

Utsatta bostadsområden och områdesorienterad politik: problembilder, målsättningar och implementeringsstrategier i det svenska fallet

Tematnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Områdesorienterade insatser har länge varit centrala element i svensk politik mot utsatta områden. Lika länge har kritik funnits mot att insatserna inte når sina mål. Medan somliga menar att den områdesorienterade politiken i Sverige är ett symbolpolitiskt försök att sprida ansvaret för offentliga nedskärningar, menar andra att upprepningen av en politik utan framgångar är tecken på oförmåga hos beslutsfattare att förstå segregationens bakomliggande orsaker. I artikeln lanserar vi en tredje syn: svensk områdespolitik bör ses som ett stöd till genomförandet av olika sektorsmål i utsatta bostadsområden. En implikation av vårt argument är att politiken ofta bedömts utifrån felaktiga grunder.

1. Inledning

Politik mot utsatta bostadsområden har under lång tid återkommit med jämna mellanrum i Sverige. Målformuleringarna varierar över tid, men insatserna har kännetecknats av att stimulera åtgärder i bostadsområden med särskilt låg förvärvsfrekvens, höga uttag av försörjningsstöd, låg behörighet till gymnasieskolan, stor andel av befolkningen med utländsk bakgrund, etc. Målen har ofta formulerats i termer av att områdena ska »lyftas« och på så sätt »bryta boendesegregationen«.

Det är svårt att hävda att denna svenska tradition av områdesorienterad politik har varit framgångsrik. De flesta områden som en gång ingick i kategorin utsatta bostadsområden tenderar att vara kvar. Nya har dessutom tillkommit. Utvecklingen i de berörda områdena har ständigt uppmärksammats i bekymrade ordalag, och det är i själva verket lätt att göra sig lustig över den svenska politikens envetna upptagenhet av strategier som gång på gång kritiserats och bedöms otillräckliga för att kunna påverka boendesegregationen: trots att politiken varit föremål för omfattande utvärderingar och forskning så är det svårt att belägga konkreta positiva konsekvenser, för berörda områden eller för boendesegregationen som helhet. Ändå återkommer de områdesorienterade satsningarna.

I denna artikel försöker vi fördjupa förståelsen av den svenska politiken mot utsatta bostadsområden. Hur ska egentligen den svenska områdespolitiken mot utsatta områden förstås? Går det att förstå den som instrumentell och nödvändig, utgör den en symbolisk skenmanöver för att dölja strukturella problem, eller är den kanske ett uttryck för bristande kunskap och oförmåga till lärande i den politiska beslutsprocessen? Närmare bestämt undersöker vi artikeln vilka problemformuleringar dessa politiska program utformats utifrån och vilka lös-



NILS HERTTING

docent i statskunskap och prefekt vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet



SUSANNE URBAN

docent i sociologi och universitetslektor vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet

ningar i form av statliga styrningsstrategier som tillämpats under de senaste trettio åren. Den svenska områdespolitiken, menar vi, bör inte i första hand ses som försök att »bryta segregationen« utan som försök att upprätthålla ett någorlunda anständigt liv och kompensera för ökade inkomstskillnader och etniska skillnader på arbetsmarknaden genom att stärka och utveckla formerna för att implementera redan befintliga välfärdspolitiska insatser i dessa områden. Områdespolitiken fyller därmed delvis andra funktioner än det ofta uttalade målet att bryta boendesegregationen. Vi menar att en sådan förståelse av politikens egentliga motiv kan förklara varför den återkommer gång på gång, oförmågan att realisera de uttalade målformuleringarna till trots.

2. Den områdesorienterade politikens problembilder och mål – en svensk historik

Mellan 1965 och 1974 producerades i Sverige omkring en miljon nya bostäder. Med detta så kallade *miljonprogram* byggdes efterkrigstidens svenska bostadsbrist bort. Samtidigt skapades en tydligare geografisk uppdelning i städerna. Från att socioekonomiska skillnader framträtt genom segmentering mellan olika boendeformer *inom* samma områden, blev de nu än mer uppenbara genom rumslig segregering *mellan* områden dominerade av olika former av boende (S. Urban, 2018: 68). Snart uppmärksammades i svenska offentliga utredningar att låginkomsttagare och utrikes födda koncentrerades allt mer i dessa s.k. miljonprogramsområden (SOU, 1974:69; SOU, 1975: 51). Parallella politiska reformer hade gjort det ekonomiskt lönsamt för dem som hade möjlighet att flytta till egna hem och därmed välja bort hyresrätterna som dominerade de områden vi idag kallar utsatta. Rumslig segregation och etableringen av »utsatta bostadsområden« kan på så sätt ses som en bieffekt av miljonprogrammets effektiva lösning på bostadsbristen.

Under 1980-talet blev situationen i dessa bostadsområden en allt viktigare politisk fråga. Både den invandrapolitiska kommittén (SOU, 1984:58) och bostadskommittén (SOU, 1986:4-5) beskrev en koncentration av resurssvaga individer i »invandratäta bostadsområden«. Problembilden var diversifierad och beskrevs bl.a. i termer av tillgång till bostäder, svårigheter att lära sig det svenska språket, lokala sociala problem och risk för kulturkrockar. En viktig politisk lösning handlade om att centralt reglera nyanländas bosättning till förutbestämda kommuner. Denna idé om att sprida nyanlända flyktingars boende över landet fick sitt tydligaste uttryck i den s.k. »Hela Sverige strategin« mellan 1985 och 1994 (Andersson et al., 2003). Politiken var emellertid omdebatterad och flera studier visade att den inte nämnvärt minskade problemen. Så snart de tilläts sökte många av de som placerats ut i landet till sina landsmän och de bättre försörjningsmöjligheter storstadsregionerna gav. De hamnade då ofta i de redan utsatta områdena.¹

Som ett svar på denna tendens utvickles från slutet av 1980-talet utvecklas istället en svensk »orstadspolitik« med fokus mot situationen i Göteborg, Malmö och Stockholmsregionen. I den första storstadsutredningen (SOU,

1990:36) föreslogs statliga bidrag för att stärka individers möjlighet till arbete, förbättra infrastrukturen, skapa fler arbetsplatser, och rusta upp den fysiska miljön i utsatta bostadsområden. Efter regeringsskiftet 1991 fullföljdes inte förslagen och det var först efter regeringsskiftet 1994 som processen verkligen tog fart. Tre utredningar inom överlappande politikområden med betydelse för boendesegregation och integration tillsattes: Invandrarpolitiska kommittén (SOU, 1996:55), Bostadspolitiska utredningen (SOU, 1996:156), och en ny Storstadsutredning (SOU, 1998:25). Från och nu inleddes en tydlig satsning från statens sida på lokal områdesutveckling. Storstadssatsningen (Prop., 1997/98: 165) inkluderade statligt stöd till sju kommuner med två miljarder kronor per år. Statens bidrag skulle motfinansieras med samma summa av kommunerna för att finansiera insatser i enlighet med lokala utvecklingsavtal som förhandlades fram mellan staten och de berörda kommunerna för 24 utpekade bostadsområden. (Urban, 2005)

Storstadssatsningen vilade på en parallell eller tudelad problembild. Den ena handlade om storstadsregionernas förutsättningar för tillväxt och förmåga att bidra till att jobb skapades (tillväxtnålet). Den andra handlade om en växande social, etnisk och diskriminerande segregation i storstadsregionerna (segregationsmålet). Tillväxtnålet var indelat i fem delmål och segregationsmålet i åtta. Den samlade målkatalogen knyter an till målen för en mycket lång rad välfärdspolitiska sektorer, såsom utbildnings-, arbetsmarknads-, social-, bostads- och folkhälsopolitik.

Kritiken mot Storstadssatsningen kan summeras i tre punkter. För det första är det oklart hur tillväxt- och segregationsmålen egentligen tänktes hänga ihop. Till och med i regeringens egen skrivelse om det lokala utvecklingsarbetet i storstäderna är man osäker: »det inte är självklart att ökad tillväxt leder till minskad segregation och vice versa« (Regeringens skrivelse, 2003/04:49:6). För det andra har en återkommande fråga gällt relationen mellan Storstadssatsningen områdesorienterade strategi å ena sidan och ambitionen att »bryta segregationen«, å den andra. Också i offentliga utredningar har det konstaterats att stadens segregation inte kan lösas genom geografiskt selektiva insatser i de mest utsatta delarna av staden (Andersson & Mustered, 2005; Karlsson, 2016). Konstaterande reser frågan om det egentliga målet för politiken verkligen är att *bryta* stadens segregation eller om politiken snarare handlar om att minska *effekterna* av stadens segregation *inom* de stadsdelar som är mest utsatta (Andersson, 2006). För det tredje framhölls att den politiskt genererade beskrivningen av förorterna bidrar till de utsatta områdenas stigmatisering (jf. Backvall, 2019). Politikens upprepode beskrivningar av problem och utsathet gör de utpekade stadsdelarna mindre attraktiva, inte bara för boende utan också för professionella inom olika verksamheter i områdena. På så vis riskerar den områdesinriktade politiken, menade kritikerna, paradoxalt nog bidra till stadens segregation och områdenas utsathet, och därmed motverka sina uttalade mål och syften.

Trots kritiken fortsätter emellertid satsningarna på områdesorienterade insatser. Storstadspolitiken ersätts av »den urbana utvecklingspolitiken« i vilken 21

kommuner under 2007 ingår avtal med staten om utvecklingsarbete i 38 utsatta områden. I avtalen preciseras, liksom tidigare, lokala partnerskap, strategiska stadsdelsplaner, samverkansöverenskommelser och strategier för utvärdering, men denna gång utan särskilda statsbidrag till kommunerna; statens insatser sker via de statliga myndigheterna och deras reguljära budgetar och uppdrag (SFS, 2008:348; Statskontoret, 2010).

År 2012 anger regeringen Reinfeldt att det urbana utvecklingsarbetet nu går in i en ny fas. De lokala utvecklingsavtalen upphör och utvecklingsarbetet inriktas på kunskapsspridning. Som ett led i detta återkommer under 2013 och 2014 ett prestationsbaserat kommunbidrag till de femton stadsdelar som lyckats bäst med att stödja den socioekonomiska utvecklingen i stadsdelen och minska boendesegregationen i kommunen. 99 miljoner kronor per år fördelas med syftet att »stimulera kommunerna till att intensifiera sitt arbete för att minska utanförskapet i stadsdelarna«. Den mer precisa inriktningen på vad bidraget ska användas till och vilka mål man väljer att sträva mot lämnas öppen – de berörda kommunerna antas veta bäst (Boverket, 2015:36).

Prestationsbidraget blev en temporär insats med oklara effekter i relation till det ordinarie lokala områdesarbetet (Boverket 2015:36). Den nyttillträdde socialdemokratiskt ledda regeringen fortsatte inte med bidraget efter 2014. I stället betonade man att det urbana utvecklingsarbetet ska ses som en del av den generella politiken, i form av t.ex. arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Istället för ett brett kommunbidrag för insatser i vissa bostadsområden satsade man på en rad riktade bidrag inom ramen för den reguljära förvaltningsapparaten; på skolor med låga resultat som har stora behov, på nyanlända elever, upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus, etc.

Efter några år med mindre fokus på områdesbaserad politik och mer fokus på generell välfärdspolitik, samt försök att kontrollera invandring, kom områdesperspektivet i den statliga politiken åter i fokus kring 2015, men nu från ett nytt håll. Polismyndigheten signalerar att det finns bostadsområden i Sverige som bäst förstås som »parallella samhällen« som kan tillgodose behov genom alternativ till det offentligas samhällsfunktioner. I dessa särskilt utsatta områden, hävdar Polisen, »har de boende anpassat sig till de normer som byggts upp i området och finner inget större värde i att blanda in det övriga samhället« (Polisen, 2017:31).

1 januari 2018 inrättas också Delegationen mot segregation (DELMOS) med uppdrag att bidra till att förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden och motverka strukturella orsaker till segregation, och i mars samma år beslutar regeringen om en långsiktig satsning på områden med socioekonomiska utmaningar. Det är nu 32 kommuner med eftersatta områden som under perioden 2018–2027 ska få stöd, för år 2018 425 miljoner, för år 2019 1,35 miljarder och från 2020 om 2,2 miljarder. Återigen är tanken att kommunerna själva ska avgöra inriktningen på insatserna och avsikten är att DELMOS från 2019 ska administrera bidraget. Valet 2018 och den historiskt utdragna re-

geringsbildningen sätter emellertid käppar i hjulet. Först beslutar riksdagens majoritet i december 2019 om att anslaget ska halveras och användas till att avveckla delegationen, och när den s.k. januariöverenskommelsen ingås mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna nämns vare sig DELMOS eller någon miljardsatsning på utsatta bostadsområden. För 2020 har DELMOS emellertid ett anslag om 58 miljoner som främst ska användas till att fördela statsbidrag till kommuner, landsting, och även till ideella föreningar och stiftelser, för »att minska och motverka segregation« (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation, s. 3). Vad som avses med segregation här är, ska vi säga, inte helt tydligt formulerat. Målet med åtgärderna mot segregation är nämligen »Minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla« (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation, s. 1).

Områdespolitiken mot utsatta bostadsområden har med andra ord varit en utdragen historia, som pågått mer eller mindre intensivt under olika perioder. Politiken har kritiserats för att inte kunna uppnå sina målsättningar, för att vara för vagt formulerad och för att motverka sig eget syfte genom att bidra till områdenas dåliga rykte i stället för att förbättra levnadsstandarderna i områdena och utjämna rumsliga hierarkier i staden.

3. Den områdesorienterade politikens implementering

Teorin om implementering av politiska interventioner lär oss att oklara problembilder och motsägelsefulla mål är problematiska. De förmår inte skicka en tydlig signal om politikens riktning och därmed inte heller ge vägledning för hur målkonflikter som uppstår i mer operativa faser ska hanteras. Vaghet om politikens inriktning skapar osäkerhet om hur viktig reformen egentligen är för politikens huvudmän och försämrar därmed möjligheterna för genomförande aktörer att vinna stöd från sin omgivning. Implementeringsforskarnas läxa är därför att den som menar allvar med sina mål ska formulera dem tydligt (Hertting, 2014).

Av genomgången ovan framgår att den svenska politiken mot utsatta bostadsområden kännetecknats av en *mångfald parallella mål och problembilder* (Karlsson, 2016; Hertting & Vedung, 2009; Roelofs & Salonen, 2019). Olika problembilder har haft olika stark betydelse vid olika tillfällen, men i svensk stadsdelsförnyelse kan man knappast tala om någon väldefinierad »auktoritativ« problem- eller målformulering, vare sig över tid eller i enskilda utredningar. Det har handlat om arbetslöshet, om utbildning, om utbudet av samhällsservice, om deltagande och demokrati, och under senare tid allt mer om trygghet och brottslighet. Någon tydlig prioritering har sällan gjorts.

Typiskt för implementeringen av politiken mot utsatta bostadsområden är vidare att den saknar institutionell permanens och hemvist, inte ges permanenta resurser, samt sällan sätter spår i lagstiftning. De statliga insatserna mot utsatta områden har varit utspridda på många olika, över tid och i sak, mer

eller mindre overlappende men temporära projekt (jf. Lidström & Hertting, 2020), och har inte heller haft någon tydlig organisatorisk hemhörighet i Regeringskansliet. Normalt har det övergripande ansvaret för politikens samordning talande nog legat på *delegationer* eller *kommissioner* (Hertting & Vedung, 2009), och ansvaret för de tillfälliga satsningarnas genomförande har varit spritt på en mängd olika centrala och lokala aktörer (jf. Hertting, 2003:112 ff.). I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation från 2018 listas inte mindre än 27 olika statliga myndigheter med relevans för strategins genomförande (Kulturdepartementet, 2018, bil 1).

Det är inte bara ett stort antal aktörer som pekas ut som viktiga för implementeringen av områdespolitiken. Aktörerna förväntas också *samverka* – samordna olika verksamheter, reda ut målkonflikter, mobilisera resurser etc. – på ett tämligen spontant och oreglerat sett. Den svenska staten har varit försiktig med att reglera vilka aktörer som har vilka roller och var ansvaret för olika delar i processen hör hemma. Istället har satsningarna byggts på en slags respekt för de olika aktörerna och deras olika mål. Från de tidigaste till de senaste satsningarna på områdespolitik har det funnits en idé om att målen kan genomföras »utan omfattande förändringar av lagstiftning, organisationsformer, finansieringssystem osv.« (SOU, 1979:37:26).

Denna »försiktighetsprincip« i relation till etablerade institutioner formuleras tydligast i tidiga utredningar på området, men har i praktiken i allt väsentligt funnits kvar. Storstadssatsningen, de urbana partnerskapen, stimulansbidragen och nu senast DELMOS statsbidrag bygger alla på *frivilliga överenskommelser* mellan stat och kommun och mellan olika lokala myndigheter.² Trots det stora antalet utpekade aktörer med tillsynes olika mål och intressen har man i den statliga politiken tänkt sig att områdessamverkan är ett slags plussummespel; något alla vinner på och därför frivilligt vill medverka till. Lokala myndigheter, företag och organisationer antas själva ha incitament att samverka för att effektivisera den egna måluppfyllelsen och samtidigt bidra till områdets utveckling.³

Redan i de tidiga försöken att utveckla miljonprogrammen fanns en idé om att själva områdesavgränsningen av politiken skulle underlätta samverkan (se t.ex. SOU, 1981:99:62). I Bostadspolitiska utredningen från 1996 heter det till exempel att ett »områdesperspektiv underlättar helhetssyn och skapar förståelse för sambanden mellan sociala, fysiska och ekonomiska faktorer« (SOU, 1996:156:144). Med referens till samtida litteratur om *nätverksstyrning* (Sørensen & Torfing, 2016) är tanken att ett områdesfokus tydliggör *interdependenserna* mellan olika aktörer och verksamheter på så vis stimulerar till frivillig samverkan (Hertting & Vedung, 2009). Områdesorienteringen definieras alltså utifrån detta synsätt inte utifrån sina mål, utan som ett medel för att underlätta samverkan och skapa en bättre samordning i utsatta områden.

Utifrån en liknande tankegång anses inte heller permanenta ekonomiska resurser nödvändiga för att nå områdespolitikens mål. I den storstadsutredning som tillsattes under slutet av 1980-talet menade man:

»att stora förbättringar kan åstadkommas i bostadsområdena med de resurser som redan finns. Många befintliga organisationer, föreningar, förvaltningar och institutioner bedriver verksamheter riktade till de boende i ett visst bostadsområde. Om dessa samtidigt mobiliseras och anpassar sitt arbetssätt till de lokala förhållandena genom ett samlat åtgärdsprogram finns stora utvecklingsmöjligheter.« (SOU, 1990:36:161).

Storstadssatsningen i slutet av 1990-talet kan se ut som ett undantag från denna princip. Här satsade ju staten flera miljarder genom s.k. lokala utvecklingsavtal med kommuner för att stimulera lokala aktörer till insatser. Trots ambitioner att förändra områdenas långsiktiga utveckling var satsningen emellertid redan från början annonserad som en tillfällig *satsning*. Storstadssatsningen var tänkt som en *bärraket*, en *vehikel*, för att få igång ett långsiktigt utvecklingsarbete som i framtiden förväntades bygga på resurser som redan finns inom »ordinarie strukturer och verksamheter« i stadsdelarna (Hertting & Vedung, 2009:199 ff.). Genom ekonomiska bidrag och informativa insatser skulle staten genom Storstadssatsningen stimulera till nya och innovativa samverkansformer till gagn för respektive aktör och dennes förmåga att realisera sina egna mål och till gagn för den utsatta stadsdelen aktörerna verkar i. På så sätt är tanken att stadsdelarna kan få en kraftfull skjuts uppåt utan mer än tillfälliga resurstillskott och utan några egentliga omprioriteringar på statlig nivå. Ett underliggande antagande tycks vara att myndigheter och andra lokala aktörer som verkar i svenska utsatta områden redan har såväl incitament som kapacitet att, så att säga, lyfta sig själva i håret för att lösa problemen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att implementeringen av svensk politik mot utsatta områden inta följer någon tydlig top down-logik. Förutom mycket generella mål om att bryta segregationen är den centrala nivåns mål många och stundtals motstridiga, snarare än tydliga och riktninggivande. De centrala implementeringsaktörerna är tillfälliga, hemvisten i Regeringskansliet förändras ofta, finansieringen saknar långsiktighet och tydligt definierade lokala implementeringsstrukturer och ansvarsrelationer saknas. Istället överlämnas den närmare prioriteringen i huvudsak åt lokala nätverk av aktörer som till följd av en ökad uppmärksamhet på området själva antas ha incitament att tillsammans formulera gemensamma agendor, mobilisera resurser tillsammans eller samordna sina respektive verksamheter.

4. Områdesorienterade insatser i upprepad frustration – som gör skillnad?

Ovan har vi beskrivit en historia av närmare 40 års politiska insatser mot utsatta bostadsområden i Sverige. Mycket ter sig patologiskt. En ofta upprepad kritik går ut på att själva *policyidén* om områdesbaserade insatser är *feltänkt*. Det är staden som är segregerad, inte stadsdelen och grundläggande struktu-

rella samhällsproblem löses inte med insatser i utsatta bostadsområden (Andersson & Musterd, 2005; Karlsson, 2016). Områdesutveckling kan möjligen bidra till integration av de individer som direkt berörs av satsningarna, men de områdesinriktade satsningarna når en alldeles för liten andel av den invandrade befolkningen för minska vare sig inkomstskillnader eller påverka flytmönster (Urban, 2018). I ljuset av traditionell implementeringsteori verkar dessutom genomförandet på flera sätt *felgjort*. Målkatalogerna har varit långa och motsägelsefulla, den organisatoriska strukturen temporär och tillfällig och ansvaret för implementering utspritt på många organisationer.

Intressant nog har vi också kunnat konstatera att kritiken ingalunda ny. I slutet av 90-talet kunde t.ex. följande är konstateras i en offentlig utredning på området:

Stat och kommun har satsat mycket stora belopp för att motverka segregation under de senaste decennierna. Dock vore det förmätet att hävda att resultaten av satsningarna står i relation till de ekonomiska insatserna. Satsningarna har inte förmått att påverka de grundläggande orsakerna till segregationen och de problem som följer i dess spår (SOU, 1998:25:105)

Cirka 20 år senare sammanfattar Boverket erfarenheterna av det urbana utvecklingsarbetet i bl.a. följande punkter: motsägelsefulla målformuleringar, dagliga målkonflikter bland lokala aktörer i stadsdelarna, kortsiktiga insatser mot symptom snarare än bakomliggande orsakerna, och ett retoriskt gap mellan policynivån och den faktiska rumsliga förändringen (Boverket, 2015).

Det verkar med andra ord enkelt att göra sig lustig över den svenska politiken: Områdesorienterad samverkan i utsatta områden stimuleras, insatser genomförs, men det stora lyftet uteblir. Ändå fortsätter man, om och om igen med ungefär samma strategier. Svensk politik för att lyfta utsatta bostadsområden och utjämna ojämlikheter i svenska städer tycks vara en »områdesorienterad samverkan i upprepad frustration« (jf. Hertting, 2003:20 ff.).

Hur ska detta egentligen förstås? I debatten och litteraturen tycker vi oss se i huvudsak två olika tolkningar. Båda har en kritisk udd mot den offentliga politiken, dess egentliga motiv och dess förståelse av segregation som fenomen.

Den mest kritiska tolkningen av områdespolitikens upprepade oförmåga hävdar att ansvariga politiker egentligen inte bryr sig om politikens resultat i de utsatta bostadsområdena. Utifrån denna tolkning är den områdesorienterade politikens primära syfte att etablera rökridåer, »depolitisera« och otydliggöra ansvaret för en nyliberal stadspolitik och dess konsekvenser i de fattigaste delarna av staden (Dahlstedt et al., 2018). Den andra tolkningen är mindre cynisk, men likväl kritisk. Utifrån denna tolkning har den svenska områdespolitiken varit aningslös, oinformerad och oförmögen att lära sig av erfarenheter (Roelofs & Salonen, 2019). Det är här inte politikens intention att verkligen bryta segregationen som ifrågasätts, utan förmågan att formulera en effektiv

policydesign och implementeringsstrategi för att realisera intentionerna. Om den förra pekar på en *outtalad rational* bakom politiken, pekar den senare på *bristande rationalitet* i försöken att realisera de uttalade intentionerna.

Här kan vi vare sig bekräfta eller avfärda dessa båda tolkningar av fenomenet upprepad områdespolitik i frustration och utan resultat. Sannolikt ligger det något i bägge. Insatser som inte leder till att de uttalade målen nås men likväl upprepas talar för att de egentliga motiven är andra än att bryta segregationen. Det faktum att områdespolitiken i synnerhet och politiken mot segregation i allmänhet saknat en stabil institutionell hemvist stärker tolkningen om bristfällig expertis och oförmåga att lära sig i maktens och politikformulerings korridorer.

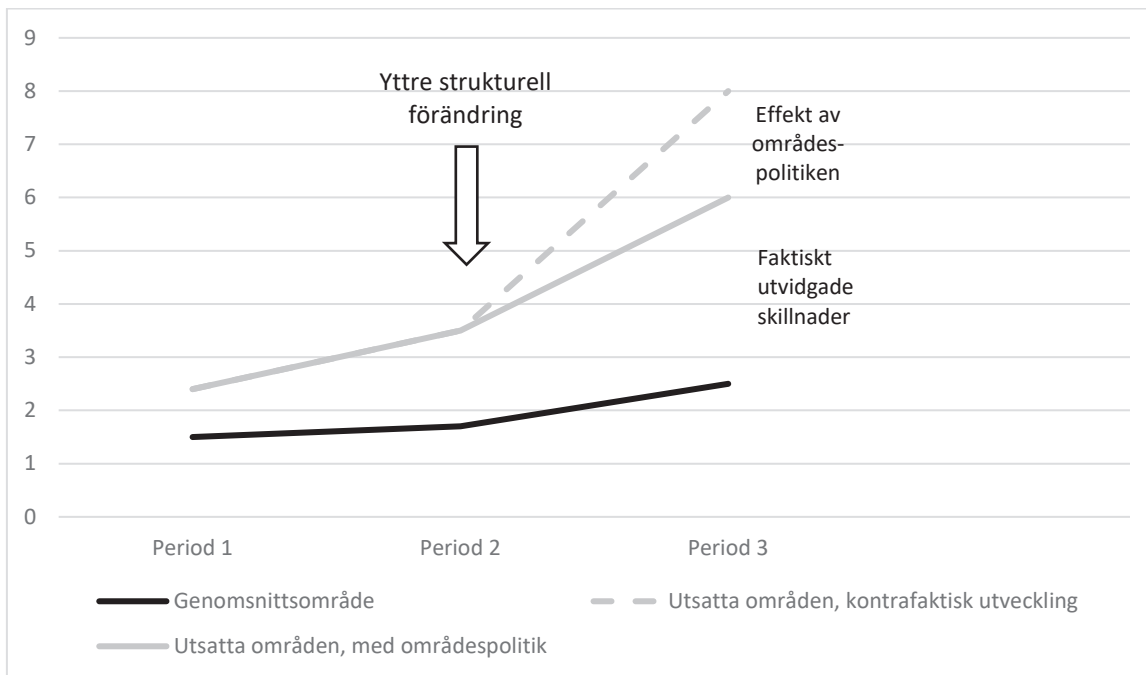
Avslutningsvis ska vi lansera en tredje tolkning av politikens syften och en alternativ syn på dess resultat. Också dessa argument tar sig, i debattens och diskussionens namn, renodlings form. De är »empiriskt informerade« snarare än empiriskt välbelagda.

För det första, menar vi, ska den områdesorienterade politiken inte förstås som ett *alternativ* till sektorsorganiserad välfärdspolitik (Andersson & Møsterd, 2005). Områdespolitiken är istället en »implementeringshjälp«, ett slags »andra ordningens styrmedel« (Vedung, 1997:277). Den bör därmed primärt tolkas som ett *komplement* till den reguljära sektorspolitiken. För områdespolitiken formuleras visserligen många och storvulna politiska mål. Det vore emellertid fel att ta dessa ambitioner på alltför stort substantiellt allvar. Målformuleringarna har utifrån denna tolkning av områdespolitiken ingen ambition att peka ut en realistisk riktning för utvecklingen. Genom budgetförstärkningar för olika verksamheter i utsatta bostadsområden och/eller stimulans till innovativ och koordinerande samverkan fungerar politiken som ett geografiskt selektivt, processtöd för implementeringen av olika reguljära sektorspolitiska mål. De substantiellt sett viktiga målen finns således redan i t.ex. skolan, socialtjänsten, försäkringskassan, kommunala bostadsbolagen i de utsatta bostadsområdena. Den områdesorienterade politikens övergripande, vaga och mångtydiga *målformuleringar* är nog taget inte allvarligt menade mål i sak. De kan istället förstås som ett slags politiskt ramverk för att stimulera till innovativ samverkan i syfte att stärka sektorspolitikens respektive förmågor att realisera *sina* mål. I regeringens skrivelse om Storstadspolitiken från 2003 heter det talande nog att politiken »består till stor del av samordning mellan de ordinarie sakpolitikområdena som till exempel arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och integrationspolitik« (2003/04:49:6). Politikens målformuleringar skulle därmed ha ett mobiliserande snarare än riktningsgivande syfte (Hertting & Vedung, 2009:49, 201).

För det andra måste områdespolitikens potential bedömas utifrån sina förutsättningar. Om vi utgår från att våra mest utsatta bostadsområden är särskilt sårbara för yttre strukturella förändringar, såsom stora flyktingströmmar, konjunkturnedgångar och välfärdspolitiska åtstramningar (jfr. Lahti Edmark, 2003:103), är den primära frågan inte om områdespolitiken förmått bryta

segregationen utan om den förmått minska de relativt sett, större förväntade effekterna av sådana yttre förändringar i dessa områden (se figur 1).

Figur 1. Yttre strukturell förändring



Kommentar: Y-axeln mäter här graden av "utsatthet" i något avseende.

Utifrån ett sådant perspektiv kan områdespolitiken som ett geografiskt selektivt implementeringsstöd vara otillräcklig för att »bryta segregationen« och samtidigt helt nödvändig för att dämpa effekterna av kritiska yttre förändringar som annars skulle drabba den segregerade stadens mest utsatta bostadsområden extra hårt (jf. Andersson, 2003). Den återkommande kritiken mot att områdespolitiken inte kan åstadkomma strukturell förändring utan bara har potential att lyfta enskilda individer och hushåll tenderar därmed missa något. Att politiken inte kan åstadkomma strukturell *utjämning* utesluter inte, som vi illustrerar i figuren, en möjlighet att *dämpa en utökning* av strukturella skillnader. Det är, med andra ord, inte nödvändigtvis fel på åtgärderna även om målsättningen om att bryta segregationen inte uppfylls.⁴

* * *

Skillnaderna i levnadsnivåer i utsatta bostadsområden och i övriga delar av städer i Sverige är stora, liksom skillnaderna i levnadsförhållandena mellan inrikes och utrikes födda. Det är inget snack om detta. Den svenska politiken mot utsatta bostadsområden är ingen framgångssaga. Många forskare och debattörer lägger förklaringen i en politisk ovilja eller i bristande förståelse av den områdesorienterade politikens begränsningar. Sådana geografiskt selektiva insatser, menar man, har symbolpolitiska drag och saknar möjlighet att utjämna skillnader i staden. Det är lätt att instämma i kritiken.

Detta innebär däremot inte att områdespolitiken därför skulle vara onödig eller oförmögen att göra skillnad. När de områdesorienterade insatserna mot utsatta bostadsområden ses som ett korrektiv och ett slags processtöd för att förbättra effektiviteten i implementeringen av de reguljära välfärdsverksamheterna som finns i dessa stadsdelar förändras perspektivet. I fokus kommer inte de uttalade, och i sitt sammanhang ofta helt orealistiska, målformuleringarna. Istället sätter ett sådant perspektiv ambitionerna att stimulera till effektivare former för att implementera redan befintliga välfärdspolitiska insatser, för att på sätt dämpa effekterna av yttre strukturförändringar i dessa särskilt utsatta områden. Kanske är de områdesorienterade insatserna nödvändiga för att göra livet drägligt i områdena; kanske kan de stödja en mobilisering underifrån och artikulering av boendes och verksammas utmaningar och vardag; kanske kan de på sikt bygga en kunskap som kan bidra till mer strukturella förändringar.

I ett sådant ljus är det främst målformuleringen att bryta segregationen som är det problematiska medan dess faktiska *rational* för att motverka segregationens mest negativa effekter ändå kan ses som rimlig. Med en tillspetsad formulering kan det »retoriska gapet« och den vidföljande »upprepade frustrationen« sägas uppstå när vad som faktiskt åstadkoms relateras till orimliga politiska målsättningar och en närmast vårdslös politisk retorik.

Noter

1. Politiken om flyktingplacering i olika delar i landet var som mest aktiv från 1984 fram till 1994 då den så kallade EBO-reformen genomfördes, vilket innebar att asylsökande och nyanlända kunde välja bostadsort. Den blev dock så småningom allt mer ifrågasatt. Flera lagförändringar har därefter genomförts i syfte att sprida flyktingars boende till flera kommuner och minska tillflödet till utsatta bostadsområden. Från den 20 januari 2020 infördes en lagändring som innebär att asylsökande som flyttar till, och bor i eget boende, i områden med socioekonomiska utmaningar som huvudregel inte ska ha rätt till dagersättning. Sammanlagt omfattas 32 kommuner och de får själva anmäla vilket eller vilka av kommunens områden som ska undantas från EBO med rätt till ersättning.
2. Under senare år har regeringen förvisso kompletterat denna strategi genom att ge ett antal statliga myndigheter – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna – i uppdrag att ingå i lokala partnerskap och ytterligare andra statliga myndigheter har fått i uppdrag att på olika sätt stödja partnerskapen. Syftet är emellertid fortfarande att effektivisera de insatser som görs inom ramen för ordinarie verksamheter i de berörda utsatta bostadsområdena.
3. »Incitamenten för samverkan kan vara olika men de måste växa fram ur ett reellt behov. När samverkan blir resultatet av ett gemensamt upplevt behov kan man tala om organisk samverkan, d.v.s. ett behov av samverkan som utgår från verkliga behov hos respektive part. Kommunen vill förbättra för de äldre, bostadsföretagen vill öka vinsten och föreningarna vill utveckla lokalsamhället« (Boverket, 1994:3:64.)
4. Det är i detta sammanhang intressant att ett par aktuella studier pekar på att tilliten till myndigheter och samhällsinstitutioner i utsatta bostadsområden kanske inte är så låg som ofta antas i den svenska debatten. Enligt BRÅ sjunker förvisso utvecklingen för grundläggande samhällsinstitutioner något över tid, men så är fallet inte bara i utsatta områden och skillnaderna är små (BRÅ 2018:9; se också Esiasson 2019:131ff.). Man kan diskutera både säkerheten i, och implikationerna av, dessa studier. I ljuset av vår tes om den svenska områdespolitikens *rational* skulle de möjligen kunna ses som uttryck för att många boende åtminstone själva uppfattar att samhällsorganisationerna har en ganska god förmåga att lösa grundläggande välfärdsuppgifter, områdenas fortsatta utsatthet och städernas fortsatta segregation till trots. För att underbygga en sådan tolkning empiriskt krävs emellertid mer och bättre forskning.

Referenser

- Andersson, R & S. Mustered 2005. Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96(4), 377–389.
- Andersson, R. (2003). Urban development programmes in a Scandinavian welfare state: a top-down approach to bottom-up planning. I P. Decker et al (red.) *On the origins of urban development programmes in nine European countries*. Antwerp: Garant.
- Andersson, R. (2006). 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies* 43.4: 787-799.
- Backvall, K. (2019). *Constructing the Suburb: Swedish Discourses of Spatial Stigmatisation*. Diss. Uppsala: Department of Social and Economic Geography.
- Boverket 2015:36. *Uppföljning av det prestationsbaserade stimulansbidraget*. Slutrapport.
- Dahlstedt, M., Kings, L. & Tahvilzadeh, N. (2018). Platskamp: inledande reflektioner. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 9(9), 7–25.
- Hertting, N. (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Malmö: Egalité
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer, i B. Rothstein (red.) *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hertting, N., & Vedung, E. (2009). *Den utvärderingstäta politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, S. (2016). *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*. Stockholm: KTH.
- Kulturdepartementet 2018, bil 1.
- Lahti Edmark, H. (2003). *Fängslade bilder: Om utsatta bostadsområden och interventioner*. Lund: Lund universitet.
- Lidström, A. & N. Hertting (2020). Limited, fragmented and powerless: National urban policies in Sweden, i Fedelli, V & K. Zimmerman (red.) *The Modern Guide to National Urban Policies in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Polisen 2017. *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Prop. 1997/98: 165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.
- Regeringens skrivelse 2003/04:49. *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation
- Roelofs, K & T. Salonen 2019, *Insatser i »utsatta« områden, En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*. BOSTAD 2030
- SFS 2008:348 *Förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1974:69 *Invandrarutredningen, huvudbetänkande*.
- SOU 1975: 51 *Bostadsförsörjning och bostadsbidrag: slutbetänkande*
- SOU 1979:37 *Aktivt boende*. Bostadssociala delegationen.
- SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*
- SOU 1986:4-5 *Bostadskommittén*
- SOU 1990:36 *Storstadsliv : rika möjligheter – hårda villkor : slutbetänkande*. Storstadsutredningen.
- SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000: från produktions- till boendepolitik*. Bostadspolitiska utredningen
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden: slutbetänkande*. Invandrapolitiska kommittén.
- SOU 1998:25 *Tre städer – En storstadspolitik för hela landet*. Slutbetänkande av Storstadskommittén.
- Statskontoret (2010). *Urban utveckling. En utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen*. Stockholm: Statskontoret.
- Urban, S. (2005). *Att ordna staden: Den nya storstadspolitiken växer fram*. Lund: Arkiv förlag.
- Urban, S. (2018). *Integration och grannskap: hur kan staden hålla samman?*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1997). Utvärdering och implementering, i Helander & Sandberg (red.) *Festskrift till Krister Ståhlberg*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.