

För Boverket 2007

SOCIAL MIX

Politik och erfarenheter i några länder: Leder boendeintegration till integration i samhället?

Louise Nyström
Arkitekt SAR/MSA
Professor

Inledning	3
Historisk bakgrund.....	4
Social Mix dyker upp igen som ideal vid slutet av 1900-talet.....	7
Belgien (Flandern) – fattigdomsbekämpning i utsatta områden.....	8
Danmark – att lyfta ett område: Kvarterløft	9
Kvarterløft	9
Frankrike: Social mix på lokalnivån.....	10
Goda exempel.....	12
Nederländerna – social mix eller orättfärdiga hyresnivåer	12
Bostads- och stadspolitik m.m.	13
Tyskland: Soziale Stadt: projekt för att lyfta utsatta områden	14
Goda exempel.....	17
Storbritannien: Social Mix, en del i grannskapsförnyelsen.....	17
Goda exempel.....	22
USA: Fattigdomsspridning och förnyelse av det sociala bostadsbeståndet...22	
MTO: att flytta till bättre boendevillkor.....	23
HOPE VI – att förbättra boendemiljön och skapa större blandning	23
Sammanfattning: Övergripande tendenser	27
Forskning om social mix	28
Uppfylls målsättningarna med social mix?.....	28
Grannskap och inverkan av social mix: Brottslighet, blandade upplåtelseformer och flyttstöd.....	30
Bostadsmix och Social Mix: Har det någon betydelse?	31
Hur stor är segregationen och koncentrationen av resurssvaga hushåll i europeiska städer och vilken roll spelar boendet för detta?	32
Finns det ett samband mellan bostadsmix (blandade bostadstyper och upplåtelseformer) och social mix?	34
Finns det ett samband mellan bostadsmix/social mix och social utveckling?34	
Övergripande slutsatser och policyrekommendationer	36
Utvärdering av de amerikanska programmen för att minska segregationen...36	
MTO – bättre boende men inte ökad integration	36
HOPE VI – blandat boende fast fortfarande socialt åtskilt	38
Slutsatser: Bättre boende men tveksamma effekter av social mix	43
En kanadensisk studie.....	44
Angus	44
Ilot Rousselot ett motexempel.....	46
Övergripande slutsatser	47
Summering och slutsatser	48
Referenser.....	51
Bilaga: Mindre segregation i välfärdsstat	53

Inledning

Denna rapport har tillkommit på uppdrag av Ulf Troedson, som önskat få en överblick över hur andra länder behandlar frågan om segregation och boendeintegration. För mig har det varit spännande att få tillfälle att studera detta, vilket har gjorts med hjälp av tillgänglig litteratur och vad jag kunnat finna på Internet. Som forskare och utredare har jag aldrig aktivt jobbat med frågan, men den har funnits i min närhet enda sedan min tid på Statens institut för byggnadsforskning under 1970- och 80-talen och redan under mitt studieår i Urban Design i USA 1967.

Stadsförnyelse och bostadsområdesförnyelse syftar till att förbättra den fysiska och den sociala miljön i bebyggelsen. I den meningen kan man säga att all stads- och områdesförnyelse förbättrar villkoren för invånarna, fattiga som rika. Den här rapporten tar emellertid inte upp stadsförnyelsearbete i allmänhet utan fokuserar på frågan om bostadspolitiska insatser för att öka blandningen av människor med olika förhållanden och bakgrund för att därmed minska segregation och utanförskap i samhället. Kan man genom en ökad blandning av olika bostadstyper och upplåtelseformer öka integrationen i samhällslivet, dvs få fler människor i jobb, öka barns och ungdomars skolprestationer och socialisation till goda och ansvarfulla medborgare? Vilken politik har olika länder, vad vill man uppnå, vilka åtgärder sätts in – och slutligen – lyckas man nå målen?

Ett exempel på sådana ambitioner är samhällsbyggnadsministrarnas uppdrag till en bostadspolitisk utredning under förra mandatperioden. Mona Sahlin skrev en artikel på DN debatt den 20 oktober 2005, där hon klargjorde sina ståndpunkter i bostadspolitiken. Artikeln ”Bostadssegregationen ska brytas till år 2005” tog upp allmännyttans viktiga roll, om vådorna av omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter, om behovet av nya energismarta bostäder och upprustning av bostadsområden i, särskilt i storstädernas periferier. Men Mona Sahlin tog också upp segregationen:

Att utveckla bostadsområden måste ha en särskild bäring på att äntligen bryta segregationen. Det kan aldrig klaras av bostadspolitiken isolerat. Där måste en rad andra politikområden samverka för att pressa tillbaka arbetslösheten, öka integrationen och möta social utslagning. Men bostadspolitiken kan och måste bidra till exempel genom att bygga villor i hyresrättsområden och lägenheter i villasamhällen.

Denna tanke, att man kan bidra till ökad integration i samhällslivet med hjälp av bostadssektorn är vi inte ensamma om i Sverige, tvärtom den finns i större delen av Europa såväl som i USA. Jag kommer genomgående att använda det engelska begreppet Social Mix för det som vi i Sverige kallar social och etnisk blandning eller social och etnisk integration, liksom

begreppet bostadsmix (*Housing Mix*) för att beteckna olika sorters blandning av bostäder för olika inkomstnivåer, t ex blandade upplåtelseformer.

Urvalet av länder har huvudsakligen varit några av de som medverkat i UGIS (*Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability.*) inom EU:s ramprogram *Cities of Tomorrow and Cultural Heritage*¹. Till dessa länder har jag lagt USA, dels därför att de sedan 1990-talet genomfört stora insatser för att minska segregationen, dels för att dessa initiativ utsatts för grundliga utvärderingar. Slutligen har jag tagit med Kanada, där det finns en intressant undersökning om social mix och bostadsmix i Montreal.

Därutöver har jag använt en lång rad källor, där kanske en är värd att särskilt presentera här. Det är det EU-finansierade projektet NEHOM – *Neighbourhood Housing Models* (2000-2004) vars syfte var att identifiera boendebaserade initiativ i missgynnade stadsdelar för att förbättra livskvaliteten och öka integrationen i samhället. Studien gick vidare ut på att pröva resultatens bärkraft i Europa som helhet. Ett antal områdesförbättringsprojekt valdes ut därför att de var goda exempel på statlig bostadspolitik för att minska utanförskapet (*social exclusion*). Sverige deltog med Holma och Örtagården i Malmö och Tensta i Stockholm. Övriga deltagande länder var Estland, Frankrike, Italien, Norge, Storbritannien, Tyskland, Ungern. Genomgående var projekten sektorsövergripande och nivåintegrerade (*top-down* och *bottom-up*) De tog sig an både den fysiska och den sociala miljön. Projektet resulterade i boken och CD:n *New Ideas for Neighbourhoods in Europe* (Arild-Jensen et al 2003).

Historisk bakgrund

Begreppet Social Mix – social blandning – har varit ett centralt tema i modern stadsplanering sedan andra delen av 1800-talet. I England fanns redan två projekt vid 1800-talets mitt, Ilford (1845) och Victoria (1849), som syftade till att alla sociala kategorier skulle bo jämsides i halvt lantliga omgivningar och ha tillgång till olika sorters boendeservice. De här projekten kom inte längre än till ritstadiet, men samtidigt lyckades industrialisten George Cadbury att bygga sitt framgångsrika projekt i Bournville. Bournvilles främsta egenskaper är blandningen av industriella och lantliga verksamheter och den finskaliga blandningen av invånare med olika sociala och ekonomiska förhållanden. Arbetarstaden Saltaire, lanserad av Titus Salt, ytterligare en filantropisk industrialist, inspirerades av samma idéer. Liksom Bourneville var Saltaire avsedd för olika sociala grupper sida vid sida.

¹ Några länder som medverkade i UGIS upplever inga större segregationsproblem och har heller inga uttalade program för social mix. Italien, Spanien och Ungern har därför inte tagits med i översikten. Initiativ och program som utgår från EU:s strukturfonder mm tas inte heller med, exvis URBAN som riktas mot missgynnade områden och stadsdelar.

Trädgårdsstadens fader, Ebenezer Howard, drömde också om en blandad stad, med en rad olika funktioner och sociala kategorier. Men i motsats till Bourneville, gick hans koncept ut på att invånarna grupperades efter social tillhörighet, även om Howard inte var särskilt tydlig på denna punkt. Hur som helst, redan i Letchworth, 1904, visade sig att den sociala blandningen var svår att uppnå. Familjer med låga inkomster hade inte råd, så fabriksarbetarna fortsatte att bo i nedgångna bostäder i de omkringliggande byarna. Welwyn, som byggdes sexton år senare, lyckades bättre, men i båda fallen innebar den långsamma utbyggnaden att trädgårdsstadsidéerna hade svårt att ta fart.

I USA råkade Radburn, som igångsattes på 1920-talet i New Jersey, ut för finansieringssvårigheter, vilket satte stopp för alla planer på arbetarbostäder. Inte heller lyckades Radburn att attrahera arbetsplatser eller hålla *sprawl* (stadsutglesning) stången. Trots detta förblev Radburn under årtionden en modell, för det planerade och välavvägda stadsbyggandet. Och ironiskt nog, så menade en av stiftarna av den ideella organisationen *Radburn Association*, att Radburns framgång bl a byggde på likheten i medlemmarnas intressen och sociala bakgrund. Detta är långt från idéerna om finskalig social blandning och än längre från idéerna om kreativa konflikter och stimulerande korsbefruktning, som förespråkarna för social mix hävdade i diskussionerna om trädgårdsstaden.

Lewis Mumford var antagligen den mest kända av dessa. Under debatten som böljade inom trädgårdsstadsrörelsen mellan förespråkarna för finskalig social mix och majoriteten bestående av praktiker och debattörer som favoriserade distinkta zoner för olika sociala och yrkesmässiga kategorier, fördömde Mumford resolut alla former av segregation. I *Culture of Cities*, 1938, försvarade han social mångfald av psykologiska, kulturella och funktionella skäl. Mumford ansåg att exponeringen till en mängd olika sociala miljöer, aktiviteter och grupper var nödvändig för mänsklig utveckling. Och från ett funktionellt perspektiv, trodde han att sammanförandet av socialt olikartade hushåll var en förutsättning för att kunna finansiera gemensam infrastruktur och service. Mer allmänt hävdade han att blandning av de aktiviteter och sociala kategorier som är typiska för staden skulle optimera invånarnas utvecklingspotential. Han föreslog att man skulle överföra dessa kvaliteter till grannskapsnivån.

Efter andra världskriget återuppväckte Storbritanniens New Town-rörelse arvet från Howard, särskilt kopplingen mellan social/funktionell mix och idén om balanserad stadsutveckling. Framgången i dessa nya städer utvärderades regelbundet med hänsyn till balanserad social sammansättning och grannskapens förutsättningar att fungera som mikromiljöer av städerna som helhet. Trots det blev de snarare undantagen som bekräftade regeln. I Frankrike, Belgien och USA blev trädgårdsstäderna allt annat än socialt

blandade. Även i England förblev frågan om den rätta graden av blandning en debattfråga, såväl på stads- grannskaps- och mikronivå. Fortfarande är omfattningen och formen av samboende mellan olika grupper nyckelfrågor i alla diskussioner om fördelarna med social mix.

Under Lyndon Johnsons presidentskap² togs krafttag i USA att minska inkomstgapen och segregationen liksom att och försöka eliminera fattigdomsfällan. Över hela linjen igångsattes program för att få folk i arbete, ge barnen i missgynnade stadsdelar bättre förutsättningar i skolan och så vidare. Ett program, *Project Head Start*, gick ut på att ge fattiga barn en bättre skolstart genom att sätta dem i förskola ett år tidigare, så att de skulle vara ikapp sina jämnåriga från medelklassen när de började skolan.

Också boendet utsattes för reformarbetet. En omtalad studie hette *Slums and Social Insecurity*, skriven av socialarbetaren Alvin L Schorr och utgiven av *U.S. Department of Health and Welfare* 1967. I boken hävdade Schorr, med stöd av forskning, att boendeförhållandena hade stor betydelse för människors livschanser. En god och rymlig bostad i ett tryggt område gynnade hälsa, självuppfattning, möjligheter att söka jobb och klättra på karriärstegen, barnens skolgång och skolresultat. Tvärtom var bristfälliga boendeförhållanden hinder för framgång i livet.

Många federala stadsförnyelseprogram sökte förbättra villkoren i de sämst lottade stadsdelarna genom upprustning, rivning och nybyggnad. Ett sådant program, med namnet 221D3, gick ut på att bygga blandade områden för fattiga och lägre medelklass. De byggdes ofta i de halvcentrala stadsdelarna, som hade övergetts av medelklassen, när den flyttade till förorternas grönska, lugn och bättre skolor. Jane Jacobs (1916-2006) berömda bok *The Death and Life of Great American Cities* (1961), var en viktig inspirationskälla i stadsförnyelsearbetet, liksom det arbete om *Defensible Space*, som arkitekten och forskaren Oscar Newman (1935-2004) genomförde under slutet av sextioalet i St.Louis, Mo. och gav ut 1972. Detta arbete har nu blivit handbok i den amerikanska stadsförnyelsen.

I dessa dagar då man i USA har stora förhoppningar att New Urbanism ska ge en bättre stadsmiljö inte minst i missgynnade stadsdelar, är det värt att notera ett sådant initiativ redan på sextioalet i St. Louis, Mo. Det hette

² Vi minns kanske Lyndon Johnson i samband med vietnamkriget, men inrikespolitiskt var han en stor reformator. Han var vicepresident under John F. Kennedy. Efter mordet på Kennedy den 22 november 1963 i Dallas, blev han president fram till 1969. I sitt installationstal formulerade han sin vision av *the Great Society* ('det goda samhället'), med välfärd och frihet och utan rasdiskriminering. Han var till en början framgångsrik när det gällde att få igenom sina program. Han inrättade t.ex. *Office of Economic Opportunity* för kampen mot fattigdomen och fick igenom viktig lagstiftning mot rasdiskriminering. *Civil Rights Act* 1964 förbjöd diskriminering vid anställningar samt i hotell och restauranger och *Voting Rights Act* 1965 gjorde läskunnighetstest och andra metoder att försvåra röstning för minoriteter olagliga. Vietnamkriget kom emellertid att stoppa mycket av hans reformplaner

LaCledé Town, och det bestod av låga flerbostadshus och radhus i traditionell stil. Det var mycket populärt och blev verkligen en blandad stadsdel. *La Cledé Town* ansågs banbrytande och en förebild för USA:s sociala bostadsbyggande. Idag är området rivet och ersatt av en idrottsarena. Anledning lär ha varit att det blev ett knarkfäste. Ingen minns *LaCledé Town* längre, inte ens inom New Urbanismrörelsen.

Innan vi går in på stadsförnyelsearbete idag med syfte att öka den sociala blandningen, ska jag ta upp en annan utveckling när det gäller planering av offentliga platser, där social mix spelade en stor roll. På 1800-talet var anläggandet av de stora parkerna ofta motiverade med social försoning. I Wien, liksom i New York, medförde framväxten av det moderna samhället stora sår i den sociala väven, som hotade den sociala ordningen och medförde stora konfliktrisker. De stora urbana parkerna, där även de mest vitt skilda samhällsgrupper kunde se varandra – och kanske lära känna varandra – blev viktiga insatser för reformivrarna. Fredrick Law Olmsted blev en talesman för denna rörelse med sin *Central Park* i New York. *Prater* i Wien, som öppnades under överinseende av kejsar Josef II, förkroppsligade också dessa strävanden.

Social Mix dyker upp igen som ideal vid slutet av 1900-talet

Vid slutet av 1900-talet återkommer social mix som ledmotiv i stadsförnyelsearbetet, men på lite olika sätt.

- I Belgien (Flandern) är inte social mix en framträdande del av politiken. Snarare handlar det om att förbättra de sociala och miljömässiga villkoren i de sämst lottade stadsdelarna och att bekämpa fattigdom
- I Danmark handlar det huvudsakligen om områdesbaserade insatser, där man vill höja ett helt områdes status och livskvalitet. I detta ingår också en viss del åtgärder för att främja social mix
- I Frankrike har social mix varit i centrum för debatten om den nya stadspolitiken sedan 1980-talet
- I Nederländerna har social mix satts mot kraven på att de som har råd att betala höga boendekostnader också ska göra det
- I Tyskland har man försökt sig på kombinationer av bostadsmix och social mix
- I Storbritannien ledde oron för social exklusion, en växande underklass och ökande etnisk segregation till att New Labour tog initiativ till bättre balans och social blandning i grannskap och bostadsområden.
- I USA ledde den koncentrerade fattigdomens förödande konsekvenser till att federala bostadsmyndigheter började rekommendera fattigdomsspridning och förnyelse av nedgångna kategoribostäder

(public housing) med hjälp av blandade upplåtelseformer och inkomstnivåer. Planbestämmelser i syfte att öka blandningen användes också för att uppnå en balanserad stadsbebyggelse.

Utvecklingen i dessa länder liksom deras bostads- och stadspolitiska initiativ ska nu strax refereras.

Belgien (Flandern) – fattigdomsbekämpning i utsatta områden³

Till grund för Belgiens bostadssociala arbete ligger en ”Allmän rapport om Fattigdom” (1994). Den tog upp fattigdomens utbredning och orsaker, och till skillnad från tidigare rapporter ingick även de fattiga i arbetet, såväl när det gällde insamling av data som diskussion av orsaker och förslag. Rapporten resulterade dels i att den federala nivån fick upp ögonen för de fattigas villkor, dels i att de fattiga fick kanaler att göra sig hörda genom.

1999 lanserades den Federala storstadspolitiken, där man ställde sig bakom arbetet för ”livskraftiga och levande städer”. I samverkan med federala och regionala myndigheter ska nu städerna verka för ”en hållbar och synlig förnyelse av stadsmiljön och en uppvärdering av den offentliga miljön”.

Flandern, som är delstat i Belgien, har sedan 1990-talet program för att bekämpa fattigdom och andra former av utanförskap. Det tidigare sk VFIK (flamländska fonden för integration av de opriviligierade) och det nuvarande SIF (Sociala Impulsfonden) tecknar kontrakt med 31 utvalda kommuner för att höja livskvaliteten och bekämpa fattigdomen i deras mest utsatta stadsdelar. Urvalskriterierna är hög andel etniska minoriteter, socialbidragstagare, ensamföräldrar, arbetslösa, äldre och sjuka, barn och ungdomar på glid.

Arbetet är resultatorienterat och baserat på kontrakt. Kommunerna bestämmer vad som ska göras och hur detta ska utvärderas istället för att styras av något ”Brysselrecept”. Staten godkänner upplägget och ger halva summan. Resten får kommunerna när de visat att de verkligen uppnått de förutspådda resultaten. Detta har lett till mindre byråkrati, eftersom kommunerna inte behöver be om lov så fort de vill göra en ändring i sitt arbete. Det bygger på förtroende mellan parterna. Arbetet bygger också på sektors-samverkan mellan de olika förvaltningarna för sociala frågor, boende, arbete, stadsutveckling, kultur.

Några städer har också fått stöd av EU:s program URBAN.

³ Vranken et al 2001

Danmark – att lyfta ett område: Kvarterløft

Den danska regeringen tillsatte en stadskommitté 1993 för att ta upp de ökande sociala problemen och koncentrationen av invandrare och flyktingar i socialbostadsområden, huvudsakligen i förorterna. Kommittén föreslog en rad strategier:

- Att stärka lokala nätverk för att bekämpa socialt utanförskap. Lokala aktörer skulle samarbeta bättre och kontakterna de boende emellan skulle öka. Användningen av lokala resurser skulle öka
- Att förbättra det sociala bostadsbeståndets konkurrenskraft på bostadsmarknaden för att därigenom attrahera andra hushåll än fattiga och arbetslösa och att minska omflyttningen, genom områdesförbättring och sociala aktiviteter
- Att minska segregationen genom andra regler för bostadsförmedlingen för att därigenom minska koncentrationen av marginella grupper och invandrare. Det skulle dock visa sig att detta sågs som diskriminering av de ”problemhushåll” som man ville bli av med
- Att minska konsekvenserna för kommunerna. Detta blev i huvudsak att stödja skolor med många elever som talade utländska språk, vuxenträning och ökat stöd till kommuner med många problem.

Stadskommittén fann att visserligen ökade samarbetet mellan kommun, hyresgästförening och andra inblandade, liksom med de boende. Men de generella åtgärderna kom inte alltid de sämst ställda och invandrarna till godo, trots att det var dessa som var de verkliga målgrupperna. Kommittén fann då att det fanns ekonomiska problem som måste tacklas för att områdena skulle bli mer attraktiva för folk med arbete och normala inkomster.

I vad som betecknas som den andra generationen stadsförnyelseprogram, 1994-2003 samverkade sex departement med en budget på 95 miljoner euro, varav 28 procent från staten, 43 procent från kommunerna och 29 procent från bostadsföretagen. Därutöver kunde 847 miljoner euro frigöras genom förnyade in-teckningar av bostadslånen.

Kvarterløft

Den tredje generationen stadsförnyelseprogram, med start 1997, kom att gå under beteckningen kvarterløft (upplyftning av ett område). Programmet fokuserar på ett helt område/stadsdel, det är övergripande i meningen att det baseras på integrerade och samverkande insatser, det bygger på de boendes samverkan och det tar avstamp i en analys av en stadsdels potential och problem. Programmet är med andra ord underifrånstyrkt, helhetsinriktat och försöker ta sig an en rad problem samtidigt.

I den första omgången, med start 1997, ingick sju områden/stadsdelar i fem kommuner. Den första fasen ägnades åt planering, där alla invånare och lokala institutioner inbjöds att delta med problembeskrivningar och idéer.

Baserat på detta arbete skrev regeringen kontrakt med de fem kommunerna. Dessa kontrakt har omförhandlats varje år. Kontrakten tar upp olika insatser som skall utföras, finansiering och vilka kriterier som ska användas för att mäta resultatet (t ex antal nya jobb eller förbättrade offentliga rum). De sju projekten har vissa likheter, t ex satsningar på utemiljön och på att stimulera känslan av tillhörighet hos invånarna.

Kvarterløftprogrammets sex dimensioner är

- En social dimension: Integration av invandrare och förstärkning av sociala nätverk med hjälp av aktiviteter, insatser i skolorna, förbättring av den sociala infrastrukturen med fokus på drogmissbruk och mentala sjukdomar
- En jobbdimension: Nya lokala jobb genom samverkan mellan lokala företag och arbetsförmedlingen
- En arkitektonisk dimension: Byggnadsförbättringar, förbättrade fritidsområden och offentliga rum
- En trafikdimension: Minskat buller
- En miljömässig dimension både när det gäller byggnader och anläggningar
- En kulturell dimension: Kulturaktiviteter, fritids- och sportanläggningar.

2001 överfördes kvarterløftprogrammet till Ministeriet for Flygtinge, Indvandrere og Integration. Samma år igångsattes fem nya projekt. Sammanlagt har staten investerat 1,33 miljarder danska kronor i programmet, varav tre fjärdedelar i byggnadsförbättringar och en fjärdedel i helhetsinriktad stadsförnyelse.⁴

Frankrike: Social mix på lokalnivån⁵

I Frankrike är bostad, utbildning och arbete konstitutionella rättigheter sedan andra världskriget. Då tillkom också HLM (*Habitation à Loyer Modéré*), motsvarigheten till allmännyttan i Sverige. Begreppet Social Mix är en viktig del av de nationella målsättningarna, vilket historiskt går tillbaka till franska revolutionens paroller: Broderskap, Frihet och Jämlikhet. Detta medför också att fransmän traditionellt inte erkänner att det finns etniska skillnader, utan hellre talar om ”*Quartiers en crise*” (krisområde). Redan på 1970-talet formulerades den s.k. *Politique de la Ville*, (Politik för Staden) med mottot ”*Ensemble, Refaire la Ville*” (tillsammans gör vi om staden). I motsats till tidigare årtionden, där syftet var att ”bygga staden”, vill man nu ”bygga med staden”, dvs gradvis förändra staden i samarbete med olika aktörer och medborgare.

⁴ www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by_og_bolig/kvarterloeft/kvarterloeft

⁵ Dansereau 2003, Jaquier 2001, Holt-Jensen et al 2004.

Liksom Sverige hade Frankrike tråkiga erfarenheter av de stora stadsbyggnadsprojekten under efterkrigstiden. Med det tidiga 1900-talets förslummade stadskärnor var målet att snabbt bli av med bostadsbrist och boendemisär, vilket skedde i de ofta gigantiska bostadskomplexen i periferin. Under 1960-talet var det medelklassen som flyttade dit, men redan under 1970-talet vände flyttlassen, när det bättre beställda återvände till de nu upprustade innerstadsbostäderna. De som flyttade in i de moderna bostadskomplexen var istället arbetare, arbetslösa, invandrare, ensamföräldrar. Detta förhållande gäller alltså och har än mer accentuerats, med de rika och superrika i centrala Paris och de fattiga i periferin. Därutöver finns det ytterligare en tendens till fragmentering, där överklassen nu också har hittat till lyxiga enklaver och grindsamhällen på landsbygden, medan de sämst lottade, såsom flyktingar och hemlösa söker sin tillflykt till kåkstäder på mark i ”urban träda”.

Politique de la Ville tog sig an stadens alla frågor – från bristande infrastruktur till dåliga boendeförhållanden och social orättvisa – och hade ambitionen att angripa dessa multi-sektoriellt. Vid sidan av lagstiftning och en rad program användes kontrakt som metod att komma överens och binda upp varandra. Dessa partnerskap formulerades både horisontellt – mellan olika sektorer – och vertikalt – mellan stat, region och kommun. En särskild stöttesten i detta arbete var bristen på lokal kompetens som var ett resultat av den långt drivna franska centraliseringen. För att kunna komma åt de substantiella frågorna, var man först tvungen att lösa de formella, dvs. rensa upp i en tungrodd byråkrati.

Under 1980- och 90-talen var *Politique de la Ville* inte så framgångsrik som många hade hoppats. När segregationen fortsatte öka i vissa kommuner, lagstiftades därför för att rätta till obalansen. Med *Loi d’Orientation pour la Ville*, 1991 (LOV), även kallad ”anti-ghetto-lagen”, ville staten förmå kommuner med få socialbostäder att bygga sådana, för att öka andelen låginkomsttagare i dessa kommuner. Men lagen visade sig vara svår att genomföra. *Loi sur la Solidarité et le Renouveau Urbain* (SRU) 2000, som följde därpå, fastställde ett mål på 20 % socialbostäder inom tio år i samtliga kommuner större än 50 000 invånare. De som inte lyckades uppnå detta mål måste betala en del av sina skatteintäkter till sina respektive regionförbund (eg. storstadssammanslutningar) och upprätta bostadsförsörjningsplaner för minst 20 procent socialbostäder inom 20 år. Det är ännu osäkert om denna lag kommer att bli mer verkningsfull än den förra.

Även om lagstiftningen inte tar upp stöd till inkomstspridning, vilket är en ständigt uppmärksammas bostadssocial fråga, innehåller socialbostadslånen (1999) bestämmelser om inkomstspridning: 30 % av de finansierade bostäderna måste upplåtas till hushåll med inkomster under 60% av inkomsttak för bidragsberättigande, medan 10% av bostäderna får avse

hushåll som har upp till 20 % mer i inkomst. Det bör också uppmärksammas att 1960-talets stora socialbostadsområden var avsedda för folk i olika inkomstlägen.

Goda exempel

De goda exempel på områdesförnyelse (alla i Marseilles) som den franska gruppen i NEHOM-projektet lyfter fram var alla tidigare drabbade av nedgången yttre miljö, många sociala problem och ensidig befolkningsammansättning. Projekten har varit framgångsrika i att få till en bättre utemiljö, mer kulturaktiviteter, bättre underhåll, ökade kontakter med övriga staden, men också en bättre social mix, eftersom medelklasshushåll attraherats av kulturaktiviteterna och den förbättrade offentliga miljön. Men det har inte blivit mer interaktion mellan de olika sociala och etniska grupperna.

Nederländerna – social mix eller orättfärdiga hyresnivåer⁶

Nederländerna liknar Sverige i många avseenden, både när det gäller allmän välfärdspolitik och när det gäller bostadspolitik. Nästan allt i den nederländska politiken under 1900-talet känner vi igen, inte minst den stora sociala bostadssektorn, även om den i Sverige kallas allmännyttan och är öppen för alla. Hos oss har det allmännyttiga bostadsbeståndet, trots detta blivit där de mindre bemedlade bor, när de som haft har råd flyttat till egna hem eller bostadsrätt. I Nederländerna avses det allmänna bostadsbeståndet – eller som det heter det sociala bostadsbeståndet – att hjälpa ekonomiskt svaga grupper till rimliga boendeförhållanden. Men i praktiken hyser detta bestånd många hushåll med medelinkomster eller t o m höga inkomster. Orsaken är att när man väl flyttat in får man bo kvar, oberoende av hur ens inkomster utvecklas. Samtidigt bor många fattiga hushåll i dyra bostäder med hjälp av bostadsbidrag. När man ville rätta till denna paradox på 1990-talet kom segregationsfrågan som ett brev på posten.⁷

Den holländska ekonomin blomstrade vid slutet av 1990-talet, till följd av en ekonomisk-industriell omstrukturering. Det medförde att många hushåll fick sina inkomster och levnadsförhållanden kraftigt förbättrade, särskilt hushåll med två välbetalda jobb. Från att ha varit undantaget under första delen av 1900-talet har nu tvåförsörjarfamiljen blivit den vanligaste – även om makarna inte alltid är gifta. Därutöver har enpersonshushållen ökat kraftigt och särskilt bland yngre uppfattas detta som det normala. Men samtidigt har ett stort antal slagits ut från arbetsmarknaden, särskilt inom lågbetalda och okvalificerade yrken. Resultatet har blivit en allt större inkomstklyfta mellan välbeställda och fattiga: arbetslösa, lågbetalda och

⁶ Dansereau 2003, Burgers et al 2001

⁷ Här finns en motsvarighet till den svenska diskussionen om marknadshyror i attraktiva lägen kontra boendeintegration.

ensamföräldrar. Till denna klyfta har den krympande välfärdsstaten bidragit.

Invandringen av arbetskraft var stor på 1960- och 70-talen, särskilt kom det många från Turkiet och Marocko, liksom från Surinam, en tidigare holländsk koloni. Medan den holländska medelklassen flyttade till förorterna bosatte sig invandrarna mest i städerna där det fanns jobb. Där bor de fortfarande kvar trots att många av dessa jobb har försvunnit. Till dem har de som invandrat av familjeskäl sällat sig, liksom flyktingar och asylsökande. Anledningen är att det i dessa områden finns gott om billiga lägenheter, men där finns också landsmän och butiker som säljer varor från det gamla landet, liksom moskéer och andra religiösa samfund. Många i dessa stadsdelar är fattiga – antingen arbetslösa eller i lågbetalda jobb.

Nu har arbetskrafts- och familjeinvandring mer eller mindre avstannat och de som kommer är främst flyktingar, vilka sprids över hela landet i enlighet med holländsk invandringspolitik.

Den holländska välfärdspolitiken har sedan 1940-talet haft en hög profil, inte minst när det gäller arbetslöshets- och sjukersättningar. Även pensionerna har varit jämförelsevis höga i Nederländerna. Men sedan 1990-talet har tendensen varit att transfereringarna till de mest behövande har urholkats så att dessa inte hängt med i den ekonomiska utvecklingen. Den förändrade politiken har också drabbat andra sektorer, som bostäder, kultur och utbildning.

Bostads- och stadspolitik m.m.

Före andra världskriget var bostadsmarknaden huvudsakligen privat, men efter 1945 satte staten igång med storskaliga bostadssatsningar, med bl.a hyreskontroll och en rad bidrag. När bostadsbidragen infördes på sjuttioalet sågs de som slutstenen⁸ för välfärdsstatens expansion. Bostadsbidragen skulle hjälpa låginkomsttagare att flytta till nya bostäder med hög kvalitet, vilket innebar höga hyror. Men andelen socialbostäder är också hög i Nederländerna, 1997 utgjorde de 37 % av bostadsbeståndet och i några av de större städerna var det ännu högre, med exempelvis 59 % i Rotterdam. Förklaringen till dessa höga andelar är att även om de holländska socialbostäderna är avsedda för låginkomsttagare och det är bara de som får flytta in, så tvingas man inte flytta om inkomsten ökar. Stora delar av detta bestånd uppfattas som attraktivt eftersom det har hög kvalitet med både lägenheter och småhus.

Den traditionellt ambitiösa statliga bostadspolitiken tappade emellertid farten under 1990-talet, när privatisering, avreglering och decentralisering blev ledstjärnor även i Nederländerna. Under 90-talet byggdes det därmed fler bostäder i det privata beståndet än i det samhälleliga, med den stora

⁸ Den sten som sätts högst upp i ett murat valv och som därmed låser valvet, så att det inte rasar

satsningen på egna hem för medel- och höginkomsttagare runt städerna 1995-2005 (det sk VINEX programmet). Under denna tid är målet att 70 % ska byggas i det privatägda beståndet. Det kommer inte som någon överraskning att många välbeställda flyttar till dessa områden från det sociala beståndet i de centralare stadsdelarna.

Men många välbeställda blev ändå kvar i det sociala beståndet och man talade om ”mismatch” dvs paradoxen att relativt välbeställda hushåll bodde billigt i det äldre sociala beståndet och fattiga hushåll dyrt i det nya och dyrare. Nu ville man istället att det sociala beståndet verkligen skulle vara till för låginkomsttagare. Men denna ambition kom på skam. Tvärtom ökade andelen bostäder med låga hyror bebodda av höginkomsttagare från 34 % 1986 till 39 % 1998. En anledning till att man övergav att driva policyn att låghyresbostäder skulle vara till för låginkomsttagare var att man upptäckte att detta medförde segregation – ett ännu värre spöke än den dåliga matchningen mellan hyresnivå och inkomstnivå.

Den ökande segregationen har sedan slutet av 1990-talet uppfattats som ett allt större problem. I sin ambition att ”omstrukturera staden” vill det nederländska bostadsdepartementet sedan 1997 därför öka andelen dyrare bostäder i områden med många låginkomsttagare. Men eftersom dessa områden är färdigbyggda, och inte har någon obebyggd mark, innebär detta att man måste riva eller bygga om låghyresbostäder och därmed tvinga låginkomsttagare att flytta – kanske till områden med ännu större koncentration av fattiga hushåll. Omstruktureringspolitiken har därmed blivit mycket kritiserad.

En ytterligare satsning gäller de sämst lottade stadsdelarna, särskilt i de större städerna och går ut på integrerad områdesbaserad upprustning, vilket innebär samtidiga satsningar på den fysiska och den sociala strukturen. 1999 samlades statens samtliga satsningar och bidragsformer i en särskild Storstadspolitik. 31 kommuner har tecknat avtal med staten, där de lovar att minska den negativa utvecklingen inom olika områden, t ex att minska arbetslösheten och öka den positiva utvecklingen inom andra, t ex att öka antalet småföretag eller förbättra boendekvaliteten i ett visst område.

Tyskland: Soziale Stadt: projekt för att lyfta utsatta områden⁹

Ett treårigt samarbetsprogram mellan den tyska federala nivån och delstaterna 1999-2004 hette *Områden med särskilda utvecklingsbehov – Soziale Stadt*. Programmets syfte var att socialt missgynnade stadsdelar stegvis skulle bli socialt blandade, hållbara och självförsörjande, med livskraftiga sociala nätverk.

⁹ Difu 2003, Holt-Jensen et. al 2004.

Sammanlagt gick *Soziale Stadt* lös på 770 millioner Euros, varav den federala budgeten bidrog med 80 millioner, delstaterna med lika mycket och bostadsföretag och andra finansiärer med resten. 210 områden, byggda huvudsakligen mellan 1960 och 1980, i 137 kommuner fick bidrag. Den ena hörnstenen i programmet var att utveckla samarbetet över sektorsgränserna och göra kontinuerliga strategiska utvärderingar och uppföljningar. Den andra hörnstenen var att åstadkomma substantiella förbättringar i projektområdena, när det gäller fysiska förbättringar, förbättring av den individuella utvecklingspotentialen, fler arbetstillfällen, förbättrad skola och förändring av områdets anseende. Programmet har utvärderats av Difu (*Deutsches Institut für Urbanistik*) 2003.

För att få bidrag fick kommunerna ansöka med hjälp av planer som visade en integrerande ansats, dvs att tackla många problemområden samtidigt. I bidragsreglerna står bland annat:

Problemen i urbana distrikt med särskilda utvecklingsbehov måste angripas med ett integrativt koncept, som syftar till en helhetsstrategi i ett övergripande knippe av åtgärder som syftar till sociala, miljömässiga och infrastruktureller åtgärder (...) Kommunerna ska producera långsiktiga samordnade områdesbaserade aktionsplaner för att stödja åtgärdsförslagen. Aktionsplanen (framställande och implementering, kostnader och finansiering) ska redovisa målen för sammansatta lösningar på komplexa problem, beskriva alla steg i processen, inklusive bostadsföretagens, byggarternas och finansiärernas, samt presentera kostnadsuppskattningar och finansieringsformer.

Baserat på denna plan avsatte delstaten medel. Kompletterande ansökningar skulle åtföljas av utvärderingar av vad som åstadkommits dittills. Även om de flesta av ansökarna tyckte att dessa regler varit rimliga, hindrade de andra att söka.

Att ”poola resurser”, såväl finansiella som personella, var en viktig utgångspunkt i *Soziale Stadt*. Det var inte fråga om att lägga alla pengar i en påse eller att slå ihop flera olika projekt i ett enda. Snarare var det fråga om sektorsövergripande samverkan (PPP, *Private-Public-Partnership*), dvs att gemensamt studera hur resurser från olika områden kunde användas för att uppnå mer genom samordning än genom fragmenterade insatser. Denna typ av samverkan fanns visserligen tidigare, men inte i denna skala. Utvärderingen visade att över 90 procent av projekten hade haft någon form av samverkan. Ett problem var ändå arbetsformerna för projekten och hur dessa skulle ledas. Utvärderingen visar att det fanns klara fördelar med dubbelt ledarskap, från både den sociala sektorn och den spatiala.

Redan vid programmets början ansåg man att det är nödvändigt för områdesinriktade projekt att projektledare m fl. finns närvarande i området och samverkar med de boende. Utvärderingen visar att just detta sågs som ett av de viktigaste resultaten av programmet och nämndes i svaren från 85 procent av projektområdena.

All denna samverkan, över de kommunala sektorsgränserna, mellan nivåerna, med de privata intressenterna som bostadsföretag och byggare och med de boende krävde dock mycket resurser och ansträngningar. Därutöver fanns det osäkerhet om – och svårigheter – att tolka bidragsreglerna, samt bristande stöd från den federala och den delstatliga nivån. Ytterligare problem hade med den korta programtiden att göra. En del projekt varade i tre år, andra bara ett. Med detta följde svårigheter att få igång rutiner och bygga upp förtroende för projektet. En del hade inte ens godtagbar kontorsutrustning.

För ett framgångsrikt projekt är det nödvändigt att skapa sociala nätverk, organisera lokala intressenter, koppla olika initiativ med varandra, utveckla den personliga kompetensen i grannskapsarbete. En del av projektledarna hade erfarenhet av tidigare arbete med grupper som var svåra att aktivera. Utvärderingen av de olika projekten visar att ansträngningarna att stimulera de boende måste flerdubbas. En del boende har knappast nåtts (invandrare, långtidsarbetslösa och äldre). Dessa grupper behöver särskild uppmärksamhet, personliga kontakter och insatser som är intressanta för dem, finner Difu. De flesta områdesprojekt som svarat på enkäten säger att de uppnått ökat boendedeltagande, men djupstudier ifrågasätter huruvida projektgrupperna, alla seminarier och arbetsgrupper verkligen har medfört ökat medborgardeltagande. En hel del har bara intresserat medelklassen, menar utvärderarna. Kommunerna har också haft svårt att delegera beslut och allokera medel till projektområdet och olika boendegrupper – hur små medel det än har handlat om.

Utvärderarna säger att många av projektområdena lider av arbetslöshet, ungdomsbrottslighet och dåliga skolprestationer. Huruvida dessa problem minskat i och med projektinsatserna säger de emellertid inget om. Däremot finner de att boendemiljö och offentliga platser ägnats mycket insatser – av 81 procent av projekten. Förbättrat anseende och PR är ett annat område som fått mycket uppmärksamhet (77 procent), liksom barn och ungas villkor, sport och fritid (70 procent) och social infrastruktur (68 procent). Särskild framgång tycks förbättring av områdets anseende haft, vilket även de boende upplevt. Detta i sin tur måste betyda, menar utvärderarna, att förbättringar skett på flera olika områden. Följande tabell visar hur projektområdets anseende förändrats under projekttiden, liksom de boendes identifikation med sitt område.

Projektområdets anseende bland utomboende, boende och media samt de boendes identifikation med området (Difu 2003)

	Negativ förändring	Ingen förändring	Positiv förändring	Ingen åsikt
Utomboende (n=205)	5,3	45	45	7
Boende (n=204)	2	22	70	6
Medias täckning	3	17	74	5
Identifikation med området (n=203)	2	24	46	8

Goda exempel

De tyska deltagarna i NEHOM-projektet rapporterar från sina studerade projekt att den offentliga miljön överlag har blivit mycket bättre, liksom också lokaler, skolor och lekplatser. Man har satsat på arbetsträning, på att finna lokala jobb till de arbetslösa. Självförtroendet hos invånarna har ökat, omflyttningen har minskat, de boende medverkar i områdesförnyelse, det har skapats lägenhetsträdgårdar och stigmatiseringen har minskat. Men trots att alla områdena var drabbade av social polarisering och man försökt bygga broar mellan invandrare och tyskar, har rapportörerna inget att säga om huruvida man varit framgångsrik när det gäller social mix och integration i samhället.

Storbritannien: Social Mix, en del i grannskapsförnyelsen¹⁰

I Storbritannien fick kampen mot segregationen förnyad kraft när *the Unit Against Social Exclusion* tillsattes 1998. Den geografiska koncentrationen av marginalgrupper, särskilt de som bodde i nedgångna socialbostadsområden sporrade regeringen att agera. Ett flertal åtgärdsförslag avsåg särskilt detta bostadsbestånd, bland annat bostadsförbättringar och den redan pågående trans formeringen av hyresrätt till äganderätt, även om detta skedde i en långsammare takt än på 1980-talet. Däribland fanns även produktion av nya ägarbostäder (s.k. *Starter Homes*¹¹) för att främja inkomstblandning och blandade upplåtelseformer på grannskapsnivå. Dessa initiativ ansågs utgöra medel att skapa lokalsamhällen som både var mer balanserade och mer socialt och ekonomiskt bärkraftiga. Det s.k. *Housing Green Paper*, 2000 var särskilt tydligt i detta avseende: Det rekommenderade blandade bostäder i nya och äldre områden och föreslog att bostadsadministrationer verkar för större mångfald genom att ändra sina regler för bostadsanvisning.

¹⁰ Dansereau 2003, Atkinson 2005, Holt-Jensen et al 2003

¹¹ Statlig finansiering av nya bostäder för särskilda kategorier av husägare, särskilt i bostadsområden som tidigare enbart bestått av lågkostnadsbostäder, eller på f.d industrimark. Målet är att främja social mångfald och uppmuntra blandade upplåtelseformer för att därigenom avstigmatisera ett bostadsområde samt främja grannskapssolidaritet.



Hulme, Manchester, UK

Hulme i Manchester är ett brittiskt exempel på hur sextiotalets bostadsideal "Stad i Park" inte höll. Det bostadsområde som stod färdigt 1969 (övre bilden) måste rivras 1991, på grund av de omfattande byggnadstekniska och sociala problemen. Det ersattes av nya bostäder i en kvartersstruktur, liknande den omgivande bebyggelsen (nedre bilden). Det stigma som det modernistiska Hulme hade, och som bl a innebar svårigheter att få jobb (med den adressen) har nu försvunnit när området fått en "normal" bebyggelsestruktur och arkitektur, (se vidare Nyström 2006, a)

City of London är ett exempel. I november 2000 avgav *the Mayor's Housing Commission* sin rapport, vilken redovisade två nivåer när det gäller boendesegregation, dels staden som helhet, dels de olika distrikten. För att angripa bristen på lågprisbostäder¹², rekommenderade den att bygga 28 000 lågprisbostäder till inom tio år, 20 500 för låginkomstfamiljer och 7 500 för hushåll med medelinkomster, som inte hade råd med marknadspriser. Enligt förslaget måste alla nya bostadsprojekt ha minst hälften lågprisbostäder, 35 % för låginkomsttagare och 15 % för medelinkomsttagare. På distriktnivå förslog rapporten två sätt att motverka den otillräckliga sociala mångfalden: genom att bygga lågprisbostäder i dyrare områden och genom att främja större inkomstvariation i områden med mycket sociala bostäder. Målet för dessa åtgärder var att åstadkomma "Mer inkluderande (sammansatta) lokalsamhällen i hela London".

Den statliga utredningen *Urban Task Force*, ledd av Lord Richard Rogers, såg social mångfald som en nyckel till social hållbarhet på grannskapsnivå, liksom för att minska stigmatisering och öppna upp möjligheter i arbetsliv och utbildning. Särskilt har ambitionen varit att öka blandningen av upplåtelseformer. Samtidigt menar bostadsförvaltare att en socialt balanserad stadsdel kräver mindre underhåll och lägre kostnader för service jämfört med en stadsdel som lider av koncentrerad utsatthet. Social mix är alltså inte bara en fråga om utopism och rättvisa, utan har direkt ekonomiska fördelar. Utredningen fokuserade således sitt arbete på att minska fattigdomskoncentrationen på två sätt: att sprida ut de fattiga och att få bättre bemedlade och stabila familjer att flytta in i fattiga områden. Men dessa ambitioner har motverkats av framväxandet av rikemansenklaver liksom av att alltfler medelklassfamiljer flyttar ut från de problematiska innerstäderna till förorterens lugn och grönska. De här två motriktade trenderna i Storbritannien har stora likheter med USA.

Projektet *Partners in Urban Renaissance*, tillsatt av OPDM¹³ 2001, var ett samarbete mellan 24 städer och en rad andra aktörer för att dra ihop sina erfarenheter om stadsförnyelse och komma med rekommendationer. De arbetade med en lång rad seminarier och studiebesök och de levererade sin rapport 2002 (OPDM 2002). Beträffande nödvändigheten att öka blandningen av folk med olika förhållanden säger de så här (s 41):

Det brittiska samhället består av tre delar, 30:30:40, där bara 40 procent av den vuxna befolkningen har goda förhållanden, 30 procent är marginaliserade och 30 procent är antingen arbetslösa eller utanför arbetsmarknaden. Dessa "tre nationer" bor i mycket skilda världar. En viktig prioritet i politiken är att minska skillnaderna i

¹² Med lågprisbostad avses här *affordable home*, vad ett hushåll med en lägre inkomstnivå har råd med.

¹³ OPDM är förkortning på Office of the Deputy Prime Minister (dvs John Prescott)

stadsbebyggelsen, där många som bor i missgynnade områden lever utanför samhället. Men den urbana nöden och den så kallade misärens geografi är nu mycket mer komplex än den var i de viktorianska innerstäderna.

När många av 1960-talets höghusområden har rivits och några to m byggts om till attraktiva bostäder, har de mest nödlidande områdena blivit mycket mer osynliga. Bland dem finns de perifera socialbostadsområdena, byggda enligt trädgårdsstadsprinciper, men avstängda från arbete och andra tillfällen till integration i samhället, som t ex i norra Nottingham. I nordvästra England överges radhusområden i snabb takt. I Manchester, t ex, kan ett radhus i södra delen av staden kosta £200 000, medan ett likadant hus i norra ändan minskat i värde till £5 000 2002.

Det finns inga enkla svar på hur man ska komma åt problemen i de missgynnade områdena, skriver rapporten, men några möjliga vägar framåt är (s 97):

- Balanserade grannskap som försöker undvika stora områden där en viss åldersgrupp, socialgrupp eller etnisk grupp dominerar
- En variation av bostäder där det inte finns några tydliga skillnader mellan hus med olika upplåtelseformer
- Utformning av stadsdelar med stor genomsläppning och där gator och platser är övervakade av invånarna, gående och cyklande uppmuntras och säckgator undviks
- Bättre belysning som stärker huvudgångvägarna till kollektivtrafiken och till butiker mm
- God ljudisolering (i kombination med åtgärder för att minska energiförbrukningen)
- Högre underhållsstandard i den offentliga miljön
- Vårdar som snabbt åtgärdar skadegörelse mm för att undvika ”trasiga-fönster-syndromet”¹⁴
- Rekrytering och träning av invånare i området för att hjälpa till med områdesskötseln
 - Hemområden där barn kan leka riskfritt på gatan och välskötta lekplatser
 - Lokala konst- och sportprojekt.

2001 lanserade ODPM också *National Strategy Action Plan*, som är en plan för a) den brittiska regeringen att fastställa nya politiska initiativ, finansiering och mål för regeringen, samt 105 särskilda mål för departementen, b) Vidta åtgärder för lokala strategiska partnerskap, grannskaps-

¹⁴ När ett trasigt fönster eller en trasig gatlykta åtföljs av många fler med skälet att det inte är någon som bryr sig

förvaltning, medborgarmedverkan och c) Uppdra åt statliga organisationer att stödja kommunala förnyelseinitiativ. Regeringen delar ut medel från *Neighbourhood Renewal Fund*, men lägger sig inte i det lokala arbetet.

I sin plan för hållbara samhällen, *Sustainable Communities*, ODPM 2003, vill den engelska regeringen motverka regional ojämlikhet och skillnader när det gäller tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden genom att bygga en miljon bostäder i sydöstra England, samtidigt som en del bostadsområden rivs i *the Midlands* och andra rustas upp. Den omfattande rivningen är kontroversiell och lokalpolitiker oroar sig för att det ska öka kraven på kommunal service.

Under 2006 har ODPM övergått i departementet *Communities and Local Government*, och leds av Ruth Kelly.¹⁵ Så här sa hon när hon tillsattes den 5 maj 2006:

Arbetet i är i hjärtat för regeringens hängivenhet till social rättvisa – att driva på social mobilitet och verka för ekonomisk integration (inclusion). Min vision är ett departement som står på folkets sida och som vill åstadkomma förändring, där alla har möjlighet att uppnå sin potential och göra en insats i samhället för sig själva och för sina barn. Vi vill ha starka sammanhållna (cohesive) samhällen, där människor trivs och är stolta, med en livaktig kultur och en stark lokal ekonomi.

Den bostadspolitiska målsättningen är

Alla ska möjlighet till en bra bostad till ett pris som de har råd med, och som ligger på en plats där de vill bo och arbeta. Vår politik syftar till att sörja för väldesignade bostäder och samhällen som folk vill ha, inklusive

- Ett steg i bostadskarriären för kommande generationer
- Kvalitet och valfrihet på hyresmarknaden
- Blandade, vitala och hållbara samhällen med hög kvalitet
- Fortsatt arbete mot hemlöshet och andra akuta problem.

I den övergripande bostadspolitiken nämns inte social mix mer än så. Men samtidigt pågår arbete för att förnya insatserna Ruth Kelly tillsatte en utredning, *Commission on Integration & Cohesion*, i juni 2006 för att under 2007 rapportera om hur lokalsamhällen kan dra mesta möjliga nytta av ökad mångfald, men samtidigt också överväga hur man kan undvika nackdelarna – exempelvis ökad spänning mellan olika grupper. Utredningen ska leverera praktiska förhållningssätt om hur man bygger upp

¹⁵ www.communities.gov.uk. Det nedanstående är hämtat från denna webbsida.

lokalsamhällets kapacitet för att förhindra problem, inklusive dem som orsakas av segregation och spridningen av extremistiska ideologier.

Goda exempel

Av de två projekt av intresse för den här rapporten som de brittiska deltagarna i NEHOM-projektet rapporterar handlar det ena om att anställa en ”granskapsamordnare” (*neighbourhood warden*) för att förbättra områdets säkerhet, offentliga miljö och allmänna utveckling. Det andra gick ut på att skapa ett granskapsforum för att stödja samverkan inom området och med omvärlden, stödja lokala nätverk och bilda nya, verka för en bättre livskvalitet, öka jobbmöjligheterna. Inget av projekten gick alltså ut på öka den sociala mixen utan att hjälpa invånarna till självhjälp (empowerment) och högre livskvalitet.

Resultaten av insatserna har också blivit bättre fysisk miljö, ökad samverkan inom området, större lyhörddhet från myndigheter mm utanför området, ett antal jobb, ökat ansvarstagande inom området för gemensamma angelägenheter, ungdomsaktiviteter, förändrat anseende i omvärlden.

USA: Fattigdomsspridning och förnyelse av det sociala bostadsbeståndet¹⁶

Det sociala och offentligt finansierade i USA kallas *Public Housing*. Det kom igång efter andra världskriget för att förse låginkomsthushåll med bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader (1947 lagstiftade USA om detta med en liknande lydelse som infördes i den svenska lagstiftningen 1967). *Public Housing* har hårda regler för inkomstnivå, i praktiken är det bara de allra fattigaste, vanligtvis afroamerikaner, som får bostad.

Trots de goda ambitionerna på fyrtiotalet, och även på sextio- och sjuttiotalen, att förse låginkomsttagare med goda bostäder till rimliga kostnader förvändes detta initiativ till ett rent misslyckande. Levnadsförhållandena i de mest nedgångna bostadsområdena försämrades snabbt till en miserabel nivå av en kombination av fattigdom, ohälsa, vandalism, brottslighet, arbetslöshet, analfabetism och skolk, som det var omöjligt för folk att ta sig ur. De som trots allt kunde flytta ersattes snart av människor med ännu sämre utgångsvillkor – *Brain drain*.

Ineffektiv förvaltning och otillräckliga federala bidrag, hade lett till ett enormt underhållsbehov, som resulterade i farliga miljöer där folk riskerade både skador och infektioner (mögel, trasiga hissar, fönster, ledningar, kackerlackor, råttor). Brottslingar och knarkhandlare regerade i områdena, och de boende levde med ständig fruktan. Dessa områden blev alltså farliga och destruktiva miljöer, som underminerade familjernas och

¹⁶ Popkin et al, 2004, Joseph, Bassolo, 2005.

särskilt barnens välfärd. Ofärd och brottslighet spred sig dessutom till de omkringliggande stadsdelarna, som med tiden blev nästan lika farliga och fattiga. Till råga på eländet fanns det dåligt med butiker och annan service i grannskapet och ännu färre jobb. Folk som bodde där hade svårt att överhuvudtaget få jobb – den stigmatiserade adressen satte definitivt P för det.

Vid slutet av 1980-talet hade man räknat ut att närmare 86 000 av 1,3 miljoner bostäder i Public Housing kunde betecknas som *eländiga boendeförhållanden* med en kombination av fattigdom, social misär och bostäder i uruselt skick. Den amerikanska termen för eländiga förhållanden är *severely distressed* och med det menas:

- Boende som lever i hopplöshet och förtvivlan (*despair*) med stora behov av socialbidrag och annat stöd
- Fysiskt nedgångna och undermåliga bostäder
- Omgivande stadsdelar med ekonomisk och social nöd.

Under början av 1990-talet togs därför stora tag med att förbättra villkoren för de sämst lottade i de amerikanska städerna. Två stora sådana program ska nu refereras, MTO och HOPE VI.

MTO: att flytta till bättre boendevillkor

Moving to Opportunity (MTO), sjösatt 1994, var ett tioårigt program för att hjälpa familjer med eländiga boendeförhållanden att flytta till områden med en bättre socio-ekonomisk mix, och därigenom få bättre villkor, ökad integration och större chanser till arbete mm. Programmet utformades så att man skulle kunna mäta vad flytten innebar för familjernas arbete, inkomst, utbildning och livskvalitet. Programmet var ett slags laboratorium för att studera de hypoteser om spatial determinism, som formulerats i forskning om fattigdomskultur och de förmodade effekterna av fattigdomsspridning och social mix för att motverka den s.k. fattigdomsfällan.

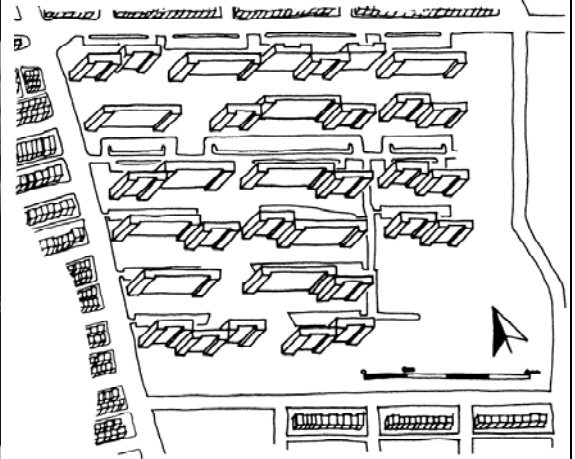
HOPE VI – att förbättra boendemiljön och skapa större blandning¹⁷

Housing Opportunities for People Everywhere, är USA:s och kanske världens någonsin största bostadspolitiska program för att komma till rätta med segregation och ojämlika boendeförhållanden. Efter många år av utredande sjösattes HOPE VI 1992 med en budget på nära sex miljarder dollar 1993-2003 och med syftet att minska fattigdomskoncentrationen genom två komplementära strategier: hjälpa de boende att flyttat till bättre områden och ersätta eländiga områden med hälsosamma, stabila och

¹⁷ Susan Popkin et al 2004. Rapporten är en preliminär utvärdering av HOPE VI, som sammanställt tillgänglig forskning från en rad delstudier, samt en del kvantitativa analyser som projektgruppen gjort själva.



**Pruitt-Igoe Public Housing,
St Louis, Mo.**



Vid slutet av 1960-talet, då jag studerade i USA, besökte jag det ökända bostadsområdet Pruitt-Igoe i St Louis, Mo – det som sedan revs i början av 1970-talet. Besöket gick ut på att åka i en låst bil runt området – att ge sig in var alldeles för farligt, det vågade inte ens polisen eller bostadsförvaltaren. Men även från bilen kunde man se allt glas som ramlat ner från de sönderslagna fönstren, allt annat skräp på marken, alla ungar och alla sysslösa män som hängde i gathörnen. Min guide och tillika min lärare på masterkursen i Urban Design, Oscar Newman, berättade att folk inte vågade lämna sina bostäder, att det var fullt av kiss (och annat) i hissarna, om de överhuvudtaget fungerade, att flickorna blev mödrar när de var 11 år, att männen inte kunde bo med sina familjer för då rykte socialbidraget till ensamstående mödrar och att därmed familjerna bestod av kvinnor och barn i flera generationer (med en generationslängd på 11-15 år).

Oscar Newman utformade senare sina principer för *Defensible Space*, där de boendes säkerhet sattes i fokus. I grunden gäller det att när folk ser varandra och ses av andra är det tryggare – Jane Jacobs *"Eyes on the Street make it safer"*. Dessa principer handlar därför mycket om hur entrén ligger i förhållande till gatan, blandning av fotgängare och biltrafik istället för mörka gångvägar i parken, uppdelning på offentliga, halvprivata och privata utrymmen etc.

inkomstblandade samhällen. Programmet ersätter en stor del av USA:s sämsta sociala bostadsbestånd med blandad bostadsbebyggelse för såväl fattiga som lägre medelklass. Det delar också ut bostadsbidrag till de fattiga för att hjälpa dem till bostäder i mer inkomstblandade områden.

Ett batteri av bidrag till om- och nybyggnad, förbättrad förvaltning, sociala insatser fokuserade på att:

- Förbättra bostadsmiljön i mycket nergångna bostadsområden, genom rivning, upprustning och ersättning av de undermåliga bostäderna
- Vitalisera såväl själva området som grannskapet omkring
- Minska fattigdomskoncentrationen
- Bygga stabila samhällen.

2004 hade HUD¹⁸ delat ut 539 HOPE VI bidrag till 166 städer (kommuner). 63 100 undermåliga bostäder i områden med eländiga förhållanden har rivits och ytterligare 20 300 har fått upprustningsbidrag. De federala miljarderna har åtföljts av ännu fler miljarder från kommuner, organisationer och fonder, vilket ingick i reglerna för att få de federala bidragen.

Federala bidrag till HOPE VI 1993-2003

Antal bidrag	Bidragstyp	Belopp i miljoner US dollar
35	Planering 1993-1995	15
217	Förnyelse 1993-2003	5 474
287	Rivning 1996-2003	395
539	Summa	5 884

HOPE VI har utvecklats över tiden och är nu ett slags paraply för en rad olika bidragsformer. Vad som från början var ett program för förnyelse av byggnader och sociala förhållanden i nedgångna bostadsområden har nu utvecklats till en ambitiös satsning på att bygga ekonomiskt integrerade samhällen och att ge de boende större möjligheter att bosätta sig i det privata bostadsbeståndet. Därutöver har de lokala organisationerna stort inflytande på såväl åtgärder som utformning.

Några data från ett antal undersökningar som projektgruppen utfört i områden som fått HOPE VI bidrag innan förnyelsen kom igång:

- Dessa områden befolkas nästan enbart av minoriteter (det som i Sverige går under beteckningen ”invandrare”), mest afro-amerikaner, och därefter latinamerikaner

¹⁸ U.S. Department of Housing and Urban Development, motsvarande Boverket

- Där finns stora andelar kvinnor, barn och äldre.
- De omkringliggande stadsdelarna bebos till 88 procent av minoriteter
- Inkomstnivån ligger långt under andra delar av staden – 80 procent av hushållen lever under fattigdomsgränsen. Andelen extremt fattiga hade dessutom åttadubblats mellan 1981 och 1991
- Tre fjärdedelar av hushållen hade stora problem med droghandel, och två tredjedelar led av skottlossning och våld.
- Hälften kände sig inte säkra utanför sin byggnad.

Det är dessa eländiga boendeförhållanden som HOPE VI fokuserar, dvs kombinationen av urusla bostäder och extrem fattigdom, utslagning och brottslighet. Strategin gick ut på att förvandla existerande områden för att attrahera en större variation av hushåll och skapa drägligare boendemiljöer. Man tog *New Urbanisms* designprinciper till hjälp, dvs traditionella stadsbyggnadsmönster för att bygga fungerande och stabila samhällen. Dessa principer innehöll t ex ordinära gator i rutnätsmönster med blandad trafik, bostadsentréer direkt från gatan, blandade byggnadstyper, upplåtelseformer och prisnivåer, blandning av bostäder, kontor, skolor, butiker och annan service. Andra principer – *Defensible Space* – som går ut på att öka de boendes trygghet och säkerhet genom byggnadsutformning och planmönster togs också som utgångspunkt.

Vid sidan av dessa huvudsakliga program fanns flera andra inom HOPE VI. Ett var att förbättra de kommunala bostadsföretagens förvaltningskultur till mer marknadsliknande former genom ökade möjligheter till lokalt inflytande och avreglering av de federala bestämmelserna för *Public Housing*. Ett annat handlade om att minska droghandel och brottslighet genom både ökad bevakning och strängare hyresgästregler. 1996 fick bostadsföretagen möjlighet att vräka hushåll om någon i hushållet ägnade sig åt knarkhandel. T o m kunde hela hushållet vräkas, även om det inte kände till vad som var på gång. Ett tredje delprogram gällde finansieringen. Från att det tidigare enbart var de federala bidragen som fick användas i förnyelsearbetet, såg man de federala bidragen som katalysator för att hitta finansiering från den kommunala budgeten, fonder eller på den privata finansmarknaden.

Både i MTO och i HOPE VI kan man se arvet från 60- och sjuttitalens stadsförnyelsearbete i USA. De vilar på en övertygelse att boendet har stor betydelse för människors liv och för deras möjligheter till integration i samhällslivet. Jane Jacobs insikter om stadsvävens betydelse för vardagslivet, liksom Oscar Newmans arbete med att göra boendet tryggare, är viktiga ingredienser i HOPE VI. Men nu går de under namnet av New Urbanism. Till utvärderingen av MTO och HOPE VI återkommer vi längre fram i det avsnitt som tar upp forskningen om betydelsen av social mix och bostadsmix för att vända utanförskap till integration i samhällslivet.

Sammanfattning: Övergripande tendenser

Det är en brett spridd uppfattning att det ställa en människa växer upp har stor betydelse för hennes framtida liv och sociala utveckling. Barn, ungdomar och vuxna påverkas av sin omgivning, åtminstone i viss utsträckning. Denna påverkan kan vara både positiv och negativ. Man lär sig olika saker och anammar beteenden av sina grannar, som kan hjälpa en fram i livet. Men vissa miljöer förhindrar en positiv utveckling, därför att arbetslöshet, drogmissbruk och brottslighet i dessa miljöer har ett dåligt inflytande, särskilt på barn och ungdomar. Det är särskilt i områden, byggda mellan 1960 och 1980 i städernas periferier, som det finns sådana destruktiva miljöer.

Det är bland annat av denna anledning som social mix uppfattas som en betydelsefull socialpolitisk insats. Social mix berikar det sociala livet och skapar nya möjligheter till interaktion, särskilt för resurssvaga hushåll. Men social mix är svårt att uppnå direkt. Därför ses bostadsmix, särskilt blandade upplåtelseformer, som ett viktigt medel. Därutöver ökar bostadsmix valmöjligheterna på den lokala bostadsmarknaden, vilket ökar förutsättningarna att bo kvar även när livet förändras, när det gäller hushållsstorlek, ålder inkomst. Att folk bor kvar när deras ekonomi förbättrats medför ökad stabilitet i området som helhet.

Trots att det finns olikheter länderna emellan finns det gemensamma drag i de satsningar som görs. Politiker och andra aktörer i västländerna tenderar att föredra områdesbaserade insatser när det gäller att tackla sociala problem, och det gäller både på regeringsnivå, i bostadsföretag och i kommuner. I många länder, inklusive Sverige, har detta också medfört en övergång från generell välfärdspolitik till mer selektiva insatser. Överlag anses att sådana insatser ska utföras integrerat och samtidigt: både fysisk och social områdesförbättring med så många samhällssektorer och nivåer som möjligt inblandade. Och de ska utföras i nära samverkan med de boende. Ett annat återkommande inslag är kontrakten. Staten anslår pengar till ett program som kommunen vill genomföra och där kommunen noggrant redogör för vad som ska göras och hur. Kommunen liksom andra aktörer är medfinansiärer och i ansökan redogör man för vilka mål man har och hur de ska utvärderas. Staten betalar ut en del av anslaget i början och resten när kommunen lämnar in sin redogörelse.

Forskning om social mix

I det förra avsnittet har vissa resultat från projektutvärderingarna i de olika länderna redovisats. Det här avsnittet tar upp mer övergripande och generell forskning om vilka samhällsförbättringar som uppnåtts med hjälp social mix och bostadsmix.

Även om den mesta forskningen om social mix utgörs av fallstudier, tenderar de att ge liknande resultat, vilket möjliggör vissa slutsatser. Men innan dessa dras kan det vara en vits att titta lite närmare på vilka mål som brukar sättas för insatser att öka den sociala blandningen. Redan 1976 identifierade den australiensiska forskaren Wendy Sarkissian¹⁹ tio olika delmål som brukade föras fram som en orsak till social mix. De spänner från idén att lägre klasser kan stimuleras till att söka utbildning, mm genom att försöka efterlikna sina medelklassgrannar, främjande av jämlikhet och demokrati via kulturell stimulans och estetisk kvalitetshöjning till social harmoni, samarbete, sammanhållning och även kreativ konfliktlösning. Social mix anses även främja mångfald när det gäller ekonomi och offentlig service. Mångfald anses avgörande för både grannskapets och stadskärnans livskraft.

I det här avsnittet ska ett antal undersökningar tas upp som ställer frågan på vilket sätt som social mix medfört de förbättringar som man hoppats.

Uppfylles målsättningarna med social mix?

Nyligen har forskaren Michael Wood (2003)²⁰ baserat sin genomgång av forskningslitteraturen på en sammanställning av de uttalade och outtalade mål som funnits med vid satsningar på social mix:

- Främja mer social interaktion och social sammanhållning
- Överföring av medelklassens normer och värderingar
- Skapa socialt kapital
- Öka tillgängligheten till jobbmöjligheter
- Lösa upp de stigman som belastar vissa områden
- Attrahera mer butiker och service till området
- Leda till ökad hållbarhet i förnyelsearbetet.

I sin genomgång av forskningen finner han när det gäller målet **social interaktion** att i ett studerat område med blandade upplåtelseformer rör sig egnahemsägare och hyresgäster i helt olika sociala cirklar, så interaktionen dem emellan är väldigt begränsad. I ett annat område har ökad social mångfald lett till ökad social distans och uppdelning, snarare än till gemenskap och sammanhållning. Han citerar andra forskare som finner att

¹⁹ Dansereau 2003

²⁰ Ibid

det finns en konflikt mellan de boende som söker mångfald och skillnad som nödvändiga beståndsdelar i ett vitalt samhälle och å andra sidan dem som menar att det goda samhället består av likheter när det gäller stadium i livet, attityder och levnadsförhållanden.

Överföringen av medelklassens normer och värderingar förefaller mycket svårt att uppnå i ljuset av den bristande interaktionen mellan olika samhällsklasser. Rumslig närhet i sig själv räcker inte för att ekonomiskt eftersatta grupper ska anamma medelklassvärderingar. För att barn från sådana familjer ska uppfatta goda skolbetyg som en realistisk väg till framgång krävs bra kontakter med vuxna i medelklassen, såsom lärare och yrkesutövare, särskilt om de har samma etniska bakgrund, som på så vis kan fungera som modeller. Utan sådana bryggor kan kontakten med medelklassens kulturideal leda till stigmatisering och utstötning, liksom till anammandet av anti-ideal. Social mix av grupper med mycket olika socioekonomisk och kulturell bakgrund medför i allmänhet ökade konflikter och stigmatisering av grupper som uppfattas som avvikande.

Frågan om **socialt kapital** är nära kopplat till frågorna om social interaktion och anammandet av medelklassvärderingar. Det är svårt att tro att nätverk, normer och tillit som kan föda samverkan i olika grannskapsinitiativ kan uppstå i områden där de sociala grupperna lever isolerat från varandra. Men ändå finns det exempel på projekt där social blandning i viss mån har lyckats bygga upp ett socialt kapital, eller åtminstone ett framgångsrikt samboende. Ett finns i Chicago, där projektledaren arbetat med att främja grannskapsandan genom att organisera olika gruppaktiviteter. Ca hälften av de boende deltog, och de hade olika bakgrund. Den service i form av dagis och skolbarnsomsorg som projektet ordnade bidrog också till de ökade tilliten boende emellan.

Tanken att social mix skulle **öka tillgängligheten till jobbmöjligheter** bygger främst på att om det flyttar in arbetstagare så kommer arbetslösa att få en vidgad uppfattning om vilka jobb som man skulle kunna söka. Detta bygger i sin tur på att personliga nätverk är viktiga för fattiga människor när det gäller att hitta jobb. Men eftersom dessa personliga relationer knappast finns i ett område där de olika grupperna inte interagerar, så har denna effekt av social mix inte kunnat observeras.

Trots allt detta finns det ändå ett visst stöd i forskningslitteraturen att inkomstspridning är en strategi för att **lösa upp stigman**. Ett områdes dåliga rykte bidrar till att de som bor där inte får de jobb de söker, liksom det kan påverka andra situationer, t ex i skolan och hos polisen. Än värre bidrar ett områdes dåliga rykte till låg självuppfattning bland de boende och därmed till att de känner sig utanför samhället och känner sig otillräckliga i sina kontakter med omvärlden. Därför är alla ansträngningar viktiga

att förändra uppfattningen om ett område genom att ändra dess sociala sammansättning och förbättra den yttre miljön och den lokala servicen.

Att social mix skulle **förbättra utbudet av tjänster**, t ex butiker, bygger på idén att hushåll med bättre inkomster skapar efterfrågan på bättre service. Men frågan har inte studerats särskilt ingående. Men det skulle också kunna vara tvärtom, genom att den typ av service som vänder sig särskilt till utsatta grupper, skulle kunna försvinna om den sociala statusen i området ökar.

Slutligen frågan om **ökad hållbarhet i förnyelsearbetet**. Kritiken mot tidigare insatser har ofta gått ut på att de för ensidigt fokuserat på den fysiska upprustningen. Med samtidiga insatser på social mix, områdesförbättringar och sociala åtgärds paket så borde förnyelsearbetet bli mycket mer hållbart hävdas det. Men tyvärr saknas data som kan stödja detta. Vidare diskuteras validiteten i denna uppfattning. En del forskare menar att social mix ger en långsiktig efterfrågan på service, lokaler och andra inslag i miljön, vilket bidrar till en positiv utveckling för området. Andra menar att social sammanhållning i grannskapet likaväl kan betyda att majoriteten kör över minoriteten, dvs diskriminerar och stöter ut de svagare.

Grannskap och inverkan av social mix: Brottslighet, blandade upplåtelseformer och flyttstöd

Den australiensiske sociologen Rowland Atkinson (2005) har gjort en systematisk genomgång av forskningslitteraturen för det brittiska forskningscentrat CNR, *Centre for Neighbourhood Research*. I sin genomgång har han bara tagit med forskning som uppfyller vetenskapliga krav på teori och metod.

Hans genomgång visar mycket spretiga resultat när det gäller trygghet och brottslighet. En del studier finner att social/etnisk mix minskar brottsligheten, andra att den ökar den. I en studie fann man att rädsla för brott ökade om man uppfattade sig själv som annorlunda än omgivningen och att social blandning minskade interaktionen med grannarna. En amerikansk studie fann att varken intervju personens egen etniska tillhörighet eller den etniska sammansättningen i ett område kunde förklara skillnader i rädsla för brott, utom när det gällde vita boende i huvudsakligen svarta områden. Slutsatsen är att det inte har gått att finna några större samband mellan otrygghet och social mix.

När det gäller frågan om bostadsmix ökar integrationen finner Atkinson i sin genomgång att detta inte uppstår när man försöker bygga annorlunda bostäder än som redan finns i ett visst område, exempelvis egna hem där det förut bara fanns hyresrätter. I ett område i Skottland minskade visser-

ligen omsättningen av boende, men det medförde inte att området som helhet stabiliserades. Bilstölder och inbrott minskade något, men inte till samma nivå som staden i övrigt. Vandalism och graffiti minskade inte. Polisen ansåg att ökad förskrivning av metadon skulle vara mycket mer verkningsfullt än bostadsmix. Överlag visade dessa studier att man inte kunde se en ökad social interaktion mellan olika grupper till följd av insatser för att öka bostadsmixen. Detta berodde inte minst på att de som ägde sina hus var i väg på jobbet på dagarna medan de arbetslösa i socialbostäderna fanns kvar i området.

I motsats till de områden där bostadsmix nyligen hade ökats, fann några engelska studier att områden som hade haft blandade upplåtelseformer sedan 1970-talet hade undgått de svårigheter som förknippas med socialbostäder. Dessa områden hade istället utvecklats normalt och relativt problemfritt. Inte minst fanns där många familjekretsar²¹, eftersom de äldre hade kunnat bo kvar, de unga barnfamiljerna hade hittat lämpliga bostäder, liksom även ungdomarna. Stöd och hjälp mellan generationerna, liksom även åldersblandade sociala nätverk medförde social stabilitet i området som helhet. I dessa områden lekte också barnen med varandra oberoende av boendeform, även om de vuxna inte umgicks mer med andra än likasinnade än i nyligen blandade områden.

De olika boendeformerna hade ett likartat utseende, vilket gjorde att man inte från utsidan kunde avgöra om de var socialbostäder eller egna hem, vilket också bidrog till att invånarna såg på sitt område som alldeles vanligt.

Sammanfattningsvis konstaterar Atkinson att blandade upplåtelseformer medför lägre underhållskostnader, minskar det sociala stigma och ökar inslaget av butiker och service. Men interaktionen mellan ägare och hyresgäster ökar inte, vilket kanske inte är något större problem menar han. Värre är om bostadsmix blir liktydigt med privatisering, dvs att hyresrätter omvandlas till bostadsrätter och egna hem. Då får det till följd att fattiga hushåll måste flytta och att området historia och identitet går förlorad. Å andra sidan – av erfarenheterna i de områden som länge hade haft blandade upplåtelseformer – kan man kanske dra slutsatsen att bostadsmix inte är en snabbfix. Det tar tid för ett område att utvecklas till ett alldeles vanligt och oproblemiskt grannskap.

Bostadsmix och Social Mix: Har det någon betydelse?²²

Den nederländske professorn i kulturgeografi Sako Musterd har under många år ingått i ett nätverk av europeiska forskare på temat social mix,

²¹ Familjekrets är en grupp som är nära släkt men inte nödvändigtvis delar bostad som ett tregenerationshushåll.

²² Musterd 2005, Musterd & Andersson 2005, Musterd & Andersson 2006.

där även den svenske professorn i kulturgeografi Roger Andersson ingår. Musterds budskap skiljer sig inte så mycket från de två tidigare refererade forskningsöversikterna, dvs han ifrågasätter den vanliga föreställningen att blandade boendeformer leder till etnisk och social mix, vilket i sin tur leder till integration, social interaktion och förbättrade möjligheter för resurssvaga hushåll i samhället. (Motsvarande idéer finns inte när det gäller de resursstarka, trots att de i själva verket bor mycket mer segregerat.) Musterd ställer tre frågor:

- Hur stor är segregationen och koncentrationen av resurssvaga hushåll i europeiska städer och vilken roll spelar boendet för detta?
- Finns det ett samband mellan bostadsmix (blandade upplåtelseformer) och social mix?
- Finns det ett samband mellan bostadsmix/social mix och social utveckling?

Hur stor är segregationen och koncentrationen av resurssvaga hushåll i europeiska städer och vilken roll spelar boendet för detta?

För att mäta segregation använder man ett s.k. segregationsindex där 100 står för helt åtskilda och 0 för helt blandade. Mätningar av segregationsindex i 8 EU-länder och 20 städer visar stora variationer när det gäller *etnisk segregation* från nära 80 för pakistanier i vissa engelska städer via 60 för iranier i stockholmsregionen och marockaner i Bryssel till 20-30 för turkar i Frankfurt, algerier i Paris och surinameser i Rotterdam. I allmänhet kan sägas att tyska städer, liksom Oslo och Wien har låg segregation. Över genomsnittet ligger Bryssel, Antwerpen och Rotterdam (allihop med avseende på turkar och nordafrikaner) och allra mest segregerade är invandrare från Pakistan och Bangladesh i några engelska städer. Men de etniska koncentrationerna är inte stabila, utan förändras både på grund av barn som föds och folk som flyttar. De flesta inom de etniska minoriteterna bor *inte* koncentrerat.

Jämförelsevis är den etniska koncentrationen högre i USA än i Europa. Men om afro-amerikanerna undantas, ligger nivåerna ungefär lika i USA och Europa.

Den *sociala segregationen* är genomgående mycket lägre än den etniska, med max segregationsindex runt 35, vilket gäller för fattiga i 100 undersökta städer i USA och med den enda europeiska staden på samma nivå, Antwerpen. I Europa hamnar annars segregationsindex för arbetslösa och socialbidragstagare på mellan 25 och 5, med 22 i Sheffield, Leeds och Birmingham, 12 i Berlin och Bern och under 5 i Köpenhamn. De mest segregerade i Europa är de rika, i Rotterdam är index 27 för de rikaste och 17 för de fattigaste, i Amsterdam 27 och 17, i Köpenhamn 26 och 4.

Detsamma gäller Sverige. Slutsatsen är att social mix är vanlig och särskilt i många lågstatusområden finns det redan en stor blandning av människor med olika inkomstnivåer.

Hur det kommer sig att olika länder – och städer – har så olika grad av segregation kan inte besvaras på ett enkelt sätt. De måste sökas på global, nationell och lokal nivå liksom inom de olika etniska och sociala grupperna. Det handlar om allt från diskriminering på bostadsmarknaden och dålig kollektivtrafik, till historiska och kulturella förklaringar, t ex att vissa invandrargrupper i vissa länder litar mer på släktingar och vänner när det gäller bosättning än i andra.

Skillnader i inkomstgap är ytterligare en förklaring – i USA tjänar (före skatt) de 10 procenten rikaste 5,6 ggr så mycket som de 10 procenten fattigaste. I Frankrike är motsvarande siffra 3,6 och i Sverige 2,6. Efter skatt blir skillnaden än större mellan marknadsekonomierna och välfärdsekonomierna. Det tycks alltså som att inkomstgapets vidd hänger ihop med segregationens omfattning. Men förhållandena i Italien motsäger detta. Trots ett stort inkomstgap är segregationen måttlig, dvs folk med olika inkomstnivåer bor blandat. Detta kan hänga ihop med det italienska samhällets tätare släkt- och familjeband, liksom den italienska kulturen av ömsesidig hjälp och starka lokala nätverk.

När de forna gästarbetarna eller invandrade arbetstagarna förlorat jobbet till följd av strukturförändringar inom industrin har de också förlorat möjligheten till integration i sina respektive mottagarländer och hamnat i en multiproblemsituation av kombinerad låg status på arbetsmarknaden och svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden. Denna situation har delvis lindrats i välfärdsländerna genom olika former av inkomstomfördelning såsom olika bidragssystem, allmän sjukvård, progressiv inkomstskatt.

Den nationella politiken har varierat under lång tid mellan olika länder. Frankrike har valt att inte se invandrare som en speciell kategori och hävdar betydelsen av assimilering redan från deras ankomst. Tyskland, å andra sidan, såg först invandrarna som gästarbetare som skulle återvända till sina hemländer. När man insåg att det inte skulle bli så, blev svaret en kraftig politik för spridning av de nyanlända. Nederländernas välfärdspolitik med en stor social bostadssektor har bidragit till att segregationen kunnat hållas tillbaka mer än i Belgien, som knappast haft någon social bostadssektor alls. Många länder, Frankrike, Nederländerna, Sverige, har nu också en omfattande politik för social mix. Musterd menar att denna politik är vanligare i länder som redan har relativt lite segregation.

Finns det ett samband mellan bostadsmix (blandade bostadstyper och upplåtelseformer) och social mix?

Det material som finns för att diskutera denna fråga är en svensk longitudinell studie 1991-1995-1999 med 5,5 miljoner personer i SAMS-områdena. Den visar att sambandet mellan bostadsmix och social mix inte är särskilt stort och detsamma gäller bostadsmix och etnisk mix.

De flesta bostadsmässigt homogena områdena är inte kända för att vara problemområden. De finns ofta på landsbygden och bebos ofta av de välbeställda. (...) Bostadsmässigt heterogena områden visar ganska goda samband med områden med många nationaliteter och där det bor många flyktingar. Å andra sidan finns stora andelar flyktingar i en fjärdedel av det bostadsmässigt homogena områdena²³.

Bara 25 procent av de undersökta bostadsområdena med bara en upplåtelseform är homogena låginkomstområden, medan 20 procent av de bostadsområden som har blandade upplåtelseformer också är låginkomstområden.²⁴ Det betyder alltså att bostadsmix i många områden inte lett till social mix och det inte finns något tydligt samband mellan bostadsmix och social mix.

Finns det ett samband mellan bostadsmix/social mix och social utveckling?

Förväntade positiva effekter är interaktion mellan olika grupper och starkare sociala nätverk, positiv socialisation²⁵ av barn och unga, t ex när det gäller skolutbildning, vuxna rollmodeller och frånvaron av kriminella gäng, droger mm. En annan förväntad positiv effekt är att området löper mindre risk för stigmatisering. Ytterligare en är vuxna kommer lättare i kontakt med arbetsmarknaden, dvs deras sociala mobilitet är större liksom även deras kontakter med samhället i stort. Tänkbara negativa effekter är konflikter mellan olika grupper och värdeminskning på bostadsmarknaden.

Den forskning som gjorts om grannskapseffekterna på de sociala villkoren för barn och ungdomar liksom för den sociala mobiliteten är mycket knapphändig. Det beror dels på att det är svårt att skilja ut grannskapseffekterna från alla andra förhållanden som har inflytande på en individs och en familjs livsvillkor, dels på att det krävs longitudinella studier för att kunna se hur livet utvecklas över tid, t ex huruvida grannskapet har någon betydelse för förutsättningarna att komma in på arbetsmarknaden. Musterd relaterar en egen studie i Nederländerna om sambandet mellan andelen

²³ Musterd & Andersson 2005, s 776

²⁴ De nämner inte förhållanden i Nederländerna med de många medelinkomsttagarna som bor i det sociala bostadsbeståndet.

²⁵ Förmedling och inläring av färdigheter som medför att individen formas till en personlighet.

svaga hushåll i området och risken att förbli arbetslös och finner att detta samband är mycket svagt.

Dessutom finner han att i mycket socialt blandade områden finns den lägsta andelen människor som håller sig kvar på arbetsmarknaden, vare sig det är i områden med blandade upplåtelseformer eller områden med samma upplåtelseform. Detta gäller också för områden med en stor andel låginkomsttagare. I den undersökning han har gjort tillsammans med Roger Andersson på de svenska SAMS-områdena har de mätt social mobilitet med hjälp av andelen personer som håller sig kvar på arbetsmarknaden mellan 1991 och 1999. De finner då att

I homogena låginkomstområden finns den lägsta andelen personer som håller sig kvar på arbetsmarknaden både i bostadsmässigt homogena och heterogena områden (även om andelen är något högre i de senare). De som har den högsta utbildningen i låginkomstområdena är speciell. För dem går det bättre om de bor i heterogena områden än i homogena. Vi gissar att dessa mycket väl kan vara unga gentrifierare i äldre områden nära stadscentra.²⁶

Men i en något senare underökning på samma material finner de att grannskapet visst har betydelse för huruvida man kan ta sig ur arbetslöshet eller inte. Folk som var arbetslösa 1991 hade lyckats få jobb 1999 i högre grad om de bodde i områden med låg arbetslöshet än i områden med hög. Och denna skillnad kvarstod, även om den var mindre, när de kontrollerade för ålder, nationalitet och utbildning. Särskilt var detta tydligt i storstadsområdena.²⁷

Dessa resultat motsäger de resultat som Musterd fann i Nederländerna (se ovan). Författarna diskuterar också på slutet av artikeln vad detta beror på och spekulerar att det kan hänga ihop med att Nederländerna är ett tätare samhälle och därmed med större närhet mellan jobb och bostad. Det kan också hänga ihop med att Sverige är yngre som invandrarland och först relativt nyligen upplevt ökande ojämlikhet, vilket i sin tur medfört mer diskriminering liksom att nyanlända i större grad sökt sig till likasinnade.

Forskningsresultaten är alltså mångtydiga: Det finns svaga samband både mellan social mix och bostadsmix samt i sin tur mellan dessa och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Musterd och Andersson drar slutsatsen att snarare än om blandning, är det utbildning och förhållandet att man är invandrare som spelar roll för ens chanser på arbetsmarknaden. Hellre än att ta till bostadsmix och social mix bör man alltså satsa direkt på att folk

²⁶ Musterd & Andersson 2005, s 784. Gentrifiering är när höginkomsttagare "upptäcker" och så småningom tar över ett tidigare låginkomstområde.

²⁷ Musterd & Andersson 2006.

får utbildning, kommer i jobb och att olika former av diskriminering i samhället som helhet undanröjs.

Övergripande slutsatser och policyrekommendationer

Musterd och Andersson finner alltså att långt mer än med själva boendet hänger segregation samman med den globala ekonomiska utvecklingen, den nationella välfärdspolitiken, arbetsmarknaden, sociala nätverk, socialisation och stigmatisering på den lokala nivån, kulturella, religiösa och historiska förhållanden på gruppnivån och personliga egenskaper och preferenser på individnivån.

Vidare finner de att de flesta invandrarna inte bor i etniska koncentrationer. Det betyder att man inte ska behandla dem som en grupp. Etnisk koncentration är instabil. Koncentrerad fattigdom är ovanlig i Europa. Många områden är redan blandade socialt och etniskt. Social mix har svagt samband med bostadsmix. Ta därför inte automatiskt till ökad bostadsmix, social och etnisk mix för att öka integrationen i samhällslivet, sociala utveckling och delaktighet på arbetsmarknaden.

Deras slutsatser är att många av förväntningarna på social mix kan ifrågasättas och inte har stöd i forskningen. Ändå fortsätter planerare och beslutsfattare att hävda fördelarna med social mix och struntar i de varningar och tvivel som framstående forskare i USA och Frankrike redan för trettio år kom fram till.

Utvärdering av de amerikanska programmen för att minska segregationen

MTO – bättre boende men inte ökad integration

Programmet, som gick ut på att hjälpa folk i missgynnade områden att flytta tillbättre, genomfördes i fem städer: Baltimore, Boston, Chicago, New York och Los Angeles. 4600 intresserade familjer valdes ut och placerades sedan slumpmässigt i tre grupper med likadana egenskaper beträffande barnantal, inkomst, anknytning till arbetsmarknaden etc, så att det gick att mäta effekten av flytten:

- *En experimentgrupp*, som fick ett särskilt bostadsbidrag – voucher – som enbart gällde i områden där andelen hushåll under fattigdomsgränsen inte vara större än 10 procent. Dessa familjer fick också omfattande stöd och rådgivning
- *En flyttgrupp* som fick ett normalt bostadsbidrag utan några krav på vart man flyttade – så länge som det skedde till det privata bostadsbeståndet
- *En kontrollgrupp* som inte flyttade utan blev kvar i Public Housing.

De deltagande familjerna bodde innan programmet kom igång i *Public Housing* med många fattiga, 40 procent eller fler under fattigdomsgränsen. De skulle följas i en första etapp i tio år för att ta reda på om flytten innebar bättre villkor för familjerna och därmed ökad integration i samhället. Inte minst barnen var i fokus. Efter ytterligare tio år ska en ny uppföljning ske för att studera långtidseffekterna. Nu föreligger den första etappundersökningen.²⁸

Flyttbidrag har med tiden kommit att omfatta långt fler hushåll, bl a till följd av HOPE VI och är idag USA:s i särklass största bostadsbidragsprogram – dock utan den noggranna uppföljning som MTO innehöll.

Undersökningen, som både innehöll kvalitativa och kvantitativa delar, visar att familjerna som flyttat fått det mycket bättre i sina nya områden. Det gällde både experimentgruppen och flyttgruppen. De bor i trevligare och lugnare områden med mindre brott och skadegörelse. Detta har också fått effekter på hälsa och välbefinnande med minskad ångest och depression. Andelen mycket feta människor är färre. Några större skillnader mellan experimentgruppen och flyttgruppen fanns inte även om den förra i några fall visade bättre resultat.

De flickor som flyttat mådde klart bättre än sina medsyster som bodde kvar i *Public Housing*. De såg ljusare på framtiden när det gäller fortsatta studier och möjligheter att få en fast anställning. Deras beteende hade också ändrats, med en klart lägre andel arresterade. För pojkarna var förändringarna mindre, om ens mätbara. I kontrollgruppen hade under samma tid 24 procent av flickorna och 39 procent av pojkarna 15-19 år arresterats.

Men flytten hade vid undersökningens genomförande inte gett några effekter på vare sig arbete, inkomst, skolprestationer eller bidragsberoende. Utvärderarna resonerar inte så mycket om detta men däremot om huruvida långtidseffekterna kan förväntas bli större. Att flytta till en ny miljö och en ny skola innebär anpassningssvårigheter, som i början kan motverka koncentrationen i skolan och engagemanget att söka jobb. Med tiden kan därmed såväl anknytning till arbetsmarknaden och skolresultat bli bättre, resonerar de.

Slutligen: flyttarna hade inte hamnat i områden med större etnisk mix, de områden de flyttade till var lika ensidigt afro-amerikanska. Att så är fallet kan bero på den vita medelklassens fördomar mot folk som kommer från *Public Housing* skriver utvärderarna.

²⁸ Larry Orr et al 2003

HOPE VI – blandat boende fast fortfarande socialt åtskilt

Att programmet utvecklades över tid medför svårigheter när man ska utvärdera HOPE VI ²⁹. Det medför också att uppfattningarna om huruvida HOPE VI har varit framgångsrikt varierar. En del menar att det är en succé, andra att det är ett fiasko. Men onekligen har HOPE VI medfört att massor av undermåliga bostäder ersatts med bostäder av god kvalitet i inkomstblandade områden och bidragit till mer stabila förhållanden i antal omgivande stadsdelar. Men en del projekt har också misslyckats till följd av dåligt genomförande och stridigheter mellan bostadsföretag och kommunkansli. Åter andra projekt har nöjt sig med att bygga om på samma sätt som det var förut, utan att ägna arkitektur eller sociala förhållanden mycken tanke.

Mest problematiskt är att i en del projekt har de ursprungliga boende inte fått det bättre efter flytten, vilket kan ha berott på otillräckligt medborgarinflytande och/eller att man inte ägnat sig tillräckligt mycket åt att hjälpa hushållen till ett annat boende. Resultatet är att en del bor lika illa som förut – fast på annat håll – eller t o m ännu sämre.

Utvärdering 1: Förnyade områden³⁰

Många områden som fått bidrag har ännu inte hunnit byggas om. Men de som är färdigställda visar några gemensamma drag. Exploateringsgraden har minskat genom att höga bostadssilos ersatts med låga flerbostadshus och radhus. Områdena har anpassats till den omgivande bebyggelsens karaktär när det gäller arkitektur och hustyper, kvaliteten har blivit högre såväl byggnadstekniskt som estetiskt, såväl *New Urbanism* som *Defensible Space* principer har använts. Bostäderna vänder sig till olika inkomstkikt och de är ofta blandade för att undvika att de fattigare hamnar i ena ändan och de rikare i andra. I vissa fall är bostäderna ”inkomstblinda”, det går inte att avgöra den boendes inkomstnivå från utsidan av byggnaden.

Byggekostnaderna i dessa områden är genomgående högre än i tidigare *Public Housing*, och detta motiveras med att underhållskostnaderna därmed blir lägre och de blir mer resistent mot klotter och vandalism. Huruvida detta stämmer i det långa loppet är än för tidigt att säga, men vid återbesök några år efter färdigställande har man konstaterat att det fortfarande är snyggt och helt.

²⁹ Popkin et al 2004

³⁰ Ibid



Henry Horner Homes på Lower East Side, Chicago, Ill.

Ett public housing project i Chicago där förhållandena till slut blev olidliga har nu rivets och ersatts av ny lägre bebyggelse med stadskaraktär (överst till höger). Den omgivande stadsdelen har reparerats genom att luckor fyllts med nya bostadshus i samma karaktär som de ursprungliga (de ljusare tegelbyggnaderna på bilden ovan). Den amerikanska stadsbebyggelsen är ofta i tegel, som till exempel på bilden invid, som föreställer ett tidigare tvåfamiljshus och numera enfamiljshus i ett av Chicagos bättre områden.(foton: L.N.)

Men förändringen har också medfört en förlust av lågkostnadsbostäder, dels genom att exploateringsgraden minskat, dels genom att en del bostäder är avsedda för medelinkomsthushåll. Visserligen fanns det många tomma lägenheter innan förändringen – upp till en tredjedel av lägenheterna kunde vara obebodda. Men ändå har många av de ursprungliga boende inte kunnat bo kvar. En del har fått flyttbidrag till andra och bättre områden, men frågan kvarstår om alla har fått det.

En annan orsak till kritik är de långa ombyggnadstiderna. Det har visserligen gått fort att riva, men sedan kan det ha dröjt många år innan det nya bygget kommit igång.

Blandningen av hushåll med olika villkor och bakgrund har varit framgångsrik i så motto att det verkligen gått att få folk med medelinkomster att flytta in. Detta har i sin tur medfört en bättre standard när det gäller skötsel och underhåll, liksom ett större utbud av butiker mm både i området och i den omkringliggande stadsdelen. Det har också medfört en stabilare ekonomi för bostadsföretaget. Men förhoppningarna att blandningen skulle leda till ökad interaktion mellan grupper med olika villkor har kommit på skam. De olika grupperna lever sida vid sida, med på sin höjd mycket ytliga kontakter. Därmed har även förhoppningarna grusats att barnen i de fattiga familjerna skulle få kontakt med andra vuxna, liksom att de fattiga skulle öka sina chanser på arbetsmarknaden genom att bo i blandade områden.

Utvärdering 2: Flyttning och återvändande

2003 hade 49000 fått flytta när ett område förnyats. Bara en mindre del återvände efter förnyelsen. Det finns många olika uppfattningar om huruvida flyttarna har fått det bättre eller inte. Hyresgästorganisationer, men även andra, hävdar att de ursprungliga boende har fått ge sig iväg för att ge rum för folk med bättre inkomster och detta har i allmänhet förvärrat deras situation. Andra hävdar att omflyttningen alltid är hög i Public Housing och att det därmed är svårt att veta huruvida folk har tvingats flytta. De hävdar vidare att de som har flyttat per definition har fått det bättre eftersom förnyelseområdena var de mest eländiga. Särskilt gäller detta dem som flyttat med hjälp av vouchers till privata hyresrätter.



South Side, Greensboro, North Carolina, USA.

Förnyelsen har skett med stöd av HOPE VI, för att revitalisera ett nedgången område, där de boende kände sig utsatta och stigmatiserade. Hälften av bostäderna har ersatts, hälften rustats upp. Nu finns där en blandning av olika hustyper i traditionell Greensborostil. Detta är ett exempel på Nyurbanism i det amerikanska sociala byggandet. Arkitekt: Duany & Plater-Zyberg för Greensboro allmännyttiga bostadsföretag.

Några övergripande undersökningar har inte gjorts så därför är det svårt att veta exakt hur det gått för flyttarna. Däremot ger ett antal mindre undersökningar en ganska likartad bild. Ca 20 procent har återvänt, ca 30 procent bor i andra Public Housing områden, detta gäller särskilt de riktigt svaga hushållen (*Hard-to-House*) som knappast förbättrat sin boendesituation. Lika många bor i det privata beståndet med hjälp av vouchers och ca 20 procent har helt och hållet klarat sig utan boendestöd. De flesta har hamnat i mindre fattiga områden, de som fick vouchers bor i områden med 27 procent under fattigdomsgränsen mot 61 procent förut. Sammanlagt bor 40 procent av dem som inte återvänt i områden med enbart 20 procent av hushållen under fattigdomsgränsen. Men sammanlagt 40 procent bor i lika fattiga områden som förut, vare sig det är i Public Housing eller i det privata beståndet.³¹

Men om flyttarna hamnade i mer ekonomiskt blandade områden, gäller inte detta för etnisk mix. Dit de flyttat är det lika etniskt ensidigt. T o m hamnade nästan alla av dem som fått vouchers i områden med 90 procent afro-amerikaner.

De som flyttat upplever mindre brottslighet i sina nya områden än tidigare, vilket medfört mer trygghet och förbättrad mental hälsa. Barnen skolkade mindre, men deras skolbetyg blev inte märkbart bättre. Arbetslösheten bland flyttarna förblev mer eller mindre densamma. På några ställen var flyttarna missnöjda med trafikbullret och bristen på kollektivtrafik, på andra var de glada för bättre livsmedelsbutiker och parker. De som flyttade till det privata bostadsbeståndet, hade svårt att få pengarna att räcka till både hyra och mat. Det som på många sätt var svårast för flyttarna var förlusten av sociala kontakter och stöd grannar emellan, liksom okända människor på socialkontor, vårdcentraler mm. En del kritiker menar att detta var den mest negativa konsekvensen av HOPE VI.

Utöver att de som flyttar på grund av områdesförnyelse har lagstadgad rätt till en likvärdig bostad och hjälp med flytten, så har en stor del av HOPE VI bidragen gått till olika former av stöd och service, som jobbträning, daghem, ungdomsaktiviteter, läsundervisning, sjukvård och äldreomsorg. Dessa insatser har haft till syfte att de boende – såväl flyttare som återvändare – ska kunna stå på egna ben, dvs bli oberoende av offentligt stöd. Insatserna har varierat beroende på befolkningens behov. Att på detta sätt och i denna skala kombinera fysisk förnyelse med social förnyelse har inte skett tidigare i USA. Just den här kombinationen har tenderat att de sociala insatserna har koncentrerats på förnyelseområdet, och de som flyttat någon annanstans ibland har lämnats i sticket. Från olika håll rapporteras goda resultat, folk har fått jobb, barn skolkar mindre etc. Men detta kan också

³¹ Popkin et al 2006

vara en följd av andra förändringar i samhället och utvärderarna rapporterar att ”det finns inget sätt att veta hur effektivt hopgiftet är mellan fysisk förnyelse, bostadsbidrag och stödjande insatser.”

Utvärdering 3: Stadsdelseffekter

Ett av målen med områdesförnyelsen är att grannskapet som helhet ska påverkas till det bättre. En del av HOPE VI pengarna har också använts till insatser som kommit hela stadsdelen till del, t ex grannskapscentra, parker, bibliotek, datorlabb för vuxna och förbättringar av skolorna. De utvärderingar som gjorts har också visat att förnyelsen verkligen kommit till glädje för fler än dem som bor i själva området, inte bara att de fått en förbättrad fysisk miljö, utan också att den sociala miljön förbättrats. De eländiga förhållandena i det ursprungliga området spred sig naturligtvis till omgivningen, t ex när det gällde brottslighet. Nu märker de boende i omkringliggande kvarter en klar förbättring. I stadsdelen som helhet har också ofta andelen extremt fattiga minskat, liksom arbetslösheten, medan utbildningsnivån ökat. Men det är svårt att veta exakt hur stor andel av denna allmänna förbättring som beror på HOPE VI.

Slutsatser: Bättre boende men tveksamma effekter av social mix

Den här genomgången av de amerikanska insatserna för att förbättra de fattigas boendeförhållanden, sociala villkor och deltagande i samhällslivet visar hur svårt det är. Trots massiva insatser är effekterna ibland knappast mätbara, ibland svåra att isolera från andra förändringar i samhället och ibland t o m kontraproduktiva, som när en hel del fått det sämre efter flytten och många förlorat sina sociala nätverk.

Det är särskilt när det gäller de boendes integrering i samhället som MTO och HOPE VI inte kunnat visa någon större framgång. Visst – folk har fått bättre boendeförhållanden, både i själva bostaden, i området och i stadsdelen som helhet med mer butiker och service, bättre fritidsmöjligheter och inte minst lugnare och tryggare. Men deras omgivning präglas fortfarande av etnisk segregation och de har inte vare sig förbättrat sina skolresultat, sin anknytning till arbetsmarknaden eller blivit av med sitt bidragsberoende i någon nämnvärd grad. Den etniska segregationen hänger inte minst samman med att de som fått hjälp att flytta inte släppts in i andra områden än de som redan har en hög andel minoriteter.³²

Om detta är orsaken till att Bushadministrationen kraftigt skär ner på de federala stöden till boendesociala insatser är det ingen av de rapportförfattare som jag refererat som spekulerar i. Tvärtom – trots att resultaten inte blivit vad man förväntat sig vid sjösättandet av de olika programmen, menar de att de måste fortsätta. Orsaken är att detta är enda vägen att ge de

³² Bassolo & Nguyen 2005

mest löstlöst drägligare villkor: att bostadsförhållandena förbättrats så påtagligt är skäl nog. Mindre förändringar föreslås dock, som t ex att råd och stöd till dem som flyttar måste förbättras ordentligt.

Tänkvärda är emellertid slutorden i MTO-rapporten:

Den mest fundamentala frågan som tacklats av MTO är denna: I vilken utsträckning är de problem som de boende möter i Public Housing ett resultat av en hög koncentration av fattiga och hur mycket beror det av dem själva? I den mån som problemen beror på miljön är det rätt att främja utspridning av dessa familjer till mer positiva omgivningar. I den mån som problemen är relaterade till familjernas egna förhållanden – t.ex brist på utbildning, bristande arbetslivserfarenhet och tillhörighet till en diskriminerad grupp – så är de riktiga åtgärderna att angripa dessa förhållanden direkt.³³

En kanadensisk studie

Två områden i Montreal med höga ambitioner att åstadkomma social mix har studerats av Francine Dansereau³⁴ och hennes forskningsteam. Det första området, *Angus Neighborhood* i centrala Montreal, är ett stort område på tidigare industrimark. Det andra området, *Ilot Rousselot*, är ett mindre område i en stadsdel med lägre medelklass. Båda studierna gjordes med hjälp av observationer av användningen av den offentliga miljön och intervjuer med de boende. Angus var i det stora hela framgångsrikt men Ilot Rousselot och forskarna drar en del slutsatser om hur planering för social mix bör gå till. Men innan vi kommer till dem ska de två områdena kort beskrivas.

Angus

Planeringen av förnyelsen av Angus Neighborhood påbörjades under 1980-talet och tankarna på social mix handlade från början om blandade upplåtelseformer. De 2 600 bostäderna fördelade sig vid studiens genomförande på sex olika upplåtelseformer:

- 40 procent sociala (allmännyttiga) bostäder, varav 20 procent kooperativa, ungefär av SKB modell, 12 procent public housing och 8 procent andra typer av icke-vinstdrivande boendeformer)
- 60 procent privatägda, varav 38 procent ägarlägenheter³⁵, 7 procent småhus och 15 procent privata hyresrätter.

Hustyperna var också av olika slag: radhus, kedjehus, flerbostadshus av olika storlek, men de hade alla ett enhetligt formspråk: rött tegel i tradi-

³³ Orr et al 2003

³⁴ Dansereau 2003

³⁵ S.k Condominium, som är som de svenska bostadsrätterna, men där man äger sin lägenhet

tionalistisk Montrealarkitektur. Planen är en kombination av traditionell rutnätsplan och små husgrupper. Där finns gott om grönska, parker och parkering.

Ägarlägenheterna finns framförallt i de centrala och lugnare delarna av området, medan de allmännyttiga, med sin större täthet, framförallt finns i utkanterna av området utmed de större gatorna. Mellan de olika bebyggelsegrupperna finns stora parkområden, vilket bl. a medför att olika livsstilar inte behöver konkurrera om samma ytor. Men det finns också platser för interaktion. Dels har varje bebyggelsegrupp sin gemensamma utemiljö, som de boende medverkat till att utforma: på en del ställen aktiva platser för lek och sport, på andra lugna platser för vila och kontemplation. Dels finns de större parkerna.

Särskilt kooperativen har arbetat mycket med sin utemiljö och i deras områden har också markbehandlingen och parkutrustningen den högsta kvaliteten. De små platserna i ändan av säckgatorna används av småbarnen och deras föräldrar, medan de större parkområdena ockuperas av tonåringarna – ibland med hög ljudnivå på sena sommarkvällar. De boende diskuterar nu att ordna med ett idrottsområde längre bort från bostadsenklaverna, för att tillgodose ungdomarnas behov.

I ägarlägenheterna bor det mest hushåll utan barn. Deras sociala liv finns huvudsakligen utanför området, vilket också sätter sin prägel på utemiljön. Där finns vackra planteringar på framsidan av husen, medan baksidan mest används för parkering. Här är det tyst och lugnt, med få människor utomhus, särskilt på veckoändarna, eftersom de boende då är på annat håll. Generellt består är den sociala normen att man ska ha minsta möjliga samröre med andra grupper. Parkerna mellan enklaverna används inte mycket av de vuxna. Snarare ses de som en buffert från resten av Angus som skyddar deras egen oas nära centrala Montreal.

Hyresgästerna i det privata beståndet är de som har allra minst engagemang i sin närmiljö. De sitter på balkonger och uteplatser men är knappast i den offentliga miljön. Socialt sett liknar de invånarna i ägarlägenheterna, men de ser sitt nuvarande boende som en transportsträcka till att skaffa en egen bostad och bryr sig därmed inte så mycket om den gemensamma miljön.

Även om varje microvärld har sina egna normer för användning av den offentliga miljön, är de långt ifrån ensartade. I Angus bor det mest frankofoner³⁶, men där finns också latinamerikaner och haitier, särskilt i kooperativen. De är väl integrerade och sätter sin prägel på grannskapet.³⁷ Denna

³⁶ Fransktalande som bott länge i Quebec och Montreal.

³⁷ Vid mina egna besök och kontakter med Canada har jag slagits av en mycket högre integration och en mindre problematisk samexistens mellan olika befolkningsgrupper än i USA. I halvcentrala Torontos rutnätsystem bor de etniska grupperna ofta i skilda kvarter, vilket sätter sin prägel på butiker, restauranger, trädgårdar och gatuskyltar och ger en speciell atmosfär åt

grannskapskänsla värnar om de kvaliteter som man vill skydda för potentiella inkräktare. Det ger en känsla av trygghet och fridfullhet.

Lärdomar från Angus

Invånarna i Angus har på det hela taget upplevt den sociala blandningen positivt, vilket sammanhänger med några olika saker, menar Dansereau. För det första ha de statliga programmen som varit inriktade på allmännyttiga bostäder och kooperativ varit viktiga för den samtidigt mångfasetterade som sammanhållna stadsdelen. Särskilt har kooperativen varit viktiga för att strukturera grannskapsrelationerna och för att fungera som brygga mellan public housing och det privata beståndet.

För det andra är de sociala skillnaderna inte väldigt stora, inkomstnivåer och upplåtelseformer är av gradvisa och måttliga, både inom området som helhet och inom de olika enklaverna. Slutligen har den rumsliga utformningen betydelse. Den låga boendetätheten och buffertarna mellan enklaverna av all parkmark har gett de flesta grupperna en möjlighet att utforma "nischer" som de kan uppfatta som sina egna. Paradoxalt nog, har kanske frånvaron av planering i syfte att skapa visuella och sociala kontakter mellan de boende gjort den sociala blandningen möjlig att leva med, om än inte önskvärd. Slutligen har kanske den uniforma arkitekturen bidragit till att mildra de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan de olika befolkningsgrupperna.

Ilot Rousselot ett motexempel

Nära Angus ligger Ilot Rousselot. Avsikten var att skapa ett grannskap för olika socialgrupper på en ganska liten markyta. Det har en hög boendetäthet (2,5 ggr Montreals genomsnitt). Där finns sammanlagt 280 bostäder med ett public housing kvarter för äldre och ensamstående låginkomsttagare och ett kvarter för låginkomstfamiljer, liksom ett kvarter för kooperativ, en byggnad för äldre med medelinkomst och slutligen ägarlägenheter för äldre. Bostäderna ligger runt ett parkliknande gångstråk som sammanbinder de olika enklavernas halvprivata utemiljöer.

Utformningen av detta gångstråk har varit föremål för långvariga diskussioner bland de boende som resulterat i en kompromiss som inte tillfredsställer någon av de olika kategorierna. En del barnlösa hushåll kritiserar lekutrustningen och menar att den används av bråkiga tonåringar. De äldre undviker parken av rädsla för tonåringarna som de tycker är en fara med sina cyklar, knivar och smällare och de är rädda för att tonåringarna kastar sten mot deras fönster.

gatubilden. Men områdena övergår i varandra utan märkbara åtskillnader. En gata kan vara kinesisk, nästa indisk osv. I motsats till vad jag sett i USA är det vänligare och mindre konfliktfyllt.

Tonåringarna å andra sidan har igen annan stans att vara. Barnfamiljerna, som huvudsakligen består av latinamerikaner, tycker att deras barn inte har någon stans att leka, eftersom det saknas några andra lekplatser än de i parkstråket. Det har varit ändlösa diskussioner mellan dem som tycker att parken bara är till för kommunikation och dem som tycker att det är en plats för aktivitet. Man har kallat på polisen och försökt att göra upp ett tidsschema för parkens användning.

En del menar att denna diskussion har lett till att de boende blivit mer toleranta mot andra grupper, medan andra menar att det bara gett upphov till motsättningar och rasism.

Övergripande slutsatser

Att bygga socialt blandade samhällen kräver många ingredienser, skriver Dansereau. För det första är skalan: Social blandning verkar gå lättare att åstadkomma på grannskaps- eller områdesnivå, snarare än inom enskilda byggnader eller enklaver. För det andra måste det finnas rumslig hierarki – från privat, via halvprivat och halvoffentlig till offentlig miljö, för att invånarna ska kunna välja att vara bland de sina eller att mingla med andra liksom att kunna välja olika former för social samvaro.

Sådan interaktion ska inte tvingas fram av planeringen. Social samvaro är resultatet av ett komplext samspel mellan närhet och distans, som hela tiden definieras och omdefinieras av folk på en bestämd plats. I motsats till vad som vissa planerare och socialingenjörer tror, kan social interaktion inte dikteras eller programmeras, den kan bara tillåtas och underlättas, menar Dansereau.

En offentlig park bör normalt ge rum för en rad olika aktiviteter, men det utesluter inte att vissa parker enbart utformas för vila och meditation om de boende vill ha det så. *Angus Neighbourhood* är ett bra exempel. En del parker har utformats huvudsakligen för lek, andra huvudsakligen för att bara sitta och titta på grönska och blommor. Sådana skillnader speglar skillnader i livsstil mellan olika grupper. Å andra sidan kan boende-medverkan inte ses som en mirakelmedicin för att skapa harmoniska kontakter mellan grannar, vilket var tydligt i *Ilot Rousselot*.

* * *

Summering och slutsatser

Social blandning – social mix, och blandade boendeformer – bostadsmix, hör till de bostadspolitiska åtgärder som används såväl i Nordamerika som i Europa för att öka integrationen för missgynnade grupper i samhället, det må vara grupper med sämre socio-ekonomiska förhållanden eller grupper med annorlunda etnicitet än huvudbefolkningens. Mer konkret vill man med social mix främja social interaktion och social sammanhållning, överföring av medelklassens normer och värderingar (mindre brottslighet och vandalism, bättre skolresultat), ökad tillgänglighet till jobb möjligheter och integration i samhället som helhet, attraktion av butiker och service till området och upplösning av de stigmat som belastar vissa områden. Man kan säga att det handlar om att ”normalisera” missgynnade områden och befolkningsgrupper genom att göra dem mer lika storsamhällets genomsnitt (main streaming).

De två huvudsakliga sätten att öka den sociala mixen är dels att stimulera stabila hushåll att flytta in i ett missgynnade område genom att förbättra områdets kvaliteter med satsningar på offentlig miljö, attraktiva bostäder och utökad service, dels att hjälpa missgynnade hushåll att flytta till områden med bättre kvalitet, fler medelklasshushåll och stabilare sociala förhållanden.

Bostadsområdesförbättringar har överlag gått ut på både fysiska och sociala åtgärder, dvs både att förbättra den fysiska miljön och den sociala genom grannskapsarbete, stöd och rådgivning. Insatserna har också överlag varit tvärssektoriella och nivåintegrerade. Särskilt har man lagt sig vinn om att få befolkningen med i arbetet.

Den forskning som utförts för att testa dessa ambitioner visar överlag på klara resultat, åtminstone på kort sikt. När ett område fått ett ökat inslag av medelklasshushåll har det inte nödvändigtvis medfört att ursprungsbefolkningen hävdade sig bättre på arbetsmarknaden eller i skolan. En viktig orsak till det är att de nyinflyttade har fortsatt att leva sina liv vid sidan så att interaktionen mellan dem och de som redan bodde i området inte ökat. Överföringen av medelklassnormer och tips om möjliga jobb har uteblivit.

Detsamma gäller när missgynnade grupper flyttat in i ett medelklassområde. De amerikanska studierna visar att de olika grupperna fortsätter att leva sida vid sida. Försöken till ökad etnisk blandning har inte gett några resultat, Flyttarna har nämligen inte varit välkomna i vita områden, utan hänvisats till områden där den svarta befolkningen varit i majoritet.

Men – och detta är ett viktigt men – åtgärderna har överlag inneburit att folk fått det bättre. De som flyttat, särskilt kvinnor och flickor, har fått en tryggare tillvaro, vilket bl.a medfört att flickorna skött sig bättre (mindre skolk och småbrottslighet). De som bott i områden som blivit förbättrade har fått en bättre offentlig miljö, mer service och större valmöjligheter på bostadsmarknaden. Dessa områden har också blivit av med eller minskat sitt vanrykte – de har blivit mer ”normala” och lika andra stadsdelar. Det finns också vissa resultat som tyder på att detta på längre sikt också medför en ”normalisering” av såväl området som befolkningens deltagande i samhällslivet som helhet.

Summa summarum: Områdesförbättringar gynnar överlag dem som bor i missgynnade områden, och det gäller både insatser för att förbättra den fysiska miljön och den sociala. Men social mix och bostadsmix är inte några quick fix mot utanförskap, arbetslöshet och segregation. Att motivera sådana insatser med att folk – såväl vuxna som barn och ungdomar – skulle bli mer skötsamma, är att ställa förhoppningarna för högt. Förhoppningar som därmed kommer på skam och som därmed lätt kan råka ut för bakslag och förhindra det viktiga arbete som går ut på att förbättra stads- och boendemiljön.

Stadsförnyelse och bostadsområdesförnyelse, som ökar livskvaliteten även för sämre lottade grupper, är viktiga mål i sig. Men det är missriktad välvilja att tro att folk därmed ska lyfta sig i håret och bli skötsamma renlevnadsmänniskor utan behov av samhällsstöd.

Man kan naturligtvis undra vilken bäring dessa slutsatser har på de svenska förhållandena. Den undersökning som Musterd och Andersson gjorde på SAMS-data visade ju exempelvis att de arbetslösa som bodde i områden med låg arbetslöshet oftare kom i jobb än de som bodde i områden med hög arbetslöshet. Det betyder att social mix faktiskt var viktigt just för arbetslivsanknytningen. Däremot säger inte undersökningen något om huruvida denna sociala mix hade åstadkommit med hjälp av olika insatser, eller om den hela tiden hade funnits i de undersökta områdena.

Det är alltså viktigt att hålla isär social mix som åtgärd (*planned social mix*, som det heter på engelska) och social mix som tillstånd. Musterd finner ju överlag att segregationen av resurssvaga hushåll i Europa är förhållandevis låg liksom koncentrationen av dessa grupper till vissa områden. De flesta inom de etniska minoriteterna bor inte koncentrerat. Snarare än vad vi kanske föreställer oss hör Sverige till de länder som har relativt lite segregation av resurssvaga hushåll – även om de koncentrationer vi ser i rekordårens hyreshusområden är nog så tydliga, liksom den är i motsvarande bebyggelse i hela Europa och i Nordamerika.

Det är därför svårt att se att Sverige skiljer sig på något avgörande sätt från andra länder när det gäller omfattningen av segregation och utanförskap. Sättet att arbeta med områdesförbättringar skiljer sig heller inte på något avgörande sätt mellan Sverige och andra länder, det är samma batteri av åtgärdstyper, samma kombination av fysiska och sociala insatser, samma övertygelse att det gäller att jobba över sektorsgränser och att ha de boende med i arbetet.

Snarare kan man säga att många länder dels satsar mer pengar, dels har kommit längre i utvecklingen av metoderna, exempelvis när det gäller att skriva kontrakt mellan de statliga finansörerna och de lokala projekten, samt att göra ordentliga uppföljningar av resultaten.

Slutsatsen kvarstår alltså att insatser för att öka den sociala mixen med hjälp av bostadsmix troligtvis är en omväg när det gäller att förvandla utanförskap till integration i samhället även i Sverige. Då förefaller det vara en rakare väg att avstå från denna sorts sociala ingenjörskonst och i stället satsa direkt på välfärd, arbete, skola och minskad diskriminering.

Denna slutsats skulle då innebära att utförsäljning av allmännyttans bostäder knappast kan ses som ett sätt att öka den sociala mixen, åtminstone inte på kort sikt. Blandade upplåtelseformer leder inte automatiskt till en mer blandad befolkning. Och i den mån man med bostadsrätter kan locka medelklasshushåll att flytta in i ett område med en missgynnad befolkning, leder detta inte automatiskt till ökad sociala kontakter grupperna emellan.

Ett gott boende och en attraktiv stadsmiljö är ändå just detta. Det gör livet lättare och roligare att leva, och det underlättar människors vardagsliv, så att de har större förutsättningar att forma sina liv, ta steget in på arbetsmarknad eller i vidareutbildning. Inte minst är ett gott boende och en attraktiv stadsmiljö en förutsättning för barnens trygga uppväxt.

Referenser

Hans Skifter Andersen, Helle Nørgaard & Dan Ove Pedersen, 2001, *National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighbourhood Selection*, The Danish Background Report to UGIS, Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability.

Rowland Atkinson, 2005, *Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure, Diversification and Assisted Mobility*. CNR Paper 29. United Kingdom: ESRC Centre for Neighbourhood Research.

Victoria Bassolo & Mai Thi Nguyen, 2005, *Does Mobility Matter? The Neighborhood Conditions of Housing Vouchers by Race and Ethnicity*. Housing Policy Debate, vol 16, Issues 3/4. Washington D.C.: Fannie Mae Foundation.

Jack Burgers, Thea Dukes, Jasper Hoes, Sako Musterd, Richard Staring & Ronald van Kempen, 2001, *National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighbourhood Selection*. The Dutch Background Report to UGIS, Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability.

Francine Dansereau, 2003, *Social Mix as Public Policy and Private Experience*. Paper presented at the Challenging Urban Identities Conference i Milano 2003, arrangerad by the Research Committee on Sociology of Urban and Regional Development, International Sociological Association.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2003, *Soziale Stadt – Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt"*. Im Auftrag des BMVBS, vertreten durch das BBR.

Claude Jacquier, 2001, *National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighbourhood Selection*. The French Background Report to UGIS, Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability.

Arild Holt-Jensen, Elise Henu, Annelie Kährik & Roode Lias (eds) 2004, *New Ideas for Neighbourhoods in Europe*. Bergen: TUT Press.

Mark L. Joseph, 2006, *Is Mixed Income Development an Antidote to Urban Poverty?* Housing Policy Debate Vol 17, Issue 2. Washington D.C.: Fannie Mae Foundation.

Sako Musterd, 2005, *Social and Ethnic Segregation I Europe: Levels, Causes and Effects*. Journal of Urban Affairs, 2005, Vol 27; Issue 3, pp 331-348.

Sako Musterd & Roger Andersson, 2005, *Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities*. Urban Affairs Review, vol 40, no 6, July 2005, pp 761-790.

Sako Musterd & Roger Andersson, 2006, *Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects: The Case of Sweden*. International Journal of Urban and Regional Research, 2006 Vol 30, Issue 1, pp 120-140.

Oscar Newman, 1972, *Defensible Space*. New York: Macmillan.

Oscar Newman, 1996, *Creating Defensible Space*. U.S. Department of Housing and Urban Development. New York: Institute of Community Design Analysis.

Louise Nyström, 2006 a, *Arkitektur för livet, om nutidens arkitektur mellan dåtid och framtid*. Karlskrona: Bildanden.

Louise Nyström, 2006 b, *Neighbourhood Centres in Europe: Yesterday, Today and Tomorrow*. London: Built Environment, Vol 32:1

OPDM, 2002, *Towns and Cities, Partners in Urban Renaissance*. London

Larry Orr et al, 2003, *Moving to Opportunity, Interim Impacts Evaluation*. Prepared by Abt Associates Inc & National Bureau of Economic Research. Washington D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research,

Susan J. Popkin, Bruce Katz, Mary K. Cunningham, Karen D. Brown, Jeremy Gustafson & Margery A. Turner, 2004, *A Decade of HOPE VI, Research Findings and Policy Challenges*. Washington D.C. Urban Institute and the Brookings Institution.

Susan J. Popkin, Mary K Cunningham & Martha Burt, 2006, *Public Housing Transformation and the Hard-to-House*. Housing Policy Debate, Vol 16, Issue 16. Washington D.C.: Fannie Mae Foundation.

Alvin L Schorr, 1967, *Slums and Social Insecurity*, Washington: U.S. Department of Health and Welfare.

Urban Task Force, 1999, *Towards and Urban Renaissance*. U.K. Department of the Environment, Transport and the Regions. London: E & FN Spon.

Jan Vranken, Pascal de Decker & Inge Van Nieuwenhuyze, 2001, *National and City Contexts, urban Development Programmes and Neighbourhood Selections*. The Flemish (Belgian) Background Report to UGIS, Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability.

Bilaga: Mindre segregation i välfärdsstat

Sammandrag av föredrag av Sako Musterd vid Palmedagarna 2001

Boendesegregationen är inget stort samhällsproblem i Europa. En stark välfärdsstat är bästa boten. I synnerhet gäller det att satsa på utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik.

Det var budskapet från den holländske forskaren Sako Musterd, som talade om boendesegregationen i storstäder i förhållande till välfärdsstaten.

Sako Musterd, som är professor i geografi och planering vid Amsterdams universitet, inledde sitt timslånga föredrag med att ifrågasätta tanken att boendesegregationen skulle vara ett stort problem ur integrationssynpunkt.

Den tanken, menade han, bygger oftast på ett antal antaganden:

- Att segregationen är viktig, att den är stor och att den ökar.
- Att de som lever i segregerade områden också är otillräckligt integrerade samhället.
- Att det finns ett direkt orsakssamband mellan boendesegregation och samhällsintegration och att denna relation är viktig.
- Dessa antaganden är inte självklart öppna för debatt. Det borde de vara, sa Musterd och började omedelbart att problematisera påståendena med utgångspunkt från studier av Nederländerna och andra västländer.

En tumregel är att länder som under lång tid haft en hög andel invandrare i befolkningen tenderar att tycka att det är ett förhållandevis litet problem. De inriktar sin politik på generella sociala reformer, snarare än specialinsatser riktade mot invandrarna som kollektiv eller mot särskilda etniska grupper. Nederländerna är ett exempel.

Länder som däremot mer nyligen accepterat att "gästarbetarna inte är gäster", utan i landet för att stanna, tenderar att överbetona den etniska dimensionen av boendesegregationen. Tyskland och Sverige till exempel. Det leder till att man, i en vilja att snabbt integrera, för en politik som syftar till att motverka etniska getton.

Speglar samhället

Boendesegregationen, menade Musterd, speglar överlag uppdelningen i samhället i övrigt. I länder med hög social och ekonomisk jämlikhet, råder i regel låg boendesegregation. Och omvänt hänger hög ojämlikhet samman med stor boendesegregation.

Länder med stora inkomstklyftor, som USA och Storbritannien, har därmed en långt större boendesegregation än till exempel de mer jämlika Tyskland och Sverige.

Sådana jämförande mätningar är svåra att få exakta, men de kan ändå ge hyggliga indikationer. På en skala från ett till hundra, där hundra innebär total segregation, placerade sig stora amerikanska städer i USA i mitten på 90-talet på 36, medan Amsterdam hamnade på 17 och Oslo på 19.

– Just Norge är intressant. Norge är ett land med en traditionell välfärdsstat, men där inkomstskillnaderna ökat dramatiskt på senare år. Det antyder att det inte enbart är skillnader i inkomst som påverkar boendesegregationen.

Musterd lutade åt att det är de sociala välfärdssystemen som bör studeras, att effekten av ökande inkomstskillnader kan dämpas av starka välfärdssystem.

Han försökte också bena ut vilka faktorer som kan tänkas skapa segregationen. Ofta sägs det att ekonomisk omstrukturering och globalisering skulle leda till större segregation. Tanken är då att människor flyttar till storstäderna för att få antingen mycket högkvalificerade arbeten eller mycket lågkvalificerade. Det skulle i så fall skapa en social polarisering som skulle avspeglas i boendemönstren, menade han.

– Det borde i så fall gälla för så kallade globala städer, eller i städer med en stark internationell profil. Men exemplen från Amsterdam och London visar att det inte skett. Min slutsats är därför att globalisering åtminstone inte oundvikligen leder till social polarisering.

Vidare måste man ta hänsyn till ett lands historiska erfarenheter, eller närmare bestämt hur attityden gentemot jämlikhet-ojämlikhet ser ut. Han berättade om hur man inom den holländska överklassen kan möta människor som oroas över ökande klyftor, något som han menade är mindre vanligt i till exempel USA.

En tredje faktor är i vilken mån det förekommer etniska enklaver, där medlemmarna i en och samma etniska grupp lever tätt ihop. En sådan etnisk boendesegregation kan bli allvarlig, eller farlig, men bara om den skapar hårda, små, sektliknande, grupper som är isolerade från det övriga samhället, trodde Musterd.

Stark välfärdsstat

Alla dessa tänkbara orsaker till hög boendesegregation kan, menade Musterd, emellertid uppvägas av en stark välfärdsstat. Han pekade på en mätning av social segregation från Amsterdam, som visade att staden helt saknar fattigkvarter. Må vara att undersökningen laborerade med ett mycket snävt fattigdomsbegrepp.

Musterd varnade också för hur statistik kan användas för att skapa en bild av boendesegregationen som bara visar en del av sanningen.

Han visade kartor över Amsterdam där man kunde se förtätningar i små områden av tre olika etniska befolkningsgrupper. Kartan gav intryck av en stor segregation. Men, menade Musterd, om man vänder på steken och ser till hur

stor andel av medlemmarna i de tre grupperna som bor i dessa förtätade områden, så visar det sig att en majoritet av dem inte gör det.

- Dessutom är dessa områden inte statiska över tiden. De speglar ofta en social mobilitet. Till exempel bosätter sig relativt nyanlända grupper inom ett område, men i takt med att de får mer etablerade positioner, jobb, inkomster och så vidare, så flyttar de vidare till ett annat område.

För att sammanfatta sin presentation fastslog Musterd avslutningsvis att sociala förhållanden är viktigare att studera än etnisk-kulturella för att förstå boendesegregationen och att sociala reformer också är viktigast för att minska den.

I synnerhet pekade han ut arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken som nycklar till en god integrationspolitik. Bostadspolitiken spelar däremot mindre roll. Som exempel på en, i hans tycke, lovvärd utbildningspolitisk åtgärd, nämnde han möjligheten att vikta antagningspoäng efter social bakgrund. Tanken är att barn med föräldrar med låg utbildningsnivå tillförsäkras en större vikt vid planeringen av till exempel klasstorlek. På så vis skulle mindre klasser skapas och de som bäst behöver det kunna få mer lärarstöd per elev.

Han vände sig också mot bilden av att boendesegregationen skulle vara ett stort samhällsproblem i Europa. Det enda tillfälle då boendesegregationen är ett stort problem ur integrationssynpunkt är om flera faktorer sammanfaller: Om det finns stora fattigdomsfällor i ett samhälle, som dessutom är svåra att ta sig ur, om det skapas områden med grupper med mycket starka etniskt betingade band och om det saknas möjligheter att via arbete och utbildning förändra den egna social situationen.

- Och detta är nästan aldrig fallet i Europas storstäder, sade Sako Musterd.

Petter Larsson