

Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring

Lokalt utvecklingsarbete i
marginaliserade bostadsområden i
Malmö

Sandra Karlsson

Doktorsavhandling i Planering och beslutsanalys, med
inriktning mot urbana och regionala studier, 2016:14
KTH Kungliga Tekniska högskolan
Institutionen för Samhällsplanering och miljö
100 44 Stockholm, Sverige

Titel: Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring
Lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö

Författare: Sandra Karlsson

KTH Kungliga Tekniska högskolan
Skolan för Arkitektur och samhällsbyggnad
Institutionen för Samhällsplanering och miljö
Avdelningen för Urbana och regionala studier
Doktorsprogrammet för Planering och beslutsanalys, med inriktning mot urbana och regionala studier
<http://www.kth.se/abe/om-skolan/organisation/inst/som/avdelningar/urbana-studier>

© Sandra Karlsson, 2016

TRITA-SOM 2016:14
ISSN 1653-6126
ISBN 978-91-7729-232-6

Akademisk avhandling som med tillstånd av KTH i Stockholm framlägges till offentlig granskning för avläggande av filosofie doktorsexamen fredagen den 27 januari 2017 kl. 09:00 i sal A124, KTH Arkitekturskolan, Osquars Backe 5, Stockholm.

Abstract

In 1995 the Swedish government launched the first area-based initiative *Special initiatives in immigrant-dense neighbourhoods* as a response to the current debate concerning the failings of the integration policy. The area-based policy and projects undertake the mission to reverse the trend in marginalized neighbourhoods in Sweden's major cities from 1995 to 2014. The empirical material is from the projects *Area-programs for a socially sustainable Malmö* (2010-2015) and *Lindängen towards the future* (2012-2014), Malmö municipality. Adopting a social constructionist approach the study's aim is to examine the projects' assumptions concerning *what* – and *who* – should be changed and *how*. Based on the policy's claim to achieve structural change the study also examines if, and if so what, possibilities the projects have to create opportunities for structural change.

The study shows that the area-based projects cannot create opportunities for structural change but rather work to reduce the social consequences of structural deficiencies that are made visible through the reproduction of marginalised neighbourhoods. In the projects the social problem is constructed as consisting of four interrelated factors: long-term unemployment, foreign background, segregation and lack of social responsibility. The strategy is to mobilise public, private and civil sector actors so that they – despite society's exclusion of people of foreign background in situations of long-term unemployment – take their social responsibility and make available resources to individual residents in order to prepare them for becoming active citizens. As they are not able to reduce poverty, promote inclusive political and economic processes or legitimate relationships between those in power and representatives of civil society with demands for changing conditions, their ability to create opportunities for structural change is found to be limited.

Keywords: area-based initiatives, marginalised neighbourhoods, Malmö, structural change, social problems, social constructions of target groups, poverty, segregation, social sustainability, inter-sectorial cooperation, social mobilisation

Sammanfattning

1995 implementeras det första områdesbaserade projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden* som svar på den pågående debatten rörande samhällsutvecklingen och den misslyckade integrationspolitiken. Den områdesbaserade politiken syftar till att vända utvecklingen i marginaliserade bostadsområden i Sveriges storstäder 1995-2014. Här studeras Malmö stads *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* (2010-2015) och *Lindängen mot framtiden* (2012-2014). Genom att anlägga en socialkonstruktionistisk ansats syftar studien till att undersöka föreställningar om *vad* - och *vem* - som *bör* förändras och *hur*. Med bakgrund i politikområdets anspråk om att uppnå strukturell förändring undersöker studien även om, och i så fall vilka, förutsättningar politikområdet och projekt i praktiken har att möjliggöra strukturell förändring.

Studien visar att de områdesbaserade projekten inte har möjlighet att verka strukturellförändrande utan snarast arbetar för att minska de sociala konsekvenserna av strukturella brister som synliggörs genom reproduktionen av marginaliserade bostadsområden. Projekten konstruerar det sociala problemet som bestående av fyra interrelaterade faktorer: långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar. Deras strategi är att mobilisera offentliga, privata och civila sektorsaktörer för att de – trots samhällssystemets exkludering av människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet – ska ta sitt samhällsansvar och tillgängliggöra resurser till enskilda invånare för att förbereda dem för att bli aktiva samhällsmedborgare. Projektens möjlighet att skapa strukturell förändring hindras av att de inte kan minska fattigdom, främja inkluderande politiska och ekonomiska processer, eller bidra till legitima relationer mellan maktavare och aktörer från det civila samhället med krav på förändrade villkor.

Sökord: områdesbaserade insatser, marginaliserade bostadsområden, Malmö, strukturell förändring, sociala problem, policymålgrupper, fattigdom, segregation, social hållbarhet, intersektoriell samverkan, social mobilisering

Författarens tack

Denna studie tog sin början i Malmö år 2012 genom att jag fick möjligheten att undersöka de två områdesbaserade projekten *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* och *Lindängen mot framtiden*. Under tiden för de två processutvärderingarna träffade jag många inspirerande och ambitiösa personer som dedikerar sitt arbetsliv åt att underlätta livet för andra. Jag vill tacka er för möjligheten att ta del av ert arbete och för all den kunskap och erfarenhet som ni har delat med er av. Tack!

Jag vill också tacka mina handledare och forskare på avdelningen för Urbana och regionala studier som varit betydelsefulla i olika perioder av avhandlingsskrivandet. Tack Vania Ceccato, för möjligheten; Kristina Grange, Göran Cars och Hans Westlund, för ert stöd vid viktiga stunder. Tack Maria Håkansson och Irene Molina, för ert stöd och ovärderliga timmars läsning och kommentarer på studiens otaliga utkast.

Ett speciellt tack till er som läst och kommenterat på olika utkast av studien. Tack Nazem Tahvilzadeh, Karolina Isaksson och Karin Bradley för värdefulla kommentarer och konstruktiv kritik. Anders Nilsson, tack för din vänskap och vägledning, både nu och inför tidigare utmaningar.

Mina kollegor på avdelningen för Urbana och regionala studier och i Space Politics och Ecologies plattformen vill jag tacka för alla lärorika och givande samtal. Speciellt vill jag tacka Helene Littke, för allt, inklusive hjälp med layout; Luciane Aguiar Borges, Åsa Callmer, Malin Hansen, Anna Hult, Elahe Karimnia, Zeinab Tageldeen, Elisabetta Troglio och Sherif Zakhour för vänskap, kärnfulla samtal, lärdomar, stöd och skratt.

Min familj och vänner, tack för ert stöd, vänskap och för att ni finns. Ett speciellt tack till mamma och mina systrar. Hector, qué haría yo sin ti!? Tack Pauline för vänskap, samt ovärderlig hjälp med illustrationerna. Christina och Karl-Erik, tack för er vänskap och för att ni alltid finns där för Tova och mig. Tova, min lurviga livskamrat, tack för att du gör livet ljusare.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
Marginaliserade bostadsområden och områdesbaserad politik	1
Syfte och forskningsfrågor	6
Studiens bidrag och tidigare forskning	7
Studiens upplägg och teoretiska perspektiv	10
Avgränsningar	12
Hänvisningar till det empiriska materialet	13
Disposition	14
2. METODOLOGISK ANSATS OCH MATERIAL	17
Studiens vetenskapsteoretiska utgångspunkter	17
En socialkonstruktivistisk forskningsansats	18
Den kvalitativa forskningstraditionen	20
Kvalitativa forskningsstrategier – studiens abduktiva logik	22
Studiens material	23
Datainsamlingsmetoder	24
Datainsamling i Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö	25
Datainsamling i Lindängen mot framtiden	27
3. TEORIER OM SOCIALA PROBLEM, POLICYMÅLGRUPPER OCH STRUKTURELL FÖRÄNDRING	31
Att konstruera sociala problem	31
Att konstruera politikens målgrupper	34
Samhällssystemets egenskaper	37
Förändringens natur	41
Samhällsordning, hegemoni och legitimitet	42
Samhällssystem och strukturer	42
Hegemoni och legitimitet	44
Mothegegoniska modeller	45
Villkor och förutsättningar för strukturell förändring	47
Det lokalt förankrade civila samhällets roll för förändring	52

Offentliga och privata samhällsaktörers roll för förändring	53
Makt – från maktlöshet till egenmakt	56
Maktdomäner	56
Social makt	59
Politisk makt	61
4. SAMHÄLLSUTVECKLING OCH POLITIK – SOCIALA FRÅGOR, BOSTÄDER, ARBETSMARKNAD OCH INTEGRATION	65
Sociala livsvillkor blir politik på tidigt 1900-tal	65
Mellankrigstiden, fattigsverige och uppbyggnaden av folkhemmet	67
Arbetarklassen och den bostadssociala utredningen	68
Rekordårens tillväxt, sociala rörelser och lågkonjunktur	69
Miljonprogrammet och bostadspolitisk individualism	71
1970-talets samhällsarbete blir en politisk fråga	73
Växande kritik mot samhällsarbete	76
Ekonomisk kris, strukturuomvandling och flyktinginvandring	77
Socialtjänstreform år 1982 moderniserar den sociala politikens lagrum	79
Socialtjänstens strategi att medverka i samhällsplaneringen	82
Ekonomisk kris, marknadsorientering och individualisering	84
Ojämlighet, sociala problem och minskat förtroende för den offentliga sektorn	86
Samhällsutveckling och politik efter 1990-talet	88
5. OMRÅDESBASERAD POLITIK OCH INSATSER 1995 TILL 2014	95
1995-1998: Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden	95
En vision om att bryta etnisk segregation med arbetsmarknadsåtgärder	96
Ett projekt i samverkan utifrån lokala förutsättningar	97
Projektets utfall	98
1999-2005: Storstadssatsningen	100
Utvecklingsavtal mellan stat och kommun för särskilda insatser i marginaliserade bostadsområden	101
Storstadssatsningens påverkan på segregation	102
2008-2014: Urban utvecklingspolitik	104
Urban utveckling, etapp 1 (2008-2011)	105
Urban utveckling, etapp 2 (2012-2014)	105

Efter 20 år med den nationella områdesbaserade politiken	109
---	------------

6. TVÅ OMRÅDESBASERADE PROJEKT I MALMÖ **111**

Bakgrund	111
-----------------	------------

Syften, målgrupper och målbeskrivningar	113
--	------------

Problembeskrivning	117
---------------------------	------------

Organisation och styrning	120
----------------------------------	------------

Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö	120
---	-----

Lindängen mot framtiden	123
-------------------------	-----

Strategier för utveckling	124
----------------------------------	------------

Tvärsektoriell samordning för samverkan	125
---	-----

Sociala innovationer och experimentella arbetsätt	126
---	-----

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens huvudaktiviteter	128
---	------------

Samordningsfunktionen	129
-----------------------	-----

Framtidens hus	130
----------------	-----

Allaktivitetshuset	131
--------------------	-----

Lindängen centrumprocessen	133
----------------------------	-----

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens medverkande aktörer	135
--	------------

De områdesbaserade projektens territorium och aktörer i Lindängen	138
--	------------

7. KONSTRUKTION AV SOCIALA PROBLEM OCH MÅLGRUPPER I OMRÅDESPROGRAM LINDÄNGEN OCH LINDÄNGEN MOT FRAMTIDEN **141**

Det sociala problemet	141
------------------------------	------------

Långvarig arbetslöshet	142
------------------------	-----

Utländsk bakgrund	145
-------------------	-----

Boendesegregation	147
-------------------	-----

Bristande samhällsansvar	149
--------------------------	-----

Projektens målgrupper	152
------------------------------	------------

Marginaliserade bostadsområdets invånare - boende som målgrupp	153
--	-----

Offentlig sektor - offentliga myndigheter och verksamheter som målgrupp	158
---	-----

Privat sektor - företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare som målgrupp	160
Civil sektor - föreningsliv som målgrupp	163
8. UPPDRAG FÖRÄNDRING – SOCIAL HÅLLBARHET I MARGINALISERADE BOSTADSOMRÅDEN	165
Uppdraget att skapa social hållbarhet	165
Sociala perspektiv i samhällsutvecklingsprocesser	166
Öka de boendes individuella självkänsla, självförmåga och myndighetstillit	167
Gemensam styrning utifrån individuella behov	170
Offentliga aktörers tolkning av uppdraget – ett geografiskt, samordnande perspektiv	175
Civila aktörers tolkning av uppdraget – egenmakt och samhällskunskap	178
9. STRATEGIER FÖR ATT MÖJLIGGÖRA FÖRÄNDRING	183
Projektens alternativa utvecklingsmodell	183
Genomförandestrategier med syfte att förbereda de boende för att kunna ta tillvara på möjligheter för förändring	186
Agera som en aktör från det civila samhället	186
Agera som en förtrogen allierad	189
Agera som en guide till relevanta samhällsservicetjänster	192
Genomförandestrategier med syfte att övertyga offentliga, privata och civila aktörer om att tillgängliggöra de boende möjligheter för förändring	193
Agera som legitim agendasättare	194
Agera som samordnare med ett geografiskt uppdrag	196
Agera för attityd- och beteendeförändring	198
Agera som språkrör och ambassadör för lokala behov och potentialer	200
10. STRUKTURELLA FÖRÄNDRINGSMÖJLIGHETER	203
Strukturell förändring som ambition – komplex social problematik kräver social rationalitet	203
Från etnisk segregation till komplex social problematik	203
Social hållbarhet som ett alternativt utvecklingsperspektiv	207

De boende i centrum för förändring	209
Att tillfredsställa de boendes behov	210
Att främja sociala relationer	213
Egenmakt som mål och medel för projekten	215
Sociala perspektiv och behovsstyrning - medverkande offentliga sektorsaktörer på lokalområdesnivå	219
Att skapa samsyn mellan medverkande offentliga aktörer på lokalområdesnivå	220
Att skapa helhetssyn för lokala behov och potentialer på lokalområdesnivå	223
Sociala utgångspunkter och koordinerade investeringar - privat och offentlig sektor på central nivå	228
Samsyn och helhetssyn i Lindängen centrumprocessen: Processledaren	228
Samsyn och helhetssyn i Lindängen centrumprocessen: Avsiktsförklaringen	231
De boendes egenmakt som gemensamt mål - offentlig och civil sektor på lokalsamhällesnivå	233
Svag intersektoriell samsyn	234
Svag lokal förankring	239
11. DISKUSSION OCH SLUTSATSER	243
Det sociala problemet	243
Målgrupper för policy och projekt	245
Den områdesbaserade politikens och projektens möjlighet att skapa förutsättningar och villkor som möjliggör strukturell förändring	248
Projektens möjlighet att minska målgruppens fattigdom	249
Projektens möjlighet att tillgängliggöra inkluderande politiska processer	251
Projektens möjlighet att främja agonistiska relationer	255
Diskussion	257
Avslutande reflektion	260
Framtida forskning	263
KÄLLFÖRTECKNING	265
Tryckt litteratur	265

Myndighetsrapporter, studier och offentliga dokument	278
Malmö stad	282
Internetkällor	284
Intervjuer och workshops	284
Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö	284
Lindängen mot framtiden	285

TABELLER

Tabell 1: Det empiriska materialet och insamlingsmetoder	24
Tabell 2: Datainsamling i Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö.....	26
Tabell 3: Teman för datainsamling i Lindängen mot framtiden.....	27
Tabell 4: Datainsamling i Lindängen mot framtiden	28
Tabell 5: Medverkande aktörer i Lindängen mot framtiden som ingår i studien	29
Tabell 6: Sociala konstruktioner och politisk makt för olika målgruppstyper ...	37
Tabell 7: Socialarbetets två grundperspektiv	75
Tabell 8: Sex principer för socialarbetarnas uppdrag enligt 1980-talets socialtjänstlag.....	81
Tabell 9: Deltagande kommuner i Storstadssatsningen.....	102
Tabell 10: Kommuner och stadsdelar/bostadsområden som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet från och med 2012.....	108
Tabell 11: Formella visioner och målformuleringar	116
Tabell 12: Lindängen mot framtiden stödjer regionala utvecklingsinitiativ	116
Tabell 13: Samverkande aktörer enligt sektor och deltagande i huvudaktivitet	135
Tabell 14: Lindängen mot framtidens målgrupper.....	152
Tabell 15: Strategier för projektens alternativa utvecklingsmodell.....	185

FIGURER

Figur 1: Dynamiken mellan motsägelser och paradoxer	49
Figur 2: Analytisk modell för strukturell förändring.....	51
Figur 3: Domäner för social praktik.....	58
Figur 4: Makt(löshets)modell.....	60
Figur 5: Karta över Malmö och de fem utvalda projektområdena	112
Figur 6: Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens huvudaktiviteter	128
Figur 7: Lindängen centrum.....	133

Del 1

1. Inledning

Detta kapitel redogör för forskningsproblemets formulering och bakgrund, syfte och frågeställningar. I kapitlet presenteras även studiens bidrag; tidigare forskning som berört områdesbaserade politik och insatser; studiens upplägg och teoretiska grunder; samt studiens disposition.

Marginaliserade bostadsområden och områdesbaserad politik

Marginaliserade bostadsområden ligger ofta i städernas utkanter och karaktäriseras av genomsnittligt lägre inkomster, högre arbetslöshet, högre ekonomiskt biståndsmottagande, och sämre hälsa (Bråmås 2006). De likställs ofta med förorter byggda under miljonprogrammet. Det är dock inte en rättvisande bild, eftersom det handlar om socioekonomiska och strukturella förutsättningar snarare än fysisk struktur. De marginaliserade bostadsområdena i Sverige är främst byggda under 1950 till 1970-talet, men med olika fysiska och geografiska förutsättningar, medan många bostadsområden från miljonprogrammet inte har motsvarande problem.

Bostadssituationen under första halvan av 1900-talet och fram till mitten av 1970-talet karakteriserades av bostadsbrist, trångboddhet och undermåliga bostäder. När industrialiseringen slog igenom på allvar ökade fattigdomen i städerna, andelen fattiga ökade och de arbetslösa började driva omkring på städernas gator. (Nieminen Kristoffersson 2014) Den dåtida fattigvården utökades med filantropiska organisationer och stiftelser. Det var också under denna tid i slutet av 1800-talet som de stora folkrörelserna började växa fram i Sverige, i form av arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen, folkbildningsrörelsen och den första kvinnorörelsen - som alla var del av den växande opinionen som krävde bättre livsvillkor för samhällets fattiga. (Lindholm 1992) Folkrörelsernas påtryckningar, i kombination med fackliga organisationers och socialdemokraternas opinionsarbete resulterade i en allmän skatteplikt år 1902, vilket kan ses som ett första steg i välfärdssamhällets utveckling i Sverige. Det välfärdssamhälle som började växa fram möjliggjordes i stort av en förändrad syn på människan, arbetaren och den fattige (Nieminen Kristoffersson 2014).

Under mellankrigstiden ramades det politiska välfärdsbygget in av *folkhem*-idealet med mål om att övervinna fattigdomen genom uppbyggnaden av breda välfärdsinsatser, inräknat insatser i arbets- och bostadsmarknaden, samt hälsofrågor (Rauhut 2011). Efter andra världskriget tog politiken nya tag, med fokus på de fattigas boendesituation som ansågs bidra till både sociala och hälsoproblem (se t.ex. Molina 1997 och Karlsson 1993). Från 1940-talet gjordes stora satsningar på bostadspolitik och insatser för att bygga bort bostadsbristen och de sociala problem som den medförde, vilket gjordes med bakgrund i den bostadssociala utredningen som stod klar 1946 (se t.ex. SOU 1945:63). Under perioden 1940 till 1980 tillkom många av dagens förorter i utkanten av

innerstäderna. Den fortsatta urbaniseringen ledde till fortsatt bostadsbrist, och behovet att bygga för att skapa tillgång till kvalitativa och ekonomiskt tillgängliga bostäder ledde på 1960-talet till beslutet att bygga en miljon bostäder på tio år, dvs. miljonprogrammet (Boverket 2007).

1960-talet var också en tid när nya folkrörelser växte i styrka i Sverige och internationellt. Det var exempelvis miljörörelsen, den nya kvinnorörelsen, byalagsrörelsen och studentrörelsen. Speciellt den senare kritiserade den sociala välfärden för att inte lyckas nå de fattiga (Lindholm 1992). Under slutet av 1960-talet växte också det offentliga samhällsarbetet fram i Sverige, inspirerat av utvecklingen i speciellt Holland och England, i syfte att arbeta med samhällsproblemen på lokal nivå. Kritiken inom socialvården grundades i ett missnöje med det individinriktade arbetet som inte försökte förändra sociala samhällsförhållandena. Samhällsarbetet kom att ingå i den sociala utbildningen, med inriktning mot förändringsarbete. (Lindholm 1992)

Under perioden mellan 1960 och 1990 skedde flera parallella samhällsförändringar som i kombination kom att resultera i att många låginkomsttagare, arbetskraftsinvandrare och senare även av flyktingar flyttade in i 1970-talets nybyggda förorter. När den ekonomiska recessionen blev ett faktum i början av 1970-talet hade många av miljonprogrammets bostäder inte hunnit färdigställas, vilket ledde till att tillskottet bostäder fortsatte öka en rad år, samtidigt som flera hyresgäster blev arbetslösa. Bostädernas låga hyror innebar att det var möjligt för familjer med begränsade ekonomiska resurser att bosätta sig i bostadsområdena. Samtidigt med den pågående ekonomiska strukturomvandlingen ökade också flyktinginvandringen till Sverige (se t.ex. Bevelander 2000). Det ledde sammantaget till att många av de nybyggda bostadsområdena kom att bebos av en ökad andel ekonomiskt fattiga samhällsgrupper, och en större andel boende med behov av samhällsstöd än i andra områden. I syfte att hantera utvecklingen kom dessa områden att utgöra mål för insatser inom flera politikområden som socialpolitik, bostadspolitik, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik och invandrar- och invandringspolitik.

År 1988 tillsätts *Storstadsutredningen* vars uppdrag är att föreslå åtgärder för att "förbättra livsmiljön och vidga det politiska livet – däribland valdeltagandet – i storstäderna" (Kommittédirektiv, dir. 1995:35). Utredningen, som resulterade i tretton underlagsrapporter¹, fann att, det man då benämnde som invandrare²,

¹ Bland andra Välfärd och segregation i storstadsregionerna (SOU 1990:20), samt slutbetänkandet *Storstadsliv Rika möjligheter - hårda villkor* (SOU 1990:36). Källa: Dir. 1995:35

² Begreppet invandrare används sällan som ett politiskt begrepp idag. I dess ställe rekommenderas användning av begreppet *utländsk bakgrund*. Den rekommenderade indelningen är att personer med utländsk bakgrund endera är *utrikes födda* eller är *inrikes*

arbetslösa och andra personer som var mer eller mindre exkluderade från arbetsmarknaden var överrepresenterade i storstädernas minst attraktiva bostadsområden, varav många hushåll var beroende av ekonomiska bistånd³ för sitt livsuppehälle. Utredningen fann även att andelen utslagna hushåll ökade snabbare än i genomsnitt; att ensamhushåll och ensamma kvinnor med barn var hög; att det var en stor överrepresentation av personer med dålig hälsa och därmed höga sjukskrivningsantal; samt, att vårdkonsumtionen och dödligheten var högre än i genomsnitt i Sverige (dir. 1995:35).

Storstadsutredningen föreslog olika åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen och för att motverka fortsatt utslagnings från arbetsmarknaden. Speciellt förespråkades strategier som utgick från medborgardeltagande och samarbeten mellan personal från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst. Man hade funnit att samsamarbetsstrategier visat positiva effekter för effektivt individuellt stöd till olika grupper med ”svårigheter på arbetsmarknaden” (dir. 1995:35). Utöver intersektoriell samverkan fastslog utredningen att det för förnyelse inte bara krävdes ökad tillgång till olika resurser utan också en effektivare användning av redan existerande resurser, som ansågs kunna uppnås genom samverkan. Som ett resultat av utredningen startades till exempel Plusprojektet⁴ och regeringen stödde också samverkansprojekt inom vissa storstadsområden med hög andel arbetslösa, mottagare av ekonomiskt bistånd och sjukskrivna (dir. 1995:35). Något senare publicerade även Socialstyrelsen studie *Barns villkor i förändringstider* som visade att barn i storstäder och förorter har större risk att drabbas av ekonomiska försämringar på grund av ”att det i storstadsregionerna finns ett antal barnrika delområden med hög koncentration av personer med utländsk bakgrund, ekonomiskt svaga grupper och människor med psykosociala problem” (dir. 1995:35, paragraf 22).

Som svar på kritiken rörande vad som i debatten började framstå som ”en misslyckad integrationspolitik” tillsatte regeringen en kommitté år 1993 för att utreda invandrarpolitiken, Invandrar- och flyktingkommittén. Kommittén, som leddes av integrationsminister Leif Blomberg, fick i uppdrag att ”utvärdera nuvarande invandrarpolitik och överväga målen för politiken” (SOU 2006:79, s. 12). I studien *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55) beskrevs hur arbetslösheten hos personer med utländsk bakgrund orsakades av ”att en del

födda med två utrikes födda föräldrar. Personer med *svensk bakgrund* inkluderar inrikes födda med endera en inrikes och en utrikes född förälder eller två inrikes födda föräldrar (SCB 2002). I denna studie används begreppet personer med utländsk bakgrund, med reservation för att information om hur termen ”invandrare” har kategoriserats i källorna saknas.

³ Då kallade socialbidrag

⁴ En arbetsgrupp, kallad Plus-gruppen, etablerades för att arbeta med samordning av insatser för utsatta ungdomar genom fördelning av medel från den Allmänna arvsfonden, inom det så kallade Plusprojektet (SOU 1993/94:06)

'invandrare' blir bidragsberoende och 'vänjer sig' med bidrag" (s.13). Den högre arbetslösheten bland personer med utländsk bakgrund ansågs alltså bero främst på dem själva: "Invandrarskap associeras till en bristsituation både när det gäller kompetens, sociala färdigheter, kunskap om samhället och om arbetslivets villkor" (SOU 2006:55, s. 20). Lösningen på problemet var att ställa högre krav på personer med utländsk härkomst och att utöva mer kontroll för att "underlätta deras integration" (SOU 2006:79, s.13). Kommittén föreslog vidare att: "man inte bör göra invandrare till objekt genom att använda uttryck som 'integrera invandrare' eller 'integrationen av invandrare'" (SOU 1996:55, s. 73), och att "en ny politik måste sträva efter att bryta upp gränsen mellan 'vi' och 'dom' och mellan 'svenskar' och 'invandrare'" (SOU 2006:79, s.13).

År 1995 tillsatte regeringen även en utredning för översyn av bostadspolitiken med anledning av den ökande segregationen, med varningen att "en segregationsprocess som tillåts gå tillräckligt långt lätt blir självgående" (dir. 1995:35, paragraf 26). En kommitté tillsattes också inom skolan med uppdrag att undersöka det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, bland annat utifrån uppmaningen att "överväga på vilket sätt skolan kan ta till vara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda det som en resurs i sitt arbete" (dir. 1995:35, paragraf 28). Parallellt, men utan direkt koppling till utredningarna, bedrevs även lokala utvecklingsarbeten för samordnad boendeservice i bostadsområden och arbetarrörelsen förde fram förslag till nya boende- och förvaltningsformer med syfte att öka de boendes möjligheter att ta tillvara på lokala resurser. (dir. 1995:35)

På flera håll i samhället började man nu alltså att uppmärksamma den ökande problematiken i marginaliserade bostadsområden som började begreppsliggöras som både socioekonomisk och relaterad till de boendes utländska bakgrund. År 1994 varnar Socialstyrelsen för att boendesegregationen, på grund av lågkonjunkturons arbetsmarknadsutveckling, förväntades fortsätta öka, och således även den sociala problematiken i dessa områden:

"... en ökad boendesegregation är en tänkbar följd av de senaste årens samhällsförändringar, såväl förändringar som rör själva bostadsmarknaden som den ökande arbetslösheten, en tilltagande ekonomisk knapphet bland hushållen och den ökande flyktinginvandringen. Man framhåller vidare att det finns anledning att anta att skillnaderna mellan attraktiva och icke attraktiva bostadsområden i storstadsregionerna kommer att öka ytterligare i framtiden. De klassiska boendesociala problemen - trångboddhet och omoderna bostäder - har lämnat plats för andra som i stället handlar om människors miljö i bostadens omedelbara närhet." (dir. 1995:35, paragraf 18)

För att lösa problematiken har samverkan påkallats inom och mellan olika sektorer. Socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen har utpekats för att ha speciellt viktiga roller att spela utifrån antaganden om att deras brist på samverkan ofta resulterat i ineffektivitet och till och med att de motverkat varandra (dir. 1995:35). Speciellt Socialtjänstens uppdrag sågs som att stärka den enskilda individens möjligheter att leva ett självständigt liv, varmed samverkan med skola och barnomsorg ansågs centralt. Barn och ungdomar ansågs i behov av vuxna förebilder vilket föranledde påbud om samverkan mellan skola, barnomsorg, fritid och kultur. För att minska ohälsan och minska socialförsäkringsutgifterna förespråkades samverkan även mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst där friare användning av resurser för sjukförsäkring och sjukvård förmodades skapa incitament inom de olika systemen för att utnyttja de gemensamma resurserna ”på bästa sätt så att medborgarna får bättre vård och service samtidigt som samhällets totala kostnader minskar” (dir. 1995:35, paragraf 32). Trots att samhällets olika aktörer, både inom offentlig och civil sektor, under det tidiga 1990-talet gör betydande insatser för att skapa bra arbetsmarknadsstöd och uppväxtförhållanden beskrivs dock problematiken öka:

”Trots detta tenderar många av områdena att utarmas genom hög arbetslöshet, stor flyttningsbenägenhet, ökad ungdomskriminalitet, drogmissbruk och andra sociala problem. Motsättningar mellan människorna i dessa områden tar ofta formen av konflikter med etniska förtecken, vilket bidrar till att öka spänningarna mellan olika befolkningsgrupper. Neds kärningar inom offentliga ekonomiska stödssystem och offentlig service drabbar samtidigt särskilt hårt familjer, barn och ungdomar i sådana områden. Bidrags- och skattesystemen kan vidare ha marginaeffekter som skapar bidragsberoenden och gör det svårare att uppnå målet att så många som möjligt skall försörja sig på eget arbete.” (dir. 1995:35, paragraf 35)

1994 års regeringsförklaring uppmanade att: ”hela samhället måste mobiliseras för att öka integrationen och motverka segregationen i samhället. Alla områden av betydelse är berörda. Det gäller såväl arbets- och bostadsmarknaden, skolorna och kulturlivet som kommunerna och organisationerna.” (Dir. 1995:35, paragraf 17) Samma år tillsatte regeringen därefter utredningen *Levnadsvillkor i storstadsområden*, för att göra översynen av invandrapolitiken med det specifika uppdraget att ”överväga särskilda åtgärder i invandrartäta bostadsområden” (dir. 1995:35, paragraf 25). År 1995 omvandlades den till en kommitté som, med representanter från de tre storstadsområdena, får i uppgift att skapa bättre förutsättningar i marginaliserade bostadsområden genom att ta tillvara på ”de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdom med svåra uppväxtförhållanden” (dir. 1995:35, paragraf 2).

Det är med bakgrund av denna samhällsutveckling och 1990-talets politiska debatt som det första områdesbaserade projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden* implementeras 1995-1998 (se t.ex. Integrationsverket 2000:10; 2002:09) med syfte att bryta problemet som då identifierades som etnisk och socioekonomisk boendesegregation. Det vill säga boendemönster som särskiljer personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund och där bostadsområden där majoriteten av de boende har utländsk bakgrund är fattigare. Ett projekt som - det senare skulle visa sig - innebar startskottet för en två decennier lång politisk agenda med syfte att vända utvecklingen i marginaliserade bostadsområden i Sveriges storstäder med områdesbaserade insatser. Den nationella områdesbaserade politiken och dess projekt har också varit en inspiration för många regionala och lokala projekt som implementerats genom åren, bland dessa de kommunalt ägda områdesbaserade projekten *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* (2010-2015) och *Lindängen mot framtiden* (2012-2014) i Malmö stad som är föremål för den här studien.

Den områdesbaserade politiken och dess projekt har enligt utvärderingar (se till exempel Integrationsverket 2000:10; Integrationsverket 2002:05; Stigendal 2006; Boverket 2010) misslyckats med sitt uppdrag att bryta den växande etniska och socioekonomiska boendesegregation, vilket var den områdesbaserade politikens långsiktiga mål. Utvärderingarna bedömer att projekten har haft positiva effekter på individuell nivå men att de nationella satsningarna och lokala projekten inte har möjlighet att inom sina ramar förändra de samhällsstrukturer som reproducerar etniska och socioekonomiska segregationsprocesser. Trots detta resultat har den områdesbaserade politiken och områdesbaserade projekt även kommit att bli ett regional- och lokalpolitiskt verktyg med, det mer eller mindre uttalade, syftet att bryta trenden av etnisk och socioekonomisk boendesegregation i landets storstadsområden.

Strukturell förändring förstås i den här studien som möjligheten att skapa förutsättningar för att det svenska samhällets politiska och ekonomiska processer blir tillgängliga för alla landets medborgare. Detta kan härledas utifrån den områdesbaserade politikens egen målsättning om att skapa förutsättningar för alla människor, oberoende av deras bakgrund, livssituation och bostadsort, att politiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt ta del av det svenska samhället.

Syfte och forskningsfrågor

Det övergripande syftet med den här studien är att utforska hur den områdesbaserade politiken och dess projekt tar sig an uppdraget att vända utvecklingen i marginaliserade bostadsområden 1995-2014. Utifrån analyser av den nationella områdesbaserade politikens utveckling och studier av två områdesbaserade projekt i Malmö, *Områdesprogram för ett socialt hållbart*

Malmö (2010-2015) och *Lindängen mot framtiden* (2012-2014), undersöker studien praktikens föreställningar om *vad* - och *vem* - som *bör* förändras och *hur*. Med bakgrund av politikområdets anspråk om att uppnå strukturell förändring undersöker studien även om, och i så fall vilka, förutsättningar politikområdet och projekt i praktiken har att möjliggöra strukturell förändring. Utifrån detta övergripande syfte ställs två frågor till det empiriska materialet från de två projekten i Malmö, nämligen:

I) Vilka föreställningar och antaganden om uppdraget har projektansvariga och medverkande aktörer i de områdesbaserade projekten, och vilka sociala konstruktioner ligger till grund för de områdesbaserade projektens design och genomförande?

II) I vilken mån kan den områdesbaserade politiken och projekten skapa förutsättningar och villkor som möjliggör strukturell förändring?

Den första frågan undersöks med stöd av Ingram och Schneider (Ingram och Schneider 1993 och 2005; Schneider och Ingram 1993), som understryker att föreställningar och antaganden om policymålgrupper och ett aktuellt politiskt problem inte bara påverkar politiska målsättningar utan också utformningen av politiska åtgärder, inklusive val av mål, delmål, verktyg och genomförandestrategier. Studien tar också utgångspunkt i Spector och Kitsuse (2001) som diskuterar hur sociala problem konstrueras.

Den andra frågan studeras genom att undersöka om det finns ett glapp mellan det som sägs ska göras och det som faktiskt görs eller över huvud taget är, med de befintliga resurserna och de valda genomförandestrategierna, möjligt att göra. För att kunna fastställa att ett sådan glapp finns, undersöks vilken strukturell förändringskraft de båda områdesbaserade projekten har. Som ett första steg i denna analys tar studien stöd i en analytisk begreppsram som undersöker villkor och möjligheter för strukturell förändring. Det teoretiska ramverket lutar sig mot tre teoribildningar som på olika abstraktionsnivåer undersöker strukturell förändring. Dessa är Mouffes (2008; 2013) begrepp *agonism*; Abrahamssons (2003) teoretiska ansats om *strukturell förändring*; och Friedmanns (1992) begrepp *empowerment* som en alternativ utvecklingsmodell. Den roll de fyller är att tillsammans bidra till att förstå den komplexitet och de motsägelser som är inbyggda i relationen mellan den områdesbaserade politikens syftesformulering och dess praktiska genomförande.

Studiens bidrag och tidigare forskning

En översikt över tidigare forskning visar att de studier som gjorts om områdesbaserad politik och projekt i Sverige och internationellt (se nedan), i stor utsträckning är anglo-saxiska studier. När det gäller studier av lokala

projekt som implementerar områdesbaserad policy identifieras ett fokus dels på boendesegregation och bostadsområdena i sig och dels på de boende och deras förutsättningar. En stor del av den litteratur som behandlar områdesbaserad politik och projekt är utvärderingar som gjorts av implementering av policy och särskilda insatser. Utifrån detta resultat kan föreliggande studie bidra genom att den fokuserar på de aktörer i offentlig, privat och civil sektor som ansvarar för eller medverkar i implementeringen, och hur de tolkar och omsätter politiken praktiskt, istället för att fokusera på projektens måluppfyllelse. Särskilt visar studien på hur olika aktörer i offentlig sektor samverkar utifrån sina specifika sektorsuppdrag, samt relationen mellan offentlig-privat-civil sektor i ansatser för att åstadkomma lokalområdesutveckling. Teoretiskt bidrar studien med att pröva en teoriram främst hämtad från utvecklingsstudier, i studiet av fattiga bostadsområden i ett västerländskt sammanhang, för att förstå strukturell förändring. Vidare bidrar studien till en konkret studie av enskilda områdesbaserade projekt i Sverige och deras praktiska genomförande, vilket idag i stor utsträckning saknas.

Vid en litteratursökning på termerna *area-based intervention*, *area-based regeneration* och *area-based policies* fanns ett antal relevanta artiklar som behandlar ämnet på engelska, varav de flesta är skrivna i England och många berör den områdesbaserade insatsen *New Deal for Communities* (se t.ex. Lawless 2004 och 2012; Lawless m.fl. 2007; Gutiérrez Romero 2009). Sökningen resulterar även i internationella studier av områdesbaserad politik och insatser i till exempel Kanada (t.ex. Bradford 2005) och Nederländerna (t.ex. van Gent m.fl. 2009a, 2009b). För svensk forskning resulterar sökningarna i en studie av Andersson och Bråmås (2004).

Sökning på den svenska termen *områdesbaserade insatser* resulterar endast i ett fåtal titlar (t.ex. Lahti Edmark 2002; Graninger och Knuthammar 2008). En sökning på termen *urban utveckling* får inga relevanta träffar; *lokalområdesutveckling* leder till en citering från Susanne Urbans artikel *Områdesutveckling mot fattigdom* (2014) publicerad i tidskriften PLAN. Sökningen på *områdesutveckling* får endast citeringar till texter skrivna av bland andra Susanne Urban (2014), Karin Fröding, Ingemar Elander och Charli Eriksson (2010), samt referenser till studier inom forskningsfältet samhällsarbete inom socialt arbete. Sökningen på termen *storstadsutveckling* får i första hand referenser till utvärderingen av *Storstadsutvecklingen* i Göteborg. Termen *grannskapsutveckling* får en träff, en studie av tre danska exempel (Falkheden 1999). En slutsats som kan dras av detta är att studier av den områdesbaserade politiken och dess projekt i Sverige är begränsade. Internationellt förefaller politikområdet ha rönt större intresse, inte minst i England, där *New Deal* kan sägas utgöra startpunkten för den områdesbaserade politiken, och där det finns många studier rörande områdesbaserad policy och genomförande.

Forskning som berör områdesbaserad politik och insatser har undersökt olika perspektiv. Den i Sverige allra vanligaste studien i ämnet är utvärderingar och forskningsstudier som undersöker frågor som berör den områdesbaserade politikens och insatsernas måluppfyllelse (se t.ex. Integrationsverket 2000:10; Nutek 2001; Integrationsverket 2002:05; Lahti Edmark 2002 och 2003; Palander 2006; Stigendal 2006; Hort 2008; Hosseini-Kaladjahi 2008; Boverket 2010; Andersson m.fl. 2010; Sweco 2010; Statskontoret 2010:20; Tillväxtverket 2012). Även internationellt förefaller utvärderande studier av områdesbaserad politik och insatser vara vanligast (t.ex. Rhodes m.fl. 2005; Lawless 2006, 2007, 2010). Denna typ av studier, både svenska och internationella, undersöker bland annat politikens och insatsernas effekter på sysselsättning (Gutiérrez Romero 2009;), segregation (Törnqvist 2008), sociala problem (Musterd och Ostendorf 2008), hälsa (Parry m.fl. 2004; O'dwyer m.fl. 2007; Droomers m.fl. 2014), utbildning (Rees m.fl. 2007; Bunar 2011) och deras möjligheter att bekämpa fattigdom (Duggan 1999; Chatterton och Bradley 2000; Tunstall och Lupton 2003; Lupton och Turok 2004; van Gent m.fl. 2009a, 2009b).

Studier av områdesbaserad politik och insatser fokuserar bland annat även på aspekter som medborgardeltaktighet (Atkinson och Lejeune 2001; Balducci 2001; Bäck och Johansson 2001; Alcock 2004; Burton m.fl. 2006; Agger och Norvig Larsen 2009), multikulturalism (Allen och Cars 2001; Bastrup-Larsen 2001), invånares flyttmönster (Andersson och Bråmås 2004), grannskapseffekter (Andersson och Musterd 2005; Andersson 2008; Urban 2008), och grannskapsstyrning (Cameron 2001; Elander och Strömberg 2001; Grimshaw 2001; Andersen och van Kempen 2003; Dekker och van Kempen 2004; Durose och Lowndes 2010; Bailey 2012).

Marginaliserade bostadsområden i sig själva har rönt ett stort intresse i forskarvärlden nationellt. Ett övervägande antal studier undersöker boendesegregation (se t.ex. Molina 1997; Lilja 2000; Bråmås 2006 och 2008; Tedros 2008; Magnusson Turner 2008; Lilja och Pemer 2010; Salonen 2011), och i anslutning till detta även teman relaterade till stigmatiseringsprocesser (Ristilammi 1994) och media (Ericsson m.fl. 2000), det civila samhället (Törnqvist 2001; Ds. 2004:49; Kings 2011), skola och utbildning (Bunar 2001; Sernhede 2011), våld (Listerborn m.fl. 2011), social risk och konflikter (Hallin m.fl. 2010; Abrahamsson 2012; Ek m.fl. 2014), och kriminalitet (Lalander 2009). En del äldre studier av förortens samhällsliv och sociala problematik (se exempelvis Flemström och Ronnby 1972; Daun 1974; Insulander 1975; Nyström 1991; Cullberg 1991) studerar den dåtida situationen som uppkom som följd av den snabba urbaniseringen och utbyggnaden av nya bostadsområden som skett under de föregående årtiondena, och som i sig sågs lägga grunder för nya sociala mönster och sociala problem.

Studiens upplägg och teoretiska perspektiv

Studien har i sin helhet formats enligt ett abduktivt förfarande. Det empiriska materialet samlades in i syfte att verka som underlag för två separata processutvärderingar av de områdesbaserade projekten *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* (Malmö stad) och *Lindängen mot framtiden* (Stadsområdesförvaltning Söder). Det empiriska materialet består främst av kvalitativ data som samlats in inom ramen för processutvärderingarna. Insamlingen av det empiriska materialet genomfördes enligt en induktiv logik, med syfte att skapa en djupare förståelse för projektens genomförandestrategier och deras utveckling över tid. Studierna utformades i samarbete med projektens ansvariga utifrån målsättningen att de skulle verka stödande för projektens genomförande och utvecklingsprocesser. Analyserna som underbyggde utvärderingsrapporterna visade att projekten genomfördes utifrån specifika, om än i flera fall outtalade, föreställningar och antaganden om vilka målgrupper projekten riktar sig mot; om den samhällsservice som de ska tillgängliggöra för olika målgrupper; om de organisatoriska förutsättningar som ansågs krävas för att kunna tillgängliggöra den önskade samhällsservicen; och slutligen, hur målgrupper ska kunna ta tillvara på de möjligheter som erbjuds (Karlsson och Cars 2013a, 2013b, 2014, 2015).

Med bas i dessa initiala empiriska resultat utvecklades studiens teoretiska ramverk. Sociologerna Malcolm Spector och John I. Kitsuses (2001) socialkonstruktivistiska ansats utgår från att sociala problem är skapade i interaktionen mellan människor. Förenklat att det är först när vi börjar prata om och agera utifrån att vi upplever att något är ett socialt problem som det uppfattas som ett problem. Hur vi väljer att hantera ett socialt problem beror alltså på hur vi uppfattar det. Även policymålgrupper begreppsloggörs i den här studien som sociala konstruktioner. De specifika målgrupper som de områdesbaserade projekten riktar sig mot tillskrivs särskilda kännetecken och karaktäristika som relaterar till den sociala problematiken och hur den anses kunna lösas. För att nå en djupare förståelse för projekten föreställningar och antaganden rörande deras målgrupper tar studien stöd i förvaltningsforskarna Anne L. Schneiders och Helen M. Ingrams teoribildning om sociala konstruktioner av policymålgrupper (Ingram och Schneider 1993 och 2005; Schneider och Ingram 1993).

Sociala problem och policymålgrupper har gemensamt att de är uttryck för förändringsanspråk, det vill säga att sociala problem är baserade på normativa värdeomdömen som tar utgångspunkt i påståenden om att de inte borde existera (Spector och Kitsuse 2001). På samma sätt karaktäriseras policymålgrupper utifrån antaganden om hur policy ska utformas för att kunna styra dem mot ett visst önskat beteende, som i vissa fall innebär krav om att motverka oönskade beteenden (t.ex. Ingram och Schneider 1993). De områdesbaserade projekten

förstås i studien som den offentliga sektorns förändringsverktyg vars uppdrag är att utifrån ett identifierat socialt problem och målgrupper förändra samhällsutvecklingen i marginaliserade bostadsområden.

Den områdesbaserade politiken och specifikt de två projekten i Malmö har uttalade ambitioner att deras verksamhet – deras förändringsanspråk rörande det sociala problemet och policymålgrupperna - ska möjliggöra strukturell förändring, vilket kan härledas utifrån projektens egen målsättning om att skapa social hållbarhet och att "alla Malmöbor ska inkluderas och integreras i samhället och få del av välfärden" (Reepalu, 2010:2). De områdesbaserade projekten begreppsliggörs alltså enligt en retorik som utgår från att de har möjlighet att motverka de samhälleliga segregations- och exkluderingsprocesser som ligger bakom utvecklingen av marginaliserade bostadsområden.

Med bas i dessa erfarenheter (forskningsfråga I) ställdes nya frågor till det empiriska materialet, vilket ledde fram till en fördjupning av de initiala resultaten som utvärderingen och analysen av konstruktioner av det sociala problemet och policymålgrupper lett fram till. Utifrån de resultaten kunde forskningsfråga II ställas. Det teoretiska ramverket utvecklades med tre huvudsakliga strukturkritiska teoriansatser som på olika skalnivå hjälper oss analysera och förstå de förutsättningar och villkor som krävs för att strukturell förändring ska kunna genomföras. Freds- och utvecklingsforskaren Hans Abrahamsson antar ett internationellt makroperspektiv, med bäring på lokal förändring i en globaliserad värld. Abrahamsson (2003) presenterar en modell för att förstå under vilka omständigheter strukturell förändring är möjlig. Planeringsforskaren John Friedmann antar mer lokala ansatser, baserade på studier av lokalsamhällets utveckling i Latinamerika. Abrahamsson diskuterar *civilsamhällets sociala rörelser* som den främsta drivkraften för förändring och att *politiska och ekonomiska eliter* har makt och möjligheter att kanalisera det missnöje som civilsamhället artikulerar. Friedmann (1992) identifierar fyra samhällsdomäner som kategoriserar aktörer utifrån *stats-, politisk, ekonomisk, och social makt* i syfte att skapa en djupare förståelse för hur fattiga samhällsgrupper har möjlighet att driva politiska förändringsanspråk.

Det tredje teoretiska bidraget i denna del är den politiska filosofen Chantal Mouffe (2008 [2005]). Mouffe analyserar det liberala västerländska samhällets främjande av individualism, dess rationella disposition och de risker för antagonistiska relationer som ett sådant förhållningssätt för med sig. Utifrån ett makroperspektiv undersöker Mouffe hur antagonistiska relationer förstärks och således hotar det demokratiska samhällets strukturer. Genom liberalismen skapas enligt Mouffe, fiender istället för politiskt erkända *motståndare* inom ramen för den representativa demokratin.

De fem teoretiska ansatserna som ingår i det teoretiska ramverket bidrar således med olika aspekter på förändring, som tillsammans bidrar till en breddning och fördjupning av studiens resultat.

Avgränsningar

Studien omfattar den områdesbaserade politiken 1995-2014 med speciellt fokus på två exempel av implementering av områdesbaserade projekt. Dessa genomfördes under perioden 2010-2015, men materialet samlades enbart in för år 2012-2014. Politikområdet har förändrats som följd av maktskiftet efter valet 2014, men dessa förändringar ingår inte i studien.

Studien är främst baserad på analyser av empiriskt material som samlats in i bostadsområdet Lindängen i Malmö, inom ramen för *Områdesprogram Lindängen* och *Lindängen mot framtiden*. Det empiriska materialet från Lindängen har en framträdande roll i analyserna eftersom det är både större och mera uttömmande gällande studiens forskningssyfte än materialet från *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö*. Det material som ingått som underlag för *Områdesprogrammen* omfattar inte Holma-Kroksbäck; projektprogrammets processutvärdering genomfördes av Malmö högskola, se t.ex. Stadsområdesförvaltning Väster (2015).

Studien har inte omfattat att studera de boendes uppfattning om och upplevelse av projektens genomförande och inte heller deras roll. Det har inte heller ingått att analysera projektens utfall och effekter. Istället är det de aktörer som ansvarar för och är delaktiga i genomförandet i offentlig, privat och civil sektor som studerats. När det gäller såväl privata och civila samhällets aktörer har endast ett fåtal företag och organisationer varit delaktiga i projekten, vilket har lett till att de offentliga aktörerna från olika sektorer har större tyngd i analysen, medan de andras frånvaro ges betydelse i analysen (Se vidare nedan).

När begreppet *lokalt förankrat civilsamhälle* används i studien avses lokalt förankrade sociala organisationer, nätverk och rörelser som drivs av individer och grupper som bor i det lokala bostadsområde eller direkt är berörda och medlemmar i den sociala organisationen/nätverket/rörelsen. Begreppet *civila sektorn* och *civila sektorns aktörer* berör i den här studien främst organisationer och föreningar som inte nödvändigtvis har lokal social förankring, det vill säga organisationer som tillhör civilsamhällets domän, men som inte drivs utifrån lokala identitetsgruppers intressen, som i studien specifikt avser frivilligorganisationerna Rädda barnen, Röda korset och studieförbundet Folkuniversitetet. Begreppet *civila samhället* är ett generellt begrepp som inkluderar alla individer, hushåll, och organisationer som rör sig inom civilsamhällets domän.

Hänvisningar till det empiriska materialet

Malmö stad genomgick en omorganisation år 2013 vilket innebär att staden istället för tio stadsdelar och stadsdelsförvaltningar delades in i fem stadsområden med stadsområdesförvaltningar. En del av det empiriska materialet har samlats in innan och en del efter omorganisationen. För tydlighetens skull hänvisar studien enhälligt till stadsområdesförvaltningarna, förutom i referenser som berör stadsdelscheferna eftersom dessa tjänster efter omorganisationen upptogs av andra personer än de som intervjuades. I övrigt är det samma personer som fortsatt med sina uppdrag inom ramen för de områdesbaserade projekten.

I studien används termen *projektansvariga* för att referera till de intervjupersoner som blivit tilldelade uppdraget att genomföra projekten. De projektansvariga inkluderar generellt de fyra områdesprogramskoordinatorerna⁵ och centrala projektkoordinatorer. I Lindängen inkluderas även statsdelschefen (f.d. Fosie), stadsområdets utvecklingschef, och de två projektsekreterare som anställts inom *Lindängen mot framtiden*. Eftersom studien inte anlägger någon jämförande eller på annat sätt särskiljande perspektiv i analysen anses det inte krävas någon uppdelning emellan dessa. Där citat eller andra observationer härrör från områdeskoordinatorer från de andra bostadsområdena indikeras detta genom referens till olika stadsområdena. Sådana referenser förekommer främst i analyser rörande konstruktioner av det sociala problemet och målgrupper, vars resultat baseras på material från de fyra *Områdesprogrammen*.

Termen *medverkande aktörer* används på ett liknande sätt för att referera till intervjupersoner som tillhör de andra aktörsgrupperna i enlighet med projektens målgrupper, inklusive representanter från offentliga verksamheter. Intervjuer med medverkande aktörer har endast genomförts i Lindängen. De offentliga verksamheterna som ingår i studien kan delas upp i två aktörsgrupper. Den ena gruppen består av offentliga tjänstemän som arbetar på Arbetsförmedlingen Bryggan, Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd och kommunens arbetsmarknadsprogram Jobb Malmö. Deras uppdrag är att utföra samhällsservice gentemot medborgare och de deltar i projekten genom att dela kontor tillsammans på Framtidens hus i Lindängen. Hänvisningar till dessa aktörer görs genom att referera till samverkan på "lokalområdesnivå". I den andra gruppen ingår Fastighetskontoret, Gatukontoret och Stadsbyggnadskontoret som deltar inom Lindängen centrumprocessen och som varken delar kontor med varandra eller har någon direktkontakt med medborgare. Dessa aktörer benämns ibland som centrala offentliga aktörer.

Från den privata sektorn har endast en aktör intervjuats, varmed analyser som berör den privata sektorns aktörer främst utgörs av utsagor av projektens

⁵ Områdesprogram Holma-Kroksbäck är som redan nämnts exkluderat denna studie.

ansvariga och andra offentliga och civila sektorsaktörer. Studiens fokus i Lindängen har varit att undersöka projektens huvudaktiviteter Framtidens hus, Allaktivitetshuset och Lindängen centrumprocessen. Många av de privata aktörer som deltagit har gjort det inom ramen för Samordningsfunktionen, varmed de inte har varit prioriterade i studien. I Lindängen centrumprocessen deltar endast en mark- och fastighetsägare⁶ som inte kunde nås under tiden för datainsamling. Den privata aktören som har intervjuats är en fastighetsutvecklare som deltar i Lindängen centrumprocessen, men inte har intressen i själva centrumet utan deltar utifrån intresset av att bygga fastigheter på mark som angränsar till centrumet.

Aktörerna från den civila sektorn som medverkat i projektens genomförande och som intervjuats i studien är Röda korset, Rädda barnen och Folkuniversitetet, organisationer som i dagsläget inte har lokalföreningar i Lindängen. Projekten hade initialt intresse av att koppla upp sig mot lokala föreningar för att erbjuda fritidsaktiviteter till de boende, men då inga hittades sökte man istället upp externa aktörer som kunde tänkas vara intresserade av att förlägga verksamhet lokalt. Alla intervjuer med aktörer från den civila sektorn representerar externa organisationer. Intervjupersonerna från den civila sektorn är anställda tjänstemän vid studieförbundet Folkuniversitetet, samt frivilligorganisationerna Rädda barnen och Röda korset. På grund av forskningsfrågans inriktning ingår inga intervjuer med det lokalt förankrade civilsamhället – enskilda individer och lokalt förankrade sociala organisationer, nätverk och nätverk – i studien.

De citat som inkluderas i studien har i syfte att illustrera och styrka de argument som framförs. Eftersom citaten inte analyseras för sina språkliga kvaliteter återges citaten i läsbara formuleringar som framhäver intervjupersonens tankar och åsikter utan att inkludera talspråkets ”karaktäristiska repetitioner, utvecklingar, ’mms’, pauser och liknande, [som] är svåra att förstå när de presenteras i skriftlig form” (Kvale 2007:132).

Disposition

Studien är indelad i fyra huvudsakliga block:

Del 1 Bakgrund, metod och teori (kapitel 1-3)

Kapitel 1-3 redogör för forskningsproblemets formulering och bakgrund, syfte och frågeställningar (kapitel 1), de metodologiska utgångspunkterna och insamlat material (kapitel 2), samt det teoretiska ramverket (Kapitel 3). Tillsammans utgör dessa kapitel studiens utgångspunkter och analysverktyg, det vill säga det metodologiska och teoretiska sammanhanget för studien.

⁶ Marken och fastigheterna i Lindängen centrum ägs av en privat aktör, Bordsvisan 1 AB.

Del 2 Politikområdets bakgrund (kapitel 4-5)

Kapitel 4-5 består av en beskrivning och analys av politikområdet, där kapitel 4 fokuserar på den historiska framväxten av politikområden som behandlar motsvarande frågor som står i centrum för den områdesbaserade politiken, och i kapitel 5 en analys av den områdesbaserade politiken 1995-2014. Kapitlen kopplar samman samhällsutvecklingen med framväxten av politikområden. Tillsammans utgör de bakgrund och sammanhang för studien av de två projekten i Malmö från ett politiskt perspektiv på problem och möjliga lösningar, men utgör också i sig själva ett resultat av studien, som är nödvändigt för att besvara syfte och forskningsfrågor.

Del 3 Studie av två områdesbaserade projekt i Malmö (kapitel 6-9)

Kapitel 6-9 omfattar studiet av de två områdesbaserade projekten *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* och *Lindängen mot framtiden*. I kapitel 6 presenteras de två projekten, dess syften, organisering och innehåll. Kapitlet utgör alltså bakgrunden till projekten som sådana. I kapitel 7 - 9 varvas presentation av studiens empiriska material med fortlöpande analys. I kapitel 7 presenteras analysen av den sociala konstruktionen av det sociala problemet och målgrupperna inom ramen för projekten. Kapitel 8 innehåller en analys hur projektens ansvariga och medverkande offentliga, privata och civila sektorns aktörer ser på sina uppdrag och roller att genom sin medverkan i projekten bidra till samhällsutvecklingen i Lindängen. Detta följs av kapitel 9 där de projektansvarigas genomförandestrategier analyseras, som dels rör insatser mot de boende och dels mot offentlig, privat och civil sektor för att uppnå önskad förändring.

Del 4 Möjligheter till strukturell förändring (kapitel 10-11)

Kapitel 10-11 presenterar studiens resultat. I kapitel 10 presenteras analysen av projekten med utgångspunkt i förutsättningar och villkor för strukturell förändring. I det avslutande kapitel 11 sker en summerande diskussion av resultatet i studien och avslutas med studiens bärande slutsatser som svar på syfte och frågeställningar. Här ges också förslag på vidare studier inom området, baserat på de dragna slutsatserna.

2. Metodologisk ansats och material

I detta kapitel redogörs för studiens metodologiska utgångspunkter och insamlat material. Kapitlet presenterar studiens vetenskapliga utgångspunkter, forskningslogik, metoder och det insamlade materialet.

Studiens vetenskapsteoretiska utgångspunkter

Studiens metodologiska förfarande inbegriper en kontinuerlig process som avgränsar och leder forskning från idé till presentation av resultat; metodologi kan beskrivas som "planmässigt eller vetenskapligt förfarande" och "planmässiga tillvägagångssätt, vid olika mänskliga förehavanden" (NE 2016). Kärnan i varje vetenskaplig ansats är grundad i filosofiska antaganden om verklighetens och kunskapens beskaffenhet, så kallade ontologiska och epistemologiska antaganden. Inom vetenskapsfilosofin talar man om tre olika nivåer av grundläggande uppfattningar som påverkar hur vi uppfattar tillvaron (ontologi), vad som är möjligt att veta (epistemologi) och hur kunskap skapas (metodologi).

Den övergripande och avgörande nivån är den *ontologiska*, eller metafysiska. Ontologi betyder "läran om varandet" (Åsberg 2000). På den här nivån görs antaganden om vad som är möjligt att veta; *Vad är verkligt?* och *Hur ska man kunna veta något?* (Berger och Luckmann (1998). Guba (1990:18) ställer frågan: *What is the nature of the "knowable"? Or, what is the nature of "reality"?* Vi har olika föreställningar om tillvarons grundkaraktär som påverkar vad vi anser är verkligt, vad som obetingat existerar, vilken kunskap vi tror kan skapas och vilken kunskap som är meningsfull (Åsberg 2000). Det är denna nivå som formar vår världsbild, alternativt världsåskådning och livsåskådning.

Den andra nivån är *epistemologi*; läran om kunskap, eller kunskapsteori. Den grundläggande epistemologiska frågan menar Guba (1990:18) är: *What is the nature of the relationship between the knower (the inquirer) and the known (of knowable)?* Epistemologin, förtydligar Åsberg (2000) behandlar frågor om kunskapens natur, möjlighet, ursprung och giltighet. Vad kan vi veta? Är kunskap, och i så fall vilken kunskap, möjlig? Ontologiska och epistemologiska distinktioner och ställningstaganden är överordnade frågan om metodologi. Åsberg (2000:57) klargör: "Det är samma sak som att säga att min världsbild/verklighetsuppfattning och bestämning av vad för slags kunskap jag söker om denna värld/verklighet är av avgörande, icke-komplementär art". Den viktigaste kunskapsteoretiska frågan är därmed: Vad för slags kunskap producerar jag?

Den tredje nivån, *metodologi*, berör frågor om hur man då går till väga när man skapar kunskap; hur man samlar in data och genomför empiriska undersökningar. *How should the inquirer go about finding out knowledge?* (Guba 1990:18) Dock är det viktigt att förstå att metodologi och metod är skilda saker. Metodologi betyder 'läran om olika metoder', metodlära, och behandlar således frågor om urval, representativitet, generaliserbarhet, reliabilitet och validitet. Metod å andra sidan berör insamlingsmetoder; hur man går tillväga när man samlar in data. Det kan vara intervjuer, observationer, och enkäter. Åsberg (2000) förtydligar att termer som 'hermeneutisk metod' eller 'fenomenologisk metod' därmed, enligt denna indelning, inte är metoder i den mening att de beskriver hur man samlar in data utan snarare att de rör sig på den epistemologiska nivån och gör antaganden om "vad för slags kunskap jag är ute efter" (Åsberg 2000:59).

Dessa tre nivåer, förklarar Guba (1990), utgör tillsammans ett grundläggande paradigm: "De är utgångspunkten eller antaganden som avgör vad en undersökning är och hur den genomförs" (Guba 1990: 18, författarens översättning). Paradigm är mänskliga konstruktioner och som sådana kan de inte bevisas eller underkännas; eftersom de är "föremål för alla fel och svagheter som oundvikligen följer mänskliga strävanden" (Guba 1990:19, författarens översättning). Exempel på olika paradigm kan vara det positivistiska, det postpositivistiska, det kritiska och det konstruktivistiska (se exempelvis Guba & Lincoln 1994; reviderad i Lincoln, Lynham och Guba 2011).

En socialkonstruktivistisk forskningsansats

Peter L. Berger och Thomas Luckmann (1998 [1966]), företrädare för socialkonstruktivismen, definierar "'verkligheten' som en egenskap tillhörande fenomen som vi erkänner existerar oberoende av vår egen vilja (vi kan inte 'önska bort dem'), och [...] 'kunskap' som vissheten om att fenomenen är verkliga och att de äger specifika kännetecken" (s.10, författarens översättning). De understryker att *Vad är verkligt?* och *Hur ska man kunna veta något?* är grundläggande vetenskapsfilosofiska frågor som den samhällsvetenskapliga forskaren måste ställa. Motivet, hävdar Berger och Luckmann, är inte, att som filosofen, tvingas särskilja vad som är giltiga och ogiltiga påståenden om världen. Den samhällsvetenskapliga forskarens uppdrag är istället att fråga vad det beror på att "mannen på gatan" i olika samhällen tar olika begrepp (som kan skilja sig åt mellan individer, kollektiv och samhällen) för givna och hur begreppens 'verklighet' tas för givna i det enskilda samhället och hur denna 'verklighet' kan gå förlorad för en enskild individ eller ett helt kollektiv (Berger och Luckmann 1998:11f, författarens översättning). Därmed är frågor som rör 'verklighet' och 'kunskap' socialt relativa; de hör samman med specifika sociala kontexter, där forskaren uppdrag är att göra en "adekvat sociologisk analys av dessa kontexter" (Berger och Luckmann 1998:12, författarens översättning).

Denna typ av forskningsansats, som Berger och Luckmann (1998) benämner för kunskaps sociologi, kallas idag socialkonstruktivism:

”En ’kunskaps sociologi’ måste med andra ord syssla inte bara med den empiriska mångfalden av ’kunskaper’ i mänskliga samhällen, utan också med de processer varigenom *vilken* samling kunskaper *som helst* etableras *som* ’verklighet’ i samhället. [...] Vi hävdar alltså att kunskaps sociologin måste behandla vad som än gäller för att vara ’kunskap’ i ett samhälle, oberoende av om denna ’kunskap’ sist och slutligen äger giltighet eller ej (enligt vilka kriterier det nu vara må). Och i samma mån som all mänsklig ’kunskap’ utvecklas, vidarebefordras och bevaras i sociala situationer, måste kunskaps sociologin söka att förstå de processer varigenom detta sker så att en ’verklighet’ som-tas-för-given får fast form för mannen på gatan. Vi hävdar med andra ord att *kunskaps sociologin sysslar med analysen av den sociala konstruktionen av verkligheten.*” (1998:12, kursiv i original, författarens översättning)

Socialkonstruktivismen är inspirerad av Karl Marx grundläggande sats ”att människans medvetande bestäms av hennes samhällseliga vara” (Berger och Luckmann 1998:14, författarens översättning). Enligt Berger och Luckmann intresserade sig Marx för ”att det mänskliga tänkandet grundar sig på mänsklig aktivitet (’arbete’ i ordets vidaste bemärkelse) och på de sociala relationer som denna aktivitet ger upphov till” (1998:15). De beskriver att även Friedrich Nietzsches anti-idealism har influerat ”det mänskliga tänkandet som ett instrument i kampen för att överleva och för att nå makt” (1998:16, författarens översättning). Slutligen, hävdar Berger och Luckmann (1998) är historicismen, förstådd genom den tyska filosofen Wilhelm Diltheys verk, en direkt föregångare till socialkonstruktivismen, utifrån dess fokus på relativitet i ”det mänskliga tänkandets oundvikliga historicitet” (s.16, författarens översättning). Själva hänvisar Berger och Luckmann direkt till den tyska filosofen Max Scheler som grundaren av den socialkonstruktivism som de anför. Enligt Berger och Luckmann underströk Scheler ”att mänsklig kunskap är given i samhället som ett *a priori* för individuell erfarenhet och ger denna ordning och innebörd. Fastän denna ordning betingas av en speciell sociohistorisk situation, ter det sig för individen som det naturliga sättet att se på världen” (Berger och Luckmann 1998:17, författarens översättning). Socialkonstruktivismen, enligt Berger och Luckmann (1998), kan därför sägas vara rotad i relativiteten ”hos specifika, historiskt och socialt lokaliserade ståndpunkter” (s.17, författarens översättning). Eller, tillägger de, som den tysk-brittiska sociologen Karl Mannheim senare påtalade: ”... kunskap [är] alltid med nödvändighet [...] kunskap från en viss ståndpunkt” (Berger och Luckmann 1998:19, författarens översättning).

Berger och Luckmann menar att socialkonstruktivismens sociala och lokala bundenhet – tänkandets ”sociala lokalisering” (1998:16, författarens översättning) – bidrog till att ansatsen först höll en marginell ställning inom sociologin. Idag är socialkonstruktivismen däremot väletablerad inom flertalet samhällsvetenskapliga forskningsfält.

Den kvalitativa forskningstraditionen

Det var under 1920-talet som den kvalitativa forskningen började få erkännande, mycket tack vare den omfattande sociologiska forskningen som genomfördes vid Chicagoskolan. Kvalitativa ansatser började vid den tiden också vinna mark inom antropologin (Denzin och Lincoln 2011). I Sverige fick den kvalitativa forskningen sitt stora genomslag under slutet av 1960-talet när etnologer och antropologer började intressera sig för det moderna samhällslivet hemma i Sveriges städer och förorter (Ahrne och Svensson 2011).

Det som den kvalitativa forskningstraditionen ämnar uppnå är att ”attribuera mening åt skeenden i den empiriska världen genom tolkning av dem” (Silbergh 2001:127, författarens översättning). Kvalitativa ansatser är speciellt användbara för att utforska och förstå bakomliggande faktorer till olika fenomen som det idag saknas eller endast finns bristfällig kunskap om. Silbergh (2001) jämför kvalitativ forskning med världsuppfattningen hos en mask, som han menar inte nödvändigtvis har kunskap om världen, men som kan ha detaljerad kunskap om en väldigt liten del av den. Styrkan i kvalitativ forskning är att den kan bidra med detaljerade beskrivningar av småskaliga fenomen, samt att den syftar till att uppnå djup snarare än bredd. Kvalitativ forskning är således icke-representativ (*unrepresentative*) samtidigt som den är giltig (*valid*). (Silbergh 2001)

Den kvalitativa forskningen växte initialt fram som en kritik mot kvantitativ forskning (Ahrne och Svensson 2011). I motsats till kvantitativ forskning utmärkte sig den kvalitativa forskningen för ansatsen att försöka undersöka specifika event och processer som inte kan uttryckas eller mätas i kvantitativa termer. Specifikt fokuserad på att undersöka småskaliga problem med tolkande tekniker (*interpretive techniques*) utifrån föresatsen att ”utveckla en ’djup’ snarare än en ’bred’ förståelse av det valda problemet” (Silbergh 2001:23). Kvalitativ forskning, menar Denzin och Lincoln (2011:8), framhåller uppfattningen att verkligheten är socialt konstruerad, att forskaren och det som studeras är i nära relation och att forskningen begränsas av det situationella, det kontextuella. Främst är kvalitativ forskning intresserad av att söka svara på hur sociala erfarenheter skapas och får mening. En central skillnad gentemot kvantitativ forskning är enligt Denzin och Lincoln (2011) att kvalitativ forskning analyserar kausala relationer mellan *processer* snarare än *variabler*. Det som Becker (1998) beskriver som ’steg i en process’. Avsaknaden av förståelse för denna skillnad är en del av kritiken som riktas mot kvalitativ forskning, som av utomstående kritiserar för att leda till avsaknad av stringens

och i vissa fall upplevs som ovetenskaplig (se t.ex. Sabatier 1999 respektive 2007 om socialkonstruktivism).

Initialt försökte forskare inom den kvalitativa traditionen (mitten av 1900-talet) skapa 'god positivistisk forskning' med mindre rigorösa metoder och procedurer. De presenterade sina resultat under ett vad som har kallats ett 'kvasi-statistiskt' paradig (Guba 1990). Det var först i slutet av 1900-talet som forskare istället försökte skapa ett parallellt paradig där kvalitativ forskning kunde stå på egna ben. Detta tillvägagångssätt kallas idag för det post-positivistiska paradigmet (se exempelvis Denzin och Lincoln 2011; Guba 1990). Skillnaden mellan en positivistisk och en post-positivistisk ansats är viktigt att uppmärksamma eftersom det påverkar vilken typ av kunskap som en studie söker skapa: Medan den positivistiska ansatsen framhåller att det finns en verklighet som kan studeras och förstås, så argumenterar den post-positivistiska traditionen för att verkligheten aldrig kan förstås till fullo (Guba 1990). Postpositivistiska forskare är dock till stor del fortfarande påverkade av positivismen och dess metoder (Denzin och Lincoln 2011).

Historien slutar emellertid inte med konflikten mellan det etablerade positivistiska paradigmet och det utmanande postpositivistiska. När det postpositivistiska angreppssättet väl formulerats och börjat vinna mark under 1990-talet öppnades det upp för konkurrerande kvalitativa ansatser i form av exempelvis konstruktivistiska och kritiska teorier. Under 2000-talet har konkurrensen ökat ytterligare genom skapandet av fler paradig; konflikter har uppkommit speciellt mellan evidensbaserade metodologier och blandade metoder-, tolkning- och kritiska teoriskolor (Denzin och Lincoln 2011:1).

Medan postpositivistiska forskare fortfarande tror på möjligheten att skapa objektiva analyser rörande sina observationer och studieobjekt, tar exempelvis poststrukturalisterna och postmodernisterna avstånd från sådana övertygelser. De menar istället att det inte finns någon objektiv sanning utan att vi alla filtrerar vad vi ser, hör och upplever genom linser av kön, social klass, och etnicitet. Analyser är kontextuellt beroende och individer "är sällan kapabla att ge fullständiga förklaringar för sina handlingar eller avsikter; allt de kan erbjuda är redogörelser eller berättelser om vad de gjorde och varför" (Denzin och Lincoln 2011:12, författarens översättning).

Utifrån denna bredd av ansatser så kan den kvalitativa forskningstraditionen beskrivas som komplex och att den inkluderar en mångfald av paradig. Kvalitativ forskning, sammanfattar Denzin och Lincoln (2011:3) som följer:

"a complex, interconnected family of terms, concepts, and assumptions... These include the traditions associated with foundationalism, positivism, postfoundationalism, postpositivism,

poststructuralism, postmodernism, post-humanism, and the many qualitative research perspectives and methods connected to cultural and interpretive studies”.

Inom kvalitativ forskning, fastslår Denzin och Lincoln (2011), sägs det positivistiska förhållningssättet vara ett av många sätt att berätta historier om samhällen och den sociala världen, varken bättre eller sämre, även om det praktiserats under en längre tid. Vilken typ av kunskap är det då som den kvalitativa forskningen söker skapa? I det följande citatet beskriver Denzin och Lincoln (2011:3) hur de uppfattar det samlade paradigmet:

”*Qualitative research* is a situated activity that locates the observer in the world. Qualitative research consists of a set of interpretive, material practices that make the world visible. These practices transform the world. They turn the world into a series of representations, including fieldnotes, interviews, conversations, photographs, recordings, and memos to the self. At this level, qualitative research involves an interpretative, naturalistic approach to the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of or interpret phenomena in terms of the meanings people bring to them”. (Kursiv i original)

Den gemensamma nämnaren för kvalitativ forskning är ansatsen att möta världen ”där ute” och att förstå, beskriva och ibland förklara sociala fenomen ”från insidan” genom att (1) analysera individers och grupper upplevelser, (2) analysera pågående interaktion och kommunikation, samt (3) analysera dokument (texter, bilder, filmer eller musik) som spår av erfarenheter och interaktioner (Kvale 2007:x).

Kvalitativa forskningsstrategier – studiens abduktiva logik

En central utmaning för kvalitativa forskare är enligt Silbergh (2001) att det inom den kvalitativa forskningen inte finns tekniker som talar om *exakt* vad de ska göra, hur de ska göra det och i vilken ordning, vilket är fallet i kvantitativ forskning. Kvantitativ forskning utgår i större grad än kvalitativ forskning från en *deduktiv* logik som grundar sig i epistemologiska antaganden om att kunskap skapas som en top-down process; forskaren utgår från en teori som genom appliceringen av rigorösa metoder och modeller testas mot en hypotes eller forskningsfråga. I kvalitativ forskning är det vanligare att forskaren antar en *induktiv* logik, enligt det epistemologiska antagandet att kunskap skapas i en *bottom-up* process genom observationer av världen; dessa observationer ligger sedan till grund för utveckling och formulering av teori. Syftet med den induktiva strategin är att skapa en djupare förståelse av exempelvis ett eller flera samhällsfenomen eller händelser, utifrån antagandet att resultaten kan säga

något om det generella (Silbergh 2001; Alvesson och Sköldberg 2009; Ormston m.fl. 2013).

På senare år har kvalitativa forskare mer och mer börjat begreppsliggöra forskningsprocessen som *abduktiv*, vilken tillämpas i den här studien. Forskare som identifierar sin forskning med ett abduktivt angreppssätt framhåller ofta att all forskning i sak är abduktiv, i den meningen att all forskning i praktiken är en iterativ process som växlar mellan teori och empiri (Alvesson och Sköldberg 2009). Om deduktion tar sin utgångspunkt i teori, och induktion utgår från empiri, så kan vi förstå abduktion som att den tar sin utgångspunkt i empirin men att den "inte avvisar teoretiska föreställningar" (Alvesson och Sköldberg 2009:4). I den abduktiva forskningsprocessen tillåts empiri och teori påverka varandra med syftet att inte bara kunna *förklara* utan även uppnå en djupare *förståelse* för studieobjektet.

"The analysis of the empirical fact(s) may very well be combined with, or preceded by, studies of previous theory in the literature; not as a mechanical application on single cases but as a source of inspiration for the discovery of patterns that bring understanding. The research process, therefore, alternates between (previous) theory and empirical facts whereby bot hare successively reinterpreted in the light of each other." (Alvesson och Sköldberg 2009:4)

Studiens material

De första analyserna av det empiriska materialet gjordes för processutvärderingarna på uppdrag av Malmö stad och Stadsområdesförvaltning Söder, Malmö. Dessa analyser presenterades i totalt fyra processutvärderingsstudier, den sista inlämnad till stadsområde Söders förvaltning i januari 2015 (Karlsson och Cars 2013a; 2013b; 2014; 2015). Studierna skrevs inte utifrån det teoretiska ramverket som appliceras i den här studien; de analyser som presenteras här har snarare växt fram efter att utvärderingsarbetet avslutats. I ett första steg analyserades det empiriska materialet enligt en grundad teoriansats och således en induktiv logik. Denna första analys gav ingångar till sökandet efter etablerade teoretiska begreppsramar att ta stöd i för djupare förståelse av materialet. Det är i detta samspel mellan empiriska observationer och teoretiska begreppsramar som den här studiens abduktiva ansats formuleras. Den abduktiva ansatsens analysarbete har varit begränsad till ett iterativt samspel mellan det redan insamlade empiriska materialet och etablerade teorier, men att denna fas inte inkluderat ytterligare empirisk datainsamling.

Tabell 1: Det empiriska materialet och insamlingsmetoder

År	Projekt	Syfte	Min roll	Empiriska insamlingsmetoder
2012-2013	<i>Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö</i> (Malmö stad)	Systematiskt dokumentera, jämföra och analysera utvecklingen av projektet för att nå en förståelse för hur de olika områdena arbetar, deras likheter och skillnader, styrkor och svagheter	Följeforskare i process-utvärdering	Semi-strukturerade intervjuer, gruppintervjuer, workshop, informella samtal, mötesnärvaro
2012-2014	<i>Lindängen mot framtiden</i> (f.d. Stadsdelsförvaltningen Fosie, nu stadsområdesförvaltningen Söder)	Dokumentera, följa upp och utvärdera projektet. Hur bidrar projektet till utveckling av sammanhållning och integration av storstaden? Hur främjas etablering på arbetsmarknaden för de boende?	Följeforskare i process-utvärdering	Semi-strukturerade intervjuer, gruppintervjuer, workshop, informella samtal, mötesnärvaro

Det empiriska materialet som analyseras i den här studien är alltså insamlade som en del av andra forskningsprojekt. Den största konsekvensen av detta är att materialet inte ställer samma frågor som kanske skulle ha utarbetats om det var studiens forskningsfrågor som styrde insamlingen. Å andra sidan hade studien troligen inte kunnat göras om det inte vore för dessa andra studier; forskningsfrågan är vad den är på grund av och tack vare dessa andra studiers ansatser. Ytterligare en aspekt värd att nämnas är att jag som följeforskare i dessa två processutvärderingsprojekt på olika vis har varit medskapande av det empiriska materialet, genom den iterativa kommunikationen mellan projektens ansvariga och medverkande aktörer och följeforskningens genomförande under två år. Det rör sig om två processutvärderingsprojekt, som har genomförts under perioden mellan januari 2012 till februari 2015, på de två kommunala områdesbaserade projekten *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* och *Lindängen mot framtiden*.

Datainsamlingsmetoder

Kvalitativa forskare använder sig av ett brett utbud av sammankopplade tolkningspraktiker för att skapa en bättre förståelse för sakfrågan, fastslår Denzin och Lincoln (2011); underförstått att olika tolkningspraktiker, olika

metoder, gör världen synlig på olika sätt, varför det är vanligt att använda sig av en kombination av metoder i en studie. Under 1990-talet exploderade publiceringen av kvalitativ forskning med handböcker och tidskrifter som behandlar de många olika metoder och ansatser som faller inom ramen för kvalitativ forskning, såsom fallstudier, livshistorier, deltagande metoder, intervjuer, deltagande observation, visuella metoder och tolkande analys (Denzin och Lincoln 2011). Det övergripande syftet med alla dessa metoder är att "beskriva rutin- och problematiska stunder och meningar i individers liv" (Denzin och Lincoln 2011:4, författarens översättning).

Processutvärderingarna inleddes med förberedande möten tillsammans med de projektansvariga. Syftet med dessa möten var att diskutera följeforskningens genomförandestrategier och målsättningar. Utifrån dessa möten formulerades sedan de datainsamlingsmetoder som har använts i studien. I enlighet med följeforskningsfrågornas natur togs beslutet att främst tillämpa kvalitativa semistrukturerade intervjuer, i kombination med deltagande på projektmöten, observationer i dagliga arbetssituationer och deltagande i projektens egna, och inom processutvärderingen, genomförande av workshops med projektansvariga och medverkande aktörer, samt analys av projektdokument ⁷. (för mer information se Karlsson och Cars 2013a; 2013b; 2014; 2015).

Studiens huvudsakliga insamlingsmetoder är semistrukturerade individuella och till viss del gruppintervjuer. Intervjuer är en av de vanligaste metoderna inom kvalitativ forskning och det är också en praktik som kräver övning. En intervju inom ramen för kvalitativ forskning ämnar försöka förstå världen utifrån intervjupersonens perspektiv; att avtäcka vilken innebörd människor lägger i sina erfarenheter. En intervju är en typ av konversation som skapar kunskap i interaktionen mellan intervjuaren och intervjupersonen (Kvale 2007). Studien inkluderar totalt 54 semistrukturerade individuella och gruppintervjuer. Varje intervju varade vanligen i mellan en till en och en halv timme, ibland något längre. Antal intervju personer vid varje intervjutillfälle varierade mellan en till sju personer.

Datainsamling i Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö

Processutvärderingen inleddes i maj månad år 2012 med ett möte med samtliga områdeskoordinatorer för att diskutera studiens genomförande. Samtliga hade arbetat med projektet sedan det startade och hade i egenskap av områdeskoordinator upplevt att det fanns några centrala frågor som följeforskningen borde fokusera på. Till skillnad från traditionell utvärdering är en processutvärdering ett redskap som kan användas under programmets livstid

⁷ Processutvärderingarna som helhet inkluderar en större databas som även innehåller intervjumaterial, enkätsvar och observationer som genomförts med invånare i Lindängen och på plats i Lindängen.

för lärande och utveckling av de aktiviteter som genomförs. Därför är det av vikt att följeforskningen utvecklas i nära samarbete med involverade aktörer och att lärdomar återknyts till organisationen (se t.ex. Nutek 2008).

Den semistrukturerade intervjuguiden som användes för intervjuerna i *Områdesprogrammen* baserades på centrala teman som områdeskoordinatorerna ansågs vara centrala för projektets genomförande. Intervjumallen, som presenterades med öppningar för andra teman som individuella intervjupersoner anser som viktiga, fokuserade på följande teman:

- Genomförande, prioriteringar och aktiviteter
- Organisation
- Förankring
- Medborgardeltaktighet
- Samverkan

Det totala empiriska materialet som ingår i studien från *Områdesprogrammen* består av intervjumaterial från 19 semistrukturerade intervjuer (vissa sekventiella), en workshop, deltagande på projektmöten, observationer och informella samtal med projektansvariga och medverkande aktörer, samt analys av projektdokument. Intervjuerna har genomförts med offentliga tjänstemän som är direkt engagerade i *Områdesprogrammen*, med områdeskoordinatorerna, centrala projektkoordinatorer och offentliga tjänstemän på medverkande förvaltningar, samt stadsdelsvärdar.

Tabell 2: Datainsamling i Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö

Period	Aktivitet	Beskrivning	Antal
Maj 2012	Semi-strukturerad gruppintervju	Med områdeskoordinatorer	1
Maj-Juni 2012	Semi-strukturerad intervju	Med områdeskoordinatorer och centrala projektkoordinatorer	6
Maj 2012	Semi-strukturerad gruppintervju	Med stadsdelsvärdar	1
September 2012	Semi-strukturerad intervju	Med områdeskoordinatorer och centrala projektkoordinatorer	6
September 2012	Semi-strukturerad gruppintervju	Med områdeskoordinatorer och centrala projektkoordinatorer	1
December 2012	Semi-strukturerad gruppintervju	Med representanter för medverkande verksamheter	4
December 2012	Workshop	Med områdeskoordinatorer, centrala projektkoordinatorer och representanter för medverkande verksamheter	1
TOTALT			20

Datainsamling i Lindängen mot framtiden

Inför uppstarten av processutvärderingen av *Lindängen mot framtiden* genomfördes flera möten med projektets ansvariga där genomförandestrategier diskuterades. Beslut togs gemensamt, enligt förslag från följeforskarna, att processutvärderingen skulle genomföras med stöd av metoden och det analytiska verktyget *teoridriven utvärdering* (TDU) (se exempelvis Donaldson 2003; Coryn m.fl. 2011). Som metod öppnar TDU upp för utforskning av frågor av mer kvalitativ karaktär, som i sitt sammanhang och sammantagna resultat också kan säga något om var projektet är på väg i relation till dess mer övergripande målsättningar. Utvärderingsforskaren Stewart Donaldson (2003) framlägger metodens processtödjande egenskaper enligt nedan:

- Steg 1: I samverkan med projektadministratörer och medarbetare utveckla en programteori/logik som explicit modellerar hur projektet förmodas fungera, vad som händer i "the black-box" när input blir transformerat till output; alltså hur en dålig situation blir bättre genom insatser, och klarlägga processen av hur projektets element antas påverka utfallen av olika förhållanden
- Steg 2: I samverkan med projektadministratörer och medarbetare formulera och prioritera utvärderingsfrågor enligt programteorin.
- Steg 3: Belysa utvärderingsfrågorna, samt identifiera sidoeffekter, programeffektivitet och förklara orsak och verkansamband mellan de teoretiska konstruktioner som satts upp.

I datainsamlingen från *Lindängen mot framtiden* utarbetades två semistrukturerade intervjumallar⁸, varav den första användes i den första rundan av intervjuer med projektansvariga och medverkande aktörer och den andra användes vid den nästföljande. Intervjumallarna, som presenterades med öppningar för andra teman som intervjupersonen ansåg som viktiga, fokuserade på följande teman:

Tabell 3: Teman för datainsamling i Lindängen mot framtiden

Den första intervjufasen
<ul style="list-style-type: none">•Aktivitet: Hur är det nu? Vad bör förändras? Strategier? Inspiration? Resurser?•Utfall: Vad/vem antas förändras? Hur antas förändringen användas och av vem?•Kortsiktiga effekter: Vilka förväntas? På vilket sätt antas de leda till långsiktig måluppfyllelse? Mekanismer?•Långsiktiga effekter: Huvudmål?•Yttre främjande och hindrande faktorer

⁸ Ytterligare två intervjumallar och en enkät utarbetades och genomfördes med boende och deltagare i projektets aktiviteter. Med anledning av den här studiens inriktning och ansats har resultaten från dessa exkluderats.

Den andra intervjufasen (forts. Tabell 3)

- Insatser och förväntade resultat: Hur upplever man sambandet mellan de insatser som utförs inom projektet och förväntade resultat? Vilka aktiviteter drivs och vilka metoder och verktyg används? Har man uppnått eller är på väg att uppnå de effekter som förväntas? Vad har fungerat, vad har varit problematiskt, och varför?
- Lärandeprocessen: Hur är kunskapen om de andra aktörernas prioriteringar och intressen? Finns det en gemensam förståelseram? Vad har fungerat, vad har varit problematiskt, och varför?

Det totala empiriska materialet som ingår i studien från *Lindängen mot framtiden* består av intervjumaterial från 35 semistrukturerade intervjuer (vissa sekventiella), två workshops, deltagande på projektmöten, observationer och informella samtal med projektansvariga och medverkande aktörer, samt analys av projektdokument. Intervjuerna har främst genomförts med projektansvariga, representanter och medverkande aktörer som är direkt engagerade i projektet.

Tabell 4: Databeskrivning i Lindängen mot framtiden

Period	Aktivitet	Beskrivning	Antal
Februari 2013	Semi-strukturerad intervju	Med projektansvariga och representanter för medverkande verksamheter	5
Mars 2013	Semi-strukturerad intervju	Med projektansvariga och representanter för medverkande verksamheter	8
September 2013	Semi-strukturerad intervju	Med projektansvariga och representanter för medverkande verksamheter	4
Jan-Feb 2014	Semi-strukturerad intervju	Med projektansvariga och representanter för medverkande verksamheter	10
September 2014	Semi-strukturerad intervju	Med medarbetare inom medverkande verksamheter	4
September 2014	Semi-strukturerad gruppintervju	Med medarbetare inom medverkande verksamheter	1
September 2014	Workshop	Med projektansvariga, representanter och medarbetare för medverkande verksamheter	2
Oktober 2014	Semi-strukturerad intervju	Med representanter för medverkande verksamheter	4
TOTALT			37

Processutvärderingen har till stora delar koncentrerats på projektverksamheterna Framtidens hus, Allaktivitetshuset och Lindängen centrumprocessen. De medverkande aktörer som har intervjuats i studien är därmed följande:

Tabell 5: Medverkande aktörer i Lindängen mot framtiden som ingår i studien

Aktivitet	Sektor	Aktör
Framtidens hus	Offentlig sektor	Enhet för ekonomiskt bistånd på Individ och familjeomsorgen, Socialtjänsten, Stadsområdesförvaltning Söder Jobb Malmö på Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Malmö stad Arbetsförmedlingen Bryggan, Malmö stad (statlig)
	Civil sektor	Rädda barnen, Röda korset och Folkuniversitetet
Allaktivitets huset	Offentlig sektor	Lindängeskolan, Grundskoleförvaltningen
Lindängen centrum-processen	Offentlig sektor	*Case Lab AB Stadsbyggnadskontoret, Malmö stad Gatukontoret, Malmö stad Fastighetskontoret, Malmö stad
	Privat sektor	Fastighets AB Trianon

*Stadsområdesförvaltningsanställd konsult som driver processen utifrån projektets mål

3. Teorier om sociala problem, policymålgrupper och strukturell förändring

I detta kapitel presenteras studiens teoretiska ramverk. Studien handlar om förändring, vilket är kärnan i de fem teoretiska ansatserna som studiens analyser tar stöd i. Kapitlet inleds med en presentation av ansatserna som undersöker hur sociala problem och policymålgrupper konstrueras socialt, vilka studien tar stöd i för att svara på den första forskningsfrågan. Därefter presenteras de ansatser som studien tar stöd i för att besvara den andra forskningsfrågan, som undersöker vilken strukturell förändringskraft den områdesbaserade politiken och projekt har. Tillsammans bidrar de fem teoretiska ansatserna med olika aspekter på förändring, vilket bidrar till en breddning och fördjupning av studiens resultat.

Att konstruera sociala problem

Från sin sociologiska utgångspunkt beskriver Spector och Kitsuse (2001) att sociala problem inte är grundade i faktiska tillstånd eller förhållanden (*objective conditions*), utan snarare att de är resultatet av en interaktiv process mellan anspråksgörare (*claimants*) och vad de hävdar är ”oönskade sociala förhållanden” (Spector och Kitsuse 2001:xi, författarens översättning). Forskarna förstår sociala problem som *anspråksgörandeaktiviteter* (claims-making activities), vilket betyder att sociala problem, om ändå synnerligen förenklat, ”är vad människor säger att de är” (2001:xi, författarens översättning). Spector och Kitsuse (2001) understryker att *anspråksgörandeprocessen* för konstruktionen av sociala problem emellertid är mer komplicerad än så, vilket illustreras av deras definition:

”We have proposed to conceive social problems to be the activities of individuals or groups making assertions about perceived social conditions which they consider unwanted, unjust, immoral, and thus about which something should be done.” (Spector och Kitsuse 2001:xi)

Deras ansats tar utgångspunkt i att konstruktionen av sociala problem, alltså själva anspråksgörandeaktiviteten, kan undersökas empiriskt och oberoende av de faktiska förhållandena som de påstås grundas på. Det sociala problemet konstitueras enligt forskarna alltså inte av verklighetsgraden (*the reality*) eller validiteten av de faktiska sociala förhållandena som anspråksgörarna förmodar ligger till grund för ett socialt problem. Snarare utgår de från att ett visst anspråk (*claim*) eller klagomål (*complaint*) handlar om ett förhållande (*condition*) som *förmodas* existera (*putative condition*), och att det i sig har ett stort kunskapsvärde, speciellt, på grund av relevansen av de moraliska antaganden som är inbyggda i det sociala problemet. Som ett exempel nämner Spector och Kitsuse att ”återkomsten av fattigdom” (2001:128) som ett socialt problem i USA inte har berott på en faktisk ökning av fattigdomen i sig. Statistiken visar

snarare att fattigdomen i landet har minskat, men inte i den takt som man förväntat sig, varmed en anspråksgörandeprocess har satts igång av olika anspråksgörare med krav om minskad fattigdom. På samma sätt beskriver forskarna att de faktiska förhållanden som det sociala problemet initialt påstås grundas på kan förändras och därmed förlora sin förklaringskraft, utan att detta påverkar det sociala problemets fortlevnad.

”The initial definition of social reality may undergo modification and changes such that the condition asserted to be the problem at one point in time turns out to be a different and apparently unrelated condition at another point.” (Spector och Kitsuse 2001:72)

Spector och Kitsuse (2001) hävdar att konstruktioner av sociala problem är baserade på normativa värdeomdömen, och att människor som gör anspråk på att definiera sociala problem ofta uttrycker ”indignation” och att de ”uttrycker sina påståenden som krav på förhållanden som är mer rättvisa, ordentliga, humana eller praktiska” (s.86). De understryker därmed att sociala problem är *påståenden* om förhållanden som ”*inte borde existera*” och att ”*något borde göras för att förbättra förhållanden*” (s.86, kursiv i original, författarens översättning). Spector och Kitsuse (2001) ansats förutsätter därmed att sociala problem är baserade på subjektiva kriterier, varmed de också förstås som föränderliga och oberoende av de faktiska (objektiva) förhållandena som anspråksgörarna påstår ligga till grund för dem. De illustrerar detta antagande med ett citat om brottslighet från Cohen och Short:

“To some extent the study of the social problems relating to crime is separable from the study of crime itself. Social problems may be differently defined by different segments of a population. To some, the need to suppress certain kinds of criminality is the problem; to others, the criminality is a minor issue, and the conduct of the police or the puritanical zeal of the legislature is the problem. A social problem can become a major social issue and then subside, without the situation it concerns having undergone any significant change.” (Citat i original från Cohen och Short 1971:98-99, i Spector och Kitsuse 2001:5-6)

Anspråksgörandet, hävdar Spector och Kitsuse, sker alltid i interrelationen mellan olika anspråksgörare som genom sina aktiviteter (*activities*) driver fram en *anspråksgörandeprocess*. Sociala problem är således ”aktiviteter utförda av dem som påstår att det finns vissa förhållanden och som definierar dem som problem” (2001:74). Spector och Kitsuse beskriver att anspråksgörande alltid är en form av interaktion där en aktör framför krav gentemot en annan aktör om att något måste göras åt ett förmodat förhållande. Ett anspråk, understryker forskarna, ”innebär att den sökande åtminstone har rätt att höras, om inte för att få tillfredsställelse” (2001:78, författarens översättning).

Framförande av anspråk av social och politisk natur förstås som *anspråksgörandeaktiviteter* vilka har möjlighet att påverka begreppsliggörandet av ett socialt problem. Anspråksgörandeaktiviteter är exempelvis ett brev till en kongressledamot, en begäran till kommunfullmäktige, ett beslut från en yrkesorganisation, juridiska stämningar, kallande till presskonferenser, skrivande av protestbrev, publiceringar, annonser i tidningar, stöd för eller motstånd av politiska praktiker eller policys och bojkotter. Spector och Kitsuse understryker att sociala problem skapas av "en stor variation av personer" som genom sina aktiviteter är involverade i den process som skapar sociala problem (s.79). Som exempel på aktörer nämner de protestgrupper, medlemmar av media, offentliga utredningar, lagstiftande organ, verkställande eller administrativa myndigheter, tjänstemän, läkare, psykiatriker, socialarbetare, och även forskare som bidrar till utformningen och utvecklingen av sociala problem (Spector och Kitsuse 2001:79).

"A social problem cannot be said to exist until it is defined as one. The way of behavior involved may be fixed and may be found among many peoples. But unless it is regarded by large numbers of people as being repugnant to moral consciousness, it cannot be termed a social problem... No social problem exists for any problem unless it has been defined as a social problem. The subjective element is inescapable." (Citat i original från Nisbet 1971:2-1, i Spector och Kitsuse 2001:5)

Spector och Kitsuse hävdar slutligen att eftersom sociala problem skapas och omförhandlas i interrelationen mellan aktörer i tid och rum så är anspråksgörande aktiviteter historiskt och kontextuellt beroende. Som sådana uppstår anspråksgörandeaktiviteter från andra aktiviteter som "leder upp till, förbereder, och lägger grunden för dem" (2001:129). Forskarna understryker därmed vikten av att anta ett historiskt perspektiv för att till fullo förstå utvecklingen av sociala problem och deras *sociala baser*. De beskriver att detta är möjligt genom att spåra händelserna som leder upp till skapandet av ett socialt problem; genom att "identifiera startpunkten för den anspråksgörande gruppens intresse och deltagande i preliminära och förberedande anspråksyttranden" (2001:129). De hävdar att inte alla anspråksyttranden leder fram till anspråksgörandeprocesser, utan att detta beror på hur definitioner och påståenden formuleras; hur *institutioner* agerar utifrån dem; och om de institutionella svaren har kapacitet att skapa *socialt legitimerade kategorier* för vad som begreppsliggörs som sociala problem och avvikande beteende (2001:72). De tydliggör:

"In this sense, we can say that definitions have careers, one aspect of which is their institutionalization as official categories. In like manner, central to the subject matter of the sociology of deviance is the processing of the definitions of deviance which may result in the

development of informally recognized and enforced categories, as well as the establishment of official categories and populations of deviants.” (Spector och Kitsuse 2001:72)

Att konstruera politikens målgrupper

Schneider och Ingram (1993; Ingram och Schneider 1993 och 2005) tar utgångspunkt i statsvetenskap och forskning om offentlig sektor och förvaltning. Traditionellt handlade det främst om kostnads- och nyttoanalyser av policy, vilket idag breddats: ”trots att dessa studier har varit användbara för att identifiera de reformer som kan förbättra den offentliga effektiviteten, så har de försummat den effekt som den offentliga politiken och dess reformer har på medborgardeltagande och demokratiska värderingar” (Rathgeb och Ingram 1993:2, författarens översättning). Senare forskning, undersöker bland annat hur sociala konstruktioner i den offentliga politiken påverkar agendasättning, utformning och genomförande av policymål och politiska åtgärders konsekvenser. En konsekvens av speciellt intresse för denna forskningsinriktning beskrivs vara att ”de grupper som är mottagare av offentlig samhällsservice ofta blir alienerade, vilket leder till lågt deltagande och låg programeffektivitet” (Rathgeb och Ingram 1993:2, författarens översättning).

Ingram och Schneider (1993) påpekar att de samhällsgrupper som troligen skulle ha mest att tjäna på deltagande och framförande av anspråk – de fattiga, minoriteter och unga – är de som är minst benägna att rösta, mobilisera socialt, och försöka påverka politiskt. De argumenterar för att många av de motsättningar som relaterar till politiskt deltagande och medborgarskap faktiskt är konsekvenser av offentlig politik. De hävdar att ”policy skapar politik” som påverkar medborgares inställning och samhällsdelaktighet. Policydesign ”sänder meddelanden om vad det är meningen att regeringen ska göra, vilka medborgare som är förtjänta och oförtjänta, och vilken sorts delaktighet som är lämplig i demokratiska samhällen” (Ingram och Schneider 1993:68, författarens översättning).

Ingram och Schneider (1993) hävdar att även experter påverkas av sina föreställningar och antaganden; att de påverkar vilka mål (*goals*) de sätter och vilka delmål (*targets*) de anser är mest lämpade för att uppnå målen; vilka verktyg (*tools*) de anser bäst kunna leda till måluppfyllelse; och vilka motiv (*rationales*) och genomförandestrategier (*implementation strategies*) som har störst chans att motivera förändring hos specifika målgrupper (*target groups*) (Ingram och Schneider 1993:345). Experternas föreställningar och antaganden om vad som kan motivera målgrupper beror därigenom på deras sociala konstruktioner av dessa gruppers beteenden och värderingar, och hur de kan motiveras till förändring.

Människor behandlas olika av myndigheter, av politiska förordningar och av allmänheten och att *hur* de behandlas beror på de sociala konstruktioner som de skrivs in i; beroende på hur de, som individer och som del av olika samhällsgrupper, uppfattas av dessa aktörer. (Schneider och Ingram 1993) Om de uppfattas som aktiva demokratiska medborgare som förtjänar samhällets stöd, eller om de tvärtemot uppfattas som hot mot samhällets demokratiska institutioner. Det är dessa föreställningar och antaganden som sedan sätter tonen för politiska förordningar och policys. Ytterligare hävdar Schneider och Ingram att sociala konstruktioner av policymålgrupper inte bara påverkar policy och valet av policyverktyg (kontrollerande eller självreglerande) utan även internaliseras av medborgarna själva och därmed påverkar deras inställning och samhällsdeltagande.

Schneider och Ingram (1993:335) understryker det faktum ”att en policy är målmedveten och försöker uppnå mål genom att förändra människors beteende” (författarens översättning). Likväl som policy lägger fram olika mål så identifierar den också vilka problem som ska lösas, samt ”de människor vars beteende kan knytas till måluppfyllelsen” (1993:335, författarens översättning). Beteendeförändring, skriver Schneider och Ingram, nås genom att endera *motivera* eller *tvunga* människor att göra saker som de annars inte skulle ha gjort. Teorin ”hänvisar till de kulturella eller populära karaktäriseringar eller bilder av personer eller grupper vars beteende och välbefinnande påverkas av offentlig policy” (Schneider och Ingram 1993:334, författarens översättning). Sådana karaktäriseringar, menar författarna, är normativa som genom språk, metaforer och berättelser framställer individen eller gruppen i positiva eller negativa termer.

Målgrupper konstrueras endera som värdiga och berättigade eller som förtjänta och oförtjänta, med effekten att olika målgrupper kan behandlas olika av samma policyinitiativ (Schneider och Ingram 1993). Policys kan enligt det här perspektivet ses som direktkommunikation mellan myndigheter och specifika samhällsgrupper som är uttalade målgrupper för en viss policy. Schneider och Ingram (1993) hävdar vidare att om en policy upplevs skadlig eller ineffektiv för att lösa en aktuell problematik kan den resultera i att målgruppen blir återhållsam eller passiv, eller så kan en skadlig policy leda till olika former av politisk aktion för att bekämpa policyn i fråga. Passivitet är vanligare för samhällsgrupper som konstrueras som svaga medan starkare konstruerade grupper tenderar att mobilisera. Medborgares reaktion på policy kallas i andra sammanhang även *policy feedback* (se exempelvis Mettler och Soss 2004).

“There are strong pressures for public officials to provide beneficial policy to powerful, positively constructed target populations and to devise punitive, punishment-oriented policy for negatively constructed groups. [...] Policy sends messages about what government is supposed

to do, which citizens are deserving (and which not), and what kinds of attitudes and participatory patterns are appropriate in a democratic society.” (Schneider och Ingram 1993:334)

Sociala konstruktioner av målgrupper bygger på stereotyper av olika samhällsgrupper som, enligt Schneider och Ingram, är influerade av bland annat politik, kultur, socialisering, historia, media, litteratur, och religion. Konstruktionerna innehåller specifika kännetecken som särskiljer gruppen från andra grupper. Detta görs främst genom att karaktärisera olika samhällsgrupper enligt positiva/negativa och starka/svaga kännetecken (Schneider och Ingram 1993; Ingram och Schneider 1993 och 2005).

Positiva kännetecken, exemplifierar Schneider och Ingram (1993:335) är ”berättigad”, ”intelligent”, och ”ärlig”. Negativa kännetecken kan å andra sidan vara exempelvis ”ovärdig”, ”dum”, ”oärlig” och ”självisk”. Det är emellertid inte svart och vitt hur medborgare inkorporeras i dessa två grupper. Fattiga personer, som exemplet beskriver, kan konstrueras som missgynnade och hårt arbetande människor som inte är att skylla för sin situation, eller så ses de som lata och att de utnyttjar andra människors hårda arbete. Ibland saknar en policy sociala konstruktioner, vilket är vanligt i generella och övergripande policys som till exempel ”bilförare”. De sociala konstruktionerna aktiveras vanligen så fort en policy blir selektiv; exempelvis i policys för ”rattfyllerister” eller ”tonårsförare” som i dessa fall inkluderar negativa värdekonstruktioner. (Schneider och Ingram 1993)

Målgrupper identifieras också i relation till deras relativa maktposition i samhället och gentemot myndigheterna, enligt starka/svaga kännetecken. Utifrån viljan att bli omvalda och att effektivt ta itu med allmänt erkända problem måste de förtroendevalda i policyformuleringen ”förtuse målgruppens reaktion på policyn och även förtuse andras reaktion huruvida målgruppen *borde* vara förmånstagare (eller förlorare) för ett visst policyförslag” (1993:335, författarens översättning, kursiv i original). En viss målgrupps relativa makt ställs alltså i relation till gruppens inneboende maktposition (som antal röster, rikedom, och gruppens benägenhet att mobilisera) och om andra grupper (i hög ställning) accepterar eller ogillar att policyn riktas mot den specifika målgruppen.

Utifrån kriterierna stark/svag och positiv/negativ utarbetar Schneider och Ingram (1993:336), utifrån deras USA-baserade kontext, en typologi med fyra typer av målgrupper (se tabell 6). Positivt konstruerade och starka grupper tillägnas främst förmånliga policys (*benefits*) medan negativt konstruerade och svaga grupper tillägnas pålagor (*burdens*). Positivt konstruerade och politiskt starka grupper ingår i typen *Gynnade* (Advantaged) som enligt teorin tillägnas fler förmånliga policys och blir föremål för högre utgifter ”än vad som kan

motiveras antingen av tekniska skäl för policyeffektivitet eller representativt grundat i politisk responsivitet proportionell mot gruppens storlek och andra politiska resurser” (Schneider och Ingram 1993:337, författarens översättning). Denna typ inkluderar bland annat företagare och forskare, och har resurser och kapacitet att både formulera sociala konstruktioner för den egna gruppen och att bekämpa försök att karakterisera dem negativt. Positivt konstruerade, men politiskt svaga grupper, såsom barn, mödrar och personer med funktionsnedsättning, som ingår i typen *Beroende* (Dependents), anses ha liten kontroll över de sociala konstruktioner som attribueras dem och är främst föremål för politiska pålagor.

Tabell 6: Sociala konstruktioner och politisk makt för olika målgruppstyper

		KONSTRUKTIONER	
		Positiv	Negativ
MAKT	Stark	Företag Veteraner Forskare	De rika Stora fackföreningar Kulturella eliter
	Svag	Barn Mödrar Personer med funktionsnedsättning	Kriminella Missbrukare Kommunister Flaggbrännare Gäng

Källa: Justerad från Schneider och Ingram 1993:336

Negativt konstruerade och politiskt starka grupper ingår i typen *Utmanare* (Contenders). Typen inkluderar exempelvis de rika, stora fackorganisationer och kulturella eliter. Dessa grupper har stark politisk makt varför offentlig policy gärna vill allokera förmånliga policys i deras väg, men gärna dolda för allmänheten och media som de istället vill ska tro att dessa grupper åläggs pålagor för att kontrollera dem. Politiskt svaga grupper som är negativt konstruerade inkluderar kriminella, drogberoende och gäng, som ingår i typen *Avvikande* (Deviants). För dessa grupper är straffande pålagor utan tvekan störst och tvärtemot de *Gynnade* grupperna formuleras i detta fall många fler pålagor än vad som är nödvändigt för att nå effektiva resultat.

Samhällssystemets egenskaper

Det teoretiska ramverket förmedlar en bild av att den västerländska demokratiska samhällsordningen organiseras utifrån en *liberal hegemonisk modell* där oppositionella samhällsgrupper och sociala rörelser är troligare att behandlas som *illegitima fiender* än som *legitima motståndare* (Mouffe 2008). Mouffe beskriver att den nyliberala hegemoniska världsordningen har drivits så pass starkt och med en sådan generell och universalistisk ton att den framställs som unipolär. Den liberala modellens förnekelse av samhällets pluralistiska

karaktär och dess benägenhet att framhäva individualism och konsensus beskrivs förstärka samhällslivets inneboende antagonism. Den pågående globaliseringen i kombination med liberalismens instrumentella- och marknadsrationalitet skapar samtidigt mekanismer för utestängning och exkludering av samhällets perifera människor och platser; av världens fattiga befolkning och platser som anses vara överflödiga för kapitalackumulation och tillväxt (Friedmann 1992).

Den liberala samhällsordningen beskrivs skapa ökade klyftor mellan de som har och de som inte har: Å ena sidan de som har makt och inflytande, pengar och valmöjligheter och å andra sidan de maktlösa, fattiga och människor som inte har möjlighet att ta kontroll över sin egen livssituation. I enlighet med det liberala perspektivets antagonistiska hållning illegitimeras de maktlösas krav på jämlika och inkluderande politiska och ekonomiska samhällsprocesser. Istället för att behandlas utifrån värderingar som bygger på mänskliga rättigheter, medborgerliga rättigheter och "mänskligt blomstrande" (Friedmann 1992:10) konceptualiseras de oppositionellas, relativt fattigas och maktlösas krav på förändring i termer av "rätt och fel", "bra och dåligt" (Mouffe 2008), där det som är "rätt" och "bra" har som funktion att vidmakthålla den rådande hegemoniska maktordningen och dess strukturer.

Mouffe framställer sig öppet kritisk till det rådande västerländska samhällssystemet som anammat tankemönster och handlingar som utgår från vad hon benämner som en liberal hegemonisk modell. Hon tar utgångspunkt i den representativa demokratin och hävdar att det inte är den representativa modellen i sig som har misslyckats utan att misslyckandet beror på dess inriktning. Hon beskriver liberalismen som en filosofisk diskurs som har många förgreningar, varav vissa står i kontrast till varandra. Gemensamt för olika liberala paradigmer är emellertid deras grundantaganden som vilar på en rationalistisk och individualistisk grundsyn som omöjliggör erkännandet av "de kollektiva identiteternas natur" (Mouffe 2008:19). Mouffe hävdar att en sådan världssyn "saknar förmåga att adekvat förstå den sociala världens pluralistiska karaktär, liksom det faktum att pluralism alltid implicerar konflikter som definitionsmässigt saknar en enda rationell lösning" (Mouffe 2008:19). Den liberala diskursen förnekar därmed samhällets inneboende *antagonistiska* natur utan utgår istället från föreställningen om att det går att nå en universell konsensus som baseras på förnuft.

"Enligt den typiskt liberala synen på pluralism lever vi numera i en värld som förvisso innehåller en mängd olika perspektiv och värderingar, vilka vi rent av faktiskt aldrig kommer att kunna ansluta oss till på en och samma gång, men där dessa skillnader ändå, när de läggs samman, konstituerar en harmonisk och konfliktfri ensemble." (Mouffe 2008:19)

Det är speciellt två liberala perspektiv som har stor genomslag i dagens västerländska samhällen (Mouffe 2008). Det första är det *aggregativa* perspektivet som använder politiken som ett verktyg för att nå kompromisser mellan konkurrerande krafter. Här uppfattas individen som en instrumentellt rationell varelse som agerar utifrån viljan att maximera sina egna intressen. Perspektivet antar en marknadsekonomisk världssyn och applicerar den på politiken. Det andra perspektivet är det *deliberativa* som Mouffe (2008) menar kritiserar det första på grund av sin instrumentalism. Följare av detta perspektiv, hävdar Mouffe, anser att individen också styrs av etiska och moraliska värdegrunder. De vill ersätta den instrumentella rationaliteten med kommunikativ rationalitet baserat på tron att politiken kan ”åstadkomma en rationell moralisk konsensus genom fria diskussioner” i enlighet med etiska och moraliska termer (Mouffe 2008:21).

Mouffe tar avstånd från båda dessa och alla liberalismens värdegrunder med argumentet att de bygger på en falsk bild av samhället och att den hotar den demokratiska samhällsordningen. Hon beskriver att den västerländska representativa demokratiska samhällsordningen har inorporerat den liberala hegemoniska modellens tankemönster och handlingar och att detta representerar ett hot mot demokratin. Den representativa demokratiska samhällsordningens grundtanke, fastställer Mouffe, är adekvat, men att den fallerar genom att den låter den liberala modellens föreställningar om rationalitetens och individualismens förhärskande sätta ramar och gränser för samhällslivet. (Mouffe 2008)

Det största hotet mot demokratin som liberalismen representerar är att den liberala hegemoniska modellen utgår från antaganden om att det inte finns några andra alternativ till modellens egna tankemönster och handlingar vilket leder till att den utestänger *mothegeoniska modeller*, det vill säga alternativa perspektiv, från aktivt politiskt deltagande (Mouffe 2008). Konsekvensen av detta blir enligt Mouffe att modellen förstärker den antagonism som finns inneboende i det sociala livet. Hon understryker att den representativa demokratiska samhällsordningen i händerna på liberalismen manipuleras så att den istället för att vara just representativ underbygger *antagonistiska relationer* och skapar *illegitima avpolitiserade fiender*.

I dess ställe, förespråkar Mouffe, en alternativ utveckling som hon kallar för *agonism* (se exempelvis 2008 och 2013). Begreppet agonism baseras på uppfattningen om att den representativa demokratin borde tillåta förespråkare av mothegeoniska modeller att delta i det politiska samhällslivet och erkänna dem som *legitima motståndare* och att därigenom erkänna och arbeta utifrån samhällslivets inneboende antagonism. Därmed säger hon sig förespråka en representativ demokrati som styrs av politiska värderingar och inte av liberalismens moraliska värderingar som gör anspråk om rätt och fel, bra och

dåligt. Hon förespråkar en samhällsförändring som innebär att förändringsanspråk legitimeras genom att makthavare erkänna sociala rörelsers och identitetsgruppers krav som rättfärdigade (även om de kanske inte alltid faller i god jord); och där oppositionella blir politiskt legitima motståndare.

Även Friedmann (1992) utgår från den instrumentella liberalismens tillkortakommanden. Friedmann uppmärksammar liberalismens marknadsorientering som han menar skapar mekanismer för utestängning och exkludering av världens fattiga befolkning. Speciellt pekar han på att globaliseringen som under den liberala samhällsordningen förstärker ojämlika livsvillkor. Friedmann utgår från att samhällsförändring krävs för att jämna ut dessa ojämlikheter; för att åstadkomma politisk och ekonomisk inkludering av maktlösa samhällsgrupper och perifera territorier. Han förespråkar att ojämlikheter mellan marknad och icke-marknad, civilsamhället och staten, det allmänna och det privata, individen och gruppen, staden och landet, och självet och gemenskapen, måste suddas ut och ersättas av jämlikhet och acceptans av "mänsklighetens dialektiska karaktär som en enhet av motsatser som endast kan avancera genom konflikt och politisk kamp" (1992:165f, författarens översättning). Friedmann hävdar att maktfulla samhällsaktörer, med påtryckningar från ett aktivt civilsamhälle och en stark stat, kan förmås att erkänna alternativa mothegemoniska modeller eftersom det ligger i deras eget intresse att undvika konflikt (Friedmann 1992:165).

Ett centralt argument för att övertyga maktfulla samhällssektorer att "bättra sig", hävdar Friedmann, är genom att påvisa att det ligger i deras eget intresse att få ett stopp på den ojämlika politiska och ekonomiska utvecklingen eftersom den massfattigdom som den för med sig skapar politisk instabilitet (Friedmann 1992). Friedmann utvecklar en teoretisk ram som undersöker och lägger fram propositioner angående möjligheter och villkor för förändring utifrån premisser om "återintegration av de osynliga fattiga i det större samhället" (1992:73, författarens översättning). För att åstadkomma förändring utgår Friedmann från att det krävs *alternativ utveckling* som tar avstånd från traditionella modeller för ekonomisk utveckling och tillväxt och istället utgår från ett moraliskt ramverk som "lägger tonvikten på territoriellt organiserade gemenskapers självständighet i beslutsfattande, lokal självtillit (men inte autarki), direkt (deltagande) demokrati och experimentell social inläring" (1992:vii, författarens översättning). Med andra ord en styrning som lämnar perspektivet "profit before people" bakom sig till förmån för "people before profit": Ett ramverk som utgår från de samhällsövergripande värdena mänskliga rättigheter, medborgerliga rättigheter och "mänskligt blomstrande" (Friedmann 1992:10).

”There is no intrinsic reason, moral or otherwise, why large numbers of people should be systematically excluded from development in this sense or, even worse, should become the unwitting victims of other people’s progress” (Friedmann 1992:9).

Abrahamsson (2003) understryker att vi står inför utmaningen att ”göra globaliseringen global”, där vår uppgift är att försöka förändra och därigenom förhindra ”det faktum att den globala kapitalorienterade styrningen [corporate capital] förstärker de ojämlikheter som har präglat utvecklingen sedan början av industrialismen” (2003:xviii, författarens översättning). Han beskriver att vi idag vet att marknadskrafterna, oavsett vad ”fundamentalistiska nyliberaler” påstår, inte är försedda med självreglerande mekanismer. Ojämlig och orättvis fördelning och tillgång till samhällsutvecklingen, understryker Abrahamsson, är en orsak till frustration som potentiellt kan förstärka konflikter som riskerar att leda till våld och samhällspolitisk instabilitet om de inte lyckas lösas genom dialog. I likhet med de andra forskarna efterfrågar Abrahamsson mer inkluderande och humana processer för att hantera ”globaliseringens inneboende motstridiga aspekter” (2003:xviii, författarens översättning) och därigenom uppnå lika villkor och jämlik och rättvis tillgång till möjligheter. Istället för att som de andra forskarna förespråka alternativa utvecklingsmodeller, undersöker Abrahamsson emellertid under vilka förutsättningar och villkor som förändring kan skapas och tas tillvara av samhällets maktfulla aktörer.

Förändringens natur

Ingen av de tre forskarna (Mouffe, Abrahamsson och Friedmann) utgår från att förändring nödvändigtvis innebär ett uppbrott från det rådande samhällssystemet. De är således inga revolutionärer vars syfte är att omkullkasta samhällssystemet, dess strukturer, institutioner och processer, för att istället bygga upp ett nytt samhällssystem, en ny samhällsordning. Deras teoribildningar handlar snarare att reformera rådande samhällsstrukturer så att de blir mer jämlika, rättvisa och inkluderande. Friedmann beskriver enligt följande:

”Its [alternative development] aim is to replace neither the one [mainstream doctrine] or the other [the state] but to transform them both dramatically to make it possible for disempowered sectors to be included in political and economic processes and have their rights as citizens and human beings acknowledged” (Friedmann 1992:viii).

Trots att Mouffe (2008) kallar sin ansats för *radikal demokrati* handlar den alltså inte om ett systemskifte; det radikala elementet är att hon med begreppet agonism och agonistiska relationer förordar ett multipolärt samhällsklimat som

erkänner samhällslivets antagonistiska natur - vilket visserligen kan anses radikalt av liberalismens anhängare. Hon föreställer sig att också det liberala projektet har en plats i den multipolära representativa demokratin, men att den är likvärdig andra hegemoniska projekt och måste ta sin roll som politisk motståndare enligt gängse representativa demokratiska praktiker.

Abrahamsson beskriver strukturell förändring som en process där en mothegegonisk modell gradvis ersätter den rådande hegemoniska modellen; genom att "nya strukturer 'inifrån' de gamla strukturerna tar över och blir dominerande även om delar av de gamla strukturerna finns kvar" (2003:94, författarens översättning). Därmed, hävdar Abrahamsson, kan förändringar inom en struktur i ett system skapa möjligheter för förändringar även i andra strukturer. I enlighet med denna övertygelse erkänner Abrahamsson att han nog inte tillhör den kritiska teoriskolan som ser strukturförändring som ett, ibland våldsamt, uppbrott från den gamla samhällsordningen. Snarare identifierar han sig med anhängare av vad han kallar den problemlösande teoriskolan som utgår från att den existerande världsordningen och dess strukturer är givna ramar inom vilka "systemiska dysfunktioner ska rättas till, så att systemet kan fungera smidigare och effektivare" (Abrahamsson 2003, författarens översättning). Utifrån beskrivningen av Mouffes och Friedmanns och begreppsramar ovan kan vi förstå att de ansluter sig till liknande föreställningar.

Samhällsordning, hegemoni och legitimitet

I detta avsnitt undersöks begreppen samhällssystem och strukturer; hegemoni och legitimitet; samt mothegegoniska modeller enligt hur de föreställs i det teoretiska ramverket.

Samhällssystem och strukturer

Abrahamssons (2003) begreppsliggörande av ett samhällssystem är att det består av interagerande strukturer som baseras på statens och rådande makthavares långsiktiga hegemoniska värderingar och kortsiktiga säkerhetsintressen. Han beskriver ett samhällssystem som en uppsättning strukturer som utgör det ramverk som människor, staten och andra aktörer agerar inom: "varje struktur representerar en begränsad helhet och tillsammans utgör strukturerna systemet som sådant" (2003:14, författarens översättning). Varje system återspeglar därmed dominerande *sociala produktionsförhållanden* (social relations of production), den rådande politiska konfigurationen samt rådande maktförhållanden (2003:14, författarens översättning). Nationalstaten kan förstås om ett samhällssystem, vars strukturer ingår i det internationella samfundets samhällssystem, eller samhällsordning. På liknande vis återspeglas och reproduceras samhällssystemets strukturer i regional och lokal skala, i ömsesidiga beroendeförhållanden och ständigt utsatta för prövningar.

Abrahamsson tar avstamp i den internationella relationsforskaren Robert Cox teoribildning som identifierar tre ”krafter” som interagerar i *skapandet* av samhällsstrukturer. Den första är den *materiella kapaciteten* (material capabilities), som hänvisar till förändrade materiella omständigheter. Den andra är *idéer*, som beskrivs utifrån hur idéer och deras mening och syften med tiden förändras och utmanas av nya praktiker. Den tredje kraften är *institutioner*, vilka har som roll att representera och vidmakthålla samhällsstrukturernas hegemoniska konsensuella karaktär. Dessa tre krafter, beskriver Abrahamsson, samverkar för att vidmakthålla strukturer vilket bidrar till att de, om de än är föränderliga, blir tröga.

Strukturer, säger Abrahamsson (2003:91), är inte fysiska ting utan de ”existerar i aktörers medvetande och förändras inte av egen kraft”. Motiv för förändring, hävdar han, provoceras fram genom aktörers interaktion och intersubjektiva meningskapande och framställning av verkligheten. Abrahamsson menar således att varje struktur är resultatet av interaktionen mellan strukturen och aktörer i systemet, varmed en struktur inte förstås existera i sig själv. En struktur, hävdar Abrahamsson (2003:13, författarens översättning), är ”analytiska konstruktioner som synliggörs genom aktörers handlingar (eller deras inverkan på objekten) samtidigt som strukturerna begränsar dessa handlingar”. Själva strukturbegreppet inkluderar därmed tankemönster och handlingar som utgör den ram inom vilken människor, företag, organisationer och institutioner och så vidare agerar. Enligt Abrahamsson finns det en dialektik som gör att strukturer påverkar vilka handlingar som är möjliga samtidigt som de också formas av aktörers tankemönster och handlingar. Abrahamssons begreppsbyggande tar intryck av Cox, som skriver:

”Structures exist in language, in the ways we think, in the practices of social and economic and political life. Any particular way of life in time and place, when analysed, will reveal a certain structure. Any particular sphere of life will have its structure. Structures are then the larger context within which institutions are to be located [...] Institutions are the broadly understood and accepted ways of organising particular spheres of social action” (Citat i original från Cox 1987:4, I Abrahamsson 2003:13)

Institutionernas roll i sociala maktrelationer är centrala aspekter i Abrahamssons definition av struktur. En struktur reflekterar maktrelationer mellan de interagerande aktörer, eller enheter, som deltar i dess skapande. En struktur reflekterar de regler, normer och maktrelationer som reglerar sociala, ekonomiska och/eller politiska handlingar som implementeras genom olika institutioner. När en struktur väl etablerats, genom införlivandet av vissa dominerande tankemönster och handlingar i institutioner, styrs den mer av inbyggda påtryckningar och begränsningar än av aktörerna själva. Strukturer är därmed tröga, i den mån att de kan kvarstå långt efter det att de villkor som

hjälpste till att skapa dem försvunnit; ”deras förändring kan fördröjas av deras egen stelhet” (Abrahamsson 2003:14). Abrahamsson förtydligar att eftersom strukturer strävar efter att bibehålla de tankemönster och handlingar som dominerade när de etablerades så har de konsensuskaraktär; att de strävar efter sitt eget vidmakthållande. Han beskriver dem därmed utifrån begreppet ”hegemoniska strukturer” (2003:14).

Hegemoni och legitimitet

Med inspiration från Ernesto Laclau framhärskar Mouffe att varje social ordning är av hegemonisk natur och att varje samhälle utgörs av och är ett resultat av särskilda praktiker ”som syftar till att etablera en ordning i kontingenta förhållanden (2008:24). Hon beskriver att varje social ordning utgör en temporär och prekär sammansättning av sociala praktiker som skapats under tid och tas för givna, ”som om de vore grundade av sig själva”, varmed hon kallar dem *avlagrade* sociala praktiker. Varje social ordning består av kontingenta praktiker som etableras enligt en viss ordning och som ges form genom inrättandet och vidmakthållandet av sociala institutioner, vilka Mouffe kallar *hegemoniska praktiker* (2008:26). Hon understryker att samhällsordningen och dess hegemoniska praktiker är politiska, i den meningen att de är uttryck för ”specifika uppsättningar av maktförhållanden” (2008:25). Likväl som en social ordning inkluderar särskilda praktiker så sker det även någon form av uteslutning av andra. Därmed, hävdar Mouffe, finns det alltid alternativa och undertryckta möjligheter, inneboende i uteslutna praktiker, som kan aktiveras på nytt, och som genom sin existens är konstituerande för samhällets inneboende antagonistiska natur: ”Varje hegemonisk ordning löper ständigt risk att utmanas av *mothegeoniska* praktiker, det vill säga en strävan att lösa upp den existerande ordningen och etablera en annan form av hegemoni.” (2008:26)

Legitimitet har en viktig roll att spela för upprätthållande – och kritik - av hegemoniska strukturer. Abrahamssons legitimitetsbegrepp är influerat av Max Weber (1864-1920) och Antonio Gramsci (1891-1937) närliggande förståelser av hegemonibegreppet. Båda betonar vikten av ”sociohistorisk kontext, något som gör att legitimitet blir mer ’historiskt villkorad’, inte en universellt giltig proposition” (2003:16, författarens översättning). I den meningen att hegemoniska strukturer har skapats med tiden genom olika aktörers interaktioner speglar de rådande maktstrukturer och som sådana verkar de för att bibehålla *status quo*. Genom att strukturer av naturen strävar för sitt eget vidmakthållande innebär det därmed att all utveckling, all förändring, är konflikt driven: Förändring förutsätter att de ”hegemoniska strukturerna” - etablerade tankemönster och handlingar - utmanas och att förändringsanspråk, oavsett deras natur, innehåller krav om en förändrad maktbalans (Friedmann 1992; Abrahamsson 2003; Mouffe 2008). Därmed är förändring och konflikt alltid interrelaterade.

Abrahamsson beskriver hegemoni som ett "specialfall av dominans" (2003:16, författarens översättning) utifrån argumentet att hegemoni definierar villkoren för ett system där dominerande aktörer⁹ eller sociala krafter vidmakthåller sin position genom att hänvisa till "universalistiska principer" som accepteras av underordnade aktörer. Hegemonisk dominans grundar sig därigenom på ett intellektuellt och moraliskt ledarskap: "De starka gör vissa eftergifter för att erhålla samtycke från de svagare" (Abrahamsson 2003:16). Det är detta som gör att hegemoni framträder som konsensusorienterad. Det förklarar också att hegemoniska strukturer vilar på antaganden om legitimitet, det vill säga att de som "styr" och "de som styrs" upplever ömsesidig respekt och förtroende för den givna maktordningen som strukturen vidmakthåller.

Abrahamsson beskriver att det finns två sätt att vidmakthålla rådande samhällsordning och hegemoniska strukturer. Den ena, förklarar han, tar utgångspunkt i *tvång*, genom att en aktör bestämmer villkoren över relationen med en annan aktör och använder tvingande medel och ibland våld för att på så vis uppnå vidmakthållande av etablerade hegemoniska strukturer. Den andra tar utgångspunkt i *legitimitet* som definieras av att "de som styrs erkänner sin regering som moraliskt rätt och att de därför är skyldiga att lyda den" (Abrahamsson 2003:15). Ömsesidigt erkännande mellan styrande och de som styrs definieras av legitima relationer som på så vis bekräftar och vidmakthåller rådande hegemoniska strukturer och maktbalansen.

"Political legitimacy may be defined as the 'right to rule'" (Abrahamsson 2003:15)

Hegemoniska strukturer som vidmakthålls på grund av erkända och legitimerade maktrelationer är *auktoritära*, vilket innebär att de inte ifrågasätts. Om de som styrs däremot inte bekräftar maktrelationen så ifrågasätts de styrandes legitimitet som då enbart kan fortsätta sitt styre, och vidmakthålla rådande strukturer, genom tvingande och kontrollerande maktmedel. En maktrelation som saknar legitima relationer, kan definieras av makt men aldrig av auktoritet. Under sådana förhållanden ifrågasätts de styrandes och rådande strukturers legitimitet, som kan leda till kritik och eventuellt konflikt. (Abrahamsson 2003)

Mothegeomoniska modeller

De hegemoniska strukturernas konsensuskaraktär innebär alltså inte att de inte kan bli föremål för kritik eller utmaningar. Abrahamsson (2003:14, författarens översättning) menar att oppositionella perspektiv inte är helt ovanligt och att de indikerar att det finns en "strävan efter alternativ utveckling". Hur starka de blir och hur mycket de oppositionella lyckas påverka utvecklingen, beror emellertid

⁹ Abrahamsson själv diskuterar relationen utifrån ett internationellt perspektiv och "dominerande stater"

på om de intersubjektiva föreställningar som föranligger kritiken mot rådande hegemoniska strukturer är så pass ihållande och konkret att det ger utrymme för människor att agera samfällt och i opposition – om de intressegrupper som driver förändringsanspråken växer sig tillräckligt starka.

Hur mycket, och på vilket sätt, de oppositionella lyckas påverka utvecklingen beror också mycket på relationen mellan oppositionella och styrande aktörer, det vill säga till vilken grad de uppbär legitima relationer. Mouffe hävdar att ”varje konflikt måste, för att betraktas som legitim, ta en form som inte hotar att förstöra den politiska sammanslutningen” (2008:27). Hon understryker att det måste finnas ”gemensamma band mellan parterna i konflikten som hindrar dem från att behandla sina motståndare som fiender och uppfatta deras krav som illegitima” (2008:27). Något som hon hävdar det finns stor risk för i dagens västerländska samhällsordning där motståndare endera begreppsliggörs som fiender eller att de ”reduceras till konkurrenter vars intressen kan hanteras genom rena förhandlingar eller jämkas samman genom deliberation, något som skulle innebära att det antagonistiska elementet helt enkelt eliminerades” (2008:27). Den enda framkomliga vägen för att undvika att förstärka antagonism, enligt Mouffe, är att erkänna den antagonistiska dimensionen, som inte kan undkommas, och som hon säger försöka ”tämja” relationen. Det vill säga att erkänna de oppositionella och integrera dem som legitima motståndare i den representativa demokratiprocessen. (Mouffe 2008)

Mouffe (2008) hävdar att det rådande liberala hegemoniska samhällssystemet stänger ute stora grupper från jämlikt deltagande i samhället genom reproduktionen av antagonistiska relationer där oppositionella grupper definieras som fiender mot systemet och samhällsordningen. I Mouffes ögon har oliktankande grupper i dagens nyliberala samhällsordning förlorat sin röst och den nyliberala hegemoniska modellen basuneras ut som det enda alternativet. Mouffe förespråkar en reformerad världsordning där hegemoniska motåtgärder legitimeras och fler grupper tillåts delta på representativa demokratiska grundvalar. En uppöppning för verkliga alternativ inom ramen för nyliberalismens paradigm. Enligt Mouffes teoriram finns det vinnare och förlorare. Alla legitima, erkända motståndare kämpar för att, inom ramen för den representativa demokratin, få tillräckligt med röster för att få makt och driva igenom sin politik. Det blir en kamp mellan hegemoniska modeller där den vinnande parten får mer makt och mer mandat att driva igenom sina frågor. Vid nästa val, argumenterar Mouffe, kämpar de olika parterna igen. Mouffe rör sig därmed i mångt och mycket inom ramen för partipolitiken, utifrån antagandet att fler röster, fler hegemoniska modeller måste få ta plats i demokratin och få kämpa för sina frågor.

”Det handlar om att inse att ett demokratiskt samhälle innehåller en mångfald intressen och krav som visserligen befinner sig i konflikt och

aldrig kan bli slutgiltigt försonade, men som trots detta måste betraktas som legitima” (Mouffe 2008:117)

Abrahamsson (2003) finner att när enskilda individer och samhällsgrupper upplever att de sociala produktionsförhållandena – avhängiga rådande samhällsstrukturer - hotar eller på andra sätt inte är tillfredsställande kan det, under särskilda förutsättningar, leda till kollektivt agerande. Kollektivt agerande sker genom intressegrupper, som enligt Abrahamsson därmed utgör grunden för strukturella förändringsanspråk, och därigenom konstituerar det civila samhällets ryggrad. Även Mouffe utgår från att hegemoniska motåtgärder har sin sociala bas i kollektiva intressegrupper. Hon argumenterar att social mobilisering sker genom organiseringen av *kollektiva identiteter* i opposition mot den nyliberala hegemoniska modellen, från vilken de upplever sig utestängda.

Mouffe hävdar att drivkrafterna för hegemoniska motåtgärder är *passion* och *kollektiv affekt* och att de tar utgångspunkt i upplevelsen av att den egna och gruppens identitet och existens ifrågasätts och/eller hotas. Hon beskriver att hegemoniska motåtgärder möjliggörs genom konstruktionen av kollektiva identiteter, varmed hon kallar dem för *affektrörelser* (affect movements). Mouffe förstår kollektiva identiteter som skapandet av *vi/dem* kategoriseringar; att ”skapandet av en identitet alltid förutsätter etablerandet av en skillnad, en skillnad som ofta konstrueras på grundval av en hierarki, till exempel mellan form och materia, svart och vit, man och kvinna, etc.” (Mouffe 2008:23). Detta *Vi*, förtydligar Mouffe, kan inte existera utan ett avgränsat *De*. Det är separationen mellan *Vi* och *Dem*; känslan av att *De* ifrågasätter *vår* identitet och hotar *vår* existens som driver formuleringen av hegemoniska motåtgärder enligt Mouffe (2008:23).

Mouffe beskriver att upplevelsen av *vi/dem* relationer kan ta sig två olika uttryck. Medan det ena är när de upplevda hoten från *Dem* tar formen av antagonistiska relationer, så beskriver hon att det andra uttrycket som kategoriseringen kan ta är att agonistiska relationer utvecklas mellan *Oss* och *De andra*. Till skillnad från antagonistiska relationer som nästan uteslutande leder till konflikt kan agonistiska relationer leda till *konfliktiv konsensus* (conflictive consensus), i den meningen att vi är överens om att vi inte är överens men att denna ömsesidighet ändå utgör grunden för en legitim relation. (Mouffe 2008)

Villkor och förutsättningar för strukturell förändring

Medan Cox teoribildning, som Abrahamsson (2003) tar avstamp ifrån, fokuserar på hur historiska strukturer skapas, vidmakthålls och förändras med tiden, ligger hans eget intresse främst i att undersöka hur strukturell förändring kan skapas. I sin studie finner Abrahamsson tre krafter som bidrar till att skapa möjlighet till

strukturell förändring; *motsägelser*, *sociala krafter* och *vertikala länkar*. Den första är *motsägelser* (contradictions) inom systemet som påverkar *materialkapaciteten* (material capabilities), med enfas på att det handlar om olika aktörers upplevelse av att de sociala produktionsförhållandena inte längre är tillfredsställande. Det vill säga att det föreligger *upplevelser* av att samhällets strukturer inte längre skapar fördelaktiga villkor för den egna gruppen.

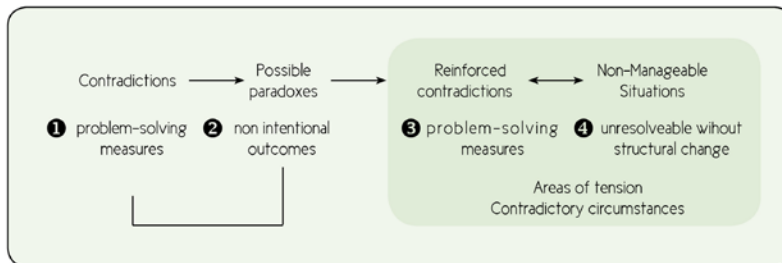
”It is not the contradictions as such that constitute the main driving force of change even if they constitute the sources of conflict. Rather it is how the contradictions are perceived and the subsequent measures taken to manage these contradictions that lead to paradoxes and contradictory circumstances.” (Abrahamsson 2003:101)

Den andra kraften är *sociala krafter* (social forces), som representeras av de samhällsgrupper och aktörer som ”äger” förändringsanspråken; alltså de aktörer som upplever att den materiella kapaciteten är otillfredsställande. Abrahamsson identifierar aktörsgrupperna *politiska och ekonomiska eliter* (political and economic elites) samt *civila samhället* (civil society) som de två konglomerat av aktörsgrupper som kan hålla förändringsanspråk och mobilisera för förändring; som kan reagera mot upplevda motsägelser. Han skiljer mellan politiska och ekonomiska eliter, utifrån att de har olika intressen, men har gemensamt att de utgörs av samhällsgruppers politiska och ekonomiska ledarskap som har förståelse för och drivs av politiska och/eller ekonomiska motiv, grundade i gruppens egenintresse (Abrahamsson 2003).

Abrahamsson inspireras av Gramscis förställning att en elit måste ha kapacitet att organisera samhällsgrupper och att leda dem i både hegemoniska och mothegemoniska anspråk, vilket understryker legitimitetens centralitet: eliter legitimitetsbärande sociala bas måste vara tillräckligt stor så att eliten har möjlighet att påverka rådande strukturer. Det gäller både för eliter som vidmakthåller och utmanar rådande strukturer, där utmanarna beskrivs som alternativa eliter som har möjlighet att utmana det politiska systemet om de uppbygger legitimitet från en tillräckligt stor social bas. (Abrahamsson 2003)

Han understryker att trots att samhällets eliter upplever motsägelser, är det inte troligt att de själva mobiliserar för strukturell förändring. Strukturella förändringsanspråk kräver påtryckningar från ett organiserat och mobiliserat civilsamhälle – sociala rörelser. Utan påtryckningar från sociala rörelser med en tillräckligt stark legitimitetsbas begränsas maktfulla aktörers intresse och manöverutrymme till *problemlösande åtgärder* (problem-solving measures) för att ”rätta till” upplevda motsägelser. Abrahamsson (1993) beskriver att det finns risker med problemlösande åtgärder, varav den mest allvarliga är ifall åtgärden misslyckas med att lösa problemet. En åtgärd som inte lyckas lösa den aktuella problematiken riskerar istället att *förstärka motsägelsen* (reinforced

contradictions) genom att det utvecklas negativa och *oförutsedda konsekvenser* (non-intentional outcomes) (Abrahamsson 2003:98). Paradoxen om detta skulle ske är att åtgärden inte bara misslyckas med att lösa det aktuella problemet och lösa upp den upplevda motsägelsen, utan att den också resulterar i skapandet av andra relaterade problem som i kombination med den ursprungliga problematiken då blir ännu svårare att lösa.



Figur 1: Dynamiken mellan motsägelser och paradoxer

Källa: Abrahamsson 2003:98

Utan påtryckningar från ett organiserat civilsamhälle, som Abrahamsson ser som röstbärare för samhällsgrupper vars livssituation påverkas negativt av upplevda motsägelser, och i en sådan situation även förstärkta motsägelser, kommer samhällets maktfulla aktörer inte att agera för strukturell förändring. Han argumenterar att det under sådana förutsättningar är troligare att maktfulla aktörers strategier är i linje med tidigare åtgärder trots att ytterligare misslyckanden kan förväntas. Abrahamsson menar att processen kommer att utvecklas på liknande sätt tills den händelse att samhällets politiska och ekonomiska eliter finner att situationen förvärrats så pass mycket att de upplever att situationen – hotar samhällsovergripande politisk och ekonomisk stabilitet och - även för dem har nått en *ohanterlig nivå* (non-manageable situations) som upplevs *olöslig utan strukturell förändring* (unresolvable without structural change). Det är först i en sådan situation som det skapas en strukturell möjlighet till förändring, understryker Abrahamsson: Detta spänningsfält kallar Abrahamsson för *motsägelsefulla omständigheter* (contradictory circumstances).

”By [contradictory circumstances] I understand contradictions that are embedded in the current world order that may reach a non-manageable level, i.e. when it is no longer possible to tackle them within the framework of prevailing structures. The contradictions may have a negative and a destructive impact on future political and economic development.” (Abrahamsson 2003:96)

Abrahamsson beskriver därmed en situation där ett försök till problemlösning, inom ramen för rådande samhällsstrukturer och institutioner, med 'målet att få den sammantagna processen att flyta på' (Abrahamsson 2003:98, parafra) leder till oavsiktliga utfall som snarare förstärker och förvärrar grundproblematiken. Denna process sker under tid och kan repeteras tills det att problemet upplevs olösligt inom ramen för etablerade strukturer, enligt figur 1.

Abrahamsson (2003) understryker att för att detta ska ske så måste samhällets politiska och ekonomiska eliter alltså uppleva att problemet har negativ inverkan på samhällets framtida politiska och ekonomiska utveckling. För att denna möjlighet ska kunna utnyttjas för strukturell förändring ställer Abrahamsson upp ett antal villkor och förutsättningar. För det första, menar han, krävs det sociala rörelser med en stark legitimitetsbas som agerar utifrån *sammanfallande intressen* (coinciding interests), det vill säga att också flera grupper/aktörer från det civila samhället delar åsikten att den systemiska dysfunktionen är kontraproduktiv för alla parter. För det andra krävs det att även eliterna har sammanfallande intressen, eftersom de endast genom att arbeta tillsammans kan uppbåda tillräcklig förändringskraft.

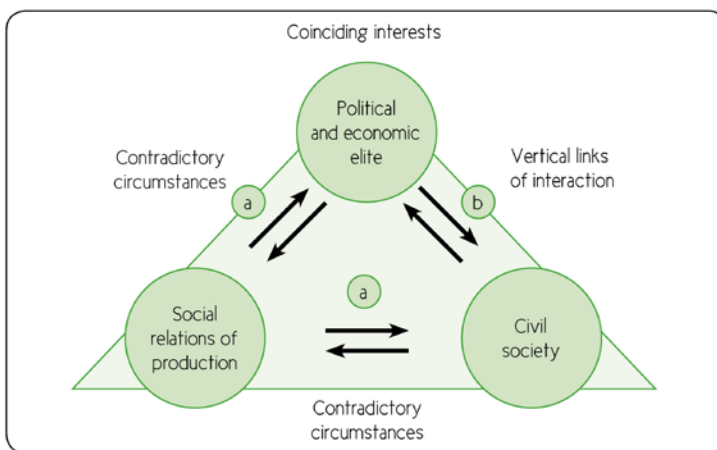
”Coinciding interests consist of objectives and aims simultaneously articulated by various groups at a given time that – in spite of different background and origins – temporarily converge” (Abrahamsson 2003:101)

Utifrån Abrahamssons teoribildning förstås civilsamhällets roll vara att utmana rådande hegemoniska strukturer utifrån gruppens upplevda motsägelser. Han understryker vikten av att flera av civilsamhällets intressegrupper ser samma behov av förändring och att de har kapacitet att samordna sig och tillsammans leda hegemoniska motåtgärder för att få tillräcklig tyngd och kunna påverka. Det innebär att för att ett aktivt civilsamhälle ska kunna mobilisera politiskt och förespråka en mothegemonisk modell så krävs det att de har tar utgångspunkt i en bred social bas så att de uppnår legitimitet och därmed har möjlighet att utmana rådande samhällssystem och strukturer.

Abrahamsson påtalar att om problemlösande åtgärder syftar till decentralisering och demokratisering och således per definition inte är strukturell förändring så kan de ändå på sikt komma att främja strukturell förändring genom att de aktiverar grupper i det civila samhället. Sådana problemlösande åtgärder har ofta själva svårt att hantera krav från det civila samhället, men att de genom sina aktiviteter oavsiktligt startar processer som synliggör etablerade strukturers begränsningar och som därmed får civilsamhället att mobilisera. Abrahamsson avslutar med att understryka att utfallet av en sådan interaktiv process beror på styrkan av sammanfallande intressen mellan å ena sidan (a) politiska eliter,

exempelvis inom staten, och å andra sidan (b) den lokala befolkningen som arbetar för ökad behovstillfredsställelse.

För det tredje, påtalar Abrahamsson, krävs det *vertikala länkar* (vertical links of interaction) som verkar legitimerande av relationen mellan samhällets maktfulla aktörsgrupper och oppositionella grupper från det civila samhället. För att denna tredje förutsättning ska infinna sig behövs Abrahamsson *organiska intellektuella* (organic intellectuals). Den aktör som Abrahamsson benämner som organiska intellektuella utgörs av individer som har möjlighet att utnyttja upplevelser av motsägelser och politiska påtryckningar från civilsamhället för att initiera ett positionskrig, med syfte att utmana och förändra ”de begränsande strukturerna” (2003:95). Han beskriver de organiska intellektuella som inflytelserika enskilda aktörer, ofta utövare av politisk eller ekonomisk makt, som har möjlighet att bidra till en legitimeringsprocess mellan sociala krafter från maktfulla aktörsgrupper och oppositionella grupper från civila samhället.



Figur 2: Analytisk modell för strukturell förändring

Källa: Abrahamsson 2003:103

Abrahamsson beskriver att de vertikala länkar, gemensamma band, som organiska intellektuella skapar mellan de två aktörsgrupperna är den absolut viktigaste förutsättningen som avgör om möjligheter för förändring kan tas tillvara av samhällets maktfulla aktörer. Medan motsägelsefulla omständigheter och sammanfallande intressen skapar strukturella möjligheter för förändring så står vertikala länkarna för förutsättningen som avgör om en strukturell möjlighet till förändring kan tas tillvara av de maktfulla aktörerna eller inte (2003:97). Genom deras roll att verka för vertikala länkar kan organiska intellektuella

enligt Abrahamssons ansats ses som centrala för att skapa och upprätthålla legitima relationer mellan samhällets maktfulla aktörer och civilsamhället.

Sammanfattningsvis bidrar Abrahamssons teoribildning till en djupare förståelse för under vilka omständigheter behov för strukturförändring uppstår och under vilka villkor och förutsättningar möjligheter för strukturförändring skapas. Ansatsen erbjuder en ingående förklaringskraft över de omständigheter som kan motivera samhällets politiska och ekonomiska eliter och mobiliserade identitetsgrupper från civila samhället – sociala rörelser - att engagera sig i strukturella förändringsanspråk. Den erbjuder också en djupare förståelse för hur sådana förändringsanspråk kan förvaltas så att de möjliggör strukturell förändring; en process där organiska intellektuella utmålas som centrala aktörer för att skapa legitima relationer mellan de båda aktörsgrupperna.

Det lokalt förankrade civila samhällets roll för förändring

Friedmann (1992) hävdar att ett organiserat och mobiliserat civilsamhälle är en förutsättning för förändring, varmed han i sin studie undersöker under vilka villkor och förutsättningar ett mobiliserat civilsamhälle kan skapas och vilka möjligheter det har att utvecklas till en politisk påverkansaktör - vilket även Abrahamsson (2003) menar är en förutsättning för att skapa möjligheter för strukturell förändring.

Som nyckel till att skapa möjligheter för förändring, och i förgrunden av Friedmanns alternativa utvecklingsmodell, finns civilsamhället och organiserade gemenskapers ”längtan efter frihet från förtryck och politisk gemenskap” (1992:vii, författarens översättning). Deras kamp för ”universella mänskliga rättigheter och särskilda rättigheter för medborgare i vissa politiska gemenskaper, särskilt rättigheter för människor som hittills står utan en röst, de maktlösa fattiga” (1992:vii). Friedmann hävdar att förändring är beroende av det organiserade civila samhällets strävan att ”humanisera ett system som har utestängt dem, och att göra detta genom olika former av vardagsmotstånd och politisk kamp som föds ur den exkluderade befolkningens kamp för sina rättigheter som människor, som medborgare och som personer som försöker frigöra sina inre kärleksfulla och kreativa krafter” (1992:13, författarens översättning)

Friedmann beskriver att civilsamhällets förändringsanspråk föds ur fattiga familjers ”dagliga kamp för överlevnad” (Friedmann 1992:22). Han förstår kollektiva förändringsanspråk, speciellt för fattiga samhällsgrupper, som uttryck för den enskilda familjens strävanden för kontroll över och säkerhet för familjens, eller hushållets försörjning (*livelihood*). Centrala faktorer för denna kamp för överlevnad menar Friedmann inkluderar hushållets ekonomi, den moraliska ekonomin som enskilda hushåll är en del av tillsammans med andra,

och de territoriella gemenskaper som formas i lokalsamhället mellan hushåll och deras sociala och politiska praktiker (Friedmann 1992:22). För Friedmann är fattigdom strukturellt betingad; vilket betyder att han ser fattigdom som en konsekvens av ojämlika sociala, politiska och ekonomiska samhällsstrukturer som stänger ute fattiga samhällsgrupper från ”effektivt ekonomiskt och politiskt deltagande” och som sänder dem ”ett tydligt meddelande” om att de ”för alla praktiska ändamål, inom ramen för den globala kapitalackumuleringen anses vara överflödiga” (Friedmann 1992:14, författarens översättning).

Utifrån denna förståelse argumenterar Friedmann att social mobilisering ”har sitt ursprung i och finner sina supportrar bland människor, varav de flesta lever helt vanliga liv, och vars makt att förändra sina egna livsvillkor bara blir möjligt när de deltar i sociala rörelser och politiska partier” (Friedmann 2011, författarens översättning). Speciellt viktiga för alternativa utvecklingsanspråk är *mobiliserade sociala rörelser* som till skillnad från till exempel sociala, religiösa eller kulturella grupper organiseras utifrån gemensamma anspråk och som driver explicita förändringsanspråk; det vill säga att de syftar till att ”förändra befintliga maktrelationer, oavsett om de styrs av staten eller globala företag” (Friedmann 2011:61, författarens översättning).

I det enskilda hushållets kamp för överlevnad finner Friedmann ett flertal strategier, som han benämner de svagas vapen; till exempel nämner han informellt arbete, lokala kooperativa föreningar mellan hushåll för att underlätta i vardagen och proteströrelser. Proteströrelser beskrivs som uttryck för fattiga samhällsgruppers kamp för förändrade livsvillkor, men att de som ligger bakom dem ofta saknar tillräcklig tillgång till sociala maktbaser för att kunna organisera sig långsiktigt. Långsiktiga proteströrelser kräver ledarskap, tid och engagemang; en organisatorisk ram som tillåter att kampen pågår den tid som det är nödvändigt; och de kräver uthållighet för att kunna stå emot den initiala kritiken, att bli ignorerade och motarbetningen från ”staten, vars initiala respons ofta är ovänlig” (Friedmann 1992:24, författarens översättning). Friedmann understryker att proteströrelser ofta dör ut ”när människor är skäligen nöjda över att deras krav har uppfyllts”, men att de i vissa fall blir ”en del av stammen i ett nytt samhälle” (Friedmann 1992:24, författarens översättning). En sådan omvandling exemplifierar det som Friedmann beskriver som omvandling av social till politisk makt.

Offentliga och privata samhällsaktörers roll för förändring

Friedmann (1992) beskriver hur samhällsutvecklingsparadigmen på 1970 och 80-talet inspirerade till hopp om att lokala ”mikroprojekt” skulle ha positiva effekter utanför ramen för den lokala gemenskapen och det lokala territoriet. Typiskt för dessa lokala utvecklingsprojekt, förklarar Friedmann, är att de var toppstyrda och syftade att ”svara mot ett specifikt lokalt behov, deras metoder är

experimentella, och deras omedelbara resultat är ofta uppmuntrande” (Friedmann 1992:140). Sedda utifrån ett samhällsövergripande perspektiv fann man dock snart att de endast marginellt kunde bidra till ekonomisk tillväxt och kapitalackumulering (1992:140), och de beskrevs därmed inte kunna leda till samhällsutveckling i någon betydande grad. Denna form av lokala utvecklingsprojekt kan enligt Friedmann i bästa fall förstås ”som en form av fattigdomsbekämpning och, i sin yttersta mening, som ett billigt sätt att utöva social kontroll” (Friedmann 1992:140).

”Small works because it is small, autonomous, and tailor-made. Painted on larger canvass, small may not work at all. And to this extent, it isn’t an alternative development.” (Friedmann 1992:141)

För att undvika att förändringsanspråk med mål om en alternativ samhällsutveckling inte skulle kunna växa ut ur det lokala finner Friedmann i sin studie att det krävs olika former av stöd och vägledning av aktörer som är innehavare av olika typer av makt och som befinner sig i relativt maktfulla positioner. Friedmann understryker att utan stöd från politiskt, ekonomiskt och socialt maktfulla aktörer, och speciellt staten (statsmakt), har alternativa förändringsanspråk – hegemoniska motåtgärder – ingen möjlighet att utmana de ojämlika politiska och ekonomiska strukturer som vidmakthålls inom ramen för den rådande samhällsordningens hegemoniska strukturer.

Kritik mot en hegemonisk struktur innebär att dess legitimitet ifrågasätts (Abrahamsson 2003; Mouffe 2008). Abrahamsson (2003) hävdar att legitimitet är central för vidmakthållande av rådande samhälleliga maktstrukturer och att strukturella förändringsanspråk i förlängningen innebär att statens legitimitet ifrågasätts. Huruvida kritiken kan upplevas vara begränsad till att ifrågasätta en enskild strukturs legitimitet eller om kritiken når sådan styrka att den spiller över på statens legitimitet beror på strukturens roll och position i samhällssystemet som helhet. Om strukturen har en central roll, och kritiken är av sådan art, så kan hela systemets legitimitet ifrågasättas. Den stora frågan är om förändringsanspråket är av sådan grad och form att den kan destabilisera strukturen och om det därmed även har påverkanskraft på samhällsordningen. Förändringsanspråkets påverkanskraft beror också på i vilken utsträckning en ”störning” kan accepteras inom systemet utan att äventyra dess stabilitet, och därmed orsaka instabilitet och konflikt. För att upprätthålla systemisk stabilitet krävs det en stark stat. (Abrahamsson 2003)

I sin studie finner även Friedmann (1992) att aktörsgrupper från det civila samhället har begränsade möjligheter att åstadkomma förändring om de inte har stöd från staten, dess institutioner och verksamheter. I de fall då civilsamhällets aktörer uppbygger legitima relationer med och får stöd från en stark och viljefast stat rörande sina hegemoniska motåtgärder beskriver Friedmann att övriga

maktfulla aktörer ska kunna övertalas ”att bättra sig, eftersom det ligger i deras eget intresse” (Friedmann 1992:166). Liksom Abrahamsson identifierar Friedmann att samhällets maktfulla aktörer troligen inte skulle driva egna strukturella förändringsanspråk.

De maktfulla aktörerna, liksom även medelklassen, beskrivs troligen vara kritiska mot eventuella förändringsanspråk eftersom de skulle uppfatta att de hotar deras maktpositioner, enligt föresatsen att om de fattiga ska få mer så riskerar de själva att få mindre. Medelklassen beskriver Friedmann, har en starkare position i samhället än fattiga hushåll, men deras maktpositioner är inte stabila och tryggade, varmed fattiga hushålls krav kan upplevas hota deras egna livssituationer. Gemensamma band med medelklassen, så kallade klassallianser och vertikala sociala relationer, skapar inte bara möjligheter för de fattiga hushållen att öka sin sociala makt, utan de kan också bidra till att de får möjlighet att tillgängliggöra sig nödvändig politisk och ekonomisk makt för att skapa legitimitet för deras krav hos dessa samhällsgrupper. (Friedmann 1992)

”The poor will never become empowered if their gains come at the expense of these sectors, whose own location on the scale of (dis)empowerment is never fixed precisely and is always at risk” (Friedmann 1992:162).

Därför, argumenterar Friedmann, är politiska påtryckningar från ett aktivt och starkt mobiliserat civilsamhälle, stödda av en stark stat, en förutsättning för förändring och alternativ utveckling (Friedmann 1992).

Till skillnad från Friedmann förefaller inte Abrahamsson tro på möjligheten att med moraliska argument kunna *övertala* maktfulla aktörer. Han beskriver snarare att det, förenklat, krävs tillräckligt starka politiska påtryckningar från det civila samhället som kan resultera i ett positionskrig som orsakar politisk instabilitet och som därmed kan komma att *upplevas* som ett hot mot aktörernas maktpositioner och att det riskerar att destabilisera den rådande samhällsordningen (Abrahamsson 2003:94f). Huruvida det civila samhällets politiska påtryckningar skapar möjlighet för förändring eller konflikt beror därefter på samhällssystemets inneboende flexibilitet och de oppositionellas legitimitet, det vill säga om politiska och ekonomiska maktfulla aktörer erkänner civilsamhällets aktörsgruppers och deras förändringsanspråk som legitima.

Friedmann hävdar att en förutsättning för förändring är att staten och myndigheter endast antar en möjliggörande, underlättande och stödjande roll gentemot aktörsgrupper från det civila samhället. Friedmann varnar en eventuell ”progressiv stat” från att genomföra ”egna direkta åtgärdsprojekt och ersätta frivilligorganisationer”. Hans studie visar att interventioner som inte bygger på

civilsamhällets egna initiativ kan resultera i konfliktiva relationer mellan staten å ena sidan och externa men intresserade frivilligorganisationer och organiserade gemenskapsgrupper å andra sidan. Utifrån dessa resultat argumenterar Friedmann att statens och myndigheters roll är att;

- a) skapa ett politiskt utrymme där lokala intressegruppers krav kan höras och lämpliga lösningar utarbetas;
- b) mobilisera ekonomiska och materiella resurser för att stödja lokalt anknutna alternativa utvecklingsåtgärder;
- c) undanröja rättsliga och andra hinder för självutveckling av de fattiga;
- d) föreslå ny lagstiftning som kan underlätta processen för självutveckling;
- e) lansera nya program till stöd för samhällsbaserade initiativ; och slutligen,
- f) tillhandahålla en administrativ ram som stöder alternativa utvecklingsåtgärder (Friedmann 1992:160)

Makt – från maktlöshet till egenmakt

Friedmann urskiljer ett antal förutsättningar för civilsamhället att skapa möjligheter för strukturell förändring. En av de viktigaste förutsättningarna som Friedmann identifierar är att fattiga hushåll, så länge som de lever i situationer av *relativ fattigdom*, trots upplevt missnöje med sin livssituation, har begränsade möjligheter att engagera sig i någon form av socialt mobiliserande aktiviteter. För Friedmann handlar fattigdom om *maktlöshet*, som tar sig i uttryck genom ett hushålls svaga *sociala, politiska och psykologiska makt*. Hans ansats förtydligar att för att kunna delta i sociala rörelser; för att kunna mobilisera socialt utifrån gemensamma förändringsanspråk, krävs det att medlemmarna i ett hushåll har tillgång till *politisk makt*. Möjligheten för fattiga hushåll att tillägna sig politisk makt villkoras av att de först måste få tillgång till *social makt* genom att öka sin tillgång till *sociala maktbaser* (bases of social power). *Psykologisk makt* slutligen, beskriver Friedmann som en upplevelse av egenmakt (*individual sense of potency*) som visar sig genom självsäkert beteende. Han hävdar att egenmakt ofta infinner sig som ett resultat av framgångsrika handlingar inom den sociala eller den politiska domänen, eller som ”resultatet av intersubjektivt arbete” (1992:33). Friedmann (1992:33) förstår psykologisk makt som ”en ökad känsla egenmakt som kommer ha återkommande och positiva effekter på hushållets fortsatta kamp för att öka dess effektiva sociala och politiska makt”.

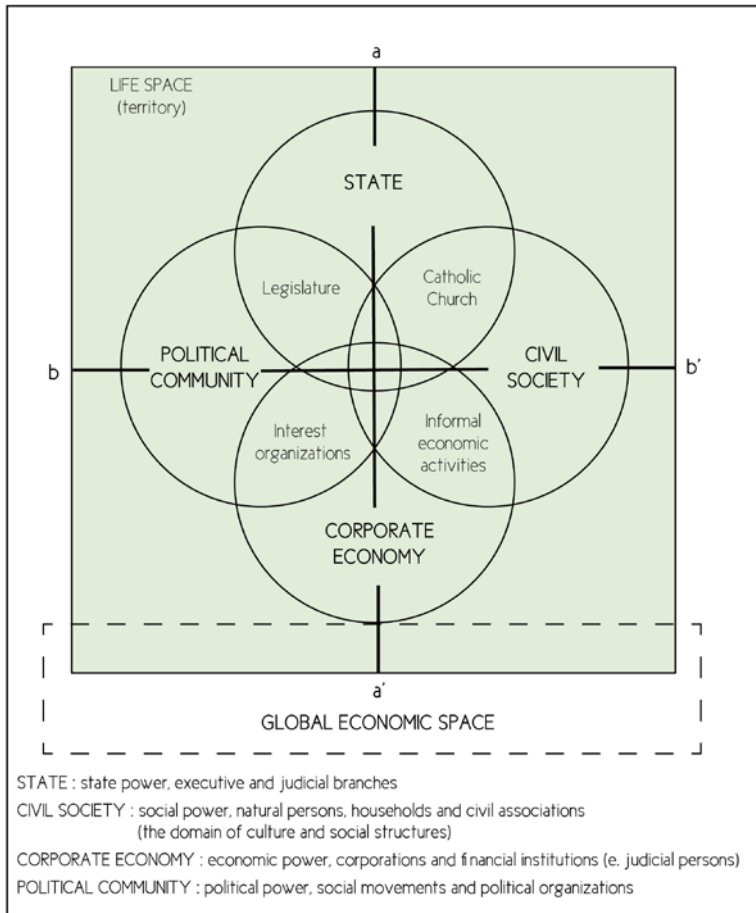
Maktomäner

Friedmann kategoriserar fyra *domäner för social praktik* (domains of social practice). Dessa domäners funktion har syftet att kategorisera olika aktörer utifrån deras respektive maktposition och även utifrån deras vidmakthållande institutioner i relation till de andra kategorierna. Domänen *staten* (state) som innehar statsmakten har verkställande och rättsliga institutioner; inom domänen den *korporativa ekonomin* (corporate economy) finns samhällets ekonomiska

makt vars institutioner är företag och finansiella institutioner; domänen det *civila samhället* (civil society) som är kopplad till social makt har hushållet som institution; och slutligen, i den *politiska gemenskapen* (political community) finns den politiska makten vars institutioner utgörs av sociala rörelser och politiska organisationer, inklusive sociala rörelser.

För Friedmann, som undersöker hur maktrelationer mellan olika aktörer utvecklas och hur de påverkas av påtryckningar från andra aktörer i syfte att åstadkomma förändring, är den territoriella ansatsen är särskilt viktig. Han föreställer sig att aktörerna inom de fyra maktdomänerna interagerar på ett begränsat *livsrum* (life space) som täcker in ett geografiskt område som beroende på den anlagda skalan kan vara på internationell, nationell, regional eller lokal nivå. De olika nivåerna påverkar och påverkas av politiska, ekonomiska och sociala faktorer, och oavsett anlagd skala så är den globala ekonomin (*global economic space*) alltid närvarande. I Friedmanns studie är den lokala nivån särskilt relevant utifrån hans intresse av att förstå konflikter och förändringsanspråk utifrån lokalt anknutna sociala rörelser påverkanskraft; i relation till deras relativa maktpositioner och tillgängliga makt inom ramen för deras levnadsrum.

Friedmann hävdar att aktörer från alla fyra domäner, utifrån sina relativa maktpositioner, gör anspråk på vad de anser är sina territoriella rättigheter i livsrummet; i det begränsade geografiska området. Till exempel, beskriver han, så har myndigheter administrativa och juridiska anspråk, företag och finansiella institutioner har ekonomiska anspråk, och invånarna, de som bor i ett särskilt bostadsområde/region/land, har sina anspråk rörande vad de anser är bäst för det begränsade området och hur de ser på områdets utveckling nu och i framtiden. Detta, förtydligar Friedmann, utgör *terrängen för maktkamp* (the popular-struggle terrain); eller med Abrahamssons ord, terrängen för *positionskrig* (war of positions). Friedmann menar att det alltid finns spänningar i denna terräng; i interrelationen mellan aktörer från de olika maktdomänerna och också internt mellan aktörer inom samma domän. Han exemplifierar att statsmaktens aktörer, representerade av olika myndigheter, inte nödvändigtvis är överrens om bästa vägen för utveckling i en fråga, likaväl som olika företag oftast antar konkurrerande positioner.



Figur 3: Domäner för social praktik

Källa: Friedmann 1992:27

För Friedmann förefaller den lokala områdes och gemenskapsnivån vara av störst intresse, och speciellt i relation till civila samhällets villkor och förutsättningar att utöva påtryckningar på andra maktdomäner, och interrelationer mellan dem, för att åstadkomma förändring. I jämförelse rör sig Abrahamssons studie på en internationell nivå där han undersöker hur spänningar och interrelationer mellan de olika domänerna och aktörer, i relationen mellan stater, skapar villkor och förutsättningar för strukturell förändring.

Social makt

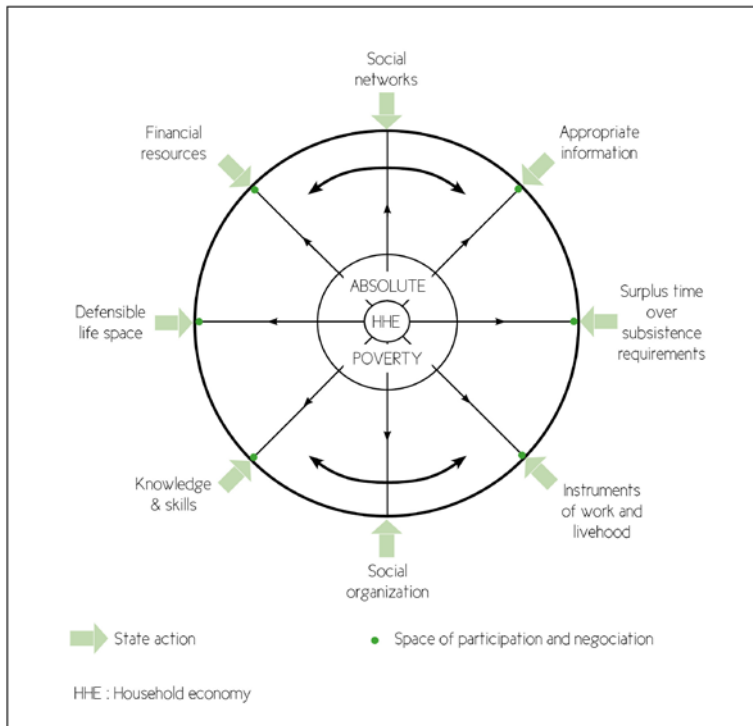
Begreppet *sociala maktbaser* (bases of social power) är kopplat till ett hushålls relativa fattigdom och därmed, hävdar Friedmann. Friedmann utgår från att fattigdom inte endast definieras av ett hushålls monetära ekonomi – därav termen *relativ. Ekonomiska resurser* (Financial resources) är endast en av totalt åtta variabler som han inkluderar i sitt relativa fattigdomsbegrepp, som även inkluderar *Försvarsbart livsrum* (Defensible life space), *Överskott av tid* utöver det som krävs för uppehälle (Surplus time over subsistence requirements), *Relevant information* (Appropriate information), *Kunskaper och färdigheter* (Knowledge and skills), *Verktyg för arbete och försörjning* (Instruments of work and livelihood), *Social organisering* (Social organisation) och *Sociala nätverk* (Social networks).

Som det kan utläsas av Friedmanns *makt(löshets)modell* nedan (figur 4, 1992:68) föreställer sig Friedmann att de åtta variablerna är interrelaterade, och att framgång och ökad tillgång till en resurs kan användas av hushållets medlemmar för att öka tillgången till de andra. Likaså föreställer sig Friedmann att minskad tillgång till en resurs kan hota tillgången till de övriga. Modellen, understryker Friedmann, kan därmed även ses som en egenmaktsmodell (*empowerment model*), utifrån conceptualiseringen att den också illustrerar hur fattigdom kan besegras med ”genuin utveckling som följd” (1992:70). Social organisering och sociala nätverk framställer Friedmann är centrala för att enskilda hushåll ska ha möjlighet att stärka tillgången till olika sociala maktbaser, varmed han förtydligar att modellen är en kollektiv egenmaktsmodell.

Modellen visar att medlemmarna i ett hushåll som saknar tillgång till alla resurser lever i en situation av *absolut fattigdom* och maktlöshet, utan makt och någon möjlighet att själva förändra sin livssituation. I en situation av absolut fattigdom ser Friedmann ingen möjlighet för ett hushålls medlemmar att engagera sig i något annat än vad som är nödvändigt för familjens omedelbara överlevnad.

De genomskinliga pilarna och de svarta pilarna i Friedmanns *makt(löshets)modell* indikerar vilka resurser som kan tillgängliggöras på statens eget initiativ (*state action*) och vilka resurser som kan tillgängliggöras genom att sociala rörelser utövar påtryckningar och förhandlar med staten. Sociala organisationer och sociala nätverk exkluderas från dessa utifrån argumentet att de endast berör interrelationen mellan olika hushåll. Sociala organisationer, hävdar Friedmann (1992), är ”inte endast ett medel för ett mer sällskapligt liv, de är också en källa till relevant information, ömsesidigt stöd, och kollektiva åtgärder” (s.68, författarens översättning). Sociala nätverk, som tenderar att bli större genom deltagande i sociala organisationer, ”grundar sig på ömsesidighet och är nödvändiga för självständig handling” (*self-reliant action*) (1992:68,

författarens översättning). Friedmann beskriver att horisontella sociala nätverk ökar ett hushålls manöverutrymme genom kontakten med andra hushåll i liknande livssituationer medan vertikala sociala nätverk bygger relationer mellan hushåll som lever i olika livssituationer. Vertikala sociala nätverk har möjligheten att ge ett hushåll tillgång till andra typer av makt som det annars inte skulle ha tillgång till.



Figur 4: Makt(löshets)modell

Källa: Friedmann 1992:68

Friedmann skiljer mellan sociala organisationer och sociala rörelser. Han hävdar att sociala organisationer som, rör sig inom civilsamhällets domän, saknar politiska anspråk och är viktiga för informationsspridning, kunskapsinhämtning, stöd och gemensamma initiativ. Under vissa förutsättningar kan de också fungera som plattformar för utvecklingen av sociala rörelser med politiska förändringsanspråk inom domänen Politisk gemenskap. Det är sociala rörelser, hävdar Friedmann, som kan utöva politisk makt och som från denna position kan påverka samhällets maktfulla aktörer att genomföra åtgärder som bidrar till förändring.

Som vi kan se i figuren *Domäner för social praktik* (figur 3) conceptualiserar Friedmann hushållet som den centrala institutionen inom ramen för domänen Civila samhället. Domänen Civila samhället är i sin tur domänen för social makt som kan innehas av enskilda individer, hushåll och sociala föreningar. För att ett fattigt hushålls medlemmar ska kunna delta i sociala rörelser, som är institutioner i den politiska gemenskapsdomänen och kopplade till politisk makt, måste hushållet först nå ökad tillgång till sociala maktbaser. Det är alltså först när hushållet har tillgång till sociala maktbaser som de enskilda medlemmarna har möjlighet att agera utifrån ett upplevt missnöje genom att formulera politiska anspråk.

Ökad tillgång till sociala maktbaser representerar enligt Friedmanns ansats alltså en möjlighet för hushållets medlemmar att återta kontrollen över deras egen livssituation och komma ur en situation av absolut eller relativ fattigdom. Med ökad social makt ökar även de fattiga hushållens möjlighet att omvandla den till politisk makt, som de kan använda för att driva förändringsanspråk inom ramen för domänen Politisk gemenskap. Enligt Friedmanns studie är tillräcklig tillgång till sociala maktbaser en förutsättning för att medlemmarna i ett hushåll, en familj, ska kunna engagera sig i andra aktiviteter än vad som är nödvändigt för att överleva. Det innebär att en individ, enligt Friedmann, inte har möjlighet att engagera sig i varken sociala organisationer (social makt) eller sociala rörelser (politisk makt) innan personen först har grundläggande tillgång till sociala maktbaser.

Politisk makt

Friedmann hävdar att det största hotet mot utvecklingen av ett starkt civilsamhälle är relativ fattigdom enligt hans *makt(löshets)modell*. Han understryker att staten har en viktig roll att spela för att tillgängliggöra sociala maktbaser, förutom när det gäller social organisering och sociala nätverk. Då har staten ingen förhandlingsmakt: ”den enda acceptabla vägen att föra hushållen över fattigdomströskeln är genom kollektiv egenmakt” (*collective self-empowerment*) (Friedmann 1992:77, författarens översättning). Friedmann hävdar att staten och myndigheter däremot kan anta stödjande funktioner som bygger på människors egna initiativ genom att till exempel skapa ”politiska rum där organiserade gemenskaper kan bli lyssnade till och lämpliga lösningar utarbetas” (1992:160). Staten bör däremot avstå från att själv driva förändringsinitiativ. Statens stöd är enligt Friedmann en förutsättning för att sociala rörelser ska kunna driva förändringsanspråk i egenskap av legitima politiska gemenskaper.

Politisk makt är en förutsättning för ett aktivt organiserat civilsamhälle med möjlighet att formulera och driva, för dem, politiskt relevanta frågor (Friedmann 1992). I sin studie finner Friedmann att sociala rörelser oftast inte uppkommer spontant bland fattiga och maktlösa hushåll. Deras handlingar begränsas ofta till att hjälpa varandra för att underlätta vardagen eller till enstaka protestutbrott.

Eftersom sådana utbrott är oorganiserade är de lätta att kväva, påpekar Friedmann. Han beskriver att de ofta refereras till i termer av social oro och tenderar av myndigheter att hanteras genom repressiva åtgärder för att hindra framtida utbrott. Utbrotten saknar ofta ett tydligt budskap, anspråk och ledarskap och anses därför inte som politiska handlingar.

De fattigaste hushållens medlemmar sällan har tillräcklig social makt för att själva driva mera långvariga och stabila förändringsanspråk. För att kunna skapa möjligheter för förändring, understryker Friedmann (1992), är vertikala sociala nätverk avgörande. De behöver alltså stöd för att de ska kunna omvandla social makt till politisk makt. Vertikala sociala nätverk innebär att fattiga familjer har sociala och stödjande relationer med vad Friedmann kallar *sociala* och/eller *externa agenter*. De kan vara individer och med mer eller mindre organiserade rörelser och organisationer, till exempel andra invånare i samma område som har tillgång till politisk makt eller externa aktörer, i relation till bostadsområdet, såsom representanter för nationella eller regionala föreningar och intresseorganisationer eller samhällsengagerade medborgare.

Friedmann (1992:145) hävdar att sociala externa agenter som drivs utifrån ett intresse av att "vara till tjänst för de fattiga" eller arbeta för deras "kollektiva egenmakt" såsom frivilligorganisationer, andra filantropiska föreningar och enskilda individer är nödvändiga för att fattiga hushåll ska kunna formulera och etablera mera långsiktiga förändringsanspråk som uppnår politisk legitimitet. Externa agenter stöd formuleras i ansatsen därmed som nödvändig för att fattiga hushålls sociala makt ska kunna omvandlas till politisk makt.

"External agents are needed as catalysts for change to channel ideas and resources to the community and to serve as intermediaries to the outside world. The external agency of popular organizations and NGOs is clearly needed to initiate community efforts at local self-empowerment."
(Friedmann 1992:159, kursiv i original)

En av de sociala externa agenternas viktigaste funktioner är att verka som en länk mellan myndigheter och lokala sociala rörelser. I denna roll verkar de utifrån de sociala rörelsernas förändringsanspråk, men Friedmann påtalar att de aldrig kan bli talespersoner för det lokala civilsamhället som, för att säkerställa sin autonomi, måste "förvärva en egen politiska röst" (Friedmann 1992:159). Han hävdar att "den enda acceptabla vägen att föra hushållen över fattigdomströskeln är genom kollektiv egenmakt" (*collective self-empowerment*) (Friedmann 1992:77, författarens översättning). Det innebär att sociala och externa aktörer alltså inte egenhändigt kan driva förändringsanspråk å den sociala rörelsens vägnar utan förändringsanspråket måste ta sin utgångspunkt i deras egna initiativ.

”... encourage the poor to overcome their fear of becoming active in the communities in which they live, to acquire a positive self-image, to speak their mind confidently, to identify and support local leaders, and to seek cooperative solutions... The responsible exercise of citizenship is learned as people gain courage, discover new horizons, and gradually become aware of their rights as members of free political communities.” (Friedmann 1992:78).

Friedmann hävdar att sociala och externa agenter genom sitt stöd kan tillgängliggöra social, politisk och ekonomisk makt som hushållsmedlemmar kan använda för att inom ramen för en social rörelse formulera sina förändringsanspråk. I detta ingår att stödja de fattiga familjerna så att de med deras stöd ”vågar” ta steget att driva förändringsanspråk. Därmed talar Friedmann talar om dem i termer av lärare och animatörer, utifrån föreställningen om att de kan sätta igång en förändringsprocess inifrån men att de inte själva kan driva förändringsanspråket. (Friedmann 1992:144).

”Among the poor, self-empowerment is unlikely to occur of its own accord, just as pupils require a teacher. The teacher teaches, and the student learns. And yet learning can be called a form of self-empowerment. The teacher can be a helper and catalyst who encourages, provides opportunities, tells stories, asks questions, corrects mistakes, and serves as a resource. The actual learning, however, remains the exclusive responsibility of the student.” (Friedmann 1992:77)

De största anledningarna till varför förändringsanspråk inte kan formuleras och drivas av sociala och externa agenter, hävdar Friedmann, är för det första inte har egna investerade intressen i den lokala utvecklingen (*desinterested individuals*) och för det andra att de som mellanhand och ombud är mindre tillförligliga som effektiva förespråkare för förändringsanspråk: ”de maktlösa fattiga måste skaffa sig en egen politisk röst” (Friedmann 1992:159).

Med stöd från sociala och externa agenter finner Friedmann i sin studie att lokala sociala rörelser kan få tillgång till politisk makt. Han understryker emellertid att det är av vikt att dessa sociala och externa agenter ser statsmaktens aktörer som en samverkansaktör, i enlighet med hans resultat att statens och myndigheters involvering för att skapa möjligheter för förändring är avgörande. I annat fall är risken stor att förändringsanspråken och utvecklingsåtgärderna förblir ”små och lokala” och därmed, enligt Friedmann (1992:158), inte skapar möjlighet för förändring utan begränsas till fattigdomsbekämpning. För att få staten att bli mer mottaglig inför kraven från de maktlösa kan den influeras genom lobbying, valprocesser och radikala reformer. (Friedmann 1992)

Del 2

4. Samhällsutveckling och politik – sociala frågor, bostäder, arbetsmarknad och integration

Detta kapitel fokuserar på den historiska framväxten av politikområden som behandlar motsvarande frågor som står i centrum för den områdesbaserade politiken. Analysen sträcker sig från tidigt 1900-tal till implementeringen av det första nationella områdesbaserade projektet *Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden* år 1995, inklusive en kortare redogörelse av den politiska utvecklingen som har skett från 1990-talet och fram till idag. Av speciellt intresse är samhällsutvecklingen och utvecklingen av social-, bostadsmarknads-, arbetsmarknads- och integrationspolitiken.

Sociala livsvillkor blir politik på tidigt 1900-tal

Redan på sent 1800-tal dividerades det ifall sociala problem orsakades av individuella eller samhälleliga faktorer. Födda i Illinois på 1860-talet verkade filantroperna Jane Addams och Mary Richmond utifrån dessa två ansatser. Medan Mary Richmond förespråkade att det sociala arbetets orsaksförklaringar och förändringsarbete skulle sökas inom individen ansåg Jane Addams att orsaken till "sociala problem var ett resultat av problem i det omgivande samhället, exempelvis konsekvenser av industrialiseringen som inneburit förändrade levnadsvillkor för fattiga familjer. Som en följd av denna samhällsanalys såg hon enskilda personer som drabbade av, snarare än som ansvariga för, den situation de befann sig i" (Heule 2011:20). Ansatser i linje med Mary Richmonds blev underliggande för socialvårdens allmänna och individinriktade arbete medan ansatser som liknar Jane Addams är föregångare till det perspektiv som ligger till grund för samhällsarbete, alternativt fält- och grannskapsarbete. (Heule 2011, för samhällsarbetets utveckling se exempelvis Turunen 2004)

Med samhällsproblemen i åtanke grundlades Jane Addams strategier på solidaritet med fattiga och marginaliserade grupper: socialarbetaren skulle bli en del av deras liv och lära sig om deras livsvillkor. Samhällets privilegierade grupper skulle bo och arbeta i fattiga områden, i så kallade *settlements* som organiserades i de fattiga bostadsområdena med målet att socialarbetarens roll skulle förändras från att vara expert till att bli en granne med ömsesidiga relationer. Där skulle de organisera, stödja och utbilda de fattiga. Ömsesidiga relationer mellan olika samhällsgrupper (mellan privilegierade och fattiga) ansågs nödvändiga för "att öka chanserna att mobilisera de fattiga familjernas resurser och kunskaper i en kamp för ett rättvisare samhälle" (Heule 2011:20). Lindholm nämner att ett av de mest kända *settlement* i USA är Hull House i Chicago. *Settlement*rörelsen utvecklades även under samma tid i England, ett av landets mest kända är Toynbee Hall (Lindholm 1992).

En del av kritiken mot ”settlementrörelsens” metoder menar Heule var att de ansågs som icke seriösa och naiva därför att rörelsen ämnade ”skapa medborgare, inte hantera klienter” (Heule 2011:21, citat i original Bethke-Elstain 2000:xxi). Mary Richmond å sin sida menade att det handlade om en form av välgörenhet som inte skulle förändra sociala förhållanden och som till och med kunde vara skadlig. (Heule 2011:20)

I Sverige runt sekelskiftet startades *hemgårdar* av, vad Lindholm (1992) kallar, social-liberaler som främst hämtade inspiration från den engelska settlementrörelsen. Hemgårdar upprättades i arbetarklassområden i Stockholm och Göteborg som samlingspunkter där de fattiga erbjöds stöd och utbildning. Lindholm nämner att en av de första är Birkagården som grundades år 1912 i Stockholm. Det var under denna tid som de stora folkrörelserna började växa fram i Sverige, i form av arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen, folkbildningsrörelsen och den första kvinnorörelsen. De var alla del av den växande opinionen som krävde bättre livsvillkor för samhällets fattiga. Parallellt med dessa sociala rörelser började socialpolitiken utvecklas. (Lindholm 1992)

Fram till början av 1900-talet ansågs sociala problem inte vara en fråga för den offentliga sektorn i Sverige (Nieminen Kristoffersson 2014). Det ansågs istället var upp till varje hushåll att sörja för sina egna medlemmar, och om stödet brast i hemmet så fanns kyrkan till hjälp med allmosor av olika slag. När industrialiseringen slog igenom på allvar ökade fattigdomen i städerna. Nyinflyttade familjer som levde på en enda industrilön fick svårt att klara sig och de fick än svårare att försörja de gamla vilket var en bidragande faktor till att andelen fattiga ökade. Även stadsbilden beskrivs ha förändrats då de många arbetslösa började driva omkring på städernas gator. Enligt Nieminen Kristoffersson (2014) började det växa fram filantropiska organisationer och stiftelser som gav understöd till de fattiga vars ökande antal utmanade den dåtida fattigvårdens kapacitet, men som också ”skapade opinion och skaffade kunskap för att driva fram socialpolitiska lösningar” (s.37).

Som ett resultat delvis av påtryckningar från aktiva folkrörelser och även socialdemokraternas och fackliga organisationers opinionsarbete med rättighetsbaserade krav inrättade den dåvarande socialdemokratiska regeringen år 1902 en allmän skatteplikt som möjliggjorde etableringen av de offentliga institutionerna socialdepartementet och socialstyrelsen. Åren därefter, med grund i skatteintäkterna, införde regeringen barnbidrag, fri skolmat, mödravård, sjukkasse och senare även föräldrapenning – insatser som kan sägas vara grundläggande för uppbyggnaden välfärdsamhället, understryker Nieminen Kristoffersson (2014). År 1913 infördes även den allmänna pensionsförsäkringen i Sverige som för den stora gruppen av fattiga, beskriver Nieminen Kristoffersson (2014), innebar en stor lättnad eftersom de istället för att vara beroende av fattigvården nu kunde försörja sig själva.

Det välfärdssamhälle som började växa fram möjliggjordes i stort av en förändrad syn på människan, arbetaren och den fattige. Nieminen Kristoffersson (2014) beskriver hur ”[d]en växande arbetarrörelsen betonade rättigheter för arbetarna med utgångspunkt i socialistiska idéer och skapade en kollektiv kraft bakom kraven på jämlikhet. De mindre bemedlade och fattiga ur arbetarklassen kunde göra sin röst hörd i ett sammanhang som också innebar en möjlighet att påverka politiken” (s.37).

Mellankrigstiden, fattigsverige och uppbyggnaden av folkhemmet

Utökad välfärd och byggandet av *folkhemmet* under mellankrigstiden var en politisk välfärds mobilisering för att komma bort från bilden av ”Fattig-Sverige” (Rauhut 2011). Fattigdomen skulle övervinnas genom uppbyggnaden av breda välfärdsinsatser, inräknat insatser i arbets- och bostadsmarknaden, samt hälsofrågor (Rauhut 2011). Under tiden efter andra världskriget då skattekistan växte och både staten och industrin började visa goda ekonomiska konjunkturer, uppmärksammades de fattigas livssituation på nytt. Speciellt stort fokus lades på de fattigas boendesituation som ansågs bidra till både sociala och hälsoproblem. Regeringen och de offentliga institutionernas arbete höll sig dock fortfarande borta ifrån civilsamhällets fortfarande aktiva samhällsarbete.

Bostadssituationen för arbetarklassen, som det har skildrats i många arbeten (se t.ex. den sammanfattade redogörelsen i Molina 1997) var under den här tiden mycket dåliga. Trångboddhet och brist på grundläggande förnödenheter som vatten och avlopp var vanliga i de fattiga innerstadskvarteren i de svenska städerna. Molina (1997) och Karlsson (1993) poängterar att uppbyggnaden av folkhemmet var starkt präglad av en bostadshygienistisk ideologi; boendeidealen var nära sammankopplade med kontroll och disciplinering av arbetarklassen, både i sina bostadområden och inne i de bostäder som byggs och planeras för just arbetarna. Hygien och moral är termer som ständigt återkommer i den här perioden, speciellt i relation till ökande urbanisering och livet i staden.

Samtiden uttryckte även en oro för stadslivets negativa påverkan på moralen som till och med kom att påverka den fysiska utformningen av bostäder. Stadsplaneringsidealet på 1920 och 1930-talet byggde på Ebenezer Howards begrepp trädgårdsstaden och de nybyggda förorterna uppfördes enligt dennes *Hus i park*-modell som strävade för att människan skulle komma bort från ”den omänskliga staden” (Urban 2008). Förorterna, där de friliggande bostadshusen var omgivna av grönska och till stor del utan traditionella stadsgator, ansågs kunna erbjuda invånarna stadens effektivitet men samtidigt bevara ”det goda från landsbygden”. Det innebar att förorterna samtidigt sågs kunna undvika stadens storskalighet och genom behållen närhet till naturen så hade de också

möjlighet att bevara landsbygdens gemenskap och solidaritet, där alla hade en enskild uppgift (Urban 2008).

Bakom stadsplaneringsidealet låg föreställningar om att stadslivet hade del i skulden till de sociala problemen i storstäderna. Stadslivet upplevdes inverka negativt på individen; till människors avskärmning och isolering, till större ensamhet och till och med alienering (se exempelvis Johannisson 2009). I staden, utan närheten till släkten och grannskapet som i mer traditionella samhällsformer, beskrivs identifieringsfaktorer grunda sig på individens arbete och utbildning istället för personliga relationer och ärvd status. Detta sågs som ett hot mot den gemensamma moralen och normer för socialt beteende och ansvarstagande, som då fick förlita sig mer på samhällets institutioner för upprätthållning av kontroll och ordning. För stadsbyggnadsidealet blev det en normativ fråga som handlade om hur stadslivet hotade att förtära bysamhällets moraliska och normgivande gemenskap. (Lilja 2002; Urban 2008)

Arbetarklassen och den bostadssociala utredningen

Mellankrigstidens krisår gjorde att urbaniseringen tog ytterligare fart, vilket ledde till ökad bostadsbrist och trångboddhet i storstäderna. Trångboddhet och låg bostadsstandard var en drivkraft för funktionalismens stora genomslag i Sverige. Sverige var då ett av Europas mest trångbodda länder, främst på grund av bostadsbristen i storstäderna. Arbetarklassens boende ansågs som en viktig social fråga varmed stadsbyggnadsidealet reviderades till att tillgodose arbetarklassen med ekonomiskt tillgängliga och ändå kvalitativa bostäder. (Urban 2008)

År 1933 tillsattes en utredning som kom att markera en milstolpe för den svenska bostads- och till viss del även social- och arbetsmarknadspolitik. Den bostadssociala utredningen som den kallades pågick mellan 1933 till 1946 (SOU 1945:63) och ingick som en del i ett brett välfärdsprogram, inkluderat socialpolitiska åtgärder såsom folkpension, obligatorisk sjukförsäkring, allmänna barnbidrag, samt även en proaktiv arbetsmarknadspolitik med syfte att uppnå full sysselsättning (Ramberg 2000). Med underlag i utredningen togs år 1946 beslut om att staten skulle ge landets kommuner ”legala och ekonomiska möjligheter att skapa välfärdens infrastruktur – bostäder, daghem, skolor, pensionärsbostäder och annat” (Ramberg 2000:111). Med syfte att sätta fart på byggandet och att hålla låga hyresnivåer tog staten själv på sig de ekonomiska riskerna för bostadsproduktionen medan de kommunala bostadsföretagen fick i uppdrag att planera och genomföra byggandet. För att motivera familjer att flytta ifrån undermåliga bostäder och flytta in i de nya moderna bostäderna infördes även ett familjebostadsbidrag för familjer med minst två barn. (Ramberg 2000)

Medan den så sakteliga framväxande statliga bostadspolitiken på 1930-talet främst handlat om familjepolitik; om rymligare, mer ändamålsenliga bostäder till rimliga kostnader "för ett barnfamiljvänligare och barnvänligare samhälle" (Boverket 2007:10) så handlade 1940-talets politik om bostadsproduktions- och bostadssaneringspolitik; att riva trånga och omoderna lägenheter och bygga nya och moderna; sällan handlade det i praktiken om att renovera eller upprusta redan befintliga bestånd eftersom det ansågs bli både dyrt och komplicerat. Den statliga bostadspolitikens mål år 1946 var följande:

"... den akuta bostadsbristen bör avvecklas. Den allmänna bostadsstandarden bör höjas, dels vad beträffar utrymmet, dels vad beträffas utrustningen... En allmän höjning av utrymmesstandarden samt en förbättring av bostädernas utrustningsstandard, särskilt på landsbygden, till en nivå, som motsvarar den som gäller för stadsområdenas nyare bostadsbestånd (Boverket 2007:52)

Utöver arbetarklassens boendesituation och behovet att hitta ekonomiskt tillgängliga men ändå hälsosamma lösningar hade kritik mot själva Hus i park-modellen börjat göra sig hörd. Dåtidens kritiker menade att modellen orsakade en upplösning av det sociala livet, medan senare röster hävdar att kritikerna inte hade varit tillräckligt "medvetna om de nya sociala kvaliteter, som börjat utvecklas i förortslivets vardag" (Lilja, 2000:3). Sökandet efter "det goda livet" i städerna fortsatte således och under den senare delen av 1940-talet växte tanken om *grannskapsplanering* fram (för en utförligare redogörelse av grannskapsutvecklingen i Sverige se Franzén och Sandstedt 1993).

I stället för att som innan bygga enbart bostäder i grönområdena förseddes de nya grannskapsområdena med ett centrum med plats för sociala och kulturella institutioner, föreningsliv, och butiker. Tanken utgick från ett helhetstänk där staden var uppdelad i mindre självständiga enheter som bestod av bostäder runt ett centrum (t.ex. Augustenborg i Malmö, 1952 och Årsta i Stockholm, 1951). Centrumet skulle vårda och stärka det sociala kittet som man funnit gått förlorat i Hus i park-modellen. Centrumen ansågs kunna bidra till ökad gemenskap bland de boende och därmed stärka demokratin (Lilja, 2000). Stadsbyggnadsidealet att med hjälp av den fysiska strukturen bygga fram möjligheter för ökad social samhörighet var bärande även under denna period, och bostadsområdenas centrum fungerade som en plattform för det civila samhällets fortsatta samhällsarbete.

Rekordårens tillväxt, sociala rörelser och lågkonjunktur

Under den andra delen av 1950-talet började en period som brukar kallas för *rekordåren* på grund av stabil tillväxt och ökande välbefinnande (Ramberg 2000). Under 1950-talets första år genomgick Sverige en strukturomvandling som

innebar mekanisering av jordbruket och expanderande och modernisering av landets industrier. Detta gav upphov till tilltagande urbanisering; mellan 1955 och 1975 lämnade 1,5 miljoner människor landsbygden för att söka arbete i städernas industrier (Ramberg 2000:131).

1960-talet var också en tid när folkrörelserna växte i styrka i Sverige och internationellt. Speciellt starka var miljörörelsen, den nya kvinnorörelsen, byalagsrörelsen och studentrörelsen. I Sverige beskriver Lindholm (1992) hur rörelsernas framväxt var nära sammankopplad med den stora kommunreformen under 1960-talet där små kommuner slogs samman till stora ekonomiskt mer bärkraftiga kommuner, med effekten att kommunpolitikerna blev färre och kom på större avstånd från de lokala grannskapen och invånarna. Invånarna, beskriver Lindholm (1992:27), ”kände sig överkörda och maktlösa om de ej var extra aktiva i politiska organ och föreningar”. I kombination med struktumvandlingen började en känsla av alienation växa sig starkare, utifrån föreställningar om att samhället var ”färdigorganiserat” och saknade forum och arenor för ”alternativt tänkande” (Lindholm 1992:27).

Industrierna gick bra och efterfrågan på arbetskraft var hög. Utöver inflyttande arbetare från landsbygden sökte man folk även utanför landets gränser. Sverige som fram till 1940-talet varit ett fattigt utvandringsland började som en konsekvens av landets tillväxt se en växande arbetskraftinvandring under slutet av andra världskriget. Landets växande industrisektor hade behov av utländsk arbetskraft och landets gränser var öppna. Arbetskraftinvandrarna kom främst från de nordiska länderna och Tyskland, under senare delen av årtiondet med lite inslag från sydeuropeiska länder (Bevelander 2000; Nieminen Kristoffersson 2014). Industrisektorn erbjöd arbete till många utan högre utbildning; personer med svensk bakgrund och personer med utländsk bakgrund hade samma utbildningsnivåer och det fanns inga skillnader i tillgänglighet till arbete (Bevelander 2000). Perioden brukar kallas för ’den stora invandringens decennium’ på grund av det höga antal personer med utländsk bakgrund som kom till Sverige, speciellt under 1965 och 66 (Bevelander 2000).

Detta förändrades efter lågkonjunkturen under mitten av 1960-talet. Industrisektorn krävde mindre arbetskraft och arbetskraftinvandrarna som kommit under åren tidigare fick svårt att få både arbete och bostad. Fackföreningarna började kritisera den statliga invandringspolitik; man oroade sig både för lönedumpning och för urholkning av den ’svenska modellens’ kännetecknande låga arbetslöshet och goda livsvillkor för alla medborgare. Under samma period ökade flyktinginvandringen, främst från Grekland och Tjeckoslovakien. Arbetslösheten bland personer med utländsk bakgrund ökade och från att tidigare ha haft lägre arbetslöshet än personer med svensk bakgrund började nu relationen att skifta. (Bevelander 2000) Den ökande arbetslösheten bland de utrikesfödda och fackföreningarnas kritik ledde till

striktare invandringspolitik. Från 1968 tilläts endast personer med utländsk bakgrund som innan ankomst hade fått uppehållstillstånd; tillstånd gavs endast om det gick att bevisa att utländsk arbetskraft krävdes vilket minskade arbetskraftinvandringen avsevärt (NE 2013). Den restriktiva invandringspolitiken gjorde dock undantag för flyktingar och anhöriginvandring (Välfärdspolitiska rådet 2002).

Miljonprogrammet och bostadspolitisk individualism

År 1965 slog bostadsbyggnadsutredningen *Höjd bostadsstandard* (SOU 1965:32) fast att bygg- och bostadsmarknaden inte hade anpassat sig tillräckligt snabbt för att möta de nya bostadsbehoven. De demografiska förändringarna, strukturomvandlingen och ändrade levnadsmönster, till vissa delar beroende av de senaste årens kraftiga tillväxt som lett till ökade reallöner, samt utvecklingen mot "hushållsplittring" och därav mindre familjer ställde nya krav (Boverket 2007:51). Utredningen fann även att landet fortfarande led stor brist på moderna lägenheter. År 1965 hade bostadsförhållandena förbättrats, men inte tillräckligt mycket för att regeringen skulle acceptera den svenska levnadsstandarden. Utredningen visade att trångboddheten sedan bostadsräkningen år 1945 hade minskat från 30 till 13 procent, beräknat enligt normen med max två personer per rum. År 1960 hade de flesta lägenheter i tätorterna vatten och avlopp och 70 procent hade kylskåp. Samtidigt hade antalet hushåll fortsatt öka under hela 50-talet; från drygt två miljoner 1945 till drygt två och en halv miljoner 1960. Den fortsatta urbaniseringen bidrog samtidigt till ett fortsatt högt tryck på bostadsmarknaden i städerna. (Boverket 2007)

Mellan 1945 till 1960 hade 822 000 lägenheter byggts och många existerande lägenheter hade rustats upp och sanerats. Utredningen fann dock att det kvarstod flera utmaningar: Det fanns fortfarande stora skillnader i utrustningsstandarden, särskilt små hushåll och pensionärer levde fortfarande i omoderna lägenheter, och trångboddheten var fortfarande hög. Återigen tog staten ett krafttag för att bygga bort bostadsbrist och höja bostadsstandarden, denna gång genom beslutet att bygga en miljon lägenheter mellan 1965 och 1974 (Boverket 2007), vilket blev startskottet för det bostadspolitiska miljonprogrammet. Under miljonprogramstiden byggdes dubbelt så mycket som under årtiondena före och efter (BKN 2008:6). Miljonprogrammets mål var följande:

"Hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader" (Boverket 2007:56)

Utvecklingen inom byggnadsteknik och behovet av att snabbt bygga många bostäder sammanföll under 1960-talet, och byggandet industrialiserades med prefabricerade element som underlättade att färdigställa bostäderna under snäva

tidsramar. Grannskapsidén fanns kvar i den fysiska utformningen, men nu blev skalan på områdena oftast större. Hus i park-modellen var fortfarande en dominerande idé, men stället för att byggas in i landskapet som tidigare blev husen utplacerade för att underlätta byggandet; i avstånden mellan dem skulle byggarbetet kunna pågå obehindrat och utan trängsel. Stora kranar transporterades in mellan huskropparna för att sätta de stora fabrikstillverkade betongelementen på plats. De bostadsområden som växte fram dominerades av lamell- och punkthus med platta tak som pusslats ihop på raka geometriska linjer i det plana gröna landskapet (BQR 2008). Trafiken separerades med skilda vägar för gående, cyklister och biltrafik och stora ytor reserverades för bilparkeringar. (Lilja 2000)

Även om den fysiska utformningen liknade 1950-talets grannskapsideal byggdes 1960- och 1970-talets förorter enligt ett på många sätt motsatt stadsplaneringsideal; istället för att värna om, och fysiskt bygga med mål om, ökad gemenskap bland de boende var strategin för den moderna förorten att försöka komma bort från den sociala strukturen som erbjöds i grannskapskulturen (Lilja 2000). I sin studie beskriver Lilja (2000) att idealet utgick från att stadslivet inte upplevdes ha behov (eller intresse) av människors gemenskap för överlevnad; den funktion som grannskapets gemenskap hade sört för i traditionella samhällen ansågs överflödig i förorterna som kunde förlita sig på offentlig social service i det utbyggda välfärdssamhället. Medan stadsbyggnadsidealet på 1940- och 50-talet oroade sig för möjligheterna att skapa gemenskaper så handlade 1960- och 70-talets ideal om att skapa värden som frihet och individualitet i en strävan mot individualism. (Lilja 2000)

Kritiken mot stadsbyggnadsidealet kom inte att vänta på sig. Redan innan de sista fastigheterna färdigstälts började kritiska röster göra sig hörda. År 1972 publicerar fältassistenter Carin Flemström och Alf Ronnby (1972) en bok om hur de upplever miljonprogramsområdet Rosengård i Malmö.

”Rosengård är väl så långt ifrån en rosengård man kan tänka sig, där snurrar inga bin bland frodiga blommor, där gläds man inte av fågelkvitter, där insuper man ingen bomsterdoft. I Rosengård dominerar bilden av utspridda höghuslimpor med blåsiga och torftigt utrustade gårdar emellan, asfalt och betong som gungar i solvärmens, bilavgaser och dålig luft som väller in över området, Amiralsgatan som skär som en stinkande kloak genom bebyggelsen och flygplanen som en gång i halvtimmen dundrar fram på ett par hundra meters höjd” (Flemström och Ronnby 1972:22f)

År 1972 var Rosengård precis färdigbyggt. Inflyttningen hade påbörjats fyra år tidigare och redan var problemet ett faktum; Rosengård, tillsammans med flera andra flerfamiljsområden byggda under miljonprogramstiden, ansågs utgöra ett

samhälleligt problem. Flemström och Ronnby (1972) beskriver hur dessa arbetskraftsområden symboliserar arbetsgivares och makthavares behov att snabbt få fram lägenheter till den "tvångsförflyttade" arbetskraften, och att de ensidigt bryr sig om att "arbetaren ställer upp utvilad i produktionen varje morgon", snarare än "ifall folk trivs, har möjlighet att göra saker som gör livet värt att leva!" (Flemström och Ronnby 1972:22)

"Just så fungerar Rosengård, dit släpar sig folket, trött av dagens pressande arbete, för att få några timmars vila innan det är dags för nästa arbetspass. Barnen, som vistas sin mesta tid i Rosengård, får allmänt en ytterst mager stimulans, miljön bjuder sannerligen inte mycket utöver minimum. Ändå har folket fått så höga levnadskostnader att många familjer inte längre klarar sig på *en* lön, utan tvingas till dubbelarbete och/eller socialbyrån." (Flemström och Ronnby 1972:22)

Den övergripande kritiken riktades mest mot brister i boendemiljön och hur den hade negativ påverkan på individen och det sociala livet i de nya bostadsområdena, och främst då höghusområdena. Själva lägenheterna har kritiserats i mindre utsträckning. En granskning av de dokument och handlingar som låg till grund för nybyggnationen visar dock att mycket fokus lades vid att försöka värna om områdenas utemiljöer. "Tanken var att den moderna tidens bostäder skulle ligga i trafiksäkra, lugna och idylliska områden" (BQR 2008:10). Kritiken har lyft fram att planeringsidealet skapade negativa konsekvenser. Bland annat saknades enligt kritiken förutsättningar för ett stadsliv och naturliga mötesplatser (Flemström och Ronnby 1972). Enligt dem beror det främst på att huskropparna i ett kvarter ofta är placerade mot en gemensam innergård vilket inte motiverar möten mellan människor som bor i olika kvarter. Annan kritik menar att betoningen på trafiksäkerhet och gatufrihet skapade labyrinthliknande miljöer och att trafiklederna kan leda till att det upplevs svårt att ta sig mellan bostadsområden. (BQR 2008). Mer allvarligt lär det då ha blivit av det som Molina (1997) kallar för den första grunden för den djupa klassmässiga och etniska boendesegregation som vi bevittnar idag och som gett upphov till den områdesbaserade politik som analyseras här. Trafikseparering användes som separation mellan upplåtelseformerna då dessa inte blandades på mikronivå. Så blev bostadsrättsområdena isolerade från hyresrätterna och dessa två separerade från villaområdena i äganderättsform. Emellan dessa kan man hitta undergångar med broar, cykelvägar eller skogsdungar (Molina 1997).

1970-talets samhällsarbete blir en politisk fråga

Under slutet av 1960-talet tar den offentliga sektorn ett aktivt intresse i de sociala konsekvenserna av den utbredda arbetslösheten, och främst i fattiga bostadsområden. Inspirerat av utvecklingen i speciellt i Holland och England

började socialarbetare inom ramen för den offentliga sektorn att arbeta enligt samhällsarbetets metoder. Det offentliga samhällsarbetet fokuserade på att försöka förändra ”de sociala förhållandena i samhället” genom att arbeta med samhällsproblemen på lokal nivå (Lindholm 1992:27). Socialvårdens samhällsarbete växte fram ur kritik mot att den sociala välfärden inte lyckas nå ”de som bäst behövde den” (Lindholm 1992:22).

Samhällsarbetet, som tidigare främst varit en uppgift för det civila samhället, blir nu en politisk fråga i Sverige (Wahlberg m.fl. 1978). Enligt Olsson är det först på 1970-talet som samhällsarbetet på ”allvar blev en metod för att påverka sociala problem”, genom att socialvården, som under 1960-talet kritiserats på grund av sin ”föräldrade samhälls- och människosyn”, tog ett större ansvar för fattigdomsproblematiken (1992:14). Wahlberg m.fl. beskriver hur det under slutet av 1960-talet bildades nya klientorganisationer som ämnade tillvarata ”klienternas intressen gentemot myndigheterna” (1978:77). Man önskade sig ökat ”klientinflytande, minskat tvång i vården, förebyggande socialvård, samt reformer som gällde familje-, bostads-, och arbetsmarknadspolitik” (1978:77). Socialvårdskritikerna, som förespråkade samhällsarbete inom den offentliga sektorn, beskrivs ha haft höga ambitioner och krav på socialvårdens tjänstemän om initiativtagande, flexibilitet och effektivitet (Wahlberg m.fl. 1978).

I socialutredningen från år 1974 beskrivs det att ”socialvården i framtiden ska bli mer offensiv och samhällspåverkande”, genom att (1) tillföra samhällsplaneringsprocessen underlag, (2) delta i planeringsprocessen, och (3) initiera samhällsarbete (Wahlberg m.fl. 1978). Några av de första samhällsprojekten som startades var Aspuddenprojektet (1970/71) i Stockholm och Östergård/Österhus-projektet (1968) i Malmö (Wahlberg 1992). Dessa områden beskrevs som ”mycket förslummade områden med starkt nedslitna lägenheter där underhållet hade eftersatts och med en hög andel hyresgäster som var beroende av eller tvingades till kontakt med socialvårdens olika grenar” (Wahlberg 1992:35). Projektet beskrivs ha initierats av socialarbetare på fältet som under perioder fick stöd från fritidspedagoger, sociologer, forskare, ideellt yrkesverksamma jurister och läkare, samt praktikanter från olika utbildningar. Deras strategier grundades på att samarbeta med invånarna och arbeta med frågor som kunde ses som gemensamma, med mål om att utveckla en gräsrotsstrategi som en grund för hela förändringsarbetet. (Wahlberg 1992)

Samhällsarbetet blev samtidigt starkare även i andra europeiska länder men Lindholm (1992) förklarar att det främst var i Sverige som samhällsproblemen på lokal nivå togs omhand av offentliga aktörer. I Holland var det främst ingenjörer, agronomer, biståndsarbetare, sociologer och folkbildare. De engelska motsvarigheterna drevs av ungdomsledare, frivilliga sociala organisationer och små lokala föreningar. (Lindholm 1992) Mobiliseringen av socialvården sammanföll med 1960-talets stora folkrörelseutveckling som

tillsammans, genom påtryckningar av aktörer inom både den offentliga och civila sektorn kom att påverka samhällsutvecklingen genom sina krav på staten för en effektivare social välfärd.

För den offentliga sektorns socialtjänst, som fortfarande kallades socialvården, innebar samhällsarbetet en ”inbrytning av en ny idétradition i det sociala arbetet” som beskrivs ha tagit plats mellan den traditionella individorienteringen och ett mer samhällsorienterat synsätt (Wahlberg m.fl. 1978:17). Med den nya inriktningen blev socialarbetarens uppdrag att försöka mobilisera maktlösa samhällsgrupper och att söka stöd i förändringsarbetet från andra samhällsaktörer, såsom myndigheter, organisationer, fastighetsföretag och politiker ansvariga för samhällets institutioner och verksamheter (Wahlberg m.fl. 1978). Wahlberg m.fl. (1978) gör en typologisk uppdelning av det mer traditionella socialadministrativa perspektivet och socialarbetets gräsrotsorienterade perspektiv enligt det nya samhällsarbetet. För att bidra till en förändringsprocess, argumenterar forskarna, så måste samhällsarbetet drivas ”på grundval av gemensamt formulerade mål och på de berördas villkor” (Wahlberg m.fl. 1978:42).

Tabell 7: Socialarbetets två grundperspektiv

Det gräsrotsorienterade perspektivet	Det socialadministrativa perspektivet
Samhället i sin nuvarande form absurt. Stora brister. På väg i fel riktning.	Samhället i nuvarande form ganska gott. Enstaka skönhetsfläckar. På väg i rätt riktning.
Förändringar måste ske nedifrån. Att ta makt och inflytande.	Förändringar sker ofta och bäst uppifrån. Att ge makt och inflytande.
Mål: Politisk medvetenhet, gemensam frigörelse och kamp för förändrade villkor.	Mål: Anpassning, normalisering, integrering, trivsel, information, kommunikation, attitydbearbetning.
Utvecklande av ett förhållningssätt. Strävan efter subjekt-subjektrelation. (De boende som medagerande.)	Utvecklande av en teknik Subjekt-objektrelation. (De boende som föremål för insatser.)
Konfliktstrategi i vissa lägen.	Samförståndsstrategi genomgående.

Källa: Wahlberg m.fl., 1978:39

Wahlberg m.fl. (1978) beskriver att närsamhället och samverkan med de boende är utgångspunkten när samhällsarbetaren ska hantera sociala problem: ”Det är närsamhället som ska förändras och förbättras i samarbete med de boende” (s.17). Det praktiska arbetet under 1970-talet var därmed kollektivt och gemenskapsinriktat och utfördes i första hand av radikala socialarbetare och fritidsledare i förortsområden och ”saneringsshotade innerstadsdelar” (Wahlberg m.fl. 1978). Parallellt med det praktiska arbetet började samhällsarbetet genom sin ökade legitimitet professionaliseras, vilket hade effekten att kurser i ämnet

utvecklades på socialhögskolor och fritidsledarutbildningar. Kurserna som gavs inom socionomutbildningar täckte in områden som strukturiellt socialt arbete, samhällsplanering och socialt arbete (Lindholm 1992).

Wahlberg m.fl.(1978: 185ff) ringar in sju kategorier av samhällsarbete som fanns på 1970-talet:

- 1) centralt planerings- och organisationsarbete (ta fram bättre beslutsunderlag; problemdefinitioner baserade på offentliga tjänstemäns och politikernas syn utifrån enkäter med medborgare),
- 2) decentraliserad social planering (initierad av myndigheter, förlagd i ett bostadsområde, med syftet att få mer kunskap om området och invånare för att förebygga problem; berör institutioner och politiker),
- 3) fältanknutet socialt organisationsarbete (samarbetar med lokala föreningar för att komma tillrätta med fritidsproblem bland barn och unga; för att förebygga sociala problem),
- 4) socialt grupp- och behandlingsarbete (initierad av myndigheter, förlagd i ett bostadsområde, med syftet att ge stöd och behandling åt en grupp med olika missanpassningssymtom, även t.ex. minoritetsgrupper för anpassning till det svenska samhället),
- 5) samhällsarbete i skola (initierad av myndigheter, med syftet att skapa kontakt mellan skola, arbetsliv och närsamhälle, samt att lösa fritidsproblem och förbättra förhållandena allmänt i skolan; berör samarbete mellan elever, lärare, och föräldrar),
- 6) grannskapsarbete (initierad av myndigheter, förlagd i ett bostadsområde, med syftet att minska isoleringen genom att öka grannkontakterna), och
- 7) gräsrotsorienterat samhällsarbete (initierad av myndigheter, förlagd i ett bostadsområde, med syftet påverka negativa förhållanden i boendemiljön i dess helhet och invånarnas livsvillkor i stort, t.ex. motverka begynnande förslumning, få till stånd bättre service, få arbetsplatser till området).

Växande kritik mot samhällsarbete

Samhällsarbetets höjdpunkt nåddes under mitten av 1970-talet enligt Lindholm (1992). Det fanns många projekt i många kommuner som drevs av socialförvaltningar eller i samverkan med skola, fritid, kultur eller till och med tekniska nämnder inom fysisk samhällsplanering. Samhällsarbetet ägnade sig åt att bistå de "svaga grupperna" i lokalsamhället (Lindholm 1992:30). Det hade emellertid börjat växa fram kritik mot arbetet. Samhällsarbetet ställde nya krav på socialarbetarna, som i sin tur ställde krav på andra samhällsaktörer, vilket inte alltid togs väl emot (Olsson 1992:14). Istället för att som den traditionella socialtjänsten passivt vänta på att medborgarna skulle söka upp socialvården utgick samhällsarbetet från offensiva strategier vilket, enligt Wahlberg m.fl. (1978), upplevdes som att socialarbetarna antog en politisk hållning.

Socialarbetarna kritiserades därmed för att ställa sig på medborgarnas sida i kritik mot samhällets institutioner.

Olsson (1992) beskriver att samhällsarbetet även kritiserades för att inte hålla vad som utlovades; för att socialarbetarnas offensiva metoder upplevdes besvärliga, eftersom de började ställa "otrevliga" krav på bostadsföretag och kommunala förvaltningar; samt, för att samhällsarbetets projekt mestadels låg utanför den ordinarie budgeten, vilket skapade en situation där medeltilldelningen helt sonika kunde avslutas om projekten ansågs "för besvärliga eller när den relativt korta projekttiden var ute" (Olsson 1992:16). De röster som ville rädda samhällsarbetet argumenterade för behovet av en reformerad socialadministration med samordning och effektivt resursutnyttjande, men kritiken mot inriktningens gräsrotsperspektiv växte sig allt starkare (Wahlberg m.fl. 1978).

Denna kritik och, som Olsson (1992:16) beskriver det, sammanföll med förändrade samhällsvärderingar under 1980-talet då den "kollektiva radikalismen" som styrte 1970-talets samhällsarbete byttes ut mot "individualism och terapi". Det ledde till att samhällsarbetet mot slutet av 1970-talet gick in i en nedgångsperiod. Det försvann dock inte helt utan delar av inriktningen plockades upp inom andra sektorer. Samhällsarbetet hade börjat få genomslag i andra utbildningar och dess grundtankar och arbetssätt influerade nu även pedagogiken, lärarutbildningen och andra människovårdande yrken (se exempelvis Eriksson 2011).

Ekonomisk kris, strukturomvandling och flyktinginvandring

Efter en kort period av ekonomisk tillväxt under början av 1970-talet ledde 1973 års oljekris återigen till ekonomisk recession och minskad industriell tillväxt. Krisen orsakade arbetslöshet och arbetskraftinvandringen som redan hade minskat till följd av skärpt invandringspolitik (se t.ex. Bevelander 2000 för en mer utförlig beskrivning) minskade ytterligare och bestod nu nästan uteslutande av arbetssökande från Skandinavien. De nyanlända som kom under 70-talet var främst flyktingar från Latinamerika och Turkiet, offer för internationella oroligheter. Även anhöriginvandringen var relativt hög, många kom från Östeuropa och icke-Europeiska länder för att ansluta till sina tidigare invandrade släktingar. (Bevelander 2000)

I led av den ekonomiska krisen började den svenska ekonomin under senare delen av 1970-talet sin övergång från dominans av den industriella sektorn till tjänsteproduktion. Övergången ställde nya krav på landets arbetskraft; tjänste- och informationssektorn krävde arbetare med högre utbildning och sociala färdigheter. Strukturomvandlingens nya kravbild på arbetarna slog hårt mot de som saknade högre utbildning; många av dem var arbetskraftinvandrare och

flyktingar, men förändringen drabbade även arbetare med svensk bakgrund. (Bevelander 2000)

De nya kraven på arbetskraften inom den växande tjänstesektorn gjorde det svårare för personer med utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden under 1980-talet. Trots industrisektorns minskade tillväxt upplevde Sverige dock generellt en låg arbetslöshet under 1980-talet (1985-1991 låg den mellan 1,6-3,3 procent) (Bengtsson och Berglund 2012:24). Den offentliga sektorn växte och var en aktiv del i de arbetsmarknadspolitiska strategierna. Det fanns fortfarande en ”stark tilltro till en kombination av efterfråge- och utbudsinriktade åtgärder där inte minst arbetsmarknadsutbildningarna var centrala för att driva på strukturomvandlingen” (Bengtsson och Berglund 2012:30). Man kan säga att arbetslösheten som kunde ha ökat på grund av industrisektorns recession hölls borta genom ökade investeringar i form av tillsättandet av tjänster inom den offentliga sektorn: Den ökade efterfrågan på arbetskraft understöddes av investeringar i offentlig sysselsättning och monetär policy. Vid den här tiden började också utbildningsnivåer vara avgörande för att få tillgång till arbetsmarknaden.

Trots 1980-talets initialt stabila arbetsmarknadsutveckling var den i många avseenden utom räckhåll för många personer med utländsk bakgrund. Utmaningarna på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund beskrivs bland annat bestå i svårigheten att översätta arbetsrelaterade referenser från hemlandet, bristande språkkunskaper och svensk social kompetens, samt arbetsgivare som diskriminerade invandrarna på grund av ”högre informationskostnader” (Bevelander 2000:142). Inträdet på arbetsmarknaden blev speciellt svårt för de stora grupper av flyktingar som kom under 80-talet. Arbetsmarknadsinvandringen hade nu nästan avstannat helt, men i dess ställe ökade flyktinginvandringen, på grund av nya internationella oroligheter. Omkring hälften av de nyanlända under 80-talet kom från länder utanför Europa; de flesta från Iran, Irak, Etiopien, Vietnam och fortfarande från Chile (Bevelander 2000). Forskning visar att människor som kom till Sverige under 50-, 60 och 70-talen hade ungefär samma inkomstutveckling som personer med svensk bakgrund. Grupper som kom senare under 80- och 90-talen har däremot haft betydligt sämre inkomstutveckling, till stor del beroende av den politiska och ekonomiska utvecklingen (Integrationsverket 2001).

Som en konsekvens av den ekonomiska recessionen stod många av bostäderna i 1970-talets nya förorter tomma. De hade byggts i syfte att bli den växande industriella arbetskraftens hemvist, men de arbetare som de skulle härbärga kom inte, utan vissa av områdena blev istället hemvist till socioekonomiskt svagare samhällsgrupper, bland annat industriarbetare och andra som nyligen förlorat sina jobb, arbetslösa arbetskraftinvandrare och flyktingar. Trots att miljonprogramsområdena inte var de enda (och heller inte i alla) där de sociala

konsekvenserna av den ekonomiska krisen blev synlig så blev de, eftersom de var nybyggda, utmålade som syndabock för ett misslyckat stadsbyggnadsideal (Ristilampi 1994).

Med anledning av att mycket av kritiken riktade in sig på föreställningar om miljonprogramsområdenas dåliga bostadsmiljöer kom arkitekters, stadsplanerarens och socialpolitikens samhällsarbetsintressen vid den här tiden att mötas (Lindholm 1992). De blev nu alla intresserade av att hitta lösningar på den växande sociala problematiken i dessa områden.

Socialtjänstreform år 1982 moderniserar den sociala politikens lagrum

I enlighet med Socialutredningen (prop. 1979/80:1) reformerades socialtjänsten från grunden år 1982, och istället för socialvård talades det nu om socialtjänst. Reformen var ett resultat av nästan två decenniers kritiska debatter kring samhällsutvecklingen, ökade sociala klyftor (Junestav 2007), undermåliga bostadsmiljöer (Denvall 1994) samt den interna kritiken mot socialvårdens "förlegade ansatser och människosyn" (Wahlberg m.fl. 1978; Ringdahl 1983). För socialtjänsten innebar reformen både legala och uppdragsmässiga förändringar utifrån förhoppningen om att den skulle komma att bidra till ett mer demokratiskt, jämlikt och integrerat samhälle (Denvall 1994). Från att ha separata lagstiftningar för olika områden fick den sociala politiken en gemensam socialtjänstlag. Syftet med en gemensam lag var att skapa en *helhetssyn* i den sociala politiken; att tydliggöra tidens ideal om vikten av "att en enskilds eller grupps sociala situation skall ses i förhållande till hela den sociala miljön" (Prop. 1979/80:1, s 1). Det låg i socialarbetarens uppdrag "att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes eller gruppens totala situation" (Prop. 1979/80:1, s 1).

En förändring av stor strategisk betydelse var socialutredningens (Prop. 1979/80:1) beslut att inte längre använda den kritiserade och "besvärliga" termen samhällsarbete utan att istället etablera det nya begreppet fält- och grannskapsarbete (Olsson 1992). Fält- och grannskapsarbetets genomförandestrategier och verktyg liknar de som användes av samhällsarbetarna på 1970-talet, men det finns några centrala skillnader. Medan den förra inriktningen allierade sig med medborgarna och arbetade enligt idéer om kollektivets centralitet för samhällsutveckling antog den nya inriktningen en individualistisk grundsyn och socialarbetarna uppmanades att i sitt arbete hålla sig inom de kommunala förvaltningsregler. Olsson (1992) skriver att: "Det är uppenbart att statsmakterna kände sig oroade över samhällsarbetets rykte som bråkmakare och ville begränsa dess utbredning" (s.17).

Det nya fält- och grannskapsarbetets uppdrag var att arbeta gentemot individuella medborgare, med hänsyn till den enskildes "situation eller problem [som] ska ses i förhållande till hela den sociala miljön" (Ringdahl 1983:25). Det innebär att fält- och grannskapsarbetets antog socialtjänstens traditionella socialadministrativa strategi med individuellt inriktade åtgärder. Fokus låg igen på individen, men nu med hänsyn till att individen befinner sig i ett sammanhang som endera kan verka stödjande eller hindrande av individens möjligheter att ta tillvara på de tjänster som samhället erbjuder. Socialtjänstens uppdrag ansågs alltså inte längre vara att som i samhällsarbetets gräsrotsorientering arbeta för politisk medvetenhet, gemensam frigörelse och kamp för förändrade villkor. Med syfte att stärka den enskildes möjlighet att ta tillvara på välfärdssamhällets stöd för att komma ur sin situation av fattigdom antar den nya socialtjänstlagen, utöver helhetssyn, fem ytterligare principer som ska guida socialarbetarnas arbete: De är kontinuitet, frivillighet och självbestämmande, flexibilitet, normalisering och närhet som beskrivs av Ringdahl (1983:25f) enligt tabell 8.

Socialtjänstens fält- och grannskapsarbetet ses som en viktig insats för att motverka kriminalitet och asocialt beteende, och att förebyggande arbetsmetoder därför bör utvecklas. En grundförutsättning för verksamheter är att bygga på redan existerande resurser i bostadsområdet, främst genom det lokala föreningslivet, och att utgå från sociala problem som de boende själva identifierar; alltså de boendes och bostadsområdets behov (prop. 1979/80:1, kap7, s.96).

Det långsiktiga målet är att medborgarna *aktiverar sig* och formulerar krav på sin omgivning i syfte att förbättra sin situation. Socialtjänstens uppdrag beskrivs i socialutredningen främst vara att ställa resurser till förfogande så att olika samhällsgrupper, utifrån egna villkor och eget ansvar får möjlighet att själva bestämma innehållet och tar ansvaret för verksamheten. Alla uppstartade verksamheter uppmanas efter hand helt lämnas över till de deltagande medborgarna. En remissinstans väljer att kalla denna strategi för självhjälpshantering (prop. 1979/80:1, kap7, s.95). Med utgångspunkt i ett individinriktat perspektiv kan grannskapsarbetet förstås som en offentlig sektorstrategi för medborgarnas samarbete med syftet att de själva tar ansvar för tillgängligheten av välfärdstjänster, inte att som i samhällsarbetet formulera politiska krav som ansvarsgöra staten för förändrade villkor.

Tabell 8: Sex principer för socialarbetarnas uppdrag enligt 1980-talets socialtjänstlag

<p>Helhetssyn Den enskildes eller en grapps situation eller problem ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Det gäller familjen, närmiljön, arbete, bostad, fritid osv. Lösningar på problem måste sökas, som innan i samspelet mellan den enskilde och dennes närmaste, men nu även i de förutsättningar som samhället i stort ger.</p>	<p>Kontinuitet Grunden för framgångsrika insatser är att individen/gruppen upplever relationer som är trygga och förtroendefulla. Det är därför viktigt att samma socialarbetare håller kontakten även om insatser och behandlingsformer varierar. Kontinuitetsprincipen ligger i linje med helhetssynen och kan förhindra en alltför sektoriserad verksamhet med ”slussning” fram och tillbaka mellan befattningshavare och samhällsorgan.</p>
<p>Frivillighet och självbestämmande Den enskilde medverkar frivilligt och ska vara med och bestämma om de insatser som krävs. Klienten behåller ansvaret för sin situation, inkluderande valet av lämplig och möjlig behandlingsinsats. Socialtjänstens uppdrag är att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.</p>	<p>Flexibilitet De sociala tjänsterna ska anpassas till den enskildes aktuella förutsättningar och behov och till hans eller hennes totala sociala situation. Stela och osmidiga insatser och vård- och behandlingsmetoder bör därför undvikas.</p>
<p>Normalisering Samhällets insatser ska stödja medborgarens strävan efter att så långt möjligt kunna vara som andra, vilket samtidigt betyder rätt att vara sig själv. Människor som behöver samhällets stöd ska inte mötas med insatser som pekar ut och skiljer dem från samhällsgemenskapen.</p>	<p>Närhet Vårdinsatser och andra insatser ska så långt som det är möjligt sättas in i boendemiljön; i den lokala närmiljön, vilken utgörs av boendemiljön samt bostadsområdet.</p>

Källa: Prop. 1979/80:1; Ringdahl 1983:25f

Som ett komplement till fält och granskingsarbetet förespråkar socialutredningen att socialtjänsten även ska arbeta med uppsökande verksamhet som beskrivs vara ett viktigt inslag i samhällsplaneringen (prop. 1979/80:1). Den uppsökande verksamheten beskrivs i propositionen som förebyggande arbete, fri från uppspårande eller kontrollerande moment. Verksamhetens utformning, ska liksom de andra verksamheterna, utgå från medborgarnas egna intressen och behov. (Prop. 1979/80:1, s.97)

Flera av remissinstanserna i socialutredningen är positivt inställda till fält- och grannskapsarbetsinriktningen i det sociala arbetet. De understryker vikten av nära samarbete mellan socialtjänsten och föreningslivet i fältarbetet och utgår från förståelsen att samverka med frivilliga initiativ utgör grundvalen för en framgångsrik verksamhet. Effekterna av fält- och grannskapsarbetet beskrivs av olika remissinstanser enligt följande utdrag:

”[Grannskapsarbetet har] pekat på nödvändighet av värdegemenskap, människors behov av att känna varandra, av att känna samhörighet med sitt område och av att ha en social förankring. Den myndighetsutövande sociala kontrollen har varit ett annat hinder för en utveckling av en naturlig social gemenskap” (Prop. 1979/80:1, kap7, s.95).

”... framhåller betydelsen av att grannskapsarbete drivs i nära samarbete med folkrörelser och föreningar. Det är enligt kommunens mening först genom ett aktivt deltagande i en organisation som människor kan förändra och påverka sin situation och omgivning. Det bästa sättet att arbeta med sociala problem i samhället är att möjliggöra för folkrörelser och föreningsliv att nå alla grupper. [...]Det har exempelvis visat sig att kontakt och gemenskap främst utvecklas ur en värde- eller intressegemenskap, att man känner samhörighet med sitt område, att man vet något om varandra och att det finns sociala situationer som underlättar möten mellan människor.” (Prop. 1979/80:1, kap7, s.97).

”Grannskapsarbete kan enligt kommunen sägas fylla dubbla funktioner genom att dels aktivera invånarna till gemensamma insatser på ett bostadsområde (grannsamarbete), dels ge enskilda människor tillfälle till gemenskap och sysselsättning på sin fritid” (Prop. 1979/80:1, kap7, s.96).

Vissa av socialutredningens remissinstanser understryker dock att tidigare erfarenheter av grannskapsarbete trots positiva resultat har visat sig vara av kortsiktig natur: ”Erfarenheter från genomförda projekt visar goda resultat på kort sikt, men att verksamheten stagnerar eller går tillbaka när socialarbetarnas direkta engagemang upphör” (Prop. 1979/80:1, kap7, s.95).

Socialtjänstens strategi att medverka i samhällsplaneringen

Traditionellt sett kan socialtjänstens uppdrag sägas ha varit begränsat till universella och individuella åtgärdsstrategier. Den universella strategin består av generellt utformade åtgärder såsom barnomsorg och äldreomsorg medan den individuella strategin inkluderar åtgärder som är ”direkt utformade med hänsyn till den enskilda individens behov” (Ringdahl 1983:27). En universell åtgärd kan vara att alla barnfamiljer har rätt till barnbidrag, medan en individuell åtgärd kan

vara att barnfamiljer inom ett visst geografiskt område erbjuds utökat ekonomiskt stöd. I 1982-års socialtjänstreform uppmanas socialtjänsten att även anta en strukturinriktad ansats, med argumentet att socialtjänsten bör verka för en god samhällsmiljö (Ringdahl 1983).

Enligt Ringdahl (1983) var uppmaningen till socialtjänsten att arbeta strukturinriktat av central betydelse i socialutredningen: Socialtjänsten skulle förnyas och ”i ett längre framtidsperspektiv” skulle de strukturinriktade insatserna komma att bli viktigare än den individuella vården och behandlingen. Systematiskt och över tid, understryker Ringdahl (1983), antogs det att behoven för de individinriktade insatserna på så vis skulle minska.

”Ökad vikt skall nu läggas vid strukturinriktade insatser som medverkan i samhällsplaneringen, fält- och grannskapsarbete och uppsökande verksamhet samt att allmänt inriktade insatser som information och åtgärder som verkar för den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.” (Prop. 1979/80:1, s.2)

Socialtjänstens arbete med strukturinriktade insatser förklaras markera ”ett uppbrott från den symptom- och individinriktade lagstiftning som hittills reglerat socialvården” (prop. 1979/80:1, s.81). Socialutredningens tankar om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen utgick från en önskan om att socialtjänsten skulle få en större roll i den kommunala samhällsplaneringen. Utgångspunkten var att socialtjänsten skulle dela med sig av sin omfattande kunskap och erfarenhet om medborgarnas livssituation för att skapa en mer socialt styrd välfärd. Arbetsmarknads-, bostadsmarknads- och fysiskplaneringsaktörer skulle således kunna inkorporera välinformerade sociala perspektiv i sina planer och genomförande. Medverkan antogs också kunna motivera socialtjänsten till att anta nya arbetssätt för att bli ”en aktiv problemsökare som kan beskriva sociala problem och missförhållanden i samhället” (prop. 1979/80:1, kap7, s.80).

Socialtjänsten målades upp som en strategisk samhällsplaneringsaktör. Således berörde socialutredningen inte enbart socialtjänsten; genom att uppmana socialtjänsten att anamma en strategisk samhällsplaneringsfunktion i samverkan med andra aktörer inkluderade den även förhoppningar om att vägledande för all samhällsverksamhet (Ringdahl 1983). Hur socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen skulle gå till var dock inte detaljerat i socialutredningen; det förekom inga direkt bindande anvisningar varken om hur arbetet skulle gå till eller vilka resurser som skulle komma att krävas (prop. 1979/80:1, kap7, s.80). I studien *Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete – en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag* (SOU 1993:91) beskriver Socialtjänstkommittén att socialtjänstens medverkan i samhällsplanering i praktiken därför oftast kom att begränsas till strategier för att försöka ”påverka

andra planerings- och styrformer inom en kommun, t.ex. fysisk planering och ekonomisk styrning” att anamma sociala perspektiv (s.131ff). Eftersom Socialtjänsten inte hade givits några möjligheter att själva styra det strukturiinriktade arbetet hade institutionen blivit beroende av andra samhällsaktörers intressen av att inkludera, eller inte inkludera, sociala perspektiv.

Ekonomisk kris, marknadsorientering och individualisering

Mycket förändrades under tiden från 1980- till 90-tal. Från att ha haft relativt låga arbetslöshetsnivåer slår 1991 års ekonomiska kris till och Sverige går mot en tid av hastigt stigande arbetslöshet; från knappt 2 procent 1990 till över 10 procent 1994 (SOU 2001:53). Den ekonomiska recessionen resulterade även i sjunkande statsintäkter och snabbt ökande budgetunderskott. Krisen fick svallvågor i hela västvärlden med bland annat ökad arbetslöshet. Under samma tidsperiod går Sverige med i det Europeiska samarbetet. År 1995 skriver Sverige under EES-avtalet som tillåter fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital mellan EU-länderna. Avtalet öppnar återigen upp Sveriges gränser för arbetskraftinvandring från EU-länderna. Samtidigt ökar flyktinginvandringen till Sverige, speciellt på grund av konflikten i forna Jugoslavien under 1993 och 1994. Internationella och globala rörelser och strömningar blir allt viktigare för landets utveckling. I det globala samhället väcks debatten om miljöhot, social oro och främlingsfientlighet. (SOU 1993:91) Andra frågor som var aktuella var öststaternas omvandling, välfärdstatens nedmontering och privatiseringstendenser (Olsson 1992).

Under 1980- och 90-talet, hävdar Wahlberg (2013), tog ekonomerna över makten att definiera välfärdstatens problem och möjligheter – vad Lundquist kallar 'ekonomism' (2001). Styrdd av nyliberal ekonomisk politik började den offentliga sektorn att privatiseras utifrån idéer om att andra aktörer skulle kunna sköta dessa uppdrag på ett mer effektivt sätt, till exempel olika typer av kooperativ, entreprenörer och genom frivilliga insatser (se t.ex. Boréus1994; Wahlberg 2013). Målet var att effektivisera välfärden som skulle skötas enligt marknadsmässiga metoder i kölvattnet av den ansträngda ekonomiska situationen. Wahlberg förtydligar: ”Socialchefen blev helt plötsligt inte längre socialchef utan produktionschef och ansvariga politiker blev beställarnämnder osv. Den offentliga sektorn utmålades som tärande, medan det privata näringslivet skulle vara närande” (Wahlberg 2013:213).

Samhällsomvandlingen den ökande marknadsorienteringen och krav på effektivitet innebar förändrade villkor för den sociala välfärden, i form av ekonomiska nedskärningar som försämrade socialförsäkringsförmåner, mindre arbetslöshetsersättningar, samt mindre resurser som tilldelades till sjukvården, äldre- och barnomsorgen och skolan. Wahlberg (2013) hävdar att det är denna,

1980 och 90-talets, fördelningspolitik som har lett till dagens ökade inkomst och klasskillnader. Arbetslösheten, som tidigare bekämpats främst med efterfrågeinriktade åtgärder som t.ex. investeringar i offentlig sysselsättning, började bekämpas med investeringar i utbudsinriktade åtgärder och matchning. Främst ökade passiva åtgärder, såsom arbetslöshetsersättning. I linje med den nya EG-agendan, Sveriges anpassning till Maastrichtfördragets konvergenskriterier¹⁰, sänktes de statliga kostnaderna genom privatiseringar, avregleringar och skattesänkningar.

Regeringen reducerade den offentliga sysselsättningen kraftigt och använde offentliga investeringar sparsamt. Man kom också att skapa en ny vision för Sverige som skulle lämna industrisamhället bakom sig till förmån för kunskapsamhället och konkurrens genom kvalificerad arbetskraft. Alla dessa förändringar ledde till ytterligare skärpta arbetskrav och att individen fick ta större ansvar för att vara anställningsbar. Den borgerliga regeringen underströk att ”nu är kollektivismens tid slut”. Regeringen införde en ny ekonomisk strategi för Sverige som byggde på ”enskilt ägande, enskilt företagande och enskilt sparande”. (Bengtsson och Berglund 2012:27).

Vissa menar att Sverige nu alltmer började likna övriga Europa, både vad gällde ekonomisk- och arbetsmarknadspolitik (Bengtsson och Berglund 2012; Lindvall 2011). I likhet med andra västerländska länder drev Sverige på den offentliga sektorns förändringsprocess som inletts på 80-talet; den offentliga sektorn skulle kostnadseffektiviseras för att bättre hantera de nya utmaningarna. Internationellt talade man under 1980-90-tal om ett paradigmskifte som skulle ersätta den gamla ineffektiva offentliga administrationen (*public administration*) med en ny och ekonomiskt effektiv offentlig förvaltning (*new public management*) (Minogue 1998).

För att lyckas med dessa förändringar, skriver Minogue (1998) krävs ”omstrukturerings av den offentliga sektorn, särskilt genom privatiseringar; omstrukturerings och nedbantning av offentlig service; införa konkurrens, särskilt genom interna marknader och upphandling av offentliga tjänster som utförs av den privata sektorn; förbättra effektiviteten, särskilt genom effektivitetsrevisioner och mätning” (Minogue 1998:18, författarens översättning). Dessa reformer, menar Minogue (1998), skulle leda till förändringar av offentlig styrning. Det skulle leda till ”en separation mellan strategisk policy och operativ förvaltning; ett ökat fokus på resultat snarare än process; en orientering mot *kundernas behov* snarare än de byråkratiska

¹⁰ Maastrichtfördraget trädde i kraft år 1993, undertecknat av EGs dåvarande 12 medlemsstater. EG bytte namn till EU, och nu tillkom bland annat regler om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, överstatlig straffrätt, samt EMU. (Sveriges riksdag 2016)

organisationernas; ett tillbakadragande av direkta insatser till förmån för en mer styrande eller möjliggörande roll; en transformerad byråkratisk kultur” (Minogue 1998:18f, författarens översättning och kursivering).

Samtidigt som Sverige befinner sig i ekonomiska svårigheter pågår samtidigt en förskjutning mot ett högteknologiskt tjänstesamhälle. Industrin blir allt mindre personalkrävande. Många förlorar sina jobb och hög utbildning blir allt viktigare för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden (SOU 1993:91). Sociala problem breder ut sig, främst i form av boendesegregation och marginalisering av fattiga samhällsgrupper, samt även ökad hemlöshet (Olsson 1992; Denvall m.fl. 2011). En effekt av denna sammantagna utveckling blev att trycket ökade på kommunerna som fick ta ett allt större samhällsansvar för frågor rörande arbets- och bostadsmarknad (Denvall m.fl. 2011). Det innebar också ett ökat samhällsansvar för invånarna själva och andra institutioner i lokalsamhället (Wahlberg 2013).

Ojämlighet, sociala problem och minskat förtroende för den offentliga sektorn

1990-talets ekonomiska recession slår inte jämnt på Sveriges befolkning. I en studie genomförd inom ramen för Statens offentliga utredningar (SOU 2001:53) finner författarna att 1990-talets ”massarbetslöshet” främst försämrade den ekonomiska tryggheten för de som redan från början hade det sämst ställt. Krisen hade även långsiktiga effekter; för 40 procent av de arbetslösa under den här tiden blev arbetslösheten återkommande och många var utan jobb under ett flertal år. Bland de som upplevde återkommande arbetslöshet dominerade de utan fackutbildning, kvinnor och arbetslösa med utländsk bakgrund. (SOU 2001:53, s. 68ff) Glappet mellan personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund ökade och under mitten av 1990-talet var sysselsättningsnivån för personer med utländsk bakgrund 40 procent lägre än för personer med svensk bakgrund, rapporterar Valfärdspolitiska rådet (2002).

Från att det på 1980-talet fanns en tilltro till att samhället skulle ta ansvar för sociala problem och att välfärden skulle utvecklas ytterligare börjar samhällets kapacitet och ansvarstagande ifrågasättas på 1990-talet (Denvall m.fl. 2011). Misstron grundade sig i upplevelsen av att det inte längre var självklart att stat och kommun levererade samhällstjänster (Olsson 1992:13); tjänster som medborgarna under årtionden blivit vana vid att de offentliga institutionerna skulle ta hand om. Som en konsekvens av misstron och i led av privatiseringen av välfärden och ökande arbetslöshet (Minogue 1998) fick därmed det civila samhällets samhällsarbete en renässans under 1990-talet, enligt uppfattningen att ”[m]änniskor själva i allt större utsträckning [måste] hitta former för att handskas med problemen” (Olsson 1992:13). Den nya formen av samhällsarbete grundade sig emellertid inte heller på 70-talets kollektiva radikalism utan

utformades enligt samtida utmaningar och individorienterade samhällsvärderingar.

Socialtjänstkommittén (1993:91) beskriver att det under 1990-talet fanns en överskridande partipolitisk övertygelse om att ”samhällsorganen på olika nivåer bör göra vad som är möjligt för att begränsa problemen och underlätta de omställningar som blir mer eller mindre ofrånkomliga” (SOU 1993:91, s.20). Mycket energi lades på att ”mildra de negativa konsekvenserna av samhällsomvandlingen” (SOU 1993:91, s.20). Samhällets viktigaste uppgift, hävdar Socialtjänstkommittén (1993:91), var att pressa tillbaka arbetslösheten och behålla kontroll över ekonomin. Den samhälleliga problematiken upplevdes under 1990-talet ha kommit att beröra alla viktiga samhällsverksamheter, inklusive ekonomi-, arbetsmarknads-, regional- och socialpolitiken. Socialtjänstkommittén (1993:91) avgör därmed att det krävs nya och konstruktiva insatser på regional och lokal nivå. Kommittén uttryckte också att det på grund av den ”ansträngda ekonomiska situationen” blev viktigt att mobilisera medborgarna som ansågs ha en aktiv roll att spela för att möta de ökande fysiska, sociala, miljö- och hälsomässiga problemen. Om socialtjänstens strukturinriktade arbete skriver Socialtjänstkommittén (1993:91) följande:

”Om man på lokal nivå inte vill acceptera att de sociala problemen skall växa dramatiskt bör det för socialtjänsten bli en central uppgift att arbeta med strukturinriktade insatser. Risker är annars stora att man kommer att översvämmas av krav på akuta insatser på den individuella nivån. Det blir nödvändigt att uppdraga åt socialarbetare eller andra resurspersoner att så långt möjligt engagera såväl enskilda människor som grupper, företag och organisationer för att så tidigt som möjligt se, förebygga eller begränsa problemen.” (SOU 1993:91, s.21)

I kommunerna var kommunledningen ytterst ansvarig för att hantera problematiken, medan socialtjänsten med sitt ”vitt förgrenade kontaktnät” ansågs ”spela en viktig roll såväl genom egna insatser som genom stöd åt andra som vill göra en positiv insats” (SOU 1993:91, s.21).

I brytpunkten mellan 1980- och 90-talet, i kölvattnet av den nyliberala vändningen (Boréus 1994), kom en förändrad samhällssyn där det strukturella får ge vika för det partikulära. Den individualiseringsprocess som inletts på 80-talet intensifierades. Sociala problem såsom hemlöshet, missbruk och kriminalitet började uppfattas som orsakade av individens psykiska ohälsa. Under den här tiden formulerades alltså en syn på att sociala problem orsakas av individuella faktorer och (Denvall m.fl. 2011), inte helt olik det perspektiv som förespråkades av Mary Richmond under senare delen av 1800-talet. Wahlberg (2013) beskriver att Sverige vid 1990-talets slut befann sig:

”[...] i en situation där välfärdsstatens traditionella värden som t.ex. social rättvisa och strävan efter jämlikhet är mer hotade än alltsedan dess uppbyggnad från 1930-talet och framåt. Tidens ekonomiska och politiska etablissemang, dess maktelit, riskerar att skapa ett samhälle där människor i allt högre utsträckning blir förtingligade och utsatta för exploatering och där allt större grupper marginaliseras och hänvisas till starkt segregerade bostadsområden. I ett sådant samhälle formos relationer som präglas av beräknande egoism. Solidariteten med utsatta grupper undergrävs t.ex. genom att de mer privilegierade utvecklar avskärningsmekanismer gentemot den sociala nöden. Orsakerna till problemen tillskrivs individen istället för att de ses som samhällsproblem. Ett klimat präglad av kyla och motsättningar skapas, varvid medborgarnas förmåga att som samhällsvarelser kunna se till det gemensamma i situationen undergrävs, solidariteten mellan medborgarna – som utgör ett grundläggande värde och en förutsättning för välfärdsstaten – upplöses.” (Wahlberg 2013:215f)

Wahlberg beskriver att kritiken mot den ”dehumanisering” som politiken skapade inte fick gehör vilket ledde till att socialarbetarnas arbetsituation blev ansträngd. De uppmanades att hålla sig till traditionella arbetsmetoder och skulle samtidigt uppfylla vad de själva förstod som ”ouppnåeliga mål”: Wahlberg (2013) vittnar om att samhället lade höga förväntningar på att socialtjänsten skulle lösa den alltjämt växande problematiken samtidigt som den politisk-administrativa ledningen skar ned på tillgängliga resurser. Parallellt med detta ökade också kravet på institutionen från medborgarna som levde i situationer av fattigdom. Denna utveckling, och speciellt som en konsekvens av minskade resurser, minskade socialtjänstens manöverutrymme och faktiska möjlighet att kunna vända utvecklingen.

”Det sociala arbetet inom den offentliga sektorn degraderas i en allt större utsträckning till att endast kunna mildra symtomen på försämrade sociala förhållanden för hundratusentals medborgare” (Wahlberg 2013:216).

Samhällsutveckling och politik efter 1990-talet

Socialstyrelsen och Socialvetenskapliga forskningsrådet drog år 1990 under en gemensam konferens slutsatsen att ”flertalet kommuner hade en låg ambitionsnivå när det gäller medverkan i samhällsplaneringen” (Wahlberg 2013:165). Wahlberg utvecklar att medverkan främst var av administrativ natur, till exempel att besvara remisser, en uppgift som socialtjänsten redan haft innan reformen. Socialtjänsten genomförde sällan samhällsinriktade insatser på lokal nivå och inte heller stärktes brukarinflytandet i samhällsplaneringen. Institutionens låga medverkan, säger Wahlberg (2013:165), ansågs bero på att

socialarbetarna saknade mål och riktlinjer för arbetet, och att de saknade tillräckliga kunskaper. Kritiken riktades i minde utsträckning mot institutionens begränsade mandat och manöverutrymme i frågan. På konferensen framkom det att i de fall som socialtjänstens medarbetare försökt delta i samhällplaneringen uppstod det ofta ”konflikter mellan olika intressenter och aktörer” (Wahlberg 2013:165). Deltagarna på konferensen drog således slutsatsen att socialtjänsten skulle ha behövt förändra sin organisation för att möjliggöra områdesnära satsningar (samhällsarbete), och att en revision också skulle ha behövts av utbildningen.

Trots det initialt breda stödet för socialtjänstens involvering i samhällsplaneringen nådde man alltså inte målet (Denvall 1994). Avsaknaden av adekvata planeringsmetoder ledde ofta till ostrukturerade insatser, förändrade mål, defensiva strategier, och osäkerhet om hur man skulle bedöma resultaten. Trots bristen på resultat överlevde ändå idéerna under en lång tid. Anledningen, hävdar Denvall (1994), var att socialtjänstens ”medverkan i samhällsplaneringen gav förhoppningar om en framtid med mera makt och större social medvetenhet. Faktiska resultat hamnade i bakgrunden, det primära blev vad strävan och ambitioner representerade” (s.165)

Idag, tillstryker Wahlberg (2013), även om samhällsfrågorna som föranledde kollektivismens radikala samhällsarbete på 1970-talet på nytt har aktualiserats och den offentliga sektorn har börjat återhämta sig från 1990-talets åtstramningar så arbetar den sociala sektorn främst med insatser som faller inom ramen för de traditionella uppgifterna, med individinriktade och allmänna insatser enligt det socialadministrativa perspektivet.

Även den statliga bostadspolitiken som drevs starkt och proaktivt från 1940-talet och fram till färdigställandet av miljonprogrammet på mitten av 1970-talet tog sedan ett steg tillbaka. Under 80 och 90-tal, skriver Boverket (2007), handlade bostadspolitiken mest om hushållning med naturresurser och miljöpolitik, vilket den till stor del även gör idag. Detta trots att Sverige i dagsläget står inför en stor utmaning; de fastigheter och bostäder som byggdes under rekordåren, och då främst inom miljonprogrammet är i stort behov av omfattande renoveringar, både eftersom de under årens lopp har blivit kraftigt eftersatta men också för att de ur miljösynpunkt inte är ”hållbara”. Detta är dock inget som staten går in och finansierar (Westin 2011; CRUSH 2016). Det ligger alltså på fastigheternas ägare, både de kommunala och privata, att själva stå för kostnaderna, som enligt Statens Bostadskreditnämnd (BKN 2008) beräknas uppgå till cirka 5000 kronor per kvadratmeter (stambyten, fönsterrenovering och omputsning av fasader inräknat). Ska fastigheterna även upprustas enligt olika miljömål så kan kostnaderna komma att öka ytterligare.

Boverkets sammanställning över upprustningsbehoven i de svenska flerbostadsbestånden byggda mellan 1946-1975 från 2003 (BKN 2008) visade att ungefär hälften, drygt en halv miljon lägenheter, fortfarande var i behov av omfattande renoveringar (av de 1 350 00 lägenheterna bedömdes det att 400 000 redan genomgått någon form av upprustning). Totalkostnaden för renovering av de kvarvarande lägenheterna skulle, enligt Statens Bostadskreditnämnd (BKN 2008) bli cirka 240 mdkr. I de flesta bestånd saknas renoveringsfonder, vilket betyder att upprustningen till stor del skulle komma att finansieras genom hyreshöjningar. Statens Bostadskreditnämnd (BKN 2008) skriver att med en beräknad renoveringskostnad på 5000 kronor per kvadratmeter (inräknat ett lån med 4 procents ränta och 50 års avskrivning) skulle hyran för en trerumslägenhet ökas med cirka 1400 kronor i månaden. Renoveringsbehov finns även för bostadsområden och fastigheter som byggdes tidigare: Den aktiva bostadspolitiken under perioden mellan 1940 och 1970 resulterade i ett stort antal nya bostäder varav många i dagsläget är i behov av renovering och upprustning. Det innebär en stor samhällsutmaning att finna former för hur detta ska göras (Stenberg 2012).

I städernas marginaliserade bostadsområden kompliceras situationen ytterligare av den socioekonomiska boendesegregationen, det vill koncentrationen av socioekonomiskt svaga samhällsgrupper till vissa bostadsområden. Den socioekonomiska boendesegregationen har skapat en situation där renovering och upprustning i de marginaliserade bostadsområdena blir svår genomförbar. Till stor del beror det på att områdena med sina relativt lägre hyror har en högre andel boende med låg inkomst och familjer som till stor del är hänvisade till olika former av samhällsstöd för sin försörjning (BKN 2008). De boende i dessa bostadsområden har en svag förankring på arbetsmarknaden vilket leder till att stora delar av hushållens inkomst är grundade i offentliga ekonomiska stödssystem (BKN 2008). Enligt dagens ekonomiska kalkyler förklaras dessa områden sakna de förutsättningar som skulle göra det intressant för mark och fastighetsägare och andra aktörer att investera i områdena eftersom investeringarna inte anses kunna ge tillräcklig avkastning (se t.ex. BKN 2008, vilket även förs fram av processledaren *Lindängen mot Framtiden*).

Arbetsmarknads- och integrationspolitiken har sedan slutet av 1990-talet karaktäriserats av *arbetslinjen*: En vision om Sverige som en "kunskapsnation", under parollen att landet ska "möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner" (Bengtsson och Berglund 2012:26). Efter riksdagsvalet år 2006 och skiftet till en borgerlig samlingsregering tilläggs det att "förvärvsarbete skulle löna sig bättre än vad det tidigare gjort och att det skulle bli mindre lönsamt att få ersättning från socialförsäkringssystemet" (Bengtsson och Berglund 2012:29). centrala strategin gick ut på att sänka arbetskraftens kostnader (Bengtsson och Berglund 2012:31). Arbetsmarknadspolitikens aktiva åtgärder lade stort fokus på arbetskraftsutbudet. Retoriskt målade man upp en social

skiljelinje mellan de som förvärvsarbetar och de som befinner sig i "utanförskap", hävdar Bengtsson och Berglund (2012:31). I "utanförskapet" finns de som inte arbetar eller inte arbetar i tillräckligt stor utsträckning utan får sin försörjning från olika transfereringssystem. De ekonomiska biståndsmottagarna ska enligt politiken "aktiveras" genom att de sätts under press från sanktioner och tidsgränser (Bengtsson och Berglund 2012:31).

Bengtsson och Berglund (2012:33) ser att statens politik förskjuter tyngdpunkten mot matchning och personlig coaching. Med andra ord att det är arbetstagaren som ska aktiveras/vara föränderlig för att inhämta de kvaliteter, kunskaper och erfarenheter som krävs för att passa in i en oföränderlig arbetsmarknad.

"Politisk legitimitet för denna aktiveringsstrategi ska uppnås genom tal om individualisering, konkurrens och valfrihet. Genom en modern matchningstjänst ska arbetslösa "ges ökade möjligheter att konkurrera" och arbetsförmedlingarna "skall bättre kunna svara upp på de arbetssökandes behov genom en mer individuell service, t.ex. genom att varje arbetssökande på sikt får en personlig coach". Den arbetssökande ses som en kund och med ett större individuellt ansvarstagande för sin situation. Skärpta arbetskrav och en mindre generös arbetslöshetsersättning ska driva på den arbetslöse att stå till buds på arbetsmarknaden eller vad som med en anglifiering skulle kunna beskrivas som en standby-ability. Genom coaching, och under hot om indragna eller reducerade ersättningar, ska individen hålla upp sin motivation för att aktivt söka jobb. Statliga investeringar via kompetensuppgaderande utbildning har däremot alltmer reducerats till arbetsmarknadspolitikens bakgård." (Bengtsson och Berglund 2012:32, citat i original Regeringens proposition 2006/07:1).

Under 2000-talet, i Sverige och internationellt, har beslutsfattare och andra alltså börjat begreppsliggöra arbetslöshet som individens "brist på anställningsbarhet (vilket kräver utbudsinriktade åtgärder), snarare än att det finns "brist på sysselsättning" (vilket kräver efterfrågeinriktade åtgärder). Bengtsson och Berglund beskriver att "[m]ed anställningsbarhet avses människors arbetsförmågor och deras motivation att förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden. Istället för att se arbetslöshet som en social risk betonas förklaringen på individnivå" (2012:28).

Individperspektivet penetrerar alla politikområden, så också integrationspolitiken (Integrationsverket 2001): "För individen är integrationen ett livsprojekt, som han eller hon bestämmer över själv. Samhället kan stödja individen genom att föra en politik som underlättar för honom eller henne att förverkliga sina mål i livet", skriver Integrationsverket (2001:9). I samma anda

menar Integrationsverket (2001) förstås den viktigaste orsaken till marginalisering och "utanförskap" vara individens bristande möjligheter till arbete och egenförsörjning, vilket även påverkar dennes delaktighet och medansvar i samhället, valdeltagande, hälsa och barns uppväxtvillkor negativt. Slutsatsen blir således att "[a]rbete är en avgörande hävstång för att nå integration. En *plats i det svenska arbetslivet* är nyckeln för varje enskild person att bygga sitt eget livsprojekt" (Integrationsverket 2001:17, kursiv i original). Integration handlar i det svenska samhället, nu tydligare än någonsin, om att ta del av arbetsmarknaden. Nyheten är att ansvaret för arbetslöshet, som under 90-talet härleddes till samhällsverkningar, såsom den ekonomiska krisen, nu läggs helt och fullt på den enskilda individen.

Samtidigt visar resultaten från regeringens skrivelse (Skr. 2008/09:24) *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för Integration* år 2008 att välfärden är ojämnt distribuerad. Trots generellt goda ekonomiska förutsättningar med ökande sysselsättning, och sjunkande arbetslöshet även för utrikes födda, beskrivs skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda vara betydande. Studien presenterar siffror från SCB från 2007 där sysselsättningsgraden för inrikes födda män i åldrarna 15–74 år uppgår till 71 procent jämfört med 62 procent för utrikes födda män. För kvinnor är motsvarande siffror 66 respektive 54 procent. Sysselsättningsgraden är låg bland de nyanlända men stiger succesivt över tid. Arbetslösheten är högre bland personer med utomeuropeisk bakgrund, och lägst för personer med västeuropeisk bakgrund. Medan arbetslösheten generellt har sjunkit med 21 procent under 2008 så är samma siffra endast 6,8 procent bland de utrikes födda – troligen, hävdas det i studien (Skr. 2008/09:24), på grund av en hög inströmning av nyanlända personer under samma period. Ung vuxna som är födda utomlands uppstår ekonomiskt bistånd i högre grad och under längre perioder än andra grupper av befolkningen. Högst är "bidragsberoendet" bland unga män och ungdomar födda i Afrika. Studien (Skr. 2008/09:24) framhåller att bakgrund och vistelsetid i Sverige generellt har starkt samband med risken att hamna i "utanförskap", det vill säga arbetslöshet.

Studien beskriver alltså att personer med utländsk bakgrund har en sämre ställning på arbetsmarknaden och de möter också svårigheter inom utbildningssektorn. Med statistik från SCB beskriver studien (Skr. 2008/09:24, s.13) att "elever med utländsk bakgrund når i genomsnitt sämre studieresultat än elever med svensk bakgrund i grundskolan. De lämnar i högre utsträckning grundskolan med ofullständiga betyg, och är överrepresenterade bland dem som inte klarar kraven till gymnasieskolans nationella program. Orsaken beskrivs dock inte bero på "det faktum att de har utländsk bakgrund utan beror främst på skillnader i socioekonomisk bakgrund och andelen sent anlända elever (Skr. 2008/09:24, s.13).

Dessa fakta till trots, som visar tydliga indikationer på att den ojämlika distributionen av och tillgång till välfärdsamhällets politiska och ekonomiska processer kan härledas till strukturella och samhällsgruppspecifika orsaker, är den politiska hållningen att integration på arbetsmarknaden och i det svenska samhället som aktiva samhällsmedborgare är individualiserad; att det är något som individen "bestämmer över själv" (Integrationsverket 2001:9).

I och med regeringsskiftet år 2014 skedde stora förändringar rörande integrationspolitiken, närmare bestämt så valde den nyinvalda rödgröna regeringen att upplösa integrationspolitiken som ett enskilt politikområde, och istället integrera de frågor som berört integration av personer med utländsk bakgrund och utvecklingen av marginaliserade bostadsområden inom ramen för Arbetsmarknadsdepartementet (Nyanländas etablering och Arbetsmarknad) och Näringsdepartementet (Boende och byggande och Regional tillväxt) (Regeringen 2015). Man bröt således med en konstant linje i svensk politik sedan införandet av invandrapolitiken (sedermera integrationspolitiken) på 60-talet.

5. Områdesbaserad politik och insatser 1995 till 2014

Kapitlet innehåller en analys av den områdesbaserade politiken 1995-2014. I kapitlet analyseras utvecklingen av det områdesbaserade politikområdet som sedan mitten av 1990-talet varit de största samlade politiska åtgärdsprogrammen som implementerats för att försöka vända utvecklingen i marginaliserade bostadsområden. Studien finner att den områdesbaserade politiken genomförs enligt föreställningar om behovet av en samverkande och proaktiv social-, arbetsmarknads-, integrations-, och bostadspolitik för att kunna lösa problematiken. Analysen inkluderar de två nationella projekten *Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden* (1995-1998) och *Storstadssatsningen* (1999-2005) samt *Urban utveckling* (2008-2014) som inleddes i projektförskott och år 2012 kom att övergå till en erfarenhetsuppsamlingsfas. Den nationella områdesbaserade politiken och dess projekt har varit inspirationen för många regionala och lokala projekt som implementerats genom åren, men dessa exkluderas i den här analysen vars huvudsakliga intresse är att skapa en övergripande förståelse för politikområdets ansatser och genomförandestrategier.

1995-1998: Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden

År 1995 implementerades det första samlade områdesbaserade åtgärdsprogrammet för att ”bryta den etniska segregationen”. Projektet som döptes till *Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden* (1995-1998) (prop. 1994/95:100; Integrationsverket 2000:10; Integrationsverket 2002:09) kallades populärt för *Blommansatsningen* med referens till projektets initiativtagare, integrationsministern Leif Blomberg. I Integrationsverkets studier (2000:10; 2002:09) refereras problemet till som ”etnisk segregation” som beskrivs sammanfalla med social, ekonomisk och demografisk segregation, koncentrerad till storstadsregionernas förorter. Projektet hade som mål att öka den invandrade befolkningens sysselsättningsgrad, skapa social sammanhållning, och öka medborgarnas deltagande på stadsdelsnivå. Medlen för framgång var formulerade enligt ett integrerat policyperspektiv¹¹, samordning och samverkan mellan olika aktörer, underifrånperspektiv och långsiktighet (Integrationsverket 2002:09, Borevi 2004). Projektet kan på många sätt ses som startskottet för det som senare kom att bli ett eget politikområde – först *Storstadspolitik* och senare *Urban utvecklingspolitik* – efterföljt inte bara av nationella projekt utan även regionala och lokala utvecklingsinsatser i landets marginaliserade bostadsområden (Exempelvis Ytterstadssatsningen (1995-1998) och Stadsdelsförnyelsen (2003-2006) i Stockholm; SydÖstraMalmö Fosie (2008-2010) i Malmö; och de Särskilda storstadsinsatserna (2007-2013).

¹¹ Integrerat policy innebär en policy som inkluderar flera policyområden i samverkan, exempelvis som i den områdesbaserade politiken mellan social-, arbetsmarknad-, integration- och bostadspolitik.

Projektet genomfördes i utvalda marginaliserade bostadsområden i Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Solna, Stockholm och Södertälje kommun¹². Av de bostadsområden som identifierades som "problemområden" inom ramen för initiativet var det flera som under årtal hade uppvisat liknande socioekonomiska utmaningar, och som under slutet av 1980-talet började förändras demografiskt i och med en ökning av andelen boende med utländsk bakgrund. De samhällsutmaningar som tidigare hade identifierats som kopplade till arbetslöshet, och som främst hanterats inom ramen för arbetsmarknads- och socialpolitiken började alltmer identifieras som integrationspolitiska utmaningar. Istället för att problematisera de särskilda omständigheterna eller behoven hos de nya demografiska grupperna lades de boendes utländska bakgrund till som en indikator jämte statistiken om arbetslöshet, ekonomiskt biståndsmottagande och låga utbildningsnivåer. Således kom utländsk bakgrund att begreppsliggöras som en del av den identifierade problembilden.

En vision om att bryta etnisk segregation med arbetsmarknadsåtgärder

I propositionen 1994/1995 (94/95:100) beskrivs det hur personer med utländsk bakgrund har svårt att bli delaktiga i det svenska samhället; att de "på de flesta områden [tycks] befinna sig i sämre läge än befolkningen i övrigt" (s 137). Både "invandringens ändrade karaktär" och den ekonomiska strukturomvandlingen anses ha skapat en situation i vilken arbetskraftutbudet bland personer med utländsk bakgrund stämde dåligt överens med arbetskraftsefterfrågan. Vidare understryker propositionen att det är av högsta vikt att "överväga särskilda åtgärder i invandrartäta bostadsområden och hur eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner kan motverkas" (prop. 94/95:100, s.139).

Den höga andelen personer med utländsk bakgrund i dessa bostadsområden, som främst finns i storstäderna, beskrivs leda till begränsade kontakter med befolkningen i övrigt, vilket bland annat får konsekvenser för inlärande av det svenska språket. Sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund i storstadsregionerna beskrivs i propositionen utvecklas mer negativt, i jämförelse med andra regioner. Även de ekonomiska biståndsnivåerna är högre bland "icke svenska medborgare" samt att det har ökat drastiskt; varmed propositionen talar om "socialbidragsberoende". Utöver personer med utländsk bakgrund beskriver propositionen att det även bor andra "ekonomiskt svaga grupper" och människor

¹² "Den 7 maj 1997 beviljade regeringen utifrån samma villkor ytterligare fyra kommuner bidrag ur projektanslaget. De nytillkomna kommunerna var Eskilstuna, Landskrona, Norrköping och Trollhättan, vilka samtliga ligger utanför storstadsregionerna. Regeringen motiverade sitt beslut bl.a. med önskemålet att få jämförbara erfarenheter av insatser som görs i kommuner utanför storstadsregionerna." (Integrationsverket 2002:09, s.7)

med ”psykosociala problem” i dessa bostadsområden. Med den sammantagna slutsatsen att ”[i] sådana segregerade bostadsområden finns ofta olika slags sociala problem” (prop. 94/94:100, s.139).

I propositionen föreslår regeringen därmed att 125 miljoner kronor ska avsättas till ett anslag på statsbudgeten för budgetåret 95/96 för ”särskilda insatser i invandratäta storstadsområden”. Syftet med dessa beskrivs vara ”att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden samt att konkret bidra till en god social utveckling och förhindra utanförskap” (prop 94/95:100, s.139). För att finansiera föreslås det i propositionen att medel ska omfördelas från anslaget för ersättning till kommunerna för flyktningmottagandet. Regeringen föreslår vidare att fler insatser i ”invandratäta områden” inkluderas i en ansökan om medel till den Europeiska socialfonden. Som underlag till formuleringen av projektet hänvisar regeringen till Socialstyrelsens utredning och studien *Levnadsvillkor i storstadsområden* från 1994 (dir. 1995:35).

Problemet identifierades som etnisk boendesegregation, det vill säga koncentrationen och isoleringen personer med utländsk bakgrund till vissa bostadsområden där invånare med svensk bakgrund var få. De boendes utländska bakgrund formulerades som en av grundorsakerna till de boendes arbetslöshet och arbetslösheten i sin tur ansågs leda till en växande social problematik. Målet var att ge personer med utländsk bakgrund och andra som bor i marginaliserade områden likvärdiga förutsättningar att ta del av politiska och ekonomiska processer, speciellt arbete och utbildning. Insatsen utarbetades för att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden samt att konkret bidra till en positiv samhällsutveckling och förhindra utslagning (prop.1994/95:100; Integrationsverket 2002:09). Den ämnade också skapa vardagliga utrymmen för möten mellan personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund för att underlätta språkkunskaper och de förras tillgång till arbetsmarknaden.

Ett projekt i samverkan utifrån lokala förutsättningar

Projektets genomförandestrategier, som tog inspiration från liknande insatser i Europeiska städer, satte tonen för den områdesbaserade politikens genomförande i Sverige. Propositionen (94/95:100) påtalar att det krävs ökad och djupgående samverkan mellan olika myndigheter och stor flexibilitet i insatserna. Kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter gavs stort ansvar, samt att bostadsområdena skulle ges hög prioritet inom olika verksamhetsområden inom den offentliga sektorn. Det fanns en förväntan om att arbetsförmedling, försäkringskassa, landsting, fackliga och andra organisationer skulle delta.

Insatsen var formulerat som ett projekt med tillgång till en egen budget. Detta är, som vi kommer att se längre fram, en av få strategier inom den

områdesbaserade politiken som återkommande har ändrats i de olika initiativen. Propositionen (94/95:100) identifierar att det kan finnas projektidéer som kan vara svåra att genomföra inom ramen för ordinarie regelsystem, organisation och resurser. Därför föreslås ett projektanslag som ska "fördelas på insatser av projektkaraktär i ett begränsat antal segregerade och invandrantäta områden i storstadsregionerna" (prop.1994/95: 100, s. 138f). Propositionen (94/95:100) understryker således att det krävs av flera departement att göra av särskilda åtgärder i marginaliserade storstadsområden och att det därför måste ske en viss omfördelning av medel för att ge utrymme för sådana insatser. Vad gällde Arbetsmarknadsverkets (efter år 2008 Arbetsförmedlingen) ansvar påvisar propositionen (94/95:100) att myndigheten, utöver kommunernas särskilda projektinsatser, har ett oförändrat ansvar för att svara för och prioritera arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot personer med utländsk bakgrund. Det står också uttryckligen att det är nödvändigt att myndigheten avsätter tillräckliga förvaltningsresurser för att kunna delta i samverkansprojekt (prop.1994/95:100, s.140).

En annan genomgående strategi var att projektet skulle utgå från lokala initiativ från de aktuella bostadsområdena och kommunerna (prop.1994/95:100). Därför lades ansvaret ut på respektive kommun att ha det operativa ansvaret för genomförandet av projekten.

Projektets utfall

Integrationsverkets slutrapport (2000:10) beskriver att projektets ambitionsnivå och mål förändrades från statlig-, till kommunal-, till stadsdels- och kommundels-, och ned till konkret projektnivå. Från regeringens mål "att bryta den tilltagande segregationen" och "att ha påbörjat ett återskapande av samhörighet i dessa områden" beskrivs steget vara stort till de lokala målsättningar som formulerats inom ramen för det konkreta projektgenomförandet. I Integrationsverkets studie (2000:16) beskrivs det att det på grund av detta, och även andra anledningar, till exempel på grund av brist på utvärderingar, kvantitativa studier, och parallella utvecklingsåtgärder i samma områden, visat sig svårt att skapa sig en enhetlig bild av projektets resultat i relation till uppfyllda mål.

Integrationsverkets jämförande analysrapport¹³ (2002:09) finner att projektet *Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden* kan ges ett "positivt helhetsomdöme". Detta grundas på projektets framgång med social-pedagogiska åtgärder och extra språkstöd vid sidan av ordinarie skolundervisning, högt deltagande/besöksfrekvens i en rad mötesplatser som föreställs kunna ha "inneburit ökat självförtroende och en starkare vilja att ha och förverkliga ett

¹³ Jämförelse mellan projektets genomförande i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna

eget livsprojekt (2002:09, s. 123). Studien beskriver avslutningsvis att anställningar inom ramen för projektet har lett till ett tiotal lokala arbetstillfällen i respektive kommun och att projektets inriktning på metodutveckling har skapat stort utrymme för att prova nya arbetsmetoder varav många har visat sig framgångsrika.

Studien beskriver projektets största bidrag för att bryta segregationsprocessen är dess social-pedagogiska och social-kulturella åtgärder som syftar till att minska de boendes isolering, enligt följande logik:

”Det finns dock ett starkt samband mellan segregering och isolering. Majoriteten av de som under de senaste decennierna har kommit till Sverige har haft det svårt att komma in på arbetsmarknaden. För många har denna svårighet lett till utanförskap/isolation i invandrartäta bostadsområden och ett ringa engagemang i samhällslivet. Ett snabbt inträde på arbetsmarknaden som kan leda till ökade kunskaper i språket kan förebygga utvecklingen mot ett långtgående utanförskap. Efter långa perioder av arbetslöshet och utanförskap saknas däremot ofta den självkänsla och det självförtroende som krävs för att berörda individer ska kunna hävda sig på arbetsmarknaden såväl på egen hand som via ett kortvarigt och intensivt yrkesinriktat arbetsmarknadsprojekt. Här bör man kanske avbryta personernas isolering i första hand, vilket kan vara ett första steg i riktningen mot att bryta deras segregation.” (Integrationsverket 2002:09, s.117)

Studien ifrågasätter emellertid långvarigheten av projektets social pedagogiska och kulturella framgångar, under föresatsen att det avgörs vara tveksamt att kommunala förvaltningar, med sina traditionella arbetssätt, skulle kunna nå så många människor. Således efterfrågas ett kontinuerligt externt stöd för att fortsätta bedriva och vidareutveckla social pedagogiska och kulturella åtgärder för att uppnå någon form av långsiktighet i den framgång som projektet rönt under sina fyra år.

Slutligen, slår studien fast, kräver arbetslöshetens omfattning i marginaliserade bostadsområden andra angreppssätt än de som förespråkas av projektet. De höga arbetslöshetstalen beskrivs bero på andra faktorer än enbart ”bristande språkkunskaper och/eller kompetens hos arbetslösa personer med utländsk bakgrund, vilket regeringens riktlinjer ger intryck av” (2002:09, s.120). Detta påstående försvaras genom att visa att problemet inte är avgränsat till de marginaliserade bostadsområdena; endast 25 procent av gruppen utomnordiskt födda utan arbete bor i projektens utvalda bostadsområden. Utifrån detta resultat, och med hänsyn till att det är ett kortvarigt projekt, ifrågasätts därmed projektets möjligheter att vända utvecklingen.

1999-2005: Storstadssatsningen

År 1997 publicerades studien *Delade städer* (SOU 1997:118). Studien beskrev en oroväckande utveckling där segregationsprocessen, som inte lyckats lösas, hade förstärkts och nu inte längre kunde sägas handla om enbart etnisk segregation utan även ekonomisk och social segregation. Storstadskommittén rapporterar följande:

”Situationen är att beteckna som allvarlig. Det handlar om en sammantagen ekonomisk, social, etnisk och demografisk segregation som har förstärkts. Den gängse bilden av att det främst är en etnisk segregation stämmer inte. Utan det är en tydlig ekonomisk och social segregation som har utvecklats.” (SOU 1997:118, s.3)

År 1999 lanserade den dåvarande socialdemokratiska regeringen ett nytt områdesbaserat politikområde, *Storstadspolitik* (1999- 2006). Politikområdet följde i spåren av projektet *Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden* med tillägget att dess uppdrag inte enbart var att bekämpa etnisk segregation utan även social segregation. I propositionen *Utveckling och rättvisa en politik för storstaden på 2000-talet* (prop. 1997/98: 165) beskriver Thomas Östros, dåvarande finansminister, bakgrunderna till det nya politikområdet som ökande sociala klyftor och ojämnheter i livschanser som i stor utsträckning följer etnisk bakgrund. Frågan ansågs så pass viktig att integrationspolitiken separerades från migrationspolitiken. 1998 delades dåvarande Invandrarverket i två delar: Integrationsverket (1998-2007) som hanterade frågor om relationerna mellan personer med svensk bakgrund och personer med utländsk bakgrund, samt Invandrarverket (efter år 2000 Migrationsverket) som hanterar frågor om viseringsansökningar, tillämpningar av uppehållstillstånd, och mottagande av asylsökande. (prop. 1997/98:16)

Storstadspolitikens strategi var områdesbaserad och decentraliserad. Policyn var specifikt inriktad på storstädernas ”segregerade bostadsområden” och regeringen överlämnade huvudansvaret till de berörda kommunerna. Policyn beskrevs som ”det första steget i en process där staten, regionerna, landstingen och kommunerna skulle samarbeta för att skapa tillväxt i storstädernas utsatta områden” (Tillväxtverket 2012: 94, originalcitatt Prop. 1997/98:165). Regeringens proposition 97/98 (prop. 1997/98:165) beskriver hur storstaden uppfattas som en social, ekonomisk och kulturell miljö, vars utveckling är av vikt för det övriga landet. Utvecklingen med ökande sociala klyftor i storstädernas marginaliserade bostadsområden beskrivs negativt och att den motverka storstädernas utveckling i stort. Insikter om bostadsområdenas relation till staden och stadens utveckling är inget unikt för Sverige under den här tiden. Policyns huvudsakliga mål var att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt

hållbar tillväxt i städerna och därmed bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet, samt till att bryta den sociala och etniska segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas alla invånare i storstäderna oavsett ursprung och kön (prop. 1997/98: 165, s.1; Integrationsverket 2002:05).

I propositionen (prop. 1997/98: 165) beskriver regeringen att utgångspunkten till skapandet av den nationella storstadspolitiken var att lägga större kraft på att ”främja en god utveckling i storstädernas marginaliserade bostadsområden, för att på detta sätt motverka de sociala klyftorna i storstadsregionerna” (prop. 1997/98: 165, s.1). Kritiken mot projektet *Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden* till trots valde alltså regeringen att gå vidare med en policy som legitimerade den områdesbaserade ansatsen; dess agendasättning, utformning och genomförandestrategier.

Inom ramen för Storstadspolitiken tillsatte regeringen Storstadsdelegationen med uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken. Satsningen innebar:

- Ett förslag om 5 000 nya permanenta platser till universitet och högskolor i storstadsregionerna från och med höstterminen år 2000.
- En avisering om en riktad satsning till polisväsendet i storstadsregionerna med syfte att skapa ökad trygghet.
- En anvisning om att 10 miljoner kronor bör avsättas för vart och ett av åren 1999–2001, för att stärka kulturmiljövården och utveckla storstadens arkitektoniska värden.
- En anvisning om att Lokala utvecklingsavtal bör tecknas mellan stat och kommun för de mest utsatta bostadsområdena i storstadsregionerna. (prop. 1997/98: 165, s.2)

Utvecklingsavtal mellan stat och kommun för särskilda insatser i marginaliserade bostadsområden

Det första projektet följande lanseringen av politikområdet Storstadspolitik var den omdebatterade *Storstadssatsningen* (1999-2005), som ibland enbart kallas *De lokala utvecklingsavtalen* på grund av strategin att teckna avtal mellan stat och kommun för vad som nu beskrevs som de mest ”utsatta” bostadsområdena i storstadsregionerna. Den centralt styrda Storstadsdelegationen samordnade de deltagande kommunerna (prop.1997/98: 165). Det övergripande målet för *Storstadssatsningen* var att bryta den etniska och socioekonomiska boendesegregationen som upplevdes som ett hot för hela samhällets utveckling; vilket innebar att främja integration på arbetsmarknaden för boende med utländsk bakgrund i marginaliserade bostadsområden. Projektdesignen var till stora delar densamma som för föregångaren, vilket betyder att den största

skillnaden var övergången från att använda begreppet ”invandrartät” till ”utsatt” med referens till de boende och bostadsområdena.

Storstadssatsningen skilde sig även från sin föregångare genom att anta ett så kallat *Hela-staden perspektiv* (Integrationsverket 2002:05). Hela-staden perspektivet utgick från ansatsen att det lokala bostadsområdet är en del av ett större sammanhang; att det lokala, staden, regionen, och så vidare, är interrelaterat. Hanteringen av segregationsproblematiken ansågs därför kräva tvärsektoriella åtgärder som kunde beröra allt från utbildning, folkhälsa, och språkkunskaper till bostäder, trygga och attraktiva städer och bostadsområdenas närmiljö. (Integrationsverket 2002:05) Projektet utgick alltså från att segregationsproblematiken måste hanteras genom en kombination av sociala (investeringar i människor) och fysiska/strukturella (investeringar i boendemiljö) åtgärder.

För att genomföra åtgärder inom ramen för det särskilda stödet till lokalt utvecklingsarbete avsatte regeringen i budgetpropositionen (prop. 1997/98: 165) 480 miljoner kronor för år 1999, 480 miljoner kronor för år 2000, och 785 miljoner kronor för år 2001. Tillsammans investerade städerna omkring 4 miljarder kronor för genomförandet av olika projekt i 24 av de mest marginaliserade bostadsområdena (Integrationsverket 2002:05, Bunar 2011). Kommunerna som deltog var följande:

Tabell 9: Deltagande kommuner i Storstadssatsningen

Storstadsregion	Kommun	Stadsdel/Stadsområde
Stockholm	Stockholms stad	Rågsved, Skärholmen, Rinkeby, Tensta och Husby
	Botkyrka	Alby, Fittja och Hallunda-Norsborg
	Haninge	Jordbro
	Huddinge	Västra Skogås, Vårby och Flemingsberg
	Södertälje	Fornhöjden, Ronna, Geneta och Hovsjö
Göteborg		Gårdsten, Hjällbo, Bergsjön och Norra Biskopsgården
Malmö		Södra Innerstaden, Fosie, Hyllie och Rosengård

Källa: Integrationsverket 2002:05

Storstadssatsningens påverkan på segregation

Storstadssatsningen var inte kraftfull nog för att påverka de större strukturella faktorerna som skapar segregation (Tillväxtverket 2012; Palander 2006; Stigendal 2006). Projektbeskrivningen till trots förlorade *Storstadssatsningen* sitt Hela-staden perspektiv. Inte heller genomfördes inom ramen för projektet några fysiska/strukturella åtgärder. De genomförda åtgärderna riktades istället mot tillväxt och etnisk och socioekonomisk integration; det var främst åtgärder

inriktade på arbete och utbildning för personer med utländsk bakgrund. (Integrationsverket 2002:05) I slutsats blev den alltså inte mycket annorlunda än sin föregångare.

Storstadssatsningen, liksom projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden*, beskrivs ändå ha haft positiva effekter för de boende i storstadsregionernas marginaliserade bostadsområden. Individer som har deltagit i åtgärder beskrivs ha stärkts; de har kommit vidare i livet, fått arbete, sökt sig till studier. De beskriver emellertid att fördelarna för bostadsområdet som sådant oftast har gått förlorade eftersom, som det har visat sig, att när individers och familjers livssituation förbättras så tenderar de att flytta till andra mindre marginaliserade bostadsområden. Enskilda åtgärder på individnivå beskrivs därmed ha begränsade möjligheter att förbättra situationen för bostadsområdets och samhällets segregeringande strukturer. (Integrationsverket 2002:05) Utvärderingarna är därför påfallande överens om att det är en alltför stor utmaning att ändra ett strukturellt problem på den lokala nivån. I sin utvärdering av *Storstadssatsningen* understryker Boverket (2010) att "[d]et kan inte vara det utsatta bostadsområdets ansvar att lösa segregationsproblematiken [...] utan detta är en fråga för hela kommunen eller regionen" (Boverket 2010: 36, referat till Integrationsverkets studie 2002:05).

Integrationsverkets (2002:05) utvärdering framhåller att projektets metoder och strategier var främst formulerade för att stödja individer och för att kompensera för de begränsande möjligheter som kommer av att man bor i ett "utsatt" bostadsområde. De var inte metoder och strategier som lämpar sig för avvärja mekanismerna för till exempel selektiv utvandring av de socioekonomiskt starkare (stärkta) invånare, invandring av nyanlända personer, eller den diskriminering och rasism som upprätthåller den etniska och socioekonomiska segregationen (Integrationsverket 2002:05, s. 94). Integrationsverkets slutsats är att det finns ett behov av att ompröva vilken typ av åtgärder skulle vara tillräckliga för utvecklingsinsatser som tar sin utgångspunkt i den lokala nivån (Integrationsverket 2002:05). Ett av studiens förslag är att områdesbaserade projekt hellre skulle syfta till att lösa problem på den lokala nivå eftersom sådana strategier skulle kunna göra skillnad i livet för människor som bor i dessa bostadsområden (Integrationsverket 2002:05).

"Områdesbaserade insatser kan endast i liten utsträckning påverka de processer som skapar och upprätthåller den etniska och socioekonomiska segregationen. De faktorer som påverkar den pågående segregationsprocessen verkar i första hand på en strukturell nivå. De redskap som står till förfogande inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen ger, enligt vår bedömning, begränsade möjligheter att påverka dessa processer. Ett fortsatt lokalt förändringsarbete bör utgå från mål som är bättre anpassade till förutsättningarna på denna

geografiskt avgränsade nivå. Man bör också överväga vilken typ av insatser som är bäst lämpade för ett arbete som tar sin utgångspunkt i närområdet.” (Integrationsverket 2002:05, sid.23-24)

2008-2014: Urban utvecklingspolitik

När den nyvalda borgerliga regeringen kom till makten år 2006 avskrevs Storstadspolitikområdet eftersom regeringen ansåg att frågor rörande städernas integration skulle hanteras bättre om de var en del av den universella integrationspolitiken. (Regeringskansliet 2006). Alliansregeringen¹⁴ ändrar delvis politikområdets inriktning och inför begreppet utanförskapsområden. Syftet med den ”nya” områdebaserade politiken beskrevs vara att *bryta utanförskapet* genom att arbeta för arbete, utbildning, och trygghet (Regeringskansliet 2007). Även Integrationsverket (1998-2007) lades ner. År 2007 lanserade regeringen det nya Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007-2011)¹⁵ som skulle hantera den områdebaserade integrationspolitiken såväl som traditionella integrationsfrågor. Departementet skulle även hantera jämlikhetsfrågor. Inom departementet lanserades en *Urban utvecklingspolicy* (2008-2011). (prop. 2007/08:1; Regeringskansliet 2007). Som politisk frågeställning kvarstod storstadpolitiken, men istället för att tillskrivas ett eget politikområde så fick det nu rollen av en policy inom ramen för den övergripande integrationspolitiken.

Den Urbana utvecklingspolicyn var i många avseenden en fortsättning på den socialdemokratiska Storstadpolitiken, till exempel fortsatte de Lokala utvecklingsavtalen (Regeringsbeslut 2010:II4), men med något förändrade strategier. Den största skillnaden, som också hade störst politisk vikt, var istället relaterad till politikens problemformulering. Den nya regeringen började tala om urbant utanförskap, istället för begreppet etnisk – de boendes utländska bakgrund - och socioekonomisk boendesegregation som var kärnan i den nationella Storstadpolitiken och projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden*. Samtidigt försvann den utländska bakgrundsvariabeln från den uttalade identifieringen av den sociala problematiken, även om den fortfarande fanns kvar i statistiska underlagsmaterial.

Begreppet segregation förutsätter att det finns ett samband mellan två poler som är geografiskt/rumsligt åtskilda. I *Särskilda insatser i invandrartäta*

¹⁴ Alliansregeringen (2006-2014) bestod av Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet (nuvarande Liberalerna), och leddes av Fredrik Reinfeldt (m)

¹⁵ Mellan 2006 och 2007 blev det ett glapp mellan den nya och den gamla politiken. Den nya Regeringen drev dock vidare Storstadpolitikens Lokala utvecklingsavtal med kommuner. Politiken började redan under 2006 att använda den nya terminologin urbant utanförskap. (Regeringskansliet 2006)

bostadsområden begreppsliggjordes den geografiska separationen mellan personer med svensk bakgrund och personer med utländsk bakgrund, samt socioekonomiskt starka och svaga samhällsgrupper och bostadsområden. Förändringen i terminologin förkastar ett sådant förhållande och fokuserar enbart på en av polerna; på de marginaliserade bostadsområdena och de fattiga samhällsgrupper som bor i dem (Tillväxtverket 2012). Båda dessa strategier har fört med sig en beslöjande affekt rörande problematiken strukturella orsaker.

Urban utveckling, etapp 1 (2008-2011)

Inom ramen för den Urbana utvecklingspolitiken genomfördes mellan 2008 och 2011 den första av två etapper av den Urbana utvecklingspolitiken. Det övergripande målet med politiken var att ”minska utanförskapet i vissa bostadsområden”, så kallade utanförskapsområden, genom att arbeta fokuserat med frågor kring arbete, utbildning, trygghet och tillväxt.

Målen för den första etappen av den urbana utvecklingspolitiken var:

- färre individer i utanförskap, som bor i bostadsområden som präglas av utanförskap;
- färre bostadsområden som präglas av utanförskap;
- fler bostadsområden och städer som kännetecknas av ekonomisk tillväxt, och;
- hållbar utveckling för att öka konkurrenskraften (prop. 2007/08:1; prop. 2008/09:1)

De Lokala utvecklingsavtalen fortsatte mellan stat och kommuner, men större vikt lades vid att främja sysselsättning och tillväxt (Regeringskansliet 2009). Syftet var att omvandla bostadsområdena till välmående områden som bidrog till konkurrenskraft, ekonomisk och hållbar utveckling i staden och regionen (Statskontoret 2010:20, Tillväxtverket 2012). Avtalen innebar åtaganden från både stat och kommun men projektet fick dock inga särskilda ekonomiska bistånd från staten. De aktörer som deltog i de nya Lokala utvecklingsavtalen var främst kommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Utöver dessa hade BRÅ, Folkhälsoinstitutet, och Mångkulturellt Centrum in Botkyrka stödjande funktioner. Mellan 2008 till 2010 var de Lokala utvecklingsavtalen aktiva i totalt 38 bostadsområden i 21 kommuner (Urban 2008).

Urban utveckling, etapp 2 (2012-2014)

Den andra etappen av den Urbana utvecklingspolitiken (2012-2014) möjliggörs med omvalet av den borgerliga regeringen i oktober 2010. Strax efter valet upplöste Regeringen sitt relativt nylanserade Integrations och Jämställdhetsdepartement (2007-2011). Tillväxt och sysselsättning ansågs nu vara de marginaliserade bostadsområdenas räddning. Den Urbana

utvecklingspolitiken samt frågor som berörde universell integration integrerades i Arbetsmarknadsdepartementet. Både den områdesbaserade och integrationspolitiken blev således rena arbetsmarknadsfrågor, med om möjligt än mer fokus på arbetsmarknadsetablering och tillväxt. Inom Departementet inrättades en *Enhet för integration och urban utveckling*, till vilken policyn Urban utveckling kopplades. (Regeringsförklaringen 2010:17-19; Arbetsmarknadsdepartementet 2013)

En annan viktig förändring i den andra etappen var att ytterligare rensa bort utländsk bakgrund som en faktor i identifieringen av den sociala problematiken i marginaliserade bostadsområden. Sedan projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden* år 1995 hade de boendes utländska bakgrund och etnicitet varit centrala faktorer i den områdesbaserade politiken och dess riktade åtgärder. Fram till år 2007 beskrevs etnicitet, eller utländsk bakgrund som en del av problembilden, tillsammans med statistisk om arbetslöshet, ekonomiskt biståndsmottagande och låga utbildningsnivåer. Efter år 2007 fanns det fortfarande med i statistiken, men inte i de retoriska figurerna som politiken och initiativtagarna målade upp – de använde istället det abstrakta begreppet utanförskapsområden. Efter år 2010 ingår etnicitet inte längre varken i syften, mål eller i Arbetsmarknadsdepartementets (2013) förteckning över de problemindikatorer¹⁶ som Statskontoret inom ramen för den urbana politiken ska övervaka under de kommande åren. Under den här perioden sker det alltså ett skifte där etnicitet och utländsk bakgrund, från att ha varit den centrala utgångspunkten i den områdesbaserade politiken, inte längre identifieras som en variabel.

Den Urbana utvecklingspolitikens mål, etapp 2 var:

- Utvärdering, kunskapsinsamling, kunskapsdelning och spridning av kunskap.
- Förbättrade levnadsvillkoren i bostadsområden med utbrett utanförskap;
- minskade socioekonomiska skillnader inom städer och regioner; och
- färre bostadsområden med utbrett utanförskap
(Arbetsmarknadsdepartementet 2013)

Rent praktiskt innebar övergången till Etapp 2 att *Urban utveckling* minskade sina operativa åtgärder och mer övergick till en strategisk politik, med fokus på

¹⁶ Andel av befolkningen i sysselsättning, långvarig ekonomisk biståndsmottagning; unga som varken arbetar eller studerar, mellan- och högstadieelever som är berättigade till högre utbildning; den relativa skillnaden mellan andelen sysselsatta bland de som flyttar in och ut; och andelen anmälda brott och känslor av otrygghet och rädsla för brott (Arbetsmarknadsdepartementet 2013)

att lära vilka effekter åtgärderna hade haft på urbant utanförskap. Från och med 2012 fokuserade den Urbana utvecklingspolitiken på utvärdering, kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. Utöver de omarbetade lokala avtalen med kommuner utsåg Regeringen flera offentliga aktörer och myndigheter att delta i kunskapsuppbyggnaden¹⁷ (Regeringsbeslut 2012:II1).

Vid årsskiftet 2010/2011 avslutades de tidigare Lokala utvecklingsavtalen mellan staten och de berörda kommunerna (Regeringsbeslut 2012:II1). Modellen reviderades och begränsades. Den nya modellen var designad för att inkludera en större förståelse för bostadsområdet och stadsdelen/stadsområdet som en del av ett större sammanhang, sammanlänkade med staden, regionen och hela landet. Alltså inte helt olikt den socialdemokratiska Storstadspolitikens (1999-2006) perspektiv. En av de största skillnaderna i detta omtag var att de inte inkluderade krav på särskilda åtgärder; kommunerna hade fritt att välja vad de ville använda finansieringen till.

Boverket fick i uppdrag av Regeringen att verka samverkande för kommunernas urbana utvecklingsarbete (2012-2015). Uppdraget bestod främst av att samordna kunskapsinhämtning framställning och spridning av kunskap rörande utanförskapet i de 15 utvalda stadsdelarna/bostadsområdena. De totalt 99 miljoner kronor som Regeringen i mars 2013 beslutade att dela ut till kommunerna var ett så kallat *prestationsbaserat stimulansbidrag* (Arbetsmarknadsdepartementet 2013; Regeringsbeslut 2013:II1; Boverket 2014:17, 2015:17). Modellen utgick från tre indikatorer: Andel av befolkningen som förvärvsarbetar, andel av befolkningen som mottar långvarigt försörjningsstöd samt andel av dem som det givna året gick ut nionde klass med behörighet till gymnasieskolans nationella program. Den tog också hänsyn till mottagandet av flyktingar. Boverkets uppföljningsarbete fokuserade på dessa tre indikatorer, samt även andra variabler som boendemiljö, trygghet, service, företagsetableringar, omflyttningar och stadsdelens rykte (Boverket 2014:17, 2015:17). Boverket fullföljde sitt uppdrag i februari 2015 (se Boverket 2015:7). Utöver denna finansiering var det kommunerna fritt att besluta om extra finansiering från de egna skatteintäkterna.

¹⁷ Statskontoret (utvärdering), SCB (registerdata om integration på stadsdelsnivå), SWECO (utvärdering), Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Polisen, Brå (Statistik på stadsdels/områdesnivå), Skolverket (stödja ett urval av skolor), Boverket (rapportera resultat i kunskapsöversikter) (Arbetsmarknadsdepartementet 2013) .

Tabell 10: Kommuner och stadsdelar/bostadsområden som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet från och med 2012

Kommun	Stadsdelar/Bostadsområden
Stockholm	Rinkeby
	Tensta
Södertälje	Ronna
	Hovsjö
Växjö	Araby
Kristianstad	Gamlegården
Malmö	Herrgården
	Södra Sofielund
Landskrona	Centrum-Öster
Borås	Hässleholmen
Göteborg	Gårdsten
	Hjällbo
	Norra Biskopsgården
	Bergsjön
Trollhättan	Kronogården

Källa: Regeringsbeslut 2012:III

Operativt fastställdes strikta indikatorer för vilka bostadsområden som kunde kvalificeras som ”utanförskapsområden”; förvärvsfrekvens lägre än 52 procent, det långvariga försörjningsstödet högre än 4,8 procent, och gymnasiebehörigheten lägre än 70 procent (Regeringsbeslut 2012:III). I ansökningsförfarandet gallrades således flera bostadsområden bort; vid slutet av ansökningstiden antogs 15 bostadsområden för deltagande i de nya Lokala utvecklingsavtalen, även kallade URBAN15 (Arbetsmarknadsdepartementet 2013). I likhet med Storstadspolitiken arbetar URBAN15 med frågor kring design, fysiska strukturer, den byggda och naturliga närmiljön, samt individuell social problematik.

Utöver de lokala utvecklingsavtalen mellan stat och kommuner anslog det urbana utvecklingsarbetet om medel till fyra forskningsprojekt¹⁸ för att följa

¹⁸ **Dela[d] Stad** har undersökt möjligheterna att utveckla marginaliserade områden från ett arkitektoniskt perspektiv och integrera dem i staden.2013-2015. Utförare: Mistra Urban Futures. Partner: KTH Arkitekturskolan och Göteborgs stad (Web: Mistra urban futures/Dela(d) stad 2016)

Mörkade platser har undersökt attraktivitet från ett etnologiskt perspektiv för att finna sätt att bryta stigmatiseringen av marginaliserade bostadsområden. Fall: Kristianstad/Gamlegården, Växjö/Araby, Malmö/Rosengård/Herrgården och Södra Sofielund/Seved. 2013-2014. Utförare: FoU Söderhamn/Maria Vallström. (FoU Söderhamn 2015)

kommunernas arbete och för att utveckla nya metoder. Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet genomfördes tre större konferenser och ett antal mindre möten för att sprida forskningsresultat och ge myndigheter och tjänstemän möjlighet att byta erfarenheter (Boverket 2015:7).

Efter 20 år med den nationella områdesbaserade politiken

Den särskilda politik som utformats för att hantera problematiken i marginaliserade bostadsområden har sedan 1990-talet gått mot en ökande avidentifiering av personer med utländsk bakgrund som målgrupp. Som vi sett har den politiska begreppsramen för det sociala problemets konstitution omförhandlats flera gånger sedan 1990-talets då projektet *Särskilda insatser i invandraritäta bostadsområden* definierade problemet som etnisk segregation. Under sena 1990-talet och första delen av 2000-talet beskrevs problemet som etnisk och social segregation, utifrån uppfattningen om att segregationsproblematiken genom sin långvarighet förstärkts och befästs som etnisk, social och ekonomisk segregation. Efter maktskiftet 2006 förändrades begreppsramen ytterligare en gång, men den här gången handlade det inte om en ökad förståelse för det sociala problemets utveckling och med tiden uppkomna sociala konsekvenser. Den nya utanförskapsretoriken har snarare funktionen att den utelämnar föreställningar om den sociala problematiken som tidigare varit centrala; inkluderat målgruppens utländska bakgrund och segregationsproblematiken. De har bytts ut mot en abstrakt begreppsram som utgår från en politisk strävan för att uppnå ”färre individer i utanförskap, som bor i bostadsområden som präglas av utanförskap”, och ”färre bostadsområden som präglas av utanförskap” (prop. 2007/08:1).

Genom 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

Följeforskningen i Landskrona har följt arbetet med att skapa ett stadsbyggnadsbolag i Landskrona och förbättra förvaltningen i området Centrum-Öster, bland annat genom en gemensam uthyrningspolicy. 2012-2014. Utförare: Kerstin Annadotter (KTH) och Gunnar Blomé (Malmö Högskola). (Annadotter och Blomé 2014)

Följeforskningen i Sofielund har följt ansträngningarna att finna samarbetsformer mellan fastighetsägare och kommun som kan hjälpa utvecklingen i Seved-Sofielund i Malmö. En insats inom Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö. Detta har tagit sig formen av ett så kallat Business Improvement District, BID. (Holmberg 2014)

rörande vad det sociala problemet förändrats. Detta är ett intressant resultat som bekräftar Spector och Kitsuses (2001) föreställning om att konstruktioner av sociala problem är oberoende av faktiska förhållanden, samtidigt som det också visar att det är möjligt att rekonstruera ett socialt problem utan att de faktiska förhållandena som låg till grund för dess initiala konstruktion har förändrats. Resultatet understryker därmed att definitioner av sociala problem skapas och förändras, i tid och rum, i interaktionen mellan olika aktörer som organiserar sig utifrån vad de anser är 'ett problem' (Spector och Kitsuse 2001).

Maktskiftet som följde av valet 2014 ledde till att den områdesbaserade politiken upphört som eget politikområde. Detta är delvis en följd av ändringar i andra politikområden och samhällsutvecklingen som skett. Dessa frågor faller dock utanför den studerade perioden. I det följande kapitlet kommer en analys av två områdesbaserade projekt i Malmö att göras.

Del 3

6. Två områdebaserade projekt i Malmö

I kapitlet presenteras de två områdebaserade projekten i Malmö, deras syften, organisering och innehåll. Kapitlet utgör en beskrivning av bakgrunden till projekten, med fokus på projektens projektbeskrivningar och officiella dokumentation.

Bakgrund

I februari 2010 startades ett ärende av Malmös kommunstyrelse som uttryckte att ”Malmös fortsatta utveckling måste kännetecknas av social hållbarhet [där] alla Malmöbor ska inkluderas och integreras i samhället och få del av välfärden” (Reepalu, 2010:2). Den 3 mars 2010 antog Kommunstyrelsen, med Stockholms Järvalyftet som förebild, en femårig områdebaserad utvecklingspolicy. Liksom tidigare områdebaserade policys var avsikten strukturförändrande. Kommunstyrelsen gav i uppdrag åt Stadskontoret att utforma en områdebaserad strategi för att ”bryta utanförskapet” i bostadsområdena Seved¹⁹, Herrgården²⁰, Lindängen²¹ och Holma-Kroksbäck²² (Malmö stad 2010). Resultatet blev det områdebaserade projektet *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö*. Projektet kallades för ”program” för att understryka att detta var något annat än de utvecklingsprojekt som lanserats tidigare. I intervjuer med projektansvariga beskrivs syftet med bytet av terminologi vara för att inte öka på de offentliga tjänstemännens ”projekttrötthet”.

Projektet bestod initialt av fyra *Områdesprogram*, samt en koordinerande arbetsgrupp med personal från Stadskontoret. I varje *Områdesprogram* anställdes en områdeskoordinator vars uppdrag var att arbeta strategiskt och operativt med genomförandet av projektet i de respektive bostadsområdena. Ungefär ett år efter lanseringen aggregerades ytterligare ett *Områdesprogram* med tillhörande koordinator i området Segevång²³. I juli 2013 omorganiserades Malmös stads tio stadsdelsförvaltningar till fem stadsområdesförvaltningar. Omorganisationen innebar att varje stadsområdesförvaltning fick ansvaret för ett *Områdesprogram* vardera.

Det områdebaserade projektet kopplades samman med Malmö stads forskningssatsning *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö* (se t.ex. slutrapport, Malmö stad 2013). Malmökommissionens tjänsteskrivelse skrevs fram av stadskontoret på uppdrag av Malmös kommunstyrelse. I arbetet med

¹⁹ Stadsdelsförvaltning Södra innerstaden 2010;2011; 2012

²⁰ Stadsdelsförvaltning Rosengård 2010; 2011a; 2011b; 2012a; 2012b

²¹ Stadsdelsförvaltning Fosie 2010; 2012a; 2012b

²² Områdesprogram Holma-Kroksbäck ingår inte i studien. Projektprogrammets processutvärdering genomfördes av Malmö högskola, se t.ex. Stadsområdesförvaltning Väster (2015)

²³ Stadsdelsförvaltning Kirseberg 2011; 2012

utformningen av Malmökommissionens uppdrag hade man en tanke om att de resultat som togs fram skulle förankras i praktiken, och att *Områdesprogrammen* kunde vara en bra landningsbana för detta. En viktig poäng som gjordes var att det var viktigt att arbetet leder fram till kopplingar till verkliga utmaningar och förslag på åtgärder.



Figur 5: Karta över Malmö och de fem utvalda projektområdena

Källa: Karlsson (2013a)

Parallellt med skapandet av *Områdesprogrammen* centralt inom Malmö stad arbetade offentliga tjänstemän inom stadsdelsförvaltning Fosie (nuvarande Stadsområde Söder) med en projektansökan för resurser från EUs strukturfonder, den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Meningen var att ta tillvara på de lärdomar som gjorts i tidigare projekt och nätverk, såsom URBAN-programmet, Ekostaden Augustenborg, SydÖstra Malmö (SÖM Fosie) och URBACT, i ett nytt områdebaserat projekt i området Lindängen (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). *Lindängen mot framtiden* som projektet döptes till godkändes för finansiering under två år (2012-2014) och kopplades till Tillväxtverket som är den myndighet i Sverige som handlägger EUs strukturfonder (Tillväxtverket 2011).

Lindängen mot framtiden blev godkänt för finansiering av Tillväxtverket den 8 juli 2011 (Tillväxtverket 2011). Projektet startades av olika anledningar inte upp direkt så när projektet väl inleddes hade Områdesprogram Lindängen varit igång under cirka två år. Då hade nya tankar växt fram kring hur projektet skulle kunna effektiviseras för att stödja *Områdesprogrammet* ännu mer än vad som var beskrivet i den första projektbeskrivningen. Detta ledde till vissa justeringar som låg till grund för projektens fortsatta utveckling.

Syften, målgrupper och målbeskrivningar

Områdesprogrammets syfte var att ”bryta utanförskapet” i de utvalda bostadsområdena, genom att ”dels förbättra levnadsvillkoren i områden där välfärden är som lägst dels uppgradera den fysiska miljön” (Malmö stad 2010:3). Projektets mål var att skapa ”social hållbarhet [...] där formella och informella strukturer och processer samverkar för att skapa livskraftiga, hälsosamma och delaktiga samhällen” (Malmö stad 2010:2). Citatet nedan är ett utklipp från ett tjänsteutlåtande till Stadskontoret från Kommunsstyrelsen som beskriver Områdesprogrammets önskade funktion:

”Områdesprogrammen kan ses som plattformar för att sammanfoga många olika aktörer för att generera och realisera ”sociala innovationer”, det vill säga nya idéer för att nå sociala mål. Genom att utveckla, förstärka, förankra och sprida hållbara förändringsprocesser kan Områdesprogrammen bidra till en bred lärprocess, inte bara i Malmö utan bland många städer som brottas med liknande utmaningar. Genom uthålligt utvecklingsarbete på detta område kan Malmö sätta avtryck på såväl europeisk som global nivå.” (Stadskontoret Malmö stad 2010:3)

Inledande i arbetet med Områdesprogrammen utvecklade projektets fem områdesbaserade arbetsgrupper en gemensam målbild, som centreras kring begreppen Framtidens lärande och Framtidens jobb, samt Framtidens Boende²⁴. Dessa övergripande mål är knutna till kommunens budgetmål: Arbete och tillväxt, Trygghet delaktighet och demokrati, Barn och ungas livsvillkor, Integration och minskade klyftor och Kultur och fritid (Stadskontoret Malmö stad, 2011d):

- Insatserna i områdena resulterar i förbättrade levnadsförhållanden, ökad trygghet, fler jobb och bidrar till en ur alla aspekter hållbar stad
- Skolorna attraherar elever från hela Malmö
- Områdena är attraktiva och trygga

²⁴ Framtidens boende finns inte med i Områdesprogrammets första uttalade verksamhetsmål. Projektet har alltid arbetat med att förändra fysiska strukturer men av olika anledningar skrevs det inte in i verksamhetsmålsbeskrivningen.

- Människor med olika förutsättningar och bakgrund väljer att bosätta sig och vistas här
- Den fysiska utvecklingen är en bärande kraft som stödjer den sociala utvecklingen i sådan grad att den blir en förebild för sociala förändringar
- Näringslivs- och innovationsklimatet är sådant att entreprenörer väljer att etablera sig i områdena
- Kultur- och fritidsaktiviteter lockar människor från hela Malmö och Skåne

Projektet *Lindängen mot framtidens* syfte beskrivs vara att ”minska segregationen i Lindängen och Malmö samt bidra till att det blir en hållbar social, ekonomisk och miljömässig stadsutveckling med långsiktigt perspektiv där den potential som finns i Lindängen tas tillvara” (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). Projektens målgrupper enligt projektbeskrivningen är (1) boende, speciellt de som står långt ifrån arbetsmarknaden, speciella insatser även riktade mot ungdomar och unga vuxna i åldern 16 – 25 år; (2) företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare, samt (3) föreningsliv (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009).

Avsikten med projektet beskrivs dels vilja ”ta tillvara den potential som finns i Lindängen” och dels ”ta tillvara på mänskliga resurser för tillväxt”; genom att utgå från lokala behov och potentialer. Projektet sammankopplades med *Områdesprogram Lindängen* och beskrivs av projektets ansvariga som ”komplement” till *Områdesprogram Lindängen* – främst genom att tillgängliggöra ekonomiska och humana resurser till genomförandet av *Områdesprogram Lindängen* som genom de extra resurserna kan växa utanför ramarna för vad som var möjligt med *Områdesprogrammets* egna resurser²⁵. I projektbeskrivningen nämns också att *Lindängen mot framtiden* kan komma att bli ett värdefullt komplement till pågående insatser; utöver *Områdesprogram Lindängen*, även utvecklingen av den Botaniska trädgården i Lindängelund och Dialog-PM Fosiestråket. Projektet upplevs kunna stärka dessa och också framtida insatser, t.ex. den redan påtänkta spårvagnslinjen och nybyggnationer.

²⁵ En konsekvens av de extra resurserna är att Områdesprogram Lindängens syfte att endast verka koordinerande och att inte skapa en parallell organisationsstruktur undermineras; de tre projektledarna formerar en egen ledningsgrupp och ekonomiska resurser gör det möjligt för projekten att driva egna verksamheter. Den nya ”organisationen” befästs genom inrättandet av en chefsposition, en utvecklingschef. Områdesprogram Lindängen är emellertid inte ensam om att det i stadsområdet etablerats en utvecklingsavdelning med uppdraget att samordna områdesutvecklingen; även i Rosengård har en liknande organisation skapats.

Tillsammans och utifrån medborgardialoger har de två projekten tagit fram en gemensam målbild som är att "Lindängen ska bli ett tryggt och attraktivt område där fler unga och vuxna är i arbete". Begreppet "attraktivitet" beskrivs av de projektansvariga som så mycket mer än att bara "bygga, eller uppmuntra andra till att bygga attraktiva byggnader". Istället, menar de, handlar "attraktivitet" om trygghet och kvalitet.

"Även om Lindängen mot framtiden inte jobbar mot trygghetsfrågor så är ju trygghetsfrågor en förutsättning för attraktivitet om det ska vara hållbart. [...] Man kan prata fysisk attraktivitet, men eftersom man pratar om hållbarhet också så måste man fundera på vad som gör området attraktivt i längden. Om vi pratar om attraktivitet så betyder det att folk vill flytta hit. Då måste vi tänka vad vi har för skolmiljö och hur vi skapar en lugn skolmiljö där barn får bra skolgång. Bra skolor är attraktivt, och då kanske folk med andra socioekonomiska förutsättningar kommer hit. Det är mycket som inte har att göra med fysisk attraktivitet när man tänker på attraktivitet i ett område." (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Lindängen mot framtiden har att inordna sig i två överbyggande kontexter. Den första är *Områdesprogrammen* som skapats genom en kommunal policy, utifrån vilka projektet tar sats i utformningen av dess insatser och aktiviteter. Den andra kommer från dess finansiering genom den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), genom vilken projektet har skrivit in sig själv i en annan, internationell och nationell, kontext. ERUFs resurser hanteras nationellt av myndigheten Tillväxtverket, vilket därför blir den aktör som projektet rapporterar till. ERUFs resurser ingår i Strukturufondsprogrammet som ämnar bidra till en ökad regional konkurrenskraft genom en hållbar utveckling samt fler och starkare företag. Inom ramen för denna överbyggande målsättning iscensatte det statliga Tillväxtverket en nationell utlysning för projekt med syfte att bidra till utveckling av sammanhållning och integration i/av storstaden, samt att främja arbetsmarknadsetablering. (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009; Tillväxtverket 2011)

Projektet har således att förhålla sig till dessa aktörers mer uttalade arbetsmarknadsmål, samtidigt som projektet (utifrån *Områdesprogrammets* mål) har i uppdrag att skapa social hållbarhet där "alla Malmöbor ska inkluderas och integreras i samhället och få del av välfärden" (Reepalu 2010:2). *Lindängen mot framtiden*s sammanlagda uppdrag - och utmaning - är därmed att bidra till att minska segregationen, bryta utanförskapet; främja regional tillväxt och hållbar utveckling; stärka den regionala konkurrenskraften; stärka sammanhållning och integration i och av storstaden; skapa möjligheter för de boendes arbetsmarknadsetablering; och skapa social hållbarhet.

Tabell 11: Formella visioner och målformuleringar

Aktör/Verksamhet	Abstraktionsnivå	Vision & mål
Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)	Region, stad & arbetsmarknad	Bidra till en ökad regional konkurrenskraft genom en hållbar utveckling samt fler och starkare företag
Tillväxtverket	Storstad & arbetsmarknad	Bidra till en utveckling av sammanhållning och integration i/av storstaden, samt; Främja en etablering på arbetsmarknaden för de boende
Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö	Bostadsområden & Malmö stad	Skapa social hållbarhet vari formella och informella strukturer och processer samverkar för att skapa livskraftiga, hälsosamma och delaktiga samhällen
Stadsdel Fosie/stadsområde Söder, Malmö	Bostadsområdet & Malmö stad	Minska segregationen i Lindängen och Malmö samt bidra till att det blir en hållbar social, ekonomisk och miljömässig stadsutveckling där den potential som finns i Lindängen tas tillvara.
Lindängen mot framtiden	Bostadsområdet Lindängen	Lindängen ska bli ett tryggt och attraktivt område där fler unga och vuxna är i arbete

Källor: Stadsdelsförvaltning Fosie 2009; Malmö stad 2010; Stadskontoret Malmö stad 2011b

Utöver dessa direkt kopplade kontexter beskrivs *Lindängen mot framtiden* i projektansökan också stödja flera av målen som ingår i den Regionala utvecklingsplanen för Skåne (RUP), samt Östersjöstrategin (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009).

Tabell 12: Lindängen mot framtiden stödjer regionala utvecklingsinitiativ

Regionala utvecklingsplanen för Skåne (RUP)	Östersjöstrategin
<p>Tillväxt: Ökad sysselsättningsgrad - potentialen i de som står utanför arbetsmarknaden nyttjas; Minst hälften av alla ungdomar läser vidare</p> <p>Attraktionskraft: Den upplevelsebaserade näringen utvecklas i samspel med olika aktörer; Natur- och kulturmiljövärden skyddas, bevaras och utvecklas</p> <p>Bärkraft: Förbättrad folkhälsa genom ett aktivt föreningsliv; Den upplevda tryggheten vad gäller brottslighet ökar; Samverkan mellan den ideella, privata och offentliga sektorn ökar</p>	<p>T.ex. utveckling av metoder och modeller kring hållbar utveckling som kan användas i samarbete med andra städer kring Östersjön. Det gäller också trygghetsaspekter och modeller och metoder för att fler skall finna vägen till utbildning och arbete.</p>

Källa: Stadsdelsförvaltning Fosie 2009

Genom att implementera aktiviteter på bostadsområdesnivå förväntas *Lindängen mot framtiden* alltså långsiktigt minska segregationen inte bara i Lindängen utan väl också i hela Malmö, och regionalt. För att vara framgångsrikt ska det bidra till att Malmöregionen blir socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar och på så vis öka dess konkurrenskraft. Det finns således en inbyggd förväntan om vad de projektansvariga kallar att skala upp projekten; att det man gör i det enskilda bostadsområdet ska bidra till samhällspåverkande effekter i stor skala.

Problembeskrivning

Det tjänsteutlåtande som inkom till Malmös Kommunstyrelse från Stadskontoret den 23 augusti 2010 beskriver att beslutet att anta *Områdesprogrammen* tagits ”mot bakgrund av att hälsan och välfärden är ojämnt fördelad mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i staden” (Stadskontoret Malmö stad 2010:1). I tjänsteutlåtandet, som beskriver ramarna för projektet, förklaras problematiken i övrigt ytterst vagt: ”... generera och realisera lösningar för den hållbara staden med betoning på sociala problem” (sid.1); ”... Malmö bli en stad där miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet ömsesidigt stärker varandra och en förebild för städer runt om i världen som brottas med likartad problematik” (sid. 1); ”Genom att utveckla, förstärka, förankra och sprida hållbara förändringsprocesser ... bland många städer som brottas med liknande utmaningar” (sid. 2). Det vi får veta genom dessa beskrivningar är att det sociala problemet – vars konsekvens är att hälsan och välfärden är ojämnt fördelad mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i staden - upplevs finnas i städer både i Sverige och internationellt, samt att det resulterar i en ohållbar situation som kräver miljömässiga, ekonomiska och sociala förändringar. Det sociala problemet beskrivs emellertid inte tydligare än så.

Inte heller i *Lindängen mot framtidens* projektbeskrivning (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009) definieras ett entydigt problem. Projektansökan som skickades till Tillväxtverket inleddes med en bakgrundsbeskrivning som redogör för en del av Lindängens historia; till exempel att det byggdes som en del av Miljonprogrammet och att området stod färdigt år 1974, utmärkt av den 16 våningar höga flerbostadsfastigheten Motetten. Lindängen centrum beskrevs då, enligt projektbeskrivningen, som unik i den meningen att dess serviceanläggning skulle rendera området självförsörjande. Under ett nytt borgerligt styre år 1985 såldes de offentliga hyresbostäderna som förvaltades av MKB till privata fastighetsägare. Lindängen var ett av de bostadsområden som tilldelades resurser från Storstadssatsningen. Skälet för projektet beskrivs vara ” att förstärka det arbete som pågår i utvecklingen av Lindängen och Malmö och skapa en bättre situation” (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). Endast när

”lindängeborna” beskrivs berör bakgrundsbeskrivningen någon typ av identifierad problematik:

”Den 1 januari 2010 var ca 6500 invånare folkbokförda på Lindängen. Mer än 30 procent är i åldern 6-24 år och en ung befolkning är både en styrka och en utmaning. De senaste åren har inflyttningen ökat utan att nya bostäder tillkommit, vilket har gjort att trångboddheten ökat. Följden av detta är att många barn inte har utrymme för läsläsning och lek inomhus och många föräldrar lever med socioekonomisk press. Enligt befolkningsprognosen kommer inflyttningen att fortsätta öka. Detta innebär en långsiktig utmaning för området i form av att skapa nya bostäder och sysselsättning till en ökande befolkning. En fjärdedel av invånarna har genomgått grundskoleutbildning, cirka hälften har gymnasieutbildning och nästan 20 procent har en eftergymnasial utbildning. Av Lindängens invånare bor de flesta i hyresrätter och drygt 40 procent i bostadsrätter.” (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009:2)

Av de aspekter som nämns i stycket är det emellertid endast tre som kan antas ge uttryck för en eventuell problematisk situation: En ung befolkning, trångboddhet, och socioekonomisk press. För att närmare förstå hur problemet har konstruerats i den offentliga dokumentationen tar vi i analysen hjälp av *Områdesprogrammets* underlagsstatistik. De variabler som inkluderats berör befolkningssammansättning, utbildning, näringsliv och sysselsättning, bostäder och boendemiljö. Det var situationen av dessa variabler i de utvalda bostadsområdena som gjorde att just de valdes för interventionen. I listan nedan återges de variabler som presenterats i *Områdesprogrammets Kunskapsunderlag* (Stadskontoret Malmö stad 2011a). En reservation måste dock göras; inom ramen för projekten har det diskuterats att informationen i underlaget i vissa fall är felaktig, därför inkluderas inte de siffror som anges i dokumentet utan fokus ligger på variablernas natur och hur de spelar ut i jämförelse med Malmögenomsnittet. I studien (Stadskontoret Malmö stad 2011a) presenteras variablerna för var och en av de fyra första bostadsområdena²⁶.

- Befolkningssammansättning
 - Hög andel unga mellan 20-30 år
 - Högre andel med utländsk bakgrund än Malmögenomsnittet.
 - Högre andel födda utanför Norden år 2010 än Malmögenomsnittet
 - Hög andel flyktingar och anhöriginvandrare

²⁶ *Områdesprogram Segevång* anslöts först senare.

- Utbildning
 - Eleverna i områdenas skolor uppvisar lägre resultat än Malmögenomsnittet
 - Högre andel barn i förskole- och skolåldern som har utländsk bakgrund än i genomsnitt i Malmö.
 - Lägre andel med eftergymnasial utbildning än i Malmö i genomsnitt.
- Näringsliv, sysselsättning och inkomster
 - Få arbetstillfällen
 - Färre personer 20-64 år i sysselsättning än Malmögenomsnittet
 - Den förvärvs- och disponibla inkomsten per person, 20-64 år, är betydligt lägre jämfört med Malmö stads genomsnitt.
 - Det genomsnittliga antalet bidragsmånader med ekonomiskt bistånd per hushåll exklusive introduktionsersättning är högre än i staden i genomsnitt.
- Bostäder
 - Få eller inga nybyggnationer i områdena efter 1975.

Statistiken från de marginaliserade bostadsområdena indikerar att de generellt uppvisar låga betyg, låga utbildningsnivåer och hög arbetslöshet, samt höga nivåer av offentligt ekonomiskt biståndsmottagande. Bostadsområdena uppvisas bland annat sakna möjlighet att kunna erbjuda invånarna arbetsmöjligheter eftersom det finns få arbetstillfällen. Bostadspolitiskt, eftersom inget byggs, kan områdena heller inte erbjuda nya bostäder eller nya lokaler för kommersiell verksamhet, som också skulle innebära nya arbetsmöjligheter lokalt. Variabeln ”få eller inga nybyggnationer sedan 1975” indikerar slutligen att inget investeringsintresse verkar finnas, varken från offentlig eller privat sektor.

Variablerna för befolkningssammansättning kan vid en första anblick verka beskriva den demografiska sammansättningen i bostadsområdena neutralt, men de är snarare främst inriktade på invånarnas bakgrund, vilket även gäller för flera av utbildningsvariablerna. Underlaget inkluderar inte annars vanliga demografiska indikatorerna kön, nativitet, dödlighet, in- och utflyttning, utan visar upp en situation där utländsk bakgrund på olika sätt korrelerar med den negativa utvecklingen av de andra variablerna i de marginaliserade bostadsområdena.

Organisation och styrning

I detta avsnitt redogörs för de båda områdebaserade projektens organisation och styrning. Beskrivningen delas upp eftersom projekten har olika förutsättningar.

Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö

Kommunstyrelsen var i sin skrivelse tydlig med att *Områdesprogrammen* skulle ägas av respektive stadsdelfullmäktige med anledning av tidigare erfarenheter, som till exempel *Välfärd för alla*, som var toppstyrt (Malmö stad 2010). Malmö stads stadskontors roll är att koordinera och stödja projektets olika processer som i sin tur styrs lokalt. Tanken bakom att varje stadsdel får eget ansvar är att det ska genomföras som en del av det ordinarie arbetet istället för att drivas som en parallell projektprocess. På så vis antas förutsättningar skapas för att projektets värdeskapande integreras i den ordinarie organisationen och därmed skapar möjlighet för förändring av dem. Detta var en av anledningarna till varför man valde att inte ge projektet egna projektbudgetar; man ville förtydliga att det inte handlar om en extrainsats, utan snarare om en intern utvecklingsmöjlighet. Utifrån detta tankesätt är den organisatoriska målbilden att förändra arbetssätt som bidrar till integrerat fokus.

Stadskontoret och de dåvarande stadsdelsförvaltningarna samarbetade i framtagandet av dessa dokument som mynnade ut i ett övergripande och gemensamt styrdokument för skapandet av ett socialt hållbart Malmö genom fyra områdesspecifika projektprogram, som kallades för verksamhetsplaner, alternativt handlingsplaner. Det var under denna projektfas som det statistiska kunskapsunderlaget (Stadskontoret Malmö stad 2011a) utarbetades, och som senare integrerades i stadskontorets årliga *Välfärd och Tillväxtrapport* (se t.ex. Stadskontoret Malmö stad 2011b). Produktionsmässigt har Stadskontorets arbetsgrupp huvudansvaret för de rapporter som genereras i projektet, främst i form av delårsrapporter där *Områdesprogrammen* och alla offentliga förvaltningar rapporterar för deras medverkan i olika insatser, samt lägesrapporter, årsanalyser och regelbundna avstämningar.

Verksamhetsplanerna arbetades fram av samverkansgrupper (skrivargrupper) med representanter från Malmös olika förvaltningar, fastighetsägare/förvaltare, föreningar, polis och räddningstjänst, koordinerade av områdeskoordinatorerna i varje bostadsområde. De områdesspecifika projektprogrammen beskrivs utgå från lokala utvecklingspotentialer och problematik. Genom att lägga fokus på det lokala området satsas resurser på individuellt anpassade aktiviteter, vilket illustreras av projektparollen att "istället för att göra samma sak på många platser, är avsikten nu att göra många saker på samma plats" (Malmö stad 2010).

Arbetsgruppen på Stadskontoret har tre funktioner fördelade på en och en halv tjänst. Funktionerna är samordning, kommunikation och kopplingen till *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Områdesprogrammen* är tänkta att vara en landningsbana för de resultat som kommer fram i Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö (2011-2012) (se slutrapporten Malmö stad, 2013) och det var Stadskontorets uppdrag att samordna aktiviteter för att hitta former för detta. Kopplingar till Kommissionens arbete har dock visat sig varit svåra att göra inom ramen för *Områdesprogrammen*: Processutvärderingen beskriver att *Områdesprogrammets* koordinatörer lyfte upp svårigheten för dem själva att översätta Malmökommissionens arbete till hanterbara sätt att arbeta med förslagen i praktiken (Karlsson och Cars 2013).

Organisatoriskt så har *Områdesprogrammen* en relativt invecklad struktur med flera nivåer av beslutsfattande organ. På den lokala nivån, i områdena, har koordinatörerna utvecklat sina egna organisationer utifrån behov och tidigare erfarenheter, de skiljer sig därför åt (för en mer detaljerad redogörelse se Karlsson och Cars 2013a). Under projektets genomförande träffades de fem områdeskoordinatörerna regelbundet för uppdateringar, erfarenhetsutbyte och för att ta beslut i olika frågor. Arbetslaget på Stadskontoret var sammankallande för dessa möten och satt också med som mötesförordnande. Dessa möten upplevdes initialt vara visionära, sakna struktur och områdeskoordinatörerna beskrev att de upplevde att det var svårt att ta några beslut eftersom det var väldigt oklart om vad och vem som hade mandat att besluta i olika frågor. Det visionära arbetet upplevs emellertid varit givande för att skapa en samsyn rörande *Områdesprogrammets* roll i samhällsutvecklingen i Malmö; vilket tydliggörs genom de olika *Områdesprogrammets* genomförande som även om den är färgad av lokala kontexter uppvisar hög grad av samsyn för projektets syfte och målbild.

Centralt hade en Samordningsgrupp installerats för att hantera övergripande beslutsfrågor rörande *Områdesprogrammen*. I Samordningsgruppen ingick stadsdelschefer, Stadskontorets arbetslag, planeringsdirektören, kulturdirektören och stadsdirektören i Malmö stad. För att underlätta beslutsprocessen etablerade områdeskoordinatörerna gemensamt ett beredningsorgan som fick uppdraget att formulera de frågor som diskuterades på mötena mellan områdeskoordinatörer och arbetslaget på Stadskontoret som besluts- och informationsärenden. Dessa ärenden fördes sedan in på Samordningsgruppens dagordning för beslutsåtgärder. Arbetet med beredningsorganet beskrivs i intervjuer med projektets ansvariga ha resulterat i en mer stringent mötesstruktur mellan de fem områdeskoordinatörerna och att beslutsprocessen underlättades.

Malmö stads Stadskontor var även ansvarig för ett antal övergripande utvecklingsaktiviteter inom ramen för projektet, såsom organisering av strategidagar, områdesfokuseringar och speciella kommunikationsinsatser.

Stadskontoret hade också det övergripande ansvaret för att koordinera de gemensamma spåren; Framtidens lärande och Framtidens jobb. En viktig uppgift för arbetslaget var även att etablera kontakt och samverkan med relevanta avdelningar på Stadskontoret. De projektansvariga beskriver att det finns många avdelningar som arbetar med arbetsmarknadsinsatser på olika sätt och det är en utmaning sammanföra dessa. Som en del av utvecklingen fungerade Stadskontorets arbetsgrupp också som en länk mellan projektet och den nyskapade inkubatorn *Tillväxt Malmö*, utvecklingen av en erfarenhetsbank, etablering av öppna wi-fi system, Sociala investeringsfonden och analysgruppen som arbetar med den årliga Valfärds- och tillväxtredovisning.

I ett tidigt skede i projektet brottades den centrala Stadskontorskoordinationen med att formulera vad kommunen *kan* och *får* göra när det gäller social hållbarhet. I det ligger analyser kring vad som är kommunens kompetens och vad som ligger utanför, men har kommit att bli centrala delar av projektets genomförande. Utmaningen beskrevs ligga i identifieringen av relationen mellan dessa roller och hur de kan kopplas till olika aktörer. Intervjupersoner från den centrala koordinationen beskrev initialt att det finns många faktorer som påverkar till exempel arbetslöshet och socialförsäkringssystemet varav vissa ligger utanför kommunens räckvidd, som exempelvis att skapa arbete, och de underströk att det är väldigt viktigt att förstå och hantera dessa situationer för att inte riskera att skapa en avsiktsbild som är ouppnåelig. Efter en tid minskade intresset emellertid för denna frågeställning, fast det är oklart om det beror på att man lyckades lösa uppgiften eller om den helt enkelt ansågs för svår att hantera (Karlsson och Cars 2013a). En faktor som antyder att projektet inte lyckades lösa frågan är det faktum att arbetet med de gemensamma spåren avstannade efter en tid; de projektansvariga beskriver att det troligtvis delvis beror på att det visade sig vara svårt för områdeskoordinatorerna att hitta en roll i dessa frågor som inte konkurrerade med de institutioner som redan finns, t.ex. skolan och socialtjänst (Karlsson och Cars 2013a).

En viktig aspekt av Malmö stads Stadskontors ansvarsuppgifter var även att ha kontinuerlig kontakt med Malmö stads kommunfullmäktige. På samma sätt var varje *Områdesprogram* uppmanad att upprätthålla kommunikation med de respektive lokala politiska nämnderna. För att kommunicera projektets genomförande till de politiska aktörerna i staden arrangerade Stadskontoret besök och bussturer där stadens politiker fick möjlighet att åka till de fem bostadsområden och träffa lokala medarbetare och boende. Som en del i projektet för att involvera stadens lokala politiker lade Kommunstyrelsen ansvaret för styrning och uppföljning på de fem Stadsdelsnämnderna. I detta arbete har Stadskontoret i uppdrag att titta på hela organisationen och stödja förvaltningar och nämnder i sin samverkan med projektets program.

Lindängen mot framtiden

Projektet *Lindängen mot framtiden* ägs av Stadsområde Söders förvaltning (tidigare stadsdelsförvaltning Fosie) och genomfördes som en del av *Områdesprogram Lindängen*. Projektet ska enligt projektbeskrivningen ledas av en styrgrupp bestående av Fosies ledningsgrupp och representanter från övriga partners. Samma styrgrupp ska leda arbetet med *Områdesprogram Lindängen* vilket knyter samman insatserna på stadsområdesnivå. Även områdesprogramskoordinatorn planeras ha en ledande roll i arbetet med *Lindängen mot framtiden* och ingå i den lokala styrgruppen i stadsområdet vilket knyter samman de båda insatserna lokalt.

Projektet var finansierat inom ramen för EU. Det överbyggande internationella projektet kommer från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som genom Tillväxtverket avsatt resurser för att driva lokala projekt som ämnar bidra till regional konkurrenskraft och tillväxt. *Lindängen mot framtiden* beviljades 13 miljoner svenska kronor. Stadsområdesförvaltning Söder, serviceförvaltningen och miljöförvaltningen i Malmö stad medfinansierade projektet med ytterligare 13 miljoner kronor. Den totala budgeten var alltså 28 miljoner kronor och pengarna fick användas under 2012-2014 (Karlsson och Cars 2013a). Budgeten inkluderar kostnad för lokal och den personal som är direkt anställda inom projektet. Alla andra aktörer som samverkar inom ramen för projektets aktiviteter har själva ansvar för sin egen finansiering och personal. De medverkande aktörerna betalade emellertid ingen hyra utan den kostnaden täcks upp av *Lindängen mot framtiden*s budget.

I juni 2012 startade en ny *Utvecklingsavdelning* i Stadsområdeförvaltning Söder (då Stadsdelsförvaltning Fosie) för att hantera de nya utmaningar som ställdes i stadsdelen i och med *Områdesprogram Lindängen* och sedermera även *Lindängen mot framtiden*. En Utvecklingschef tillsattes som initialt fick uppdraget att arbeta med utvecklingsfrågor utifrån ett rumsligt/geografiskt perspektiv. Utvecklingschefens uppdrag är således inte avgränsat till en viss sektor utan rollen och uppdraget är just att överbygga sektoriella perspektiv.

*Lindängen mot framtiden*s projektledning, som består av *Områdesprogram Lindängens* koordinator och två projektsekreterare, är gemensamt ansvariga för projektet. De har sina kontor i projektverksamheten *Framtidens hus* i centrala Lindängen. De stöds upp av utvecklingschefen som är anställd av stadsområdesförvaltningen och har ett bredare ansvar för utvecklingen i stadsområdet. De två projektsekreterarna kunde anställas inom ramen för de två projekten tack vare de extra resurserna som tillkom genom EU-anslaget.

I någon mening kan *Lindängen mot framtiden* därmed beskrivas som en resurs till *Områdesprogram Lindängen*. Projektens ansvariga framhåller i samtal och intervjuer att det är *Områdesprogram Lindängen* som är huvudinsatsen och att

Lindängen mot framtiden har tillkommit för att stärka upp och kunna starta verksamheter som annars varit svåra att genomföra, på grund av begränsade resurser och personal. Från att bara ha en koordinator vars uppgift var att samordna aktörer utifrån deras gemensamma intressen och resurser fick nu *Områdesprogram Lindängen* tillgång till egna medel. En stor del av dessa har använts till att genomföra egna aktiviteter och verksamheter, som andra aktörer har blivit inbjudna att delta i. Något som var omöjligt inom *Områdesprogrammen*.

Områdesprogrammets organisatoriska utgångspunkt var att inte göra om "misstaget" från tidigare projekt att skapa en parallell organisationsstruktur som kortvarigt driver olika aktiviteter för att sedan upplösas när finansieringen tar slut; man formulerade projektet med tanke på kontinuitet och stabilitet. När *Lindängen mot framtiden* anslogs finansiering fanns samma tankar. Ingen ny administration skulle skapas, utan projektmedlen skulle användas till att förstärka *Områdesprogrammet Lindängen*. Genom EU-anslaget har man dock, genom att anställa två extra personal till stöd till områdeskoordinatören etablerat en ledningsgrupp på Lindängen, och genom att driva egna verksamheter, i praktiken frångått ansatsen att inte skapa en ny organisationsstruktur. Utan *Lindängen mot framtiden* hade man med största säkerhet inte kunnat starta varken *Framtidens hus* eller *Allaktivitetshuset* som idag är *Områdesprogram Lindängens* största verksamheter (projektets huvudaktiviteter beskrivs nedan).

Strategier för utveckling

I projektbeskrivningen beskrivs *Områdesprogrammen* arbeta utifrån ett helhetsperspektiv med både fysiska och sociala förändringar och innovationer, dock betonar Ilmar Reepalu, Malmö kommunstyrelsens dåvarande ordförande, att "när det gäller de speciella utvecklingsområdena behöver de sociala/mänskliga aspekterna överordnas den fysiska strukturen och anpassas till skilda sociala behov" (Reepalu, 2010). Det tvåeggade fokuset brukar refereras till att områdesprogrammen byggs runt ett "fysiskt skelett" (fysiska investeringar) och "sociala muskler" (investeringar i människors kunskap och kapacitet). Det räcker inte att lyfta individer utan målet är att skapa social stabilitet i områdena och för att lyckas med det så krävs det även ett lyft av den fysiska strukturen. I *Lindängen mot framtiden* anammas samma strategi. Med andra ord betyder det att projektens grundläggande ansats är att investeringar i bostadsområdets boendemiljö bör göras i syfte att stödja Lindängens invånare så att projektens mål om social hållbarhet kan uppfyllas. Boendemiljön ses som ett medel för social utveckling, inte som ett mål i sig.

Dialog och partnerskap är två centrala koncept i de båda projekten och man arbetar tvärsektorielt och med medborgarna utifrån föreställningar om projektens demokratiskapande effekter. De projektansvariga beskriver att

projektens nyskapande processer och metoder förväntas leda till varaktig social hållbarhet där alla människor har möjlighet att ”utveckla sin fulla potential”. En nyckelaspekt av projekten är att tänka nytt, att experimentera med nya vägar för social samhällsutveckling.

Som det beskrevs inledande erbjuder projektbeskrivningarna väldigt diffusa och oprecisa formuleringar gällande projektens syften och mål; social hållbarhet är inte slutgiltigt definierat. Projekten har en mer rigorös framställning vad det gäller genomförandestrategier, i den meningen att mycket fokus läggs på *hur* de förväntas nå social hållbarhet. De viktigaste strategierna beskrivs i *Områdesprogrammets projektbeskrivning* (Malmö stad 2010) vara följande:

- Vi utgår från behov, utmaningar och möjligheter i de fem områdena
- Områdena blir Malmös nya innovationsområden
- Vi sätter Malmöborna i centrum. Vi går från *åt* och *för* till *med* och *tillsammans*
- Vi stimulerar öppen och jämlik samverkan mellan offentlig, privat och ideell sektor
- Vi stimulerar ett prövande och experimenterande arbetssätt
- Vi testar och skalar upp metoder och idéer som kan spridas lokalt, nationellt och internationellt

I avsnitten nedan redogörs för projektens mest centrala strategier.

Tvärsektoriell samordning för samverkan

En gemensam utgångspunkt för de båda områdesbaserade projekten är att ”positiv” utveckling kräver samverkan och/eller samarbete mellan flera samhällsaktörer, inkluderat offentlig, privat och civil sektor. I *Områdesprogrammen* är arbetet med samordningsfunktionen dess enskilt största aktivitet. *Lindängen mot framtiden* har å sin sida totalt fyra huvudaktiviteter (beskrivs nedan), som på olika sätt är kopplade till uppdraget att samordna olika aktörer. Utgångspunkten för samordning i *Lindängen mot framtiden* är att verka för positiv samhällsutveckling utifrån ett helhetsperspektiv som sätter bostadsområdet Lindängen och dess invånare i centrum; genom att utgå från lokala behov och potentialer. De områdesbaserade projektens huvudsakliga syfte beskrivs vara att samordna olika aktörer för att de gemensamt ska skapa en grund att utgå från för att åstadkomma samhällsförändring (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009; Malmö stad 2010).

I *Lindängen mot framtiden* projektansökan beskrivs målet med samordning vara att etablera en stark struktur och bas för arbetet i samverkan med *Områdesprogram Lindängen*, att utveckla nya former för demokrati och delaktighet i utvecklingen av Lindängeområdet, samt att stärka

samarbetsformerna mellan *privat* och *kommunal* sektor (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). Således kan *Lindängen mot framtiden* förstås vara mindre intresserad av samverkan med ”den ideella sektorn” som i *Områdesprogrammen* beskrivs som en central samverkansaktör (Malmö stad 2010).

Lindängen mot framtidens projektansökan inkluderar följande riktlinjer för vad samordningsfunktionen ska åstadkomma:

- Att etablera en stark struktur och bas för arbetet i samverkan med Områdesprogrammet för Lindängen
- Att utveckla nya former för demokrati och delaktighet i utvecklingen av Lindängeområdet
- Att stärka samarbetsformerna mellan privat och kommunal sektor (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009)

Sociala innovationer och experimentella arbetsätt

Det territoriella angreppssättet - att de fem projektprogrammen genomförs enligt föreställningar om lokala behov och potentialer - gör att de ser lite olika ut. De organiserar sitt arbete olika och de arbetar med olika åtgärder. Gemensamt för dem alla är emellertid att de arbetar experimentellt och innovationsinriktat. Utvecklingen av experimentella arbetsmetoder kan till och med beskrivas ha gett utrymme för individuella tolkningar av hur man bäst skapar social hållbarhet i enlighet med det enskilda områdets specifika kontext.

Sociala innovationer är ett viktigt begrepp för projektens arbete (se t.ex. Stadskontoret Malmö stad 2011c), men även här saknas en definitiv definition. Vissa av områdeskoordinatorerna beskriver att det är ett ganska obekvämt begrepp eftersom avsaknaden av en tydlig inramning skapar osäkerhet. Begreppet har, i likhet med social hållbarhetsbegreppet, därmed definierats genom de projektansvarigas praktik. Studien finner att sociala innovationer har kommit att begreppsliggöras i relation till både arbetsätt och retoriska grepp. Den uttalade experimentella arbetsmetoden skapar utrymme för att testa olika modeller och för att sedan gradvis skala upp de som fungerar bra. På så vis skapas vad de projektansvariga kallar en innovationskultur runt projekten där de utvalda bostadsområdena som ofta har beskrivits som problemområden nu istället kallas för innovationsområden. De projektansvariga medger att de är medvetna om att begreppet innovationsområden också kan komma att ha stigmatiserande effekter, men att begreppet som ett retoriskt grepp har möjlighet att skapa positiva konnotationer i relation till de marginaliserade bostadsområdenas utveckling, jämfört med den negativa bild som skapas av begreppet problemområden.

”Fokus ligger på ett prövande och experimenterande arbetsätt, där olika modeller testas och de som fungerar gradvis skalas upp. På så sätt

förflyttas de fyra områdena från ”problemområden” till ”innovationsområden”. Ambitionen är att göra innovationsarbetet i dessa områden så intressant att en lång rad parter i samhället med kompetens och resurser vill ansluta sig till förändringsprocessen. På så sätt kan Malmö bli en stad där miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet ömsesidigt stärker varandra och en förebild för städer runt om i världen som brottas med likartad problematik.” (Stadskontoret Malmö stad 2011c)

De projektansvariga understryker att innovationsbegreppet grundar sig på en tanke om att framhäva att det finns stor potentiell tillväxtkraft i områdena och att det är det som borde vara i fokus för att vända utvecklingen. Genom att fokusera på innovationer istället för problem när man försöker lösa sociala problem så menar koordinatörerna att det nya språkbruket bidrar till att förändra hur vi ser på och pratar om dessa områden och deras potential. Ambitionen är att fler aktörer ska bli intresserade och samlas för att samarbeta till förändringsprocesserna.

Projekten ska ”fungera som ett innovationsforum där nya idéer kan växa fram och på sikt lyfta hela Malmö” (Stadskontoret 2011b:4). Arbetsmetoden är prövande och experimenterande och man hoppas förvandla marginaliserade områden till ”attraktiva och innovativa förändringsområden”. Välfärds- och tillväxtrapporten år 2011 beskriver att: ”sociala innovationer handlar inte längre bara om kommersiella produkter eller tjänster, utan är även en metod att tackla samhällseliga utmaningar. Kännetecknande för en social innovation är oftast nedifrån- och upp perspektivet, att brukarna involveras i både idégenerering och implementering, att man börjar i mindre skala för att hitta rätt modell, som sedan kan tillämpas i andra områden.” (Stadskontoret 2011b:4)

I lägesrapporten hösten 2012 (Stadsdelsförvaltning Fosie 2012b) refereras det till ett antal workshops som genomförts i samarbete med Medea på Malmö högskola med avsikt att utveckla visioner kring en framtida inkubator för social innovation. Här talas det om sociala innovationer i relation till entreprenörer och den kommersiella marknaden. Vad som saknas i denna diskussion är de projektansvarigas förståelse av sociala innovationer som ett uttryck för nya arbetssätt och nya processer som kan leda till mervärde; inte genom att skapa en ny produkt eller tjänst utan genom möjliggörandet för nya sätt att arbeta och för nya typer av processer. Citatet nedan illustrerar deras conceptualisering av begreppet sociala innovationer.

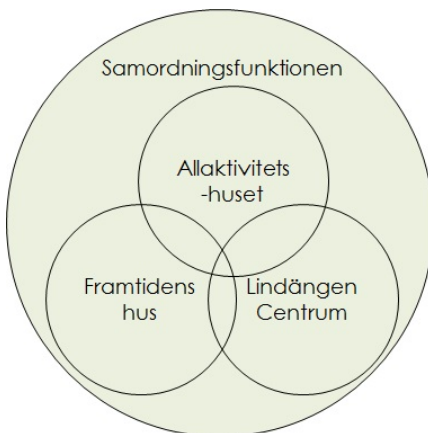
”Det kan vara olika saker, det kan ju vara både processer och sedan kan det ju vara outputs. För mig är det något nytt som kan förändra dels hur man arbetar med sociala frågor, eller så kan det vara processer som gör att man involverar nya aktörer utifrån, till exempel från ideell sektor. Då

kanske det inte är kommunen som står för de här idéerna utan de kommer utifrån men att man har en beredskap att ta till sig de här nya idéerna och tankarna. Att man har en öppenhet för det innovativa.” (Projektansvarig, stadsdelsområde Öster, 2012)

Som ett medel för att hitta innovativa lösningar så har projekten alltså anammat ett experimentellt arbetsätt där de utvalda marginaliserade bostadsområdena beskrivs som testbäddar för olika metoder, åtgärder och ansatser som kan testas för att se vad som fungerar. De projektansvariga beskriver att det implicerar vissa risker eftersom inte alla insatser kommer att bli framgångsrika. Det betyder också att alla parter måste förstå, respektera och våga ta dessa risker, vilket inte alltid beskrivs vara helt lätt; de beskriver att de inte får stöd i alla led, både inom sina egna organisationer och av andra potentiella medverkande aktörer, för att kunna arbeta experimentellt.

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens huvudaktiviteter

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens dagliga verksamhet genomförs gemensamt. Det betyder att projektens aktiviteter går in i varandra; de projektansvariga tjänstemännen uttrycker att de i det dagliga arbetet tänker på projekten som ett och detsamma, och att det egentligen är först när projektens arbete ska redovisas till finansörer och projektägare som de skiljer dem åt.



Figur 6: Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens huvudaktiviteter

Källa: Karlsson och Cars 2015:11

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtiden har fyra huvudaktiviteter: Samordningsfunktionen, Framtidens hus, Allaktivitetshuset och Lindängen centrumprocessen. Den mest centrala aktiviteten består av ett

processuppdrag; att samordna samverkan mellan olika aktörer för att få till stånd utvecklingsinitiativ på Lindängen. Den kallas för *Samordningsfunktionen*. Verksamheterna *Framtidens hus* och *Allaktivitetshuset* kan beskrivas som mötesplatser för offentliga, privata och civila sektorsorganisationer, institutioner, verksamheter, samt för boende i Lindängen. *Lindängen centrumprocessen*, som liksom *Samordningsfunktionen* är en samordningsinsats, sammanför olika offentliga och privata aktörer för att genomdriva fysiska förändringar av Lindängen centrum. *Samordningsfunktionen* kan beskrivas som en övergripande genomförandestrategi vari de övriga tre är centrala, men inte exklusiva, åtgärder.

Samordningsfunktionen

Samordningsfunktionen är inte en handgriplig produkt eller enhetlig process. Snarare rör den sig ständigt mellan olika aktörer, aktiviteter och processer. *Samordningsfunktionen* är också den av projektets insatser som är närmast kopplad till *Områdesprogrammets* genomförandestrategi eftersom den är projektets huvudsakliga funktion. *Samordningsfunktionen* handlar om att samordna olika aktörer för olika ändamål, som ska ha bäring på områdets utveckling. Utgångspunkten för *Samordningsfunktionen*, liksom för de andra aktiviteterna i projektet, är att verka för positiv samhällsutveckling utifrån ett helhetsperspektiv som sätter bostadsområdet Lindängen och dess invånare i centrum. De projektansvariga arbetar utifrån förförståelsen att samhällsutvecklingen som sker i Lindängen ska utgå från lokala behov, intressen och potentialer. På så vis kan de projektansvariga sägas vara självutnämnda ambassadörer för Lindängen och de boende.

Samordning innefattar att hitta länkar främst mellan privata och offentliga aktörer som har gemensamma intresseområden och att sedan föra samman dessa med förhoppning att det ska leda till olika åtgärder för Lindängens utveckling. De projektansvarigas roll i denna process blir att koordinera och förmedla ett helhetsgrepp som tar utgångspunkt i de projektansvarigas uppfattningar om de boendes och bostadsområdets behov och potentialer. *Samordningsfunktionen* är på så sätt en övergripande strategi som täcker in det arbete som utförs inom ramen för de andra tre aktiviteterna men som också är uppmärksam på och kopplar ihop ytterligare aktörer, processer och aktiviteter som på andra sätt berör samhällsutvecklingen i Lindängen. Dessa processer kan vara av mer nätverkande karaktär; de kan vara flyktiga och bestå av tillfälliga grupperingar av aktörer som samverkar kring en fråga för att sedan upplösas; eller så kan de vara av mer långsiktig karaktär och kräva resurser under en lång tid, till exempel projektets samverkan i Dialog PM. Projektets medverkan i sådana processer handlar främst om att föra fram frågan om Lindängens utveckling utifrån lokala helhetsperspektiv.

Framtidens hus

I projektansökan kallades Framtidens hus för Utvecklingscentrum Lindängen. Det var conceptualiserat som en ren arbetsmarknadsåtgärd, för att samla aktörer för att stärka entreprenörskap och eget företagande i Lindängen. Specifikt i ansökan står det att önskade resultat är etablering av företagsrådgivning och inkubatorer för nya företag; att Framtidens hus utvecklas till en dynamisk kraft gällande arbetstillfällen, entreprenörskap och nyföretagande i nära samverkan med Fosie Industriby och det framväxande Lindängelund (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009).

När så projektet drogs igång, av andra personer än de som skrev ansökan, och i samverkan med *Områdesprogram Lindängen*, så såg man att Framtidens hus kunde göra mer än så, att det kunde bli en mötesplats för lindängensborna i frågor som rör arbetsmarknad men också socialt; att det kunde verka som en social mötesplats utifrån föreställningen om att sociala relationer har potentialen att kunna leda till jobb.

Framtidens hus började i en liten lokal i Lindängen centrum. Aktiviteten delade personal och utrymmen med stadsdelsförvaltningens medborgarservice. Huvudansvaret för Framtidens hus är delat men i intervjuerna blir det tydligt att det är områdesprogramskordinatoren som tar mest av det dagliga ansvaret. Framtidens hus var tänkt att bli en mötesplats och en arbetsplats för flera aktörer, verksamheter och organisationer, vilket krävde större yta än det som erbjöds i lokalen. De projektansvariga började söka efter en större lokal och fann att övervåningen i Lindängen centrums enda tvåvåningshus hyrdes ut. På undervåningen finns det en vårdcentral. Det krävdes dock en hel del renoveringar innan våningen kunde användas. Den första aktören som flyttade in var Enheten för ekonomiskt bistånd från kommunens socialtjänst individ och familjeomsorg. Parallellt med att socialsekreterarna installerade sig renoverades huset. Det var initialt många problem med själva den fysiska strukturen. Det regnade in, värmen var dålig och ytterdörrens lås gick inte att sätta i öppet läge, vilket komplicerade arbetet; socialsekreterarna fann att de var tvungna att gå ner, två och två som säkerhetsprotokollet krävde, de två trapporna för att öppna åt sina klienter på bottenvåningen.

Renoveringen fortskred och slutligen kunde även projektledningen flytta in i huset som invigdes den 18 januari 2013. Snart installerade sig även kommunens arbetsmarknadsinsats Jobb Malmö från arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Arbetsförmedlingen Bryggan, samt Röda korset. Rädda barnen och studieförbundet Folkuniversitetet var snabba att ansluta sig till insatsen men hade ingen regelbunden närvaro utan deltog främst i de intersektoriella möten som organiserades.

I projektansökan står det att målet med Framtidens hus är att skapa fysisk och praktisk samverkan mellan olika aktörer och aktiviteter för att öppna fler vägar till utbildning och arbete och också för att stärka entreprenörskap och eget företagande. Att genom bred samverkan finna fler vägar till arbete och utbildning, samt att få ett helhetsgrepp om Lindängen och utifrån områdets och de boendes egna förutsättningar erbjuda ”välanpassade insatser” (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). Projektansökan inkluderar följande riktlinjer för vad verksamheten ska åstadkomma:

- Att utveckla ett utvecklingscentrum Lindängen
- Att utveckla nya former för att hitta vägar till arbete för de som står långt ifrån arbetslivet
- Att rekrytera sökande både från närområdet och andra delar av Malmö
- Att skapa fler arbetstillfällen i närområdet

Det bredare syftet, enligt de projektansvarigas egna beskrivningar, är att Framtidens hus ska bli en intersektoriell mötesplats som används som plattform för samverkan mellan offentliga, privata och civila sektors aktörer, samt medborgare, utifrån syftet att främja positiv samhällsutveckling på Lindängen, både socialt och i boendemiljön. Genom Framtidens hus vill de projektansvariga främja praktisk samverkan mellan olika aktörer och aktiviteter för att öppna fler vägar till utbildning och arbete, samt stärka entreprenörskap och eget företagande. Strategin ”att utveckla nya former för att hitta vägar till arbete” har inneburit att verksamheten samverkar med aktörer som genomför vad de ofta kallar för mjuka aktiviteter som inte är direkt arbetsmarknadsrelaterade, som till exempel symöten eller Röda korsets cykelskola. Framtidens hus är emellertid fortfarande den, av de fyra huvudaktiviteterna, som är mest riktad mot arbetsmarknadsfrågor, med det övergripande syftet att få flera unga och vuxna i jobb. Genom arbetsmarknads- och sociala aktiviteter ämnar Framtidens hus också verka för ökad upplevd trygghet och för Lindängens ökade attraktivitet.

Allaktivitetshuset

Allaktivitetshuset startade i januari 2011. Det närliggande målet med Allaktivitetshuset är att verka positivt för barn och ungas skolresultat, samt att minska den upplevda otryggheten i skolan. Allaktivitetshuset är en mötesplats för Lindängens barn, unga och vuxna där de får möjlighet att både leda och delta i strukturerade fritidsaktiviteter efter skoltid och på helger och lov. Det kostar ingenting att delta. I arbetet med ungdomar skiljer man ofta mellan strukturerade och ostrukturerade aktiviteter. Ostrukturerade aktiviteter är icke-organiserad verksamhet såsom fri lek, medan strukturerade aktiviteter är organiserad verksamhet som ofta innebär någon form av bestämda tider och aktiviteter som genomförs av samtliga deltagare. Inom ramen för Allaktivitetshuset har alla aktiviteter fasta tider, de planeras och utförs av

aktivitetsledare, och deltagarna är anmälda till aktiviteten och förväntas komma i tid.

Allaktivitetshuset har installerats i Lindängeskolans lokaler och arbetar i nära samverkan med skolpersonalen. De flesta av Allaktivitetshusets aktiviteter genomförs i skolans klassrum eller i andra ytor i anslutning till skolan, som till exempel idrottshallar och utomhusplaner. Under en tid stod Skolförvaltningen, representerad av Lindängeskolan som projektägare för Allaktivitetshuset, men i och med omorganiseringen av Malmö stad år 2013 övergick ansvaret till stadsområdesförvaltningen för att säkerställa att Allaktivitetshuset skulle överleva övergången till den nya skolorganisationen. Grundskoleförvaltningen och Lindängeskolan ansvarar idag för att tillhandahålla lokaler, medan de områdesbaserade projekten och stadsområdesförvaltningen ansvarar för alla andra resurser.

De projektansvariga beskriver att de gärna ser att Lindängeskolan ska bli en samlingspunkt för samverkan mellan de boende och offentliga verksamheter, föreningar och företag, speciellt med riktade insatser för unga. Projektbeskrivningen inkluderar följande riktlinje för vad Allaktivitetshuset ska åstadkomma (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009):

- Att utveckla en skola som ett allaktivitetshus i samverkan med de boende, föreningar, näringsidkare och andra aktörer

De projektansvariga beskriver ytterligare att ambitionen är att skapa 'skolan mitt i byn', där skolan blir en plattform för relationer mellan medborgare och mellan medborgare och myndigheter. Det långsiktiga målet är att skapa en trygg och attraktiv skola, med goda studieresultat. Lindängeskolan är en av de skolor i Malmö som har haft lägre måluppfyllelse än snittet i kommunen (Karlsson och Cars 2015). Utifrån stadsområdets bredare ansats är arbetet med att säkra en tryggare miljö och öka skolans attraktivitet ett delmål för att på sikt nå projektets långsiktiga mål att skapa ett tryggt och attraktivt Lindängen med fler unga och vuxna i arbete. En positiv utveckling av skolan blir i detta avseende en av grundstenarna för att uppnå dessa mål. I skriften *Allaktivitetshusmodellen* beskriver verksamhetens Allaktivitetshusets bakgrund, mål och strategier. Dess utgångspunkter och vision är (Stadsområdesförvaltning Söder 2014:1):

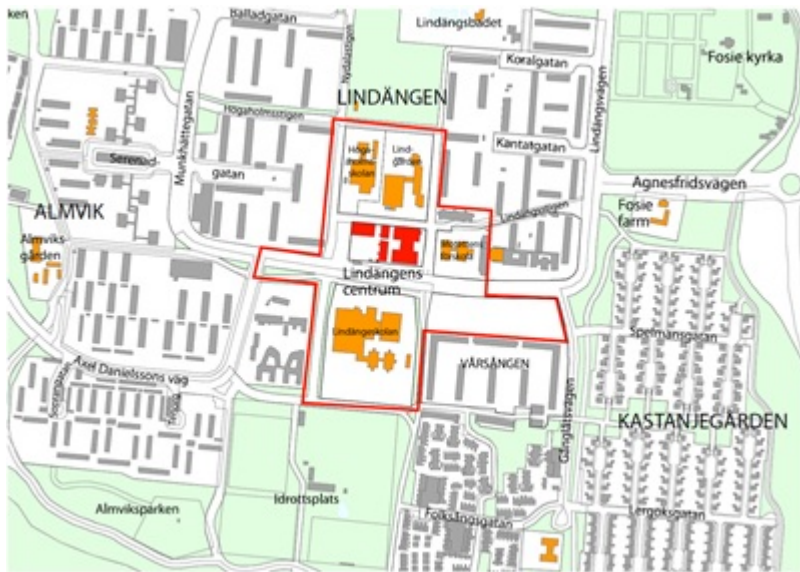
- Grunden för att driva ett allaktivitetshus är ett tydligt och värdestyrt demokratiarbete, all verksamhet startas enbart utifrån de boendes önskemål.
- Allaktivitetshusens vision är att lita på människors förmåga- våga testa sig fram och våga tänka utanför ramarna. Hellre göra misstag och göra om än att aldrig våga försöka.

Skriften beskriver att Allaktivitetshuset under år 2014 arbetar mot mål som satts upp av Kommunstyrelsen och nämnden i stadsområde Söder (Stadsområdesförvaltning Söder 2014:4):

- Malmöborna ska känna sig trygga i sin stad
- Malmös barn och ungdomar ska ha tillgång till meningsfull fritid.

Lindängen centrumprocessen

Lindängen centrumprocessen som den har kommit att kallas är direkt kopplad till Områdesprogram Lindängens arbetsgrupp Bygg Lindängen, som har som mål att öka områdets attraktivitet främst genom påverkan på den fysiska miljön. Vid uppstarten av Lindängen mot framtiden jobbade gruppen vidare under arbetsnamnet Lindängen centrum och man började mer och mer fokusera på ombyggnation och upprustning av centrumområdet.



Figur 7: Lindängen centrum

Källa: Stadsdelsförvaltning Fosie 2013:4

När projektet *Lindängen mot framtiden* sattes igång hade man inom *Områdesprogram Lindängen* redan arbetat fram en idé kring vad arbetsgruppen skulle arbeta med. De projektansvariga berättar att de i samtal och dialoger med medborgarna snart blivit varse att det största hotet mot upplevelsen av trygghet i den offentliga miljön i Lindängen var dess centrum. Centrumet upplevdes både ogästvänligt och nergånget efter många år av otillräckligt underhåll. Lindängen centrum beskrivs också ha varit omdebatterat länge: Centrumet är byggt enligt 1970-talets ideal med låga tegelbyggnader som omger det centrala torget. Sedan

70-talet och till idag har det funnits olika planer på att bygga om i centrum, men ingen har blivit verklighet, mycket på grund av avsaknaden av en gemensam lägesbild över vad som är önskvärt, konstaterar aktivitetens processledare. Detta är vad man hoppas skapa genom Lindängen centrumprocessen.

De projektansvariga hävdar att de områdesbaserade projekten genom Lindängen centrumprocessen gör något som inte gjorts innan och det är anledningen till att de tror att det kommer att bli annorlunda den här gången. Istället för att stadsbyggnadskontoret eller någon annan offentlig förvaltning konstruerar en plan som ingen vill investera i så tar Lindängen centrumprocessen sin utgångspunkt i att först samla alla aktörer som kan tänkas beröras av ombyggnationen av den fysiska strukturen i centrumet. När aktörerna väl är samlade så är tanken att dessa aktörer ska ta fram en gemensam plan, formulerad utifrån aktörernas verkliga möjligheter, grundad i förståelsen av lokala behov och potentialer som förespråkas av de områdesbaserade projekten. Denna ansats beskrivs bli möjlig just därför att *Områdesprogrammets* och *Lindängen mot framtidens* uppdrag, med ledning av stadsområde Söder, är områdesbaserade: Processen utgår från en geografisk ansats där Lindängen och lindängeborna står i centrum för förändring, inte en enskild aktörs prioriteringar och intressen. Genom att samverka, skapa en gemensam lägesbild, är förhoppningen att de samlade aktörerna istället ska se till helheten.

De specifika långsiktiga målen för ombyggnationen av Lindängen centrum är enligt processledaren och de samverkande aktörerna att möjliggöra för enskilda personer och familjer att göra bostadskarriär inom Lindängen, att skapa ett tryggt och attraktivt centrum och torg, samt att skapa möjligheter för en lokal arbetsmarknad. Målet är att man under fler av dygnets timmar ska ha ”ögon och öron” i centrum. En viktig fysisk aspekt är att centrumet utvecklas med hållbara strukturer och byggnader. (Stadsdelsförvaltning Fosie 2012c; 2013)

Processen drogs igång genom att samla relevanta aktörer från offentlig och privat sektor och efter en tid skrevs och undertecknades en *Avsiktsförklaring Förstudie för Förnyelse av Lindängen Centrum* (Stadsdelsförvaltning Fosie 2012a) vari aktörerna redogör för vad de förväntar sig av processen, sina åtaganden och förväntningar. Under tiden som processen har utvecklats så har fler aktörer anslutit sig. En sådan är NCC Construction Region Syd, som åtar sig att bidra med mentorskap gentemot att de får ta del av processen och de lärdomar som framkommer. Avsiktsförklaringen är ett ekonomiskt åtagande: De aktörer som skrev under åtog sig att bidra med personal och ekonomiska resurser i framtagandet av den förstudie som idag ligger till grund för det fortsatta arbetet och planeringen av om- och nybyggnation (se tabell 13 för medverkande aktörer).

”[...] man har liksom bakat ihop den fysiska planen som då ska ligga till grund för det fortsatta beslut- och planeringsarbetet hos respektive aktörer. Nu måste man liksom få fatt i pengar och planer för nu börjar det bli skarpt läge. Det är nu det är upp till bevis.” (Processledare, Stadsområdesförvaltningen Söder, 2014)

Förstudien kulminerade i en arkitekttävling där olika arkitektteam bjöds in för att utveckla förslag till fysiska helhetslösningar. Det sista steget i processen var *Syntesplan för Lindängen Centrum* (Malmö stad m.fl. 2013) som togs fram genom att slå ihop de tre olika arkitektförslagen som tagits fram utifrån Förstudien. Färdigställandet av Syntesplanen är det sista steget i det som var överenskommet i Avsiktsförklaringen och när den blev klar i december 2013 så gick ärendet vidare till Kommunstyrelsen och till kommunens nämnder. November 2014 fick Stadsbyggnadskontoret i uppdrag att påbörja ett detaljplanearbete för Lindängen. Detaljplanen ska göra det möjligt att bygga nya bostäder och utöka handelsytor, men också att utveckla och skapa nya mötesplatser. Tanken är även att kunna utöka och utveckla Lindängenskolan och Högaholmsskolan samt kunna bygga en ny förskola.

Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtidens medverkande aktörer

De aktörer som samverkat mer kontinuerlig med *Områdesprogram Lindängen* och *Lindängen mot framtiden* arbetar främst inom ramen för de tre huvudaktiviteterna Framtidens hus, Allaktivitetshuset och Lindängen centrumprocessen. Samverkan i Samordningsfunktionen sker vanligtvis på en mer temporär basis i angränsning till ett specifikt ärende. I tabell 13 redogörs för ett flertal av projektens medverkande aktörer, med reservation för att vissa kortsiktiga och perifera samverkansprocesser med ytterligare aktörer saknas. De aktörer som föregås med en stjärna (*) har intervjuats och ingår i den här studien. Två stjärnor (**) indikerar det privata konsultföretag som upphandlats för att driva Lindängen centrumprocessen å stadsområdesförvaltningens vägnar, varmed aktören kategoriseras som offentlig sektor.

Tabell 13: Samverkande aktörer enligt sektor och deltagande i huvudaktivitet

Aktivitet	Sektor	Aktör
Framtidens hus	Offentlig sektor	*Enhet för ekonomiskt bistånd, Individ och familjeomsorg, Socialtjänsten, Stadsområdesförvaltning Söder, Malmö stad *Jobb Malmö, Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Malmö stad (kommunal) *Arbetsförmedlingen Bryggan, Malmö stad (statlig)
	Civil sektor	*Rädda barnen *Röda korset *Folkuniversitetet

Allaktivitets huset	Offentlig sektor	*Lindängeskolan, Grundskoleförvaltningen
	Civil sektor	Röda korsets ungdomsförbund, Röda korset, Individuell människohjälp
Lindängen centrum- processen	Offentlig sektor	*/**Case Lab AB *Stadsbyggnadskontoret, Malmö stad *Gatukontoret, Malmö stad *Fastighetskontoret, Malmö stad Serviceförvaltningen, Malmö stad
	Privat sektor	*Fastighets AB Trianon Bordsvisan 1 AB, Willhem AB, White arkitekter AB, Stena fastigheter AB, NCC Construction Region Syd (lite senare)
Samordnings- funktionen <i>Indikerar ett urval av aktörer, enligt brainstorm- övning i en workshop med projektansvar iga, hösten 2014</i>	Offentlig sektor	Sociala resursförvaltningen, Region Skåne, Malmö högskola, KTH, Polisen, Räddningstjänsten, Sociala nämnden, Kommunstyrelsen, Tekniska nämnden, Utbildningsförvaltningen, Grundskoleförvaltningen, Serviceförvaltningen, Stadskontoret, Miljöförvaltningen, Lindängebadet, Stadsbyggnadskontoret, Försäkringskassan, Förskole förvaltningen, Stadsområdesförvaltning Söder, Arbetsförmedlingen Bryggan, Biblioteket, Fritidsgården, Lindgården, Fältgruppen/Förebyggande, Bygga om dialogen
	Privat sektor	EON, Fastighets AB Trianon, Willhem AB, Stena AB, NCC Construction, Skanska, Al-Tojjar, Fosie företagargrupp, ABF, Tillväxt Malmö, Hyresgästföreningen, Innovationsplattform Malmö Sydöst, Folkets hus, GK AB, Näringsidkare i centrum (grupp), Rådrum,
	Civil sektor	Romskt idécenter, Föräldragruppen,

*Aktörer som deltog som intervjupersoner i följeforskningen

** Stadsområdesförvaltningsanställd konsult som driver processen utifrån projektets mål

De aktörer från offentliga sektorn som är etablerade med regelbundna aktiviteter och egna kontor i Framtidens hus är stadsområdesförvaltningens Enhet för ekonomiskt bistånd på Individ och familjeomsorgen inom Socialtjänsten, kommunens avdelning Jobb Malmö från Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, och den statliga Arbetsförmedlingen Bryggan. Även en grupp fältarbetare från Socialtjänsten har sina kontor och utgår från Framtidens hus och Lindängen. Aktörerna har alla uttalade arbetsmarknadsuppdrag, och deras medverkan i de områdebaserade projekten anses verka främja invånarnas möjlighet till deltagande på arbetsmarknaden.

Aktörer från civila sektorn beskrivs av de projektansvariga som viktiga samverkanspartners inom ramen för metodarbetet i Framtidens hus, i syfte att stimulera samvekan mellan den offentliga, privata och civila sektorn – men främst för att fungera som en legitimitetsskapande brygga mellan myndigheter och invånare. Deras verksamhet finansieras inte av projekten men de får liksom alla aktörer gratis tillträde till lokalerna i Framtidens hus. Från den civila sektorn är det bara Röda korset som under hela projektperioden har haft regelbundna aktiviteter och en anställd på plats i Lindängen och på Framtidens hus. Rädda barnen och Folkuniversitetet, som båda kom in under ett tidigt skede i projektet, har deltagit i gemensamma möten, men de har inte haft lika hög närvaro med anställda på plats varken i Lindängen eller i Framtidens hus.

De offentliga och civila sektorsaktörer som nämns vid namn ovan har alltså mer eller mindre regelbunden närvaro i Framtidens hus och konstant medverkan med de områdesbaserade projekten. Andra aktörers medverkan är av mera temporär eller periodisk natur. Några exempel på organisationer som ibland finns på plats men som inte ingår i den grupp som samverkar dagligen är Juristhjälpen och Romskt idécentrum. Framtidens hus är också en plattform för mer lösa nätverk och organisationer som av olika anledningar sluter upp i kring området. Under en period drevs till exempel Jobbsökarkompisarna (Jobbsökarkompisarna 2015), ett litet arbetsmarknadsinitiativ, i Framtidens hus. Det var en grupp arbetslösa som träffades regelbundet för att söka jobb tillsammans. De hjälpte varandra att förbättra sina CV och personliga brev, samt fungerade som stöd till varandra i sökandet efter jobb. Genom att finnas på Framtidens hus fick de också stöd från de olika aktörer som fanns på plats. Gruppen är inte längre aktiv eftersom alla deltagarna fått jobb.

Näringslivets medverkan på plats i Lindängen har varit begränsad. Ett exempel är ändå utbildningsföretaget Merit som lånat lokaler i angränsning till Framtidens hus men som ej samverkat direkt. Även om näringslivet inte varit på plats i Framtidens hus så har samarbetet i Framtidens hus ändå möjliggjort starkt intresse från näringslivet. Detta gäller speciellt företagarföreningen Al-Tojjars och Fastighets AB Trianons lokala rekryteringssamarbete inom ramen för Bygg om Dialogen. Dessa processer är egentligen mer kopplade till Samordningsfunktionen, men de håller ofta sina möten på Framtidens hus.

Den absolut viktigaste samverkansaktören i Allaktivitetshuset är Lindängeskolan och Grundskoleförvaltningen. Tanken med Allaktivitetshusets var från början att olika föreningar skulle anordna aktiviteter i skolans lokaler, men det blev snart uppenbart att detta kolliderade med föreningarnas egna intressen. De flesta föreningar (många av dem idrottsföreningar) som kontaktades kunde tänka sig att ställa upp med några testomgångar på Lindängeskolan men förväntade sig sedan att deltagarna skulle betala för medlemskap och delta på aktiviteten i föreningens vanliga hemlokal. De hade

inget intresse av att fortsätta med regelbundna och gratis aktiviteter i Lindängeskolan. Då omformulerades verksamheten och den har sedan till stor del fortsatt drivas av stadsområdesförvaltningen, i samverkan med grundskoleförvaltningen representerad av Lindängeskolan, samt ett fåtal aktörer från civila sektorn. Aktörer från den privata sektorn har dock varit svårare att attrahera.

Som ett resultat av dessa svårigheter så är Allaktivitetshuset, i jämförelse med de tre andra insatserna inom projektet (Samordningsfunktionen, Framtidens hus och Lindängen centrum), alltså inte lika mycket beroende av samverkan med andra samhällsaktörer för att kunna bedriva sin verksamhet. Utöver projektets personal egna personal och Lindängeskolan samverkade under våren 2015 Röda korset, Röda korsets ungdomsförbund och Individuell människohjälpen i Allaktivitetshusets regelbundna aktivitetsutbud. Dessa aktörer beskrivs som viktiga medverkansaktörer, men det som behövs för att kunna fortsätta driva Allaktivitetshuset är fortsatt samarbete med Lindängeskolan och resurser för att anställa aktivitetsledare på timavtal.

Samverkansprocessen för ombyggnationen av Lindängen centrum ser något annorlunda ut än de mer konkreta verksamheterna. Processen leds av Stadsområdesförvaltning Söder som genom Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtiden har antagit uppdraget att utgå från lokala behov, förutsättningar och potentialer, i samverkan med offentliga tekniska förvaltningar, privata mark- och fastighetsägare och andra intresserade aktörer. Utgångspunkten för samverkan är att öka chansen för att en ombyggnation av Lindängen centrum ska komma till stånd; utifrån antagandet att den offentliga sektorn som ansvarar för tillstånd och regler är villig att justera vissa punkter, samt att både de privata och de offentliga aktörerna är villiga att ta investeringen som det innebär med ny- och ombyggnationer av fastigheter, gator, torg, busshållplatser, skola, och annat.

De områdesbaserade projektens territorium och aktörer i Lindängen

Friedmanns (1992) ansats indikerar att de olika makt-typerna upp bärs inom ramen för fyra domäner för social praktik: staten (statsmakt); den politiska gemenskapen (politisk makt); den korporativa ekonomin (ekonomisk makt); och civilsamhället (social makt). Utifrån Friedmanns territoriella ansats begreppslikt studien att dessa fyra maktdomäner existerar och interagerar, i Lindängen, Malmö och sedan Sverige på en större skala, påverkade av globala strömningar.

De områdebaserade projekten förstås i studien som offentliga verktyg som rör sig inom ramen för statsmaktens domän, men inte som en politisk elit. Eliter utgörs av politiska och ekonomiska ledarskap – exempelvis en kommunstyrelse, en politisk partiledare, och företagsägare - som har förståelse för och drivs av politiska och/eller ekonomiska motiv, grundade i intressegruppens egenintresse (Abrahamsson 2003). Inom ramen för projekten begreppsloggörs kommunpolitikerna som politiska eliter, men som också är en grupp som är perifera i relation till projektens genomförande. De projektansvariga och medverkande aktörerna från offentlig sektor tillhör vad som kan kallas för utförande verksamheter; det vill säga att de tillhör institutioner som har politiska uppdrag att genomföra de områdebaserade projekten enligt en policy som statsmakten - de politiska eliterna i Malmös kommunstyrelse - tagit beslut om att genomföra. Projektens genomförande aktörer kan därmed förstås som representanter för den hegemoniska maktstrukturen, och specifikt statsmakten, men med begränsade möjligheter att agera utanför projektens ramar – de har alltså själva begränsad politisk makt.

Medverkande privata aktörer utgörs av representanter för enskilda företag, som drivs utifrån egenintresse och kan därför definieras som ekonomiska eliter inom ramen för den korporativa ekonomins domän. De tjänstemän som representerar den civila sektorn i projekten kan inte heller beskrivas som någon elit, utan har på liknande sätt fått uppdrag av sina respektive organisationer att utveckla verksamhet lokalt i Lindängen. De är politiska maktaktörer, inom ramen för den politiska gemenskapsdomänen, men saknar lokal förankring. Det civila samhällets domän inkluderar enskilda individer, hushåll och lokalt förankrade sociala organisationer och nätverk. Projektens långsiktiga ambitioner är att förändra förutsättningarna för civilsamhällets enskilda individer i Lindängen, identifierad som målgruppen boende, i syfte att de ska få ta del av välfärden på lika villkor – det vill säga att de ska få tillgång till sociala maktbaser.

7. Konstruktion av sociala problem och målgrupper i Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtiden

Detta kapitel presenterar en analys av den sociala konstruktionen av det sociala problemet och målgrupperna inom ramen för projekten. Syftet med kapitlet är att förmedla en bild av de projektansvarigas och medverkande aktörers konstruktion av det sociala problemet och de målgrupper som projekten vänder sig till.

Det *sociala problemets natur*, för att använda Spector och Kitsuses (2001) terminologi beskrivs av projektansvariga och medverkande aktörer som ”komplex”. Problembilden som målas upp i intervjuer och samtal med projektansvariga och medverkande aktörer som deltar i arbetet i de marginaliserade bostadsområdena inkluderar berättelser om inadekvata boendemiljöer och nedgångna fastigheter och bostäder; hög arbetslöshet och ekonomiskt biståndsmottagande; undermåliga utbildningsmöjligheter och låga utbildningsnivåer; kriminalitet och höga nivåer av rädsla för brott; höga andelar boende med utländsk bakgrund och begränsad kunskap i det svenska språket; begränsad samhällsservice och kunskap om det svenska samhället; lågt deltagande i föreningsliv och lågt valdeltagande; begränsad lokal handel och boendes låga betalningsförmåga; begränsat lokalt näringsliv och låg investeringsvilja; våld och vandalism.

Listan på berättelser som innehåller liknande negativa karaktäriseringar om bostadsområdena och dess invånare kan göras ännu längre. Syftet med det här kapitlet är dock inte att vara uttömmande utan att förmedla en bild av de projektansvarigas och medverkande aktörers konstruktion av det sociala problemet och de målgrupper som de områdesbaserade projekten riktar sig mot.

Det sociala problemet

Studien visar att projekten genomförs enligt specifika föreställningar och antaganden om vad det sociala problemet är, vilka målgrupper det berör och hur problemet bör lösas. De projektansvariga uttrycker att de är motvilliga inför att tala om och definiera de problem som projekten syftar till att finna lösningar på. De hänvisar hellre till projektens ”lösningfokuserade ansats”, vilket förenklat handlar om att istället för att identifiera och lösa problem består utmaningen i att identifiera individers och bostadsområdets potentialer och att stärka dessa och på så vis överkomma problem, oberoende av vilka de är. Lösningfokuserat arbetssätt är ett förhållningssätt och en samtalsmetodik som de projektansvariga förklarar är en vanlig arbetsmetod inom vården och socialt arbete i handläggning och vård av individer. En av projektsekreterarna beskrivs ha lång erfarenhet av lösningfokuserat arbete.

I projektens praktik och i intervjutillfällena framkommer emellertid en tydlig bild av *vad* och *vem* som bör förändras och *hur*. Studien identifierar att de projektansvariga och medverkande aktörer håller fast vid föreställningar och antaganden om fyra centrala kategorier som verkar interagerande i föreställningen om det förestående sociala problemet och målgruppen: De fyra kategorierna långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar undersöks i de följande avsnitten.

Långvarig arbetslöshet

Kategorin långvarig arbetslöshet är en av de första kategorierna som projektansvariga och medverkande aktörer hänvisar till för att karaktärisera det sociala problemet i marginaliserade bostadsområden. I projekten står den dock aldrig ensamt som förklaringsfaktor; kategorin långvarig arbetslöshet används nästan uteslutande alltid i kombination med andra faktorer som kriminalitet, trångboddhet, vandalism, våld, fattigdom och alienation. Det kombineras även med begrepp som "ekonomiskt bidragsberoende", "generationsöverskridande bidragsberoende" och "samhällsfrånvändhet". Det gemensamma för dessa termer är att de föreställs som konsekvenser av långvarig arbetslöshet; att människor i situationer av långvarig arbetslöshet efter en tid faller in i sociala beteenden som av individen med tiden börjar uppfattas som ett normaltillstånd.

"Jobb är såpass viktigt för välbefinnande. Många människor, det är inget chockerande, men man befinner sig i ett utanförskap och man kanske har utvecklat en mängd olika symtom. Men grundproblemet är någonstans att man varit utan arbete i 10, 15, 20 år. För det har många. Och på vägen utvecklar man en massa andra saker." (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2013)

Intervjupersoner beskriver att för familjer där de vuxna lever i situationer av långvarig arbetslöshet finns det en risk att arbetslöshet och "bidragsberoende" upplevs som normalt, vilket de refererar till när de använder begreppet "generationellt bidragsberoende". Detta upplevda "beroende" exemplifieras av berättelser om unga vuxna som när de fyller arton år besöker socialkontoret för att kräva sin "lön" eller för att få pengar till hyran av en egen lägenhet.

"IP1: Man kan säga att de unga som kommer hit, majoriteten av dem har ju föräldrar som har försörjningsstöd.

IP2: Ja, de ser det lite som en självklarhet, att det är så enkelt. Det är de som har mest krav som jag kan se: -Kan du fixa ett intyg så att jag kan få den där lägenheten? Eller: - Ni betalar hyran! Ja, men det är inte så självklart: - Hur skulle du gjort om du inte haft oss? Hur ser det ut för dina vänner som flyttar hemifrån? Man får ju planera för det också! Det är mycket sådär att: - Varför har jag inte fått det här? Att förklara att de först måste ansöka och sen söka jobb och hela den här biten.

IP1: Det är jätteblandat på Lindängen. Det går inte att säga att alla är samma grupp. Det finns de som är jättemotiverade och de som inte har någon lust att göra något alls och allt däremellan också.” (Tjänstemän Socialtjänsten, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

”IP1: Så kanske man inte har någon i sin omgivning som har pluggat vidare: - Vad ska man då jämföra med?

IP1: Ja, och vad finns det då för alternativ: - Socialtjänsten? Alltså, det blir rätt logiskt när man tänker på det, för i deras värld finns inget annat. Man går i skolan, sen går man till soc. Och då har ju vi ett rätt så långt jobb framför oss att motivera att det finns annat att göra också. Annat som är mycket roligare och att det finns mer möjligheter.” (Tjänstemän Socialtjänsten, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

I intervjumaterialet talar intervjupersoner om människors ”skeva världsbilder” som formas av att leva i ett bostadsområde, ett grannskap, där de flesta som de känner lever i situationer av långvarig arbetslöshet. I dessa uttalanden möts kategorierna långvarig arbetslöshet och boendesegregation utifrån antaganden att de förstärker och reproducerar varandra tills de skapar ett varaktigt beroendeförhållande som låser fast människor i fattigdom och i situationer av långvarig arbetslöshet.

”De behöver se annat [...] Se andra delar av världen. De behöver komma ut på landet, kunna ha sett en ko liksom, sådana väldigt enkla saker. Deras värld är ju såhär liten; den är Lindängen och därifrån utgår de ifrån. Det är hela deras världsbild. Och den är helt annorlunda än hur världen ser ut.” (Lärare, Lindängeskolan, 2014)

De negativa konsekvenserna av långvarig arbetslöshet som beskrivs av intervjupersonerna är många, till exempel fattigdom och trångboddhet, kulturell konservatism och religiös radikalism, asociala beteenden och apati. Studien visar att projektens ansvariga och medverkande aktörer håller fast vid föreställningar om att den sociala problematiken som blir en konsekvens av långvarig arbetslöshet inkluderar en uppsättning interrelaterade problem som verkar förstärkande på varandra och utan någon enkel lösning. De uppmärksammar att den sociala problematiken består av många faktorer med ömsesidig påverkan. På grund av detta beskrivs de vara svåra eller till och med omöjliga att hantera enskilt, utifrån föreställningen att ”en komplex social problematik kräver komplexa lösningar”.

Intervjupersonerna beskriver att en individs eller en familjs livssituation som den ser ut idag en gång började med en situation av arbetslöshet. Efter årtal, i vissa fall upp emot 20 år, av arbetslöshet skapades den situation som i den här studien kallas för långvarig arbetslöshet. De människor som lever i sådana

situationer beskrivs i studien ha ”utvecklat livsstrategier som inte är förenliga med fyrtio-timmars arbetsvecka”. Det handlar inte nödvändigtvis om kriminella livsstilar, även om det ofta beskrivs som en del av problematiken. Berättelserna rör till exempel vuxna vars dagliga rutiner innehåller aktiviteter från morgon till kväll och som oftast involverar att ta hand om familjen. Intervjupersoner beskriver att många som lever i situationer av långvarig arbetslöshet har slutat att se inträde på den öppna arbetsmarknaden som en möjlighet.

Livssituationen för individer och familjer i långvarig arbetslöshet beskrivs skapa en komplex problematik där arbetslöshet, sjukdom och andra sociala problem låser fast målgruppen i otillfredsställande positioner som är svåra att ta sig ur på egen hand.

”Det blir liksom moment 22: - Är jag arbetslös för att jag är sjuk eller är jag sjuk för att jag är arbetslös? Ofta när man är här och hör de här människorna berätta så tänker man att: - Herregud, hur står de ut?! Det är lager på lager på lager med problem. Och då tänker man att man kan förstå att de här människorna inte kommer ur det, för man har så mycket problem så man kommer inte ur situationen.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2013)

Andra beskrivningar av situationen inkluderar kriminalitet, som ibland handlar om oroliga föräldrar vars tid uppfylls av oro och strategier för att försöka få deras barn ur kriminalitet, eller också unga och vuxna som själva har ”valt en kriminell livsstil”. Detta att ”välja” en kriminell livsstil beskrivs i intervjuerna som en relativt logisk strategi för många unga som omges av familjemedlemmar, vänner och bekanta som inte arbetar på den öppna arbetsmarknaden. Från ung ålder ser de fördelarna med en kriminell livsstil då de kan köpa en bil eller den senaste mobiltelefonen, framför kanske sina föräldrars ”bidragsberoende” och fattigdom. De ungas förebilder i marginaliserade bostadsområdens beskrivs av intervjupersonerna inte vara de som varje månad hämtar ut sitt ekonomiska bistånd och inte heller de som kämpar sig fram på tillfälliga arbeten, utan istället de som kör runt i dyra bilar och skapar sina egna möjligheter utanför det samhälle som vägrar att släppa in dem.

”Det är mycket macho i de här grupperna. Förebilden är inte killar som pluggar i sådana här områden, eftersom det finns en känsla av hopplöshet: -Varför ska jag göra det? De jämför sig med killen som är 18 år och kör omkring i världens finaste bil, och tänker att: -Jag vet var han har fått pengarna ifrån så varför ska jag gå och slita för en skitlön?” (Tjänsteman, Lindängeskolan, 2013)

Intervjupersonerna beskriver att situationen av långvarig arbetslöshet påverkar hela familjen, och speciellt barnen som växer upp i miljöer där familjens "bidragsberoende" normaliseras. Målgruppen beskrivs bli "apatiska" och "samhällsfrånvända", och framförallt så beskriver de hur en sådan livssituation underblåser känslor av alienation från samhället; av att inte få eller kunna ta del av samhället; av att inte räkna till och att vara dåliga förebilder för sina barn. Intervjupersonerna uttrycker oroligt att misslyckandet att tillgodose målgruppens behov genom årens lopp har åsamkat stora skador på individens självbild; den individuella självkänslan och självförmågan, som beskrivs utifrån upplevelsen av att "vara någon" och att ha kontroll över den egna livssituationen, och att denna har gått förlorad.

Intervjupersonerna beskriver barn som växer upp i en isolerad värld där deras information om det svenska samhället grundar sig på berättelser från andra, på generaliserande karaktäriseringar och rykten. De beskriver att medierna är en stor påverkansaktör till spridning av negativa bilder av marginaliserade bostadsområden. I relation till de målgruppens isolering från övriga bostadsområden, Malmö och det svenska samhället beskriver intervjupersonerna även att de boende håller fast vid negativa bilder av dessa okända platser och människor, som skapar en negativ inställning till alla platser och människor som inte är det egna bostadsområdet.

"De [unga] har ju förutfattade meningar i den här stadsdelen, till exempel hur stockholmare är, men så har de inte träffat någon stockholmare, de har inte träffat någon från Limhamn, från Bunkeflo, från de finare områdena. Utan: "-Där är alla idioter och rasister!" och så vidare."
(Lärare, Lindängeskolan, 2014)

Utländsk bakgrund

Vad som orsakar långvarig arbetslöshet härleds till människors utländska bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar. I det här avsnittet undersöks specifikt kategorin utländsk bakgrund. Att leva i en situation av med utländsk bakgrund beskrivs som speciellt relevant för långvarig arbetslöshet när det rör vuxna människor som själva invandrat. Intervjupersonerna beskriver hur människor som fötts i Sverige med utlandsfödda föräldrar i större grad antas påverkas av föräldrars, släktingars, vänner och bekantas situation av långvarig arbetslöshet, än av deras utländska bakgrund, även om det också beskrivs som en påverkansfaktor för deras livssituation.

Intervjupersonerna berättar att målgruppens arbetslöshet i första hand orsakats av gruppens utländska bakgrund; de beskriver att människor som av olika anledningar invandrar till Sverige ofta saknar ett arbete när de kommer hit, speciellt flyktingar. Det sociala problemet som inkluderar långvarig arbetslöshet beskrivs uppkomma först senare, när denna ganska normala första arbetslöshet

förvandlas till långvarig arbetslöshet genom vad de beskriver som ”samhällets misslyckande” att stödja dessa människor att integreras på arbetsmarknaden. Intervjupersonernas föreställningar om ”samhällets misslyckande” analyseras djupare i avsnittet *Bristande samhällsansvar* nedan.

För ett klagörande är det alltså inte målgruppens utländska bakgrund; gruppens sociala, kulturella och/eller religiösa bakgrund per se som intervjupersonerna beskriver som den mest avgörande faktorn till gruppens långvariga arbetslöshet. Sådana faktorer beskrivs ha en viss betydelse, men i sina beskrivningar lägger de större vikt vid till exempel ”begränsade kunskaper i det svenska språket”, ”begränsade sociala nätverk”, och ”okunskap om det svenska samhället”.

”Vi pratar väldigt mycket om att det är så lätt att man pratar om etnicitet, men att vi också måste se vad klass gör. Vi har ju till exempel vissa friskolor i Malmö där en ganska stor del av barnen har annan bakgrund än svensk men där det går jättebra för dem. Då har man gått in och kollat och sett att deras föräldrar är akademiker och från länder där de flyr av politiska skäl. De är välutbildade, politiskt orienterade och vana vid att uttrycka sina åsikter. De är vana vid att vara delaktiga i samhället. Så det är ju liksom en klassfråga. Vi har ju områden i Malmö där de flesta har svensk bakgrund men där vi ändå ser snarlika utmaningar som i Rosengård. Och där blir det tydligt att etniciteten inte är den enda faktorn, om någon nu trodde det. Vi har andra faktorer som spelar jättestor roll för hur man mår och hur det går för en i skolan och överhuvudtaget att etablera sig i samhället. (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltningen Öster, 2012)

Begränsade kunskaper i det svenska språket och okunskap om det svenska samhället i kombination med långvarig arbetslöshet beskrivs av intervjupersonerna vara speciellt orosfyllt eftersom, som de uttrycker det, det skapar förändrade maktpositioner i familjer där barnen som deltar i samhället genom skolan lär sig språket bättre än sina föräldrar och då också för möjlighet att inhämta mer samhällsinformation. Denna maktförskjutning beskrivs skapa grogrund för utveckling av negativa självbilder hos vuxna eftersom som de förlorar sin maktposition gentemot barnen, samtidigt som det ger barnen möjlighet att manipulera information och kunskap till sin fördel.

”Man ser att de här kvinnorna inte kan svenska, de har suttit hemma, de är inte förberedda för att komma ut på arbetsmarknaden. De är väldigt långt ifrån den. Så man har börjat prata om hur viktigt det är att ha rätt ordning i familjen. Många av de här killarna har ju fått bli föräldrar till sina föräldrar på grund av språket.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2014)

Den sociala problematiken beskrivs också utifrån faktorer som direkt relaterar till föreställningar om gruppens sociala, ekonomiska och kulturella bakgrund, som till exempel "låg utbildning från hemlandet", "annorlunda kultur", "konservativa hållningar rörande kvinnors deltagande på arbetsmarknaden", "samhällsfrånvända värderingar",

"Vi bönade och bad men grabbarna har en attityd, de säger rätt ut att: - Min syster ska inte jobba och hon ska inte si och så. Så det är en väldigt traditionell islamsk syn som har utvecklats. Det är i det som vi möter motstånd. Men vi tror såhär, att de kommer märka att de inte kommer att ha råd att driva hela familjen, att de också måste hitta jobb, göra sig en karriär. Här är det så." (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2013)

Boendesegregation

När intervjupersonerna talar om boendesegregation generellt gör de det i termer av den polarisering som finns mellan å ena sidan socioekonomiskt svaga bostadsområden vars boende till största del har utländsk bakgrund, och å andra sidan socioekonomiskt starka bostadsområden där det främst bor personer med svensk bakgrund. De exemplifierar ofta området Västra hamnen som en motpol till de marginaliserade bostadsområden som de två områdesbaserade projekten fått i uppdrag att arbeta med, och uttrycker frustration inför det faktum att projekten borde inkludera en mer stadsövergripande ansats. Utan möjlighet att påverka en sådan inriktning koncentreras beskrivningarna av det sociala problemet på den situation som identifieras i de marginaliserade bostadsområdena.

Kategorin boendesegregation hänvisar till de projektansvarigas och medverkande aktörers föreställningar om att de boendes situation i långvarig arbetslöshet förstärks och reproduceras genom att det är många människor i samma situation som bor i samma bostadsområde och samma grannskap. Som vi sett i inledande kapitel har den, om än relativt begränsade, forskningen om grannskapseffekter som genomförts i Sverige, utifrån kvantitativa data, inte funnit några övertygande resultat rörande sådana effekter (se t.ex. Andersson 2008). I projekten talar dock projektansvariga och medverkande aktörer om både bostadsområdets närmiljö och den geografiskt koncentrerade fattigdomen som negativt påverkande faktorer på målgruppens möjligheter att etableras på arbetsmarknaden.

Intervjupersonernas föreställningar om grannskapseffekter inkluderar antaganden om att människor påverkas negativt av att omgärdas av en majoritet andra människor som lever i en situation av långvarig arbetslöshet. De beskriver att målgruppen begränsas av sin livssituation som boende i marginaliserade bostadsområden, genom att vara omgivna av människor i långvarig arbetslöshet; att arbetslöshet föder arbetslöshet. En central förklaring till denna

påverkanskraft beskrivs i termer av ”begränsade sociala nätverk” utifrån föreställningen om att sociala nätverk har kommit att bli grundläggande för att få arbete i dagens Sverige och att om de flesta i familjen, vänner och bekanta är arbetslösa så saknar man kontakter som kan ge inkörspportar till arbete. En liknande logik appliceras även för andra frågor, såsom svårigheter att inhämta relevant samhällsinformation, lära känna människor utanför bostadsområdet, se möjligheter bortom bostadsområdets gränser, bli intresserad av saker som inte finns i bostadsområdet, samt söka arbete utanför bostadsområdet. Ännu viktigare bedömer intervjupersonerna det vara att de boende saknar förebilder i form av människor som de känner som är etablerade på arbetsmarknaden och därför inte har möjlighet att skapa referensramar till en arbetsmarknadsetablerad livssituation.

Kategorin boendesegregation inkluderar även frågor som berör bostadsområdets närmiljö. Analysen av det empiriska materialet visar att projektansvariga och medverkande aktörer håller fast vid föreställningar om att det finns ett påverkanssamband mellan de boendes situation i långvarig arbetslöshet och bostadsområdets utveckling. Bostadsområdet Lindängen, liksom de andra marginaliserade bostadsområdena som pekats ut i *Områdesprogrammen*, är nedgångna och i stort behov av renovering och upprusning. Projektens bakgrundsmaterial visar väldigt få nybyggnationer och projektansvariga uttrycker att området är eftersatt just på grund av invånarnas socioekonomiskt svaga situation. I Lindängen beskriver intervjupersonerna att situationen i hyresbestånden och Lindängen centrum är speciellt problematisk. En central anledning till att fastigheter och utomhusytor inte har underhållits; att renoveringar inte har skett; att nyinvesteringar inte har gjorts; att inget har byggts i området sedan människor började flytta in under 1970-talet; att den kommersiella verksamheten är begränsad; att offentlig samhällsservice är begränsad; berättas bero på de invånarnas ”låga betalningsvilja”, det vill säga på grund av invånarnas i genomsnitt låga inkomster och begränsade kapitalresurser.

Intervjupersonerna påpekar att områdena tillåtits förfalla och således genom åren kommit att bli de fattigdomsområden som de är idag. En förklaring som ges är att hyrorna i marginaliserade bostadsområdena generellt sett är lägre vilket innebär att de blir tillgängliga för nyanlända och andra familjer med begränsad arbetsmarknadsetablering och låga inkomster. Det beskrivs skapa en negativ spiral där områdenas fattigdomsstrukturer reproduceras i och med att de flesta familjer som lyckas etablera sig på arbetsmarknaden flyttar ifrån områdena till tryggare och socioekonomiskt stabilare bostadsområden. Omflyttningen är därmed hög och beskrivs, i en intervju med en av områdesprogramskoordinatorerna, ha effekten att hela befolkningen i teorin byts ut vart femte år. Områdeskoordinatören förklarar dock att i praktiken så är det bara ”de som lyckas få det bättre ställt” som har möjlighet att flytta, medan de

socioekonomiskt svagaste ”fastnar” i områdena utan möjlighet att välja sitt boende.

Specifikt berättar intervjupersonerna om brister i det offentliga rummet, områdets naturliga och byggda miljö, utifrån antaganden om att de, även om de inte skapar arbetslöshet per se, främjar utvecklingen av situationer av långvarig arbetslöshet genom att begränsa möjligheter för de boende att till exempel mötas, praktisera intressen, utvecklas, arbeta och att nätverka. Bostadsområdet beskrivs sakna mötesplatser och ytor där de boende kan mötas och praktisera gemensamma intressen; sakna ett vitalt näringsliv och relevant handel; sakna lokala arbetsplatser; sakna trygga offentliga platser där människor kan mötas; sakna relevant infrastruktur och kommunikationer; sakna tillgänglighet till de många grönytor som finns i närområdet; samt att bostadsområdet beskrivs vara fysiskt avskilt, isolerat, från andra områden och resten av staden vilket motverkar de boendes rörlighet.

Sedan 1970-talet har de marginaliserade bostadsområdenas fysiska strukturer varit föremål för kritik och förändringsåtgärder. Den fysiska strukturen har, som vi sett i inledande kapitel beskylts både orsaka och förvärra invånarnas arbetslöshet, den efterföljande komplexa problembilden och deras slutgiltiga marginalisering. I de områdebaserade projekten har den fysiska strukturen alltid varit närvarande retoriskt, men den har ofta visat sig svår att hantera inom ramen för projekten. De områdesbaserade projekten har hellre koncentrerat sig på att hantera den sociala problematiken och invånarnas arbetslöshet.

Bristande samhällsansvar

I det empiriska materialet tillskrivs de boendes långvariga arbetslöshet ofta individuella och för gruppen kollektiva orsaker till deras situation. I kategorierna ovan har vi sett att utländsk bakgrund förstås som en central förklaringsfaktor till varför målgruppen hamnat i en situation av långvarig arbetslöshet. Vi har även sett att gruppens långvariga arbetslöshet också tillskrivs den stagnerade områdesutvecklingen. Med tiden har den enskilda individens arbetslöshet förvandlats till situationer av långvarig arbetslöshet för en hel grupp av människor som bor i samma bostadsområden. Med tiden beskrivs denna samhällsgrupp ha utvecklat livstrategier som inte längre är kompatibla med ett arbete, och som definieras som asociala beteenden. Projektansvariga och medverkande aktörer menar att denna negativa samhällsutveckling i hög grad beror på ”samhällets misslyckande”: att samhället misslyckats med att skapa möjligheter och villkor för att de boende som inkluderas i målgruppen ska kunna integreras på arbetsmarknaden och för att de idag marginaliserade bostadsområdena ska kunna erbjuda attraktiva och trygga boendemiljöer.

”Jag tror att innerst inne vill ju alla gå någonstans och göra något på dagarna. Men har man varit borta från det så är det ju svårt att göra något. Ibland ringer folk och säger att: - Jag har inte fått min lön! Jaha, ok: - Har du börjat arbeta då? Alltså, för vissa tycker att detta är lön och att de ska få detta utan att göra något och där har vi misslyckats. Socialtjänsten, samhället, jag vet inte vem, men allas ansvar är det, myndigheters, att faktiskt se till att folk gör något för det är bra för både hälsa och välmående.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2013)

Utifrån denna förståelse bygger projekten på föreställningar om att samhällets institutioner och processer inte har tagit det ansvar som krävs för att etablera ett samhällsklimat som har möjlighet att bryta trenden att ”hälsan och välfärden är ojämnt fördelad mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i staden” (Stadskontoret Malmö stad 2010:1).

En påverkande faktor som intervjupersonerna tillskriver samhällets bristande ansvar är diskriminering på både arbets- och bostadsmarknaden. De beskriver bland annat att människor med utländsk bakgrund helt enkelt inte får chans till arbete på grund av sin bakgrund, och också, i många fall, på grund av att de kommer från Lindängen.

”Det bygger också mycket på fördomar, att man tror att de här individerna inte har någonting att komma med. Det jag kan tycka är lite roligt att se är att det finns många av de här killarna som trots att de har haft många motgångar har fått jättebra betyg i skolan. De har gått färdigt sina gymnasieskolor. En del har varit väldigt traditionella, som andra killar, det är bygg och anläggning och transport. Men det beror inte på bara det. [...] Det är väldigt få, om någon, som skulle få jobb om man bara skickar sin CV, jag tror inte någon skulle lösa det.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2013)

Den allra viktigaste negativt påverkande faktorn som projektens ansvariga och medverkande aktörer beskriver är dock den i samhället rådande styrningsmodellen. Utan att referera till termen beskriver intervjupersonerna den negativa samhällsutvecklingen utifrån antaganden om att *New Public Management*-modellen (se exempelvis Minogue 1998) verkar exkluderande av socioekonomiskt svagare bostadsområden och samhällsgrupper som inte anses ha så mycket att erbjuda i dagens marknadsekonomiska klimat. De beskriver hur den marknadsekonomiska styrningsmodellen kommit att dominera även inom offentlig sektor och som konsekvens har förskjutit sitt fokus från att erbjuda en kvalitativ samhällsservice till att regleras utifrån ”budgetstyrning” och ”verksamhets- och organisationsstyrning”. Innebörden i dessa begrepp, menar intervjupersonerna, är att den offentliga sektorn har förlorat sikten på sociala värden och medborgarnas välmående till fördel för ”ekonomiska kalkyler” och

”effektivitet”. På så vis menar de att välfärdsmodellen har urlakats, till följd att socialt välgörande förebyggande och proaktiva arbetsmetoder väljs bort som en effekt av till exempel ”budgetnedskärningar”.

”Ja, vi är ju där [i Lindängen] för att stanna men allt är en budgetfråga, så är det ju. [...] Vi måste komma ihåg att det är alltid en budgetfråga som styr och då är det regeringen som ger oss pengar och att det är regeringen som formulerar vårt uppdrag. Ju mindre pengar man får till verksamheten, till Arbetsförmedlingen som helhet, desto mer tenderar man ju att läsa regleringsbrevet om vad är det de facto är som vi ska göra och smalna av uppdraget. Ett hot mot den här verksamheten är att vi tilldelas ännu mindre pengar 2015, vilket vi har stor anledning att tro utifrån de signaler som kommer från regeringen.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2014)

Ekonomiska, och specifikt marknadsekonomiska, kalkyler blir ännu viktigare för den privata sektorn som intervjupersonerna beskriver genom åren har fått mer inflytande i samhällsutvecklingen som en effekt av bland annat privatiseringar. Ett exempel på detta relaterar till projektens mål att skapa trygghet och attraktivitet i Lindängen och det faktum att mark och fastigheter i området mestadels är privatägda.

”Verksamhets- och organisationsstyrning”, förklarar intervjupersonerna, är problematisk eftersom offentliga och även privata aktörer blir ”uppdragsfokuserade”. Kraven på effektivitet för att uppnå det egna uppdraget beskrivs smala av de offentliga verksamheternas blickfång och de förlorar sikten på helheten; på det faktum att deras uppdrag är en del av ett samhälleligt maskineri där alla verksamheter, offentliga, privata och civila, har ömsesidiga påverkans effekter, samt att det som varje enskild aktör gör har påverkan på enskilda medborgare, familjer och samhällsgrupper. Denna utveckling beskrivs även i termer av ”stuprörsstyrning”. Jakten på effektivitet i det egna uppdraget upplevs av intervjupersonerna leda till att verksamheter som inom den offentliga sektorn har relaterade uppdrag inte känner till eller förstår varandras uppdrag; att de saknar *samsyn*.

Offentliga verksamheter beskrivs utifrån denna logik bli statiska och ohörsamma inför medborgarnas behov och att de istället utgår från vad som anses bäst för den egna organisationens effektivitet. De beskrivs förlora sikten på medborgaren som en ”komplex varelse” och istället enbart se den *del* av människan som direkt relaterar till verksamhetens uppdrag. Risken av ett sådant snävt perspektiv, som beskrivs i termer av förlorad *helhetssyn*, är att verksamheterna genom sin segmenterade och fragmenterade samhällsservice inte kan erbjuda adekvat stöd åt människor i situation av långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund och boendesegregation.

Projektens målgrupper

Projektbeskrivningen för *Lindängen mot framtiden* inkluderar tre uttalade målgrupper: (1) boende, speciellt de som står långt ifrån arbetsmarknaden, speciella insatser även riktade mot ungdomar och unga vuxna i åldern 16 – 25 år; (2) företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare, samt (3) föreningsliv (Stadsdelsförvaltning Fosie 2009). *Områdesprogrammen* har å sin sida endast antagit den generella målgruppen ”alla som bor i de utvalda bostadsområdena”. Studien visar emellertid att de båda områdebaserade projekten också arbetar gentemot målgruppen offentliga myndigheter och verksamheter. Analysen tydliggör alltså att projektens arbete riktas mot att förändra situationen för de boende i marginaliserade bostadsområden, och aktörer från offentlig, privat och civil sektor begreppsliggörs utifrån deras möjliga medverkan eller påverkan till att bidra med denna förändring, och samhällsutvecklingen i marginaliserade bostadsområden. Analysen visar att projekten därmed riktas mot fyra målgrupper, vilket framgår av tabell 14.

Tabell 14: Lindängen mot framtidens målgrupper

Målgrupper	
<ul style="list-style-type: none">• Boende: Invånare, speciellt de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Speciella insatser även riktade mot ungdomar och unga vuxna i åldern 16 – 25 år.	<ul style="list-style-type: none">• Offentlig sektor: Offentliga myndigheter och verksamheter• Privat sektor: Företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare• Civil sektor: Föreningsliv

Projekten har ett uttalat geografiskt uppdrag, vilket betyder att de ska utgå från det specifika bostadsområdet i alla sina åtgärder. Mer specifikt betyder det att projekten ska utgå från bostadsområdets och de boendes behov och potentialer. Medan de boendes och bostadsområdets utveckling är projektens huvuduppdrag så ser de projektansvariga de andra aktörerna - representanter från offentlig, privat och civil sektor – som att de kan stödja projekten i deras förändringsanspråk.

Dessa grupper är i den bemärkelsen inte målgrupper i enlighet med den teoretiska ramen som Ingram och Schneider (1993 och 2005) har utvecklat. Schneider och Ingram talar om målgrupper utifrån föreställningen att det handlar om en samhällsgrupp som ”är föremål” för en viss policy eller åtgärd. I de områdebaserade projekten är de boende en sådan målgrupp, medan de övriga tre målgrupperna inkluderas eftersom projekten behöver dem för att kunna genomföras; för att kunna tillgängliggöra samhällsservice. Det är genom deras aktiviteter som projekten kan ha någon påverkan alls på det identifierade sociala problemet. Projektens möjlighet att uppnå målen beror på om de lyckas

”motivera” medverkande aktörer att genomföra åtgärder som ämnar uppnå projektens mål.

De offentliga, privata och civila sektorsaktörerna inkluderas som målgrupper utifrån föreställningen om att de representerar samhällsstrukturer och processer som bidrar till/orsakar/är en del av den sociala problematiken i marginaliserade bostadsområden. Som ansvarsgjorda representanter karaktäriseras offentlig, privat och civil sektor utifrån deras skyldigheter att säkerställa en rättvis och jämlik samhällsordning; ”där hälsan och välfärden är [jämligt] fördelad mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i staden” (Stadskontoret Malmö stad 2010:1). De projektansvariga och även de medverkande aktörerna själva målar upp en bild av hur de – deras institutioner, verksamheter, organisationer och processer - måste förändras för att de, genom de områdesbaserade projekten, ska kunna bidra till att uppnå önskad samhällsförändring i marginaliserade bostadsområden.

Målgruppen boende karaktäriseras även den utifrån gruppens skyldigheter att bidra till en rättvis och jämlik samhällsordning, men till skillnad från de andra tre så läggs fokus på förändringsanspråk rörande hur målgruppen borde ta ett större ansvar för *sin egen* och *det egna* bostadsområdets utveckling. När det gäller offentlig, privat och civil sektor så fokuserar förändringsanspråken på hur de borde ta ett större ansvar för att förändra situationen *för* marginaliserade bostadsområden och *deras* invånare; alltså ett mer distanserat utvecklings- och förändringsanspråk av ”de andra”.

I de följande avsnitten presenteras en analys av projektansvariga och medverkande aktörers förändringsanspråk för de marginaliserade bostadsområdenas invånare, samt offentlig, privat och civil sektor. Analysen tar stöd i Schneider och Ingrams teoribildning om sociala konstruktioner av målgrupper i offentlig policy (Ingram och Schneider 1993 och 2005; Schneider och Ingram 1993; Rathgeb och Ingram 1993). Analysen tar främst stöd i deras utveckling av de karaktäristiska begreppen *positiv/negativ* och *stark/svag* som forskarna utarbetat för att förstå hur målgrupper konstrueras socialt i policy utifrån förväntningar om policyrespons.

Marginaliserade bostadsområdets invånare - boende som målgrupp

De boende är de områdesbaserade projektens huvudsakliga målgrupp, som inkluderas i karaktäriseringen av det sociala problemet. I projektbeskrivningen begränsas målgruppen till att speciellt fokusera på de som ”står långt ifrån arbetsmarknaden” och ”ungdomar och unga vuxna i åldern 16–25 år”. I uttalanden rörande målgruppen i Lindängen argumenterar projektansvariga emellertid att projekten är tillgängliga för ”alla lindängebor”, mer i linje med *Områdesprogrammets* strategi. Projektets aktiviteter är öppna för allmänheten och vem som helst kan anmäla sitt intresse eller söka kontakt på både

Framtidens hus och Allaktivitetshuset. Dock har projekten ett tydligt socialtjänst- och arbetsmarknadsfokus med mestadels selektiva åtgärder som riktas mot de invånare som lever i situationer av långvarig arbetslöshet och unga. Genom Allaktivitetshuset arbetar projektet även med en målgrupp som är yngre än 16 år. Allaktivitetshuset som genomförs på Lindängeskolan är öppet för allmänheten, men i praktiken så är det främst skolans elever och eventuellt deras föräldrar som deltar i aktiviteter. Det betyder att projekten även arbetar med barn från årskurs 1-9.

Kontakten mellan de projektansvariga, medverkande aktörer och målgruppen boende sker i första hand på Framtidens hus, och med de unga på Allaktivitetshuset. De boende som söker sig till Framtidens hus är främst de som har något intresse av de aktörer som medverkar med projektet där. Från den offentliga sektorn finns regelbundet Arbetsförmedlingen Bryggan, Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd och Jobb Malmö på plats för att möta boende som brukare och klienter. Från den civila sektorn finns Rädda barnen och Röda korset, varav den senare har mer regelbundenhet i sin närvaro. Aktörer från den privata sektorn och andra aktörer från offentliga och civila sektorn finns vid olika tillfällen på Framtidens hus, men det är främst de tre offentliga aktörerna som de boende söker. Detta betyder att projekten i övervägande grad enbart möter de invånare som har behov av socialtjänst och arbetsmarknadsåtgärder.

När det gäller frågan hur projekten arbetar med invånare som inte har behov av dessa aktörer, som exempelvis människor som är etablerade på arbetsmarknaden eller pensionärer svarar en projektansvarig att de främst får ta del av åtgärder som sker i den offentliga miljön, som exempelvis odlingslådorna på torget. De projektansvariga påvisar att de medverkande aktörer som bjudits in att delta i de områdesbaserade projektens arbete på Lindängen är de boende har behov för just nu, men att det med tiden kan komma att förändras.

Dessa exempel illustrerar och tydliggör att målgruppen boende inom ramen för de områdesbaserade projekten karaktäriseras som behövande av sociala- och arbetsmarknadsåtgärder och att tillgängliggöra sådan service ingår i projektens uppdrag. Samtidigt visar exemplen att andra boende som inte har samma behov inte prioriteras av projekten och därmed att deras eventuella medverkan i projektens åtgärder inte efterfrågas eller eftersöks aktivt. Utifrån denna analys kan projekten beskrivas som konventionella fattigdomsprojekt, riktade mot samhällets fattigaste befolkning.

I beskrivningarna av de boende förekommer både positivt och negativt laddade kännetecken. Målgruppen beskrivs i ena stunden som behövande och berättigad stöd utifrån antaganden om att gruppen har "stor potential" men att den fallit offer för "samhällets misslyckande". I andra stunden beskrivs gruppens "apati"

och "samhällsfrånvändhet" utifrån antaganden om människornas "ovilja och ointresse" av att arbeta och delta i samhällslivet som "aktiva samhällsmedborgare". I de flesta av dessa beskrivningar förekommer någon form av sekventiell utveckling där målgruppen föreställs ha börjat sin tid i Sverige, eller den första tiden efter avslutade studier, med mycket engagemang och motivation men att glappet mellan personens egna resurser och samhällets och arbetsmarknadens krav varit för stora så att personerna med tiden resignerat till en situation i arbetslöshet och kanske till och med livsstrategier utanför samhällets normer.

"Många av de som jag har träffat har ju haft, kan ha haft, en lång yrkeserfarenhet med sig från hemlandet. Några har också haft jobb här i Sverige. Men om jag ska se dem som en grupp så kan jag säga att majoriteten har kort, väldigt kort, eller ingen utbildning.[...]Det gäller både äldre och yngre. [...] Det generella är att man saknar utbildning; grundläggande utbildning eller högskola. Här finns det ett jättestort steg mellan där människor befinner sig och de krav som ställs." (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2014)

Generella negativa kännetecken som beskriver målgruppen är människornas "begränsade mobilitet utanför det egna bostadsområdet", "språkbristningar", "föräldrar som inte arbetar", "kort eller ofullständig utbildning" och att de lever i situationer med "komplex problematik".

"Många boende på Lindängen rör sig inte i övriga Malmö utan man är här i sitt lilla samhälle, det är tryggt. Man är lite isolerad. Många ärenden som vi arbetar med har inte varit på arbetsmarknaden någonsin." (Tjänsteman Socialtjänsten, 2014)

"Det kan vara social problematik, det kan vara missbruk, det kan vara våld, trångboddhet, utnyttjande. Jag vet inte, det kan vara allt. Oftast är det inte bara ekonomin som strular när man kommer hit till oss och så kan det ju vara i andra [bostads]områden också, det vet inte jag. Men här [i Lindängen] kanske vi lär känna våra klienter så att vi ser att det är annat också, som påverkar varför man har inte ett jobb och varför ekonomin inte fungerar" (Tjänsteman Socialtjänsten, 2014)

Generella positiva kännetecken inkluderar övertygelser om människors positiva framtidstro när de är unga, deras "skolmotivation" och deras "kämpaglod i skolan". De projektansvariga och medverkande aktörer uttrycker frustrerat att "samhället snart tar kål på sådana drömmar" för många boende i marginaliserade bostadsområden.

”Det har ingenting med Lindängen att göra utan tvärtom, här finns det j-a mycket ambition. Det tror man oftast inte, men de har en j-a motvind. [...] Efter bara några månader på skolan på andra sidan [förberedelseklass] kommer de hit och kan inte ett ord svenska egentligen. Inte ett ord engelska heller. De pratar ett annat språk som vi inte kan, och då behöver vi hjälp. Ja, vi får hjälp med hemspråket. Men inte tillräckligt med svenskan: - Nej, ni får bara så här många timmar. Där har du för mig skräckscenariot om vi inte får den här hjälpen. [...] Då får du tänka att nu går de i 7:an och i 9:an ska de ha klarat allt som ska finnas med. Vi måste fråga oss själva: - Vilken medelsvensson, vem klarar det? Ja det är genier eller sådana som är fullt fokuserade och inte har problem hemma i hemlandet. [...] Vi fixar en hel del här ute med de pedagoger vi har, med den hjälpen vi har. Med det sociala nätverket. Så de lär sig att umgås och så vidare. Men i slutändan handlar det också om att de ska ha betyg och gärna får komma vidare efter grundskolan så att de kan få gymnasial utbildning. Och då tänker man: - Fan att de verkligen vill! De kämpar så att de nästan gråter, man själv nästan gråter. De sitter kvar här på eftermiddagarna, de jobbar med läxhjälp, de är med på allting, de är underbara människor, men man når inte upp.” (Lärare, Lindängeskolan, 2014)

Medan beskrivningar av män kan vara både positiva och negativa så beskrivs kvinnor främst utifrån positiva kännetecken utifrån föreställningar om att de är offer för en ”dubbel stigmatisering”; nedtryckta av både samhällets strukturer och egna ”kulturella traditioner” som anför att kvinnor inte bör arbeta eller delta i ett aktivt samhällsliv utanför hemmet. Kvinnorna själva beskrivs således i mindre grad ha egen skuld till sin livssituation. Unga män beskrivs oftast som ”ovilliga till att ta ett vanligt arbete”, ”kriminella” och ”våldsbenägna”. Det är denna grupp som ”vandaliserar”, ”säljer droger” och blir ”negativa förebilder” för pojkar som ser upp till dem och då istället för att sköta skolarbetet hänger på den ”kriminella svansen”; ett uttryck som refererar till de unga som ännu inte fallit in i en kriminell livsstil men som rör sig i kriminella sociala nätverk. Vuxna män förekommer över lag väldigt lite i beskrivningarna av projektens målgrupper, men de nämns ofta i relation till kulturella maktstrukturer som begränsar kvinnans frihet.

”Kvinnan sitter, oftast ska jag inte säga, men ofta så sitter man fast i olika typer av kulturella traditioner, som gör att man inte kommer ut. Men man kan ha en vilja och en önskan om att göra det. Vi ser inte kvinnan på samma sätt som vi ser männen. Männen ser vi i allafall, de finns där.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2013)

Utöver positiva/negativa karaktäriseringar av målgrupper inkluderar Schneiders och Ingrams (1993 och 2005) teoribildning karaktärisering av målgruppens

relativa maktposition i samhället och gentemot myndigheter. Liksom positiv/negativ karaktärisering påverkar relationen stark/svag hur målgruppen behandlas i policy och även hur gruppen kommer att uppfatta sig själv och således medlemmarnas beteende. Projektansvarigas och medverkande aktörers målgruppsbeskrivningar visar att gruppen identifieras som en politiskt *svag* grupp; ingenstans förekommer beskrivningar som utmålar målgruppen utifrån föreställningar om att gruppen själv är kapabel att förändra sin livssituation eller att målgruppen kan påverka hur gruppen karaktäriseras av andra samhällsaktörer.

De sammantagna beskrivningarna framkallar en bild av målgruppen som en maktlös samhällsgrupp utan möjlighet att varken förändra hur den egna gruppen karaktäriseras eller gruppens faktiska socioekonomiska och politiska position i samhället. Människor föreställs kunna förändra sin egen och familjens socioekonomiska situation. Dock beskriver projektansvariga och medverkande aktörer att en sådan förbättrad maktposition oftast har effekten att familjen flyttar till ett mindre marginaliserat bostadsområde. Sådana beskrivningar antyder därmed att en socioekonomiskt förbättrad livssituation inte bara innebär att den enskilda familjen flyttar ifrån bostadsområdet utan att den också politiskt "flyttas" från en typ av policymålgrupp till en annan. Enligt Schneider och Ingram (1993) kan vi förstå att en sådan förskjutning i förlängningen kan innebära att en familj vars socioekonomiska position förbättras utesluts från den politiskt svaga målgruppen som den en gång tillhört, vilket hypotetiskt skulle innebära att familjens medlemmar inte längre inkluderas i de områdesbaserade projektens målgrupp.

Projektansvariga och medverkande aktörer beskriver att målgruppen har begränsad social etablering, det vill säga begränsade sociala relationer och nätverk, och att få deltar i någon form av föreningsliv. En intervjuperson kommenterade att målgruppen som har en bakgrund från "odemokratiska länder" förståeligt nog inte känner till eller förstår den svenska "föreningskulturen" som till viss del bygger på att göra saker för andra människor gratis, speciellt de som har det sämre bemedlat. Kontexten för denna kommentar är intervjupersonens kritik av några kvinnors "ovilja" att sy saker till försäljning och skicka vinsterna till krigsdrabbade länder. Kvinnorna hade hellre velat sy kläder och gardiner till sina egna hem. Detta och andra liknande antaganden antyder att målgruppens svaga sociala etablering kopplas samman med målgruppen "okunskap" och "ointresse" av ideellt föreningsliv. Samtidigt finns det även parallellt uttalanden som utgår från föreställningar om att gruppens svaga sociala etablering beror på isolering till följd av långvarig arbetslöshet.

"Det är väl ett femtontal från området som jag har mött i en sådan här diskussion under våren. Men jag har inte fått dem att förstå, lyckats

förmedla det här med att jobba frivilligt. De säger: - Är det inget jobb? – Nej det är det inte. – Varför ska jag göra det om jag inte får betalt? [...] Det handlar om att lära känna folk i området, att göra något för en annan människa. Men det är inget napp kan jag säga. [...] Man ska vara uppväxt i kulturen eller liknande för att begripa hela det här med föreningar, ideellt arbete och nätverk som inte är baserat på familjen utan bygger på andra relationer och varför man ska ha det. Så det är en lång läroprocess.” (Tjänsteman, civil sektor, 2013)

Offentlig sektor - offentliga myndigheter och verksamheter som målgrupp

Den offentliga sektorn finns inte bland de områdesbaserade projektens uttalade målgrupper, men det är tydligt att det är en central målgrupp eftersom samverkan med offentliga verksamheter är en av projektens hörnstenar. En trolig förklaring till att sektorn inte uttalas som målgrupp är *Områdesprogrammets* utformning: I *Områdesprogrammen* inkluderas den offentliga sektorns institutioner och verksamheter på kommunal nivå i projektet genom kommunsstyrelsens skrivelse som villkorar att kommunens alla centrala offentliga förvaltningar liksom stadsområdesförvaltningarna mellan 2010-2015 ska prioritera de fem utvalda bostadsområdena. Således drivs projekten sannolikt utifrån antagandet att projekten är ett gemensamt verktyg för den offentliga sektorn som helhet.

De projektansvarigas och medverkande aktörers beskrivningar av situationen är dock en annan. De kritiserar den offentliga sektorns ”sektorsindelning” och uttrycker att det är ett problem att ”den ena handen inte vet vad den andra gör”, i den meningen att den offentliga sektorns verksamheter agerar individuellt och utan hänsyn eller kunskap om andra verksamheters uppdrag. Detta medför att den offentliga sektorn blir ineffektiv och, som de beskriver, inte är kapabel att tillgodose de boendes ”komplexa behov”. Beskrivningarna utgår från att de boende i marginaliserade bostadsområden behöver ”individuellt utformade åtgärder som tillgodoser den enskilda individens behov” och att den offentliga sektorns verksamheter genom sin uppdelning inte lyckas ”slussa” personen så att den får det stöd den behöver snabbt nog.

Den offentliga sektorns ”stuprörsindelning” och de ”täta skotten” mellan olika verksamheter beskrivs alltså stå i vägen för att kunna ge de boende i marginaliserade bostadsområden det stöd som de är i behov av. Den offentliga sektorns ”verksamhetsstyrning” kritiserar också, utifrån föreställningar om att den offentliga sektorns verksamhetsutövning styrs för mycket utifrån ekonomi och effektivitet, och för lite utifrån medborgarnas faktiska behov. Intervjupersoner beskriver situationer där boende, Socialtjänstens ”brukare” och Arbetsförmedlingens och Jobb Malmös ”klienter”, blir överkörda av ett maskineri som de inte förstår eftersom de olika handläggarna inte har tid att förklara; där socialarbetarens arbetstid handlar mer om administrativt arbete än

om att möta brukare. Begränsad budget och krav på effektivitet beskrivs sänka kvaliteten på den offentliga sektorns samhällsservice gentemot medborgarna, samtidigt som den också beskrivs verka negativt på de socialarbetare och arbetsmarknadssekreterare vars arbetsdag kantas av stress på grund av upplevelsen av att de inte har tid att stödja de boende.

”IP1: Ja, det är ju klientarbetet jag tycker är roligt, det är inte att sitta och handlägga ärenden bara. För så blev det ju [på socialkontorets huvudkontor] till exempel. De hade ju inte besök där, varken nybesök eller andra besök, för de hade inte tid. Och det gjorde inte arbetet särskilt attraktivt.

IP2: Vi är ju utbildade socionomer som ska jobba med socialt arbete och som bara sitter framför en dator och handlägger gröna ansökningar. Det är inte socialt arbete, så det som är kul med Lindängen är att vi faktiskt får träffa våra klienter här.” (Tjänstemän, Socialtjänsten, 2014)

Den offentliga sektorn beskrivs därmed övervägande utifrån *negativa* kännetecken; utifrån föreställningar om att dess organisation och utformning varken hörsammar de anställda tjänstemännens kompetens eller medborgarnas behov. Således beskrivs den offentliga sektorn utifrån antaganden om att den står i vägen för, hindrar, den alternativa utveckling som projekten förespråkar och kämpar för.

Gentemot de boende beskrivs den offentliga sektorn som en relativt *stark* aktör. Målgruppen boende lever i situationer av långvarig arbetslöshet vilket betyder att gruppen befinner sig i en ojämlik maktrelation gentemot den offentliga sektorn eftersom de boende måste förlita sig på dess stöd för sin dagliga överlevnad. I första hand beskriver intervjupersonerna att det handlar om ekonomiska bistånd genom Socialtjänsten som villkoras genom inskrivning på Arbetsförmedlingen och deltagande i andra åtgärder. Den offentliga sektorns uppdrag gentemot målgruppen är därför både kontrollerande och stödjande, i den meningen att en individ som till exempel har alkoholproblem *tvingas* att delta i ett rehabiliteringsprogram, som i sin natur är stödjande, för att få fortsatt ekonomiskt bistånd.

Samtidigt är den offentliga sektorn i relation till privata aktörer en *svag* aktör. Det beskrivs utifrån dess begränsade manöverutrymme rörande både arbetsmarknads- och bostadsmarknadsfrågor. Projektansvariga diskuterar de områdesbaserade projektens mål om fler människor i arbete och en bättre boendemiljö och uttrycker frustrerat att varken projekten eller den offentliga sektorn har några möjligheter att direkt skapa arbeten till de boende eller att genomföra betydelsefulla förändringar av boendemiljön. Arbetsmarknadsfrågor som kan hanteras av den offentliga sektorn beskrivs vara förberedande av individer så att de blir ”anställningsbara”, samt att verka *motiverande* gentemot

arbetsgivare så att de ser vinsterna av att investera i arbetsplatser i marginaliserade bostadsområden och anställningar av deras invånare. Som jobbskapare förlorade den offentliga sektorn för länge sedan sin makt.

Under 1980-talets ekonomiska recession fångade den offentliga sektorn upp många av de som annars riskerade att bli arbetslösa. Den offentliga sektorn växte och stora delar av de offentliga resurserna öronmärktes till den proaktiva arbetsmarknadspolitiken och den välfinansierade sociala sektorn. Idag är dock situationen en annan. Projektets ansvariga beskriver en situation där den offentliga sektorn har väldigt lite makt att påverka arbetsmarknaden som till största del domineras av privata aktörer. Arbetsmarknadens aktörer har inte, som förr den offentliga sektorn, ett socialt ansvar, utan styrs enligt marknadsmässiga rationaliteter, såsom konkurrens, vinst, efterfrågan och utbud. Från ett sådant perspektiv, menar de projektansvariga och medverkande aktörer, har den offentliga sektorn få möjligheter att påverka.

Detsamma beskrivs gälla för den offentliga sektorns relation till privata mark- och fastighetsägare, där den offentliga sektorn är maktlös när det kommer till att förändra boendemiljöerna i marginaliserade bostadsområden. Frågor rörande bostadsområdets livsmiljö beskrivs till stor del ligga bortom räckhåll för den offentliga sektorn; speciellt i bostadsområden som Lindängen där flesta fastigheterna är privatägda. Sektorn beskrivs ha politiskt ansvar och mandat för stadsbyggnadsplaner men att den anses ha begränsade möjligheter att själv genomföra och finansiera eventuella planer.

I projektens ansvarigas och medverkande aktörers beskrivningar representerar den offentliga sektorn och det samhällsövergripande politiska klimatet de aktörer som antas vara mest skyldiga till ”samhällets misslyckande”, eller ”bristande samhällsansvar”. Offentlig verksamhet och politiska åtgärder beskrivs av intervjupersoner vara inlåsta i ett beroendeförhållande gentemot privata aktörer.

Privat sektor - företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare som målgrupp

Projektansvariga och medverkande aktörer uttrycker frustrerat att investeringar i marginaliserade bostadsområden som Lindängen enligt dagens marknadsmässiga modeller och kalkyler inte är ekonomiskt försvarbara varken för offentliga eller privata aktörer. Lindängen centrumprocessens processledare förklarar att innan investeringar görs i nya byggprojekt räknar projektägarna och byggföretagen på projektets lönsamhet. Dessa kalkyler baseras delvis på kostnader såsom rena material och arbetskostnader, drift och underhåll, men också mark och gatupriser, och hur många parkeringar som måste byggas enligt regelverket. Sedan kalkyleras hur länge det kommer ta innan kostnader och utgifter övergår i vinster. Det är ofta här som byggprojekten avstannar, påpekar

processledaren, speciellt i fall som Lindängen där det saknas ”betalningsvilja”; med andra ord att lindängeborna är för fattiga för att de med sina inkomster ska kunna ”betala för” att bygget ska gå med vinst. Därför byggs inga nya bostäder och verksamhetslokaler och därför underhålls och renoveras inte Lindängen centrum. Som konsekvens blir lindängeborna trångbodda och företagsverksamheten liten. Processledaren beskriver en negativ spiral som för varje beslut att inte investera i Lindängen gör området än mindre attraktivt och än mindre intressant för framtida investerare. Projektansvariga och medverkande aktörer beskriver att privata arbetsmarknadsaktörer antas resonera enligt liknande logiker gällande etablering av handel och arbetsplatser i marginaliserade bostadsområden.

”För det första ska vi inte ropa hej förrän vi är i nästa skede. Jag vet hur de ekonomiska realiteterna ser ut i Lindängen. Även om jag är både hoppfull och tror på detta så tror jag att man måste vara försiktig. Hittills är ju aktörerna samlade, men när jag tänker på hur det ser ut fysiskt i Lindängen blir jag ödmjuk. Jag tror att om inte detta lyckas, ja då hade inget annat lyckats heller. Får du inte med aktörerna, ja då hade det ju haft ännu sämre chanser att lyckas. Du måste ha med aktörerna annars är chansen noll skulle jag säga. Nu har vi aktörerna med, men den stora utmaningen är ekonomin, och det är ju problematiskt. Man sitter fast i ekonomin på lite olika vis. Det som har byggts i Sverige, i Malmö, de senaste 15 till 20 åren är i stor utsträckning koncentrerat till områden där det finns hög betalningsvilja; där de boende kan betala för bostäderna. Och därför är hela systemet på något sätt anpassat för den sortens marknad, både kommuner och regler och finansieringsprinciper och aktörerna. Bostadsutvecklarna förhåller sig till detta och byggnadskostnaderna bygger också på att man kan ta väldigt mycket betalt av slutkunden. [...] Och så vill man bygga där man får mycket betalt. Ute i Västra hamnen kan en bostadsrätt kosta 32000 kronor per kvadratmeter och i till exempel Högaholm kostar kvadratmetern 8000 kronor, så det är 4 gånger mer. Så vad kostar det då att bygga en bostadsrätt? Jo, cirka 22 till 24 000 per kvadratmeter i insats att bygga. Och då kan du tänka dig själv! I Lindängen, ja men då måste någon säga att: - Jag bygger ett hus här. Så att den ena lägenheten på 100 kvadrat den kostar 800 000, men min kostar 2,4 miljoner. Alltså det är de besluten som det hänger på. Och det är där byggkostnaderna är alldeles för höga i förhållande till betalningsviljan idag och det handlar om att det inte är tillräckligt attraktivt för de som har de pengarna, anser investerarna.” (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

I studien framkommer övervägande *negativa* kännetecken rörande den privata sektorn i relation till marginaliserade bostadsområden och specifikt Lindängens utveckling. Rörande den privata sektorns maktrelation till olika aktörer är det

främst den offentliga sektorn och de boende som diskuteras av intervjupersonerna, utifrån antaganden om den privata sektorns maktövertag.

Gentemot den offentliga sektorn beskrivs den privata sektorn har en relativt *stark* maktposition. En central utmaning för Lindängen och många andra marginaliserade bostadsområden sägs vara att den mesta av marken och fastigheterna är privatägda. Processledaren förklarar att han i sina efterforskningar funnit planprogram från så tidigt som 1990-talet som tagits fram av kommunen, men som inte genomförts eftersom det troligen inte förankrats hos de privata mark- och fastighetsägarna eller hos andra möjliga investerare. Orsaken beskrivs vara att de privata mark- och fastighetsägarna saknar ”investeringsvilja” i marginaliserade bostadsområden; att deras ”ekonomiska kalkyler” visar att sådana investeringar inte skulle bli vinstdrivande, främst på grund av invånarnas låga ”betalningsvilja”, det vill säga att deras socioekonomiskt svaga situation inte tillåter dem att konsumera så pass mycket som skulle krävas för att investeringen skulle löna sig för investeraren.

”Det handlar ju om att organisera processen och på något sätt minskar klyftorna. Och då handlar det om nya modeller: - Hur kan man satsa? Problemet är ju att kommunen säger att: - Vi har inte råd! De privata säger att: - Nej men det finns ingen betalningsvilja så vi kan inte investera där! Alltså, vi har kommit till någon sorts vägs ände. Och både stat och kommun har slängt in massor med pengar i de [marginaliserade] områdena de senaste åren men de har bara blivit sämre. Man står liksom: - Vad ska vi göra nu? Det handlar om att komma på nya idéer och sätt att jobba. Arkitektur är en del av detta och det är också ekonomi, politik och medborgarna, att få ihop allt. Det är mer i det fältet som man kan jobba och då måste det göras i samverkan. Enskilda aktörer kan inte göra något. En enskild fastighetsägare kan inte lägga in mer pengar utan att annat också upprustas. Och kommunen går inte in med investeringar om inte fastighetsägarna är med och även andra aktörer. Och det krävs andra prioriteringar. Men om man samlas, då kan det bli en mycket mer massiv satsning som gör att de privata vågar satsa, vågar investera. Och att kommunen säger att: - Ja vi får nog också.” (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

Även gentemot de boende beskrivs den privata sektorns *starkare* maktposition. De boende beskrivs bli diskriminerade på både arbetsmarknaden och bostadsmarknaden av privata aktörer som beskrivs utgöra en central del av antaganden rörande samhällets misslyckande.

Civil sektor - föreningsliv som målgrupp

De projektansvariga talar mestadels i *positiva* ordalag om den civila sektorn; om dess förmåga och erfarenhet av att föra samman människor och vara ett stöd i deras vardag. Dock framhåller de att det lokala föreningslivet i Lindängen är nästintill obefintligt. De beskriver att de när de kom till Lindängen hade planer på att engagera det lokala civilsamhället i de områdesbaserade projekten, men att de snart fick ge upp den tanken. Medan de talar positivt om föreningsliv i sig så talar de alltså negativt om det faktum att de inte funnit några lokalt förankrade föreningar på området. Lindängen, till skillnad från flera av de andra bostadsområdena som ingår i *Områdesprogrammen*, exempelvis Herrgården och Seved, saknar ett väletablerat lokalt förankrat föreningsliv, och har inte heller haft någon betydande närvaro av civila sektorsaktörer innan de områdesbaserade projekten startade år 2010. En förklaring som ges av de projektansvariga är att Lindängen inte är ett av de mera ”klassiska” marginaliserade bostadsområden som inkluderats i tidigare nationella och lokala insatser.

I projekten har målgruppen ”föreningsliv” därmed främst kommit att inkludera externa civila sektorsorganisationer som medverkar i de områdesbaserade projekten men som inte bygger på en bas av lokalt engagemang. Projekten samarbetar således med externa föreningar som saknar lokal social förankring, och som inte arbetade i bostadsområdet innan projekten bjöd in dem. De inkluderar Röda korset, Rädda barnen och Folkuniversitetet. Dessa föreningar beskrivs *positivt* utifrån deras stora kunskaper och erfarenheter av att arbeta *med* människor, för människors ökade egenmakt och för att stärka det lokala civila samhället. Sektorns beskrivs generellt i termer av att vara ”behovsriktad”, ”medborgartillitskapande”, ”egenmaktsmotiverande”, ”engagerad”, och ”genuin”. Varav många står i kontrast till de negativa konstruktioner som används för att beskriva den offentliga och privata sektorn. Men eftersom de inte funnits på plats till stöd för det lokala civilsamhället innan projekten så beskrivs de också i negativa ordalag, och inkluderas i föreställningarna om att samhällets aktörer – offentlig, privat och civil sektor - misslyckats med att skapa förutsättningar för att de boende ska kunna ta del av samhället på lika villkor.

Den civila sektorn, och specifikt dessa externa civilsamhällesorganisationer, beskrivs ha en mera jämlik relation gentemot de boende än den offentliga och privata sektorn. Den beskrivs utifrån antaganden om att de genom avsaknaden av en hierarkisk maktpositionering har stor möjlighet att nå fram till de boende och bidra till ökat socialt och samhälleligt engagemang. Genom denna relation till de boende beskriver projektansvariga hur den offentliga sektorn har mycket att lära av den civila sektorn, speciellt i relation till ”medborgarinflytande”. Den civila sektorn anses vara en viktig aktör med kunskap om att skapa motivation hos människor till att tro på sin egen förmåga och den anses också kunna bidra

till de boendes ökade myndighetsförtroende genom att verka som en brygga till de offentliga aktörerna.

”Röda korset och Rädda barnen är välkända organisationer, nämner man dem så vet folk. Så de kan vara en väg in till kunskap. Eftersom jag jobbat med ideella organisationer tidigare vet jag att det finns en effekt att man inte blir så rädd för att ta kontakt med myndigheter om man diskuterat saken med en neutral part först. Och de kan också hjälpa till för att man ska komma igång. Om man kommer igång med något som är informellt så mår man bättre, för att sedan ta nästa steg som kanske är jobb eller utbildning. Det är ett faktum att myndigheter ockuperar en väldig maktposition i relation till medborgaren. Vi utnyttjar det inte, men vi är ganska så vana vid att ha en viss relation till medborgare. Vi utför service, eller så är vi beslutsfattare. Vi har myndighetsutövning och så vidare. Så vi kanske tappar lite perspektiv på hur vi upplevs, hur vi uppfattas av de som vi ska serva, de som vi finns till för. Så att ha med organisationer som inte är myndigheter kan vara bra för att kunna kolla verkligheten, kolla hur vår verksamhet upplevs. Och även det att ideella organisationer kan vara ambassadörer för myndigheter. De kan gå ut och säga att: -Här kommer en möjlighet! De kan marknadsföra och informera medborgare på ett annat sätt: - Visste ni att! De kan bryta ner barriärerna. Och det kan vara ömsesidigt, när myndigheter känner att det är frågor som inte är deras, som de inte kan hantera. Myndigheter kan ha svårt för att kliva över de gränserna för att handskas med individen, men det kanske de ideella kan, så då kan de hjälpa till. Till exempel att de hanterar föräldragruppen, att de är med där. Det är inte vårt uppdrag och det ska inte vara vårt uppdrag. Det åligger mer de ideella organisationerna att dra igång grejer som de får sköta själva.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Till skillnad från den offentliga och den privata sektorn beskrivs den civila sektorn sammantaget främst utifrån positiva kännetecken, utifrån de projektansvarigas antaganden om att den civila sektorns aktörer genom kunskap om och erfarenhet av att arbeta nära medborgarna kan stödja projektens genomförande.

8. Uppdrag förändring – social hållbarhet i marginaliserade bostadsområden

Kapitlet innehåller en analys av hur projektens ansvariga och medverkande aktörer ser på sina uppdrag och roller att genom sin medverkan i projekten bidra till samhällsutvecklingen i Lindängen. Kapitlet inleds med en analys av de projektansvarigas och medverkande aktörers föreställningar om projektens uppdrag att skapa social hållbarhet, följt av analyser av hur medverkande aktörer från den offentliga och civila sektorn tolkar sin medverkan i projekten utifrån deras egna verksamhetsuppdrag. Syftet med analyserna av de medverkande aktörernas syn på sina verksamheters medverkan i de områdesbaserade projekten är inte att vara uttömmande utan att skapa en översiktlig bild av hur de formulerar och tolkar sina egna uppdrag.

Uppdraget att skapa social hållbarhet

Projektens övergripande mål är formulerat som ”social hållbarhet”, men det är inte ett begrepp som har definierats på ett slutgiltigt sätt av någon av aktörerna involverade i projekten. För en övergripande förståelse av begreppet tar *Områdesprogrammen* stöd i EU-kommissionens mål att ”leverera starkare sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning” (Stadskontoret, Malmö stad 2011c). I ljuset av denna beskrivning fastställs det i en av *Områdesprogrammets* rapporter att social hållbarhet kan förstås som ”formella och informella strukturer och processer [som] samverkar för att skapa livskraftiga, hälsosamma och delaktiga samhällen” (Stadskontoret, Malmö stad 2011c:1).

I 2011 års Valfärds- och tillväxtrapport (Stadskontoret Malmö stad 2011b) talar man om att det inte finns någon enkel lösning som genererar social hållbarhet. *Områdesprogrammets* utmaning beskrivs som att arbeta kvalitativt och engagerat för att omsätta begreppet i handling i linje med den potential och de behov som finns i varje bostadsområde. I studien konstateras att ”Social hållbarhet handlar om att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där formella och informella strukturer och processer – bidrar till att grundläggande mänskliga behov uppfylls och allas kapaciteter tas tillvara” (2011b:4).

De förändringsanspråk som projekten arbetar utifrån är kopplade till de projektansvarigas och medverkande aktörers föreställningar och antaganden om vad social hållbarhet är för dem och hur projekten kan bidra till en alternativ utveckling som främjar utvecklingen av ett socialt hållbart samhälle.

Utifrån det abstrakta sociala hållbarhetsmålet har de projektansvariga identifierat tre specifika målsättningar som är särskilt viktiga för att projekten ska nå framgång:

- Genomföra samhällsutveckling utifrån sociala perspektiv;
- stärka de boendes individuella självkänsla och självförmåga (deras självbild) och deras myndighetstillit; och slutligen,
- att förmå offentliga, privata och civila sektorsaktörer att anta en styrningsmodell som utgår från de boendes individuella behov.

Dessa tre faktorer är en integrerad del av projektdesignen som inte bara anknyter specifika målsättningar utan också påverkar utformningen av alla projektens delar, inklusive valet av mål, målgrupp, verktyg och genomförandestrategier. Här kommer detta sammantaget att benämnas som projektets *alternativa utvecklingsmodell*, med hänvisning till projektens uppdrag att skapa förändring; som ett verktyg för förändring har projekten formulerats utifrån ambitioner att uppnå en alternativ utveckling, och det är målsättningarna för denna alternativa utveckling som undersöks i detta kapitel.

Sociala perspektiv i samhällsutvecklingsprocesser

En analys av intervjuerna med projektansvariga indikerar att det övergripande målet med projekten är att skapa en vilja och en kultur som sätter det sociala perspektivet i första rummet; att människan, individen, ska sättas i centrum och boendemiljön, de fysiska strukturerna, verka stödjande. För att nå denna utveckling så finns det en förståelse inom projekten att det krävs en attitydförändring. Projektens roll i denna förändring förstås som att de måste verka för attitydförändring där sociala frågor blir vägledande. Projekten måste också vara pionjärer, vägvisare, som genom sin praktik testat olika vägar för att nå ett av alla aktörer accepterat arbetssätt som tar sin utgångspunkt i lokal utveckling genom tvärsektoriella samarbeten, informerade av och i samverkan med de boende. Utvecklingen av dessa två skeenden föreställs ske parallellt och att de drivs framåt genom både strategiskt och praktiskt arbete. En analys av projektens logiska ramverk visar att projektens viktigaste uppdrag formuleras vara att (1) tillsammans med medborgarna och det lokala civilsamhället utveckla en framtida vision för social utveckling i marginaliserade bostadsområden, inklusive vilka möjliga vägar att ta för att komma dit; (2) etablera en socialt driven tvärsektoriell samverkanskultur med offentliga, privata och civila aktörer som har intressen i dessa bostadsområden; och, (3) att tillsammans med ovan nämnda aktörer koordinera socialt drivna utvecklingsinsatser.

Projekten genomförs utifrån antaganden om att för att nå social hållbarhet är det viktigt att medborgaren sätts i centrum i både policys, institutioner, verksamheter och processer som riktas mot samhällsutvecklingsåtgärder. Det

blir viktigt att samla de aktörer som arbetar med samhällsutveckling kring ett gemensamt fokus på just sociala frågor. Utöver den sociala infrastrukturen och service som fortfarande drivs av offentlig sektor beskriver projektansvariga att många av de aktörer som påverkar samhällsutvecklingen finns i privat sektor. Genom ökad privatisering finns det idag en uppsjö av olika aktörer som gör anspråk på olika samhällsfunktioner och utvecklingsfrågor. Projektens uppdrag beskrivs därmed vara att koordinera alla dessa aktörer som på olika sätt påverkar samhällsutvecklingen att arbeta gemensamt mot en alternativ utveckling enligt projektens utvecklingsmodell.

De projektansvariga beskriver att projektens roll är att kanalisera dessa aktörers intressen mot socialt fokus och koordinera planeringsinitiativ som inkluderar dem, samt att etablera arbetsstrategier där medborgarna är medskapande i utvecklingen. De påtalar att det i detta arbete är viktigt att förstå underliggande processer och vilka möjligheter som finns, alltså vilket handlingsutrymme och intresse de olika medverkande aktörerna har, för att delta i samhällsutvecklingen. Projektens förändringsanspråk för att uppnå social hållbarhet blir enligt detta perspektiv inte en fråga om faktiska åtgärder utan handlar snarare om förändrade attityder och beteenden som i linje med dessa förändringar bidrar till nya strategier där det sociala perspektivet är grundläggande.

Öka de boendes individuella självkänsla, självförmåga och myndighetstillit

Projektens uppdrag är att skapa social hållbarhet. I den första intervjun med Lindängens projektansvariga beskrevs en förhoppning om att projekten skulle skapa en "jag kan-känsla" hos de boende, en känsla av att "jag kan förändra mitt eget liv". Längre fram under projektens genomförande började de projektansvariga tala om "stärka den individuella och kollektiva självkänslan och självförmågan". Projektens målformuleringar började alltså alltmer kretsa kring ett förändringsanspråk som berörde målgruppens, de boendes, självbild.

"Helst ska du känna att du har gjort den här förändringen själv. Att du har kommit hit och beskrivit vad du vill ha och att någon har lyssnat på dig. Frågat vad de kan vara till hjälp med och svarat upp på det. Och sen vill jag att du ska känna att du prövar dina vingar och känner dig stark och lyckas med det du gör. En sekundärvinst är att du inte känner dig som ett offer i sammanhanget; att du inte är den som överlever trots att du går hit, trots att de har avslagit socialbidraget, trots att du bara får praktik tre timmar. Att du trots det överlever iallafall. Utan istället att du känner: 'Jag drev det, jag fick det! Nu kan jag göra nästa grej!' Det skulle jag vilja." (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

"Individuell självkänsla och självförmåga" beskrivs utifrån denna "jag kan-känsla" som var den första att formuleras och som grundar sig i tilltron till den

egna kraften att kunna göra skillnad i sitt eget liv. Exakt vad "kollektiv självkänsla och självförmåga" innebär upplever de projektansvariga som något svårdefinierat, men de menar med eftertryck att det handlar om social sammanhållning och lokala identiteter; alltså tilltron till den egna kraften att kunna göra skillnad tillsammans med medlemmar i den egna familjen och den sociala gruppen. Denna känsla innefattar också förtroende för och känsla av samhörighet med den egna gruppen, så kallad social tillit. En konsekvens av den negativa kollektiva självbilden som identifierats i marginaliserade bostadsområden beskrivs vara att de boende tar begränsat ansvar för sin närmiljö och att de inte gärna identifierar sig med andra boende, och därmed inte organiserar sig socialt.

"Många har stora drömmar men när det kommer till kritan så är det så att: - Vi här på Lindängen, vi kan inte. Men jag tror att de yngre tror mer. Dels är det åldern som gör ju att man tror att man kan mycket mer, sen är det ju erfarenheterna som gör att du känner dig begränsad efter hand. (Tjänsteman, Lindängeskolan, 2014)

Genom att anta ett förändringsanspråk som tar utgångspunkt i att stärka individens och kollektivets självbild förutsätter projekten att de boendes självbild är låg och i behov av förstärkning för att projekt målet social hållbarhet ska kunna uppnås. Därmed politiseras de boendes individuella och kollektiva självkänsla och självförmåga, frågor som annars kan tyckas väldigt privata. Att bidra till att förändra de boendes självbild formuleras inom de områdesbaserade projekten som ett av deras viktigaste uppdrag.

Anledningen till att de boendes självbild politiseras kan förstås utifrån de projektansvarigas föreställningar om varför de boendes självbild har blivit negativ; varför de har utvecklat sin låga självkänsla och självförmåga. Målgruppens negativa självbild beskrivs som en konsekvens av samhällets misslyckande att tillgodose gruppens behov; utifrån beskrivningar om gruppens situation av långvarig arbetslöshet, boendesegregation och påföljande negativa sociala konsekvenser. Långvarig arbetslöshet framställs som den mest centrala orsaken till individens negativa självbild, som förstärks av en negativ kollektiv självbild på grund av de marginaliserade bostadsområdenas stigmatisering och den negativa stämplingen av dessa områdens invånare. Individens beskrivs som ett offer för strukturer, institutioner och processer som inte är förberedda eller har kapacitet nog för att tillgodose gruppens behov; därmed anses grundproblemet vara en misslyckad integrations-, social-, arbetsmarknads-, och bostadspolitik.

Utifrån föreställningar om att negativ individuell och kollektiv självbild är en konsekvens av samhällets misslyckande kopplas problematiken även samman med den upplevelse av "lågt myndighetförtroende" som de projektansvariga

tillskriver de boende. Mycket av de boendes misstro för myndigheter antas bero på att Lindängen och lindängeborna under många år i olika situationer har blivit lovade samhällsförändring som sedan inte har uppfyllts. Ett exempel som nämns är alla ogenomförda planer på ombyggnation av Lindängen centrum. Den negativa självbilden och "svaga myndighetstilliten" beskrivs utifrån en ömsesidig beroenderelation där kategorierna långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och samhällets bristande ansvar förstärker varandra och låser fast positionerna för de boende i upplevelser av att ingen bryr sig och att de själva inte kan påverka sin livssituation. Som konsekvens beskrivs en svaghet och apati inför motivationen och viljan att förändra sin egen livssituation, oberoende om det handlar om den egna arbetslösheten eller bostadsområdets brister.

Projektet utgår från ett antagande om att en alternativ utveckling kräver att målgruppen börjar känna att de själva har möjlighet att påverka sin livssituation och att de upplever att myndigheterna stödjer deras initiativ. Stark självkänsla och självförmåga, tilltro till den egna kraften att kunna göra skillnad, i kombination med ökat förtroende för myndigheter, det vill säga tilltro till myndigheters kraft att kunna, och vilja, göra skillnad för individen och samhällsgruppen, antas kunna stärka medborgarna så att de blir mer aktiva i sin egen livssituation: Att som "aktiva samhällsmedborgare" känna att de har kontroll över sitt liv; att de är delaktiga i beslut som tas rörande deras livssituation; att de känner att de har en uppgift, en roll att spela så att de blir aktiva samhällsmedborgare; att de känner sig respekterade och att "de blir lyssnade på"; och, att de får möjlighet att "vara någon".

"Tro att de kan göra det de vill, skapa förändring dit de vill. Skapa sig bra betyg, komma vidare, söka utbildningen de har drömt om. Allt det. Vara en del av samhället, se sig som malmöbor. Allt, allt, hur mycket som helst! Gå på museet, för där har de haft en utställning. Bli en del av ett sammanhang. För det här handlar också om segregation, att man inte känner sig som en del av staden. Vi ska se att det gör skillnad, att de betyder någonting, att det gör skillnad vad de gör, till exempel att vi blir imponerade när de uppträder." (Projektansvarig, Lindängen, 08022013)

De projektansvariga visar på en förhoppning om att en bättre självbild kan leda till beteendeförändringar där målgruppen tar mera ansvar för sin egen livssituation, söker sig utåt, söker arbete, och aktiverar sig socialt och inför samhällsfrågor. Att individen röstar i demokratiska val och känner att hen är en del av samhället. Och att detta i sin tur ska leda till att de boende får ökat förtroende för samhällets institutioner, verksamheter och processer. En sådan förändring hos de boende förväntas även kunna bidra till att öka deras vilja att ta aktiv del i samhället; till inhämtning av information, kunskaper och färdigheter, och fler sociala kontakter, som med tiden anses kunna öka deras chanser att

etablera sig på arbetsmarknaden och resultera i ett mer tillfredställande liv för individen, dess familj och samhällsövergripande stabilitet.

”Ja, att de söker och blir mer aktiva i flera olika [aktiviteter] istället för att vänta på att bli kallade, att de ser möjligheter själv. Det är förutsättning för att kunna söka och få jobb att man kommer igång på något sätt. Ideella [föreningar] kan stödja för att man ska bli aktiv, bli styrande i sin egen situation, istället för att känna sig tvungen eller bara serverad. Känslan man får när man upplever att kunna själv, styra över vad som händer, ta steg själv. Det kan vara allt, även om du är förtidspensionär eller sjukskriven och inte har chans till jobb, så kan du göra andra saker.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Gemensam styrning utifrån individuella behov

Ett av de största hindren för social hållbarhet som identifierats inom ramen för projekten är kopplat till den rådande styrningsmodellen som de projektansvariga menar leder till segmenterade och fragmenterade lösningar som inte har kapacitet att lösa det ”komplexa” sociala problemet som finns i marginaliserade bostadsområden. Modellens ”verksamhets- och organisationsstyrning”, dess fokus på ”uppdrags- och budgetstyrning” – kännetecknen som används av intervjupersonerna för att beskriva den aktuella problematiken – antas formas utifrån en marknadsekonomisk rationalitet som inte är förenlig med en utveckling mot ett mer socialt hållbart samhälle.

I dess ställe förespråkar projektens ansvariga en social rationalitet som formas utifrån föreställningar om mänsklig utveckling och välmående, rättvisa och jämlikhet, för alla medborgare oberoende av var i landet de bor. Styrningsmodellen som de förespråkar beskrivs i termer av behovsstyrning som tar utgångspunkt i ”individuella behov och potentialer”; inkluderat individuella människors och bostadsområdets behov och potentialer. Projektens alternativa styrningsmodell antar därmed både en territoriell och en social rationalitet under förutsättningen att det enskilda bostadsområdets utveckling alltid måste utgå från sociala perspektiv, alltså främjandet av ”god” social utveckling. Därmed tar projektens alternativa utvecklingsmodell avstånd från tekniska lösningar som inte tar sin utgångspunkt i en social rationalitet och ett utvecklingsperspektiv som formas utifrån mänskliga behov.

För att uppnå behovsstyrning föreställer sig projektets ansvariga att det krävs att offentliga, privata och civila aktörer utvecklar *samsyn* och *helhetssyn*. Medan samsyn berör aktörernas syn på sina egna och de andra medverkande aktörernas uppdrag i relation till lokala utvecklingsåtgärder i marginaliserade bostadsområden, relaterar helhetssyn till hur de uppfattar de boendes behov och bostadsområdets potentialer.

”Ja det försöker vi göra, fast det blir så när man sitter på olika ställen, då blir det direkt det här att: - De där borta tycker så, och de där borta tycker på ett annat sätt. Och det kan också vara så att individen inte förstår och att det då blir den som ska bära allt själv. Och då kanske man som individ inte förstår eller vill vara med och därför berättar olika saker för olika inblandade verksamheter. Men om man träffar alla på en gång och gör en planering tillsammans då försvinner jättemycket av de här problemen. Det handlar väldigt mycket om att socialtjänsten har sin organisationskultur och vi har vår organisationskultur, samt att vi har olika rutiner och synsätt, som leder till olika krav på individen, eller kan leda till olika krav. Men om man då fikar tillsammans, kåkar lunch tillsammans, då hinner man ta bort allt det där. Då kan man fråga varandra. Det blir väldigt mycket det att man har mer helhetssyn på individen.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2013)

De projektansvariga beskriver att okunskap och missförstånd inte bara upplevs skapa friktioner mellan olika verksamheter utan att det också riskerar att leda till stora svårigheter för individen som i ett traditionellt sektoriellt myndighetslandskap ofta blir informationsbärare mellan myndigheterna. I och med projektens samverkansinriktning är förhoppningen att individen ska undslippa sådana komplikationer. Samverkan föreställs leda till ökad kunskap om de olika verksamheternas uppdrag och att det i sin tur ska leda till högre tolerans mellan de olika organisationskulturerna. Slutligen, beskriver projektens ansvariga att den ökade samsynen ska leda till ökad helhetssyn för de boendes situation så att alla verksamheter sätter rimliga förväntningar på de individer som de arbetar mot.

Den utan tvekan viktigaste utgångspunkten för projektets helhetssyn baseras på antagandet om hur målgruppens komplexa problematik kan och bör hanteras för att de ska kunna integreras på arbetsmarknaden. Målgruppen beskrivs ha lång väg att gå för att överhuvudtaget bli redo för någon arbetsmarknadsåtgärd i traditionell mening. De behöver ”förberedas” för det handlar inte bara om att få ett arbete utan även om att reda ut den hel härva av interrelaterade negativa sociala konsekvenser som påverkar individens möjlighet att långsiktigt kunna behålla ett arbete som eventuellt kan komma att erbjudas. Denna ”förberedande fas” föreställs kunna ta olika lång tid, och måste, få ta den tid som krävs.

Den sociala problematiken angrips utifrån ansatsen att få en helhetsbild av individens livssituation, utifrån individuella faktorer, individens familjesituation, familjens situation som invånare i Lindängen, i Malmö och i Sverige. Parallellt med fokus på individen utifrån dennes ”förutsättningar”, ”behov” och ”potentialer” förespråkar projekten att samhällsutvecklingsåtgärder även ska utformas med hänsyn till omgivande strukturer och processer, såsom

familj, grupp, kultur och sociala nätverk/organisationer, marknad, service och infrastruktur, bostad och den byggda och naturliga miljön, transport och kommunikationer, samt lagar och regler.

För att uppmärksamma *Områdesprogrammets* strategiska samverkansinriktning kallas projektledarna för *koordinatorer*. Koordinatorerna talar själva om sina uppdrag som strategiska och som att vara ”spindeln i nätet” och föra samman olika aktörer för att de ska samverka utifrån en ”gemensam målbild”. Tanken är, som de säger, att aktörerna inte ska göra samma saker utan att de ska göra det som de är bra på, med den skillnaden att de gör det i koordination med andra aktörer och utifrån en gemensam målbild. Det är denna målbild som de projektansvariga ofta kallar för samsyn. Samsyn är således ett förändringsanspråk som i första hand berör offentliga, privata och civila aktörer. Projektansvariga beskriver att samsyn bland offentliga, privata och civila aktörer krävs för att kunna genomföra den alternativa utveckling som de förespråkar och därigenom uppnå målet om social hållbarhet.

Behovet av samsyn beskrivs sammankopplat med antagandet om bristande samhällsansvar, utifrån föreställningar om att organisationsstyrda och sektoriella strukturer, verksamheter och processer inte har lyckats förbättra livssituationen för de boende. Samsyn föreställs handla om att verksamheter och organisationer måste förstå sin egen roll i ett större sammanhang och att detta sammanhang inte bara finns till för att reproducera gamla arbetssätt och säkerställa ordningen utan istället arbeta behovsstyrt utifrån de boendes verkliga behov. Uppnådd samsyn kräver att de sedan går utanför boxen för den traditionella arbets-/verksamhetsrollen och i samverkan med andra verksamheter göra ”gemensamma planeringar”. För att kunna skapa en process mot ökad samsyn föreställer sig projektansvariga att det först och främst krävs en process för att ”först förstå vad de andra gör och varför”. De föreställer sig att denna process kan ta olika lång tid och att den måste bygga på trygghet genom personliga relationer för alla inblandade. Detta kräver i sin tur att samtliga aktörer är intresserade; att de finner värde i att skapa en samsyn som motiverar deras deltagande i en sådan process.

”Det handlar väldigt mycket om förändring i hur organisationer betar sig och det är ju precis det här att samverka, att släppa taget så att någon annan får samordna vad som händer istället för att man tycker att man ska styra sin egen verksamhet. Att komma fram till en gemensam bild om vad vi behöver göra och att alla satsar på det istället för egna prioriteringar. Att släppa på det och gå med på något som en annan organisation eller verksamhet föreslagit. Det som Områdesprogrammen och Lindängen mot framtiden präglas av är tvärsektoriellt samarbete i de sammanhangen. Det uppenbart att Lindängen centrum är vårt största problem; vi måste samordna och sammankalla aktörer och skapa en

gemensam bild av vad det är som vi behöver göra och hur ska vi jobba vidare. Det ser ni i avsiktsförklaringen för Lindängen centrum, och det tog åtta månader!” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

De projektansvariga påvisar att är det inte bara en utmaning att förstå och respektera varandras uppdrag utan att olika maktrelationer också kan komplicera etableringen av samsyn. Till exempel beskriver de att den offentliga sektorn ofta är finansiär till den civila sektorns initiativ, vilket implicerar en ojämn maktrelation. Ytterligare en utmaning beskrivs vara svårigheten uppnå samsyn mellan olika sektorer och verksamheter eftersom deras uppdrag uppfattas vara så väsensskilda, och att det därför kan upplevas svårt att se hur de relaterar till varandra och hur de kompletterar varandra.

”Ja visst, det är inte bara samtal, det är också en process, som ju tar tid, att först förstå vad de andra gör och varför. Det går inte att skapa utan att först ha samförstånd för vad det är. Det är dels ett arbete för att skapa ett gemensamt mål, att lära känna varandra och allas olika prioriteringar och sedan hitta win-win; det här kanske vi skulle kunna jobba med framgångsfullt.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Strategin för att inte hamna i låsningar beskrivs vara att anordna regelbundna möten och gemensam metodutveckling för att kunna hålla transparenta diskussioner om sådana möjliga hinder och för att skapa ömsesidig förståelse för aktörernas olika uppdrag och ömsesidiga maktrelationer. Aktörernas möjlighet att uppnå samsyn är nära sammanlänkad med projektens samordnande uppdrag; att föra samman olika aktörer så att de får möjlighet att ”lära känna varandra” och varandras uppdrag.

”[...] inom samordningsprocessen händer saker så fort man börjar samordna. Om man får man samman folk så händer saker som kanske inte skulle ha hänt om man inte samordnar. Nya saker; hitta varandra; komma med nya idéer; nya kombinationer; nya konstellationer. Som kan leda till nya insatser, bättre insatser. Det finns en bieffekt på samordning som ofta kommer när folk hittar varandra.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

Beskrivningar av helhetssyn länkas samman med de områdesbaserade projektens strategi att arbeta mot ”hela människan”. Projektens ansvariga förtydligar att begreppet innefattar att se individen som en komplex varelse och att olika individer har olika behov, samt att individen lever tillsammans med sin familj, vänner och släkt i bostadsområdet, som också har sina specifika dynamiker. Projektens uppdrag beskrivs vara att utgå från att det är den enskilda individen som står i centrum och att det är de olika verksamheterna som måste

”vara flexibla” och ”anpassas” så att de kan tillgodose ”individens och dennes familjs behov”.

”Ja absolut, om man är boende så ser man bara myndigheter, man kanske ser skillnad på det statliga och det kommunala men varför skulle man förstå att olika verksamheter har olika mål? Om man har önskemål, ambitioner och bekymmer så skulle man kunna tänka sig att alla aktörerna borde samla sig kring det som behövs. Som nu när de kommer till oss: - Ja det här med trångboddhet?! – Nej men det är inte vårt ansvar, det är fastighetsägarens ansvar! Att man istället för att dela upp området i våra verksamhetsmål tittar på helheten i området. Det är lite hela människan-konceptet som har kommit in. Som organisation har vi landat i våra respektive verksamheter, kanske historiskt, som gjort att vi har delat upp människors liv enligt våra verksamhetsmål. Men människor kanske inte förstår det, eller så ser de i alla fall kopplingen bättre än vad vi gör.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

I arbetet med utvecklingen av bostadsområdets närmiljö beskrivs helhetssyn krävas för att inte fastna i traditionella tekniska spår där varje verksamhet ”ser om sitt eget bo” utan istället ”lyfter blicken” och ser vad som är bäst för bostadsområdet som helhet.

”Många frågor som vi hanterar finns inte någon annanstans. Om fastighetsägaren skulle vilja driva en process att bygga om centrumet här till exempel så kanske han hade gått in mot de tekniska förvaltningarna, och de hade inte tänkt per automatik att: - Ok, vi ska göra något socialt kring detta, vi ska bygga helhet. Nej då kanske de hade tittat på bygglov och att: - Du får bygga en matvarukedja med parkering. Så jag tänker att det som vi gör är att vi skapar en slags helhet kring alla möjliga olika processer, som bygg och andra, och kopplar samman dem.” (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

Projektens hela människan-ansats kan ses i relation till de projektansvarigas, och även medverkande aktörers, kritik av den nuvarande funktionella sektorsindelningen där individer reduceras till sin relation med en speciell aktör, institution eller verksamhet. För arbetsmarknadssektorn är individer ”klienter”, ”kunder” eller ”arbetstagare”; sysselsatta, arbetslösa, arbetare, pensionärer, osv. I den sociala sektorn är de ”brukare”; patienter, receptorer av ekonomiskt bistånd, osv. I utbildningssektorn är de ”studenter” och i bostadssektorn är de boende; hemlösa, hyresgäster, bostadsrättsinnehavare, osv. De beskriver att med en sådan uppdelning tenderar de olika aktörerna att få en fragmenterad bild av en människas hela livssituation, som i det här fallet, utifrån projektens målgrupp, anses förhindra positiva utfall av olika åtgärder. I intervjuer beskrivs hur en sådan bild av människan främjar en statisk och reduktionistisk hållning

till människan som varelse. Individerna blir, förenklade, reducerade till den roll som denne har i den aktuella sektorn och institutionen.

Offentliga aktörers tolkning av uppdraget – ett geografiskt, samordnande perspektiv

I de områdesbaserade projekten medverkar från den offentliga sektorn flera olika offentliga verksamheter utifrån sina enskilda uppdrag. De tre offentliga aktörerna som medverkar på plats i Framtidens hus²⁷ har närliggande uppdrag, även om de till en början förklarar att de inte kände till varandras uppdrag och uppdragens interrelationer. Ekonomiskt bistånd har en förväntan om att lyckas bryta ”generationsöverskridande försörjningsstödsberoende” i familjer där långvarig arbetslöshet finns.

Intervjupersoner från socialtjänsten beskriver att de arbetar ”behovsstyrt och med hela familjen” med mål om att hos den boende – ”brukaren” – ”skapa ökade känslor av att vara behövd”. Denna känsla förväntas leda till ”ökad motivation” och att den boende blir ”aktiv i den egna livssituationen”. Jobb Malmös strategi grundar sig i att ”identifiera passiva individer” med eller utan långvarigt försörjningsstöd och att under informella former arbeta med dem för att stärka deras ”upplevda självförmåga” att ”ta rodret för sin egen livssituation”. För Jobb Malmö kan det handla om att skaffa ett arbete, eller kanske med att personen ska bli drogfri eller börja delta i någon fritidsaktivitet. Arbetsförmedlingen Bryggans strategi är att ”bryta negativa föreställningar om både arbetsgivare och arbetstagare” och arbetar aktivt mot både arbetslösa boende och möjliga arbetsgivare. De boende som tar del av Arbetsförmedlingen Bryggans olika kunskapsförhöjande insatser förväntas bli ”konkurrenskraftiga” och därmed lättare ”kunna matchas till jobb”.

Samverkansmässigt beskriver intervjupersonerna från de tre verksamheterna att de har förhoppningar om att kunna utveckla ”gemensamma planeringar” gentemot de boende för att underlätta för både den enskilda individen och för verksamheterna som idag beskrivs ha långa handläggningstider och dålig tvärsektorieell kommunikation.

De tre verksamheternas medverkan i Lindängen har initierats utifrån varje enskild verksamhets eget intresse för att arbeta med problematiken i marginaliserade bostadsområden. Representanter från Enheten för ekonomiskt bistånd beskriver att verksamheten flyttade ut ett antal socialarbetare till Lindängen som en del av samverkan med *Områdesprogram Lindängen*. I och med flytten förändrades deras uppdrag. Istället för att som i

²⁷ Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd, Jobb Malmö och Arbetsförmedlingen Bryggan.

”hemorganisationen” arbeta mot specifika klientkategorier, såsom ”barnfamiljer” eller ”drogrelaterade ärenden”, fick socialarbetarna i uppdrag att handlägga alla typer av klientkategoriseringar. På så vis fick socialarbetarna ett ”geografiskt uppdrag” i kombination med att också arbeta utifrån ett lokalt socialkontor.

Den kommunala arbetsmarknadsaktören Jobb Malmö har ett liknande geografiskt uppdrag i Lindängen. Jobb Malmös centrala organisation arbetar branschorienterat medan de anställda på Lindängen har fokus på marginaliserade bostadsområden. Skillnaden mellan de båda verksamheterna är att Jobb Malmö har ett kommunövergripande uppdrag att arbeta i marginaliserade bostadsområden medan initiativet i Lindängen från Enheten för ekonomiskt bistånd är unikt. På Arbetsförmedlingen Bryggan har arbetsmarknadshandläggarna uppdraget att arbeta mot ”klienter” i situationer av långvarig arbetslöshet men verksamheten har inte ett geografiskt uppdrag. I praktiken betyder det att inte alla boende har tillgång till sin handläggare på Lindängen; vilket intervjupersoner från Enheten för ekonomiskt bistånd beskriver som problematiskt. Anledningen som de beskriver är att verksamheternas ”gemensamma planeringar” inte kan genomföras med de av Arbetsförmedlingens ”klienter” som inte är hänvisade till kontoret på Lindängen, varför själva ”poängen” med att sitta på plats och arbeta lokalt går förlorad. Det faktum att Arbetsförmedlingen Bryggans uppdrag utöver detta är begränsat till att endast arbeta utifrån kontoret i Framtidens hus några dagar i veckan upplevs som problematiskt av de andra offentliga samverkansaktörerna.

”Jag tror att [samarbetet] skulle kunna bli mycket bättre. Det funkar bra, men det skulle kunna fungera mycket bättre. I och med att vårt uppdrag och mål är att få ut folk i arbete och i självförsörjning så måste vi ju ha jättebra kontakt med Arbetsförmedlingen. De behövs, det är de som är det sista stoppet på något sätt. Det är de som kan få till ett arbete eller vad det kan vara för någonting. [...] De har ju inte varit här lika mycket som vi kanske hade behövt ha dem här, och det är inte [de anställdas] fel överhuvudtaget, men man märker att arbetet stannar upp när de inte är här. Vi vände oss vid att de var här tre dagar i veckan och man kunde gå in och boka spontanbesök och säga till sina klienter att: -Kom upp bara! Då fanns de tillgängliga, men nu har det blivit mindre tid för dem här och när de väl är här så har de oftast inbokade besök. Så det är lite svårare nu att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen. Och det tycker jag är jättesynd för det handlar så mycket om att fånga upp motivationen och stärka den. [...] Då måste vi fånga det nu och inte om en och en halv vecka, för då vet vi inte hur intresserade de är längre. De är intresserade nu, idag. Och då är det är perfekt: - Ja, ta på dig skorna och kom upp så möts vi! Det är ju en jättestor skillnad här ute, för i vanliga fall blir det här en långrunda: - Ja, vi har ett möte om tre veckor. Men alltså, om tre

veckor då kan det ha hänt vad som helst, så det tycker jag att vi får jobba vidare med.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2014)

En annan viktig del i uppdraget som de projektansvariga ser gäller samverkan mellan olika verksamheter i den centrala offentliga förvaltningen²⁸ (tillsammans med privata aktörer) för att skapa förutsättningar för förändring. Projekten har även här en tydligt koordinerande roll, vilket exemplifieras i Lindängen Centrumprocessen, som innebär att genomföra en rad fysiska åtgärder med utgångspunkt i sociala perspektiv; inkluderat att tillgodose vad projektens ser som de boendes behov av mötesplatser, bostäder och samhällsservice.

”Så vi satte igång ett program för förnyelsen som vi mest riktade in på den fysiska utformningen. Vi utvecklade de punkterna som finns i Avsiktförklaringen; vad var och en vill göra och vad de gemensamma målen är. Dels inkluderar det Bygg Lindängen, Må Bra Lindängen och staddelen som sådan, och sen är det målen och strategierna, förutsättningar för planarbetet. Sedan tog vi medborgargruppens önskelista för förnyelse. Sedan ekonomifrågorna. Ett hållbart Lindängen centrum, samlat. Sedan handlade det om delfunktioner, om hur man ska lösa det här med gator och torg. Ett attraktivt torg är viktigt, och det handlar om bibliotek, skolor. Bostäder vill vi ha in för att få ögon och öron i Centrum där det är väldigt dött så på kvällar och helger. Plus att vi vill få till bostäder eftersom det inte finns några nya bostäder här. Om man vill ha något nytt eller något annat som inte är miljonbostäder så finns det inte. De som älskar sitt Lindängen måste kunna efterfråga bostäder här. Sedan handel, livsmedelsbutik och gym. Så lade vi fram detta. Vi jobbade fram detta i en projektgrupp tillsammans med styrgruppen. Ett program där vi slog fast ambitionerna för projektet och förutsättningarna för den fysiska helhetslösningen.” (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

Precis som den fysiska planeringen i Centrumprocessen finns andra centrala delar i uppdraget som samtidigt är delar av de respektive aktörernas ordinarie löpande arbete, men här oftare utfört i samarbete, eller med andra krav på rapportering. Exempelvis är det långsiktiga målet för Socialtjänstens enhet för ekonomiskt bistånd, Jobb Malmö, Arbetsförmedlingen Bryggan och andra offentliga verksamheter att ”fånga upp” boende som idag befinner sig utanför samhällssystemet (som inte är inskrivna på någon offentlig verksamhet och heller inte arbetar) för att integrera dem i samhällsgemenskapen så att de kan bli aktiva samhällsmedborgare. Det ligger alltså i linje med deras ordinarie arbete men får

²⁸ I Lindängen centrumprocessen beskrivs Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Gatukontoret ha speciellt framträdande roller.

här en annan betydelse utifrån projektmål och geografiskt/demografiskt avgränsad målgrupp.

Civila aktörers tolkning av uppdraget – egenmakt och samhällskunskap

Intervjupersonerna som representerar Röda korset, Rädda barnen och Folkuniversitetet beskriver att de ser framför sig en ökad närvaro för de respektive föreningarna i Lindängen. Rädda barnens representant beskriver att föreningens syfte är att stärka det lokala civilsamhället och verka för folkbildning. Samt att verka för att skapa ett lokalt förtroende för föreningen och att både vuxna och unga genom deltagande i föreningen kan bli röstbärare för barns rättigheter. Dess mål är att stärka de boendes ”egenmakt” och att de ska få tilltro till den egna förmågan att göra skillnad för sig själv. Medan de offentliga aktörerna – projektens ansvariga, representanter för Socialtjänsten, Jobb Malmö och Arbetsförmedlingen Bryggan - explicit talar om *självkänsla* och *självförmåga*, använder de civila aktörerna – representanter för Röda korset och Rädda barnen – begreppet *egenmakt* eller det engelska uttrycket *empowerment*. Betydelsen som de alla lägger i begreppet är upplevelsen av att vara behövd och ha inflytande över de beslut som berör den egna livssituationen. Skillnaden är att de civila sektorsaktörerna antar ett kollektivistiskt perspektiv.

”Huvudmålet är att skapa en social mobilisering; att de som vill vara med i våra verksamheter och aktiviteter får egenmakt, empowerment, och att de ska kunna använda sin egenmakt, sin mobilisering, till att påverka samhället. Att kunna förklara deras syn på samhällsutmaningarna och lösningarna., vilket inte sker idag. Ofta, när vi träffar dem kan de klaga i flera timmar, men sen när vi säger att: - Vad ska vi göra åt det då? Då vet de inte. Det är det att gå från att ha massa åsikter till att veta hur man gör. Det är dit vi vill. Skapa den egenmakten och den mobiliseringen. Sedan kanske de vill kalla sig Rädda barnen på sikt, men det kvittar för oss just nu. (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

Den civila sektorns aktörer beskriver sin roll som att skapa möjligheter för människor att själva ta informerade beslut om sin egen livssituation, men utan att verka som en förlängning av den offentliga sektorns samhällsservice.

”Jag tjarar om folkbildningen i Sverige. Folkbildningen gjorde att arbetare och bönder och andra kunde prata med godsägare, fabriksägare, och till och med kunde förhandla till exempel i Saltsjöbaden på 1900-talet. Maktbalansen var liksom jämlik då så man kunde förhandla. Och det var ju en lång resa att komma dit för de kunde inte läsa och skriva först, men till slut kom man dit. Det måste vi göra nu med, med de här målgrupperna som vi jobbar med. Så på ett vis är det en

folkbildningsresa som vi måste göra och då tänker jag mig att vi inte kan tala om för dem att: - Ni ska skriva in er på Arbetsförmedlingen, eller: - Ni ska gå till socialtjänsten. Det vi kan bilda dem i är hur samhället fungerar och hur de kan använda det som stöd för sitt liv och sig själva. Om vi bildar dem och visar dem så kan de själva ta ställning till om det kan vara bra att gå dit, eller säga: - Nej, jag förstår vad de gör men jag tycker inte att jag har det behovet. Dit tycker jag att vårt uppdrag sträcker sig och då kanske fler skulle vilja ta kontakt. Jag tror det är vårt uppdrag, att nå dit, men sen är det upp till individen själv att välja.” (Tjänsteman, Rädda barnen, 2016)

Röda korsets uppdrag på Lindängen är kopplat till ett hälsoförebyggande projekt och beskrivs grunda sig i en förväntan om att erbjuda de boende kunskap om egenvård och skydd och att de parallellt, genom att delta i föreningens aktiviteter får möjlighet att inhämta kunskap om hur det svenska samhället fungerar. Röda korset driver även en cykelskola som de upplever har blivit väldigt populär bland boende och människor från andra områden. Ett språkcafé och en av föreningens sygrupper har börjat förlägga sina träffar på Framtidens hus. Målet är alltså aktiviteter som dels förmedlar en nyttig kunskap eller förmåga, dels skapar möten mellan människor, och på så sätt kan leda till social mobilisering.

Folkuniversitetets representant berättar att de som studieförbund har förhoppningar om att deras närvaro, och de boendes deltagande i kurser, workshops och studiecirklar, kan bidra till att stärka och bredda de boendes lokala sociala nätverk. Att studieförbundets medverkan i de områdesbaserade projekten ska ”lyfta fram och tillgängliggöra verktyg för självutbildning”. Ökad kunskap” är en nyckelfråga för Folkuniversitetet som beskriver att det inte måste handla om arbetsmarknadsrelevant kunskap; Folkuniversitetets representant beskriver istället värdet av att lära sig något nytt; förstå nya sammanhang; bredda sina sociala nätverk genom kunnande; och, att individen genom en sådan process kan bli motiverad ”att göra mer, göra något, bli aktiv”. De tre civilsamhällesaktörerna fokuserar således på kunskapshöjande frågor som de beskriver kan ”stärka individen att ta större plats i sin egen utveckling och livssituation”. Folkuniversitetets representant beskriver att studieförbundet behöver nya strategier eftersom de inte kan kontakta redan etablerade föreningar i Lindängen – eftersom man inte funnit några lokalt förankrade organisationer. Inte göra samma fel att skapa en ny mötesplats, utan gå in och föra dialog om vad de boende behöver. De vill inte att de boende ska se dem som en förlängning av det offentliga, utan att boende själva ska vara drivande.

Intervjupersonerna från de tre medverkande föreningarna beskriver att de ser sin medverkan i de områdesbaserade projekten som ett sätt att knyta relationsband med den offentliga och privata sektorn och att i samverkan utveckla

gemensamma metoder för tvärssektoriellt samarbete rörande hur de kan arbeta med sociala frågor i Lindängen, och generellt i marginaliserade bostadsområden. Rädda barnen och Röda korsets representanter beskriver också att de ser en möjlighet att eventuellt få ”ekonomiska tillskott” från den offentliga sektorn eftersom deras egna insamlade resurser fortfarande till stor del är öronmärkta för aktiviteter utomlands. De påtalar att de emellertid ser vissa risker med det nära samarbetet med den offentliga sektorn. De oroar sig över att deras aktiviteter kan komma att kopplas ihop för mycket med ”den kontrollerande myndighetsutövningen” utifrån risken att de boende börjar uppleva att ”det frivilliga deltagandet” i föreningarnas aktiviteter är villkorad för att fortsatt få sitt ekonomiska bistånd.

”Det märkte jag också när jag var på ett av Röda korsets språkcafémöten. Då var det en kvinna som hade blivit uppmuntrad av sin socialsekreterare att gå dit, en äldre kvinna, och jag vet inte om hon förstod att det var frivilligt eller om hon trodde att: - Jag är tvungen att gå hit för att min socialsekreterare säger det och att om jag inte går så kanske jag inte får mina pengar nästa månad. Jag tror att socialsekreteraren kommunicerade detta väldigt mycket att: - Du behöver inte gå på det här men jag tror att det kommer gynna dig, du lär dig språket och kommer in i ett annat sammanhang. Men jag tror att det kanske inte alltid går fram, utan att man är väldigt rädd, väldigt mån om att överleva nästa månad och då stampar man in där och deltar i ett sammanhang som man kan kanske inte förstår och inte hänger med.” (Tjänsteman, Folkuniversitetet, 2014)

Intervjupersonerna från civila sektorn beskriver att de har egna interna utmaningar att hantera. Genom att arbeta mot svenska marginaliserade bostadsområden och utan att använda sig av frivilliga från andra områden ger de sig in på ny utforskad mark. Röda korset och Rädda barnen beskriver hur de utomlands oftast ”kopplar upp sig” mot det lokala föreningslivet men att det, eftersom de inte hittat något föreningsliv i Lindängen, inte går att applicera samma metoder. Folkuniversitetets representant beskriver även att studieförbundet numera inte är van vid att arbeta uppsökande. Studien visar därmed på att trots de civila föreningarnas erfarenhet och kunskap om metoder för att arbeta med att stärka individer och civilsamhälle till ”egenmakt” så har de till dagens datum inga färdigutvecklade arbetsmetoder för att arbeta i svenska marginaliserade bostadsområden utan externa frivilliga som har ett begränsat antal lokala civilsamhällesföreningar.

”Vi har tittat på hur vi ska kunna vara med och få aktiva medlemmar i områden där vi inte är för tillfället, och då med fokus på socioekonomiskt svaga områden. Vi ser att vi inte riktigt kommer in och får medlemmar där. Om vi säger att vi finns till för alla barn, och att vi finns till för de mest utsatta barnen och eftersom vi tror på den lokala kunskapen så

måste vi finnas där. Så vi har formulerat ett uppdrag att hitta metoder för det.” [...]I den kontexten så förstår ingen det ideella uppdraget eftersom den ideella sektor som man förväntar sig ska finnas inte finns i den utsträckning som man tror. Så det ser annorlunda ut. Den ideella sektorn har inte heller de musklerna att utvecklas i den takt som den skulle behöva i relation till verkligheten. Men nu har vi hittat metoder för att kunna börja dialogen från början: - Vi vill jobba för barns rättigheter och vi arbetar inte med anställda. Alltså får vi ta den dialogen från början, från botten. (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

Föreningarna beskriver att de idag inte har några färdiga metoder för hur man ska kunna etablera sig i områden som Lindängen, speciellt eftersom man inte heller vill ta in frivilliga som bor i andra områden utan helst startar från början med lindängebor som drivkraft. Intervjupersonerna beskriver att det ligger i deras uppdrag på Lindängen att aktivt söka och utveckla metoder som inte bygger på att man bjuder in ”externa frivilliga” utan istället försöker hitta vägar för att engagera frivilliga från området. De beskriver att detta arbete dock inte har visat sig vara lätt.

”Ja, att på olika sätt få med människor som deltagare, som aktiva, som frivilliga, det är det absolut viktigaste, för mycket av det andra skulle följa med det. Men det är det som vi inte har metoder för. Vårt traditionella sätt att jobba är att hjälpa dem; även om vi sedan ganska många år ändrade från *för* till *med* så arbetar vi ändå ganska mycket med *för*. Vi startar någon verksamhet som ska hjälpa någon också ska vi hitta frivilliga som gör det. Och det är ju inte en metod som vi når ut med här. Så vi måste hitta de metoderna.” (Tjänsteman, Röda korset, 2014)

Utan möjligheten att ”koppla upp sig på ett redan etablerat föreningsliv” och utifrån det faktum att de tidigare inte funnits på området beskriver föreningarnas representanter att de måste hitta ”nya metoder” för sitt arbete i områden som Lindängen. Intervjupersonerna beskriver att de enskilda föreningarna under olika perioder har haft intresse av att etablera sig i marginaliserade bostadsområden på det vis som de nu försöker i Lindängen men att man har haft svårt att se hur man ska kunna arbeta utan ett lokalt föreningsliv.

9. Strategier för att möjliggöra förändring

Detta kapitel gör en analys av de områdesbaserade projektens alternativa utvecklingsmodell och genomförandestrategier, som dels rör insatser mot de boende och dels mot offentlig, privat och civil sektor för att uppnå önskad förändring. Projektens förändringsanspråk tar utgångspunkt antaganden om att det krävs alternativa arbetssätt och metoder för att uppnå målen – vad som i den här studien kallas för projektens *alternativa utvecklingsmodell*. I det här kapitlet undersöker studien hur projekten formulerats för att bidra till genomförandet av en sådan alternativ utvecklingsmodell, samt vilka genomförandestrategier de antar, gentemot de boende, offentliga, privata och civila sektorns aktörer, i syfte att uppnå projektens långsiktiga mål.

Projektens alternativa utvecklingsmodell

De områdesbaserade projektens uppdrag är att skapa social hållbarhet. I *Lindängen mot framtiden* och *Områdesprogram Lindängen* har detta mål avgränsats till att "Lindängen ska bli ett tryggt och attraktivt område där fler unga och vuxna är i arbete". Social hållbarhet, som vi har sett av tidigare analyser, handlar också om ambitioner av att genomföra vad som kan beskrivas som ett paradigmskifte; bland annat att genom utmana traditionell "verksamhetsstyrning" och "budgetstyrning" och istället arbeta utifrån sociala perspektiv och behovstyrning där mänskligt välbefinnande – individuella behov - är i centrum för samhällsutvecklingen. Projektens förändringsanspråk för ett sådant paradigmskifte tar utgångspunkt antaganden om att det krävs alternativa arbetssätt och metoder för att uppnå målen – vad som i den här studien kallas för projektens *alternativa utvecklingsmodell*.

I den alternativa förändringsmodellen kan de områdesbaserade projekten illustrativt sägas befinna sig emellan bostadsområdet och de boende och externa aktörer som representerar samhällets strukturer, institutioner och processer – vilka de vill engagera i arbetet för att förändra samhällsutvecklingen i Lindängen.

Utvecklingsmodellen tar utgångspunkt i en social rationalitet där mänsklig utveckling prioriteras och där den naturliga och byggda miljön, politik och ekonomi conceptualiseras som stödjande för att individer ska kunna utveckla sin fulla potential. Studien visar att projektens ansvariga conceptualiserar att projektens uppdrag är att provocera fram den förändring som de anser krävs:

- a) målgruppen måste förberedas för att kunna ta tillvara på eventuella möjligheter för förändring av den egna livssituationen som tillgängliggörs genom de områdesbaserade projekten; samt att
- b) maktfulla aktörer måste övertygas om att de måste tillgängliggöra sådana möjligheter

Projekten arbetar alltså parallellt med att förändra hur de boende upplever sin livssituation för att de ska kunna förändra sina levnadsstrategier, samtidigt som de även arbetar med att förändra hur den offentliga, privata och civila sektorns aktörer ser på marginaliserade bostadsområden och målgruppen boende för att möjliggöra att de anammar beteenden och handlingar i syfte att verka för de boendes politiska och ekonomiska inkludering. Med tanke på den andra ansatsen är det således passande att *Områdesprogrammets* projektledare kallas för koordinatörer eftersom projektens uppdrag i slutändan handlar om att motivera och att mobilisera andra aktörer – boende och externa samhällsaktörer – att agera för förändring.

De områdesbaserade projektens alternativa utvecklingsmodell baseras på grundantaganden som i princip är samma antaganden som skrevs in i socialtjänstlagens sex principer på 1980- talet (se tabell 15, för utveckling se Ringdahl 1983). De är symboler för det paradigmskifte som socialtjänsten stod inför med syfte att komplettera den individriktade åtgärdsmodellen med strukturinriktat arbete. Liknande antaganden är djupt inbäddade i de områdesbaserade projekten, som till och med använder sig av liknande terminologi och genomförandestrategier för att bedriva förändringsarbetet i Lindängen: hela människan (helhetssyn); relationsbyggande (kontinuitet); individen äger sina lösningar (frivillighet och självbestämmande); säga Ja! (flexibilitet); inkluderande (normalisering) samt vara på plats (närhet).

Förståelsen av de områdesbaserade projektens strategier är resultatet av studiens analyser och används alltså inte explicit av projektens ansvariga eller medverkande aktörer. På många sätt kan strategierna sägas vara ett resultat av projektens gemensamma strategiarbete som inledde projektens arbete och som har pågått parallellt med deras genomförande sedan dess, i och med att de har utvecklats över tid och i samarbetet speciellt mellan de offentliga aktörerna som medverkar på plats i Lindängen.

I den alternativa utvecklingsmodellen som de projektansvariga förespråkar framhävs projektens roll som "samordnare" och "koordinator", men också deras roll som "attityd- och beteendeförändrare" inför det paradigmskifte som de ser framför sig. För att projektens visionära alternativa utvecklingsmodell ska kunna anammas anses det krävas att de boende, offentliga, privata och civila sektorsaktörer genomgår en attitydförändring som kan genomsyra deras praktik.

Tabell 15: Strategier för projektens alternativa utvecklingsmodell

De områdesbaserade projektens strategier för arbetet i Lindängen
<p><u>Hela människan</u> (Helhetssyn)</p> <p>En central ansats är att skapa en helhetssyn av individens livssituation, utifrån individuella faktorer, individens och familjens situation som invånare i Lindängen och i Malmö, varmed strategin utgår från "hela människan"-konceptet. Centralt är att utgå från individens förutsättningar, behov och potentialer i utformningen av åtgärder som även ta hänsyn till omgivande strukturer och processer, inklusive familjens livssituation och bostadsområdets situation som anses kan påverka och påverkas av de som bor i området.</p>
<p><u>Relationsbyggande</u> (Kontinuitet)</p> <p>Personliga relationer mellan myndighetspersoner och lindängebor som en relationsbyggande strategi som förutsätter att de medverkande aktörerna finner tiden att bygga relationer mellan tjänsteman och boende. Strategin grundar sig i uppfattningen att mer tid är en förutsättning för att nå en djupare förståelse för varje individs livssituation. Den personliga relationen och kunskapen om personens problematik och livssituation upplevs leda till ökad flexibilitet, vilket ses som mer långsiktigt och hållbart för individer med komplex social problematik än ett handlings sätt som faller tillbaka enbart på rutiner och normer.</p>
<p><u>Individen äger sina lösningar</u> (Frivillighet och självbestämmande)</p> <p>Utgå från att individen själv har sina lösningar. Utgångspunkten att det är individen själv som har drivkraften att förändra sin egen livssituation och att det är samhällsinstitutioner och verksamheter uppdrag att stödja de förändringar som individen önskar. Arbeta utifrån att det är de boende själva som bestämmer vilka åtgärder och aktiviteter de vill delta i och i den mån det är möjligt låta dem själva ta ansvar för både eget deltagande i och genomförande av aktiviteter.</p>
<p><u>Säga Ja!</u> (Flexibilitet)</p> <p>Arbeta enligt "hela människan" konceptet; se individen som en komplex varelse och att olika individer har olika behov. Var lyhörd och flexibel och anpassa åtgärder till individens behov, förutsättningar och potentialer. Samt att utgå från att varje individ själv vet vad den behöver och därför att "säga Ja!". Det vill säga att försöka erbjuda det som individen efterfrågar. Utgå från det som individen upplever att den behöver och vad den vill, alltså inte alltid vad verksamheten har i uppdrag att göra. Verksamhetsuppdraget föreställs vara ett långsiktigt mål, men att det ibland kan behövas förberedande åtgärder inte helt i linje med uppdraget.</p>
<p><u>Inkluderande</u> (Normalisering)</p> <p>Sträva efter att de boende i sin kontakt med myndigheter inte ska känna sig utpekade eller utsatta på grund av sin livssituation. I projekten är denna strategi inte bara närvarande i interpersonella möten utan den har även byggts in i den fysiska miljön, speciellt på Framtidens hus. Tanken med Framtidens hus är att det ska vara en välkommande och öppen plats för alla boende. Den gemensamma receptionen i Framtidens hus är en symbol för denna strategi som förväntas genomgå allt arbete.</p>
<p><u>Vara på plats</u> (Närhet)</p> <p>Var på plats i Lindängen, jobba nära lindängeborna och erbjuda åtgärder i närmiljön. Genom att sitta på Lindängen är tanken att fler ska använda sig av den samhällservice som finns för att göra förändringar i sitt liv. Närhet antas också verka fördelaktigt för att medverkande aktörer ska kunna genomföra de övriga strategierna.</p>

Genomförandestrategier med syfte att förbereda de boende för att kunna ta tillvara på möjligheter för förändring

Studien har identifierat att projekten antar olika roller gentemot de boende och mot medverkande aktörer från den offentliga, privata och civila sektorn. I de följande avsnitten undersöks de roller som projekten går in i gentemot de boende för att bidra till den förändring som de anser krävs, identifierade som civilsamhälle, förtrogen och vägledare mot samhällsservicetjänster.

Projektens förändringsanspråk rörande de boende – mer specifikt boende med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet – kopplas samman med föreställningar om gruppens negativa självbild och låga myndighetsförtroende. Projektens roll, enligt de projektansvariga, är att stärka de boendes ”individuella och kollektiva självkänsla och självförtroende” för att genom en sådan attitydförändring skapa förutsättningar för en beteendeförändring hos gruppen som då antas kunna bli ”aktiva samhällsmedborgare”. De olika rollerna som presenteras är resultat av studiens analyser och används alltså inte av de projektansvariga själva.

Agera som en aktör från det civila samhället

Analysen pekar på att projekten har antagit en roll som en ställföreträdande lokal civilsamhällesaktör gentemot de boende. I denna roll strävar de efter att öka de boendes engagemang i fritids- och civilsamhällesaktiviteter, med det övergripande målet att stärka social samhörighet och de boendes självbild. Projekten arbetar enligt två parallella strategier för att stärka de boendes sociala relationer. Den första strategin är att projekten själva går in som ställföreträdande civilsamhällesaktör och skapar aktiviteter som de boende kan delta i, utan kostnad, med förhoppning om att de med tiden kommer att ”ta över” genomförandet av aktiviteterna; att de tar ägandeskap över dem. Den andra är att de bjuder in externa civila sektorsorganisationer utifrån förhoppningen om att de ska hjälpa till att ”aktivera” de boende att stärka sina sociala nätverk.

Projektens allra första strategi var att bjuda in olika idrottsföreningar med syfte att öka utbudet av fritidsaktiviteter i Lindängen, vilket misslyckades. Föreningarna hade erbjudit sig att ha tillfälliga aktiviteter på området men förväntade sig sedan att de som ville fortsätta skulle komma till deras vanliga lokaler och också betala medlemsavgifter. Visionen inom ramen för projekten var att fritidsaktiviteterna skulle vara tillgängliga för alla lindängebor och därför finnas på området och vara gratis. Så föddes idén om att inom ramen för projektens aktivitet Allaktivitetshuset driva egna fritidsaktiviteter och öppna upp Lindängeskolans lokaler på kvällstid och helger även för boende som hade intresse av att driva egna aktiviteter.

Projektledarna uttrycker frustrerat att projekten överlag har väldigt lite möjlighet att direkt påverka de sociala problem som de identifierat. Projekten har inga möjligheter att skapa arbetsplatser eller att ge målgruppen jobb. De har inga möjligheter att bygga om och bygga nytt, eller att renovera bostäder, fastigheter och utomhusmiljöer. I dessa och andra arbetsmarknads- och bostadspolitiska frågor kan de endast driva påverkansarbete gentemot de offentliga och privata aktörer som äger dessa frågor. När det kommer till socialt relationsbyggande upplever projekten däremot att de har större möjligheter att påverka; att det är frågor som projekten själva kan driva. I detta självpåtagna uppdrag ser de projektansvariga att projektens roll är att skapa mötesytor och aktiviteter där de boende kan mötas, etablera relationer, delta i fritidsaktiviteter och att anordna och hjälpa till att genomföra fritidsaktiviteter.

Det empiriska materialet visar att sociala relationer upplevs som grundpelare för att uppnå social hållbarhet. Sociala nätverk och sociala organisationer förstås som ett medel för att uppleva trygghet, erkännande och att vara den del av ett sammanhang, samt som ett medel för att hitta ett arbete. Sociala relationer förstås även som grundläggande för upplevelsen av stark individuell och kollektiv självkänsla och självförmåga. De projektansvariga arbetar främst med att möjliggöra horisontella sociala relationer, utifrån antaganden om att deltagande i projektens aktiviteter erbjuder de boende möjligheter att träffa andra i liknande livssituationer, det vill säga andra fattiga människor. Projekten utesluter inte att aktiviteterna på exempelvis Allaktivitetshuset även kan leda till vertikala sociala relationer, alltså sociala relationer mellan människor i relativ fattigdom och människor som är etablerade på arbetsmarknaden och i samhället, men det är inget som de aktivt arbetar för.

På grund av det begränsade lokala föreningslivet i Lindängen och den höga arbetslösheten skapas inom projekten en föreställning om att målgruppen lever väldigt isolerade liv, utan sociala nätverk som de kan luta sig mot för stöd för privata eller professionella problem eller strävanden. På grund av de boendes utländska bakgrund föreställs de utöver goda kunskaper i det svenska språket ha begränsad kunskap om samhället. Sociala relationer, med människor i liknande situationer, föreställs kunna hjälpa dem att få stöd i kontakten med myndigheter och samhällsaktörer utanför bostadsområdet, samt hjälp att ”navigera mellan olika myndigheter”. De projektansvariga beskriver att projekten genom att främja sociala relationer också kan skapa förutsättningar för att på sikt öka de boendes förtroende för myndigheter eftersom de får stöd och lär sig mer om hur de fungerar.

De projektansvariga tydliggör att projekten har antagit ett uppdrag att främja socialt relationskapande, men de är tydliga med att social mobilisering, det vill säga att främja politiserade sociala rörelser bland de boende inte är en del av detta uppdrag. Social mobilisering beskrivs vara den civila sektorns ansvar och

skjuts över på de civila aktörerna som bjudits in att medverka i projektet. Projektets socialt relationsskapande uppdrag föreställs främst som ett medel för att "aktivera den enskilda medborgaren" att ta "aktivt intresse och ansvar för sin livssituation", samt att engagera sig i sociala organisationer och nätverk som stöd för bland annat informationsinhämtning, kunskapsdelning och arbetsrelaterat stöd. Projektets särskiljning mellan de socialt relationsskapande aktiviteter som de genomför och social mobilisering exemplifieras exempelvis genom att de projektansvariga valt inte samverka direkt med en lokalt förankrad socialt mobiliserad rörelse; en föräldraförening för förbättringsåtgärder på Lindängeskolan. Kontakten med föreningen lämnades över till Rädda barnen som har fungerat som ett stöd för organisationsutveckling.

Föräldraföreningen startades av relativt resursstarka föräldrar i opposition till ett politiskt beslut för nya skolområdesgränser som enligt föräldrarna skulle öka den socioekonomiska segregationen genom att barn till socioekonomiskt fattigare familjer, främst från områdets hyreshusbestånd, skulle gå Högaholmsskolan, medan elever från rikare familjer, främst från bostadsrättsområdena, skulle gå på Lindängeskolan. Initiativet växte sedermera till att inkludera andra frågor som berör Lindängen, utifrån krav om för social- och fysisk upprustning av bostadsområdet. Föreningen vill stötta resursstarka familjer att stanna kvar i Lindängen, låta sina barn gå i områdets skolor och förändra Lindängens negativa rykte. De vill också nå ut till resurssvaga familjer för att få alla att bli delaktiga, för att gemensamt kunna påverka och utgöra en påtryckande kraft.

De projektansvariga beskriver även att representanter från organisationen Pantrarna hörde sig för om en lokal att använda för att kunna etablera organisationen i Lindängen. När de blev erbjudna att ta del av verksamheten på Framtidens hus tackade de nej, med förklaringen att de ville ha en egen lokal, skild från den offentliga sektorns verksamhet. Detta kunde dock projektet inte lösa, varmed kontakten med organisationen inte följdes upp ytterligare. Organisationen Pantrarna, är en nationellt omspännande social rörelse som kan jämföras med många av 1960-talets folkrörelser som krävde förändrade samhällsvillkor, exempelvis kvinno-, student- och miljörörelsen. Pantrarna, och andra liknande initiativ - t.ex. Megafonen - är en del av vad som har kommit att benämnas som förortsrörelsen, vars syfte är att skapa opinion om förändrade villkor för landets marginaliserade bostadsområden (se t.ex. Kings m.fl. 2016).

Projektets roll är alltså inte att motivera de boende att organisera sig och driva för dem socialt och politiskt relevanta frågor. Deras arbete med att främja social organisering och nätverk ämnar snarare till att de boende på en individuell basis ska blir aktiva demokratiska medborgare som röstar och arbetar.

Agera som en förtrogen allierad

Projektet har av de projektansvariga fått i uppdrag att stärka de boendes ”låga myndighetstillit” som föreställs ha försvagats genom bristande samhällsansvar. För att åstadkomma detta antas ett antal strategier för att de boende ska känna sig sedda av svenska myndigheter; genom att de upplever att deras behov och intressen blir hör sammade och att offentliga verksamheter stöder deras initiativ för att förändra sin egen livssituation. Samt att de upplever att myndigheterna vill dem väl och att de ”står på deras sida” och respekterar och har förtroende för de boendes, medborgarnas, strävanden. I rollen som förtrogen ligger det i projektets intresse att försöka svara upp till de boendes intressen och behov så att de inte blir besvikna; med utgångspunkt i att en förändring av de boendes inställning att ”ingen bryr sig om dem” endast kan ske om de börjar uppleva att myndigheter är att lita på.

Denna ”brist på myndighetstillit” föreställs vara problematisk på flera plan. De projektansvariga uppmärksammar speciellt bristen på ”samhällsengagemang” och utifrån detta antagande menar att de boende inte har fått lov till, eller ha valt bort, möjligheten att nyttja demokratiska rättigheter och skyldigheter; att de i deras nuvarande livssituation inte bidrar till samhället, vilket anses påverka både dem själva och samhället negativt. En faktor som beskrivs som speciellt viktig är att de boende genom årtal av försummelse från landets myndigheter har utvecklat beteenden som beskrivs som ”ovilja”, ”apati” och ”brist på motivation” att delta i samhället och vara ”aktiva samhällsmedborgare”. Det beskrivs som orsak till varför de boende är mindre benägna att engagera sig politiskt, att rösta i nationella och lokala val, att känna medborgerligt ansvar och därmed i många fall har valt bort livsstrategier som innebär att söka jobb och att arbeta. Det bristande samhällsansvaret och många av de boendes ”samhällsfrånvända beteende” antas ha skadat och hotar samhällsinstitutionernas legitimitet.

En av projektets strategier för att stärka de boendes ”myndighetstillit” är att de kommunicerar att projektet utgår från lokala behov, intressen och potentialer, samt att tydliggöra att ”individuella behov” är viktiga, att individen är viktig för projektet och därmed, i förlängningen, att individen är viktig för myndigheterna. Projektets kommunikation gentemot de boende är att ”de själva har sina lösningar” och att myndigheternas uppgift är att stödja dem i deras egen strävan mot arbetsmarknadsutveckling och samhällsdeltagande. Projektet tar således utgångspunkt i de boendes upplevda behov och att uppdraget för offentliga, samt även privata och civila, aktörer är att vara flexibla och låta de boende, de enskilda medborgarna, själva bestämma och ”ta ansvar för sin egen situation”.

”De vet bäst själva. Sedan gäller det att inte fastna i det. Även om projektet har en marknadsvinkel från början så kan det vara så att det inte

alls är marknadsåtgärder som saknas för att någon ska ta sig till arbete. Det handlar kanske väldigt mycket mer om en hel familj, en hel livssituation. Då måste vi kunna jobba brett med hela familjen, och då behöver vi också ha frivilliga med. Vi behöver också stöd från socialtjänst. Vi arbetar inte bara med myndigheter utan det handlar mer om frivilligt samtalsstöd, till exempel om du har missbruk, bråk, eller en familj som behöver samtalsstöd. Så målsättningen är att utvecklingscentrum [Framtidens hus] fyller behov av att skapa bättre marknadsåtgärder utifrån behoven för de som bor här, att försöka identifiera dem tydligare. Utgångspunkten är att man själv har sina egna lösningar; att man själv vet. Det är de lösningarna som kommer att fungera. Det är oftast inte vad socialsekreteraren eller arbetsförmedlaren eller vad vi ser för lösningar på problem som fungerar utan de lösningarna sitter man på själv. Vår uppgift är att plocka fram och formulera målen och vägen dit, och försöka fylla på med vad som behövs. (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

En av de allra viktigaste strategierna för att vinna de boendes förtroende anses vara etableringen av personliga relationer mellan de boende och myndighetspersoner. En av de viktigaste ansatserna i projekten är att finnas på plats i Lindängen dagligen; att förkorta avståndet mellan de boende och offentliga, privata och civila aktörer. De projektansvariga beskriver att närheten ger dem möjlighet att komma närmare de boende och blir en del av vardagen genom informella och formella möten som skapar personliga relationer mellan dem och de boende. Etableringen av "personliga relationer" anses vara positiva för att öka medborgarnas myndighetsförtroende som i sin tur antas leda till att de i större grad börjar söka stöd från olika myndigheter och även engagera sig i samhällreliga frågor.

Uppnått förtroende för en enskild offentlig tjänsteman föreställs kunna spilla över på myndigheterna som sådana genom att visa att det "faktiskt är vanliga människor" som arbetar på myndigheter; människor som vill de boende väl. I Allaktivitetshuset möter de boende inte bara de stadsområdesanställda aktivitetsledarna utan också skolans personal. De projektansvariga föreställer sig att denna kontakt öppnar vägar för de boende att fråga om andra offentliga myndigheter och de beskriver hur de boende genom denna första kontakt kan få vägledning till vem de kan kontakta på till exempel Framtidens hus. På så vis föreställer de sig att det personliga förtroendet för en tjänsteman kan leda till en kedja av bra och förtroendeingivande kontakter med myndighetspersoner och att dessa kontakter i sin tur skapar ett ökat förtroende för myndigheter generellt. Projektens fysiska närhet till de boende, genom att personal och vissa medverkande aktörer, samt alla aktiviteter, finns tillgängliga på promenadavstånd antas främja både etablering av personliga relationer och de boendes upplevelse av "att bli sedda". En hörnsten i detta arbete är att de

medverkande offentliga aktörerna handlägger färre ärenden på Lindängen än i de olika centrala förvaltningarna och att de därmed har mer tid till varje klient/brukare. Detta beskrivs ge dem möjligheter att i lugn och ro träffa de boende, att "heja på dem på torget" och helt enkelt att vara mera synliga i bostadsområdet.

Samverkan med externa civila sektorsorganisationer föreställs av projektens ansvariga som ett steg att närma sig de boende genom att de boende först etablerar en förtroendefull relation med civila sektorns aktörer och att projektens samverkan med dessa aktörer kan fungera som "en brygga" mellan de boende och den offentliga sektorn.

"Det kan vara en tuff resa. Jag tänker att individer genom att ha kontakt med ideella verksamheter kan känna mer förtroende för myndigheter. Jag tycker att det kan vara mindre främmande att ha fått prata med någon som är jämlik. Att man kan få tröst och då känna sig mer bekväm i att ta nästa steg. Min upplevelse från tidigare arbete är att det finns en hel del okunskap kring myndigheter, men att så fort som man lär sig lite mer, kanske från en neutral part, så förstår man bättre. [...] Även om man kommer från ett liknande land så blir man osäker inför att säga rätt saker eller fel saker: - Vad blir konsekvenserna av det jag säger? Och ännu mer om man har svårigheter med språket, eller om man har bott i land där man inte kan lita på myndigheter eller ett icke demokratiskt land. Det kan vara enorma problem. Men Röda korset och Rädda barnen är välkända organisationer så det kan vara en väg in till kunskap." (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Det beskrivs som en känslig fråga att öka de boendes förtroende för myndigheter. De projektansvariga beskriver att projekten befinner sig i en situation där de samtidigt som de vill visa att det är saker på gång i området inte vågar "tala för mycket om vad som pågår". Eftersom projekten själva saknar mandat och genomförandekraft till större förändringar som planeras, som till exempel ombyggnationen av Lindängen centrum, är de projektansvariga väldigt måna om att vara väl förberedda och "välja vad de berättar och inte" för de boende. De beskriver att de är rädda för att förlora det eventuella myndighetsförtroende som de boende har. De projektansvariga gör alltså noga avvägningar innan de kommunicerar med de boende om "vad som är på gång" utifrån antaganden om att ogenomförda insatser riskerar att ytterligare späda på de boendes misstro för myndigheter.

"En oro är om man gör fel saker och att vi inte uppfyller folks förväntningar. De har stora förväntningar, så därför arbetar vi ganska så lågmält i det uppdraget. Vi går inte ut och pratar om det så mycket, för att inte väcka förhoppningar. Det gör vi utifrån en rädsla för att vi kanske

inte kan uppfylla deras förhoppningar om vi inte kommer igång med saker som vi har sagt att vi ska göra” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Denna försiktighet skapar en situation där de boendes förtroende för projektens genomförande kanske inte tar skada i de fall som projekten inte lyckas övertala medverkande aktörer att genomföra förändringar i Lindängen, men där de boende också exkluderas från att ta del av för dem relevant information och möjligheter att själva utöva påtryckningar på samma medverkande aktörer. Genom att skydda relationen till de boende undanhåller projekten de boende information som de skulle kunna använda för att själva ställa krav på de medverkande aktörerna.

Agera som en guide till relevanta samhällsservicetjänster

Som vi ser i avsnitten ovan fokuseras projektens alternativa utvecklingsmodell mycket på attityd och beteendeförändringar, men projekten handlar lika mycket om att bistå de boende med information, kunskap och materiella resurser för att stödja denna utveckling. De boendes attityd- och beteendeförändring föreställs vara nära sammanlänkad med upplevelser av att deras livssituation förändras rent konkret; till exempel genom att otrygga platser i utomhusmiljön städas upp, genom att de får löpande information om vad som är på gång i bostadsområdet och genom att de får delta i arbetsmarknadskurser och aktiviteter på Allaktivitetshuset. Projektens ansvariga förutsätter att attityd- och beteendeförändring endast kan uppnås om de boende upplever att deras situation börjar förändras mot det bättre. Därför arbetar projekten parallellt även med att genomföra informationskampanjer och att ställa ut och ta hand om odlingslådor med blommor och bär på torget; med att genomföra ”happenings”, såsom tävlingen för att namnge Framtidens hus som i projektbeskrivningen kallades för ”Utvecklingscentrum”.

Projektens aktiviteter för att ”visa att det händer saker” och bidra till att människor upplever skillnad i deras vardag är dock begränsade. Till viss del som en konsekvens av projektens begränsade budget, men främst beror begränsningen på det faktum att projekten själva har en väldigt liten utförarroll i relation till deras mycket större strategroll. Projekten har inget mandat att själva skapa eller genomföra varken arbetsmarknads-, integrations- eller bostadsmarknadsåtgärder för de boende. Projektens roll är mer strategisk och beskrivs av de projektansvariga som att deras uppdrag är att vara ”spindeln i nätet” vars uppdrag är att skapa länkar mellan och koppla ihop individuella boende (och deras familjer) med relevanta offentliga, privata och civila sektorsaktörer för att de i sin tur ska genomföra de åtgärder som projekten anser att de boende är i behov av.

”Framtidens hus är en arena för medborgarna i Lindängen att möta de delarna av samhället som de kanske har behov av. Det kan vara allt från socialsekreterare, Jobb Malmö, Arbetsförmedlingen, Meritutbildning, Röda korset och Rädda barnen. Och igår träffade vi företrädare för Romsk förening och de vill också ha en yta där och jag tror att polisen ska dit och titta idag. Vi har sagt att vi skapar ytan och sen är vi glada för att så många aktörer som möjligt är med. Och vi har inlett ett samarbete med NCC om praktik och arbete och så. Så det är någonstans så att vår roll som stadsdelsförvaltning är att koordinera, att vara spindeln i nätet, och skapa förutsättningar för våra boende [...] utifrån vad medborgarna faktiskt behöver.” (Stadsområdesdirektör, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Projektet beskrivs i detta avseende inte som leverantörer av samhällsservice - vilket inte heller ingår i deras uppdragsbeskrivning. De projektansvariga framhåller istället projektets roll som vägledare mot samhällsservicetjänster; en roll som de beskriver är av stor vikt i marginaliserade bostadsområden utifrån antaganden både om att de boende har svårt att själva hitta vem de ska vända sig till i olika frågor och för att skapa ingångar för offentliga, privata och civila aktörer om var och hur de behövs i dessa områden. Målsättningen är att medverkande offentliga, privata och civila sektorsaktörer i sin tur levererar relevanta samhällstjänster.

Genomförandestrategier med syfte att övertyga offentliga, privata och civila aktörer om att tillgängliggöra de boende möjligheter för förändring

De områdesbaserade projektens förändringsanspråk gentemot offentliga, privata och civila aktörer kan förstås utifrån föreställningar om dessa aktörers ansvar för och bidrag till det sociala problemet. I det här avsnittet undersöks de roller som projektet antar för att möjliggöra att aktörerna medverkar till att vända samhällsutvecklingen i Lindängen, och att de gör det med utgångspunkt i projektets egen alternativa utvecklingsmodell. Projektets förändringsanspråk för offentliga, privata och civila sektorsaktörer indikerar att den områdesbaserade policyn utöver att förändra de boendes attityder, beteenden och handlingar även har ambitioner att förändra dessa aktörers attityder, beteenden och handlingar. Projektet har emellertid inga tillgängliga *tvångande* medel (t.ex. mandat, policy och finansiering) utan måste förlita sig på möjligheten att nå fram till aktörerna genom *motiverande* strategier (t.ex. förkunna, föreslå, agitera och övertyga). Studien har identifierat att projektet gentemot medverkande offentliga, privata och civila aktörer antar fyra roller: Som agendasättare, samordnare med ett geografiskt uppdrag, attityd- och beteendeförändrare, och språkrör och ambassadör för lokala behov och potentialer.

Agera som legitim agendasättare

I rollen som agendasättare utgår de projektansvariga från att de som företrädare för de områdesbaserade projekten och den alternativa utvecklingsmodellen har mandat att formulera vad som krävs för att de marginaliserade bostadsområdena ska uppnå en alternativ samhällsutveckling. Projektens alternativa utvecklingsmodell ställer krav på ett paradigmskifte mot en social rationalitet som sätter mänsklig utveckling och välmående före den marknadsekonomiska rationalitet som de projektansvariga har identifierat styr dagens samhällsutveckling.

Den mest centrala strategin är att de tar stöd i kommunstyrelsens policy som förordar att alla centrala liksom lokala offentliga förvaltningar ska prioritera samhällsutvecklingsåtgärder i de fem utpekade marginaliserade bostadsområdena. Policyn används retoriskt i kontakten med olika offentliga verksamheter för att motivera deras intresse att ansluta sig till uppdraget och det används även för att underbygga förtroende för projektens mandat att koordinera samhällsutvecklingsinsatser gentemot privata och civila aktörer. Exempel på termer som används av projektens ansvariga är att projekten "har fått stafettpipen för lokal utveckling" och att de är stadsområdenas "cykellyktor som lyser upp vägen" mot en bättre framtid. Projektens retorik tydliggör och positionerar projekten som politiska verktyg som inte kan ignoreras av någon av sektorerna.

"Vi har en styrmodell som stadsordförande framställde som en cykel. När man tittar på cykeln ser man olika delar. Styrning är ju då styrning, och sen lampan är Områdesprogrammen. Det är jättetydligt för Områdesprogrammen arbetar för samhällsförändring och det som vi testar på Lindängen är till för hela förvaltningen." (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2012)

De projekt ansvariga medger att de är medvetna om projektens faktiska begränsningar att inte kunna *tvinga* andra aktörer att delta, men beskriver att de förlitar sig på att i alla fall de offentliga förvaltningarna följer kommunstyrelsens påbud. Policyn är dock väldigt svepande och inkluderar inget budgetförslag för var, när och hur sådana prioriteringar ska ske. Otydligheten, menar de projektansvariga, bidrar till en osäkerhet bland kommunens förvaltningar, men också till en konkurrens mellan de fem *Områdesprogrammen* som då börjar tävla om vem som kan landa flest förvaltningars samarbete och budgettillförsel. Det är bara i Lindängen som *Områdesprogrammen* har finansiering som inte är direkt anknuten till någon annan förvaltnings budget tack vare den extra finansieringen genom EU och *Lindängen mot framtiden*.

Med kommunstyrelsen i ryggen framstår *Områdesprogrammets* koordinatörer ändå vara trygga i sin uppdragsbeskrivning: Att det är deras uppdrag att samordna offentliga, privata och civila aktörer för de marginaliserade bostadsområdenas utveckling. Denna upplevda trygghet avspeglar sig även tydligt i *Lindängen mot framtiden*. För att ytterligare stärka de områdesbaserade projektens position gentemot andra offentliga, privata och civila sektorsaktörer för det samordnande uppdraget etablerade Herrgårdens och Lindängens stadsdelsförvaltningar (nu stadsområde Öster och Söder) utvecklingsavdelningar. Dessa avdelningars uppdrag är att ge understöd till de områdesbaserade projekten och att aktivt förespråka den områdesbaserade policyns legitimitet hos aktörer i Malmö för den områdesbaserade ansatsen och för projekten som samordnande verktyg. På så vis institutionaliseras det områdesbaserade uppdraget vilket ytterligare stärker dess legitimitet.

”[Stadsdelschefen] startade en Utvecklingsavdelning på sin förvaltning därför att hon insåg att det blev svårt att hålla i alla dessa processer. Så min roll är att driva frågan, jag har tagit över ansvaret för Områdesprogrammet, driva det [...]Det administrativa är mina verktyg för att kunna driva förändringsarbete. Min roll är att ta över det och fortsätta utveckla det. [...]För mig handlar det mycket om att sätta Fosie på kartan, sätta Lindängen på kartan. Hålla politikerkontakt, våga fatta beslut, göra det snabbt, hålla ihop tårtorna, se var framgångsfaktorerna är och driva ditåt. I kontakter med andra, i förvaltningsledet, i politikerledet, i staden. Det blir lite av mitt. Sen har min roll kommit in i en ny roll som inte fans innan, men jag kan känna mig rätt så fri att jag inte är i strukturen.” (Utvecklingschef, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

I Lindängen har finansieringen av *Lindängen mot framtiden* bidragit till att de områdesbaserade projekten har kunnat hävda sin roll som agendasättare och förespråkare för behovet av en alternativ utvecklingsmodell. I Framtidens hus har projekten skapat en fysisk plattform som andra offentliga, privata och civila aktörer kan ansluta sig om de är intresserade av att delta till bostadsområdets utveckling. Kravet för att delta beskrivs, om än indirekt, vara att medverkande aktörer måste öppna upp för möjligheten att anamma de värderingar och de strategier som är inbyggda i projektens alternativa utvecklingsmodell. En av projektens främsta strategier för att främja detta är, utöver att erbjuda aktörerna att ansluta sig i framtidens hus, att anordna regelbundna tvärssektoriella möten och gemensamma projektaktiviteter som syftar till att etablera utvecklingsmodellen hos de medverkande aktörerna i den dagliga verksamheten i Lindängen.

På liknande vis har projekten tagit kommandot även i Lindängen centrumprocessen. De projektansvariga påpekar själva att de är ”generalister”

och vet lite om stadsbyggnadsprocesser. För att ändå kunna samordna och leda in processen utifrån de värderingar som byggts in i projektens alternativa utvecklingsmodell anställdes en processledare som utöver att ha flerårig erfarenhet och kunskap om stadsbyggnadsprocesser även delar en del av de värderingar som byggts in i projekten. Finansierad genom *Lindängen mot framtiden* och Stadsområdesförvaltning Söder blev processledarens uppdrag att förespråka projektens alternativa utvecklingsmodell i samordningen av offentliga och privata aktörer med syfte att bygga om Lindängen centrum så att det främjar ”attraktivitet och trygghet” i Lindängen.

”Han är processledare för Lindängen centrum och är anställd av stadsdelschefen eftersom vi saknar den specifika kunskapen, erfarenheterna och kontaktnätet. Det är inte så konstigt. Nu när stadsdelsförvaltningen fått det här uppdraget så inhämtar man den expertis som man behöver i uppdraget. Och vi hittade någon som jobbat i de stora arkitektbolagen, som hade kontaktnätverk i staden, med fastighetsägare, som känner till vad de vill. Man måste ha mångsidig kunskap och det saknar vi inom vårt stuprör, men vi har lärt oss under tiden. Hur man ska handskas med de olika organisationerna, hur man ska tänka. Men det är ju lärdom för alla i processen att de andra tänker på annat sätt. Det är en lärdom för alla. Man får kompromissa en hel del. Det är mycket man önskar men kan inte få allt i samverkan med andra. Så det tar tid, man måste vara uthållig och lite tjätig. Och det gäller alla våra huvudaktiviteter inom Lindängen mot framtiden. Om vi tittar på dem så är det ingen satsning som bara beror på en aktör, de beror mycket på samarbete och samverkan; på en gemensam bild av vad ska vi göra, hur ska vi göra, och vem som tar vilken del av det som ska göras.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Agera som samordnare med ett geografiskt uppdrag

I rollen som samordnare med ett geografiskt uppdrag utgår de projektansvariga från att de som företrädare för de områdesbaserade projekten och den alternativa utvecklingsmodellen vet vilka aktörer som krävs för att kunna vända den negativa utvecklingen i marginaliserade bostadsområden. De projektansvariga uttrycker att de offentliga, privata och civila aktörer som finns på plats i Lindängen är de som de boende har mest behov av under de förutsättningar som råder just nu. De understryker att de boendes behov kan komma att förändras till följd av att deras livssituationer förändras och att de områdesbaserade projektens och aktörernas uppdrag är att vara hörsamma inför eventuella förändringar och vara flexibla så att de kan anpassa sig. Samtidigt som projektens ansvariga har valt att bjuda in vissa aktörer så understryker de att andra aktörer gärna får ansluta sig till projekten – under förutsättningen att de anammar den alternativa utvecklingsmodellen.

I de projektansvarigas beskrivningar av de marginaliserade bostadsområdenas utveckling och de boendes möjliga samhällsintegration och arbetsmarknadsetablering anas en frustration som grundar sig i deras uppfattning om att de områdesbaserade projekten har fått ett uppdrag som de omöjligt kan lyckas med själva; att skapa "trygga och attraktiva bostadsområden" och "fler boende i jobb". De projektansvariga hävdar att även om de skulle kunna anställa boende inom ramen för projektet, så är det inte en hållbar lösning eftersom projektets levnadstid bara är två år. Och rörande bostadsområdenas närmiljö så kan projekten endast genomföra mindre förändringar, som till exempel odlingslådorna som de satt upp i Lindängen centrum.

Utöver dessa begränsade möjligheter har projekten varken politisk eller ekonomisk makt som de kan använda för att *tvinga* mark- och fastighetsägare, företagare, näringslivs- och andra privata aktörer att göra någonting i de marginaliserade bostadsområdena. Projekten, bostadsområdena och de boende beskrivs således stort sett vara utelämnade till bostadsmarknadens och arbetsmarknadens villkor och växlingar, och allra främst de privata aktörernas intressen. Utan möjlighet att *tvinga* privata aktörer att investera i marginaliserade bostadsområden och deras invånare driver projekten ett intensivt påverkansarbete gentemot "målgruppen" för att istället *motivera* dem. Som ett exempel kan nämnas målet att fler unga och vuxna lindängebor långsiktigt ska få jobb. Projektens enda möjlighet att uppnå detta mål är att arbeta gentemot arbetsmarknadsaktörer, det vill säga företagare, fastighetsägare och andra näringsidkare, för att motivera dem att erbjuda lindängeborna jobb.

Samordningsuppdraget handlar i sin tur om att föra samman aktörerna för att de i sin tur ska identifiera gemensamma utvecklingsintressen som berör det marginaliserade bostadsområdet. Själva uppdraget att samordna beskrivs som en förutsättning för att åstadkomma en sådan helhetssyn och "samsyn", vari motsatsen beskrivs utifrån föreställningar om dagens situation där olika verksamheter är "uppdragsstyrda" och fragmenterade i sin syn på de boende som klassificeras enligt verksamheternas enskilda uppdrag.

Uppdraget att samordna beskrivs vara en del av kommunstyrelsens policy som framhåller att de områdesbaserade projekten antar en geografisk ansats, i den meningen att projektens funktion är att finnas utanför de traditionella offentliga verksamhetsuppdragen och se till "helheten". De ska inte styras av en enskild förvaltning eller ett enskilt uppdrag utan arbeta utifrån bostadsområdet som en administrativ enhet, som inkluderar sociala, ekonomiska och politiska frågor parallellt.

"Vi fått uppdrag att fokusera på ett geografiskt område: Lindängen. Och att genom Områdesprogrammen få till stånd förbättringar på området.

Man utgår från att man måste utgå från de förutsättningar som man hittar här; de möjligheter och behov som finns här på Lindängen. Och då kommer man ganska så snabbt fram till att det är flera aktörer som är involverade i detta, inte minst lindängeborna själva. Om man tittar på aktörer som har bestämda uppdrag på området så finns det flera. Om det ska kunna åstadkommas en förbättring så är det naturligt för mig, och nödvändigt, att försöka se över hur vi på något sätt kan medverka kring de förbättringarna. Alternativet är att kommunen driver sitt [...] och att vi gör vårt, att polisen gör sitt, att föreningsliv gör sitt och att fastighetsägare gör sitt. Eftersom det av en slump kan bli förbättringar då och att vi försöker sammanställa det. Men för att vara effektiv och att inom en kort period åstadkomma det bästa vi kan så tycker jag att det är allra bäst att man samverkar. Och det står i kommunstyrelsebeslutet att vi ska samverka, så då krävs en samordning av den samverkan så att det inte blir dubbelarbete och missförstånd. Samverkan kan hända organiskt och naturligt, men om det inte samordnas och styrs i viss mån så kan det leda till att det blir förvirring [...] Så samordning är ett effektiviseringsredskap för satsningarna. Så det var ganska så naturligt för mig att Områdesprogrammen skulle försöka vara de som samordnar de insatserna som sker på området. Men det är kanske inte allas synpunkt *skratt* Men nu när vi har fått det geografiska ansvaret att jobba med verksamhet så är det ganska så naturligt att Områdesprogrammen ska samordna det. Så det är därför vi samordnar. Det är ett sätt att effektivisera det som görs på Lindängen istället för att bli ineffektivt.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Agera för attityd- och beteendeförändring

I rollen som attityd- och beteendeförändrare utgår de projektansvariga från att de som företrädare för de områdebaserade projekten och den alternativa utvecklingsmodellen har i uppdrag och också har möjlighet att förändra offentliga, privata och civila aktörers attityder och beteenden. Studien visar att projektets ansvariga förutsätter att projekten har möjlighet att förändra de offentliga och privata aktörernas ”verksamhets-, organisations- och budgetstyrning” så att de istället blir ”behovsstyrda”. Förhoppningen är att projektets arbete med de tjänstemän och projektledare som deltar i arbetet på Lindängen, i Framtidens hus, Lindängen centrumprocessen, Allaktivitetshuset och inom ramen för olika processer i Samordningsfunktionen leder till att aktörerna skapar nya ramar för hur de ser på problematiken i marginaliserade bostadsområden. Projektets ansvariga föreställer sig att en sådan attitydförändring kommer att reflekteras i tjänstemännens och projektledarnas praktik i arbetet på Lindängen och att denna förändring sedermera kommer att ”plockas upp” av deras ”hemorganisationer”.

De civila aktörerna som medverkar i de områdesbaserade projekten i Lindängen representeras av regionala föreningar som inte är förankrade i bostadsområdet. Dessa aktörer upplevs av projektets ansvariga redan utgå från en typ av behovsstyrning så i deras fall handlar förändringsanspråket mer om förändrade praktiker, i den meningen att de i egenskap av civilsamhällesrepresentanter förväntas ta större ansvar för samhällsutvecklingen i marginaliserade bostadsområden. Samtidigt visar studien på att civila aktörer antas kunna vara pådrivande för de offentliga och privata aktörernas attitydförändring genom att bidra med sina erfarenheter och kunskap från behovsdrivet arbete.

De områdesbaserade projektens uppdrag är att "experimentera" och att vara "testbäddar för innovation" och som sådana föreställer sig projektets ansvariga att det är kommunstyrelsens målsättning att projektens "metodutveckling" och "innovativa praktiker" ska föras in i ordinarie verksamheter inom den offentliga sektorn. Utifrån denna föreställning utgår projektets ansvariga från att projektens resultat ska ha en uppskalande effekt, det vill säga att det som visar "goda resultat" i projekten ska integreras i ordinarie verksamhet.

Förväntade resultat påtalas av de projektansvariga inte endast definieras som "goda praktiker" utan i högre grad som "goda attityder", i den meningen att de oftare beskriver de områdesbaserade projektens resultat i termer av attitydförändring som premierar sociala perspektiv. Den förväntade attitydförändringen antas kunna ha sådan stor påverkanskraft så att den på medel- och lång sikt möjliggör det förespråkade paradigmskiftet mot "behovsstyrning". Genom förändrade attityder förväntas förändrade praktiker mynna ut i förändrade styrningsmodeller. Därmed läggs en stor del av de projektansvarigas energi på att skapa utrymme, plattformar och möten för att främja attitydförändring, medan beteendeförändring ses som sekundärt, och som en naturlig följd av den första.

Studien visar att attitydförändringar hos en enskild offentlig eller privat tjänsteman eller projektledare förväntas kunna påverka den tvärsektoriella arbetsgruppen på Lindängen till attitydförändring, med förändrad beteendeförändring och förändrade praktiker till följd. Stärkt av upplevelsen av gemenskap baserad på denna samsyn och gruppens upplevelse av samhörighet och legitimitet beskriver projektets ansvariga hur de enskilda tjänstemännen och projektledarna tar med sig dessa lärdomar och erfarenheter till sina "hemorganisationer". Enligt en idealbild av förloppet välkomnas den alternativa utvecklingsmodellen av "hemorganisationerna" som inkorporerar den i sin dagliga verksamhet. Denna inkorporering av attityder och beteenden antas sluta cirkeln för den förväntade uppskalande effekten.

De projektansvariga upplever inte att förloppet i praktiken går så smidigt. Snarare pekar den på att "hemorganisationerna" och även kommunpolitiker inte

så lättvindigt välkomnar och accepterar ett paradigmskifte, eller ens inkorporerar de arbetsmetoder som utvecklats inom ramen för projekten. Som ett exempel kan nämnas Socialtjänstens, Arbetsförmedlingen Bryggans och Jobb Malmös strategi på Lindängen att boka in möten där de träffar sina brukare/klienter tillsammans för att göra ”gemensamma planeringar”. Denna strategi beskrivs ha haft goda resultat för den boende som ”får snabbare handläggning” och för tjänstemännen vars arbete ”underlättas och effektiviseras”. Trots upplevda positiva resultat beskriver de projektansvariga att verksamheternas ”hemorganisationer” inte visat något intresse för metoden eller undersökt möjligheten att utvidga den till att användas i den övriga verksamheten.

Projektens ansvariga beskriver sig uppleva att varken centrala kommunpolitiker eller lokala politiker tagit något större aktivt intresse i de områdesbaserade projekten, förutom att använda dem på stadsdelsnivå för att propagera för det ”goda arbetet” som utförs i stadsdelens marginaliserade bostadsområde. Många gånger, påpekar projektets ansvariga, bidrar sådana uttalanden snarare till att skada det myndighetsförtroende som projekten börjat bygga upp eftersom de bygger på ibland felaktiga uppgifter. När det gäller politiker, men även tjänstemän och andra aktörer, så är den attityd- och beteendeförändring som de projektansvariga beskriver sig ha sett som resultat av projekten begränsad till att vara förankrad bara i de som jobbar allra närmast bostadsområdet och de boende. Gentemot externa aktörer är förhoppningen, från de projektansvarigas sida, att de ska internalisera de sex strategierna i sina hemorganisationer så att målgruppen och även andra marginaliserade bostadsområden, konstrueras som *positiva* och *starka*. De skulle därmed kunna bli föremål för förmånliga policyåtgärder och investeringar.

Agera som språkrör och ambassadör för lokala behov och potentialer

I rollen som politiskt språkrör och ambassadörer för lokala behov och potentialer utgår de projektansvariga från att de som företrädare för de områdesbaserade projekten och den alternativa utvecklingsmodellen representerar de boende i kontakten gentemot offentliga, privata och civila aktörer. I denna kontakt arbetar de projektansvariga för att uppmärksamma vikten av att all samhällsutveckling i marginaliserade bostadsområden måste utgå från de boendes behov och potentialer. De antar således vad vi här kallar för en självpåtagen ambassadörsroll gentemot offentliga, privata och civila regionala aktörer där de säger sig ha legitimitet att representera och försvara de boendes egna röster.

De underbygger rollens legitimitet genom att påtala att projekten arbetar med ”medborgarinflytande” och att Områdesprogrammen inleddes med olika former av informationsinsamling och möten med de boende, såsom ”förslagslädor” och ”medborgardialoger”. Under denna inledande process fick de boende möjlighet

att berätta om sina behov och intressen. Det är detta underlag som sedan använts i de olika Områdesprogrammen och i Lindängen mot framtiden för att utarbeta lokala visioner och åtgärder. I Lindängen användes medborgarunderlaget till exempel för att formulera projektens mål om arbete och attraktivitet och trygghet och för att ringa in vilka åtgärder som projekten främst skulle fokusera på. Som röstbärare för "lokala behov och potentialer" antar projekten en roll gentemot offentliga, privata och civila aktörer där de hävdar sin legitimitet genom närheten till bostadsområdet och de boende.

De projektansvariga beskriver samtidigt att de inte vet vilka de boendes behov och potentialer är, och till och med att det inte går att veta *per se*. Anledningen är att behov och potentialer formuleras som individuella och därför inte går att generalisera. De beskriver att varje individ har individuella behov och potentialer och att det samhällsliga uppdraget är att tillfredsställa varje individs behov utifrån individuella förutsättningar. Per definition avskriver projekten därmed effektiviteten av universella policylösningar som istället beskrivs vara verkningslösa för att lösa målgruppens problem.

"[...] det är därför som vi är här. Min lösning är ju inte din. Ska vi skapa förändring så måste vi ge varje individ individuella lösningar: Om det finns 6000 invånare så finns det 6000 lösningar, och kan vi vara till hjälp så ska vi försöka. Vi kanske inte lyckas men vi ska försöka. Det är vårt uppdrag om vi vill höja detta område och försöka vara till hjälp." (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Den roll som projekten antar handlar alltså inte om att projekten formulerar vad dessa behov och potentialer är. Den handlar istället mera om att övertyga de medverkande aktörerna om att det inte går att skapa universella lösningar för att hantera det sociala problemet i marginaliserade bostadsområden och för målgruppen. Projekten uppmanar därmed alla medverkande aktörer att vara flexibla, "tänka utanför boxen för det traditionella" och möjliggöra individuella lösningar som skraddarsys till att passa den enskilda individen och dennes familj. De projektansvariga förespråkar ett synsätt som grundar sig i att individen vet bäst själv vad den behöver och att det är samhällets ansvar att under alla omständigheter försöka att tillfredsställa individens behov. Strategin som projektens ansvariga förespråkar för att de medverkande aktörerna ska komma ur "sin inlåsning att göra som vi alltid har gjort" är att istället "säga Ja!"; att inte fundera på om det går utan att istället svara den boende att: "-Ja, vi testar, vi försöker".

"Vi vet inte riktigt vad som behövs. Vi tänkte att vi behöver få ut folk i jobb, men vi vet inte riktigt vad folk vill. Så om vi samlar ihop så många som möjligt på ett ställe och säger välkomna hit så ska vi väl kunna uttröna på vilket sätt vi kan vara till hjälp genom att svara på det som folk

säger att de vill ha. [...]Vårt uppdrag är att fråga på vilket sätt kan vi vara till hjälp och vårt uppdrag är att säga: - Ja, det ska vi försöka lösa! Sedan får vi lite se var vi hamnar. Så idén är att samla så många aktörer som möjligt och ha en så öppen attityd som möjligt och att bjuda in lindängeborna och fråga på vilket sätt vi kan vara till hjälp med i deras liv. Och då vill jag säga att det kan vara oerhört mycket. Vi kan ta hjälp av centrala delar som kommer hit och håller föreläsningar om missbruk och annat, och familjebekymmer och så. Alltså, folk vet mycket bättre själva. Även om vi kanske utreder så får vi kanske vetskap om 10-15 procent av folks liv. De sitter inte och berättar allt för oss och det är därför som de har mycket bättre utvecklingspotential för de vet mer. De har ett helt annat underlag.” (Projektansvarig, Stadsrådesförvaltning Söder, 2013)

När det gäller bostadsområdets fysiska upprustning och stadsbyggnadsprojekt applicerar projekten ett liknande tankesätt. De projektansvariga beskriver att projektens roll som koordinator handlar mycket om att främja en attitydförändring där offentliga och privata aktörer sätter bostadsområdets samlade behov och potentialer framför sitt eget uppdrag och sitt eget vinstintresse.

De projektansvariga beskriver att de utifrån de områdesbaserade projekten är försvarare av det lokala, att i alla situationer lyfta upp det lokala perspektivet, och föra fram och främja lokala behov och potentialer. Samt försöka se till så att investeringar görs, och att de görs på ”rätt” saker.

Del 4

10. Strukturella förändringsmöjligheter

I kapitlet presenteras en analys av projekten med utgångspunkt i förutsättningar och villkor för strukturell förändring. Kapitlet undersöker hur vi kan förstå de områdesbaserade projektens potential att skapa förutsättningar och villkor som möjliggör strukturell förändring; vad strukturförändring kan betyda och hur det relaterar till intervjupersonernas berättelser om projektens praktiker. I kapitlet har centrala teman valts ut i syfte av att vara exemplifierande för projektens möjligheter att skapa förutsättningar och villkor för strukturell förändring.

Kapitlet inleds med en analys av de områdesbaserade projektens ambition att förändra vad de beskriver som en marknadsekonomisk rationalitet till förmån för en social rationalitet. I motsats mot den förra föreställs en socialt driven grundsyn kunna lösa den komplexa sociala problematiken som har utvecklats i marginaliserade bostadsområden. Kapitlets andra avsnitt analyserar projektens ambitioner att tillfredsställa de boendes behov, stärka de boendes självbild, social sammanhållning, och verka för de boendes ökade myndighetsförtroende. Det tredje avsnittet undersöker projektens ambitioner att skapa samsyn mellan de medverkande offentliga sektorsaktörerna på plats i Framtidens hus i Lindängen. I det fjärde avsnittet analyseras projektens ambitioner att skapa samsyn och helhetssyn mellan aktörer från den offentliga och den privata sektorn i syfte att genomföra större investeringar i Lindängen. Slutligen, det femte avsnittet undersöker projektens ambitioner att skapa samsyn och helhetssyn mellan de medverkande offentliga sektorsaktörerna och den civila sektorns aktörer utifrån deras arbete i Lindängen.

Strukturell förändring som ambition – komplex social problematik kräver social rationalitet

När *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmös och Lindängen mot framtidens* projektansvariga talar om projektens förväntade effekter inkluderar de både fattigdomsbekämpande och strukturförändrande effekter. Arbetet som riktar sig direkt mot de boende har en mer individbaserad karaktär medan projektens arbete gentemot den offentliga, privata och civila sektorns aktörer utförs med anspråk om strukturförändrande effekter. Projekten ska förändra aktörernas attityder och beteenden – deras tankemönster och handlingar – så att de frivilligt väljer att bryta med den etablerade ”marknadsekonomiska rationaliteten” och istället anamma projektens alternativa utvecklingsmodell som grundas i social rationalitet och ”behovsstyrning”, och därigenom bidra till strukturförändring.

Från etnisk segregation till komplex social problematik

Studien visar att det har skett en förflyttning, ett skifte, av hur problematiken rörande marginaliserade bostadsområden conceptualiseras. År 1995 i det områdesbaserade projektet *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden*

föreställde sig dåtidens politiker att problematiken grundade sig i etnisk och socioekonomisk segregation; det vill säga systemiska mekanismer som driver arbetslösa människor med utländsk bakgrund att bosätta sig i särskilda bostadsområden – och människor som arbetar och i större grad inte har utländsk bakgrund väljer att bosätta sig i andra bostadsområden. Med tiden har den politiska förståelsen av problematiken kommit att förändras.

Den nationella politiken hänvisar idag till ”bostadsområden i utanförskap” och ”människor i utanförskap” och det talas om ”komplex social problematik”. I de områdesbaserade projekten i Malmö strävar projektens ansvariga för att inte använda stigmatiserande beteckningar. De använder därför medvetet inte begrepp som ”utanförskap” eller ens ”miljonprogramsområden” som fortfarande ofta används för att hänvisa till marginaliserade bostadsområden. Istället talar de om ”malmöbor”, ”människor som bor i Rosengård”, ”lindångebor” och ”bostadsområden som byggdes under miljonprogramtiden”. Projekten i Malmö tar avstånd från begrepp som de upplever skapar negativa konnotationer rörande marginaliserade bostadsområden och de boende. Projekten ramar istället in av begrepp som ”innovationsområden” och ”behov och potentialer”. De områdesbaserade projektens uppdrag är inte längre uttalat att ”bryta socioekonomisk och etnisk segregation” utan att ”skapa social hållbarhet”; närmare bestämt att skapa social hållbarhet i det enskilda bostadsområdet, i staden och nationellt.

De områdesbaserade projektens officiella projektbeskrivningar identifierar att det grundläggande problemet är socioekonomisk och etnisk segregation och långvarig arbetslöshet bland de boende i marginaliserade bostadsområden, men det är inte dessa systemiska mekanismer som projektens åtgärder huvudsakligen riktas mot. Snarare arbetar projekten för att försöka minska de boendes komplexa sociala problematik, som de beskriver inramas av fattigdom, kriminalitet, droger, apati och samhällsfrånvändhet. De projektansvariga och medverkande aktörer beskriver att den ursprungliga problematiken – långvarig arbetslöshet – har disaktualiserats för de boende i den bemärkelsen att de inte längre, efter så många år i arbetslöshet, ser arbetsmarknadsanpassning som ett alternativ; att byta ut sitt ekonomiska bistånd mot en lön för arbete är inget de längre tänker på. Även många av de unga, som växer upp i en miljö där det har blivit mer av en norm än ett undantag att försörja familjen genom ekonomiska bistånd, beskrivs ha anpassat sig till dessa lokala normer och justerar sina framtidsutsikter enligt dem, varmed många unga söker bistånd istället för jobb när de tar studenten.

Studien visar att de projektansvariga och medverkande aktörer förmedlar upplevelsen av ett samhälleligt misslyckande som kan förstås genom att de problemlösande åtgärderna som den offentliga sektorn implementerat inte har löst problemen utan istället lett till oförutsedda utfall som förstärkt de

ursprungliga motsägelserna. Genom oförmågan att på ett effektivt sätt lösa den ursprungliga problematiken – långvarig arbetslöshet för medborgare med utländsk bakgrund som bor i marginaliserade bostadsområden – har motsättningarna befästs och människorna som lever i denna situation av relativ fattigdom har utvecklat levnadsstrategier som beskrivs falla utanför samhällssystemets etablerade normer och värderingar. Enligt de projektansvarigas och medverkande aktörers beskrivningar av situationen finner den här studien att deras beskrivningar utgår från föreställningar om att det i marginaliserade bostadsområden har utvecklats ett alternativt normsystem där demokratiska och samhällsmedborgerliga värderingsystem som tar utgångspunkt i medborgerliga rättigheter och skyldigheter, inkluderat att arbeta, betala skatt och rösta, blivit sekundära. Det normala, och det socialt accepterade, beskrivs istället ha blivit att leva avskilt från det övriga samhället, med begränsad mobilitet, få sociala relationer utanför det egna bostadsområdet och familjer som är beroende av ekonomiska bistånd eller genom alternativa inkomster och eventuell kriminell aktivitet för sin försörjning.

Åtgärderna som de områdesbaserade projekten inkluderar beskrivs i termer av att ”klä på” de boende och att ”förbereda dem” för inträde på arbetsmarknaden som de i dagsläget inte är ”redo” för. Föreställningen att de boende lever i situationer ”långt ifrån arbetsmarknaden” delas av samtliga offentliga medverkande aktörer, och beskrivs som en av huvudanledningarna till varför de valt att medverka i de områdesbaserade projekten. Utgångspunkten är att de boende befinner sig i livssituationer där de i dagsläget inte har möjlighet att ta till sig av och kunna delta i ”vanliga arbetsmarknadsåtgärder”; att de behöver speciella åtgärder som förbereder dem att därefter ta del av den universella politikens åtgärdsprogram.

”[...] egentligen, väldigt mycket coaching. Det handlar om att man ska få klart för sig: - Vilka resurser har jag, vad vill jag, vad har jag för mål för att bli självförsörjande? och utifrån det så ska coachen bygga på och försöka rusta individen. Ge den information som behövs för att nå målen, kanske hjälpa till med kontakter när det gäller arbetsträning och vägleda. I vissa fall kanske det handlar om att man tar kontakt med vården och sådant, se till att det blir gjort. [...] Så det är den typen av rustning vi gör. Men mycket handlar om att hjälpa individen att själv ta beslut som leder till att man får ett jobb.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2013)

En faktor som inkluderas i den komplexa sociala problematiken är de boendes utländska bakgrund. I 1995 års områdesbaserade politik föreställde sig beslutsfattarna att den utländska bakgrunden var så pass centralt att det skrevs in i projektets problemformulering – problemet var exkludering av människor med utländsk bakgrund från jämlikt och rättvist deltagande i politiska och ekonomiska strukturer (prop. 1994/95:100; Integrationsverket 2000:10;

Integrationsverket 2002:09). När malmöprojekten startade år 2010 saknades beskrivningar av målgruppens utländska bakgrund i problemformuleringen, men den fanns alltså kvar i de statistiska indikatorer som användes för att välja ut vilka bostadsområden som satsningarna skulle rikta in sig mot – vilka var utbildningsnivåer, ekonomiskt biståndsmottagande, arbetslöshet och hur dessa indikatorer slog ut i relation till de boendes bakgrund. Också i de projektansvarigas och medverkande aktörer är de boendes utländska bakgrund en central faktor som anses bidra till målgruppens livssituation. Även om vissa reservationer görs i relation till ”odemokratiska” kulturella och religiösa värderingar så lägger de projektansvariga och medverkande aktörer mer fokus på faktorer som svaga språkkunskaper, bristande samhällskunskap, utländska examina och begränsad arbetslivserfarenhet. De uttrycker att motsägelserna främst har uppstått som en konsekvens av att samhällets institutioner inte tillräckligt väl har anpassat sig till de utmaningar som invandringen har fört med sig.

Den områdesbaserade politiken och dess insatser kan förstås som uttryck för beslutsfattares upplevelse av att samhällets strukturer, institutioner och processer inte på ett adekvat sätt har lyckats att hantera och lösa de motsägelser som uppstått som ett resultat av globala, nationella och lokala samhällsförändringar. Konsekvenser av detta misslyckande beskrivs därmed ha lett till höga nivåer av arbetslöshet för medborgare med utländsk bakgrund – varmed många lever i situationer av fattigdom och därmed är hänvisade till bostäder och bostadsområden som är ekonomiskt tillgängliga.

Studiens analys uppmärksammar hur motsägelserna genom åren och i effekt av att de områdesbaserade insatsernas misslyckande med att lösa problematiken har resulterat i oförutsedda konsekvenser som istället lett till förstärkta motsägelser. Medan den områdesbaserade politiken på 1990-talet hanterade boendesegregation och långvarig arbetslöshet för medborgare med utländsk bakgrund som bor i marginaliserade bostadsområden så är uppdraget för dagens områdesbaserade projekt att hantera den komplexa sociala problematik som dessa medborgare under årens lopp har utvecklat eftersom motsägelserna inte lösts. Som projektens ansvariga och de medverkande aktörerna påpekar är målgruppens ”väg till arbete” troligen mycket längre idag än vad den var på 1990-talet då den ursprungliga problematiken identifierades.

Detta indikerar att den områdesbaserade politiken kan förstås som en problemlösande åtgärd, enligt Abrahamssons (2003) ansats, som implementeras för att hantera de motsägelser som uppstår som effekt av samhällsförändringar som inte på ett adekvat sätt kunnat hanteras inom ramen för den universella politiken, men som inte haft strukturella förändringsambitioner.

Social hållbarhet som ett alternativt utvecklingsperspektiv

De områdesbaserade projektens officiella projektbeskrivningar inkluderar inte någon definition för social hållbarhet. Den här studiens förståelse av projektens definition av begreppet social hållbarhet informeras därmed främst av intervjuer med projektansvariga och medverkande aktörer.

I genomförandet av de båda områdesbaserade projekten i Malmö antar social hållbarhet formen av ett perspektiv som specifikt handlar om att skapa förutsättningar för att förändra andra aktörers perspektiv. Studien visar att de projektansvariga beskriver social hållbarhet som ett verktyg för det paradigmskifte som projekten har i uppdrag att genomdriva. Detta paradigmskifte beskrivs i termer av att det rådande samhällssystemets marknadsekonomiska rationalitet bör ersättas av en socialt driven rationalitet som utgår från individuella behov och potentialer, vilket är i linje med Friedmanns (1992) konceptualisering av "people before profit".

Som en retorisk modell, med målet att verka för ett paradigmskifte, är projektens sociala hållbarhetsperspektiv synnerligen radikalt. De områdesbaserade projekten beskrivs vilja förändra de antaganden som samhällets strukturer, institutioner och processer vilar på. Det görs genom att verka för att vidmakthållande aktörer – representanter för offentliga, privata och civila verksamheter som medverkar i projekten - förändrar sina tankemönster och därigenom sina beteenden och handlingar så att de istället för att vara verksamhets- och budgetdrivna och inriktade på egna intressen för kapitalackumulering ska anamma projektens egen utvecklingsmodell som utgår från en social rationalitet; en helhetsbild av vad samhällets medborgare och boende i olika bostadsområden behöver för att nå sin fulla potential. Alltså att dessa aktörer helst ska sätta samhällsintresset (*the common good*) före sina egna institutionella intressen och således verka för att stärka relativt maktlösa samhällsgruppers situation. Projektens genomförandelogik bygger på föreställningar om att den förändring som dessa aktörer genomgår ska påverka övergripande samhällsstrukturer, institutioner och processer; genom att de både påverkar sina egna verksamheters praktik centralt och att politiska och ekonomiska eliter – kommunalt och nationellt - använder sig av projektens utvecklingsmodell för att förändra samhällets övergripande strukturer.

Projektens utvecklingsmodell formuleras därmed som en kritik mot det rådande samhällssystemet och mer specifikt dess marknadsekonomiska rationalitet utifrån föreställningen om att samhällets maktfulla aktörer inte på ett adekvat sätt främjar och skyddar samhälleliga intressen. Modellen kritiserar politiska och ekonomiska eliter för att de enligt det rådande paradigmet bidrar till, eller i alla fall inte sätter stopp för, de strukturella mekanismer som reproducerar och upprätthåller socioekonomisk och etnisk boendesegregation och fattigdom i marginaliserade bostadsområden.

Samtidigt är projektägarna till de båda områdesbaserade projekten offentliga beslutsfattare som därmed representerar de inte bara politiska eliter utan även statsmakten. Malmös kommunstyrelse och Stadsområdesförvaltning Söder är innehavare av statsmakt och är därmed en del av och vidmakthållare av det system som de själva kritiserar. Genom de områdesbaserade projekten har de skapat ett verktyg vars officiella uppdrag är att verka som en påverkansaktör för att kommunstyrelsen och stadsområdesförvaltningen ska förändra sina egna tankemönster och därigenom sina egna handlingar, vilket är motsägelsefullt. Friedmann (1992) hävdar att staten inte på ett trovärdigt sätt kan driva alternativa utvecklingsmodeller med strukturella förändringsanspråk. Det förefaller osannolikt att Malmös kommunsstyrelse skulle skapa ett politiskt verktyg vars syfte skulle vara att driva ett oppositionellt förändringsanspråk mot sig själv, vilket i så fall skulle underminera legitimiteten för dess egna strukturer, institutioner och processer. Statsmaktens stöd till lokalt förankrade sociala rörelsers alternativa utvecklingsmodeller beskrivs i det teoretiska ramverket som en förutsättning för att skapa möjligheter för strukturell förändring, men staten kan inte själva stå som anförare av mothegegoniska anspråk (Friedmann 1992; Abrahamsson 2003).

I formuleringarna av projektens strukturella förändringsuppdrag kan alltså Malmös kommunsstyrelse och Stadsområdesförvaltning Söder - som representanter för den rådande hegemoniska maktstrukturen - förstås proklamera att den rådande maktordningen är ansvarig för exkluderingen av vissa samhällsgrupper och bostadsområden från politiska och ekonomiska processer. Utifrån det teoretiska ramverket kan de områdesbaserade projekten därmed beskrivas driva en mothegegonisk modell som utmanar den rådande hegemoniska maktordningen. De förespråkar en alternativ utveckling som sätter mänsklig utveckling före tillväxt och kapitalackumulation; som ställer krav på politiska och ekonomiska eliter att "bättra sig", i enlighet med Friedmann (1992) och fatta beslut som främjar rättvis och jämlik samhällsutveckling för alla samhällsgrupper och alla områden.

Studien finner emellertid att de områdesbaserade projektens uppdrag att verka som en mothegegonisk modell är skenbar, vilket tydliggörs genom de projektansvarigas frustration när de försöker genomföra uppdraget. Utifrån projektens utformning och design - som skissades fram på uppdrag av Malmös kommunstyrelse och Stadsområdesförvaltning Söder - influerade av nationell och internationell områdesbaserad politik och insatser - leds projektens ansvariga till att ifrågasätta det rådande hegemoniska samhällssystemets legitimitet men de ges inte adekvata verktyg för att på ett effektivt sätt genomföra uppdraget.

De områdesbaserade projekten är uttryck för att Malmös kommunstyrelse, som i den här analysen identifieras som en politisk elit, upplever att det finns en social problematik som måste hanteras och det inte är möjligt inom ramen för den traditionella bostads-, arbetsmarknads-, social- och integrationspolitiken; att politikområdena, i sin nuvarande form, inte har möjlighet att varken hantera eller förändra de mekanismer som reproducerar den negativa utvecklingen i marginaliserade bostadsområden. Malmös kommunstyrelse anser att den sociala problematiken – vars hörnstenar i den här studien identifieras som långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar – är så pass skadlig på den lokala nivån att den fördelas med särskilda resurser. Det sociala problemet förstås främst hota de enskilda bostadsområdenas och de enskilda invånarnas livssituationer, men också att det begränsar stadsområdenas, stadens och regionens tillväxtpotentialer.

Malmös kommunstyrelse decentraliserar styrningen för de områdesbaserade projekten till respektive stadsområdesförvaltningar (f.d. stadsdelar) och befäster därigenom att det sociala problemet är det lokala bostadsområdets problem (jfr. Molina 1997; Lupton och Power 2001; Boverket 2010). Utifrån denna strategi kan vi förstå att problemet ses som allvarligt för det lokala bostadsområdet, men att det inte begreppsliggörs som ett hot mot politiska och ekonomiska strukturer – de sociala produktionsrelationerna - och att det skulle ha potentialen att destabilisera samhällssystemet.

De boende i centrum för förändring

I förhållande till det teoretiska ramverket som undersöker förutsättningar och möjligheter för strukturell förändring framstår fyra av projektens inriktningar i arbetet gentemot de boende som speciellt intressanta att se närmare på. De är projektens målsättning att söka tillfredsställa de boendes behov (jfr social makt); att stärka de boendes självbild – deras upplevda självkänsla och självförmåga (jfr psykologisk makt); att stärka den lokala sociala sammanhållningen mellan boende (jfr politisk makt); och slutligen, att verka för att de boende ska få ökat myndighetsförtroende (jfr legitimitet).

De områdesbaserade projektens mål att skapa social hållbarhet genom selektiva åtgärder i marginaliserade bostadsområden har i Lindängen översatts till att projektens syfte är att skapa förutsättningar för bostadsområdenas ökade attraktivitet, de boendes upplevda trygghet och de boendes ökade sysselsättningsgrad – i enlighet med målen att skapa ett tryggt och attraktivt Lindängen med fler unga och vuxna i jobb. Projektens förståelse av de största hindren för att uppnå målen ligger dels hos samhällets strukturer, institutioner och processer som verkar exkluderande av målgruppen – det vill säga långvarig arbetslöshet för medborgare med utländsk bakgrund som bor i marginaliserade bostadsområden -, och dels att denna långvariga utestängning från politiskt och

ekonomiskt deltagande har försatt de boende i en sits där de inte längre anses kunna ta tillvara på möjligheter för arbetsmarknadsetablering ens om de tillgängliggjordes.

Utifrån förståelsen av exkluderingen av de boende formuleras projektens uppdrag till att skapa förutsättningar för att åstadkomma politisk och ekonomisk inkludering av de boende. Studien visar att projekten har väldigt få möjligheter att själva tillgängliggöra resurser för att tillfredsställa de boendes behov, och ännu mindre möjlighet att hantera frågor som kräver politiska och/eller ekonomiska åtgärder. För att skapa förutsättningar för tillfredsställelse av de boendes behov, såsom de framställs, arbetar projekten strategiskt med påverkansarbete och genom förhandlingar med offentliga och privata sektorsaktörer för att de ska tillgängliggöra sådana möjligheter.

Utifrån förståelsen av den sits som de boende försatts i på grund av långvarig utestängning från politiskt och ekonomiskt deltagande formuleras projektens uppdrag till att skapa förutsättningar för att de boende ska bli redo för arbetsmarknadsetableringsmöjligheter, när och om sådana möjligheter görs tillgängliga. I detta syfte uppvisar projekten ett stort intresse för att stärka de boendes individuella och kollektiva självkänsla och självförmåga, samt deras förtroende för myndigheter. För att åstadkomma en förändring förespråkar projekten en alternativ utvecklingsmodell som syftar till att visa den enskilda individen att politisk och ekonomisk inkludering är möjlig, så länge som individen tror på sig själv, får förtroende för myndigheter, och agerar i enlighet med dessa övertygelser.

Genom tillskottet av ekonomiska resurser från *Lindängen mot framtiden* har båda projekten i Lindängen skapat sig ett utökat manöverutrymme i jämförelse med de andra *Områdesprogrammen*. I arbetet gentemot de boende har dessa resurser främst använts för att tillgängliggöra två fysiska plattformar. Den ena i syfte att de boende ska kunna möta myndigheter, andra samhällsorienterade föreningar och företag och frivilligorganisationer (Framtidens hus). Den andra för att de boende ska få möjlighet att möta andra boende i deltagande i och utveckling av strukturerade fritidsaktiviteter som de själva delvis styr över (Allaktivitetshuset).

Att tillfredsställa de boendes behov

De områdesbaserade projekten har det uttalade målet att tillfredsställa de boendes behov. När de projektansvariga beskriver de boendes behov inkluderar de ofta ett brett spektra av frågor från utbildning, arbete, hälsa, välmående, en meningsfull fritid, upplevd boendetrygghet, en plats att göra läxorna på och sociala relationer; till bostadsområdets naturliga och byggda miljö, bostäder, centrum, kommunikationer, handel och samhällsservice. Projektens ansvariga beskriver hur tillgängligheten till alla dessa faktorer påverkar den enskilda

individens förutsättningar och möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare, varpå de understryker att projektens uppdrag är att sträva för att enskilda individer ska få tillgång till de faktorer som de har behov av för att kunna ta ansvar för sin egen livssituation.

Friedmann (1992) argumenterar för att grundläggande mänskliga behov utgörs av en rad faktorer som måste finnas tillgängliga för att en individ ska kunna uppnå sin fulla potential, vilka benämns sociala maktbaser och som illustreras i hans *makt(löshets)modell* (1992:68, se figur 4). Utifrån de projektansvarigas föreställning om att de boende saknar tillgång till möjligheter för kvalitetsmässig utbildning, sysselsättning och trygga och attraktiva boendemiljöer framstår projektens arbete för att tillgängliggöra sociala maktbaser av central vikt. Studien visar emellertid att de områdesbaserade projekten inte har resurser eller mandat att själva tillgängliggöra de förutsättningar som krävs för att de boende skulle kunna få tillgång till dessa resurser.

Projektens uppdrag karaktäriseras således av behovet att mobilisera offentliga, privata och civila sektorns aktörer som har sådana resurser och mandat för att de i sin tur ska tillgängliggöra de boende möjligheter och förutsättningar för att tillfredsställa deras behov, i enlighet med projektens föreställningar om dessa. Därmed är de områdesbaserade projektens huvudsakliga strategi för att försöka tillgängliggöra sociala maktbaser begränsad till att utöva påtryckningar gentemot de offentliga, privata och civila sektorsaktörer som valt att medverka till projektens genomförande och som potentiellt har resurser och mandat att göra så. Insikten att de områdesbaserade projekten inte själva har möjlighet att uppfylla sina egna mål kom tidigt till de projektansvariga i *Områdesprogrammen* och har skapat mycket frustration. Trots att de genom samverkan med andra aktörer arbetar fram förslag till gemensamma åtgärder har projekten själva ingen kontroll över naturen av de sociala maktbaser som eventuellt tillgängliggörs de boende eller hur, när, och var det görs.

”Det är inga stora svåra grejer, men till exempel: - Den här grejen, vad hände egentligen med det? – Nej, det genomfördes inte. Då blir man ju frustrerad eftersom jag har skrivit våra mål tillsammans med dem [annan offentlig aktör]. Man hamnar i ett konstigt läge eftersom man inte kan gå in och göra jobbet själv. Hade jag kunnat det hade jag nog nästan gjort det för att nå upp till det målet som vi satt. [...] men det är jättesvårt för mig att gå in i deras verksamhet och se till att målen uppfylls.”
(Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Öster, 2012)

Projektens möjlighet att tillgängliggöra sociala maktbaser villkoras därmed av att andra aktörer måste erkänna projektens förändringsanspråk som legitima och nödvändiga utifrån sina respektive intressen. Friedmann hävdar att tillräcklig

tillgång till sociala maktbaser är en förutsättning för att fattiga hushålls medlemmar ska kunna utveckla sin fulla potential. För de områdesbaserade projekten betyder det att om de inte lyckas övertala eller förmå samhällets maktfulla aktörer att investera tid och resurser för att tillgängliggöra sociala maktbaser till de boende så har projekten ingen möjlighet att förändra någonting för målgruppen, i alla fall inte på ett betydande och ett långsiktigt sätt.

Den förändring som de kan uppbåda blir då beroende av deras egna begränsade resurser och de aktiviteter som de själva utför inom ramen för projekten. I arbetet gentemot de boende handlar det i första hand om aktiviteter inom Framtidens hus och Allaktivitetshuset. Genom dessa två aktiviteter tillgängliggör exempelvis viss samhällsinformation till de boende när de besöker Framtidens hus samt även fritidsaktiviteter på Allaktivitetshuset. Besöken till Framtidens hus är i första hand knutna till de boendes relationer till de offentliga verksamheterna som har valt att medverka i projektens genomförande och således att utföra en särskild samhällsservice på plats i Lindängen. Den samhällsinformation som de områdesbaserade projekten kan bidra med är därmed beroende av de boendes kontakt med andra verksamheter som förlagt sina aktiviteter i huset. Allaktivitetshusets aktiviteter genomförs av aktivitetsledare som anställs med projekt och stadsområdesresurser. Kopplingen till skolan anses central utifrån föreställningen att skolan har en lokal förankring som legitimerar verksamhetens aktiviteter. Den är alltså beroende av Lindängeskolans godkännande att upplåta sina lokaler till aktivitetens verksamhet på kvällar och helger.

Studien finner att de områdesbaserade projektens möjlighet att egenhändigt – men ändå i beroenderelation till andra aktörer - tillgängliggöra sociala maktbaser till de boende därmed begränsas till att erbjuda samhällsinformation och fysiska mötesplatser där de boende genom deltagande i fritidsaktiviteter har möjlighet att utveckla sociala relationer. Friedmanns *makt(löshets)modell* (1992:68) inkluderar totalt åtta sociala maktbaser, bland dem relevant information, sociala nätverk och social organisering. Han hävdar att medan relevant information kan tillgängliggöras fattiga samhällsgrupper genom offentlig sektors agerande så måste socialt nätverksbyggande och organisering stå utanför statsmaktens påverkan. Friedmann beskriver dem som sociala maktbaser från vilken staten är exkluderad. Genom att samarbeta med andra, och bortom statens räckvidd, menar Friedmann att hushåll kan öka sina möjligheter att även få tillgång till de övriga sociala maktbaserna.

De sociala maktbaser som de områdesbaserade projekten har möjlighet och har valt att tillgängliggöra de boende är alltså i huvudsak de två maktbaser som Friedmann uttryckligen hävdar att statsmakten inte kan engageras sig i. För Friedmann representerar social organisering och sociala nätverk det civila samhällets kärna, där människor söker stöd hos varandra i både vardagliga och

politiskt relevanta frågor. De representerar grundvalen för kollektiva och självständiga handlingar som baseras på ömsesidighet och förtroende (Friedmann 1992). Som sådana representerar de utgångspunkten för formulering av kollektiva förändringsanspråk inför upplevda motsägelser som riktas mot statsmaktens aktörer, varmed de måste vara åtskilda. Som sådana föreställer sig Friedmann att tillgången till maktbaserna social organisering och sociala nätverk är en grundförutsättning för att kunna omvandla social makt till politisk makt.

Att främja sociala relationer

Inom ramen för projekten beskrivs gruppaktiviteterna i framförallt Allaktivitetshuset skapa möjligheter för de boende att utveckla sociala relationer och öka deras samhällsengagemang som de kan ta stöd i för att hitta vägar in på arbetsmarknaden och för att bli aktiva samhällsmedborgare. Det handlar alltså inte om att främja social organisering eller stödja sociala rörelser för att de ska uppnå politisk makt och driva politiska förändringsanspråk.

Sociala relationer anses inom projekten vara värdefulla både för en individs personliga välmående och för att de kan ha arbetsmarknadsförberedande verkan. De projektansvariga talar om vikten av sociala relationer för att lära sig det svenska språket, inhämta relevant samhällsinformation, för ömsesidigt stöd, och för att känna att man är en del av samhället, och beskriver dess effekter som förutsättningar för att söka utbildning och arbete, för att rösta, och för att känna sig motiverad att försöka ta sig ur sin situation av långvarig arbetslöshet och isolering. Sociala relationer beskrivs som en funktion att inte känna sig ensam i sin livssituation och att få stöd av andra i liknande situationer. De positiva effekterna av fler sociala relationer och social samhörighet formuleras därmed utifrån individuella strävanden, snarare än kollektiva.

Projektens fokus på att arbeta individinriktat illustreras av beslutet att vidarebefordra kontakten till den lokala föräldraföreningen till en aktör från civila samhället. Istället för att samverka med föräldraföreningen och dra nytta av dess lokala förankring och intresse av att anknyta fler boende till den sociala rörelsen, och då speciellt resurssvagare familjer, som ju är projektens målgrupp, lämnade de alltså över kontakten till Rädda barnen. Själva valde projekten att i egen regi och efter egen kapacitet skapa Allaktivitetshuset; en handling som bekräftar att projektens uppdrag inte inkluderar att arbeta gentemot socialt mobiliserade rörelser. Hade projekten istället valt att arbeta tillsammans med Föräldraföreningen så hade de kunnat dra fördel av föreningens sociala förankring och de potentiella vertikala sociala nätverken som hade kunnat utvecklas mellan de redan engagerade föräldrarna och projektens målgrupp. Friedmann (1992) beskriver att vertikala sociala nätverk är viktiga för att fattiga familjer ska kunna få tillgång till både sociala maktbaser och andra typer av makt. Projektens agerande tydliggör emellertid att deras arbete, trots uttryckta mål om kollektiv självförmåga, i praktiken blir mer individinriktat.

Friedmann (1992) finner i sin studie att alternativa förändringsanspråk för att ha någon betydande kraft att möjliggöra ”faktisk förändring” kräver engagemang från ett aktivt civilsamhälle med lokal förankring: Den enda acceptabla vägen för att förändra fattiga hushålls livssituation är genom kollektiv egenmakt. Friedmanns resultat delas av Abrahamsson (2003) som även han finner att skapandet av möjligheter för strukturell förändring villkoras av påtryckningar från ett organiserat och mobiliserat civilsamhälle som ställer krav om förändrade villkor. Staten, påtalar Friedmann (1992), kan anta stödjande funktioner genom att de till exempel skapar ”politiska rum” där de organiserade sociala rörelserna blir lyssnade på; där de får utrymme att tala för sina förändringsanspråk; där de erkänns som legitima politiska gemenskaper. Genom projektens ohörsamhet inför kollektiva organisationers och nätverks krav finner studien att de inte erbjuder sådana rum, utan att Framtidens hur och Allaktivitetshuset är avsett för enskilda individer att förberedas för arbetsmarknadsetablering.

Projektet hävdar att de utgår från lokala behov och potentialer; att de står som röstbärare för de boendes och det marginaliserade bostadsområdets intressen. Samtidigt utesluter de en lokalt förankrad förening som visar prov på att härbärga upplevda motsägelser och som också har påbörjat en process med att formulera och ställa krav på maktfulla samhällsaktörer för att de ska tillgodose deras behov och intressen. Detta resultat genererar frågor kring hur de områdesbaserade projektens föreställningar om de boendes behov och potentialer har skapats. En intressant fråga att undersöka är också hur projektet arbetar med uppdraget främja lokala behov och potentialer.

De projektansvariga beskriver att formuleringen av projektens mål i Lindängen tog utgångspunkt i en medborgardialog från år 2010 som genomfördes inom *Områdesprogram Lindängen*. Utifrån medborgardialogens resultat lades grunden för projektens mål om trygghet, attraktivitet och sysselsättning; utifrån förståelsen att de boende saknar och är i behov av kvalitetsmässig utbildning, sysselsättning och trygga och attraktiva boendemiljöer. Men även om målen kan sägas vara grundade i en förståelse av enskilda boendes upplevda behov och potentialer så har de boende inte själva deltagit i själva formuleringen av projektens mål eller i det påföljande förändringsarbetet. Projektet verkar i flera avseenden medvetet har valt att driva förändringsarbetet på avstånd från de boende och utan deras inblandning. Det accentueras av de projektansvarigas uttryckta oro för att de boende skulle kunna bli desillusionerade om ”ännu en utvecklingsinsats inte resulterar i positiva förändringar i området”, vilket de inte vill riskera eftersom de har lagt mycket arbete på att vinna de boendes förtroende.

I relationen till medverkande aktörer gör projektet anspråk på att de vet vad som är bäst för de boende och det lokala bostadsområdet, och hur det bäst kan

tillgängliggöras. De försvarar den självpåtagna rollen som lokal försvarare genom att hänvisa till projektens politiska uppdrag att se till helheten och att de genom sin närhet till de boende och bostadsområdet har en tydligare bild av vad de boende och bostadsområdet behöver. Samtidigt tar projektens strategier utgångspunkt i att de inte vet vad de boende behöver, utan att det är deras uppdrag att finnas tillhands, vara flexibla, lyssna, fråga, och "säga Ja!", trots att de alltså har uttryckliga arbetsmarknadsmål som ska uppnås. Projektens flexibilitet och hörsamhet är relaterad till föreställningen om de boendes komplexa sociala problematik. Målsättningarna ska uppnås, men eftersom de boende på grund av sin sociala komplexa problematik inte anses kunna tillvarata väletablerade och universella arbetsmarknadsåtgärder så krävs det att de förbereds.

Dessa förberedande åtgärder är formulerade för att svara upp till vad projekten kallar individuella behov, för att den enskilda individen när den är redo ska kunna slussas in i systemet. Detta innebär att projektens mål om attraktivitet, trygghet och sysselsättning - även om de förpackas i en retorik som framhäver projektens fokus på behovsstyrning - har stora likheter med den traditionella etablerade samhällsservicen. Ett resultat av studien är således att de områdesbaserade projektens uppfattning om de boendes behov är ett retoriskt verktyg som saknar förankring hos både målgruppen och det marginaliserade bostadsområdets övriga samhällsgrupper. Snarare framstår projektens strategi vara att omformulera medborgardialogens resultat i linje med det egna arbetsmarknadsmässiga uppdraget i syfte att "fånga upp" de medborgare som inte arbetar eller studerar och som inte är inskrivna på varken Arbetsförmedlingen eller får ekonomiskt stöd av Socialtjänsten, eller som kanske uppstår ekonomiska bistånd sedan många år, för att de ska (åter)integreras i samhällssystemet.

Det av projekten föreställda sociala problemet, verkar vara att dessa medborgares långvariga exkludering från politiska och ekonomiska strukturer som har försatt dem i situationer där de har utvecklat alternativa praktiker, normer och värderingar. För deras (åter)integration krävs det att de behandlas väl, så att de ska återfå förtroendet för den hegemoniska maktordningen och dess strukturer. Studien visar därmed att de områdesbaserade projekten i den meningen är apolitiska verktyg vars syfte är att förbereda medborgare med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet som bor i marginaliserade bostadsområden för (åter)integrering i samhällssystemets politiska och ekonomiska strukturer med hjälp av offentliga, privata och civila sektorsaktörers initiativ och resurser.

Egenmakt som mål och medel för projekten

Friedmann (1992) hävdar att upplevelsen av egenmakt ofta är ett resultat av framgång i den sociala och den politiska domänen, eller resultatet av

intersubjektivt arbete, och att individer som känner sig egenmäktiga demonstrerar detta genom självsäkert beteende. I hans ansats presenteras denna känsla som en reproducerande drivkraft som motiverar människor att fortsätta sin kamp för ökad social och politisk makt så länge som de upplever att de har makt att påverka och förändra sin livssituation. Det är troligt att de områdesbaserade projekten har en liknande syn på upplevelsen av egenmakt; eller självkänsla och självförmåga som är de begrepp som de projektansvariga själva använder. De projektansvariga förutsätter att deras uppdrag för att nå projektmålen är att skapa förutsättningar för att stärka de boendes självkänsla och självförmåga; deras känsla av ökad individuell egenmakt.

I förhållande till Friedmanns ansats framstår dock projektens strategi att först skapa en känsla av egenmakt hos de boende bakvänd. Friedmann förespråkar att psykologisk makt, ökad upplevd egenmakt, är ett resultat av att en människa tillsammans med andra har kämpat och fått mer tillgång till exempelvis sociala maktbaser. Inom projekten conceptualiseras ökad upplevd egenmakt tvärt emot som en förutsättning för att individen ska kunna och vilja engagera sig för att förändra sin livssituation, det vill säga, att individen ska ta ett aktivt intresse av att (åter)integreras i samhällssystemet som en aktiv samhällsmedborgare; delaktig i på arbetsmarknaden och som en demokratisk medborgare. Egenmakt conceptualiseras inte som ett resultat utan som en förutsättning. Friedmann, å sin sida, beskriver social makt som en förutsättning för politisk makt, som i sin tur, är en förutsättning för psykologisk makt.

Studien finner att projektens bakvända ordning – att de förstärker psykologisk makt som en förutsättning för social makt och faktiskt exkluderar politisk makt – med största sannolikhet beror på projektens uppdrag att förbereda de boende för deras (åter)integrering i samhällssystemet som aktiva samhällsmedborgare. Projekten har själva inga möjligheter att tillgängliggöra sociala maktbaser, varmed de inte kan anamma strategier som bygger på att de tillgängliggör sociala maktbaser. Utan möjligheter att tillgängliggöra betydelsefulla sociala maktbaser får projekten arbeta med alternativa strategier för att försöka skapa känslan av egenmakt hos de boende utan att det skett någon reell förändring av deras livssituation.

”Man utgår alltid ifrån klienten och jag tror att utrymmet för det är mycket större här [än i hemorganisationen]. [...] Här tror jag att man börjar lite från andra hållet så att du äger frågan lite mer här: - Vad vill du göra, hur ska vi komma dit? Och sedan att det finns lite andra möjligheter och att det går lite snabbare. [...] För om man känner att allting är meningslöst och att det inte kan bli bättre så har vi inte så mycket att jobba med.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2014)

Huvudaktiviteten Allaktivitetshuset beskrivs som en viktig egenmaktshöjande verksamhet. Deltagande beskrivs bidra till de boendes stärkta självkänsla och självförmåga eftersom de får möjlighet att anordna aktiviteter och de får chans att lära andra något som de själva är bra på. De beskrivs må bra av att känna att de kan bidra med något och att deras kunskaper är värdefulla, vilket är en erfarenhet som de föreställs kunna ta med sig när de går vidare mot mer arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. De projektansvariga föreställer sig att den stärkta självkänslan också kan bidra till att enskilda boende söker mer social kontakt och att de därmed, genom ett större socialt kontaktnät, får större möjligheter att hitta jobberbjudanden. För de unga handlar erfarenheterna i Allaktivitetshuset mycket om föreställningar om att de får möjlighet att känna att de är en del av ett positivt sammanhang och att både vuxna och andra barn och unga ser upp till dem som förebilder. Samtidigt får de unga som deltar möjlighet att hitta positiva förebilder i de unga som hjälper till på olika aktiviteter. Aktiviteten i sig, påpekar de projektansvariga, om det handlar om matlagning, pyssel eller fotboll, är inte det viktiga; det är den strukturella aktivitetsformen, det regelbundna engagemanget, åtagandet, det gemensamma ansvarstagandet, och initiativtagandet som eftersträvas.

”Metoden som vi använder är att fråga barnen själva: - Vad vill ni ha här? Att fråga och bjuda in föräldrar: - Vad vill ni driva? Vad vill ni vara med i? Och sedan göra vårt bästa för att det blir så. Så det är också ett sätt att sedan lämna över ansvaret till dem som säger att: - Vi vill ha fler aktiviteter! Ja, ok: - Vad vill ni ha? Och då säga att: -Ni ska vara med och hjälpa till. Som i frukostklubben.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Deltagande och delat ansvar är ledord i Allaktivitetshuset och de projektansvariga beskriver att de kan se positiva effekter. Projektens ansvariga beskriver att eleverna är mycket stolta över sitt arbete med aktiviteterna: Stolta över att få ansvar, av att någon litar på att de kan klara av att ta ansvar och ta hand om de yngre eleverna. De beskriver att eleverna i sina roller som hjälpredor i aktiviteterna är stolta över att få hjälpa aktivitetsledarna och att de har sett hur de ”växer genom sina arbetsuppgifter”. De projektansvariga beskriver sig ha uppmärksammat att även vuxna som deltar i och anordnar egna aktiviteter uppvisar större självkänsla och att de är motiverade och tar egna initiativ till olika aktiviteter.

”IP1: Vi jobbar mycket med att de äldre eleverna är med de yngre eleverna och hjälper till. Det leder i sin tur till att de växer, och att de tänker att: - Det är nästan som att jag jobbar här nu, nästan som att jag är en aktivitetsledare.

IP2: Vi har köpt in nya kläder som alla aktivitetsledare ska ha och så kom några killar från 8:an till oss igår och säger att: - Var är våra kläder

då, var är mina kläder? Jag jobbar också här! Vem är det annars som håller i roliga timmen på torsdagar, vem är det? Och då säger de ju egentligen att: - Det här är vår arbetsplats, jag jobbar här, se! Att de känner en väldig delaktighet i det.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Projektens strategi att öka de boendes upplevda egenmakt är nära sammankopplad med föreställningen om de boendes ökade myndighetstillit. Projekten förefaller arbeta utifrån en logik där de enskilda boende, genom att myndighetspersoner börjar ”se dem och lyssna till dem”, kommer att omvärdera sin syn på både myndigheter och sina egna möjligheter att påverka sin livssituation; som därav förväntas bli mera samhällsorienterad och positiv.

För att stärka de boendes myndighetstillit är projekten också beroende av de medverkande offentliga aktörernas arbete gentemot de boende på plats i Lindängen. För att få de boende att känna ett ökat förtroende för myndigheter uppmanar projekten de offentliga aktörerna – främst Arbetsförmedlingen Bryggan, Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd och Jobb Malmö – att arbeta enligt deras alternativa utvecklingsmodell. De uppmanas att under kontrollerade former sträva för att de boende ska känna att de har makt över sin egen livssituation, enligt strategin frivillighet och självbestämmande; att utveckla personliga relationer med de boende (kontinuitet); att visa de boende att stat och myndigheter vill deras bästa, är lyhörda och beredda att erbjuda åtgärder som den enskilda individen uttrycker sitt intresse av (flexibilitet); samt att de boende i sin kontakt med myndigheter inte särbehandlas negativt (normalisering).

”Då kommer vi tillbaka till relationsskapande. Socialsekreteraren som då har lärt känna individen kan säga att: - Här finns det något som kanske kunde vara något för dig? Och då vet man att socialsekreteraren känner mig och kan erbjuda saker som faktiskt hade kunnat passa mig. Det tror jag gör mycket också. Istället för att en socialsekreterare, som man aldrig har träffat förut eller bara en gång, ringer och säger att: - Du ska påbörja det här. Ja men: - Vad vet du om min situation och hur jag känner och vad jag tycker är roligt att göra? Jag tror man litat mer på vad socialsekreteraren säger då. Och det påverkar ju förtroendet för myndigheter också så det är viktigt.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2014)

Den alternativa utvecklingsmodellens strategier förefaller ha som sitt främsta syfte att engagera de boende i en legitimeringsprocess gentemot myndigheter. I kontakten med de offentliga aktörerna – som agerar i enlighet med projektens utvecklingsmodell – föreställs de boende kunna uppleva ökad egenmakt, som i sin tur, genom att känslan av egenmakt är i beroenderelation till myndigheternas välvilja, kan omvandlas till myndighetstillit. De miljöer som skapas i både

Allaktivitetshuset och Framtidens hus föreställs kunna utlösa känslor av egenmakt hos de boende, och genom att båda mötesplatserna tillgängliggörs av statsmaktsaktörer antas de i förlängingen även bidra till de boendes ökade myndighetstillit. Projektens arbete kan därmed förstås ha syftet att starta en legitimeringsprocess som inte bara berör de aktörer som är inblandade i genomförandet av de områdesbaserade projekten utan som ökar de boendes förtroende för myndigheter och samhällssystemet generellt.

De boendes eventuella upplevelse av ökad egenmakt – och således även stärkt myndighetstillit – är därmed villkorad de områdesbaserade projektens åtgärder. Dessa känslor har skapats artificiellt genom projektens och de medverkande offentliga aktörernas strategier och kan därför inte sägas vara resultat av individens strävanden som rönt ökad tillgång till social och politisk makt. Känslorna är sammankopplade med projektens tillgängliggörande av miljöer som resonerar med upplevelsen av självförverkligande, men de boendes eventuella ökade känslor av egenmakt och myndighetstillit är avhängiga projektens tillgängliggörande av sådana främjande miljöer.

I det teoretiska ramverket är legitimitet ett centralt begrepp som beskrivs i termer av ömsesidig respekt och förtroende för den hegemoniska maktordningen, alltså ett ömsesidigt erkännande av de rådande maktstrukturerna och relationen mellan makthavare (de som styr) och medborgare (de som styrs). I det fall som medborgare upplever att det har uppkommit motsägelser - problem som upplevs negativa för gruppen - kan det leda till att de ifrågasätter makthavarnas legitimitet. Mouffe (2008) och Abrahamsson (2003) talar i detta fall om mothegemoniska modeller som formuleras av oppositionella kollektiva identitetsgrupper. Friedmann (1992) understryker dock att samhällsgrupper som lever i situationer av relativ fattigdom på grund av sin maktlöshet inte alltid har möjlighet att opponera mot upplevda missförhållanden, även om upplevelsen av motsägelser är stark.

Sociala perspektiv och behovsstyrning - medverkande offentliga sektorsaktörer på lokalområdesnivå

I förhållande till det teoretiska ramverket som undersöker förutsättningar och möjligheter för strukturell förändring framstår två av projektens inriktningar i arbetet gentemot offentliga aktörer som speciellt intressanta. Projekten har ambitionen att skapa *samsyn* mellan medverkande offentliga sektorsaktörer på lokalområdesnivå och att dessa aktörer ska uppnå en *helhetssyn* av den lokala situationen i enskilda marginaliserade bostadsområden och behov för förändring. Utifrån sitt strategiska samordningsuppdrag har de områdesbaserade projekten i uppgift att skapa förutsättningar för att medverkande offentliga aktörer för det första tar intresse av den lokala samhällsutvecklingen i enskilda marginaliserade bostadsområden och för det andra att de antar projektens

alternativa utvecklingsmodell som sin egen. Genom *Lindängen mot framtidens* resurser har projekten i Lindängen skapat sig ett utökat manöverutrymme för att uppnå detta i jämförelse med de andra *Områdesprogrammen*, och då främst genom etableringen av Framtidens hus. Analysen i det här avsnittet undersöker projektens arbete gentemot de offentliga aktörer som medverkar i projekten på plats i Lindängen och specifikt i Framtidens hus. Utav de aktörer som medverkar på Framtidens hus begränsas analysen till att inkludera, utöver projektens ansvariga, Arbetsförmedlingen Bryggan, Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd och Jobb Malmö.

Den offentliga sektorns funktionella orientering, sektorindelning, verksamhets- och organisationsperspektiv beskrivs av de projektansvariga som en bidragande faktor till upprätthållandet av marginaliserade bostadsområden och de boendes långvariga arbetslöshet. En konsekvens som de projektansvariga nämner som central är att olika verksamheter agerar utifrån sitt verksamhetsuppdrag utan koordination med andra offentliga verksamheter – utifrån föreställningen att ”den ena handen inte vet vad den andra gör” – och att de därigenom varken förstår eller tar hänsyn till hur deras åtgärder påverkar den enskilda medborgaren. På grund av sin situation av långvarig arbetslöshet beskrivs enskilda boende ofta hamna i situationer där de uppbär ärenden som brukare och klienter på flera offentliga verksamheter. I och med avsaknaden av koordination och samordning mellan olika offentliga aktörer beskrivs den enskilda individens situation kompliceras orimligt mycket, och snarare än att hjälpa individen att komma ur sin situation av långvarig arbetslöshet beskrivs detta förlänga tillståndet genom till exempel långa väntetider, rigiditet och ohörsamhet.

För att åstadkomma en förändring förespråkar projekten en alternativ utvecklingsmodell som tar utgångspunkt i en social rationalitet och behovsstyrning; formulerad utifrån lokala behov och potentialer såsom de konceptualiseras inom ramen för de områdebaserade projekten. Projektens alternativa utvecklingsmodell baseras på krav om en ökad förståelse för enskilda verksamheters roll i ett större sammanhang och att verksamheten inte finns till bara för att reproducera gamla arbetssätt och säkerställa ordningen utan att dess syfte istället är att arbeta behovsstyrt utifrån målgruppens behov och potentialer. Arbetssättet antas innebära att gå utanför boxen för den traditionella offentliga verksamhetsrollen, och i samarbete med andra offentliga verksamheter samverka kring frågor som rör enskilda marginaliserade bostadsområden och boende.

Att skapa samsyn mellan medverkande offentliga aktörer på lokalområdesnivå

Ett centralt mål med arbetet i Framtidens hus är att de medverkande offentliga aktörerna ska uppnå samsyn över de olika roller de alla spelar i en enskild individs liv, och då specifikt i relation till boende med utländsk bakgrund i

situationer av långvarig arbetslöshet. Samsyn uppfattas som olika aktörers kunskap om sig själva och varandra, och hur deras respektive uppdrag sammantaget påverkar den enskilda individen som ett specifikt ärende gäller. En uppnådd samsyn kan därför sägas grunda sig i upplevelsen att det finns sammanfallande och gemensamma föreställningar om olika verksamheters uppdrag och hur de relaterar till varandra samt hur de överlappar i ärenden som berör enskilda individer.

Genom att arbeta tillsammans på plats i Lindängen beskriver offentliga tjänstemän från Arbetsförmedlingen Bryggan, Jobb Malmö och Socialtjänstens Enhet för ekonomiskt bistånd att de upplever att de har lärt sig mycket om varandras verksamheter och att de, samtidigt som de har fått svagare relationer med kollegor från den egna hemorganisationen, har kommit att bli varandras kollegor och även utvecklat personliga relationer. De hävdar att gemensamma kontorslokaler, gemensamma möten och metodutvecklingsarbete har underlättat skapandet av både en helhetssyn för den lokala problematiken och en samsyn rörande deras olika roller som stöder dem i samverkansarbetet för att effektivisera både deras eget arbete och den samhällsservice som de erbjuder de boende.

”Vi har mycket korta tjänstemannamöten kan man säga, alltså både inofficiella och officiella möten där vi pratar med Jobb Malmö och Arbetsförmedlingen. Det är mycket prat hela tiden, det går snabbt och vi bokar in saker. Det är mycket kommunikation på olika håll hela tiden som jag tror är en skillnad mot den stora förvaltningen där det bara finns socialsekreterare. Sedan har de ju andra delar av socialtjänsten som de sitter med som inte vi har. Men vi har externa samarbetspartners runt oss hela tiden, som vi samarbetar mycket med.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2014)

En effekt av den nära samverkan som representanterna för de olika verksamheterna beskriver är att de har fått en ökad förståelse för de andra verksamheternas regelverk och organisationskulturer, vilket beskrivs vara av vikt för att undvika missförstånd och för att kunna samarbeta. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen Bryggan beskriver:

”Till exempel hur socialsekreterarna gör en bedömning av vad man får i bidrag, det har jag aldrig vetat. Som vad man grundar skäligheten på. Det har jag fått lära mig här. Sedan kan ju vi ibland reta upp oss på att: - Varför vill de ha handlingsplanen från Arbetsförmedlingen? [...] Men nu är det liksom mer förståeligt för nu gör vi det tillsammans. Det handlar om kommunikation egentligen. Det är mycket man inte vet om försörjningsstöd och sociala insatser och mycket som vi kan påverka mer än vad vi trott ifall vi dokumenterar på rätt sätt från vår sida. [...] Då är

det jätteviktigt vi får en förståelse för varandras verksamheter, att vi lär oss hur de fungerar: Vilka frågor de ställer, vilka krav de ställer på sina försörjningstagare. Och också att de lär sig om oss, om hur vi arbetar.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2013)

De beskriver att de har anammat projektens alternativa utvecklingsmodell och strävar för att komma bort från traditionella arbetsmetoder och hitta möjliga alternativa lösningar som utgår från behovsstyrning. Projektens ansvariga och medverkande offentliga aktörer understryker att det traditionellt finns en allmän upplevelse av att samverkansprocesser tar så lång tid att det inte blir någon tid över för att utföra det faktiska arbetet, med hänvisning till att det är svårt är att påföra en samverkanprocess inom ramen för en väletablerad verksamhet. De beskriver att processen ofta blir tungrodd, att det tar för mycket tid och att det inte leder till handling. Inom ramen för de områdesbaserade projekten beskriver däremot samtliga offentliga aktörer att samverkansprocessen, såsom den är organiserad i Framtidens hus istället upplevs som mera tidseffektiv än mer traditionella arbetsmetoder; att samverkan underlättar arbetet; och att de olika aktörerna kommer närmare medborgaren och på så vis kan erbjuda, vad de anser är, en snabbare, effektivare och mer adekvat samhällsservice.

”[...] så den organisation som vi har här uppe, där man har kopplat på mer och mer, stämmer ju bättre överens med de människorna som bor här ute. Man har börjat samarbeta.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2014)

De beskriver att verksamheterna som medverkar i projekten har anammat utvecklingsmodellens strategier och att det upplevs underlätta för individen. De beskriver hur deras verksamhet på Framtidens hus, till skillnad från den mera ”statiska” samhällsservicen i hemorganisationerna är ”dynamisk” och att de hör samman individens behov, samt att de samverkar med varandra för att underlätta individens process.

”Alltså, det finns alltid en risk när en människa är aktiv inom olika myndigheter att varje myndighet har en egen plan för den här individen. Den stackaren ska liksom springa mellan myndigheterna då. Här är det tvärtom, att man samlas runt individen och jag tror det är det som är styrkan här; att man har samsyn, man sitter nära och man ser från olika instanser, inklusive Arbetsförmedlingen, hur man kan stötta den här personen. Och jag tror att det är det som är styrkan i arbetet; man utgår från individen och bygger resurser kring det.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2013)

Den samsyn som de områdesbaserade projekten syftar uppå mellan offentliga aktörer har vissa likheter med Abrahamssons (2003) begrepp *sammanfallande intressen* (coinciding interests). Abrahamssons begrepp sammanfallande

intressen inbegriper att flertalet aktörsgrupper, som medlemmar av politiska och ekonomiska samhällseliter eller alternativt sociala krafter från civilsamhället, antar gemensamma uppfattningar rörande en specifik problematik (sociala produktionsrelationer); det vill säga att det föreligger en särskild problematik som påverkar politiska och ekonomiska strukturer negativt och som måste hanteras, vilket Abrahamsson i första steget kallar för *motsägelser* (contradictions) eller i en senare utveckling *motsägelsefulla omständigheter* (contradictory circumstances).

De områdesbaserade projektens mål att skapa samsyn mellan de offentliga aktörerna handlar om att skapa förutsättningar för att de ska uppleva att de i sina respektive uppdrag och verksamheter har beröringspunkter och faktiskt strävar mot samma långsiktiga mål; som är ett tryggt och attraktivt bostadsområde där fler unga och vuxna arbetar - med enfas på de boendes arbetsmarknadsetablering. Centrala strategier för att uppnå detta är projektens etablering av Framtidens hus där aktörerna delar kontorslokaler på plats i Lindängen, samt att de har gemensamma möten, vilket främjar att de utvecklar både personliga och kollegiala relationer. Strategierna i projektens alternativa utvecklingsmodell kan därmed sägas vara lika centrala för att de offentliga aktörerna ska utveckla upplevelser av sammanfallande intressen som de är för att de boende ska uppleva en mera positiv självbild och ökad myndighetstillit.

De sammanfallande intressen som de områdesbaserade projekten strävar efter att uppnå kan därför inte sägas handla om att de offentliga aktörerna antar gemensamma åsikter om att ett föreliggande problem kräver hantering. Snarare handlar det om att aktörerna genom ett sådant perspektiv ska motiveras att se bortom sina respektive organisations- och verksamhetsuppdrag och istället se sig själva och sin egen praktik som en del av ett större offentligt maskineri som genom samverkan möjliggör både effektiv ärendehantering och effektiv samhällsservice till boende i marginaliserade bostadsområden.

Att skapa helhetssyn för lokala behov och potentialer på lokalområdesnivå

Ett ytterligare centralt mål med arbetet i Framtidens hus är att de medverkande offentliga aktörerna ska uppnå helhetssyn rörande en enskild individs livssituation, med hänsyn till individens familj, sociala miljö, områdets närmiljö och samhället i stort. Helhetssyn tolkas i projekten som att olika aktörer har liknande förståelser för den enskilda individen, dess sociala och områdets situation och eventuella motsägelsear. En uppnådd helhetssyn kan därför sägas grunda sig i upplevelsen att flera aktörer har gemensamma föreställningar om enskilda individers livssituation, vilka behov de har, och hur aktörerna tillsammans kan agera för att tillfredsställa individens behov; det vill säga vilka förändringar som krävs för att underlätta/hantera/lösa de motsägelser som anses föreligga.

En guide för vilka förändringar som anses krävas erbjuds av de områdesbaserade projektens alternativa utvecklingsmodell. De offentliga aktörernas medverkan i projekten och Framtidens hus villkoras på många vis av att de väljer att anamma modellens genomförandestrategier (se kapitel 9) som sina egna. Denna process har varit enklare för vissa av aktörerna, speciellt för de som medverkat i projekten sedan *Områdesprogram Lindängens* initiala arbetsgrupper som kan sägas lade grunden för strategierna. Projektens utvecklingsmodell är nästan en kopia av de strategier som socialtjänsten arbetade med i sitt strukturinriktade arbete på 1980-talet. Det är därmed troligt att det för Enheten för ekonomiskt bistånd har varit enklare att anamma dessa strategier, och också att verksamheten varit tongivande i det initiala strategiutvecklingsarbetet. Arbetsförmedlingen Bryggan, som har i uppdrag att arbeta med människor i situationer av långvarig arbetslöshet, beskrivs i mindre grad ha anammat projektens utvecklingsmodell. Anledningen att de har minskat sin närvaro på Lindängen förklaras med att verksamheten fått en minskad budget i jämförelse med tidigare. Konsekvensen av det har blivit att personalen har varit tvungen att minska sin tid på Lindängen, och inte kunnat delta i samarbetet på det sätt som varit avsett i de uppsatta genomförandestrategierna.

”Ja alltså vi är ju där för att stanna men allt är en budgetfråga, så är det ju. [...] Vi måste komma ihåg att det alltid är budgetfrågan som styr och då är det regeringen som ger oss pengar och regeringen som formulerar vårt uppdrag. Ju mindre pengar man får till verksamheten, till Arbetsförmedlingen som helhet, desto mer tenderar man att läsa regleringsbrevet; alltså vad det de facto är som vi ska göra och därefter smalna av uppdraget. Ett hot mot den här verksamheten är att vi kan tilldelas ännu mindre pengar 2015, vilket vi har stor anledning att tro utifrån de signaler som kommer från regeringen.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2014)

I det stora hela upplever emellertid både projektens ansvariga och medverkande aktörer att de har varit framgångsrika med att skapa den helhetssyn som eftersträvas; att närheten till de andra aktörerna och till bostadsområdet och de boende har skapat en känsla av gemensamma föreställningar om den lokala sociala problematiken.

”Det som fungerar är det som vi har pratat om innan, och det låter ju så enkelt, men det är det där att sitta tillsammans med en någorlunda gemensam värdegrund trots att man gör helt olika saker. Det är en framgångsfaktor som fungerar, att när man tänker på en områdessatsning där man ska lyfta ett område, att alla har någon slags gemensam syn på att detta är möjligt och att vi kan göra det tillsammans. Och att man har förståelse för varandras uppdrag för det kan annars lätt bli att flera går in och gör olika saker och tycker att: - Varför gör inte den det? eller har

andra åsikter. Så det funkar.” (Projektansvarig, Stadsområdesförvaltning Söder, 2013)

Projektens ansvariga beskriver att en stor del av de områdesbaserade uppdragen bygger på att skapa situationer där offentliga aktörer som traditionellt är bundna till sina egna organisatoriska perspektiv öppnar upp sig och arbetar tillsammans för att hitta helhetslösningar till de olika utvecklingsåtgärder som planeras och genomförs i Lindängen. De beskriver att de uppnår detta i hög grad. Möjligheten att kunna utveckla gemensamma alternativa lösningar är en av projektens grundidéer. En effekt av samverkan och att de medverkande aktörerna uppnått större samsyn och helhetssyn beskriver de projektansvariga är att de medverkande aktörerna i mindre grad fastnar i diskussioner om vad som brukligt brukar göras och istället väljer att se utanför de traditionella verksamhetsramarna.

”Vanligen hamnar man lätt i mandatdiskussioner och väldigt tråkiga diskussioner: - Ja men då måste vi ha politiken med oss! – Men det går inte, det måste upp på regeringsnivå! – Det kan vi inte göra! Men här har vi en samsyn istället och då har vi bara accepterat att: - Så här ser det ut, vad kan vi göra istället, trots allt? Och det tycker jag mer och mer handlar om att vi alla har en mer gemensam, lite mer lösningsfokuserad värdegrund, än vad vi hade i början. Vi har en ökad förståelse för varandras uppdrag.” (Projektansvarig, stadsområdesförvaltningen, 2014)

En effekt av samverkan kring de områdesbaserade projekten är att till exempel att Enheten för ekonomiskt bistånd från socialtjänsten istället för att handlägga ärenden enligt verksamhetens traditionella kategoriseringar hanterar alla ärenden för personer som är folkbokförda i Lindängen utifrån ett generellt intag.

”[...] förutom närheten till deltagarna och socialsekreterarna så är det också nytt att de jobbar med alla sorters ärenden. Socialarbetare jobbar vanligen antingen med ungdomar, vuxna, eller så jobbar man kanske med rehabiliteringsärenden. Ute på Lindängen jobbar man med allt, så det är mycket bredare och där får de hantera alla typer av ärenden.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2013)

De största vinsterna med att sitta tillsammans och att träffas i det dagliga arbetet upplevs vara att det utvecklar personliga relationer mellan representanterna för de olika verksamheterna och att det skapar en förståelse för de andras uppdrag. På så vis underlättas hanteringen av ärenden för de offentliga aktörerna genom att de vet vem de ska prata med i den andra verksamheten. De känner personen och kan med lätthet gå över till dennes kontor. I effekt så påverkar det också den boendes situation som då får hjälp snabbare.

”Här har vi ju också namn och ansikten på varandra och det ger väldigt mycket att man har en uppbyggd relation med varandra. Det går lite snabbare när man vet vem man kan prata med: - Nu har det här hänt. – Toppen, tack då vet jag om det! Och så kan man fortsätta, man behöver inte boka in de här mötena en gång i halvåret för att få reda på vad som har hänt, utan vi snackar med en gång och då kommer man ju vidare snabbare så att klienten att komma vidare i sitt liv.” (Tjänsteman, Socialtjänsten, 2014)

Både de offentliga aktörerna och de boende upplevs spara mycket tid. De offentliga aktörerna behöver lägga mindre tid på att försöka komma i kontakt med de andra verksamheterna över telefon eller per email för att kunna gå vidare med ett visst ärende och på så vis får den boende hjälp snabbare. De beskriver att det i den sektoriella verksamhetsstrukturen kan ta väldigt lång tid innan en telefon- eller en e-mailkommunikation avslutas kring ett ärende.

”Samverkan blir alltid svår när man sitter på två olika platser. Det är klart det finns telefoner men de flesta är väldigt upptagna. I och med att man träffas hela tiden så vet man vem man ska träffa, vem man ska ta upp saker med. Det blir liksom ingen dödtid någonstans utan det är tydliga kanaler hela tiden. Så det är egentligen ingen raketforskning, det är inga nya omvälvande idéer som säger att så här ska vi göra. Det enda som är omvälvande är att vi finns ute på områdena och ska jobba tillsammans med de här personerna, och tillsammans med Malmö stad.” (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan, 2014)

Tack vare den fysiska närheten så upplever de offentliga aktörerna att de boendes väntetider mellan det att de blir inskrivna hos olika myndigheter och till att de kan börja med sin planering och eventuellt någon aktivitet eller åtgärd minskar.

”Ja, [traditionellt] kanske vi har fått ett samtycke²⁹ för Arbetsförmedlingen, men så har klienten inte lämnat det på Arbetsförmedlingen än. Då måste de gå dit och lämna samtycket först innan vi kan prata med varandra. Här kan vi göra det på en gång. Här skriver de på samtycket till oss, går in på [Arbetsförmedlingen] Bryggan och skriver på samtycket till dem på samma dag och sen så får vi samarbeta med varandra. Sådana saker tar jättelång tid [traditionellt] och klienten som hamnar i mitten får springa fram och tillbaka.” (Tjänstemän Socialtjänsten, 2014)

²⁹ Ett samtycke är ett dokument där den boende fyller i att han eller hon godkänner att myndigheterna kontaktar varandra i ärendet.

Genom att få en ökad förståelse för de andras uppdrag och när de finns på plats i Framtidens hus beskriver aktörerna att de också kan vara mer spontana i sin kontakt med de boende.

”Jag kan ju sms:a och säga: - Kan du komma upp? Många saker kan ske på någon timme vad gäller informationsöverföring när något har hänt. Och det händer ju saker hela tiden, så det är lätt. Alltså, det är lättare jobbmässigt. [...] Jag tycker det är lättare att ringa, be dem komma, höra av mig: - Kan du komma hit? Det behöver inte vara kallelser flera veckor i förväg utan skulle det vara någonting så: - Ok, kom på torsdag, då kan du träffa din socialsekreterare på öppet hus och jag är också där.[...]Mycket, mycket mer spontant och det är väl det jag menar med närheten och tiden. Tidsaspekten, att det inte är så krusidulligt eller vad man ska säga.” (Tjänsteman, Jobb Malmö, 2014)

Den helhetssyn som de områdesbaserade projekten syftar uppå mellan offentliga aktörer har vissa likheter med Abrahamssons (2003) begrepp *motsägelsefulla omständigheter* (contradictory circumstances). Begreppet innebär enligt Abrahamsson upplevelsen av att samhällets strukturer inte längre skapar fördelaktiga villkor för den egna gruppen och att situationen inte går att hantera inom ramen för rådande samhällsstrukturer utan kräver strukturell förändring. De *motsägelsefulla omständigheterna* som de områdesbaserade projekten strävar efter att uppnå kan dock inte sägas handla om att de offentliga aktörerna upplever att den aktuella problematiken i marginaliserade bostadsområden inte längre är hanterbar inom ramen för rådande strukturer. Snarare handlar det om upplevelsen av att samhällsstrukturerens etablerade åtgärdsalternativ inte har möjlighet att hindra reproduktionen av problematiken i marginaliserade bostadsområden.

Projekten syftar istället till att motivera aktörerna att se bortom begränsningen av sitt eget offentliga uppdrag för att motverka att de ”faller tillbaka på regleringsbrevet” och istället anstränger sig för att erbjuda de boende en samhällsservice som är ”mer anpassad till de boendes behov” utifrån förståelsen om att enskilda boende har utvecklat en komplex social problematik som kräver förberedande åtgärder innan de kan bli redo för att kunna svara upp till de krav som ställs på dem i mer traditionella arbetsmarknadsåtgärder. I de områdesbaserade projekten kan *motsägelsefulla omständigheter* därför sägas innebära att aktörerna utvecklar speciella åtgärder för den speciella målgruppen medborgare med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet som bor i marginaliserade bostadsområden.

Sociala utgångspunkter och koordinerade investeringar - privat och offentlig sektor på central nivå

I förhållande till det teoretiska ramverket som undersöker förutsättningar och möjligheter för strukturell förändring framstår två av projektens inriktningar i arbetet gentemot privata aktörer som speciellt intressanta. De är projektens beslut att anställa en *processledare* för att driva Lindängen centrumprocessen, och användningen av en *avsiktsförklaring*, ett formaliserat avtal, mellan offentliga centrala förvaltningar och privata mark och fastighetsägare samt andra privata intressenter. Med anledning av att dessa två är tydliga exempel på projektens strategier i arbetet gentemot privata aktörer begränsas analysen i det här avsnittet därmed till utvecklingen av Lindängen centrumprocessen. Liksom både Allaktivitetshuset och Framtidens hus har Lindängen centrumprocessen möjliggjorts tack vare det extra resurstillskottet som *Lindängen mot framtiden* innebar för *Områdesprogram Lindängen*.

Samsyn och helhetssyn i Lindängen centrumprocessen: Processledaren

Utifrån det områdesbaserade uppdraget arbetar de båda projekten i Lindängen för att bygga ”fysiskt skelett och sociala muskler”, vilket de projektansvariga beskriver som att skapa förutsättningar för investeringar i den lokala boendemiljön (fysiskt skelett) för att på så vis kunna bidra till mänsklig utveckling (sociala muskler). Projekten arbetar enligt föreställningen att för att kunna skapa positiv social utveckling så krävs det ”ett lyft” även av områdets fysiska strukturer; det vill säga förändringar av boendemiljön som utöver att bidra till bostadsområdets ökade attraktivitet och upplevelser av ökad trygghet också har funktionen att det visar de boende att förändring är möjlig och att det finns samhällsaktörer som bryr sig. I förlängningen föreställer sig de projektansvariga att sådana investeringar därmed även kan samverka för att stärka de boendes individuella självkänsla och självförmåga och deras myndighetstillit.

De projektansvariga beskriver att de privata aktörernas medverkan till de områdesbaserade projektmålen är avgörande för att åstadkomma förändringar i boendemiljön, utifrån det faktum att majoriteten av marken och fastigheterna i bostadsområdet, liksom även Lindängen centrumområdet, ägs av privata aktörer. Ytterligare en central aspekt som komplicerar förändringar av boendemiljön är att de områdesbaserade projekten ägs av stadsområdesförvaltningen som inte har mandat över stadsbyggnadsprojekt. Eftersom mandat saknas på stadsområdesnivå krävs det även att centrala offentliga förvaltningar, såsom stadsbyggnadskontoret, gatukontoret och fastighetsförvaltningen medverkar för att förändringar av den fysiska miljön ska godkännas.

För att skapa förutsättningar för förändring anställs inom ramen för de områdesbaserade projekten en processledare vars uppgift är att förmå privata aktörer och offentliga centrala förvaltningar att för det första medverka i projekten; för det andra finna gemensamma lösningar som slutgiltigt leder till att Lindängens centrum fysiska miljö byggs om och upprustas; och för det tredje att de gör detta utifrån de områdesbaserade projektens villkor om att processen ska guidas av deras idé om de boendes och bostadsområdets behov och potentialer och genomföras i enlighet med projektens alternativa utvecklingsmodell.

Den områdesbaserade processledaren för Lindängen centrumprocessen, som driver en egen konsultfirma, anställdes på grund av sin kunskap om och erfarenhet av byggbranschen. Processledaren beskrivs känna till regler och lagar rörande stadsbyggnadsprocesser; hur branschen fungerar; hur dess aktörer, både offentliga förvaltningar och privata aktörer resonerar och brukligt agerar i olika frågor; och personen som anställdes beskrivs också ha ett stort nätverk, samt genom tidigare arbeten vara väletablerad och välrenommerad inom branschen i Malmö och även i andra delar av Sverige.

Beskrivningarna av processledaren låter förstå att personen är välansedd inom både den offentliga och den privata maktdomänen varmed det är möjligt att se vissa likheter mellan processledaren och aktören *organiska intellektuella* (organic intellectuals) som Abrahamsson (2003) beskriver som relativt maktfulla och inflytelserika aktörer med möjlighet att skapa och upprätthålla legitima relationer mellan aktörer från olika maktdomäner. Organiska intellektuella aktörer är enligt Abrahamsson centrala för att skapa vertikala länkar mellan politiska och ekonomiska eliter och civilsamhället som en nödvändig förutsättning för att skapa möjligheter för strukturell förändring. Jämförelsen kan dock upplevas bristfällig, principiellt eftersom det lokala civila samhället inte alls är en verksam aktör i Lindängen centrumprocessen. Enskilda individer som bor i Lindängen bjöds initialt in till att delta i en referensgrupp för att påkalla vikten av att de privata aktörerna och de offentliga förvaltningarna antar projektens alternativa utvecklingsmodell som utgår från lokala behov och potentialer, men denna grupp har sedan inte deltagit i de påföljande förhandlingarna. Enligt Abrahamssons begreppsbyggande arbetar processledaren för att skapa länkar mellan politiska (inom statsmaktsdomänen) och ekonomiska eliter, men inte med civilsamhället i någon betydande omfattning.

Processledarens roll kan därmed ses som ett verktyg för att för det första skapa ett intresse hos både de offentliga förvaltningarna och de privata aktörerna att vilja medverka i planer kring ett förändrat Lindängen centrum, och för det andra att hitta beröringspunkter dem emellan. Det vill säga att föra samman dessa två aktörsgupper enligt de projektansvarigas föreställning om att båda

aktörsgrupperna bär ansvaret för den ”stagnerade utvecklingen” i området och att båda behövs för att bryta den negativa spiralen där ingen av dem, sedan 1970-talet, tagit initiativ till att investera i marginaliserade bostadsområden. Processledarens uppdrag kan därmed förstås vara att skapa samsyn och helhetssyn mellan privata aktörer och centrala offentliga förvaltningar med målet att dessa aktörer gemensamt ska planera, investera i och genomföra förändringar som de föreställer sig kommer att gynna de boende och bostadsområdet.

Intervjupersonerna som deltar i Lindängen centrumprocessen från Gatukontoret, Fastighetskontoret och Stadsbyggnadskontoret beskriver att själva samverkansprocessen för dem inte var något ovanligt; att ”det är som vi brukar arbeta” (Tjänsteman, Gatukontoret, 2014). Skillnaden i förfarandet enligt de tre intervjupersonerna är att processen inkluderar både offentliga och privata aktörer i ett så tidigt skede i planeringen, samt att hela processen koordineras av stadsområdesförvaltningen genom processledaren. Traditionellt, påtalar de, brukar dialogmöten genomföras med de boende och mark- och fastighetsägare men dessa aktörer brukar inte delta i alla interna planerings- och förhandlingsmöten. De beskriver ytterligare att en fysisk utvecklingsprocess vanligen inte heller koordineras av stadsområdesförvaltningen utan endera av Stadsbyggnadskontoret eller Fastighetskontoret eller eventuellt av en privat mark- och fastighetsägare som visat intresse för att bygga på egen mark.

Intervjupersonen från Stadsbyggnadskontoret (2014) påpekar att en skillnad med Lindängen Centrumprocessen är att aktörer från den offentliga sektorn, med stadsområdesförvaltningen som koordinator, försöker motivera de privata ägarna att investera. Ytterligare en skillnad med processen, enligt intervjupersonen från Fastighetskontoret (2014), är processens inriktning på en ”lokalt anpassad helhetslösning” istället för ”ett traditionellt byggfokus”. Denna inriktning, hävdar intervjupersonen, har tvingat de tekniska förvaltningarna att ”titta bredare på utveckling” och att arbeta ”utifrån målet om trygghet”. Processen har tagit in arbetsrelaterade frågor och de samverkande aktörerna har haft mycket utbyte och information om det lokala, säger intervjupersonen från Fastighetskontoret (2014). Samma person reflekterar att ”i ett vanligt projekt så utgår man huvudsakligen från stadsbyggande utifrån ett tekniskt perspektiv; vanligen är det lätt att de tappar det komplexa och att det hade varit mer fokus på till exempel buller och miljöfrågor” (Tjänsteman, Fastighetskontoret, 2014).

Intervjupersonerna från de centrala kommunförvaltningarna beskriver att processen tog väldigt mycket tid i anspråk och att den tog väldigt lång tid att få klar. Men de understryker också att sådana processer kanske inte behövs överallt, utan att det är speciella lösningar för speciella fall, som till exempel Lindängen där mycket av marken och fastigheterna är privatägda: ”När kommunen äger mindre så måste man prata bredare”, påtalar intervjupersonen

från Fastighetskontoret (2014). Alla tre intervjupersonerna understryker att det faktum att en så stor andel av mark och fastigheter är privatägda innebär en stor utmaning för utvecklingen i Lindängen och andra marginaliserade bostadsområden i liknande situationer: ”Då kan man inte köra på två parallella spår utan man måste samarbeta för att det ska bli något gjort” (Tjänsteman Fastighetskontoret 2014). De tre intervjupersonerna understryker därmed vikten av koordination och samverkan för att få till stånd samhällsutveckling under sådana förhållanden, och hävdar att processledaren har visat sig vara välbehövlig för att komma framåt genom att förstärka områdesfokus och även genom att visa på alternativa utvecklingsvägar.

Projektens strategi gentemot offentliga aktörer och privata aktörer är därmed relativt lika varandra, förutom att olika typer av utvecklingsagendor kräver olika angreppssätt. De offentliga aktörerna som arbetar mot målet att bygga ”sociala muskler” finns på plats i det dagliga arbetet i Lindängen. Genom närheten och närvaron i Lindängen grundas projektens strategi i att de utvecklar legitima relationer verksamheterna emellan som knyter dem samman i en känsla av gemensamt åtagande och målsättningar; de blir kollegor. I Lindängen centrumprocessen arbetar projekten mot målet ”fysiskt skelett” och i dessa processer finns det ingen möjlighet för aktörerna att etablera ett gemensamt kontor på Lindängen. Således blir det i Lindängen centrumprocessen viktigare att processledaren utgör kärnan av legitimeringsprocessen mellan aktörerna från de två maktdomänerna. Studien finner att processledaren därmed kan sägas anta en liknande roll som Abrahamssons *organiska intellektuella*, dock inte i egenskap av att vilja mobilisera till strukturell förändring, utan snarare för att komma ur ett dödläge där varken politiska eller ekonomiska maktfulla aktörer kan agera för att bryta den negativa utvecklingen i marginaliserade bostadsområden.

Samsyn och helhetssyn i Lindängen centrumprocessen: Avsiktsförklaringen

I Lindängen centrumprocessen blir projektens viktigaste taktik att övertyga de medverkande privata aktörerna om att de vinner på att de marginaliserade bostadsområdenas negativa utvecklingstrender bryts. Gentemot de privata aktörerna antar de områdesbaserade projekten sin alternativa utvecklingsmodell och behovsstyrning retoriskt, men i praktiken, för att som de säger, kunna uppnå förändring av den byggda miljön och tillgängliggöra arbetsmöjligheter till de boende antar de en praktik som snarare syftar till att övertyga privata aktörer att de själva har ett vinstintresse av att investera.

”[...] att lägga fram vad som blir win-win av samverkan. Om det blir bättre på torget och man känner sig tryggare så kanske det är lättare för skolan att attrahera fler elever och att fler föräldrar flyttar in till området. Då får man köpkraft på området. Då kan man hyra ut till seriösa

hyresgäster. Vi måste identifiera vad som är win-win och jobba kontinuerligt med det.” (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

De offentliga aktörerna föreställs av projektens ansvariga vara beroende av privata aktörer för att kunna genomföra fysiska förändringar. De uttrycker att de privata mark- och fastighetsägarna, samt andra investerare ”måste vara med på banan”. De beskriver att de offentliga aktörerna, och i Lindängen centrumprocessen de centrala offentliga förvaltningarna, måste ”visa framfötterna” för att de privata ska vilja investera. Projekten påtalar en ovilja och resurssvaghet hos de offentliga aktörerna som hindrar dem från att själva driva genom de fysiska förändringsåtgärder som de anser krävs. De föreställs som bakbundna av privata aktörer som utifrån ekonomiska vinstintressen saknar intresse av sådana investeringar. I projekten framställs därmed de privata aktörerna som att de har möjlighet att i stort verka för samhällsutveckling, enligt föreställningen om att det är de som har ett investerat intresse i området. För att motivera dem att investera arbetar således projekten för få privata aktörer att se vinster i sådana investeringar, men också genom att hitta lösningar där centrala offentliga förvaltningar kan göra fördelaktiga justeringar av till exempel mark och gatupriser och parkeringsnormer så att de privata aktörernas investeringskalkyler blir mer positiva. Ytterligare en strategi är att motivera och finna lösningar på andra typer av investeringsmodeller som är bättre anpassade till marginaliserade bostadsområden.

De områdesbaserade projekten faller alltså i mindre grad tillbaka på sin egen alternativa utvecklingsmodell i arbetet gentemot privata aktörer. Strategierna är snarare i linje med dessa aktörers egen ”marknadsekonomiska styrning”, men med en förstärkt apropå rörande deras sociala ansvar, så att de kan förmås att överväga investeringar i marginaliserade bostadsområden. Projektens huvudsakliga verktyg i Lindängen centrumprocessen är framtagandet av en avsiktsförklaring; ett dokument som de medverkande aktörerna tar fram gemensamt och sedan skriver under och som binder dem till deras investeringar. Processledaren beskriver att framtagandet av dokumentet tog ungefär åtta månader med regelbundna möten där aktörernas olika behov och intressen diskuterades. Processledaren beskriver att de offentliga och privata aktörerna under processens gång utvecklade en grundläggande helhetssyn rörande utvecklingsbehoven i Lindängen och en samsyn rörande deras olika funktioner och interrelationer för att kunna arbeta utifrån dessa föreställda behov. Han beskriver också att de medverkande aktörerna har utvecklat personliga relationer, om än inte så djupa att de ser sig som kollegor, men tillräckliga för att de ska känna sig ömsesidigt ansvarsbundna för utvecklingsprocessen och gentemot varandra.

Genom samverkansprocessen och undertecknandet av avsiktsförklaringen blir de offentliga och privata aktörerna ömsesidigt ansvarsbundna till sina respektive investeringar i Lindängen. På så vis skapar projekten mekanismer som villkorar aktörerna till att uppfylla sin del av avtalet om de vill upprätthålla legitimitet och goda relationer gentemot de andra medverkande aktörerna. De gemensamma intressena som uppstår är i den meningen begränsade till de specifika villkor och tidsfrister som dokumentet anger; vilket i det här fallet inte sträcker sig så långt som till den faktiska ombyggnationen av Lindängen centrum och hur det ska finansieras. Avsiktsförklaringen villkorade endast de olika aktörernas medverkan att ta fram en förstudie och en syntesplan för ett nytt Lindängen centrum. Det som skulle kunna tolkas som sammanfallande intressen är därmed artificiellt konstruerat och saknar grund i upplevelser av motsägelsefulla omständigheter eller ens upplevda motsägelser.

De deltagande offentliga och privata aktörerna är överens om att någon form av koordinering krävs för att utveckla Lindängen centrum, men understryker att "det som var överenskommet i avsiktsförklaringen är överspelat". När syntesplanen väl färdigställdes och lämnades till Stadsbyggnadskontoret för beslut har aktörerna inte längre något som binder dem samman. Processledaren understryker att det finns en risk, speciellt om den efterföljande beslutsprocessen tar för lång tid, att de privata aktörerna drar sig ur.

"Alltså nu har vi ingen tidsplan och jag har inget som helst uppdrag. Vi har inget som binder ihop aktörerna rent formellt längre. Vi fortsätter att ses i den här gruppen och vi har sagt på möten att vi med jämna mellanrum ska samla upp vad som händer på olika fronter" (Processledare, Stadsområdesförvaltning Söder, 2014)

Intervjupersonen från Stadsbyggnadskontoret (2014) uttrycker att projektets styrka även är deras svaghet. Styrkan är att man har kommit fram till ett förslag gemensamt, men svagheten är att aktörerna inte är villkorade att medverka tills Lindängen centrum har byggts om. Ett exempel på detta är att en av de privata fastighetsägarna som inledningsvis deltog i Lindängen centrumprocessen och som äger mark och fastigheter i anslutning till centrumet har avbrutit sin medverkan. Förutom att aktörer som drar sig ur beskrivs förlora förtroendet från de andra aktörerna så finns det alltså inget som hindrar aktören från att lämna processen.

De boendes egenmakt som gemensamt mål - offentlig och civil sektor på lokalsamhällsnivå

Analysen i det här avsnittet undersöker projektens arbete gentemot den civila sektorns aktörer som medverkar i projekten på plats i Lindängen och specifikt i Framtidens hus. Utav de aktörer som medverkar på Framtidens hus begränsas

analysen till att inkludera, utöver projektens ansvariga, studieförbundet Folkuniversitetet, Rädda barnen och Röda korset.

Samverkan med aktörer från den civila sektorn har enligt projektens ansvariga två huvudsakliga nyttor. Den första är att den civila sektorn förväntas ha erfarenhet och kunskap om att få människor att tro på sin egen förmåga, vilket blir speciellt viktig eftersom projekten har identifierat att lindäungeborna individuellt och kollektivt har låg självkänsla och självförmåga. Projektens ansvariga föreställer sig att den offentliga sektorns aktörer har mycket som de kan lära sig av den civila sektorn aktörer, speciellt i relation till verksamheternas inriktning för medborgardeltagande. Den andra är att civila sektorsaktörer enligt projektens ansvariga kan fungera som en brygga som skapar möjligheter för förtroendeingivande relationer mellan myndigheter och de boende. Projektens ansvariga föreställer sig att de boendes tillit för den civila sektorns aktörer och genom de civila sektorsaktörernas nära samverkan med de offentliga aktörerna, ska bidra till de boendes ökade myndighetstillit med effekten att de tar kontakt med och skriver in sig hos exempelvis socialtjänsten och arbetsförmedlingen så att de kan komma närmare arbetsmarknadsetablering.

Svag intersektoriell samsyn

Inom ramen för de områdesbaserade projekten identifieras aktörer från den civila sektorn vara en värdefull samverkanspartner som kan dela med sig av sin kunskap och erfarenhet av att stärka människors upplevda egenmakt. I likhet med processledaren i Lindängen centrumprocessen som anställdes på grund av sin erfarenhet, kunskap och nätverk inom byggbranschen anses de civila sektorsaktörerna kunna erbjuda ett stöd till projektens ansvariga som beskrivs vara mer av generalister. Både projektens ansvariga och andra medverkande offentliga aktörer föreställs kunna lära sig av de civila sektorsaktörerna, samtidigt som deras medverkan också beskrivs fungera som en länk mellan projekten och de boende; att de kan fungera som en brygga som bidrar till att ge de områdesbaserade projekten legitimitet i relationen med de boende. De civila sektorsaktörerna föreställs också genom den egna kontakten och verksamheterna med de boende bidra till att stärka de boendes självbild.

”Många av våra klienter har ju engagerat sig i frivilligorganisationerna. Att de finns här uppe [i Framtidens hus] och gör reklam för sig själva gör nog rätt så mycket. Att det är som ett första steg på väg mot självförsörjning att bara komma hit och träffa andra människor [...] Det är ju så att många sitter hemma och är isolerade och de kommer ingenstans. Här har de möjlighet att komma hit, träffa folk, ta en fika. [...] Att träffa folk som befinner sig i samma situation; alltså att man inte är ensam. De kan gå till språkcaféet som Röda korset har, träffa andra människor, lära sig lite svenska, eller komma till syhörnan som är jättepopulär, eller cykelskolan som ju var jättepopulär [...] Så det tycker

jag är bra. Cykelskolan får ju många av sina deltagare från Områdesteamet [de offentliga verksamheterna i *Framtidens hus*] som kan berätta om vad det finns för någonting att göra. För det är inte självklart att man går ut och tittar självman. Att ta sig ut och till socialtjänsten, till Framtidens hus och där kolla vad som erbjuds för någonting. Då kan man få information på en gång av sin socialsekreterare.” (Tjänsteman Socialtjänsten, 2014)

I arbetet gentemot de privata aktörerna anammar projekten strategier som anknyter till de privata aktörernas marknadsekonomiska rationalitet, men under föresatsen att de ska utgå från lokala behov och intressen och genom att tilltala deras sociala ansvar. Beskrivningarna av de civila sektorsaktörerna visar att de av de projektansvariga redan anses utgå från ett socialt perspektiv som ligger i linje med det som projekten eftersträvar och att det som krävs är att de ska bli mer närvarande och delta i samhällsutvecklingen i Lindängen. Således bjuds de in att medverka i projektens verksamhet på Framtidens hus utifrån föreställningen att deras arbete kompletterar och stödjer projektens målsättningar.

Under de första åren arbetade Röda korsets representant ofta inom ramen för Framtidens hus. Representanten beskriver att föreningens verksamheter har kommit igång och inte längre är i behov av lika mycket stöd från Framtidens hus. De projektansvariga beskriver att de civila sektorsaktörerna, förutom Röda korset, har varit väldigt lite på plats i Lindängen generellt. De beskriver till exempel att Rädda barnen och Folkuniversitetet deltar i regelbundna möten med de civila sektorsaktörerna, men att i mindre utsträckning deltar i de intersektoriella möten som anordnas där både offentliga och civila sektorsaktörer är inbjudna.

De tre organisationerna har, även om det är i olika stor grad, använt Framtidens hus som en fysisk plattform för att närma sig områdets invånare och redan etablerade verksamheter. Över tid har möten med invånarna mer och mer börjat spridas ut till andra platser i området, som till exempel biblioteket och kommunens servicehus Lindgården, men också till områdets bostadsgårdar. Röda korset, som är den förening som mest kontinuerligt har medverkat i utvecklingen av verksamheter och i Framtidens hus beskriver att samverkan har varit ett stöd för att kunna etablera olika verksamheter i föreningens regi i Lindängen.

”Ja, det är ju det här att vi är i ett sammanhang där vi får ständig information om vad som händer i området. Det är jättebra. Vilka projekt som är på gång, vad som händer på Allaktivitetshuset, om de har några nya grupper på gång. Det är bra informationsutbyte. Vi har de här husmötena och så en gång i månaden. De försöker jag gå på, för jag

tycker det är bra, och då kan jag också uppdatera dem om vad vi har på gång. Det är en styrka att vi finns samlade; människor måste komma hit och då finns det också information [om Röda korset].” (Tjänsteman, Röda korset, 2014)

Eftersom Röda korset har funnits på plats oftare än Rädda barnen och Folkuniversitetet så har föreningen utvecklat ett närmare samarbete och samverkan med de offentliga verksamheterna som representanten möter i det dagliga arbetet i Lindängen. Representanten beskriver att samverkan därför upplevs fungera bättre med dem, än med aktörerna från den egna sektorn.

”Jag tycker nästan att det går bättre med de offentliga. Det är väl lite mera så att jag informerar dem om att: - Nu har vi detta. Så pratar de med sina kunder och klienter och skickar ibland någon till mig och sådär. Så det är bra. De projektansvariga är ju jättepositiva, och det är ofta genom dem som jag får veta vad som är på gång i området och var jag kan komma in.” (Tjänsteman, Röda korset, 2014)

De två civila sektorsaktörerna Rädda Barnen och Folkuniversitetet beskriver utifrån sina upplevelser att samverkan med den offentliga sektorns aktörer inte har blivit vad de hoppades. Folkuniversitetets representant hänvisar till *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* (Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008), och uttrycker att samverkan ännu inte, i januari år 2014, har uppnått föreningens förväntningar rörande samarbetet.

”Alltså när vi påbörjade samarbetet i Lindängen så utgick jag från det som vi kallar för Överenskommelsen, och den har ju under året som jag jobbat känns lite mer som en extra pamflett som man har bredvid. Det är inget som man använder i ett samtal med det offentliga, och det är inte speciellt många tjänstemän, eller politiker för den delen som kanske utnyttjar eller känner till Överenskommelsen. Det är lite synd. Region Skåne kanske inte är helt unik, men tanken för oss var ju faktiskt att vi skulle kunna dra nytta av varandra mycket mer. På det sättet att det offentliga gärna fick utnyttja det idéburna för att vi har en lösning, eller kompetenser till kunskap inom olika områden som de kanske inte har. Jag ser det inte som ett hot än, men jag hoppas att den möjligheten går att utveckla inom kommande år och att det inte blir en fluga; att man pratar om samarbete och samverkan mellan de olika sektorerna men att det inte blir något mer än det.” (Tjänsteman, Folkuniversitetet, 2014)

Rädda barnens representant utvecklar resonemanget rörande samverkan mellan den offentliga och den civila sektorn ytterligare och understryker att det är viktigt att den offentliga sektorn inte resonerar, som det upplevs i nuläget, att

den civila sektorns aktörer är en förlängning av den offentliga sektorns service gentemot medborgare.

”Det är det som vi inte riktigt vet, det är en långsiktig process. Vi kan inte säga exakt hur det kommer se ut om ett år, däremot så vet vi att vi måste samplanera med de här instanserna [offentliga aktörer]. Problemet är bara att de fortfarande ser oss som en funktion. Malmö stad, i sig, är en service. De frågar: - Och vad har ni för service och hur kan er service bidra till vår service? Så det handlar ju om den här organisatoriska nivån som vi måste diskutera. Det kanske är så här att det blir jättelätt, att det blir gemensamma mål: - Ja vi gör precis så, vi vill också vara med på det, eller att: - Nej vi vill inte vara med på det. Just nu säger vi att det viktigaste för oss är den sociala mobiliseringen och förtroendet hos medborgarna. Och vi kommer alltid att stå på den sidan, och sen får vi se hur allt passar ihop. Men då måste vi också bli sedda som en likvärdig medspelare och det gör man inte med den ideella sektorn i Malmö stad i dag.” (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

Studien finner att den civila sektorns aktörer inte är lika beredda på att adoptera de områdesbaserade projektens alternativa utvecklingsmodell utan har egna idéer om sin medverkan, om civilsamhällets roll att spela i den lokala samhällsutvecklingen och om de mål som de har för sitt arbete. Rädda barnens representanter uttrycker att de gärna samverkar med den offentliga sektorn men att de inte på samma vis som olika offentliga verksamheter är beredda att underställa sig varken den offentliga sektorn eller de områdesbaserade projektens utvecklingsmodell. De beskriver att deras uppdrag inte är att vara en ”funktion” som ansluter till den offentliga sektorns mål om de boendes arbetsmarknadsetablering. Snarare påkallar de att det är av vikt att de behåller sin position som en egen aktör vars samhällsuppdrag är att kritisera den offentliga sektorn, staten och myndigheter, om de inte uppfyller de krav som ställs på dem; att de behåller en distans till den offentliga sektorn.

Rädda barnen beskriver att de projektansvariga i de områdesbaserade projekten, trots goda intentioner, inte har kunnat inkorporera det faktum att de, som civilsamhälleliga aktörer, kräver andra utgångspunkter för samverkan än vad som krävs i intrasektoriell samverkan mellan olika offentliga verksamheter. Rädda barnens representanter beskriver hur deras organisation har intresse av att hitta gemensamma intressen i samverkan, men föreningens tankar om gemensamma mål handlar inte om att adoptera de områdesbaserade projektens mål om ett attraktivt och tryggt Lindängen med fler unga och vuxna i arbete. Representanten beskriver snarare en process där mål tas fram i samverkan med civilsamhälleliga aktörer, vilket antyder att de inte har tagit del av den initiala processen där Områdesprogram Lindängen och Lindängen mot framtiden formulerade sina mål.

”När vi har diskussioner med dem så förklarar vi hur vi jobbar så jag tror inte att de som vi jobbar nära nu [de projektansvariga] skulle säga att vi är något helt annat än det som vi säger här. Men det handlar ju också om att vi ligger lite före i tanken här, om att vi ska kunna organisera oss och ha gemensamma mål och liknande. Skulle vi gå in till Arbetsförmedlingen eller Individ och familj och säga det så kommer de bara säga att: - Jaha, prata uppåt! Just nu är vi längst ut i tentaklarna på Malmö stad och vi vill ju gå in, alltså underifrån och upp. Så att vi så småningom kan se resultat; vi vill också påverka centralt i Malmö stad kring det här, att hur samverkar man. För det är en större fråga egentligen: - Hur samverkar man med idéburna sektorn? För idag är det så att om du vill samverka med Malmö stad så blir man skickad till fritidsförvaltningen.” (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

Rädda barnens representanter förklarar att organisationens samhällsuppdrag och ansvar ligger hos medborgarna och att föreningens strategiutvecklande arbete måste börja med att finna legitimitet hos invånare i marginaliserade bostadsområden, för att utifrån en sådan social bas arbeta vidare med samverkan med stat, myndigheter och andra samhällsaktörer.

”Vi måste titta på hur vi lägger upp den strategin. Vi kan inte vara med i alla sammanhang som de håller på med, i allt de gör. Vi måste försöka välja lite. Just nu är huvudfokus att hitta de grupper som vi vill jobba med så att vi får legitimitet. Sen kan vi titta lite mer på hur vi kan samarbeta mer med Malmö stad. Om vi till exempel skulle göra såhär att alla som kommer till Jobb Malmö slussas av dem till oss, då har vi brant det, det kommer inte att gå. Så därför måste vi gå åt det hållet först. Sen kanske de har kontakt med Jobb Malmö också, men vi måste vara på medborgarnas sida så att säga. Samtidigt som vi även samarbetar med Malmö stad. Det är himla komplext. Så det är mer eller mindre någon sorts maktanalys vi måste göra när vi går in i det här: - Ja, men, var ligger det här? Hur gör vi för att komma fram? Och där har vi inte landat riktig. Så vi har inte gått in jättemycket med att börja samarbeta med stadsdelsförvaltningen. Ju fler sådana sammanhang vi blir synliga i desto mer blir vi en del av stadsdelen och vi måste vara den andra aktören. Och det där är inte jättelätt.” (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

Friedmann (1992) menar att det finns fyra maktdomäner för social praktik som utövar fyra olika typer av makt. Det som de projektansvariga beskriver med sin vilja att inkorporera den civila sektorns aktörer i projektens genomförande är att de ska samverka med projekten på projektens villkor, det vill säga att de liksom de medverkande offentliga aktörerna ska anamma och arbeta i enlighet med projektens egen alternativa utvecklingsmodell. Eller förstått genom Friedmanns

teoribildning, att de ska använda sin relativt starka politiska makt för att stödja projektet. Projektet, som en statsmaktsaktör, hoppas genom detta stöd kunna uppnå legitimitet i relationen med de boende och för sina åtgärder i Lindängen.

De områdesbaserade projektens grundföreställning är att de offentliga, privata och civila sektorsaktörer som medverkar i projektet ska anamma projektens alternativa utvecklingsmodell. Detta enligt antagandet om att projektmålen attraktivitet, trygghet och arbetsmarknadsetablering har formulerats i enlighet med resultaten av en medborgardialog och därmed representerar de boendes uttalade behov och intressen. Röda korsets medverkan i projektet i större omfattning än de andra två föreningarna och arbetar i nära samverkan med de offentliga aktörerna i Framtidens hus, även om det per definition inte innebär att föreningens verksamheter har accepterat projektens utvecklingsmodell. Uttalandena av Rädda barnens representanter visar emellertid att det för civila sektorsaktörer finns en konflikt mellan deras samhällsuppdrag och risken att komma alltför nära myndighetsutövningen.

Sammantaget visar studien att det finns ett glapp, och en avsaknad av samsyn och helhetssyn, mellan projektet och aktörerna från den civila sektorn. Studien har tidigare visat att projektet inte ser som sin roll att verka för social mobilisering av de boende, eftersom det är civilsamhällets uppdrag. Projektet konceptualiserar inte de medverkande externa civila sektorsaktörerna som en aktörsgrupp som projektet måste förhålla sig till genom förhandlingar och överenskommelser, till skillnad från strategierna för de privata aktörerna. Detta resultat antyder att de civila sektorsaktörerna konceptualiseras som utövare av social makt och att de kan stödja projektet att stärka de boendes tillgång till sociala maktbaser, men att de inte erkänns som legitima innehavare av politisk makt.

Svag lokal förankring

De projektansvariga beskriver att de civila sektorsaktörerna genom att de är erkända och välkända civila sektorsaktörer ska kunna nå fram till de boende på ett sätt som de som offentliga verksamheter och myndigheter inte kan. Det faktum att de boende står i en beroendeställning till de flesta av de offentliga verksamheter som deltar i projektet beskrivs utgöra ett potentiellt hinder för att de boende ska få förtroende för dem på samma vis som för en "neutral" aktör från den civila sektorn. De projektansvariga uttrycker att trots att de områdesbaserade projektet inte har någon kontrollerande funktion så representerar de, i relation till de boende, en relativt maktfull aktör som kan upplevas som främmande och överväldigande.

De aktörer från den civila sektorn som medverkar aktivt i de båda områdesbaserade projektet är aktörer som initialt inte hade någon lokal närvaro: Ingen av de tre organisationerna - Rädda barnen, Röda korset och

Folkuniversitetet – har tidigare arbetat aktivt i Lindängen. Som studien visat tidigare är deras främsta uppdrag i Lindängen att metodutveckla för att kunna arbeta i bostadsområden som Lindängen där det inte finns någon etablerad lokal föreningsverksamhet. Deras strategier skiljer sig åt något:

Rädda barnen uttrycker att de vill ”mobilisera gräsrotter” snarare än att ta in frivillig personal som bor i andra områden. Detta intresse beskrivs grunda sig i uppfattningar om att social mobilisering, eller egenmakt, måste komma från de människor som bor i området.

”Här handlar det om en medlemsutveckling där vi inte vill ha frivilliga från någon annanstans. Det kan mycket väl komma senare men då ska det vara på initiativ av den gruppen som vi har startat. Så det handlar om det här med ägandeskapet. Det som är problemet i många områden är att man är trött på att det kommer någon utifrån som ska göra något projekt som sen inte förändrar något.” (Tjänsteman, Rädda barnen, 2013)

En stor del av Rädda barnens samverkan på Lindängen har varit att medverka på de gemensamma mötena mellan offentliga och civila sektorsaktörer i Framtidens hus. Föreningen har sedan tidigt varit stödjande till föräldraföreningen som är kopplad till Lindängeskolan och en representant från Rädda barnen har under dagtid börjat besöka olika boendegårdar, med syfte att engagera barn i delvis spontana och delvis organiserade lekar, utifrån en förhoppning om att bygga relationer med både barnen och deras föräldrar för att på så vis lära känna dem och deras behov och intressen. Genom att Rädda barnen inom projekten inte fick något bifall på deras intresse av att arbeta enligt en utvecklingsmodell (*collective impact*, se t.ex. Kania och Kramer 2011) som de själva förespråkar har föreningens närvaro i Lindängen i övrigt varit begränsad.

Folkuniversitetets representant beskriver att deras arbete på Lindängen fortfarande handlar mycket om att arbeta med metodutveckling och att de studiecirkel och aktiviteter som genomförts inte har drivits av lokala boende. Representanten från Folkuniversitetet arbetar endast deltid med arbetet på Lindängen och har ingen större närvaro i området.

Rädda barnen och Folkuniversitetet har därigenom inte varit lika närvarande i Lindängen som Röda korset som sedan tidigt i egen regi startade en språkhörna, cykelskola, sygrupp och en kurs i första hjälpen. Cykelskolan leds av Röda korsets egen representant som arbetar flera dagar utifrån kontoret i Lindängen. I brist på frivilliga som är beredda på att åka till Lindängen är det representanten själv som många gånger, med hjälp av de projektansvariga, genomför de olika kursmomenten. De beskriver att det var mycket jobb för dem under de första omgångarna men att cykelskolan upplevs vara mycket omtyckt och att en del

deltagare som lärt sig cykla föregående perioder börjar ställa upp som frivilliga, dock inte någon av de som bor i Lindängen.

”Cykelskola hade vi i september. Den var välfungerande men vi hade inga frivilliga härifrån, bara deltagare. Så det här att ställa upp för varandra och göra en insats, det är nog fortfarande långt borta så vi får jobba på lång sikt.” (Röda korset, 2014)

Trots att de projektansvariga, offentliga aktörer och Röda korsets representanter upplever att aktiviteterna är omtyckta har de ännu inte lyckats engagera lokala ”eldsjälar” som är intresserade av att medverka som frivilliga. Ett ytterligare exempel på föreningens svaga lokala förankring illustreras av dess sygrupp. I Röda korsets sygrupp deltar främst kvinnor med svensk bakgrund som bor i andra delar av Malmö. De gör främst artiklar till försäljning för Röda korsets insamlingsverksamhet, som till exempel tygkassar. Vid aktivitetens uppstart var det flera kvinnor – alla med utländsk bakgrund och många i situationer av långvarig arbetslöshet - som bor i Lindängen som visade sitt intresse för att delta men det blev snart tydligt att de två grupperna hade olika mål med aktiviteten. Kvinnorna som bor i Lindängen var mer intresserade av att sy kläder och saker till hemmet, till exempel gardiner, som de själva ville ha i sina hem. De ville också kunna ta med sig sina barn som de inte kunna lämna hemma utan uppsikt, vilket inte uppskattades av de andra kvinnorna som länge medverkat i sygruppen på annan ort och ville att den skulle fortsätta enligt samma struktur, men i Lindängen. Utan att kunna hitta en lösning så startades i samverkan direkt med de områdesbaserade projekten ytterligare en sygrupp. Symaskiner köptes in och gruppen får även studiestöd från Folkuniversitetet.

Trots att det resulterade i två olika sygrupper var det möjligheten att delta i den första gruppen som drog till sig lindängekvinnornas uppmärksamhet och visade dem att det fanns en möjlighet att driva en liknande aktivitet. Studiestödet från Folkuniversitetet och tillgången till lokaler genom Framtidens hus beskrivs som avgörande för sygruppen som drivs av de boende. Denna grupp består till största del av kvinnor i långvarig arbetslöshet och kvinnor som fortfarande befinner sig i en asylprocess, och verksamhetspråket är arabiska. Utvecklingen av de två sygrupperna illustrerar svårigheten av att etablera redan färdiga koncept enligt föreställningar om vad som kan vara av intresse för de lokala boende, samtidigt som etableringen av den andra lokalt drivna sygruppen visar att externa aktörer kan spela en viktig roll för att skapa incitament för sociala aktiviteter.

De områdesbaserade projektens ansvariga föreställer sig att den civila sektorns aktörer kan fungera som en brygga mellan offentliga verksamheter och boende enligt föreställningen om att den civila sektorns aktörer, som en etablerad och förtroendeingivande samhällsaktör kan hjälpa till att öka de boendes myndighetstillit och motivera dem att söka hjälp. De medverkande civila

sektorsorganisationerna saknar i dagsläget ett sådant förtroendekapital gentemot de boende. Deras arbete har påbörjat processer där de börjar få mer kontakt med de boende, men de har fortfarande i de flesta fall en svag lokal social förankring. De områdesbaserade projekten har varit viktiga för organisationernas påbörjade arbete i bostadsområdet, men att de i dagsläget fortfarande inte etablerat sig tillräckligt för att kunna – om de hade velat det - verka som en legitimitetsskapande brygga.

Genom att de områdesbaserade projekten etablerat Framtidens hus och bjudit in den civila sektorns aktörer så har de fått en plattform att påbörja sitt arbete på Lindängen och gentemot de boende. Denna initiala ingång har de förvaltat genom att de nu börjat etablera aktiviteter även på andra platser, såsom biblioteket, Lindängensskolan och även genom spontana lekar och aktiviteter i områdets bostadsgårdar. Friedmann (1992) beskriver att externa agenter har en viktig roll att spela för att stödja boende genom att tillgängliggöra sociala maktbaser. Som externa agenter kan de civila sektorsaktörernas metodutveckling för samhällsutveckling i marginaliserade bostadsområden där det lokala civilsamhället är begränsat förstås som en effekt av att de områdesbaserade projekten tillgängliggjort en fysisk plattform som tidigare saknats. Långsiktigheten av deras arbete i Lindängen är emellertid osäker. För det första är det osäkert om Framtidens hus kommer att överleva när de områdesbaserade projekten avslutats. En annan osäkerhetsfaktor är det faktum att de medverkande civila organisationernas aktiviteter, trots ett ökande intresse för den specifika problematiken i Lindängen, inte har någon säkrad finansiering. Slutligen, kan därmed ingen av de tre civila sektorsorganisationerna i dagsläget sägas ha någon betydande lokal social förankring.

11. Diskussion och slutsatser

Den här studien handlar om strukturell förändring som politiskt mål genom områdesbaserade utvecklingsprogram. I studien har politikområdets utveckling (kapitel 4-5) och två områdesbaserade projekt (kapitel 6-9) beskrivits och analyserats. Det är främst genom de senare det har blivit möjligt att besvara studiens huvudfråga om i vilken mån dessa skapar möjligheter för strukturell förändring, och vilka föreställningar det finns om vad och vem som behöver förändras, och hur, för att detta ska möjliggöras.

I de föregående kapitlen ges en bild av föreställningar och praktiker i omsättningen av den nationella och lokala politiken på områdesnivå. I detta kapitel förs en summerande diskussion om studiens resultat och studiens samlade slutsatser. Resultaten diskuteras utifrån temana det sociala problemet, målgrupperna samt förutsättningar och villkor för strukturell förändring. Kapitlet avslutas med förslag på vidare studier inom området.

Det sociala problemet

Den sociala problematiken i marginaliserade bostadsområden har sedan 1990-talet varit föremål för den områdesbaserade politiken och dess insatser, som utifrån olika diskursiva formuleringar – från att ”bryta etnisk och social segregation” till att ”bryta utanförskap” - har haft som syfte att människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet som bor i marginaliserade bostadsområden ska etableras på arbetsmarknaden. Projekten har dock haft begränsat manöverutrymme för att kunna påverka samhällets strukturer, institutioner och processer i någon avgörande eller bestående mening. Detta trots att projektens målformuleringar under dessa två årtionden haft strukturförändrande ambitioner. Andersson och Musterd (2005) hävdar att det finns tre anledningar till att policy implementeringen fått sådant utfall: Den första är att en integrerad policy blir ett kostnadseffektivt sätt att hantera den sociala problematiken som upplevs koncentrerad till vissa bostadsområden – trots att endast en bråkdel av landets fattiga bor i dessa bostadsområden (för analys, se Andersson och Musterd 2005); den andra är att det är politiskt tryggare att visa upp att ”Vi gör i alla fall något!” än att erkänna en misslyckad integrationspolitik; och den tredje anledningen är att det finns föreställningar om att områdesbaserad politik kan motverka negativa grannskapseffekter, det vill säga uppfattningen om att när människor i situationer av fattigdom bor i områden där de flesta är fattiga så ökar och befästs deras fattigdom – effekter som det emellertid saknas belägg för (Andersson och Musterd 2005).

De områdesbaserade projektens uppdrag är att experimentera och hitta innovativa lösningar, eftersom - som de projektansvariga understryker - man inte vet hur det sociala problemet ska lösas. 1994 till 2014 har liknande experimenterande genomförandestrategier implementerats i Sverige. Det sociala

problemet har under olika perioder beskrivits som orsakat av bristfälliga boendemiljöer, de boendes utländska bakgrund – ibland utifrån kulturella förtecken –, diskriminering av samhällsgruppen, samt strukturell politisk och ekonomisk exkludering, men politikområdet har alltid varit formulerat utifrån föresatsen att den sociala problematiken ska kunna lösas lokalt i enskilda bostadsområden, och i hög grad inriktat på insatser för enskilda individer. Detta trots att forskning visar att utvecklingen i enskilda bostadsområden endast speglar samhällsovergripande strukturer och således inte går att lösa med områdesbaserad politik och åtgärder (se t.ex. Molina 1997; Lupton och Power 2002; Andersson och Musterd 2005).

Inom ramen för de områdesbaserade projekten i Malmö, och specifikt i Lindängen, har studien visat att det sociala problemet konstruerats som bestående av fyra interrelaterade faktorer: långvarig arbetslöshet, utländsk bakgrund, boendesegregation och bristande samhällsansvar. Det innebär att det sociala problemet föreställs utgöras av både individuella och strukturella faktorer, som samverkar och istället för att lösas av de implementerade politiska åtgärderna så har problemet förstärkts. Inom projekten talar de om dessa oförutsedda konsekvenser utifrån förståelsen om att de boende har utvecklat komplex social problematik, där arbetsmarknads-etablering och demokratiskt samhällsdeltagande inte längre inkluderas i de boendes levnadsstrategier.

I enlighet med det teoretiska ramverket kan den områdesbaserade politiken och projekten förstås som ett uttryck för att den problematik som vi idag kan se i marginaliserade bostadsområden – trots negativa konsekvenser för de som bor i dessa områden – inte konceptualiseras som ett så pass allvarligt hot mot politiska och ekonomiska samhällsstrukturer så att det kräver strukturell förändring. De områdesbaserade projekten är problemlösande åtgärder, som inte har möjlighet att skapa förutsättningar för strukturell förändring.

Det teoretiska ramverket indikerar att det finns två möjligheter till att det sociala problemet skulle kunna komma att upplevas som olösligt utan strukturell förändring. Den ena är att den sociala problematiken i marginaliserade bostadsområden generellt skulle komma att upplevas som ett hot mot politisk och ekonomisk stabilitet. Med tanke på bostadsområdenas perifera politiska och ekonomiska relevans är det svårt att se troligheten i ett sådant scenario utan att problematiken först skulle växa sig starkare till att inkludera fler människor och fler bostadsområden.

Den andra möjligheten är att lokalt förankrade politiska gemenskaper med krav på förändrade villkor för de människor som bor i marginaliserade bostadsområden skulle växa sig såpass starka att deras mothegemoniska modeller utgjorde ett hot mot samhällsordningens strukturer, institutioner och processer (Abrahamsson 2003). I det fall som en sådan rörelse skulle växa fram

skulle de områdesbaserade projekten, som de är formulerade i Lindängen och Malmö, emellertid sakna verktyg för att arbeta gentemot en sådan aktörsgrupp. Projekten kan också förstås sakna förutsättningar att skapa möjligheter för strukturell förändring, eftersom det inte ligger i den områdesbaserade politikens uppdrag att arbeta mot politiska gemenskaper. De studerade projekten inkluderade inte kollektiva identiteter, det vill säga sociala organisationer, nätverk och rörelser.

Lokalt förankrade politiska gemenskaper verkar i dagsläget ha begränsad närvaro i Lindängen, men nationellt finns det flera organisationer som för en politisk kamp för förändrade villkor i marginaliserade bostadsområden, inom ramen för den så kallade förortsrörelsen. Det är därmed viktigt att notera att det finns en trend till en ökad social mobilisering, inte sällan i de stadsdelar som varit målet för områdesbaserad politik, vilken forskare hävdar kan leda till social förändring under förutsättning att det blir ett ökat demokratiskt deltagande (se t.ex. de los Reyes et al 2014, Sernhede 2013; Kings m.fl. 2016).

Målgrupper för policy och projekt

I de studerade projekten finns, i projektens organisation och enligt projektens ansvariga, en klar föreställning om att alla de fyra målgrupperna – boende, offentlig, privat och civil sektor – behöver bidra till förändring. Det innebär i första hand att målgrupperna anses behöva förändra sina beteenden och de sätt de arbetar på i relation till de marginaliserade bostadsområdena. Merparten av projektens aktiviteter är därför inriktade på att påverka målgrupperna för att de ska förändra inte bara sina arbetsmetoder utan också sina perspektiv, genom att utgå från en social rationalitet där människan och individens behov styr utvecklingen inom alla politikområden.

En stor del av projektens uppmärksamhet riktas mot de boende och deras möjlighet att bryta situationen av relativ fattigdom. Relativ fattigdom handlar inte enbart om begränsad tillgång till ekonomiska resurser utan också om andra faktorer, som i projekten identifieras ha sin grund i de boendes situation av långvarig arbetslöshet och utländska bakgrund. Sammantaget kan de enligt Friedmann (1992) förstås som aspekter relaterade till begränsad tillgång till sociala maktbaser: försvarbart livsutrymme; överskott av tid; relevant information; kunskaper och färdigheter; utrustning för arbete och försörjning; social organisering; och sociala nätverk (se figur 4). Projekten har själva begränsade möjligheter att tillgängliggöra sociala maktbaser. De har också begränsad makt över vilka sociala maktbaser som tillgängliggörs de boende, utan arbetar för att mobilisera andra offentliga, privata och civila sektorsaktörer för att de ska bidra med vad de kan och har resurser för.

En av projektens huvudsakliga strategier inriktas på att förändra situationen för de boende genom att deras egen personal och medverkande offentliga, privata och civila aktörer förväntas verka för att stärka de boendes individuella självkänsla och självförmåga. Detta görs enligt antagandet att de boende själva har delansvar för sin livssituation; de ses själva som delansvariga för den situation som de befinner sig i. Genom att få bättre självkänsla och genom att de börjar tro på sin egen förmåga att själva kunna förändra antas de boende kunna ta kontrollen över sin egen livssituation. Därmed politiseras individens upplevda självbild. Denna individinriktade syn på problemet som lägger ansvaret för förändring hos själva objektet för marginaliseringen, har inom sociologin kallats för "*blaming the victim*" perspektiv vilket har kritiserats starkt (Molina 1997).

En av projektens utgångspunkter är att projektens målgrupp boende ska integreras till det samhälle som finns, vilket görs genom riktade selektiva åtgärder mot enskilda individer. Dessa åtgärder konstrueras utifrån individuella karakteristika utan att ta hänsyn till strukturella orsaker till marginalisering - karaktäristika som i den här studien beskrivs relatera till de boendes långvariga arbetslöshet och utländska bakgrund.

De boende ses alltså som *delansvariga* för situationen, vilket innebär att projekten identifierar att det även finns faktorer som ligger utanför individens ansvar. I studien beskriver de projektansvariga att ett delproblem gäller samhällsövergripande strukturer, enligt karaktärisering av bristande samhällsansvar och boendesegregation. Det innefattar att samhällets politiska, ekonomiska och sociala institutioner och processer upplevs exkludera människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet. Den offentliga och privata sektorn föreställs utifrån sina verksamhets- och marknadsorienterade styrningsrationalitet verka exkluderande för de boende som utgör målgrupp i de områdesbaserade projekten. Projekten ser som sitt uppdrag att förändra var, när, med vem och hur de offentliga och privata sektorsaktörerna arbetar, för att de i sin tur ska skapa möjligheter för de boendes politiska och ekonomiska inkludering.

En analys av projektens målgruppsbeskrivningar indikerar att de områdesbaserade projekten har att hantera en samhälleligt konstruerad politiskt *svag* grupp som oftast är *negativt* konstruerad (*avvikande*), även om den i de fall det gäller kvinnor, flickor och barn oftare blir *positivt* laddad (*beroende*). Analysen pekar emellertid på att projekten genom de sex strategierna³⁰ försöker förändra hur målgruppen konstrueras socialt. Strategierna innebär en förväntan om att målgruppen ska konstrueras som *stark* och *positiv*, och därmed i policy, och av de externa medverkande aktörerna, behandlas som en *gynnad*

³⁰ Utgå från hela människan; vara relationsbyggande; låta individen äga sina lösningar; säga Ja!; vara inkluderande; och vara på plats.

samhällsgrupp. I projekten förväntas den här förändringen inte bara leda till att målgruppen stärker sin självbild och myndighetstillit – med målet att de kan bli aktiva samhällsmedborgare –, utan att det också ska leda till fler förmånliga policies och investeringar i bostadsområdet och gentemot målgruppen.

Den offentliga sektorns aktörer, institutioner och verksamheter, antas behöva samsyn och helhetssyn, vilket bland annat innebär att arbeta sektorsövergripande. Arbetet ska alltså utgå från det sociala problemet, inte från de egna organisationsgränserna. Det åstadkoms i projekten genom det geografiska uppdraget, det vill säga att alla ska samverka utifrån ett givet geografiskt område. Det gör det också nödvändigt att samarbeta med privat och civil sektor med verksamhet i området. Projekten antas i sig ha en viktig uppgift som koordinerande för denna samverkan.

Även privat sektor antas behöva samsyn och helhetssyn, utifrån föreställningen att det är den privata sektorns aktörer som bland annat har möjlighet att bidra med både byggande och renoveringar av befintlig byggd miljö, och bidra med arbetsmöjligheter för de boende. Medan projekten förespråkar den alternativa utvecklingsmodellens strategier gentemot de offentliga aktörerna så handlar strategin gentemot de privata aktörerna mycket mer om att skapa investeringsintresse utifrån marknadsekonomisk rationalitet och ömsesidigt ansvar. Den privata sektorn har i studien antagit en perifer roll. Det beror delvis på utformningen av forskningsfrågorna och det teoretiska ramverket, och delvis på den privata sektorns faktiska perifera roll i de områdesbaserade projekten i Lindängen. De projektansvariga hävdar att de privata aktörerna är nödvändiga samverkansaktörer för samhällsutvecklingen eftersom det är de aktörer som i dagsläget anses ha störst möjlighet att tillgängliggöra resurser i marginaliserade bostadsområden. Men ändå förefaller projekten mest fokusera på att i samverkan med offentliga och civila aktörer förbereda enskilda individer för att de ska kunna matchas till arbete. Detta kan antingen bero på att den områdesbaserade politiken från början utgått ifrån att en inkludering av näringslivet är svårt att åstadkomma, eller att intresset från privata aktörer att bidra har varit svagt.

Den civila sektorns traditionella och etablerade föreningar och organisationer, med sina kunskaper och erfarenheter av att arbeta *med* medborgare och inte *för* dem, beskrivs utifrån sin neutrala positionering i projekten kunna verka som en länk mellan den offentliga sektorn och de boende. Den mångåriga exkluderingen från politiska och ekonomiska processer beskrivs i projekten ha lett till att de boende inte har förtroende för offentliga myndigheter. De beskrivs å andra sidan ha, eller lättare kunna få, förtroende för frivilligorganisationer, vilket projekten genom samverkan kan dra fördel av för att öka de boendes myndighetstillit. Med denna målsättning ser projekten som sitt uppdrag att – utifrån argument om att de också arbetar för de boendes egenmakt – få de civila

sektorsorganisationerna att bistå projekten och andra medverkande offentliga aktörer i arbetet mot en samhällsutveckling som utgår från sociala perspektiv och behovsstyrning; målet är att de boende vågar lita på myndigheter och bli motiverade att ta tillvara på de möjligheter som tillgängliggörs i de områdesbaserade projekten.

Projekten arbetar alltså parallellt med att förändra hur de boende upplever sin livssituation och för att de ska förändra sina levnadsstrategier; samtidigt som de arbetar med att förändra hur offentliga, privata och civila aktörer upplever bostadsområdet och de boende, och istället för att arbeta ”som de alltid har gjort” förändra hur, när, var och med vem de arbetar genom projektens alternativa utvecklingsmodell. Projekten utgår därmed från antagandet att det krävs att; (1) de boende måste förberedas för att kunna ta tillvara på eventuella möjligheter för förändring av den egna livssituationen som tillgängliggörs genom de områdesbaserade projekten, samt att; (2) offentliga, privata och civila sektorsaktörer, som medverkar i projekten, måste övertygas om att de måste tillgängliggöra sådana möjligheter.

Projektens roll i detta arbete kan således sägas vara att ordna så att både de boende och de offentliga, privata och civila sektorsaktörerna tar sina respektive ansvar för samhällsutvecklingen, och för att förändra den. De områdesbaserade projekten kan därmed i första hand förstås vara en påverkansaktör. Det betyder att deras konkreta utfall och möjligheter att förändra samhällsutvecklingen i Lindängen är beroende av om och hur andra aktörer väljer att agera; om de kan påverkas och om de låter sig påverkas. Om och hur de påverkas, och hur enskilda offentliga, privata och civila aktörer, tjänstemän och medborgare väljer att agera är således det som avgör om de områdesbaserade projekten har möjlighet att skapa förutsättningar och villkor som möjliggör förändring eller inte. De områdesbaserade projekten förstås som politiska verktyg som etableras för tillfällig lindring av de sociala konsekvenser som manifesteras som en effekt av samhällsgruppers och bostadsområdets ojämlika tillgång till politiska och ekonomiska processer.

Den områdesbaserade politikens och projektens möjlighet att skapa förutsättningar och villkor som möjliggör strukturell förändring

Strukturell förändring förstås i den här studien som möjligheten att skapa förutsättningar för att det svenska samhällets politiska och ekonomiska processer blir tillgängliga för alla landets medborgare oberoende av deras individuella bakgrund, livssituation och bostadsort. Detta kan härledas utifrån projektens egen målsättning om att skapa social hållbarhet och att ”alla Malmöbor ska inkluderas och integreras i samhället och få del av välfärden” (Reepalu, 2010:2). Det innebär att alla medborgare ges möjlighet att ta del av

samhället; politiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt, vilket antyder en strukturförändrande ambition. Förutsättningar och villkor som möjliggör strukturell förändring har enligt Friedmann (1992), Abrahamsson (2003) och Mouffe (2008) tre villkor:

- 1) Politiska och ekonomiska maktfulla aktörers upplevelse av att det föranligger *motsägelsefulla omständigheter*;
- 2) Lokalt förankrade politiska gemenskaper från det civila samhället som upplever att det föranligger *motsägelsefulla omständigheter*; samt,
- 3) Agonistiska relationer mellan samhällets politiska och ekonomiska eliter och politiska gemenskaper från civila samhället som gör anspråk på förändring, vilket möjliggör legitimering av mothegemoniska modeller och således skapar möjligheter för möjlig strukturell förändring.

Projektens möjlighet att minska målgruppens fattigdom

Det första villkoret för att uppnå strukturell förändring, som innebär att de boende får möjlighet att inkluderas i politiska och ekonomiska processer, är att de först får tillräcklig tillgång till sociala maktbaser. Enligt det teoretiska ramverket är statens roll speciellt viktig för att tillgängliggöra försvarsbart livsutrymme; överskott av tid; relevant information; kunskaper och färdigheter; och utrustning för arbete och försörjning, medan social organisering och sociala nätverk endast föreställs kunna tillgängliggöras genom enskilda individers deltagande i civilsamhället. (Friedmann 1992)

De studerade områdesbaserade projekten kan bara tillfälligt skapa förutsättningar för att de boende ska få ökad tillgång till 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. Innan projekten etablerades i Lindängen arbetade ingen av de specifika offentliga och civila verksamheterna som medverkar i projektet på plats i Lindängen, och de privata aktörerna visade väldigt lite intresse för området. De offentliga, privata och civila aktörer som har valt att medverka kan därmed sägas ha anslutit sig till samhällsutvecklingen i Lindängen till följd av den kommunala områdesbaserade policyn och projekten. Arbetet är emellertid inte en del av deras ordinarie uppdrag, utan den tid, personal och eventuella ekonomiska resurser som de tillför ingår i selektiva insatser som aktörerna i ordinarie verksamhet troligen inte har möjlighet att upprätthålla.

Detta kan förstås som en av anledningarna till varför områdesbaserade insatser ofta beskrivs som att de har positiva lokala och individuella effekter: de extrainsatta resurserna innebär att de boende får ökad tillgång till sociala maktbaser, i alla fall tillfälligt och för de medborgare som direkt deltar i de områdesbaserade projektens åtgärder. En anledning till att de offentliga aktörerna tillgängliggör extraresurser är för att det genom den områdesbaserade policyn och projekten under en period finns legitima påtryckningar från, i det här fallet kommunledningen, som representant för statsmakten, för att de ska agera utöver sina ordinarie uppdrag. För de privata och civila sektorsaktörerna förefaller det handla om att det finns potentiella samarbeten som kan gynna den egna organisationens intressen. Ytterligare en anledning är att de områdesbaserade projekten, specifikt i Lindängen, skapar en fysisk plattform med kontor och mötesplatser på plats i marginaliserade bostadsområden som ingen av aktörerna själva skulle ha möjlighet att finansiera inom ordinarie budget.

När de områdesbaserade projektens finansiering tar slut och de försvinner som påverkansaktör så försvinner med dem de påtryckande faktorer som möjliggjorde de offentliga, privata och civila sektorsaktörernas samverkan och selektiva insatser i området. I kombination med att de medverkande offentliga, privata och civila sektorsaktörerna agerar helt eller delvis utanför ramen för sina ordinarie verksamhetsuppdrag indikerar det att de, utan yttre påtryckningar, kommer att avsluta sitt arbete i Lindängen och återgå till tidigare arbetsformer. Upplevelsen av förändring som projekten bidrar med, och de positiva lokala effekterna är därmed beroende av projektens fortsatta legitimitetsskapande påtryckningar. Med tanke på att det är en långsiktig process som kräver stabilitet att öka människors reella tillgång till sociala maktbaser är det inte troligt att projekten under en så pass kort tidsperiod och oförutsägbara tillgängliggörande av sociala maktbaser har möjlighet att varaktigt bidra till att minska de boendes faktiska fattigdom och öka deras politiska och ekonomiska inkludering. Eftersom områdesbaserade projekt generellt genomförts enligt samma strategier sedan 1990-talet är det möjligt att anta att detta resultat har förklaringskraft även rörande politikområdets insatser som helhet.

De projektansvariga och de medverkande offentliga, privata och civila aktörerna har en positiv bild av projekten. Alla berättar om upplevelser av samsyn, helhetssyn och effektivare resursanvändning och medborgarservice. De berättar samtidigt om att deras verksamhet på Lindängen genomförs helt avskilt från hemorganisationerna och inte röner något större intresse där, och att politikerna, vars uppdrag det är att ta till vara på lärdomarna från projekten, visar ett svalt intresse. Den kapacitetsuppbyggnad som projekten bidrar med genom utvecklingen av samverkansmetoder och i arbetet gentemot de boende i Lindängen är erfarenheter som de individuella tjänstemännen kan ta med sig i

framtida projekt, och genom sitt arbete föra vidare, men studien finner att de institutionella lärdomarna verkar vara begränsade.

Utvärderingar av tidigare projekt (se kapitel 5), samt projektansvariga och medverkande aktörer i Malmös projekt beskriver liknande resultat – att enskilda, riktade insatser har uppvisat positiva effekter individuella effekter, men att de inte haft kraft att påverka etablerade institutioner, verksamheter och processer och därför inte kunnat bidra till någon bestående påverkan på det sociala problemets reproduktion. Projekten har begränsade möjligheter både att förändra samhällsutvecklingen och att minska samhällsgruppens faktiska fattigdom.

Projektens möjlighet att tillgängliggöra inkluderande politiska processer

De områdesbaserade projektens fokus på och stöd till individer och individuell arbetsmarknadsetablering ligger i linje med nyliberalismens grundtankar om individens, inte kollektivets, roll i samhällsutvecklingen. I den områdesbaserade politiken har individen alltid varit central. Medborgardeltagande genomförs på individuell basis; genom medborgardialoger där enskilda människor får tycka till; eller genom referensgrupper som satts ihop utifrån offentliga verksameters behov av att höra vad medborgarna vill ha; vilket ses som en del av ett medborgerligt demokratiskt ansvar. Därmed är kollektiv egenmakt och kollektiva identiteter exkluderade från de områdesbaserade projekten, vilket innebär att projektens möjlighet att för de boende tillgängliggöra politisk inkludering är begränsad.

Ett villkor för att lokalt förankrade sociala organisationer och nätverk ska ha möjlighet att omvandlas till politiska gemenskaper – sociala rörelser – är att de har tillgång till social makt som de sedan kan omvandla till politisk makt, vad som också kan kallas för kollektiv egenmakt eller *empowerment*. Politisk makt förstås här som en kollektiv tillgång som endast kan innehas av politiska gemenskaper, vilket är en förutsättning för att kunna verka för förändrade villkor och politisk och ekonomisk inkludering. De tre viktigaste förutsättningarna för fattiga samhällsgrupper att kunna omvandla social makt till politisk makt är klassallianser, stöd från sociala externa agenter, och framförallt en stödjande stat som tillgängliggör inkluderande politiska processer, vilket inkluderar att skapa en politisk plattform för politiska gemenskaper att kunna framföra krav och förändringsanspråk (Friedmann 1992).

På 1970-talet tog den offentliga sektorn genom socialt arbete över det kollektivt socialt mobiliserande samhällsarbetet från den civila sektorn som inom ramen för folkrörelseinitiativ sedan slutet av 1800-talet kämpat för jämlika och inkluderande livsvillkor. På 1970-talet stod socialarbetarna på medborgarens sida med krav om förändring för medborgarnas, speciellt de fattiga samhällsklassernas, politiska och ekonomiska inkludering. Samhällsarbetets

gräsrotsorientering som innebar att arbeta för politisk medvetenhet, gemensam frigörelse och kamp för förändrade villkor skapade dock grogrunder för mothegeoniska anspråk som inte uppskattades av samhällets politiska och ekonomiska eliter. Kritiken, som sammanföll med en tid av politisk och ideologisk nyliberal omvandling, resulterade i att 1980-talets socialpolitik, i linje med arbetsmarknadspolitiken och dess arbetslinje, övergick till individinriktad politik och åtgärder. På 1980-talet, enligt en liknande retorik men utan det kollektivistiska perspektivet, antog den offentliga sektorn ett individualistiskt perspektiv inom ramen för det som nu kallades för grannskapsarbete. Grannskapsarbetet handlade om den individuella medborgarens integrering på arbetsmarknaden, inte om kollektiv egenmakt och social mobilisering.

Den områdesbaserade politiken är i sig en representation av denna politiska individinriktning med syfte att stärka den enskildes möjlighet att ta tillvara på välfärdsamhällets stöd för att komma ur sin situation av fattigdom. I projekten i Lindängen sker det genom att implementera genomförandestrategierna att: utgå från hela människan; vara relationsbyggande; låta individen äga sina lösningar; säga Ja!; vara inkluderande; och vara på plats, som också var centrala i socialtjänstens grannskapsarbete på 1980-talet (se tabell 8, från Ringdahl 1983). Den offentliga sektorn kan på 1980-talet därmed sägas ha tagit en aktiv position att verka för att vidmakthålla samhällets strukturer, institutioner och processer och också ha skapat en situation där delar av den civila sektorns aktörer som tidigare hade en viktig roll i att stödja social mobilisering minskade sin aktivitet. Den civila sektorn återhämtade aldrig sitt proaktiva socialt mobiliserande arbete som drivits innan 1970-talet.

I Lindängen handlar de områdesbaserade projektens mål för individuell egenmakt om de boendes ökade tillgång till ekonomiska resurser som i sin tur föreställs kunna möjliggöra individens deltagande i politiska och ekonomiska processer, det vill säga att bli en aktiv samhällsmedborgare som betalar skatt och röstar i demokratiska val. Ökad tillgång till resurser som hör till de andra sociala maktbaserna begreppsliggörs i projekten som medel för att nå arbetsmarknadsetablering. Projektens individinriktade arbete syftar till att stärka den enskildes självkänsla och självförmåga som är tätt sammankopplat med föreställningen om att de boendes självbild har försvagats som en effekt av samhällets bristande samhällsansvar. Genom att tillskriva de boende positiva och starka karaktäristika föreställs projekten kunna stärka de boendes självbild så att de inom ramen för det demokratiska samhället tar mer ansvar för sin egen livssituation, det vill säga individuell egenmakt: Att förändra en målgrupp som enligt Ingram och Schneider (1993;2005) traditionellt kan förstås ha konstruerats som negativ och svag till att inom projekten omvandlas och konstrueras som positiv och stark.

Syftet förstås här vara att visa de boende att staten tar sitt ansvar och vill se dem lyckas, genom att agera på ett sätt som ger den enskilda individen hopp om att den har kontroll och kan förändra sin egen livssituation så länge som den tar ett aktivt intresse i sitt eget självförverkligande. Som en positiv och stark målgrupp är de boende berättigade förmånliga åtgärder och samhällets stöd, villkorat att de boende agerar därefter genom att själva sträva för politisk och ekonomisk delaktighet. Detta baseras på en föreställning om att målgruppens underordnade positioner i samhället bygger på att de inte kämpar tillräckligt hårt för sitt eget välstånd.

Detta förstärks av att de områdesbaserade projektens uttalade målgrupp är människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet som bor i marginaliserade bostadsområden. Projekten har ambitioner och en retorik som hävdar att de finns till för alla boende, men deras åtgärder och praktik talar för att andra segment exkluderas, vilket indikerar att projektens uppdrag att vara geografiskt inriktat och områdesbaserat inte uppfylls.

Att stärka de boendes kollektiva egenmakt och bidra till social mobilisering beskrivs inom projekten vara den civila sektorns uppdrag, samtidigt som de väletablerade frivilligorganisationerna Röda korset och Rädda barnen antas kunna bistå projekten som samarbetspartners utifrån antagandet om att organisationerna och de områdesbaserade projekten har samma mål – som beskrivs som ökad egenmakt för de boende. Föreställningen som speglas i projektdesignen är att de medverkande offentliga och civila sektorsaktörerna bör kunna verka i symbios, som ett maskineri som fångar in och lyfter upp individer så att de blir redo för inträde på arbetsmarknaden; där individen ska matchas till de arbeten som finns, men inte arbeten matchas till de individer som finns. Det civila samhällets aktörer förefaller därmed inte i projekten ses som politiska utan som sociala aktörer, som delar de områdesbaserade projektens intresse för att förbereda enskilda medborgare för inträde på den existerande arbetsmarknaden. De ses alltså inte som politiska gemenskapsaktörer med kapacitet att stödja utvecklingen av lokalt förankrade politiska gemenskaper att formulera och driva förändringsanspråk utifrån rådande livsvillkor.

De två medverkande frivilligorganisationerna är tydliga med att de inte har något intresse av att bistå den offentliga sektorn genom att fungera som deras förlängda arm och slussa individer till socialtjänst eller arbetsförmedling, eller att bistå med andra välfärdstjänster – deras uppdrag är att stödja medborgare för kollektiv egenmakt. Samtidigt beskriver de själva att de i nuläget är osäkra på sin roll i marginaliserade bostadsområden som Lindängen där förekomsten av traditionella etablerade och formaliserade lokala föreningar är liten. Deras medverkan i projekten och närvaro i Lindängen utgörs fortfarande av att hitta former för hur deras arbete ska kunna se ut; utifrån den lokala situationen men också utifrån deras egna institutionella begränsningar. De beskriver själva att

deras arbete bland annat försvåras av begränsningar för organisationernas resursanvändning och ett fortfarande svalt, men växande, institutionellt intresse av att arbeta med fattigdomsproblematiken i marginaliserade bostadsområden i Sverige. Situationen förefaller för den civila sektorns föreningar vara att de därmed främst arbetar med endera individuell egenmakt (exempelvis cykelskola) eller med försök att så frön till nya sociala organisationer och nätverk genom att tillgängliggöra resurser för sociala aktiviteter (t.ex. sygrupp, spontana fritidsaktiviteter för barn).

Både projektens ansvariga och de medverkande frivilligorganisationerna beskriver att de inte fann några lokalt förankrade sociala föreningar i Lindängen, vilket hos dem gav upphov till tankar om att de boende verkar sakna kunskap om och intresse av föreningsliv. De påpekar samtidigt att människor gärna organiserar sig utifrån egna intressen (t.ex. sygruppen och matlagingsgrupper genom Allaktivitetshuset). Det indikerar för det första att det finns ett glapp mellan den mening som aktörerna lägger i begreppet föreningsliv och andra former av social organisering och nätverk som de boende engagerar sig i men som kanske inte antar formen av formaliserade organisationer och föreningar. För det andra indikerar det att även de civila sektorsorganisationerna till viss del är ett uttryck för denna inlåsning att enbart se fattiga samhällsgrupper som målgrupp, utan att se potentialen i lokala sociala organisationers och nätverks möjlighet att stärka sociala vertikala relationer mellan olika samhällsklasser i Lindängen. Friedmann (1992) visar på betydelsen av klassallianser för att de allra fattigaste samhällsgrupperna ska ha möjlighet att öka sina sociala och sedermera politiska maktillgångar, men de områdesbaserade projekten och de civila sektorsaktörerna förefaller i dagsläget inte arbeta gentemot andra samhällsgrupper än långtidsarbetslösa boende med utländsk härkomst.

Fattigdom begränsar enskilda individers möjlighet att organisera sig med andra, både socialt och politiskt (Friedmann 1992). Många av de boende som inkluderas i projektens målgrupp i Lindängen saknar med största sannolikhet tillräcklig tillgång till sociala maktbaser för att för det första ha möjlighet att organisera sig socialt och för det andra att organisera sig politiskt med krav om förändrade villkor - med krav om gruppens inkludering i politiska och ekonomiska processer. En möjlig förklaring till frivilligorganisationernas svårighet att arbeta med lokalt förankrade sociala organisationer och nätverk är att de påverkas av de områdesbaserade projektens begränsning att arbeta gentemot de fattigaste samhällsgrupperna i Lindängen, och kanske även att de letar efter etablerade, formaliserade föreningar.

Sammantaget innebär det att varken de områdesbaserade projekten eller de medverkande frivilligorganisationerna i Lindängen i någon betydande grad tillgängliggör inkluderande politiska processer för de boende; de områdesbaserade projekten för att deras uppdrag exkluderar kollektiva

identiteter och kollektiv egenmakt och vars målgrupp begränsas till det allra fattigaste segmentet; och de civila sektorsaktörerna för att de inte har några metoder för hur de ska arbeta med projektens målgrupp som begränsas till maktlösa samhällsgrupper.

Projektens möjlighet att främja agonistiska relationer

Det tredje villkoret inbegriper förutsättningar för de områdesbaserade projektens möjlighet att främja agonistiska relationer mellan politiska och ekonomiska eliter och politiska gemenskapers krav om förändrade villkor – det vill säga relationer som baseras på ömsesidig respekt och legitimitet. Det som talar emot att projekten skulle skapa sådana förutsättningar är för det första att projekten exkluderar kollektiva identiteter, till förmån för individuell egenmakt. För det andra att de genom sin praktik visar de medverkande offentliga, privata och civila sektorsaktörerna att det inte finns något behov av att de själva upptar direkta relationer med de boende och lokala sociala organisationer, nätverk och rörelser eftersom projekten utifrån det geografiska uppdraget formuleras och tar rollen som försvarare av lokala behov och potentialer.

De områdesbaserade projekten har alltså utvecklat sin egen alternativa utvecklingsmodell, formulerad utifrån medborgardialoger med enskilda individer om vad de önskar sig – översatt till policymålen trygghet, attraktivitet och arbete. När projekten i sin roll som påverkansaktör driver sin utvecklingsmodell gentemot offentliga, privata och civila aktörer exkluderas det lokalt förankrade civilsamhället; individer, sociala organisationer, sociala nätverk och rörelser. De områdesbaserade projekten kan därmed sägas göra anspråk på, och utföra rollen av, att både vara en politisk gemenskapsaktör och en statsmaktsaktör.

Som en politisk gemenskapsaktör agerar projekten som en lokalt förankrad social rörelse – vilket de inte är – som med politiska anspråk utövar påtryckningar på offentliga, privata och civila sektorsaktörer för förändring. Som en statsmaktsaktör legitimerar projekten samtidigt sin egen utvecklingsmodell gentemot dessa aktörer. Resultatet blir att projektens genomförande inte har behov av lokalt förankrade sociala rörelser för att åstadkomma de offentliga, privata och civila sektorsaktörernas medverkan till den lokala samhällsutvecklingen. Projektens påtryckningar gentemot dessa aktörer för att de ska medverka saknar emellertid en lokal social bas, vilket indikerar att dessa påtryckningar kommer att upphöra när de områdesbaserade projekten avslutas och de anställda går vidare till nya uppdrag. Detta understryker studiens resultat att de sociala maktbaser som de maktfulla aktörerna tillgängliggör de boende är avhängiga de områdesbaserade projektens verksamhet.

När de områdesbaserade projekten tar rollen som ambassadörer för lokala behov och potentialer förmedlar de till medverkande offentliga, privata och även civila sektorsaktörer att det civila samhället, som en kollektiv och politisk aktör, inte behöver vara delaktig för att kunna lösa problematiken med och i marginaliserade bostadsområden. Som en representant för statsmakten översätter de områdesbaserade projekten det lokalt förankrade civilsamhällets röster enligt politikområdets egna mål om social hållbarhet, med effekten att de boendes egna röster exkluderas. De områdesbaserade projektens uppdrag är inte att skapa politiska plattformar för sociala organisationer, sociala nätverk och rörelser. Uppdraget kan snarare sägas vila på en nyliberal och individinriktad grund som utgår från antagandet att den enskilda individen själv vet vad den behöver och också har ansvaret att förmedla dessa behov till en ansvarstagande, förtroendeingivande och legitim statlig, i det här fallet kommunal, motpart som ska göra sitt bästa för att tillgodose dessa behov – gentemot att individen också själv tar ansvar för att förändra sin livssituation.

Som en förutsättning för att uppnå legitima relationer mellan etablerade politiska och ekonomiska eliter och utmanande politiska gemenskaper krävs det inbladning av organiska intellektuella aktörer som kan verka främjande av en ömsesidig legitimeringsprocess i syfte att uppnå vertikala länkar (Abrahamsson 2003) och agonistiska relationer (Mouffe 2008) dem emellan. De områdesbaserade projektens exkludering av kollektiva identiteter och ensidiga fokus på individuell egenmakt motverkar möjligheter för sociala rörelser med mothegegoniska anspråk att bli hörda och behandlas som legitima demokratiska motståndare. Det innebär att både de boende och de medverkande frivilliga organisationerna behandlas som sociala aktörer – den ena i behov av offentlig samhällsservice och den andra för att hjälpa till att tillgängliggöra samhällsservice - men inte som politiska motståndare. När politiska gemenskaper exkluderas skapas det en situation där sociala rörelsers anspråk illegitimeras (Mouffe 2008).

När de områdesbaserade projekten samtidigt själva tar på sig rollen som påverkansaktör för lokala behov och potentialer gentemot medverkande offentliga, privata och civila sektorsaktörer skapas potentiellt en situation som kan förstärka samhällets inneboende antagonistiska relationer. Projekten talar indirekt om för de medverkande aktörerna att eftersom de redan vet vad de boende och bostadsområdet behöver så finns det inget behov av att de också etablerar relationer med de boende. Detta resultat indikerar att projekten, i det fall som en mobiliserad social rörelse skulle få möjlighet att växa sig stark, varken har kapacitet att som statsmaktsaktör stödja rörelsen eller att som organisk intellektuell verka legitimitetsbyggande mellan den sociala rörelsen och politiska och ekonomiska eliter – eftersom det civila samhällets aktörer avpolitiserats inom ramen för de områdesbaserade projekten. Dessutom motverkar de områdesbaserade projekten på detta sätt att andra politiska och

ekonomiska aktörer söker kontakt med lokalt förankrade sociala organisationer, sociala nätverk och rörelser.

Diskussion

De områdesbaserade projekten får i praktiken ingen strukturförändrande roll. Det riskerar att skapa en situation vari den sociala problematiken tillåts växa sig starkare och större utan att det orsakar någon ökad samhällskritik. Föreställningen att ”vi ju faktiskt gör något” riskerar att leda till uppfattningen i samhället att staten gör vad som står i dess makt för att lösa den sociala problematiken. I samhället ökar samtidigt glappen mellan rika medborgare med svensk bakgrund och fattiga medborgare med utländsk bakgrund, och fattigdomsproblematiken växer till att inkludera fler människor och fler bostadsområden som anses perifera för tillväxt och utveckling. Det finns därmed en risk att den områdesbaserade politiken och insatserna genom sin existens verkar beslöjande av den grundläggande problematiken som handlar om en samhällsordning som per definition exkluderar fattiga samhällsgrupper från politiskt och ekonomiskt deltagande, specifikt människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet.

De områdesbaserade projekten är på sikt verkningslösa för att minska målgruppens fattigdom. De positiva individuella effekter som uppkommer, kan möjligen ha långsiktiga verkningar för de individer som direkt påverkas av projektens genomförande, men det förefaller saknas uppföljningar som kan visa att de individer som fått tillgång till exempelvis arbetsträning skulle ha fått arbete efter det.

Denna risk skulle kunna ta sig i uttryck i att marginaliseringsprocessen tillåts förstärkas. Problematiken kan en dag ha förstärkts så pass mycket, och att de sociala rörelserna med mothegegoniska anspråk växt sig så pass starka, att de inte längre kan ignoreras av samhällets politiskt och ekonomiskt maktfulla aktörer. Om statsmaktens aktörer då inte är förberedda på att legitimera anspråksgörarnas krav är risken stor för konflikt, då politiska gemenskaper i civilsamhället inte upplever att de har något annat val än att utmana den rådande hegemoniska maktordningen med följderna av politisk, ekonomisk och social instabilitet. De områdesbaserade projekten utgör inte, som studien visar, politiska verktyg med möjlighet att hörsamma sociala rörelserns eventuella mothegegoniska förändringsanspråk.

Områdesbaserade projekt har enligt sin design inga möjligheter för att skapa långsiktig och beständig förändring. Detta skulle kräva andra verktyg. Lokala insatser kan mycket väl vara en del av en inkluderande politik men inte i form av en decentraliserad områdebaserad åtgärd, utan snarare som en delåtgärd som har en tydlig roll att spela i en politik som tar utgångspunkt i processer som

strävar efter alla samhällsgruppers och territoriers politiska och ekonomiska inkludering. Ett första steg i denna riktning skulle vara att staten tar ett större ansvar för strukturella ojämlikheter, såsom de som manifesteras genom reproduktionen av marginaliserade bostadsområden. Detta är dock inte en sannolik utveckling, i alla fall inte utan politiska påtryckningar från politiska gemenskapsgrupper som ställer krav om en sådan förändring.

Inför denna situation finns det enligt det teoretiska ramverket två alternativ: Endera medverkar den områdesbaserade politiken, och i förlängningen staten och den offentliga sektorn, i processer för att skapa villkor och förutsättningar för agonistiska relationer med samhällsaktörer som förespråkar mothegemoniska modeller inom ramen för den representativa demokratin – det vill säga att de erkänner politiska gemenskaper och samhällets pluralistiska karaktär –, eller så avstår de, med risk för konflikt och eventuell strukturell instabilitet som skulle kunna innebära förlorad legitimitet för samhällets strukturer, institutioner och processer, samt hota den rådande samhällsordningens politiska och ekonomiska elitors maktpositioner.

Skulle flera politiska gemenskaper med krav om förändrade villkor för de fattiga samhällsklasserna uppbåda tillräcklig politisk och ekonomisk makt, organisation och uthållighet, samt ha en stor social bas, kan de komma att utgöra ett reellt hot mot den rådande etablerade samhällsordningen, och de aktörer som vidmakthåller den. I det fall som dessa aktörer då inte uppbär en legitim politisk position inom ramen för den representativa demokratin är det troligare att de istället för förhandling med staten som en legitim motståndare väljer att agera i opposition mot staten, med risk för konflikt och påföljande politisk, ekonomisk och social instabilitet.

Det existerar redan flera förslag och modeller som talar för nödvändigheten av agonistiska relationer mellan samhällets politiska gemenskaper – de som vidmakthåller rådande samhällsstrukturer och de som utmanar dem – för att undvika konflikt till förmån för förändring som innebär, om än inte en revolutionär, ändå en radikal förändring för att uppnå ökad jämlikhet. Friedmann (1992), Abrahamsson (2003) och Mouffe (2008) är förespråkare av olika alternativa vägar, som i sin respektive forskning har funnit att instabilitet och konflikt kan undvikas genom att politiska och ekonomiska eliter är öppna för förändring – men som med tiden framställs som oundvikligt om samhällets eliter låser sina positioner.

Albrechts (2013) framför att en av anledningarna till statens behov av samverkan med den ekonomiska och civila sektorn är för att den offentliga sektorn inte längre har resurser att i tillräcklig omfattning erbjuda välfärdstjänster. Han menar att det finns mycket att lära av modeller som betonar samverkan som involverar boende och civilsamhällets aktörer

tillsammans med offentlig och även privat sektor, och som inkluderar stöd till medborgares, och speciellt stadens fattiga samhällsklassers, organisering och möjligheter att förhandla med staten på jämlika villkor. Albrechts förordar en modell som innebär samproduktion (*co-production*), vari offentliga, privata och civila sektorns aktörer tillsammans tar ansvar för välfärdssamhällets fortlevnad. En ansats som i sak förefaller vara inbyggd i de områdesbaserade projekten, men som saknar den kollektiva aspekten.

Denna studie visar tydligt att samverkan mellan offentliga aktörer och deras verksamheter bidrar till den offentliga sektorns ökade effektivitet. De områdesbaserade projekten visar att offentlig intra- och intersektoriell samverkan är möjlig, och att det skapar mervärde och positiva effekter både för de som arbetar med samverkansprocesserna och de medborgare som får ta del av samverkansutfall, som i Lindängen visas i form av en snabbare och effektivare samhällsservice till människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet. Samverkan mellan offentliga social-, bostads- och arbetsmarknadsaktörer har även historiskt visat sig vara värdefullt för att uppnå mervärde genom exempelvis effektivare offentlig samhällsservice. Studien visar emellertid att detta mervärde som det utformats i den områdesbaserade politiken främst begränsas till den lokala nivån och att det varit svårt att hitta former för att institutionalisera samverkansstrategierna.

Samverkansstrategier mellan offentliga och privata aktörer förefaller potentiellt kunna ha positiva effekter, om de tillåts pågå under långsiktiga processer, speciellt för att ta hänsyn till samhällsutvecklingen i områden som de marknadsekonomiska kalkylerna dömer ut. Detta är emellertid inte ett arbete som kräver inkludering av individuella boende, i syfte att tala om för offentliga tjänstemän och företagare att de boende vill ha det som alla medborgare vill ha - och har rätt till - det vill säga trygga boendemiljöer och möjligheter till ekonomisk inkludering. Utifrån en förståelse att den områdesbaserade politiken syftar till att öka den offentliga sektorns effektivitet och få privata, ekonomiskt maktfulla, aktörer att ta ansvar för den mark, de fastigheter och verksamheter som de äger trots att de ekonomiska kalkylerna talar emot det så har projekten visat prov på att, om än bara tillfälligt, kunna göra skillnad. Men i sin form som projekt, och med ett helt annat kärnuppdrag, saknar de den styrka, uthållighet och institutionaliseringsmöjligheter som skulle krävas för att säkerställa faktisk förändring.

Studien visar att samverkan med den ekonomiska domänens aktörer har potentialen att skapa förutsättningar för att privata aktörer kan tänkas göra kompromisser om samverkan sker med offentliga sektorsaktörer som också är villiga att göra liknande kompromisser för att motivera investeringar i marginaliserade bostadsområden. För att komma från planering till genomförd investering krävs emellertid långsiktiga samverkansprocesser som projekten inte

har möjlighet att erbjuda. Studien visar därmed att projekten har möjlighet att påbörja processer som har potentialen att innebära investeringar i ny- och ombyggnationer i marginaliserade bostadsområden men att de inte har möjlighet att följa dem till sitt slut, varmed utfallet är högst osäkert.

Kania och Kramer (2011) presenterar en modell som från den civila sektorns perspektiv förespråkar bred sektorsövergripande samverkan för att uppnå storskalig social förändring istället för civila sektorns nuvarande fokus på isolerade åtgärder utförda av enskilda organisationer, kallad *kollektiv påverkan* (collective impact). Den kollektiva påverkansmodellen förordar att flera civila sektorsaktörer bör samordna sig för att på så vis utgöra en stark samlad politisk gemenskap som samhällets politiska och ekonomiska eliter inte kan ignorera, för att på så vis hävda sin roll som en politisk gemenskapsaktör. Till skillnad från samproduktionsmodellen (enligt Albrechts 2013) förefaller den kollektiva påverkansmodellen inte tala om samordning för erbjudandet av välfärdstjänster utan snarare om möjligheten att utvecklas som en stark politisk gemenskap med möjlighet att formulera politiska anspråk med syfte att ändra den politiska maktbalans och fördela samhällets resurser jämlikt.

De områdesbaserade projektens strategi för medborgardeltagande kan i första hand förstås som att de använder individuella medborgare som hävstång för att påverka offentliga, privata och civila sektorsaktörer att ta sitt ansvar – de offentliga aktörerna för välfärdstjänster och de privata aktörerna för sin mark, fastigheter och företagsverksamheter. Projekten, som offentliga verktyg, har i uppdrag att erbjuda välfärdstjänster och det är inom ramen för detta uppdrag som de enskilda boendes röster görs hörda, men inte i sin egen rätt, utan de omvandlas till de politiskt relevanta målen trygghet, attraktivitet och arbete. Projekten kan därmed förstås använda enskilda individers röster för att främja sina egna syften, medan kollektiva gemenskaper som har möjlighet att främja medborgarnas egna syften exkluderas. Civila sektorns kollektiva påverkansmodell (enligt Kania och Kramer 2011) påvisar dock att den civila sektorn själv anser sig ha politiska och legitima anspråk.

Avslutande reflektion

Den områdesbaserade politiken och projekt har här studerats utifrån deras mål om att uppnå strukturell förändring vilket gör det möjligt att belysa faktorer som verkar möjliggörande eller hindrande för att uppnå målet. Analysen tar stöd i tre teoretiska ansatser vars olika perspektiv kompletterar varandra och som gör det möjligt att skapa en djupare förståelse för mer specifika anledningar till varför politikområdet och projekten inte har möjlighet att verka strukturförändrande. Genom detta angreppssätt visar studien att det finns mer att lära av den områdesbaserade politikens genomförandestrategier och faktiska påverkanskraft

än av att enbart undersöka i vilken mån enskilda projekt uppnår de kvantitativa målen som satts upp av finansiärer eller projektadministrationen.

De studerade projekten visar att samverkan mellan offentliga aktörer skapar mervärde och positiva effekter på lokalområdesnivån både för de som arbetar med samverkansprocesserna och de medborgare som får ta del av samverkans utfall. I Lindängen ledde det exempelvis till snabbare och effektivare samhällsservice. Samverkan mellan offentliga och privata aktörer förefaller potentiellt kunna ha positiva effekter. Däremot skulle det kräva kontinuitet över tid som möjliggör institutionalisering av nya arbetsformer, och säkerställande av implementering. Det gäller exempelvis i relation till andra aktiviteter och processer, som i studien exemplifieras med ombyggnationen av Lindängens centrum.

Den områdesbaserade politiken och projekten är en representation av att den rådande samhällsordningens strukturer, institutioner och processer exkluderar medborgare med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet och att den offentliga sektorn enligt sin nuvarande utformning inte har möjlighet att hantera detta, vilket manifesteras genom utvecklingen av och reproduktionen av marginaliserade bostadsområden. Studien visar att den områdesbaserade politiken, som under cirka 20 år använts som ett selektivt politiskt åtgärds paket har begränsade möjligheter att minska målgruppens fattigdom, förändra områdenas byggda miljö och förändra områdenas arbetsmarknadssituation. De studerade områdesbaserade projekten möjliggör inte strukturell förändring, och studien visar också *varför* de inte har möjlighet att skapa förutsättningar och villkor för strukturell förändring, varmed studiens bidrag möjliggör fördjupad förståelse för situationen.

Studien visar att de områdesbaserade projekten inte har möjlighet att verka strukturförändrande utan snarast arbetar för att minska de sociala konsekvenserna. Projektens alternativa utvecklingsmodell är en strategi för att verka mobiliserande för att enskilda offentliga, privata och civila sektorns aktörer ska ta sitt samhällsansvar för att hantera dessa konsekvenser. Det innebär bland annat att motivera och förbereda enskilda individer med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet att ta tillvara på eventuella möjligheter som tillgängliggörs genom de områdesbaserade projekten för att förändra den egna livssituationen.

Projekten har begränsade möjligheter själva tillgängliggöra resurser till de boende för att minska deras fattigdom. Deras uppdrag är individinriktat varmed de inte syftar till att stödja kollektiv egenmakt. Målgruppen är begränsad till de marginaliserade bostadsområdenas maktlösa samhällsgrupper vilket innebär att socialt och politiskt starkare samhällsgrupper exkluderas, liksom även sociala organisationer, sociala nätverk och rörelser. Slutligen, som en uttalad försvarare

av lokala behov och potentialer illegitimerar projekten eventuella lokalt förankrade politiska gemenskapers krav på förändrade villkor gentemot politiska och ekonomiska eliter – vilket riskerar att förstärka samhällets inneboende antagonistiska natur. Med bakgrund av att den områdesbaserade politiken genomförts enligt liknande strategier både i Sverige och internationellt och med liknande resultat är det troligt att resultaten rörande projekten i Malmö och specifikt Lindängen säger något om politikområdet som helhet.

På samma sätt som i tidigare utvärderingar visas att projekten trots den områdesbaserade politikens ambition att skapa politiska och ekonomiska inkluderande samhällsvillkor, och trots positiva effekter under projektens livstid, inte förefaller ha några betydande långvariga effekter på minskad fattigdom, ökat samhällsdeltagande och politisk och ekonomisk inkludering av människor med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet. Den områdesbaserade politikens effekter förefaller därmed ha begränsad effekt bortom enskilda projekts genomförande och livstid. Politikens och projektens anspråk att bryta segregation, skapa jämlik fördelning av välfärden mellan olika grupper av befolkningen och mellan olika områden i staden och skapa social hållbarhet har i praktiken inte uppfyllts.

I Sverige är det ovanligt att hänvisa till litteratur som berör utvecklingsstudier, kanske på grund av att landet i vid mening ingår i de länder som ofta benämns som utvecklade länder; som ger konnotationer till att det inte finns behov av mera utveckling, eller studier som undersöker utvecklingsproblematik. Den här studien visar att Sverige inte står utanför den problematik som oftast refereras till som utvecklingsproblematik i det globala syd med hänvisning till global fattigdom, krig, diktatur och korruption. Studien indikerar att det, trots landets relativa globala välstånd och i tider av både hög- och lågkonjunktur, finns diskriminerande strukturer som utestänger medborgare med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet från möjligheter att på lika villkor ta del av välfärden.

Statsmaktens inkludering av ett perspektiv som erkänner kollektiva identiteter, samhällets pluralistiska karaktär, dialektik och agonism – vilket studien visar är en av förutsättningarna för att möjliggöra strukturell förändring – skulle per definition innebära en radikal förändring, och enligt studiens teoretiska ramverk, en strukturell förändring. I den rådande situationen, utifrån den rådande liberala maktordningen och den fortfarande begränsade politiska uppslutningen kring förändrade villkor i marginaliserade bostadsområdena, finns det lite som tyder på att de förutsättningar och villkor som skulle behövas för att genomföra en sådan förändring existerar idag. Inom ramen för den nyliberala samhällsordningen förefaller det därmed saknas förutsättningar för att skapa villkor för politisk och ekonomisk inkludering av boende med utländsk bakgrund i situationer av långvarig arbetslöshet.

Framtida forskning

När den här studien tar slut öppnas det samtidigt flera intressanta ämnen och frågeställningar att bygga vidare på.

Friedmann (1992) hävdar att politiskt och ekonomiskt exkluderade samhällsgruppers dagliga kamp för överlevnad är en form av motståndsstrategier. Han nämner att de tar sig i uttryck i exempelvis informellt arbete, informella ekonomiska stödorganisationer, och proteströrelser. Kriminalitet, till exempel brottslighet, vandalism, stenkastning, och brännandet av bilar, är också en form av exkluderade gruppers motståndsstrategier – som han emellertid exkluderar som en form av alternativa överlevnadsstrategier i sin studie. Det är speciellt tre faktorer som är centrala i fattiga samhällsgruppers dagliga kamp för överlevnad; den enskilda hushållsekonomin; moralekonomin som berör flera samverkande hushåll; och, territoriella gemenskaper, som berör hushåll och deras sociala och politiska praktik. (Friedmann 1992) En intressant inriktning för en framtida studie skulle vara att i marginaliserade bostadsområden undersöka exkluderade samhällsgruppers livsstrategier och hur de själva ser på dem som motståndsstrategier, och hur de skulle kunna förstås i relation till de områdesbaserade insatserna. I ljuset av att fattigdom, marginalisering och stigmatisering i flera stadsdelar i Sverige tillhör mångas vardagsliv är det ett intressant och angeläget forskningsfält att studera vidare.

Ett intressant spår i liknande riktning är de boendes perspektiv på områdesbaserade politik och projekt. De områdesbaserade projekten genomförs som toppstyrda åtgärdsprogram i marginaliserade bostadsområden med ett stort fokus på att mobilisera samverkan mellan offentliga, privata och civila aktörer i syfte att tillgängliggöra välfärdstjänster och relevant samhällsservice, och att arbeta *med* de boende och inte *för* de boende. Den här studien har undersökt projektens genomförande från ett institutionellt perspektiv men de boendes perspektiv har i stort exkluderats. Det fåtal intervjuer som har genomförts med boende indikerar att upplevelsen av projekten och deras funktion i bostadsområdet skiljer sig åt. En intressant inriktning för en framtida studie skulle vara att undersöka hur den områdesbaserade politiken och projekten upplevs av de boende; hur de upplever relationen mellan de olika offentliga, privata och civila aktörerna som samverkar; och projektens relation till deras egen livssituation. Detta skulle också kunna omfatta en uppföljning över tid hur insatserna påverkat de boende som varit delaktiga, och i vilken omfattning de upplever att det hade betydelse för deras livssituation under och efter projektet.

Ytterligare ett intressant ämne att studera vidare är föreställningen om att det finns ett behov av att lämna det individinriktade förhållningssättet bakom oss till förmån för att erkänna samhällets pluralistiska karaktär och utveckla former för

bred sektorsövergripande samordning för att uppnå storskalig social förändring istället för nuvarande fokus på isolerade åtgärder utförda av enskilda verksamheter och organisationer. Studien skulle syfta till att utifrån lärdomar från implementeringen av sektorsövergripande samordningsstrategier i olika internationella kontexter undersöka hur de kan bidra till utvecklingen av samordningsstrategier i Sverige med möjlighet att uppnå storskalig social förändring. Av speciellt intresse är Latinamerika för den utbredda och fortfarande starka position som civilsamhället och specifikt den civila sektorn har. I led med de ökade klyftorna i det svenska samhället och den politiska och ekonomiska exkluderingen av vissa diskriminerade samhällsgrupper skulle en sådan studie kunna inkludera en analys av förutsättningar och behov för nya roller för den offentliga sektorn, lokalt förankrade sociala rörelser och den civila sektorn.

Slutligen, är studier av områdesbaserad politik inte ett uttömt forskningsfält. Trots all redan existerande kritik som den här studien gör ett bidrag till, är denna urbanpolitiska strategi fortfarande aktuell. Efter snart tre decennier av nyliberal politik och försämrade välfärd, en stor och svår bostadskris, en växande segregation och ökad social polarisering finns det risk för att de paradoxer som den här studien har pekat på accentueras. Vad statens och det civila samhällets roller i de kommande scenariorna kommer att bli är intressanta forskningsuppdrag även i framtiden.

Källförteckning

Tryckt litteratur

Abrahamsson, Hans. 2003. *Understanding World Order and Structural Change: Poverty, Conflict and the Global Arena*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK/ New York: Palgrave Macmillan.

Abrahamsson, Hans. 2012. *Städer som nav för englobalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.

Agger, Annika och Jacob Norvig Larsen. 2009. Exclusion in Areabased Urban Policy Programmes. *European Planning Studies* 17 (7): 1085-1099. doi: 10.1080/09654310902949646.

Ahrne, Göran och Peter Svensson. 2011. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I Göran Ahrne och Peter Svensson (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*. 1 uppl. Malmö: Liber.

Albrechts, Louis. 2013. Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory* 12 (1): 46–63. doi: 10.1177/1473095212452722.

Alcock, Pete. 2004. Participation or Pathology: Contradictory Tensions in AreaBased Policy. *Social Policy and Society* 3: 8796. doi:10.1017/S1474746403001556.

Alvesson, Mats & Kaj Sköldbberg. 2009. *Reflexive methodology: new vistas for qualitative research*. 2 uppl. London: Sage.

Andersen, Hans Thor och Ronald van Kempen. 2003. New trends in urban policies in Europe: Evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities* 20 (2): 77-86. doi:10.1016/S0264-2751(02)00116-6.

Andersson, Roger. 2008. Boendesegregation och grannskapseffekter. I Göran Graninger & Christer Knuthammar (red.) *Samhällsbyggande och integration. Frågor om assimilation, mångfald och boende*. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Andersson, Roger och Åsa Bråmås. 2004. Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes? *Housing Studies* 19 (4): 517-539.

Andersson, Roger och Sako Musterd. 2005. Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96 (4): 377–389. The Royal Dutch Geographical Society KNAG.

Andersson, Roger, Åsa Bråmås & Emma Holmqvist. 2010. Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies* 25 (2): 237–256.

Annadotter, Kerstin och Gunnar Blomé. 2014. *Uthyrningspolicy: jämförelse och diskussion av uthyrningsregler i nio bostadsföretag med fördjupning för Landskrona Stad*. Stockholm: KTH, Bygg- och fastighetsekonomi.

Atkinson, Rob och Stéphanie Lejeune. 2001. Area-Based Urban Policy Initiatives – The Role of Resident Participation In England and France. Artikel presenterad vid konferensen “Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

Baastrop-Larsen, Marianne. 2001. Handling of complex coherent urban problems – an integrated approach based on the case of Vollsmose. Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

Bailey, Nick. 2012. Turning Around the Poorest Neighbourhoods: Learning the Lessons From 20 Years of Neighbourhood-Based Regeneration Strategies in England. *Living on the Boundaries: Urban Marginality in National and International Contexts Advances in Education in Diverse Communities: Research, Policy and Praxis* 8: 313–328.

Balducci, Alessandro. 2001. Governing fragmentation in contemporary urban societies: strengths and weaknesses of participatory approaches. Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

Becker, Howard S. 1998. *Tricks of the Trade: How to think about your research while you're doing it*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Bengtsson, Mattias och Tomas Berglund. 2012. Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 18 (3).

Berger, Peter L. och Thomas Luckmann. 1998. *Kunskapssociologi: Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Wahlström och Widstrand förlag. (Första upplaga: Peter L. Berger och Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*.)

Bevelander, Pieter. 2000. *Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden, 1970-1995*. Diss., Lund Studies in Economic History 15, Lund universitet. Almqvist och Wiksell International. Lund/Södertälje.

BKN. 2008. *Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus: Statlig medverkan i finansieringen*. Statens bostadskreditnämnd. 19 december 2008.

Boréus, Kristina. 1994. *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.

Borevi, Karin. 2004. Den svenska diskursen om staden, integrationen och föreningslivet. I *Ds. 2004:49. Föreningsliv, makt och integration*. Studie från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Stockholm: Justitiedepartementet, Regeringskansliet.

Bradford, Neil. 2005. *Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*. Research Report F-51, Family Network. CPRN Research Associate in Cities and Communities. *Canadian Policy Research Networks Inc.* Ottawa.

Bråmås, Åsa. 2006. *Studies in the dynamics of residential segregation*. Geografiska regionstudier 67. Diss., Uppsala universitet.

Bråmås, Åsa. 2008. Dynamics of Ethnic Residential Segregation in Göteborg, Sweden, 1995–2000. *Population, Space and Place* 14: 101–117.

Bunar, Nihad. 2001. *Skolan mitt i förorten: fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism*. B. Östlings bokförlag Symposion.

Bunar, Nihad. 2011. Urban Development, Governance and Education : The Implementation of an Area-based Development Initiative in Sweden. *Urban Studies* 48: 2849. doi: 10.1177/0042098010391302.

Burton, Paul och Robina Goodlad, Jacqui Croft. 2006. How Would We Know What Works? Context and Complexity in the Evaluation of Community Involvement. *Evaluation* 12 (3): 294–312. doi: 10.1177/1356389006069136.

Bäck, Henry och Folke Johansson. 2001. Citizen involvement and new roles for local politicians in decentralised city government: The Case of Stockholm.

Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

BQR. 2008. *Miljonprogrammets förnyelse: inspiration till en helhetssyn*. Text av Karin Rutström. Rådet för byggkvalitet (BQR). Stockholm.

Cameron, Stuart. 2001. Neighbourhood Management: Linking ‘Neighbourhood Renewal’ and ‘Urban Renaissance’. Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

Chatterton, Paul och David Bradley. 2000. Bringing Britain Together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation. *Local Economy* 15 (2): 98:111.

Coryn, Chris L. S., Lindsay A. Noakes, Carl D. Westine and Daniela C. Schröter. 2011. A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation* 32:199.

Cullberg, Johan. 1991. Varför ser vi så mycket psykisk ohälsa i de unga lågstatusområdena? I Per Arne Håkansson och Louise Nyström (red.) *Miljö för livet: om boende, socialt liv och psykisk hälsa*. Karlskrona: Boverket.

CRUSH. 2016. *13 myter om bostadsfrågan*. Forskarkollektiv CRUSH. Stockholm: Dokument Press.

Daun, Åke. 1974. *Förortsliv: En etnologisk studie av kulturell förändring*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Dekker, Karien och Ronald van Kempen. 2004. Urban governance within the Big Cities Policy Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands. *Cities* 21 (2): 109–117. doi:10.1016/j.cities.2004.01.007.

De los Reyes, Paulina, Magnus Hörnqvist, Kristina Boréus, Felipe Estrada, Janne Flyghed, Alejandro González Arriagada, Marcus Lundgren och Markus Lundström. 2014. *”Bilen brinner ... men problemen är kvar. Berättelserna om Husbyhändelserna i maj 2013*. Stockholm: Stockholmia förlag.

Denvall, Verner. 1994. *För samhällets bästa: socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Zenon avhandlingsserie 99-1660539-4. Diss., Lund universitet.

Denvall, Verner, Cecilia Heule och Arne Kristiansen (red.). 2011. *Social mobilisering – en utmaning för socialt arbete*. Gleerups utbildning AB.

Denzin, Norman K. och Yvonna S. Lincoln. 2011. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research (s. 1-19). I Norman K. Denzin och Yvonna S. Lincoln (red.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Los Angeles/London/New Dehli/Singapore/Washington DC: Sage Publications Inc.

Donaldson, Stewart. 2003. Theory-Driven Program Evaluation in the New Millennium. I Stewart Donaldson och Michael Scriven (red.) *Evaluating Social Programs and Problems: Visions for the new Millennium*. Mahwah, New Jersey/London: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Duggan, Cameron. 1999. Locally-based Interventions to Combat Poverty and Exclusion - How effective can they be?. Artikel presenterad vid ”the 1999 conference of the Irish Social Policy Association”. Irland.

Durose, Catherine och Vivien Lowndes. 2010. Neighbourhood Governance: Contested Rationales within a Multi-Level Setting – A Study of Manchester. *Local Government Studies*, 36 (3): 341-359.

Droomers, Mariël, Janneke Harting, Birthe Jongeneel-Grimen, Loes Rutten, Jetty van Kats och Karien Stronks. 2014. Area-based interventions to ameliorate deprived Dutch neighborhoods in practice: Does the Dutch District Approach address the social determinants of health to such an extent that future health impacts may be expected? *Preventive Medicine*, 61: 122-127.

Ek, Richard, Manne Gerell, Nicklas Guldåker, Per-Olof Hallin, Mikaela Herbert, Tuija Nieminen Kristoffersson, Annika Nilsson och Mona Tykesson. 2014. *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Malmö: MAPIUS 18. Malmö högskola.

Elander, Ingemar och Thord Strömberg. 2001. From local welfare regimes to fragmented urban coalitions. Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

Ericsson, Urban, Irene Molina & Per-Markku Ristilammi. 2000. *Miljonprogram och media: Föreställningar om människor och förorter*. Riksantikvarieämbetet och Integrationsverket.

- Eriksson, Lisbeth. 2011. Community development and social pedagogy: traditions for understanding mobilization for collective self-development. *Community Development Journal* 46 (4): 403–420.
- Falkheden, Lena. 1999. Lokalområdet som strategi för en hållbar stadsutveckling: fallstudier av tre danska exempel. 1999:1A. *Institutionen för arkitektur*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Flemström, Carin och Alf Ronnby. 1972. *Fallet Rosengård: en studie i svensk planerings- och bostadspolitik*. Prisma, serie: Det nya samhället 4. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- FoU Söderhamn. 2015. *Mörkade platser – stigmatisering och ryktesspridning i urbana utvecklingsområden*. Författare: Maria Vallström. Söderhamns kommun: Centrum för flexibelt lärande (CFL).
- Franzén, Mats & Sandstedt, Eva. 1993. [1981] *Välfärdsstat och byggande: om efterkrigstidens nya stadsmönster i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. UK/Cambridge MA, USA: Blackwell Publishers Ltd. Oxford.
- Friedmann, John. 2011. *Insurgencies: Essays in Planning Theory*. Oxon: Routledge.
- Fröding, Karin, Ingemar Elander och Charli Eriksson. 2010. Vem deltar i områdesutveckling? I Charli Eriksson, Eva Järliden, Annika Larsson, Solveig Sandberg (red.) *Partnerskap för hållbar välfärdsutveckling: utveckling och forskning under sex år i fyra städer*. (s. 189-198). Örebro: Örebro universitet.
- van Gent, Wouter P. C., Sako Musterd och Wim J. M. Ostendorf . 2009a. Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in Western European cities. *Urban Research and Practice* 2: 53-67.
- van Gent, Wouter P. C., Sako Musterd och Wim J. M. Ostendorf. 2009b. Bridging the social divide? reflections on current Dutch neighbourhood policy. *Journal of Housing and the Built Environment* 24 (3): 357-368.
- Grimshaw, Lucy. 2001. Talking is not a waste of time” Networks and the Co-ordination of Area-based initiatives. Artikel presenterad vid konferensen ”Area-based initiatives in contemporary urban policy”. *Danish Building and Urban Research Institute and European Urban Research Association*. Köpenhamn 17-19 Maj 2001.

- Guba, Egon G. 1990. The Alternative Paradigm Dialog. I Egon G. Guba (red.). *The Paradigm Dialog*. Newbury Park/London/New Dehli: SAGE Publications.
- Guba, Egon G. och Yvonna S. Lincoln. 1994. Competing paradigms in Qualitative Research. I Norman K. Denzin och Yvonna S. Lincoln (red.). *Handbook of qualitative research* (s. 105-117). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gutiérrez Romero, Roxana. 2009. Estimating the impact of England's area-based intervention 'New Deal for Communities' on employment. *Regional Science and Urban Economics* 39: 323–331.
- Hallin, Per Olof, Alban Jashari, Carina Listerborn och Margareta Popoola. 2010. *Det är inte stenarna som gör ont*. Malmö: Malmös Publikationer i Urbana Studier, MAIPUS 5, Malmö högskola.
- Heule, Cecilia. 2011. Socialt arbete som mobilisering. I Denvall, Verner, Cecilia Heule och Arne Kristiansen (red.) *Social mobilisering – en utmaning för socialt arbete*. Gleerups utbildning AB.
- Holmberg, Helene. 2014. *BID Sofielund: ett varaktigt lyft för ett utsatt område?* Slutrapport. Olofstorp: Kunskapsproduktion AB.
- Hort, Sven E. O. 2008. Storstaden, Förorten och de nationella, politiska ”områdessatsningarna”: möjlig utvecklingsväg eller permanent statsstöd?. I Göran Graninger & Christer Knuthammar (red.) *Samhällsbyggande och integration. Frågor om assimilation, mångfald och boende*. Sverige: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2008.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan. 2008. Det positiva arvet från storstadssatsningen i Botkyrka kommun. I Göran Graninger & Christer Knuthammar, (red.) *Samhällsbyggande och integration. Frågor om assimilation, mångfald och boende*. Sverige: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2008.
- Ingram, Helen M. och Anne L. Schneider. 1993. Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. I Steven Rathgeb och Helen Ingram (red.) *Public policy for democracy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ingram, Helen M. och Anne L. Schneider (red.). 2005. Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. I Helen M. Ingram och Anne L. Schneider (red.) *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Insulander, Eva. 1975. *Barnen och betongen: en rapport om barns villkor i en svensk förort: Rosengård, Malmö*. Lekmiljörådet/Socialstyrelsen.

Johannisson, Karin. 2009. *Melankoliska rum: om ångest, leda och sårbarhet i förfluten tid och nutid*. Stockholm: Bonnier.

Junestav, Malin. 2007. *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*. IFAU. Rapport 2007:4.

Kania, John och Mark Kramer. 2011. Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*. Winter 2011. Leland Stanford Jr. University.

Karlsson, Sten O. 1993. *Arbetarfamiljen och det nya hemmet. Om bostadshygienism och klasskultur i mellankrigstidens Göteborg*. Stockholm/Stehag: Symposion Graduale.

Karlsson, Sandra och Göran Cars. 2013a. *Följeforskning av Områdesprogrammen för ett socialt hållbart Malmö: Programmen som byggs runt fysiskt skelett och sociala muskler*. Datum: 2013-01-11. Slutrapport av processutvärdering för Malmö stad.

Karlsson, Sandra och Göran Cars. 2013b. *Lindängen mot framtiden: Följeforskningsrapport STEG 1: Programteori Diskussionsunderlag till workshopen den 30 september 2013*. Datum: 2013-09-23. Delstudie av processutvärdering för Stadsområdesförvaltning Söder, Malmö stad.

Karlsson, Sandra och Göran Cars. 2014. *Lindängen mot framtiden: Följeforskningsrapport STEG 2: Formulering och prioritering av följeforskningens frågor*. Datum: 2014-09-08. Delstudie av processutvärdering för Stadsområdesförvaltning Söder, Malmö stad.

Karlsson, Sandra och Göran Cars. 2015. *Lindängen mot framtiden: Följeforskningsrapport STEG 3: Svara på utvärderingsfrågorna*. Datum: 2015-01-28. Slutrapport av processutvärdering för Stadsområdesförvaltning Söder, Malmö stad.

Kings, Lisa. 2011. *Till det lokalas försvar. Civilsamhället i den urbana periferin*. Lund: Arkiv förlag.

Kings, Lisa, Ålund, Aleksandra och Tahvilzadeh, Nazem. 2016. Contesting Urban Management Regimes: The Rise Of Urban Justice Movements In Sweden. I Martin Bak Jörgensen, Oscar Garcia Agustin (red.) *Solidarity without Borders: Gramscian perspectives on migration and civil society alliances*. London: Pluto Press, s. 186-202.

- Kvale, Steinar. 2007. *Doing Interviews*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage Publications Inc.
- Lahti Edmark, Helene. 2002. *Förort i fokus – interventioner för miljoner Nordisk forskning om interventioner i »utsatta» bostadsområden – en kunskapsöversikt*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2002:01.
- Lahti Edmark, Helene. 2003. *Fängslade bilder, fängslade verklighet: Om utsatta bostadsområden och interventioner*. Meddelanden från Socialhögskolan 2003:5.
- Lalander, Philip. 2009. *Respekt: gatukultur, ny etnicitet och droger*. Malmö: Liber.
- Lawless, Paul. 2004. Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England. *Environment and Planning C: Government and Policy* 22: 383-399.
- Lawless, Paul. 2006. Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England. *Urban Studies* 43 (11): 1991–2011.
- Lawless, Paul. 2007. Continuing dilemmas for area based urban regeneration: evidence from the New Deal for Communities Programme in England. *People, Place & Policy Online* 1 (1): 14-21, 2007. doi: 10.3351/ppp.0001.0001.0003.
- Lawless, Paul, Michael Foden, Ian Wilson och Christina Beatty. 2007. Understanding Area-based Regeneration: The New Deal for Communities Programme in England. *Urban Studies* 47 (2): 257–275.
- Lawless, Paul. 2010. Urban Regeneration: is there a future?. *People, Place & Policy Online* 4 (1): 24-28. DOI: 10.3351/ppp.0004.0001.0006.
- Lawless, Paul. 2012. Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England's New Deal for Communities Programme. *Policy Studies* 33 (4): 313-328.
- Lincoln, Yvonna S., Susan A. Lynham och Egon G. Guba. 2011. Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences, revisited. I Norman K. Denzin och Yvonna S. Lincoln (red.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage Publications Inc. s. 97-128.

- Lindholm, Kerstin. 1992. Så började det. I Sundh, Kenneth och Päivi Turunen (red.). *Social mobilisering – om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica, CE Fritzes AB. s. 20-34.
- Lundquist, Lennart. 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Studentlitteratur.
- Lupton, R. och Power, A. 2002. Social Exclusion and Neighbourhoods. I Hills, J., Le Grand, J. och Piachaud, D. (red.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Lupton, Ruth och Ivan Turok. 2004. Anti-Poverty Policies in Britain: Area-Based and People-Based Approaches. I U-J. Walther och K. Mensch (red.) *Armut und Ausgrenzung in der 'SozialenStadt'*. Darmstadt: Schader-Stiftung. s.188-208.
- Lilja, Elisabeth. 2000. *Periferi och Identitet - den moderna förortens paradox*. Byplan 02/00, Köpenhamn, Danmark: Dansk Byplanlaboratorium. s. 46-54.
- Lilja, Elisabeth. 2002. *Segregationens motsägelsefullhet. Integrerad I en stadsdel – segregerad I staden*. Stockholm: Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Lilja, E. & Perner, M. 2010. *Boendesegregation – orsaker och mekanismer. En genomgång av aktuell forskning*. Bilaga 1 till rapport Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt. Karlskrona: Boverket.
- Lindvall, Johannes. 2011. *Vad händer med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?* Ekonomisk debatt. Nationalekonomiska föreningen 39 (3).
- Listerborn, Carina, Irene Molina och Diana Mulinari (red.).2011. *Våldets topografier: Beträktelser över makt och motstånd*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Magnusson Turner, Lena (red). 2008. *Den delade staden: segregation och etnicitet i stadsbygden*. 2 uppl. Umeå: Boréa.
- Maxwell, A. Joseph. 2013. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. 3 uppl. Applied Social Research Methods Series 41. USA: SAGE Publications Ltd.
- Mettler, Suzanne and Joe Soss. 2004. The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics* 2 (1): 55-73

Minogue, Martin. 1998. Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector. I Minogue, Martin, Charles Polidano och David Hulme (red.) *Beyond the new public management: Changing ideas and practices in Governance*. New Public Horizons in Public Policy. Series Editor Wayne Parsons. Cheltenham, UK/ Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

Molina, Irene. 1997. Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet. *Geografiska regionsstudier* nr. 32. Diss., Uppsala: Uppsala universitet.

Mouffe, Chantal. 2008. *Om det politiska*. Stockholm: Tankekraft förlag.

Mouffe, Chantal. 2013. *Agonistics – Thinking the world politically*. London/ New York: Verso

Musterd, Sako och Wim Ostendorf. 2008. Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal. *Urban Research & Practice* 1 (1): 78-92.

Nieminen Kristoffersson, Tuija. 2014. Fattigdom som social risk – historik och symbolik. I Ek, Richard, Manne Gerell, Nicklas Guldåker, Per-Olof Hallin, Mikaela Herbert, Tuija Nieminen Kristoffersson, Annika Nilsson och Mona Tykesson (red.) *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*. Malmö: MAPIUS 18, Malmö högskola. s.32-51.

Nyström, Louise. 1991. Beror livet mellan husen på hur dom står? I Håkansson, Per Arne och Louise Nyström (red.) *Miljö för livet: om boende, socialt liv och psykisk hälsa*. Karlskrona: Boverket.

O'dwyer, Lisel, Fran Baum, Anne Kavanagh och Colin Macdougall. 2007. Do area-based interventions to reduce health inequalities work? A systematic review of evidence. *Critical Public Health*. 17 (4): 317–335.

Olsson, Sören .1992. Samhällsarbete – under omprövning. I Sundh, Kenneth och Päivi Turunen (red.). *Social mobilisering – om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica. CE Fritzes AB. s. 13-19.

Ormston, Rachel, Liz Spencer, Matt Bernard och Dawn Snape. 2013. The Foundations of Qualitative Research. I Jane Ritchie, Jane Lewis, Carol McNaughton Nicholls, Rachel Ormston. (red.). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Sage Publications.

Palander, Camilla. 2006. *Områdesbaserad politik för minskad segregation: En studie av den svenska storstadspolitiken*. Geografiska regionstudier nr. 66, Diss., Uppsala: Uppsala Universitet.

Parry, J., K. Laburn-Peart, J. Orford, S. Dalton. 2004. Mechanisms by which area-based regeneration programmes might impact on community health: a case study of the new deal for communities initiative. *Public Health* 118: 497–505.

Ramberg, Klas. 2000. *Allmännyttan. Välfärdsbygge 1850-2000*. Sverige: Byggförlaget.

Rathgeb, Steven och Helen Ingram (red.). 1993. *Public policy for democracy*. The Brookings Institution. Washington D.C.

Rauhut, Daniel. 2011. *Den besvärliga fattigdomen*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Rees, Gareth, Sally Power och Chris Taylor. 2007. The governance of educational inequalities: The limits of area-based initiatives. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 9 (3): 261-274. doi: 10.1080/13876980701494665.

Rhodes, John, Peter Tyler och Angela Brennan. 2005. Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England. *Urban Studies* 42 (11): 1919–1946.

Ringdahl, Owe. 1983. *Reguljärt områdesarbete*. Stockholm: Liber förlag.

Ristilammi, Per-Markku. 1994. *Rosengård och den svarta poesin: En studie av modern annorlundahet*. Östlings Bokförlag Symposion.

Sabatier, Paul A. (red.). 1999. *Theories about the Policy Process*. 1 uppl. Boulder, Colorado: Westview Press.

Sabatier, Paul A. (red.). 2007. *Theories about the Policy Process*. 2 uppl. Boulder, Colorado: Westview Press.

Salonen, Tapio (red.). 2011. *Hela staden - Social hållbarhet eller disintegration?* Umeå: Boréa bokförlag.

Sernhede, Ove (red.). 2011. *Förorten, skolan och ungdomskulturen: reproduktionen av marginalitet och ungas informella lärande*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Sernhede, Ove. 2013. Youth rebellion and social mobilisation in Sweden: recent street rebellions in Sweden are part of a wider pattern, but also have distinctly Swedish elements. *Soundings* 56: 81+. *Literature Resource Center*. (Hämtad: 7-09-2014).

Silbergh, David M. 2001. *Doing Dissertations in Politics: A Student Guide*. London/New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

Schneider, Anne L. och Ingram, Helen M. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2).

Spector, Malcolm och John I. Kitsuse. 2001. *Constructing Social Problems*. 2 uppl. New Brunswick/USA, London/UK: Transaction Publishers.

Stenberg, Erik. 2012. Miljonprogrammet - utveckla eller avveckla. I Birgitta Johansson (red.). *Formas Fokuserar 20: Miljonprogrammet - utveckla eller avveckla*. Stockholm: Forskningsrådet Formas. s. 163-178.

Stigendal, Mikael. 2006. *Problemet – det är lösningen!* Rapport på uppdrag av Resurscentrum för Mångfaldens Skola. Urban Integration, Regionalt Utvecklingscentrum. Lärarutbildningen, Malmö Högskola.

Sweco. 2010. Utvärdering av lokala processer i urbant utvecklingsarbete. Slutrapport. Integrations- och jämställdhetsdepartementet. 2010-10-31. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.

Tedros, Adiam. 2008. *Utanför storstaden: Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*. Diss., Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Tunstall, Rebecca och Ruth Lupton. 2003. Is Targeting Deprived Areas an Effective Means to Reach Poor People? An assessment of one rationale for area-based funding programmes. CASEpaper 70. *Centre for Analysis of Social Exclusion*, London, Houghton Street: London School of Economics.

Turunen, Päävi. 2004. *Samhällsarbete i Norden. Diskurser och praktiker I omvandling*. Acta Wexionensia No. 47/2004. Socialt arbete. Växjö: Växjö University Press.

Törnquist, Anders. 2001. *Till förortens försvar: Utveckling och organisering i de tre stadsdelarna Hjällbo Hammarkullen och Eriksbo, 1970 – 1995*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet.

Törnqvist, Anders. 2008. Stadens planering för inkludering av sina utsatta områden – finns den?. I Göran Graninger & Christer Knuthammar, (red.) *Samhällsbyggande och integration. Frågor om assimilation, mångfald och boende*. Sverige: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2008.

Urban, Susanne. 2008. Grannskapet som planeringsenhet. I Göran Graninger & Christer Knuthammar, (red.) *Samhällsbyggande och integration. Frågor om assimilation, mångfald och boende*. Sverige: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2008.

Välfärdspolitiska rådet. 2002. *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. Författare är Christer Lundh, Li Bennich-Björkman, Rolf Ohlsson, Peder J. Pedersen och Dan-Olof Rooth. Välfärdspolitiska rådets rapport 2002. Stockholm: SNS Förlag.

Wahlberg, Stefan, Karl-Erik Lundgren, Hans Mattsson, Alf Ronnby och Kjell Stridsman (red.). 1978. *Samförstånd eller konflikt? Om samhällsarbete inom socialvården*. Socialstyrelsen. Stockholm: Liber Förlag.

Wahlberg, Stefan. 1992. Pionjärprojekt: 70-talserfarenheter. I Sundh, Kenneth och Päivi Turunen (red.). *Social mobilisering – om samhällsarbete i Sverige*. Stockholm: Publica. CE Fritzes AB. s. 35-47.

Wahlberg, Stefan. 2013. *Samhällsarbete: strategier för socialt arbete*. Stockholm: Norstedts juridik.

Wallander, Sven. 1968. *Vad har vi gjort? HSB:s Riksförbund, Svenska Ryksbyggen, Bostadspolitik och samhällsplanering*. Stockholm: Tiden.

Westin, Sara. 2011. "... men vart ska ni då ta vägen?" – Ombyggnation ur hyresgästernas perspektiv. Arbetsrapport 57, September 2011. Uppsala: Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala Universitet.

Åsberg, Rodney. 2000. Ontologi, epistemologi och metodologi: En kritisk genomgång av vissa grundläggande vetenskapsteoretiska begrepp och ansatser. Reviderad upplaga från september 2001. Göteborg: Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Myndighetsrapporter, studier och offentliga dokument

Arbetsmarknadsdepartementet. 2013. *Urbana Utvecklingsområden: statistisk uppföljning utifrån 7 indikatorer*. November 2013. Stockholm:

Arbetsmarknadsdepartementet, Enheten för integration och urban utveckling, Regeringskansliet.

Boverket. 2007. *Bostadspolitiken: Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket augusti 2007.

Boverket. 2010. *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*. Karlskrona: Regeringsuppdrag IJ2009/1746/IU.

Boverket. 2014:17. *Uppföljning av det prestationsbaserade stimulansbidraget – delrapport 1*. Rapport 2014:17. Regeringsuppdrag.

Boverket. 2015:17. *Uppföljning av det prestationsbaserade stimulansbidraget – delrapport 2*. Rapport 2015:17. Regeringsuppdrag.

Boverket. 2015:7. *Urbant utvecklingsarbete: Tredje och sista delrapporten av regeringsuppdraget*. Rapport 2015:7. Regeringsuppdrag.

Direktiv 1995:35. *Levnadsvillkor i storstadsområden*. Kommittédirektiv 1995:35. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/levnadsvillkor-i-storstadsomraden_GJB135#Beslut%20vid%20regeringssammantr%C3%A4de%20den%2016%20mars%201995. (Hämtad: 2016-11-08).

Ds. 2004:49. *Föreningsliv, makt och integration*, Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Justitiedepartementet, Regeringskansliet.

Integrationsverket. 2000:10. *Vad hände med »Blommanpengarna»? – Slutrapport*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2000:10.

Integrationsverket rapportserie. 2001. *Rapport integration 2001*. Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket. 2002:09. *Helhetssyn eller underifrånperspektiv? En jämförande analys av »Blommansatsningen« i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2002:09.

Integrationsverket. 2002:05. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2002:05.

Nutek. 2001. *URBAN Malmö – Slutlig utvärdering av det operativa programmet*. Info 035-2001, Stockholm.

Nutek. 2008. *Nytta med följeforskning: En vägledning för utvärdering av strukturfonderna 2007-2013*. R 2008:16, Tillväxtverket/NUTEK.

Proposition 1979/80:1. *Om socialtjänsten* (Socialutredningen).

Proposition 1994/95:100. Bilaga 11. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*.

Proposition 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. (bet. 1997/98: SfU6, rskr. 1997/98:68.)

Proposition 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa en politik för stor staden på 2000-talet*. (bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34, 1998/99:3).

Proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008*. (bet.2007/08:AU1, rskr. 2007/08:27).

Proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009: Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.* (bet. 2008/09:AU).

Reepalu, Ilmar. 2010. *Yttrande till Kommunstyrelsen*. 11 februari 2010. Kommunstyrelsens ordförande. Malmö: Malmö Stad.

Regeringsförklaringen 2010. Statsminister Fredrik Reinfeldt (m). Den 5 oktober.

Regeringsbeslut 2010:II4. *Erbjudande till kommuner att teckna lokala utvecklingsavtal för 2011*. Integrations och jämställdhetsdepartementet. IJ2010/1966/IU. Bilaga 1.

Regeringsbeslut 2012:III. *Kommuner som ska omfattas av utvecklingsarbete från 2012*. Arbetsmarknadsdepartementet A2012/174/IU.

Regeringsbeslut 2013:III. *Stimulansbidrag*. Departementet. A2013/1192/IU 1 Bilaga.

Regeringskansliet 2006. *Regeringskansliets årsbok 2006*. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringskansliet 2007. *Regeringskansliets årsbok 2007*. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringskansliet 2009. *Regeringskansliets årsbok 2009*. Stockholm: Regeringskansliet.

SCB 2002. MIS, Personer med utländsk bakgrund, Riktlinjer för redovisning i statistiken. Örebro: SCB-Tryck.

Skrivelse 2008/09:24. *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Stockholm: Regeringens skrivelse 2008/09:24.

SOU 1945:63. *Slutbetänkande avgivet av Bostadssociala utredningen del 1: Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken, förslag till låne- och bidragsformer*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1965:32. *Höjd bostadsstandard: Betänkande avgivet av Bostadsbyggnadsutredningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1993:91. *Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete – en kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Statens offentliga utredningar, Socialdepartementet. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.

SOU 1993/94:06. *Allmänna arvsfonden*. Socialutskottets betänkande 1993/94:SOU06. Sveriges riksdag. Datum för beslut: 27 oktober 1993.

SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden*, Invandrarpolitiska kommittén. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:118. *Delade städer*. Storstadskommittén.

SOU 2001:53. *Välfärd och arbetet i arbetslöshetens årtionde*.

SOU 2006:79. *Integrationens svarta bok: Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Statskontoret. 2010:20. *Urban utveckling: en utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen*. IJ2009/685/IU.

Tillväxtverket. 2011. *Beslut om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden*. Ärendeid: 159646. Programkontoret Skåne-Blekinge: Nutek.

Tillväxtverket. 2012. *Potentialer för tillväxt och sammanhållning: En studie av storstadsinsatserna inom regionalfondsprogrammen för Stockholm, Västsverige och Skåne-Blekinge*. Rapport 0152.

Malmö stad

Malmö stad. 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö: Nu lyfter Malmö!* Malmö: Malmö stad.

Malmö stad. 2013. *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa.* Malmö: Kommission för ett socialt hållbart Malmö. December 2013.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2009. *Projektansökan ur EG:s strukturfonder. Regionalt Strukturfondsprogram för stärkt konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013.* Version 2.0 090917. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2012a. *Avsiktsförklaring Förstudie för Förnyelse av Lindängen Centrum.* 2012-06-19. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2012b. *Lägesrapport: Lindängen mot framtiden.* Ärende-ID: 159646. Redovisningsperiod 2012-01-01 tom 2012-08-31. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2012c. *Program för förnyelsen av Lindängen Centrum i Malmö.* Förslag 2012-12-15. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2013. *Syntesplan för Lindängen Centrum.* Medverkande: Stadsdelsförvaltning Fosie, Bordsvisan 1 AB, NCC Construction, Willhem AB, Serviceförvaltningen Malmö, Stadsbyggnadskontoret Malmö stad, Gatukontoret Malmö stad, Fastighetskontoret Malmö stad, Stadsfastigheter, Case Lab AB och White arkitekter AB. December 2013. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Kirseberg. 2011. *Tjänsteutlåtande: Områdesprogram för Kirseberg. 2011-2015,* 2011-08-19. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Kirseberg. 2012. *Lärande för hållbar utveckling. – Kirsebergs stadsdel: Verksamhetsplan 2012-2013.* Version 0.5. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Lindängen.* Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2012a. *Områdesprogram Lindängen strategisk handlingsplan 2012,* 2012-04-19. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Fosie. 2012b. *Områdesprogram Lindängen: Insatser och målbild 2012.* Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Rosengård. 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Herrgården*, 2010-08-11. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Rosengård. 2011a. *Strategiskt program: Att utveckla Herrgården och Rosengård*. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Rosengård. 2011b. *Utvecklingsprogram 2011: Herrgården – Rosengård*. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Rosengård. 2012a. *Lägesrapport - Utvecklingsprogram 2011*. Datum: 2012-02-10, version 1.0. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Rosengård. 2012b. *Handlingsprogram 2012*. Datum: 2012-04-04. Utvecklingsavdelningen Stadsdelsförvaltning Rosengård. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Södra innerstaden. 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Seved*. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Södra innerstaden. 2011. *Områdesprogram Seved verksamhetsplan 2011*. Malmö: Malmö stad.

Stadsdelsförvaltning Södra innerstaden. 2012. *Områdesprogram Seved handlingsplan 2012*. Malmö: Malmö stad.

Stadskontoret Malmö stad. 2010. *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö*. Till Kommunstyrelsen. Ärende: KS-KOM-2010-00176. Tjänsteutlåtande 2010-08-23. Malmö: Malmö stad.

Stadskontoret Malmö stad. 2011a. *Kunskapsunderlag – områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö*. Förvaltning: Stadskontoret, Avdelningen för samhällsplanering. Datum: 2011-02-02. Malmö: Malmö stad.

Stadskontoret Malmö stad. 2011b. *Välfärds- och tillväxtrapport 2011 – Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö. Nu lyfter vi Malmö!*, Stadskontorets avdelning för samhällsplanering. Malmö: Malmö stad.

Stadskontoret Malmö stad. 2011c. *Genomlysning av de första sex månaderna med Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö: Sammanfattning av rapporter från stadsdelsförvaltningarna i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra innerstaden*. Malmö 2011-04-19. Malmö: Malmö stad.

Stadskontoret Malmö stad. 2011d. *Områdesprogrammets bärande idé 2011-2015*. Malmö: Malmö stad.

Stadsområdesförvaltning Söder. 2014. *Allaktivitetshusmodellen. Allaktivitetshusen på Lindängen och Hermsödal*. Malmö: Malmö stad.

Stadsområdesförvaltning Väster. 2015. *Slutrapport Områdesprogram för ett socialt hållbart Holma och Kroksbäck*. Datum: 2015-11-27. Avdelningen för områdeutveckling Stadsområdesförvaltning Väster. Malmö: Malmö stad.

Internetkällor

Sveriges riksdag. 2016. EU:s fördrag är basen för samarbetet. EU-upplysningen. *Sveriges riksdag*. Web: <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-fordrag/>. (Hämtad: 2016-11-17).

Mistra urban futures/Dela(d) stad. 2016. [Hemsida] Web: <http://www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/delad-stad>. (Hämtad 2016-11-08).

NE 2016. Sökord: *Metodologi*. Nationalencyklopedin. (Hämtad: 2016-04-20).

NE 2013. *Invandrarverket blir migrationsverket*. Nationalencyklopedin. Web: <http://www.ne.se/rep/invandrarverket-blir-migrationsverket> (Hämtad: 2013-11-25).

Regeringen. 2015. Sveriges regering. Sökord: Arbetsmarknadsdepartementet, *Näringsdepartementet*. Web: www.regeringen.se. (Hämtad 2015-10-20).

Jobbsökarkompisarna. 2015. *Jobbsökarkompisarna: Tillsammans gör vi sökandet roligt*. Web: <http://jobbsokarkompisarna.wix.com/malmo>. (Hämtad: 2015-07-06).

Intervjuer och workshops

Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö

22-05-2012	Stadsdelsvärdar, Gruppintervju, stadsdelsförvaltning Rosengård
22-05-2012	Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Södra Innerstaden
23-05-2016	Tjänstemän, Gruppintervju, Projektledning
24-05-2012	Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Fosie
25-05-2012	Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Rosengård
27-06-2012	Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Kirseberg
27-06-2012	Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Rosengård

28-06-2015 Tjänsteman, Central projektkoordination, Stadskontoret Malmö stad

11-09-2012 Tjänstemän, Grupptervju, Projektledning och Stadskontoret Malmö stad

12-09-2012 Tjänsteman, Central projektkoordination, Stadskontoret Malmö stad

11-09-2012 Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Kirseberg

12-09-2012 Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Södra Innerstaden

13-09-2012 Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Rosengård

14-09-2012 Tjänsteman, Projektutveckling, Stadskontoret Malmö stad

14-09-2012 Tjänsteman, Projektledning, stadsdelsförvaltning Fosie

03-12-2012 Medverkande aktörer, Områdesprogram Herrgården

05-12-2012 Medverkande aktörer, Områdesprogram Seved

05-12-2012 Medverkande aktörer, Områdesprogram Lindängen

06-12-2012 Medverkande aktörer, Områdesprogram Segevång

12-12-2012 Workshop med projektledning och medverkande aktörer

Lindängen mot framtiden

04-02-2013 Tjänsteman, Projektansvarig, stadsområdesförvaltning Söder

04-02-2013 Tjänsteman, Projektansvarig, stadsområdesförvaltning Söder

06-02-2013 Författare av ansökan, *Senior Advisor* under uppstarten

07-02-2013 Projektledare, Allaktivitetshuset, stadsområdesförvaltning Söder

08-02-2013 Avdelningschef, Områdesutveckling, stadsområdesförvaltning Söder

11-03-2013 Tjänsteman, Individ och familj, Socialtjänsten, stadsområdesförvaltning Söder

11-03-2013 Tjänsteman, Vård och omsorg, stadsområdesförvaltning Söder

12-03-2013 Stadsområdeschef Fosie

12-03-2013 Tjänsteman, Individ & familj, Socialtjänsten, stadsområdesförvaltning Söder

13-03-2013 Tjänstemän, Arbetsförmedlingen Bryggan (2 personer)

14-03-2013 Tjänsteman, Jobb Malmö

14-03-2013 Representant, Rädda Barnen (2 personer)

14-03-2013 Konsult, Lindängen centrum

04-09-2013 Tjänsteman, Lindängeskolan

05-09-2013 Representant, Röda Korset (2 personer)

06-09-2013 Tjänsteman, Projektansvarig, stadsområdesförvaltning Söder

06-09-2013 Representant, Folkuniversitetet

28-01-2014 Tjänsteman, Projektansvarig, stadsområdesförvaltning Söder

28-01-2014 Tjänstemän, Projektansvarig, stadsområdesförvaltning Söder (2 personer)

28-01-2014 Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan

29-01-2014 Representant, Folkuniversitetet
 29-01-2014 Tjänsteman, Jobb Malmö
 30-01-2014 Representant, Röda Korset
 31-01-2014 Tjänstemän, Individ & familj, Socialtjänsten,
 stadsområdesförvaltning Söder (2 personer)
 31-01-2014 Projektledare, Allaktivitetshuset, stadsområdesförvaltning
 Söder (2 personer)
 31-01-2014 Representant, Rädda Barnen
 04-02-2014 Konsult, Processledare, stadsområdesförvaltning Söder
 02-09-2014 Tjänsteman, Arbetsförmedlingen Bryggan
 02-09-2014 Workshop med projektansvariga, stadsområdesförvaltning
 Söder
 03-09-2014 Tjänstemän, gruppintervju, Individ & familj, Socialtjänsten,
 stadsområdesförvaltning Söder (3 personer)
 04-09-2014 Tjänstemän, Jobb Malmö, stadsområdesförvaltning Söder
 (2 personer)
 04-09-2014 Tjänstemän, Lindängeskolan (2 personer)
 12-09-2014 Workshop med projektansvariga och medverkande aktörer
 02-10-2014 Tjänsteman, Stadsbyggnadskontoret Malmö stad
 06-10-2014 Tjänsteman, Gatukontoret Malmö stad
 06-10-2014 Representant, Fastighets AB Trianon
 09-10-2014 Tjänsteman, Fastighetskontoret Malmö stad

