringen att satsa på åtgärder som riktades direkt till de bostadsområden som ansågs präglas av integrationsproblem (Urban, 2018). Det första åtgärds paketets officiella namn var *Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden* och det kallades populärt för *Blommansatsningen*. Insatsen hade en egen budget. Målet var att "öka den invandrade befolkningens sysselsättningsgrad, skapa social sammanhållning, och öka medborgarnas deltagande på stadsdelsnivå" genom områdesinsatser i invandratäta bostadsområden i åtta kommuner (Karlsson, 2016, s. 95). Insatser skulle främja jämlikhet genom att skapa likvärdiga förutsättningar att ta del av politiska och ekonomiska processer.

Inom Blommansatsningen blev "utländsk bakgrund" konstruerad som en orsak till socioekonomiska problem. Utmaningen som insatsen tog upp var alltså att främja integrationen av människor med invandrarbakgrund. Förutom personer med utländsk bakgrund fokuserade insatsen på andra ekonomiskt svaga grupper och människor med psykosociala problem.

Utvärderingen av insatsen var huvudsakligen positiv. Enligt utvärderingar minskade isoleringen av de boende i områdena. Dock ifrågasattes projektens långsiktighet eftersom det skulle behövas kontinuerligt externt stöd för att de positiva effekterna skulle kunna fortgå. Dessutom bor det många med utländsk bakgrund utanför de områden som fick insatser.

STORSTADSPROPOSITIONEN

1997 kom regeringens proposition *Utveckling och rättvisa – en politik för 2000-talet* (prop.1997/98:165) som populärt kallas för storstadspropositionen (Karlsson, 2016; Lahti Edmark, 2005). Baserat på denna proposition startade regeringen 1999 ett nytt tvärpolitiskt politikområde: storstadspolitik (1999–2006) (Karlsson, 2016; Lahti Edmark, 2005). Storstadspropositionen lyfte fram två övergripande mål: dels ett tillväxtmål som syftade till att öka svenska de storstädernas attraktivitet, dels ett antisegregationsmål som syftade till "att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare" (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, skr. 1998/99:34) (Lahti Edmark, 2005, s. 42). Det senare målet var uppdelat i åtta delmål som fokuserade på förändringar som behövde ske i förorten för att uppnå det övergripande antisegregationsmålet: 1) sysselsättningsgraden ska höjas, 2) socialbidragsberoendet ska minskas, 3) kunskap om det svenska språket ska utvecklas, 4) elever ska ha förutsättningar att nå målen i grundskolan, särskilt när det gäller det svenska språket, 5) fler vuxna ska ha utbildning, 6) livsmiljön ska uppfat-

Inom Blommansatsningen blev "utländsk bakgrund" konstruerad som en orsak till socioekonomiska problem.

tas som trygg och attraktiv av dess invånare, 7) hälsan i området ska förbättras och 8) det demokratiska deltagandet och delaktigheten ska ökas (Lahti Edmark, 2005; Urban, 2018). Förutom tillväxtmålet och anti-segregationsmålet, fanns det också andra mål inom ramen för storstadssatsningen:

att utveckla nya metoder, utveckla lokala verksamheter och invånarnas kompetens. Verket för att bryta segregationen var att "lyfta" områden, inte omfördelning av befolkningen. Satsningen skulle utjämna de strukturella skillnader som finns mellan olika områden (prop. 1997/98:165, s. 9) (Urban, 2018, s. 76).

Sammanfattat fanns det alltså tillväxtmålet, antisegregationsmålet samt mål kring att utveckla nya metoder, utveckla lokala verksamheter och utveckla invånarnas kompetens. Utvärderingar av storstadssatsningen fokuserar på de sista fyra målsättningarna.

För att uppnå storstadspropositionens mål arbetade staten och kommuner tillsammans, ett samarbete som reglerades i de *lokala utvecklingsavtal (storstadssatsningen)* som gällde särskilt utsatta bostadsområden i sju storstadskommuner (Karlsson, 2016; Lahti Edmark, 2005; Urban, 2018). Dessa lokala utvecklingsavtal och deras områdesinriktade karaktär kan betraktas som ett medel att uppnå storstadspropositionens mål. Målen att utveckla nya metoder inom områdesutveckling samt att utveckla den lokala verksamheten är samtidigt medel som använts för att nå antisegregationsmålet. Andra metoder som har nyttjats inom storstadssatsningen var ett fokus på underifrånperspektivet, fokus på långsiktigt arbete, samverkan, målstyrning och ett jämställdhetsperspektiv (Lahti Edmark, 2005). Till skillnad från Blommansatsningen var det tänkt att storstadssatsningar skulle ha ett "hela staden-perspektiv", som innebar att se det lokala bostadsområdet som en del av staden som helhet.

Utvärderingar av storstadssatsningarna diskuteras mer i detalj senare i detta kapitel. En övergripande kritik mot storstadssatsningen var att den inte var kraftfull nog att ändra diskriminerande strukturer i samhället (Karlsson, 2016). "Dessutom förlorade satsningarna det "hela staden-perspektiv" man hade i åtanke och blev på så vis inte mycket annorlunda än Blommansatsningen (Karlsson, 2016).

OMRÅDESPOLITIK EFTER STORSTADSPOLITIKEN

Från 2006, när den nyvalda alliansregeringen kom till makten, upphörde storstadspolitiken som ett eget politikområde (Karlsson, 2016). I stället blev frågor rörande segregation en del av den universella integrationspolitiken (Karlsson, 2016). Redan 2004 presenterade Folkpartiet en rapport som pekade ut 136 områden som de kallade för "utanförskapsområden" och politikens fokus förlades alltmer till att bryta utanförskap genom att förbättra sysselsättning, utbildning och trygghet i utanförskapsområden (Karlsson, 2016; Urban, 2018). Ett integrations- och jämställdhetsdepartement (2007–2011) grundades som lanserade en *urban utvecklingspolicy 2007* (Karlsson, 2016). Fokus inom den urbana utvecklingspolicy låg på arbetsmarknaden och tillväxt som räddning för utsatta bostadsområden (Karlsson, 2016). Inom denna utvecklingspolicy fortsatte de lokala utvecklingsavtalen, men kommunerna fick mindre stöd från staten

och målet var att stadsutveckling skulle bli en del av den generella välfärdspolitiken (Urban, 2018).

Till skillnad från tidigare politik var utländsk bakgrund inte längre en del av problemformuleringen för förorterna (Karlsson, 2016; Urban, 2018). I stället för att tala om etnisk och socioekonomisk segregation blev ”urbant utanförskap” centralt (Karlsson, 2016). Att utländsk bakgrund försvann som del av problemformuleringen är en stor skillnad mot tidigare politik, där etnisk segregation var kärnan i problemformuleringen (Karlsson, 2016).

Att inte längre ha segregation som ett centralt begrepp gör enligt Karlsson (2016) att ojämlikhet inom staden inte längre ses som ett utfall av en process där två poler skiljer sig åt mer och mer. I stället fokuserar policy bara på en av polerna, nämligen de fattiga bostadsområdena. Karlsson menar att detta osynliggör strukturella orsaker till förorternas socioekonomiska problem.

Regeringen bestämde 2013 att dela ut ett prestationsbaserat stimulansbidrag för femton utsatta bostadsområden i nio kommuner (Karlsson, 2016; Urban, 2018). Bidraget skulle betalas ut till ”de kommuner som lyckats bäst med att underlätta den socioekonomiska utvecklingen i stadsdelen och minska boendesegregationen i kommunen” (Urban, 2018, s. 78). Den nya socialdemokratiska regeringen la dock ner bidraget och fokuserade på en mer generell politik för att till exempel öka sysselsättningen, i kombination med lokala satsningar (Urban, 2018).

FÖRÄNDRING UNDER SENARE ÅR

Sammanfattningsvis kan sägas att terminologin som används om område-utveckling har förändrats de senaste tjugo åren. Karlsson (2016) betonar i sin genomgång av områdesbaserad politik att

[g]enom att bara utgå från terminologin är det lätt att förvillas och tro att det handlar om olika sociala problem, eller eventuellt att det sociala problemet i de utvalda bostadsområdena har ändrat karaktär. En jämförelse av de faktorer som legat till grund för de tre politiska programmen 1995–2014 inklusive höga nivåer av arbetslöshet, ekonomiskt biståndsmottagande och låg genomströmning i utbildning – indikerar snarare att det är terminologin som har förändrats; det vill säga att även om de faktiska (objektiva) förhållandena som påstås ligga till grund för det sociala problemet är desamma så har anspråkgörandeprocessen rörande vad det sociala problemet [är] förändrats (s. 109–110).

Även om den politiska diskursen har förändrats, så är en likartad områdesproblematik som den som fanns för tjugo år sedan oförändrat kvar. Även om ”att bryta segregation” är ett underliggande mål genom tiden, så har det ännu inte uppnåtts. Snarare har segregationen i landets större städer fördjupats under 2000-talet hittills (Salonen et al. 2018).

I de följande avsnitten presenteras tematiska analyser som vi funnit centrala i senare års studier, formulerat som

- relationen mellan medel och mål,
- användningen av olika geografiska skalor inom områdesutveckling,
- organisering av inflytande och delaktighet samt
- hur varierande organisationsformer utformats.

Områdesutvecklingens relation mellan medel och mål

Inom olika områdesinsatser har olika mål definierats, både på nationell och på lokal nivå. För att uppnå dessa mål behövs det passande medel som kan åstadkomma målet inom perioden avsett för områdesutveckling. I det följande diskuterar vi svårigheten med att formulera konkreta och realistiska mål inom områdesutveckling.

Ett övergripande mål som ofta förekommer kring områdesinsatser är att insatserna på ett eller annat sätt ska bidra till en minskning av segregation. Dessutom finns det återkommande mål om att öka tilliten till kommunen och staten och öka demokratiskt deltagande i förörternas (Hansson, 2018; Lahti Edmark, 2005). Närliggande mål är att öka delaktighet och inflytande bland de boende, ofta i relation till själva områdesutvecklingsprojektet. Dessa mål anses vara nödvändiga eftersom "strävan efter tillväxt [i förörternas] måste förankras demokratiskt genom att stadsinvånarnas förtroende, gemenskap och sociala band stärks för att kunna vara hållbar" (Dahlstedt m.fl., 2018, s. 17). Att delta i kommunal- och riksdagsvalen kan ses som ett krav för att betraktas som en integrerad medborgare (Urban, 2018). Med tanke på att förörternas oftast ses som isolerade från resten av staden och samhället, är det inte underligt att kommunerna strävar efter mål som är relaterade till demokrati och tillit.

Enligt flera forskare präglas områdesprojekt av otydliga mål och mål som omöjliga kan uppnås med de resurser som finns tillgängliga för områdesprojekt (Andersson & Bråmås, 2004; Lahti Edmark, 2005). Till exempel visar Lahti Edmark (2005) i sin systematiska genomgång att det är orimligt och orealistiskt att uppnå storstadspropositionens övergripande mål ("att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen") genom de lokala utvecklingsavtal som enbart fokuserar på några utvalda förorter, eftersom segregation är ett större samhällsproblem. Dessutom visar hon att utvärderare av storstadssatsningen menar att flera delmål i storstadssatsningen är mångtydiga och otydliga, vilket gör det svårt att avgöra vad som förväntas och om målen faktiskt uppnås. Lahti Edmark (2005) menar att "[m]ålet att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation är ett vidsträckt mål som är fullt möjligt att arbeta med på såväl strukturell, institutionell som individuell nivå, men detta skulle kräva delmål som såg delvis annorlunda ut än de befintliga delmålen för de lokala utvecklingsavtalen" (s. 205).

Karlsson (2016) visar i sin avhandling att lokala områdesinsatser inte kan skapa strukturell förändring som skulle möjliggöra "att skapa förutsättningar för att det svenska samhällets politiska och ekonomiska processer blir tillgängliga till alla landets medborgare" (s. 6). Utifrån Friedmans teori om *sociala maktbaser* visar Karlsson att de områdesbaserade projekten hon studerar inte kan skapa ökad tillgång till sociala maktbaser. Med sociala maktbaser menar hon, i enlighet med Friedman, ekonomiska resurser, "försvarbart livsutrymme; överskott av tid; relevant information; kunskaper och färdigheter; utrustning för arbete och försörjning; social organisering; och sociala nätverk" (Karlsson, 2016, s. 245). Tillgång till dessa behövs för att människor ska kunna göra förändringsanspråk och

Sammanfattningsvis kan sägas att terminologin som används om områdesutveckling har förändrats de senaste tjugo åren.

få tillgång till politisk makt, för att på så sätt ändra sina livssituationer av fattigdom (Karlsson, 2016). Karlsson (2016) menar att projekten enbart tillfälligt kan tillgängliggöra sociala maktbaser och:

då inte genom egen kraft utan genom att motivera myndigheter, verksamheter, företag och organisationer som har resurser att under specifika former tillgängliggöra dem till de boende i marginaliserade bostadsområden. Det innebär att de områdesbaserade projekten inte har någon kontroll över typen eller formen av de sociala maktbaser som de medverkande aktörerna väljer att tillgängliggöra för de boende och området (s. 249).

De områdesbaserade insatserna har alltså i väldigt begränsad utsträckning möjlighet att påverka varaktig förändring för människor i förorten för att projekten inte kan åstadkomma strukturell förändring.

Flera forskare har uttalat sig om vad rimliga mål för områdesutveckling kan vara. Liksom Lahti Edmark och de rapporter hon granskade förhåller sig Andersson, Bråmås och Holmqvist (2010) kritiska till storstadspropositionens antisegregationsmål, men de tillägger att de olika lokala satsningarna trots allt kan hjälpa till att integrera utsatta individer och grupper. Urban (2014) menar att ett rimligt mål för lokala områdesprojekt skulle vara att fokusera på att utveckla service i bostadsområdet för de som för tillfället är bosatta där. Att områdesinsatser ofta inte uppnår sina mål är dessutom inte enbart ett misslyckande. Enligt Lahti Edmark (2005) kan områdesinsatser, även om de inte uppnår sina mål, fortfarande åstadkomma viktiga förändringar i förorterna. Flera forskare har nämnt att områdesinsatser kan vara positiva för individer, samtidigt som detta också är en kritik mot lokalt inriktat arbete (Karlsson, 2016; Urban, 2014).

Olika geografiska skalor i områdesutveckling

Inom områdesutveckling går det att urskilja olika perspektiv på vilken planeringsnivå insatser ska fokusera på. Det handlar då oftast om en skillnad mellan ett "hela staden-perspektiv" eller ett fokus enbart på de "utsatta" bostadsområdena. Dessa perspektiv avslöjar två olika synsätt på var problemet i segregationen ligger: är det ett problem som rör hela staden eller enbart vissa bostadsområden? Dessutom konstruerar dessa perspektiv två synsätt på vem som bär ansvar för antisegregationens arbete, med å ena sidan ansvar i hela staden och å den andra sidan ansvar i de isolerade förorterna. De två perspektiven är inte ett antingen eller. Till exempel kan en kommun på policynivå hävda att segregation är ett övergripande stadsproblem, men samtidigt enbart rikta åtgärder åt vissa utvalda bostadsområden.

Inom hela staden-perspektivet ses staden som en helhet. Olika delar av staden är relaterade och förorterna ska integreras i denna helhet (Boverket, 2010; Karlsson, 2016). Litteraturen visar att hela staden-perspektivet inte finns i praktiken när det gäller områdesutveckling. Även om målen för lokal områdesutveckling formuleras utifrån ett helhetsperspektiv på segregation, riktar antisegregationsåtgärder in sig på utpekade bostadsområden och de individer som bor där (Boverket, 2010; Karlsson, 2016; Urban, 2014, 2018). Problemet med detta arbetssätt är att områdesinsatser inte kan skapa förändring på strukturell nivå (Andersson & Bråmås, 2004, Karlsson, 2016; Lahti Edmark, 2005). Det betyder att samhällsstrukturer som skapar segregationsmönster, såsom en ojämn fördelning av ekonomiska resurser, inte kan påverkas genom områdesinsatser.

Att antisegregationsåtgärder tar formen av lokala insatser beror enligt Karlsson (2016) på att "den problematik som vi idag kan se i marginaliserade bostadsområden ... inte konceptualiseras som ett så pass allvarligt hot mot politiska och ekonomiska samhällsstrukturer så att det kräver strukturell förändring" (s. 244). Detta kan kopplas till förorternas isolerade position: de är själva rumsligt och i alla fall socialt isolerade från välfärdsstatens strukturer och resurser, samtidigt som majoritetsbefolkningen är isolerad ifrån förorterna och förorternas problematik. Strukturell förändring behövs alltså inte, eftersom de flesta människor utanför förorterna inte möter svårigheter på grund av just *boendesegregation*. Detta betyder också att områdesbaserade insatser inte gynnar dem som bor utanför de utvalda förorterna, men som också bara har begränsad tillgång till välfärdsstatens resurser (jfr Andersson & Musterd, 2005). Detta är problematiskt, eftersom de flesta inkomstfattiga hushåll inte bor i områden som är föremål för insatser. Av samtliga inkomstfattiga hushåll (högst 60 procent av medianinkomst i disponibel inkomst) i landet bor endast 8,8 % i de 60 bostadsområden som polismyndigheten betecknar som utsatta, riskområden eller särskilt utsatta områden (Källa: SBV-data 2018). Antisegregationspolitikens fokus på boendesegregation begränsar således möjligheterna att göra välfärdsstatens resurser tillgängliga för fler.

Det betyder att samhällsstrukturer som skapar segregationsmönster, såsom en ojämn fördelning av ekonomiska resurser, inte kan påverkas genom områdesinsatser.

Organisering av inflytande och delaktighet

Forskare och utvärderare har pekat på olika sätt som områdesutvecklingsprojekt kan arbeta med inflytande och delaktighet i relation till områdesutveckling. För det första är det viktigt att de boende är med från början med att utveckla projektens riktning ”så att deras önskemål fångas upp i ett tidigt skede av projektet, och att dialogen med de boende sedan blir ett återkommande och grundläggande element i planeringen och genomförandet av förnyelseåtgärder” (Boverket, 2010, s. 61; se också Foultier, 2010). Dessutom är samverkan mellan olika aktörer viktig och brist på samverkan är ofta ett problem inom områdesutveckling (Boverket, 2010). Det kan till exempel handla om att stämma av kommunens insatser med insatser från t.ex. allmännyttiga bostadsbolag (Boverket, 2010).

För att inflytande inom ramen för områdesutveckling ska fungera, så måste aktörerna som driver områdesutveckling vara beredda att beakta synpunkter som kommer från de boende.

Boverket (2010) menar att allmännyttiga bostadsbolag har kommit långt med att utveckla processer för boendeinflytande. Allmännyttiga bostadsbolag inser att invånare i områden har kunskap om vad som fungerar bra och mindre bra i deras bostadsområde.

Vidare är att kunna visa på snabba resultat en viktig poäng i organisationen av boendeinflytande, enligt Boverket (2010), för att detta ökar tillit, även om områdesutveckling är en långsiktig process.

RIKTIGT INFLYTANDE ELLER ”DEMOKRATI PÅ LÅTSAS”?

För att inflytande inom ramen för områdesutveckling ska fungera, så måste aktörerna som driver områdesutveckling vara beredda att beakta synpunkter som kommer från de boende (Boverket, 2010). Forskare och utvärderare menar dock att det finns många begränsningar vad gäller möjligheten till reellt inflytande inom områdesutveckling.

Flera forskare menar att de boende bara har inflytande över perifera verksamheter (Lahti Edmark, 2005; Tahvilzadeh & Kings, 2018). Om områdesutvecklingsprojekt vill erbjuda genuint inflytande måste någon avstå från sin makt, för att på så sätt ge de boende utrymme att påverka projektet; detta händer dock oftast inte (Lahti Edmark, 2005). Liksom områdesutvecklingens projektform riskerar att göra områdesarbete till en marginaliserad insats (se Organisationsformer för områdesutveckling nedanför) så finns det också en risk att arenor för inflytande hamnar utanför den ordinarie verksamheten eftersom dessa arenor tillskapas specifikt för områdesinsatserna (Lahti Edmark, 2005). Att organisera medborgardialoger kan också användas för att legitimera redan bestämda planer, vad Tahvilzadeh och Kings (2018) beskriver som en ”informationskampanj” i stället för en möjlighet till inflytande för de boende. Sammanfattningsvis uppnår sådana initiativ inte de demokratiska mål som många områdesprojekt har; i stället upprätthåller de den ojämlikhet som redan finns i staden.

BOENDES MOTSTÅND: ETT EXEMPEL

Delaktighet och betoning på demokrati är medel för att skapa stöd hos de boende för områdesförändring. Men i vissa fall känner invånare sig

inte hörda och sedda och menar att kommunen inte erbjuder dem riktigt inflytande. Det förekommer exempel på kommuner som försöker legitimera sina områdesutvecklingsplaner genom att erbjuda invånare inflytande men möter på motstånd från de boende. I sin artikel studerar Tahvilzadeh och Kings (2018) organisationen Megafonens roll inom områdesutvecklingsprojektet Järvalyftet. Järvalyftet drevs av det allmännyttiga företaget Svenska Bostäder på uppdrag av Stockholms kommun. Organisationen Megafonen var först en samarbetspartner till kommunen inom Järvadialogen, ett initiativ som startades för att bemöta boendes kritik mot Järvalyftet. Senare kritiserade Megafonen dock Järvadialogen för att inte vara ett riktigt inflytandeinitiativ. Tahvilzadeh och Kings beskriver Järvadialogen som "en marknadsförande informationskampanj" som hade som syfte att legitimera kommunens planer för Järva. Att Megafonen hoppade av från Järvadialogen ledde till en demonisering av organisationen från kommunens sida; Megafonen blev bl.a. kritiserad för att inte vara en demokratisk organisation. Tahvilzadeh och Kings (2018) menar att denna reaktion mot Megafonen visar att organisationen vägrade ta rollen som kommunen och bostadsbolaget hade bestämt åt dem:

Sammanfattningsvis menar vi att den häftiga kritik som Megafonen mötte måste förstås i relation till att de genom sitt avhopp och sin kritik ifrågasatte den politiska ordningen i sin stadsdel. Förortspolitiken formar urbana styrregimer och demokratiska spel som mystifierar maktrelationer och kalibrerar civilsamhällets aktiviteter till samförstånd hellre än konflikt. Turbulensen kring Megafonen bestod helt enkelt i att de vägrade att spela detta spel (s. 121).

Exemplet Megafonen visar att kommunala strukturer inte alltid erbjuder utrymme för kritik från boende som bor i områden som är föremål för områdesutveckling. Det finns en ram inom vilken inflytande kan äga rum, och individer och organisationer som inte accepterar detta och vill ha mer inflytande riskerar att bli demoniserade.

Organisationsformer för områdesutveckling

När det gäller områdesutveckling finns det kortfattat två organisationsformer. Den ena är att implementera områdesinsatser i kommunens ordinarie verksamhet, medan den andra är att bedriva områdesutveckling i form av projekt. Den sistnämnda är den vanligaste formen för områdesutveckling. Områdesutveckling i projektform har bl.a. konsekvenser för områdesutvecklingens kontinuitet och flera forskare har kritiserat projektformen för att vara otillräcklig för att skapa den önskade förändringen i förorterna.

När det gäller kritik mot projektformen så handlar det oftast om att projekt inte kan erbjuda den kontinuitet som behövs för långsiktig områdesutveckling. Denna kontinuitet är enligt forskare viktig eftersom den behövs för att de positiva effekter som områdesutveckling kan åstadkomma inte bara ska gynna individen som i dag bor i bostadsområdet utan också kan påverka livskvaliteten framöver. När områdesutveckling bedrivs i projektform så finns det en stor risk att verksamheten försvinner när projekten upphör, och därmed de positiva effekter som områdesutvecklingen kan åstadkomma (Bohman, Edvik, & Fred, 2016; Karlsson, 2016; Lahti Edmark, 2005). Dessutom finns det en risk för projektrötthet hos de berörda (Bohman m.fl., 2016).

Projektformen hindrar den erforderade kontinuiteten på olika sätt. Karlsson (2016) hävdar att för att tillgängliggöra sociala maktbaser för de som bor i utsatta bostadsområden (se Områdesutvecklingens relation mellan medel och mål ovan), så behövs det en stabil utvecklingsprocess, som inte kan erbjudas av projekt driven områdesutveckling. Ett problem med de projektbaserade insatser som hon har studerat är att de saknar en lokal social bas eftersom projekten inte har behov av lokalt förankrade sociala rörelser. Detta betyder att när projekten upphör så upphör också den påtryckningen gentemot projektens aktörer för att arbeta med bostadsområdet. Dessutom fokuserar de projekt som Karlsson studerar på att förbättra *individens* livskvalitet och "[d]ärmed är kollektiv egenmakt och kollektiva identiteter exkluderade från de områdesbaserade projekten" (s. 251). Den politiska inkluderingen för de boende är enligt Karlsson därför begränsad inom områdesutvecklingsprojekt.

Ett annat sätt på vilket projektformen påverkar områdesutveckling negativt är att det är svårt att bedriva långsiktigt arbete med långsiktiga mål i projektform (Lahti Edmark, 2005). Oftast finns det osäkerhet kring finansiering och eventuell implementering av områdesarbetet i den ordinarie verksamheten som motverkar det långsiktiga perspektivet (Lahti Edmark, 2005). Dessutom finns det ett utvärderingsproblem, där insatser med långsiktiga mål ska utvärderas efter kort tid, som gör det svårt för utvärderare att uttala sig om de långsiktiga målen har uppnåtts (Lahti Edmark, 2005). Att avbryta områdesverksamhet när ett projekt tar slut kan också ha negativa konsekvenser för befolkningens tillit till offentliga aktörer, som inte håller sina löften (Lahti Edmark, 2005).

Det nämns dock också fördelar med områdesarbete i projektform. Eftersom denna verksamhet är utanför kommunens ordinarie arbete har

områdesbaserade projekt möjligheten att hitta innovativa lösningar och experimentera med utvecklingsmetoder (Lahti Edmark, 2005; Palander, 2006). Emellertid är det ett stort problem att områdesarbete hamnar utanför den ordinarie verksamheten eftersom insatser (ekonomiskt) marginaliseras inom kommunens arbete (Lahti Edmark; 2005). Samtidigt visar Bohman m.fl. (2016) att nyckelpersoner involverade i områdesutveckling associerar projektformen med handlingskraft då specifika mål ska nås inom en bestämd tid.

Förutom projektformen finns det också andra anledningar till att kontinuitet är svårt att åstadkomma inom områdesutveckling. Till exempel förändras policy ofta, vilket kan hindra långsiktigt utvecklingsarbete (Foultier, 2010). Dessutom kan det vara så att staten bara finansierar en del av utvecklingsarbetet och att områdesutvecklingsprojekt är beroende av finansiering från andra aktörer för att uppnå sina långsiktiga mål (Foultier, 2010).

SAMVERKAN MELLAN AKTÖRER

Även om det är kommuner som driver områdesutveckling, så arbetar de ofta ihop med externa aktörer för att genomföra områdesutvecklingsprojekt. Sådan samverkan är oftast nödvändig för att organisera och finansiera områdesutveckling. Till exempel menar Arnberg (2007) att insatser organiserade av flera aktörer har större förutsättningar att ge de resultat som önskas, för att detta gör det enklare att dela kostnaderna och arbeta långsiktigt. Aktörer som arbetar ihop är offentliga och privata organisationer tillsammans med civilsamhället, som kan vara både lokala föreningar och större organisationer som arbetar inom hela kommunen eller (inter)nationellt. För detta sektorsövergripande samarbete är den geografiska indelningen viktig: vad de olika organisationerna har gemensamt är att de arbetar i samma område (Karlsson, 2016). Det övergripande områdesutvecklingsprojektet antar en koordinerande roll när olika aktörer arbetar ihop för att åstadkomma förändring i förorterna (Karlsson, 2016).

Karlsson (2016) studerar i sin avhandling vilken roll den offentliga sektorn tilldelar den privata sektorn och det civila samhället. Den privata sektorn anses ha störst möjlighet att tillgängliggöra resurser för de boende, medan det civila samhället ses som en länk mellan de boende och den offentliga sektorn. Karlsson menar att projektens utfall är beroende av hur de olika aktörerna väljer att agera, vilket betyder att projektens möjlighet att åstadkomma förändring är beroende av olika aktörers insatser. Kommunen, som oftast styr det övergripande projektet, har alltså inte full kontroll över projektens utfall på grund av samverkan.

Som visats ovan i exemplet om Megafonen förväntas samverkan mellan den offentliga sektorn och det civila samhället ta en viss form, och organisationer som inte respekterar denna form blir uteslutna från förändringsarbetet (Tahvilzadeh & Kings, 2018).

Det finns olika anledningar till att samverkan mellan olika aktörer anses vara nödvändig. Inom storstadspropositionen betonades att samverkan "motiveras av ett stort behov av att mer effektivt kunna utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskildas behov av olika stödåtgärder" (Lahti Edmark, 2005, s. 116). Även Boverket (2010) konkluderar utifrån en litteraturgenomgång att samverkan är nödvändig för att

Även om det är kommuner som driver områdesutveckling, så arbetar de ofta ihop med externa aktörer för att genomföra områdesutvecklingsprojekt.

uppnå positiva resultat inom områdesutveckling. Foultier (2010) menar att samverkan behövs för att garantera områdesprojektens kontinuitet. Genom samverkan med den privata sektorn kan långsiktig finansiering för områdesutveckling säkerställas. Karlsson (2016) menar att samverkan leder till mer effektiv samhällsservice. Hon förhåller sig dock kritisk till detta positiva resultat. Eftersom kontinuitet och långsiktigt arbete saknas i de utvecklingsprojekt hon studerar, menar hon att institutionalisering av effektiv service uteblir. Karlsson menar också att på grund av samverkan har den offentliga sektorn väldigt lite kontroll över vilka maktbaser som tillgängliggörs för de boende.

Enligt Lahti Edmarks (2005) breda granskning av utvärderingsrapporter om områdesutveckling så fungerar samverkan mellan aktörer ofta bra, särskilt när det gäller insatser inriktade på sysselsättning, brottsförebyggande insatser och språkverksamhet för barn och unga. Bohman m.fl. (2016) menar dock att samverkan också kan bli normativt. I det fallet ses det som det bästa sättet att lösa komplexa problem, även om detta inte alltid är den mest effektiva strategin att använda. Författarna menar att "[d]et riskerar även att skapa en likformighet bland förvaltningarna då det finns en förväntan (ett tryck) på att samverka även om det inte finns institutionella förutsättningar för detta" (Bohman m.fl., 2016, s. 46).

Fokus på individer

Områdesinsatsernas fokus på den lokala nivån betyder ofta att åtgärder fokuserar på individen. Flera forskare har pekat på att detta kan ha negativa konsekvenser för bostadsområden, eftersom individer som får det ekonomiskt bättre tenderar att flytta ifrån fattigare områden (Lahti Edmark, 2005; Urban, 2018). Detta betyder att de som bor i området genomsnittligt inte får det bättre och att området som helhet inte tjänar på områdesinsatserna. Resultatet är dessutom att även om vissa individer har fått det bättre genom områdesinsatser så visar det sig inte i områdesstatistiken (Lahti Edmark, 2005). I detta fall skulle ett mer övergripande perspektiv och en analys av flyttrörelser i hela staden ge en bättre bild av antisegregationspolicyns resultat (Lahti Edmark, 2005). Detta skulle dessutom visa att en del av segregationen kan förklaras av flyttmönster av höginkomsttagare och svenskfödda, som oftare än låginkomsttagare flyttar till områden med hög medelinkomst och homogen svensk befolkning (Alm Fjellborg, 2018; Urban, 2014). Boendesegregation ökar också på grund av den ökade inkomstjämligheten över lag och är på det sättet oberoende av flyttningar (Urban, 2014).

En annan problematisk aspekt av den individinriktade områdesutvecklingen är att den utgår från att individer har (del)ansvar för sin utsatta situation. Detta antagande leder till att projekt utgår från att de boendes självkänsla och förmåga ska stärkas (Karlsson, 2016). Samtidigt som projekt arbetar med hur de boende upplever sin livssituation arbetar områdeprojekt också för att boende ska förändra sina levnadsstrategier (Karlsson, 2016). På detta sätt blir de problem som orsakas av (boende)-segregation konstruerade som om de skulle kunna lösas av de människor som blir utsatta för dem. Detta speglar också ett nyliberalt synsätt

som utgår från antagandet att den enskilda individen själv vet vad den behöver och också har ansvaret att förmedla dessa behov till ett ansvarstagande, förtroendeingivande och legitim statlig ... motpart som ska göra sitt bästa för att tillgodose dessa behov – gentemot att individen också själv tar ansvar för att förändra sin livssituation (Karlsson, 2016, s. 256).

I stort kan man säga att det läggs mycket ansvar på den enskilda individen och hushållet, i stället för att staten och/eller kommunen tar ansvar för att motverka segregeringade samhällsstrukturer. Som nämnts tidigare hävdar Karlsson (2016) att områdebaserade projekt inte har möjligheten att verka strukturförändrande, men hon menar att de kan minska de sociala konsekvenserna av segregeringade samhällsstrukturer.

Ett ytterligare problematiskt antagande som kan nämnas är att områdebaserade insatser ser själva området som ett problem för individen, på grund av till exempel negativa grannskapseffekter (Urban, 2014). Detta kan kopplas till idéer om "parallelsamhällen" och att individen ska utbildas och övervakas för att minska skadliga effekter av bostadsområdet (Urban, 2018).

Om områdesutveckling inte kan bryta boendesegregation, kan det då möjligen ha andra positiva konsekvenser? Flera forskare är eniga om att områdebaserade projekt kan ha en positiv effekt på individers och

En annan problematisk aspekt av den individinriktade områdesutvecklingen är att den utgår från att individer har (del)ansvar för sin utsatta situation.

hushålls levnadsförhållanden (Andersson m.fl., 2010; Karlsson, 2016; Palander, 2006; Urban, 2014). Urban (2014) menar att områdesutvecklingens viktigaste bidrag är

att se till att de som bor i bostadsområden med hög andel med låga inkomster inte får sämre villkor, tex att skola, bostäder, kommunikation och annan service ska vara av lika hög kvalitet även om man bor i ett område med låga inkomster. Förstärkning av skolan och annan service kommer inte att bryta bostadssegregationen, men minska på orättvisa och ojämlika tillgång till medborgerliga rättigheter. Jag [Urban] tror att lokal områdesutveckling skulle underlättas med dessa målsättningar istället för orimliga målsättningar som svårligen kan lösas på lokal nivå (s. 39).

Att fokusera på den lokala nivån är alltså inte fel, men det är enligt ovan nämnda forskare inte en antisegregationsstrategi.

Konklusion

Som diskuterats i denna kunskapsöversikt är lokala områdesinsatser oftast delar av en större nationell politik, som har ett större, övergripande mål. På 1990-talet och inom ramen för storstadssatsningen var detta mål att bryta segregationen, senare förlades fokus på att bekämpa utanförskap. Olika lokala områdesinsatser kan skilja sig åt både gällande mål som ska uppnås och de medel som används för att åstadkomma detta. Många områdesinsatser fokuserar på välfärdsområden, såsom samsättning, trygghet och hälsa, och har antisegrationsambitioner, som kan tolkas som en vilja att göra välfärdsstatens resurser tillgängliga för alla. Andersson och Musterd (2005) menar att områdesinsatser kan ses som en reaktion för att kompensera för den bristfälliga universella välfärdsstaten. När välfärdsstaten blir svagare blir fattigdom mer synlig och detta tänks bekämpas med riktade områdesinsatser.

Sammanfattningsvis visar denna kunskapsöversikt att områdesutveckling inte är ett medel som kan åstadkomma strukturella förändringar av den ökade ojämlika resursfördelningen i Sverige under 2000-talets första årtionden. Insatserna har mest effekt för de individer som bor i de bostadsområden som blir utvalda för områdesinsatser och inte för andra människor som möjligtvis i framtiden flyttar till de utvalda områdena eller lever i marginaliserade samhällspositioner i andra delar av staden. I denna kunskapsöversikt har vi diskuterat en rad exempel på detta:

- Strukturförändrande ambitioner i målsättningar leder inte till insatser som verkar strukturförändrande.
- Områdesinsatser ökar inte tillgången till sociala maktbaser för människor som bor i utvalda områden.
- Demokratiska mål uppnås inte, och därmed upprätthålls den generella ojämlikheten i staden.
- Områdesutvecklingens fokus på individen konstruerar ett (del)ansvar på individen för sin utsatta situation. Segregerande samhällsstrukturer blir inte identifierade och erkända inom detta snäva individperspektiv.
- Eftersom många områdesprojekt saknar kontinuitet gynnar detta arbete bara de individer som för närvarande bor i området.

Denna rapport skall tolkas som ett uppriktigt försök att lyfta frågor om motiv och effekter av områdesinsatser i underprivilegierade bostadsområden. Den aktuella kunskapsfronten som diskuteras i denna kunskapsöversikt bekräftar i stort det som framkommit i tidigare forskning. Det finns ett stort mått av aningslöshet och historielöshet i de många välvilliga ambitionerna från politiker, offentliga aktörer och företrädare för den ideella sektorn att förbättra villkoren för människor i dessa områden. Men det blir oftast missriktat kopplat till storvulna politiska mål som förflyttar fokus från vad konkreta insatser faktiskt bidrar med. Översikten visar också på en besvärande upprepning av sådana insatser utan att man först reflekterar och lär av tidigare insatser framgångar och motgångar.

Vår slutsats är att det finns ett fortsatt behov av mer systematisk och samlad kunskap om den växande ojämlikhetens konsekvenser och gen-

Sammanfattningsvis visar denna kunskapsöversikt att områdesutveckling inte är ett medel som kan åstadkomma strukturella förändringar av den ökade ojämlika resursfördelningen i Sverige under 2000-talets första årtionden.

omslag i bostadsområdena längst ner i städernas tilltagande bostadshierarkier. De insatser och program som sätts i dessa områden måste både tolkas och förstås i sitt relevanta kontextuella sammanhang samtidigt som enskilda insatser utformning och effekter måste värderas på sina egna villkor.

Referenser

Alm Fjellborg, A. (2018). *Housing tenure and residential mobility in Stockholm 1990-2014*. Uppsala: Uppsala universitet.

Andersson, R. & Bråmås, Å. (2004). Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: Can area-based urban policies counteract segregation processes? *Housing Studies*, 19(4), 517–539. <https://doi.org/10.1080/0267303042000221945>

Andersson, R., Bråmås, Å. & Holmqvist, E. (2010). Counteracting segregation: Swedish policies and experiences. *Housing Studies*, 25(2), 237–256. <https://doi.org/10.1080/02673030903561859>

Andersson, R. & Musterd, S. (2005). Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96(4), 377–389. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x>

Arnberg, M. (2007). *Samverkan för lokal utveckling*. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU 2007:104).

Björling, N. & Ohlén, B. (2018). *Hållbar Platsutveckling - Kunskapsöversikt Västra Götaland*. Mistra Urban Futures Report 2018:3.

Bohman, H., Edvik, A. & Fred, M. (2016). *Ny gammalt: rapport från områdesutveckling i Södra Sofielund/Seved, Malmö stad*. Malmö: Malmö högskola.

Boverket. (2010). *Socialt hållbar stadsutveckling: En kunskapsöversikt*. Malmö: Boverket.

Brundtlandrapporten. (1987). *Our Common Future*. FN:s Världskommision för miljö och utveckling.

Dahlstedt, M., Kings, L. & Tahvilzadeh, N. (2018). Platskamp: inledande reflektioner. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 9(9), 7–25. <https://doi.org/10.13068/2000-6217.9.f>

Denvall, V. (1994). *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Floda: Zenon

Denvall V., Henning, C., Liedberg, M., Salonen, T. & Öresjö, E. (1997). *Välfärdsstatens operatörer. Social planering i brytningstid*. Umeå: Borea Bokförlag.

Foultier, C. (2010). Urban and social segregation: An analysis of the methods used in urban regeneration projects.

Franzén, M. (2008). Problemet segregation: En orättvis jämförelse. I L. Magnusson Turner (red.), *Den delade staden*. Umeå: Borea.

Hansson, S. (2018). *Tillitens roll i områdesutveckling: En studie av Hammarkullesatsningen*. Göteborg: Göteborg universitet.

Karlsson, S. (2016). *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*. Stockholm: KTH.

Lahti Edmark, H. (2003). *Fängslade bilder: Om utsatta bostadsområden och interventioner*. Lund: Lund universitet.

Lahti Edmark, H. (2005). *Storstad i rörelse: Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU 2005:29).

Mangold, M. (2016). *Challenges of renovating the Gothenburg multi-family building stock. An analysis of comprehensive building-specific information, including energy performance, ownership and affordability*. Doktorsavhandling, Chalmers tekniska högskola.

Olsson S. (1979). *Förorten. Grannskapsarbete och förändringsmöjligheter*. Rapport 1979:1. Stockholm: Delegationen för social forskning, Socialdepartementet.

Områdesutveckling. (u.å.). Hämtat från <https://urbanutveckling.se/ordlista/mno/omradesutveckling>

Palander, C. (2006). *Områdesbaserad politik för minskad segregation: en studie av den svenska storstadspolitiken*. Uppsala: Uppsala universitet.

Proposition 1997/98:165. Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.

Salonen, T., Grander, M. & Rasmusson, M. (2018). *Segregation och segmentering i Malmö*. Malmö: Malmö universitet.

Tahvilzadeh, N. & Kings, L. (2018). Att göra kaos. Om förortspolitiken som urban styrregim och demokratiskt spel. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 9(9), 103–128. <https://doi.org/10.13068/2000-6217.9.4>.

Tedros, A. (2008). *Utanför storstaden: Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Turunen, P. (2004). *Samhällsarbete i Norden. Diskurser och praktiker i omvandling*. Diss Acta Wexionensia, Nr 47/2004 Institutionen för socialt arbete, Växjö universitet.

Urban, S. (2002). *Grannskap, idé och planering: en genomgång av svenska och internationella studier med anknytning till grannskapsplanering*. Forskningsrapport 2002:4. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Urban, S. (2014). Områdesutveckling mot fattigdom. *PLAN*, 3, 35–39.

Urban, S. (2018). *Integration och grannskap: Hur kan staden hålla samman?*
Lund: Studentlitteratur.

Wahlberg, S., Lundgren K.E., Mattsson, H., Ronnby, A. & Stridsman, K.
(1978). *Samförstånd eller konflikt? Om samhällsarbete inom socialvården.*
Stockholm: Socialstyrelsen & Liber Förlag.

