

# Att främja integration och social sammanhållning

EN KUNSKAPSÖVERSIKT ÖVER VERKSAMMA ÅTGÄRDER INOM  
RAMEN FÖR KOMMUNERNAS BOSTADSFÖRSÖRJNINGANSVAR



## Förord

Den 1 januari 2011 trädde en ny lag i kraft om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Den förändrar på olika sätt kommunernas roll som ägare av bostadsföretag. Bostadsaktiebolagen ska drivas affärsmässigt och marknadsmässiga avkastningskrav ska ställas av kommunen. Dock finns fortfarande regler om begränsad värdeöverföring kvar, dvs. när vinst får delas ut till ägaren. Lagen ger rätt att dela ut vinst på vissa grunder, till exempel om ”överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning”. I förarbetena ges några exempel på vad sådana åtgärder skulle kunna vara. Samtidigt betonas att det är sär-skilt angeläget att kommunerna i denna del har stort utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar. En hel del utvecklingsarbete utförs idag genom såväl kommuner som bostadsföretag för att stärka och utveckla bostadsområden och stadsdelar. Fokus sätts ibland på specifika bostadsområden, men kan också gälla hela kommunen och samspelet mellan människor och stadsdelar. För kommunerna är det viktigt att använda det lokala handlingsutrymme som poängteras i lagen. Men vad betyder begrepp som integration och social sammanhållning egentligen? Och vad säger aktuell forskning om verksamma bostadspolitiska åtgärder på lokal nivå för att främja detta? Ökad kunskap ger en grund för en klok användning av medel och för dialog mellan berörda aktörer. Därför har Sveriges Kommuner och Landsting gett Malmö Högskola i uppdrag att belysa kunskapsläget kring dessa frågor och i rapporten presenteras deras genomgång. För innehållet står författarna Mikael Stigendal och Martin Grander ensamt ansvariga.

Stockholm i november 2012

Gunilla Glasare

Ann-Sofie Eriksson

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

# Sammanfattning

Denna kunskapsöversikt över åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning har gjorts på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget har sin bakgrund i *lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, som trädde i kraft den 1 januari 2011. Enligt denna lag finns det möjlighet för kommuner att föra över i princip hela föregående års överskott från sina kommunala allmännyttiga bostadsbolag till sin kassa om överskottet används till åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning. Vad dessa åtgärder kan vara har emellertid inte definierats i lagen. Kunskapsöversikten har därför haft i syfte att belysa begreppen integration och social sammanhållning samt analytiskt studera verksamma åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som kan sägas syfta till integration och social sammanhållning.

I rapporten beskriver vi inledningsvis hur begreppen integration och social sammanhållning har utvecklats i politiken. Integrationsbegreppet har i Europa och Sverige kommit att förknippas med etnicitet, trots att den ursprungliga betydelsen är vidare än så. Integration handlar ursprungligen om hur saker och ting hänger ihop, till exempel hur människor genom relationer till varandra kan bilda ett samhälle. Trots att integrationspolitiken i Sverige rent organisatorisk har breddats och börjat anknyta till många av de sociala frågor som den tidigare storstadspolitiken innehöll, präglas fortfarande politiken av en etnicitetsdefinition snarare än av betydelsen om hur samhället hänger ihop. Om hur samhället hänger ihop handlar också de klassiska teorierna om social sammanhållning, ett begrepp som har börjat etablera sig i Sverige på senare år efter att under en lång tid varit centralt i EUs sammanhållningspolitik. I EU har sammanhållningsbegreppet emellertid mest kommit att handla om ekonomisk sammanhållning och om tillväxt, vilket har satt sin prägel även på de satsningar som görs på social sammanhållning i Sverige.

Vi tar ställning för ett bredare perspektiv på integration och social sammanhållning som bygger på tre kriterier. Det första kallar vi potential- och orsakskriteriet och det ställer krav på att åtgärder fokuserar på under-

liggande orsaker till problemen samt tar vara på erfarenheter, kunskaper och kompetenser hos olika aktörer och syftar till att göra ”med” istället för ”för”. Det andra kriteriet kallar vi för det dubbla integrationskriteriet och med det menar vi att åtgärder ska syfta till att åstadkomma såväl en social integration som systemintegration, det vill säga såväl en känsla av delaktighet som faktisk delaktighet. Vårt tredje kriterium kallar vi det relationella kriteriet och det handlar om att åtgärder ska syfta till att skapa social sammanhållning mellan grupper med skillnader i levnads-villkor i *olika delar* av staden eller regionen. Det vill säga att de ska syfta till att bryta den segregation som har uppstått som en följd av relationen mellan utanförskap och samhällets innanförskap. Vår första slutsats i denna kunskapsöversikt är att åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning ska sträva efter att uppfylla dessa tre kriterier.

I rapporten gör vi en analys av de svenska kommunernas och de allmännyttiga bostadsbolagens förutsättningar för att kunna arbeta med frågor kring integration och social sammanhållning. Vi konstaterar att bostads-politiska förändringar sedan 1970-talet, kopplade till svensk politik och EU-rättens regler om statsstöd, i takt med en ökande segregation i stor-städerna har gjort det både svårare och viktigare för allmännyttan att arbeta med sociala frågor. Vi kan i vår genomlysning av åtgärder se att det görs ett gediget arbete i bostadsbolagen med dessa frågor. Vi kategoriserar åtgärder enligt fem teman: Dialog för inflytande och samverkan, Mötesplatser, Identitetsskapande, Arbete och utbildning samt Funktionsblandning. De kommunala bostadsbolagen är ofta drivande i åtgärder, men för att kunna arbeta övergripande och uppfylla de kriterier vi ställt upp krävs i många fall ett utökat samarbete i form av en så kallad integrerad stadsutveckling där kommunerna driver utvecklingen. Det är vår andra slutsats.

Kunskapsöversikten visar att det finns en lång tradition och en stor kunskap inom de kommunala bostadsbolagen att arbeta med åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning. Vår tredje slutsats är att denna kunskap och tradition måste vårdas. Efter förändringarna i lagstiftningen har utrymmet för de allmännyttiga bostadsbolagen att bedriva åtgärder som ska främja integration och social sammanhållning begränsats då sådan verksamhet endast kan genomföras om den är företags-ekonomiskt lönsam. Det blir nu främst kommunerna som kommer att stå för de sociala åtgärder genom att användandet av ett eventuellt överskott i bostadsbolagen kan användas som en extra resurs för att komplettera och fördjupa kommunens befintliga arbete med integration och social sammanhållning i bostadsområdena. Detta menar vi dock kan äventyra kvaliteten på åtgärder. Det är därför av stor vikt att kommunerna ställer samma höga krav på de upphandlade tjänster som ska syfta till integration och social sammanhållning i bostadsområdena som de hittills har ställt på sina kommunala bostadsbolag. Det är också önskvärt att man utvecklar kunskap om hur bostadsbolagen själva kan driva åtgär-

der som syftar till integration och social sammanhållning med ekonomisk lönsamhet. Det är vår fjärde slutsats. För att summera så visar vår kunskapsöversikt att den nya lagen kommer att få konsekvenser för kommunernas arbete med sociala frågor i bostadsområdena. Den svenska allmännyttan har successivt urholkats och kompetensen i bolagen riskerar att gå till spillo. Vår femte och sista slutsats är därför att staten bör överväga att se över möjligheterna att tillämpa EUs regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-tjänster) för att möjliggöra statligt stöd till de kommunala bostadsbolagens åtgärder som främjar integration och social sammanhållning.

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Om integration och social sammanhållning</b> .....	<b>10</b>
2.1. Integration .....	10
2.1.1. Integrationspolitiken i Europa och Sverige – en fråga om etnicitet.....	11
2.1.2. Storstadspolitik och urban utvecklingspolitik.....	14
2.1.3. Systemintegration och social integration .....	16
2.2. Social sammanhållning .....	18
2.2.1. Social sammanhållning i EU .....	19
2.2.2. Social sammanhållning i Sverige .....	22
2.2.3. Brist på social sammanhållning.....	24
2.3. Ett perspektiv på åtgärder för att främja integration och social sammanhållning .....	27
<b>3. Bostadspolitiken, allmännyttan och den sociala sammanhållningen</b> ....	<b>29</b>
3.1. Ett historiskt perspektiv på allmännyttans uppdrag.....	30
3.2. Aktuell lagstiftning .....	36
3.3. Allmännyttan i Sverige idag.....	46
3.4. Allmännyttan i Europa .....	49
3.5. Kommunernas och de allmännyttiga bostadsbolagens förutsättningar att genomföra åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. ....	51
3.5.1. En förändrad bostadspolitik.....	51
<b>4. Åtgärder för att främja integration och social sammanhållning</b> .....	<b>56</b>
4.1. Exempel på åtgärder .....	57
4.1.1. Dialog för inflytande och samverkan.....	57
4.1.2. Mötesplatser.....	64
4.1.3. Identitetsskapande .....	69
4.1.4. Arbete och utbildning .....	73
4.1.5. Funktionsblandning .....	76
4.2. Att främja integration och social sammanhållning.....	80
4.2.1. Potential- och orsakorienterade åtgärder .....	80
4.2.2. Åtgärder som bidrar till både social integration och systemintegration..	84
4.2.3. Relationella åtgärder .....	87
<b>Slutsatser</b> .....	<b>90</b>
<b>Litteratur och andra källor</b> .....	<b>94</b>

## 1. Inledning

Den 1 januari 2011 trädde *lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag* i kraft. Lagen innebär en rad förändringar i villkoren för allmännyttan, bland annat att de kommunala bostadsbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. En annan förändring gäller reglerna för värdeöverföring, det vill säga hur kapital kan föras över från bostadsbolaget till kommunen. Tidigare har denna överföring varit begränsad genom bestämmelser kring vinstutdelning. I den nya lagen finns fortsatt begränsningar för värdeöverföring, men det har införts två undantag från begränsningarna. Det första gäller nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter. Det andra undantaget från begränsningen av värdeöverföring gäller för överskott som ”används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar (...)”.<sup>1</sup>

Om kommunerna använder överskottet från verksamheten i de kommunala bostadsbolagen till åtgärder som främjar integration och social sammanhållning kan de således i praktiken föra över hela överskottet. Men vad är då detta för åtgärder? Exempel som nämns i propositionen som låg till grund för lagen är åtgärder som kan öka variationen inom ett bostadsområde, kännetecknat av ett ensidigt utbud. Ett annat exempel som nämns är finansiering av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser eller andra mötesplatser. Mer specificerat än så är inte åtgärderna beskrivna. Det betonas, såväl i propositionen som i utskottsbetänkandet, att kommunerna har ett tolkningsutrymme för att avgöra vilka åtgärder det kan handla om.

I oktober 2011 fick Mikael Stigendal en förfrågan från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om ”att ta fram en kunskapsöversikt kring aktuell forskning om verksamma bostadspolitiska åtgärder på lokal nivå för att främja integration och social sammanhållning. Särskilt begreppet social sammanhållning behöver belysas teoretiskt och praktiskt.” Arbetet

---

<sup>1</sup> Lag 2010:879 5§.



inleddes i början av 2012. Vårt uppdrag har varit att arbeta fram en kunskapsöversikt som belyser och förklarar begreppen integration och social sammanhållning, lyfta fram verksamma exempel inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar och analysera dessa utifrån relevanta teoretiska perspektiv. Vi har haft hjälp av Alexander Söderholm, student vid Lunds universitet, som inom ramen för sin kandidatuppsats i sociologi har gjort en fallstudie av hur Malmös kommunala bostadsbolag (MKB) arbetar med dessa frågor. Utifrån våra resultat har vi arbetat fram en uppsättning kriterier som vi menar kan användas för att bedöma vilka satsningar inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som faktiskt främjar integration och social sammanhållning. Med hjälp av dessa kriterier ger vi också exempel på fungerande verksamma åtgärder.

Rapporten inleds med en diskussion kring begreppen integration och social sammanhållning. För att kunna veta vilka åtgärder som kan främja integration och social sammanhållning behöver vi veta vad begreppen faktiskt betyder. Det finns en stor risk att begrepp som dessa blir det som inom samhällsforskningen kallas *floating signifiers*, det vill säga begrepp som saknar en tydlig innebörd och som man därför kan definiera lite hur man vill, beroende på sammanhanget. För att undvika detta kommer vi i rapportens första del att diskutera hur dessa begrepp ska definieras. Utifrån denna begreppsdiskussion presenterar vi i slutet av kapitlet en uppsättning kriterier som vi senare kommer att använda för att bedöma åtgärder. I rapportens nästa del gör vi ett nedslag i bostadspolitiken. Eftersom den nya lagstiftningen gör gällande att åtgärderna som ska främja integration och social sammanhållning ska ligga inom ramen för ”kommunernas bostadsförsörjningsansvar” gör vi här en översyn av vad detta ansvar innebär, särskilt vad gäller förutsättningarna för att genomföra åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. I rapportens fjärde kapitel gör vi först en deskriptiv översikt över åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som syftar till att främja integration och social sammanhållning. Vi fortsätter sedan med en analys av dessa utifrån forskning och de kriterier vi har definierat. Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser.

# 2

## 2. Om integration och social sammanhållning

Social sammanhållning har under flera decennier varit ett centralt begrepp i EU. I den svenska politiken är det dock ett ganska nytt begrepp. En sökning i biblioteksdatan Libris på ”social sammanhållning” ger 27 träffar, jämfört med 150 på sökordet ”sammanhållning”. En sökning på regeringens hemsida ger 110 sökträffar, varav sex är publikationer från riksdag och regering. Vi har tagit del av dessa sex publikationer men kan inte se att de ger uttryck för någon entydig innebörd av begreppet social sammanhållning.

Om begreppet social sammanhållning är ett nytt och oprövat begrepp i ett svenskt sammanhang så är integrationsbegreppet desto äldre. Det har en över 30 år lång historia i svensk politik. I politiken har det främst kommit att förknippas med etniska relationer och åtgärder som syftar till att människor med utländsk bakgrund ska kunna integreras i det svenska samhället. Inom sociologin har det dock en vidare och mera grundläggande betydelse. Det är alltså inte självklart hur begreppen integration och social sammanhållning ska förstås. För att kunna belysa åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning behöver vi därför börja med att definiera begreppen.

### 2.1. Integration

Begreppet integration kommer från det latinska ordet integratio och betyder helhetliggöra. Enligt Nationalencyklopedin handlar det om hur separata beståndsdelar smälter ihop till något större, till exempel hur människor genom relationer med varandra bildar ett samhälle eller genom vilka flera samhällen förenas med varandra till större enheter, vilket är fallet när man pratar om europeisk integration.<sup>2</sup> Det är denna betydelse - hur och varför samhället hänger samman - som nämns först i Nationalencyklopedins definition. Det är även denna betydelse som inte-

---

<sup>2</sup> [www.ne.se](http://www.ne.se) tillgänglig 22 augusti 2012.

gration har haft inom den klassiska sociologin. Det förknippas framför allt med Émile Durkheim. Vi ska återkomma till den betydelse som integrationsbegreppet har inom aktuell samhällsvetenskap men först fördjupa oss lite i hur det används inom EU och i Sverige.

### 2.1.1. Integrationspolitiken i Europa och Sverige – en fråga om etnicitet

I EU har integrationsbegreppet kommit att handla om relationer mellan olika etniska grupper. Inom EU är integrationspolitiken placerad inom EU-kommissionens Generaldirektorat för inrikes frågor (DG Home). I den tredje upplagan av *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, utgiven av DG Home, slår man fast att integrationspolitiken förvisso kräver att alla människor i samhället arbetar för att närma sig varandra, men man lyfter särskilt fram invandrarna:

Integration policies aim to bring about, over time, a convergence of societal outcomes for all. This requires the active involvement of all citizens and residents; those with and without an immigrant background. They can contribute to the social, economic, cultural and civic life of society by using their skills and competencies.<sup>3</sup>

Att integrationsfrågan handlar om etniska relationer visar sig också i fördelningen av EU-medel. Den Europeiska Integrationsfonden, som administreras av ovan nämnda generaldirektorat, fördelar ut medel till satsningar med syftet att bidra till integrationen. Medlen delas framförallt ut till projekt som ska skapa integration mellan personer med olika etnicitet. Fondens huvuduppdrag är att underlätta integrationen av personer från land utanför EU.<sup>4</sup>

För enkelhetens skull kallar vi detta för en etnicitetsdefinition av begreppet integration och denna definition dominerar även i Sverige. Det beror till stor del på utvecklingen av den politik som från början kallades invandrarpolitik. Denna politik antogs av riksdagen 1975. Namnet utgick ifrån en uppdelning av befolkningen i två grupper: en grupp som kallades svenskar och en grupp som kallades invandrare.

1993 tillsattes en kommitté för att göra en översyn av invandrarpolitiken. Kommittén fick namnet *Invandrar- och flyktingkommittén* och skulle bland annat överväga målen för politiken. Det lyckades man dock inte särskilt väl med, menade man i slutbetänkandet av utredningen om *Makt, integration och strukturell diskriminering* (SOU 2006:79) som var kritisk till kommittén:

Kommittén i vilken representanter från alla politiska partier deltog slog fast att arbetslösheten bland ”in-

<sup>3</sup> European Commission (2010b) s 8.

<sup>4</sup> [www.ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm) tillgänglig 23 augusti 2012.

vandrarna” beror på dem själva och brister hos dem.(...) Trots att kommittén relativt tidigt i slutbetänkandet slog fast att man inte bör ”göra invandrare till objekt genom att använda uttryck som ’integrera invandrare’ eller ’integrationen av invandrare’” (SOU 1996:55, s. 73), och att ”en ny politik måste sträva efter att bryta upp gränsen mellan ’vi’ och ’dom’ och mellan ’svenskar’ och ’invandrare’ (ibid. s. 311)”, förmådde inte kommittén att förverkliga dessa visioner och presenterade i stället en politik som paradoxalt nog förstärkte dessa gränser.<sup>5</sup>

Kommitténs arbete ledde fram till en ny politik, som fick namnet integrationspolitik. 1998 infördes integrationspolitiken som ett särskilt politikområde och en särskild myndighet, Integrationsverket, grundades för att ta ansvar för integrationsfrågorna. Den nya integrationspolitiken syftade till att ”skapa ett samhälle för alla” och hade tre övergripande mål som formulerades i integrationspropositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*:<sup>6</sup>

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

Även om målen och inriktningen för den nya integrationspolitiken skiljde sig markant från den tidigare invandrapolitiken genom att det nu inte på samma sätt fokuserades på etnisk bakgrund<sup>7</sup> visar granskningar och utvärderingar att det ändå var de etniska relationerna som kom att hamna i fokus. Andra aspekter av integration blev inte prioriterade i den nya politiken.

I slutbetänkandet från 2006 av utredningen om *Makt, integration och strukturell diskriminering*, som leddes av Masoud Kamali, riktades kritik mot den nya integrationspolitiken. Man konstaterade att politiken var ineffektiv för att motverka strukturella diskrimineringar och skapa förutsättningar för det som man i utredningen kallade social sammanhållning.<sup>8</sup> Man föreslog en nedläggning av Integrationsverket. Även Riksrevi-

---

<sup>5</sup> SOU 2006:79 s 63 f.

<sup>6</sup> Regeringens proposition 1997/98:16.

<sup>7</sup> Så här står det t ex i Storstadspropositionen (1997/98:16 s 72): ”I integrationspropositionen (...) fullföljdes ambitionen att undvika användandet av begreppet invandrare genom att istället tala om en satsning på utsatta bostadsområden. Därmed markeras integrationspolitikens ömsesidighet genom att satsningen omfattar alla boende i området”.

<sup>8</sup> SOU 2006:79 s 23.

sionens utvärdering *Från invandringspolitik till integrationspolitik*,<sup>9</sup> riktade kritik mot integrationspolitiken. Utvärderingen syftade till att se huruvida den nya integrationspolitiken hade bedrivits utifrån de mål och utgångspunkter som regeringen hade fastställt. Granskningen visade att regeringen till stora delar inte hade styrt myndigheterna utifrån integrationspolitikens mål och utgångspunkter. I rapporten konstaterade man att det från regeringens håll har funnits ”otydliga och ej verksamhetsanpassade krav på hur myndigheterna ska verka för integration”.<sup>10</sup> Än mer intressant är att Riksrevisionen i rapporten kritiserade regeringen för att ha ett felaktigt fokus. Istället för att fokusera på lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund så gjorde man integrationspolitiken till en fråga enbart om utjämning mellan invandrargrupper och de som inte har utländsk bakgrund.

Det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter har i den praktiska verkligheten handlat om att utjämna skillnaderna mellan gruppen utländsk bakgrund och det övriga samhället. Politiken fokuserar därmed fortfarande på gruppen invandrare som helhet snarare än på de enskilda individernas behov och förutsättningar.<sup>11</sup>

Skillnaden mellan Kamalis och Riksrevisionens granskningar av integrationspolitiken är att Kamali i första hand riktar in sig på misslyckandet i integrationsprocessen mellan invandrare och andra befolkningsgrupper. I likhet med den integrationspolitik som rapporten kritiserar ligger fokus på integrationen mellan invandrare och icke-invandrare, inte på integration sett ur ett större perspektiv. Någon problematisering av begreppet i sig finns inte. En sådan problematisering gör dock Riksrevisionen i sin rapport.

Under 2000-talet kan vi se en viss förskjutning i integrationspolitiken mot en bredare definition av integrationsbegreppet. I budgetpropositionen för 2009 ersätts de tidigare målen för integrationspolitiken med ett enda övergripande mål: ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”,<sup>12</sup> det vill säga ett av de tre målen från den tidigare politiken. Det är också denna formulering som används i det faktablad från Integrations- och jämställdhetsdepartementet som beskriver regeringens aktuella arbete med integrationspolitik.<sup>13</sup>

I regeringens skrivelse *Egenmakt för utanförskap*<sup>14</sup> slår regeringen fast vilken inriktning integrationspolitiken ska ha under perioden 2008-2010. Där står det bland annat att regeringen ska prioritera arbete såväl som att ”skapa ett effektivt system för mottagande och introduktion för ny-

<sup>9</sup> Riksrevisionen 2005:5.

<sup>10</sup> Riksrevisionen 2005:5 s 63.

<sup>11</sup> Riksrevisionen 2005:5 s 64.

<sup>12</sup> Regeringens proposition 2008/09:01.

<sup>13</sup> Regeringen (2009).

<sup>14</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:24.

anlända”, ”få fler i arbete och fler företagare”, ”skapa bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan”, ”skapa bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna”, men också ”skapa en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap” och skapa ”en gemensam värdegrund i ett samhälle som en ökande mångfald”.<sup>15</sup> I en senare skrivelse från regeringen<sup>16</sup> redovisas arbetet med regeringens strategi för integration. I denna konstateras inledningsvis att integrationspolitiken spänner över flera politikområden och att integrationspolitiken *inte* ska präglas av selektiva insatser:

Integrationspolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att politikens mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter. En utgångspunkt för genomförandet av politiken är att dess mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov och förutsättningar, inte på att en person är född i ett annat land.<sup>17</sup>

Den integrationspolitik som finns formulerad i dessa två skrivelser gäller alltså för perioden 2008-2010. Några senare skrivelser från regeringen kring övergripande strategier för integrationspolitiken verkar inte finnas. Arbetsmarknadsdepartementet, som är ansvarigt departement för integrationsfrågorna, har under 2010 och 2011 gett ifrån sig ett antal skrifter som behandlat integrationsfrågan. Dessa senare skrifter har emellertid varit av specifik karaktär och berört frågan om nyanlända svenskar. Exempel på detta är propositionen *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering*<sup>18</sup> som trädde i kraft den 1 december 2010.

Den integrationspolitik som förs idag kan alltså uppfattas som fortsatt fokuserad på relationen mellan invandrare och icke-invandrare. Men vi kan samtidigt se en gradvis förskjutning sedan 70-talet. Dagens politik har definierats som sektorsövergripande och den innehåller en del begrepp som inte funnits med tidigare. Ord som arbete, utbildning och utanförskap har kommit in som viktiga begrepp i integrationspolitiken. Dessutom har integrationspolitiken kopplats samman med efterföljaren till det som tidigare hette storstadspolitik.

### **2.1.2. Storstadspolitik och urban utvecklingspolitik**

Parallellt med utvecklingen av integrationspolitiken utvecklades i Sverige under 1990-talets andra hälft en storstadspolitik. Den fick sin förankring i regeringens proposition från 1998 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.<sup>19</sup> I propositionen, som godkändes av riksdagen

<sup>15</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:24 s 34.

<sup>16</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:233.

<sup>17</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:233 s 4.

<sup>18</sup> Regeringens proposition 2009/10:60.

<sup>19</sup> Regeringens proposition 1997/98:165.

i december 1998, nämndes integrationspolitik, men trots att man i integrationspropositionen hade tagit ett steg från etnicitetsdefinitionen genom att tala om "lika rättigheter för alla" så konstaterar man i storstadspropositionen att "Vad som skiljer integrationspolitiken från politik som rör andra samhällsområden, enligt regeringen, är att den särskilt skall uppmärksamma dem som på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge eller hamna i en sämre situation än andra i befolkningen".<sup>20</sup>

Integrationspolitiken och storstadspolitiken existerade under 2000-talets första hälft som två skilda politikområden. Dock fanns det en del beröringspunkter. Integrationsverket fick nämligen i uppgift att redovisa utvecklingen i de 24 bostadsområden som omfattades av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.<sup>21</sup> Några månader efter att slutbetänkandet i utredningen *Makt, integration och strukturell diskriminering* publicerats med hård kritik mot integrationspolitiken var det allmänna val. Sverige fick ett regeringsskifte i september 2006. Utredningen *Makt, integration och strukturell diskriminering* hade samtidigt fått mycket kritik,<sup>22</sup> och av dess rekommendationer kom endast en att förverkligas. Integrationsverket lades ner den 30 juni 2007 och dess uppgifter övertogs av andra myndigheter, bland annat av migrationsverket. Integrationspolitiken fick dock leva vidare som ett eget politikområde. Det fick däremot inte storstadspolitiken.

I budgetpropositionen för 2008 avvecklades storstadspolitiken som särskilt politikområde.<sup>23</sup> Istället introducerades ett nytt politikområde, Urban utvecklingspolitik. Detta nya politikområde är sedan 2009 en del av integrationspolitiken. Huvudansvaret för politiken ligger hos Arbetsmarknadsdepartementets enhet för integration och urban utveckling.

I den urbana utvecklingspolitiken ska tillväxtperspektivet vara grundläggande för satsningarna, vilket också ligger i linje med den nationella strategi som regeringen lanserade efter sin valseger 2006: *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*.<sup>24</sup> Den nya politiken skulle enligt ett faktablad från Integrations- och jämställdhetsdepartementet ha tre mål:

1. färre individer i utanförskap i stadsdelar som präglas av utanförskap,
2. färre antal stadsdelar som präglas av utanförskap och

---

<sup>20</sup> Regeringens proposition 1997:98:165 s 50.

<sup>21</sup> Se t ex Integrationsverket (2002) och Integrationsverket (2004).

<sup>22</sup> Kritiken kom från flera olika håll, bland annat dåvarande integrationsminister Jens Orback som kallade de flesta av förslagen i slutbetänkande för lösa idéer och sa bland annat att "man inte kan lösa diskriminering med diskriminering" ([www.ne.se](http://www.ne.se) tillgänglig 23 augusti 2012).

<sup>23</sup> Statskontoret (2010) s 27.

<sup>24</sup> Regeringen (2006).

3. fler stadsdelar, samt storstäder och större städer i sin helhet, som präglas av ekonomisk tillväxt

Från att ha varit två separata politikområden har integrationspolitiken och resterna av storstadspolitiken alltså hamnat under samma tak hos Arbetsmarknadsdepartementets enhet för integration och urban utveckling. Den urbana utvecklingspolitiken har avgränsats ytterligare till att endast omfatta 15 bostadsområden i nio kommuner. ”Vi har valt att fokusera på de mest utsatta stadsdelarna”, berättar Integrationsminister Erik Ullenhag i en intervju med tidskriften I&M.<sup>25</sup> Detta har också blivit tydligt i det stöd som presenterades av regeringen i september 2012, som utgår till de femton mest socialt utsatta områdena i Sverige, och regeringens förslag på så kallade nystartzoner med skattelättnader för företagare i det man menar är socialt utsatta stadsdelar.<sup>26</sup>

Inom integrationspolitiken är det fortfarande etnicitetsdefinitionen som råder. I regeringens senaste integrationspolitiska skrivelse efterlyser man dock andra indikatorer än de traditionella (till exempel arbetslöshet och betyg): ”Det saknas för närvarande möjligheter att belysa utvecklingen av värdegemenskap eller upplevd tillhörighet ur ett integrationsperspektiv”.<sup>27</sup> Detta går att koppla till en distinktion som har blivit vanlig inom sociologin, nämligen den mellan systemintegration och social integration.

### 2.1.3. Systemintegration och social integration

Distinktionen mellan system- och social integration lanserades på 1960-talet av den engelske sociologen David Lockwood. Utgångspunkten var svårigheterna inom samhällsvetenskapen att förklara social ordning. Sociologer inspirerade av Durkheim, Marx och Weber hade länge diskuterat konflikter och social ordning, men kunde inte riktigt förklara social ordning, det vill säga hur ett samhälle kan hänga ihop givet alla motsättningar och motsägelser.

Lockwoods lösning på problemet kan sägas handla om två sidor av social ordning, eller två sidor av integration om man så vill. Den ena sidan kallas för systemintegration och innebär att till exempel organisationsformer, rutiner, styrdokument, lokaler, regler och ekonomi anpassas för att kunna fungera ihop. Den andra sidan kallas för social integration och gäller relationerna mellan de aktörer som ska fungera ihop. Deras eventuella skillnader i intresse, ibland rentav motsättningar, måste hanteras, överbryggas och kanske helhetliggöras, till exempel i form av ett gemensamt ”vi”.<sup>28</sup> Det Lockwood vill säga med sin distinktion är att det inte räcker med ensidiga fokuseringar på antingen befolkningsgrupper eller

---

<sup>25</sup> I&M nr 1 2012 s 10.

<sup>26</sup> SOU 2012:50.

<sup>27</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:233 s 85.

<sup>28</sup> Stigendal (2007) s 53, Stigendal (2008) s 50, Brante et al (1998) s 576.



sociala system. Social ordning beror framför allt på relationen mellan systemintegration och social integration.<sup>29</sup>

Lockwoods uppdelning kan liknas vid Fernand Tönnies resonemang om Gemeinschaft och Gesellschaft, en klassisk distinktion inom sociologin. Med Gemeinschaft syftade Tönnies på den typ av mänsklig samvaro som präglas av nära, täta och känslomässiga relationer mellan människor. Den andra typen av mänsklig samvaro kallade Tönnies för Gesellschaft och med det menade han instrumentella relationer, till exempel arbetsgivarens relation till lönearbetaren. Det finns likheter mellan begreppen social integration och Gemeinschaft samt mellan systemintegration och Gesellschaft.

Jämförelsen visar på den förankring som Lockwoods distinktion har i det sociologiska idéarbetet. Kanske är förankringen rentav djupare än så. Sven-Eric Liedman gör i sin bok om moderniteten *I skuggan av framtiden* poänger av en skillnad mellan det han kallar den hårda och den mjuka upplysningen.<sup>30</sup> Den hårda upplysningen omfattar områden som naturvetenskap, teknik och ekonomi. Den mjuka har på motsvarande sätt sina kärnområden i etiken, politiken och konsten. Som Liedman skriver har det mjuka ”utan tvivel med ideal att göra, det hårda med väl utarbetade och beprövade tekniker.”<sup>31</sup> Distinktionen mellan systemintegration och social integration kan liknas vid denna skillnad mellan hård och mjuk integration.

Det innebär att man kan vara integrerad på två olika sätt; hårt och mjukt. Den hårda handlar mer om att vara en kugge i maskineriet, den mjuka om del i en gemenskap. Den hårda handlar mer om att rätta sig efter förutbestämda planer, den mjuka om att förlita sig på känslor. Motsättningar och konflikter mellan befolkningsgrupper kan göra den hårda integrationen svårare. Omvänt kan system och samhällen vara systemintegrerade på sätt som försvårar för en mjuk integration. Den hårda integrationen kan liknas vid faktisk delaktighet. Om vi dessutom känner oss delaktiga kan vi sägas vara mjukt integrerade. Även begreppet roll kan bidra till att klargöra innebörden i den hårda integrationen. Vi är hårt integrerade genom att spela en roll. I roller ingår det både rättigheter och skyldigheter. Skyldigheterna kanske känns tvingande och disciplinerande men kan också accepteras om de motsvaras av rättigheter.

Utifrån ovanstående begreppsliga klargöranden tolkar vi det som att regeringen efterfrågar såväl hårda som mjuka perspektiv i den framtida integrationspolitiken. Detta vill vi ta fasta på. När vi senare i denna rapport presenterar ett perspektiv för att belysa åtgärder som främjar integration och social sammanhållning kommer distinktionen mellan social integration och systemintegration att vara en viktig del.

---

<sup>29</sup> Mouzelis (2008) s 105.

<sup>30</sup> Liedman (1998) s 27ff.

<sup>31</sup> S-E Liedman (1998) s 27 och 37.

Vi lägger också märke till att de senare skrifterna från regeringen som rör integrationspolitiken tar upp ett nytt begrepp som går att relatera till hård och mjuk integration, nämligen social sammanhållning.

Anpassning av offentliga verksamheter till denna mer komplexa miljö samt säkrandet av social sammanhållning i en befolkning som präglas av etnisk och religiös mångfald kommer att vara strategiska utmaningar för den offentliga sektorn under de kommande åren.<sup>32</sup>

Här stöter vi alltså på det andra begrepp som denna rapport avser att belysa. Begreppen integration och social sammanhållning springer ur samma diskussion kring det moderna samhällets utveckling. Men i de dokument som rör svensk integrationspolitik dyker begreppet social sammanhållning inte upp förrän på 2000-talet. Nu finns det med i en text från regeringen utan någon direkt förklaring vad som menas. Hur ska man då se på begreppet social sammanhållning i den svenska politiken? Hur ska man se dess relation till integrationsbegreppet? De båda begreppen verkar förekomma parallellt i samma sammanhang. Men vad skiljer dem åt? Vi återkommer till betydelsen i svensk politik. Först ska vi undersöka begreppets historik.

## 2.2. Social sammanhållning

Begreppen integration och sammanhållning är snarlika. Båda två har en ursprungsbetydelse som kan sägas ha med helhetliggörande att göra. Begreppet *social sammanhållning* förknippas med sammanhållningen mellan individer eller grupper. Slår man upp termen social sammanhållning i Nationalencyklopedin så förklaras den som ”osjälvisk gemenskap inom grupp; särsk. med syfte att stärka gruppen inför faror”. Båda begreppen har också en förankring inom den klassiska sociologin, framför allt hos Durkheim. I takt med att arbetsdelningen utvecklas och arbetsuppgifter specialiseras blir individer och organisationer allt mera beroende av varandra. Det måste därför uppstå en ny form av sammanhållning som bygger på det som Durkheim kallade för *organisk solidaritet*.<sup>33</sup> Till skillnad från Marx menade Durkheim att solidaritet handlar om utvecklingen av *hela* samhället, inte bara om arbetarklassen.<sup>34</sup>

Hur har då begreppet social sammanhållning kommit att användas i modern tid? Hur har arbetet för social sammanhållning sett ut i praktiken? Som vi tidigare har varit inne på är social sammanhållning ett relativt oprövat begrepp i svensk politik. Begreppet har kommit att beröras inom ett antal olika politikområden. Integrationspolitiken är ett av dem. En slutsats i *Utredningen om Makt, integration och strukturell diskriminering* är att varken integrationspolitiken eller socialpolitiken har lyckats

---

<sup>32</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:24 s 31.

<sup>33</sup> Boglind et al (2009) s 211 ff.

<sup>34</sup> Durkheim (1984).

med att skapa vad man kallar för social sammanhållning i Sverige.<sup>35</sup> Det ska dock sägas att man inte gör något försök att definiera social sammanhållning här, utan endast nämner det. Vi har tidigare visat att man i utredningen starkt kritiserar integrationspolitikens snäva fokus och menar att integration ska gälla alla som bor i ett samhälle och därför inte utgöra någon särpolitik för personer med viss kulturell eller etnisk bakgrund. Man menar också att man med detta snäva fokus tar udden av de bakomliggande problemen och motverkar vad man kallar för den sociala sammanhållningen:

...därmed reduceras integrationen att gälla främjande av "mångfald" som definieras i kulturella termer. Maktförhållandena i samhället neutraliseras och görs irrelevant för social sammanhållning.<sup>36</sup>

Därtill konstaterar man att det finns ett behov av en ny välfärdspolitik som man menar kan bidra till en social sammanhållning. Denna politik bör ha som främsta mål att "skapa lika möjligheter och utfall för alla oavsett etnicitet, kön, klasstillhörighet, sexuell läggning och andra andrafierande orsaker".<sup>37</sup> Begreppet social sammanhållning används alltså i rapporten som något som ska uppnås. Men vad det faktiskt är går man i utredningen inte in på. Idag har emellertid social sammanhållning satts högt på den inrikespolitiska agendan. Vi återkommer till utvecklingen av sammanhållningsbegreppet i svensk politik. Först vill vi vända blicken mot EU. Här har nämligen sammanhållning under en relativt lång tid varit ett mycket viktigt begrepp.

### 2.2.1. Social sammanhållning i EU

Den europeiska sammanhållningspolitiken har sin bakgrund i 1980-talets omprövningar. Många politiker på kontinenten motsatte sig den nyliberala politik som regeringen Thatcher stod för. EU-kommissionens ordförande Jacques Delors blev en samlande gestalt för de som ville slå vakt om en reglerad kapitalism. Sammanhållningspolitiken blev central i EUs omorientering. När den etablerades 1988 var det för att ersätta den nationalstatliga keynesianismen med något annat men inte med nyliberalism.

Det var dock inte frågan om att ersätta nationell keynesianism med europeisk. I den keynesianska politiken hade socialpolitiken haft en stark ställning. Den var inte underordnad den ekonomiska politiken utan självständig.<sup>38</sup> Så blev det inte med den europeiska sammanhållningspolitik som skapades 1988.<sup>39</sup> Den inriktades på endast en typ av sammanhållningsproblem, nämligen rumsliga. Det ska också ses mot bakgrund av flera sydeuropeiska staters anslutning till EU under 1980-talets första

---

<sup>35</sup> SOU 2006:73 & 2006:79.

<sup>36</sup> SOU 2006:79 s 23.

<sup>37</sup> SOU 2006:79 s 23.

<sup>38</sup> Jessop (2002).

<sup>39</sup> Se European Union (2008) för en historik.

hälft och det behov som därmed uppstod av att förhålla sig till de stora skillnaderna mellan länderna. I första hand var det ekonomiska och sociala skillnader mellan länder och regioner som gällde, inte mellan sociala grupper inom medlemsstaterna, regionerna eller lokala områden.

Den inriktningen har sammanhållningspolitiken behållit sen dess.<sup>40</sup> Synen på ojämlikhet har förblivit platsbaserad ("place-based" som det heter i EU-sammanhangen, till skillnad från "people-based"). Ojämlikhet ses som ett regionalt problem. Omfördelningen ska ske mellan regioner och platser. Sammanhållningspolitiken är således inte det samma som socialpolitik. Det är inte i första hand en fråga om förhållandet mellan rika och fattiga befolkningsgrupper. I den sammanhållningspolitik som etablerades 1988 kom strukturfonderna att utgöra de centrala verktygen för genomförandet. De två i särklass största strukturfonderna är ERDF (European Regional Development Fund) och ESF (European Social Fund).

Vad menar EU då med social sammanhållning? EU-kommissionen har sedan 1996 gett ut fem rapporter om unionens sammanhållningspolitik. I den första rapporten om sammanhållningspolitiken talas det om en Europeisk samhällsmodell som bygger på den sociala marknadsekonomins värderingar:

This seeks to combine a system of economic organisation based on market forces, freedom of opportunity and enterprise with a commitment to the values of internal solidarity and mutual support which ensures open access for all members of society to services of general benefit and protection.<sup>41</sup>

Sammanhållningen ska således inte bara vara ekonomisk utan också social. Som det sägs i citatet ska dessa båda former av sammanhållning dessutom kombineras. Den sociala sammanhållningen säger man sig dock ha lite svårare att definiera. Med utgångspunkt i begreppet solidaritet menar man att det i praktiken handlar om "universal systems of social protection, regulation to correct market failure and systems of social dialogue".<sup>42</sup> Det skapar också gynnsamma förutsättningar för den ekonomiska utvecklingen, betonar man i rapporten. Ekonomisk och social sammanhållning framställs i rapporten som ömsesidigt beroende av varandra.

Men nyckelordet för den sociala sammanhållningen är begreppet solidaritet.<sup>43</sup> I den första sammanhållningsrapporten från 1996 nämns ordet solidaritet runt 20 gånger. De få gånger som en förklaring också antyds så handlar det om relationen till de regioner som anses vara svaga, till exempel "the poorest Member States and regions and with the most

---

<sup>40</sup> Harvey (2008) s 8.

<sup>41</sup> European Commission (1996) s 13.

<sup>42</sup> European Commission (1996) s 14.

<sup>43</sup> Liedman (1999) s 86.

disadvantaged regions and people in the more prosperous Member States”.<sup>44</sup>

I de senare rapporterna om sammanhållning försvinner emellertid solidaritetsbegreppet. Detta kan tolkas som att den sociala sammanhållningen har försvagats i EUs dokument. Dagens europeiska sammanhållningspolitik är en sammanhållning på marknadens villkor. Det är i första hand genom våra roller på marknaden som vi ska hålla samman, till exempel som kunder och löntagare. Och det gör vi. Marknadsekonomi sätter oss i samband med varandra och reglerar våra sociala relationer. Men detta är en viss typ av sociala relationer, vilka har visat sig kunna skapa ökande orättvisor och många står utanför dem på grund av till exempel arbetslöshet.

Det sägs så gott som ingenting i den femte och senaste sammanhållningsrapporten om substansen i sammanhållningens sociala relationer.<sup>45</sup> Den betydelse som Nationalencyklopedin ger begreppet; ”osjälvisk gemenskap inom grupp; särsk. med syfte att stärka gruppen inför faror” är inte den innebörd som används i sammanhållningsrapporterna. Sammanhållningspolitiken gäller platsbaserade förutsättningar för sammanhållning, inte sammanhållning i sig. Den grundläggande enheten är regionen, det vill säga det platsbestämda. Syftet är således inte i första hand att människor ska stärka sina relationer med varandra. Sammanhållningspolitiken syftar istället till att minska skillnaderna mellan människor i olika regioner. Så här står det på DG Regios hemsida:

The mission of the Directorate General for Regional Policy is to strengthen economic, social and territorial cohesion by reducing disparities between the levels of development of regions and countries of the European Union.<sup>46</sup>

Genom att skillnaderna minskar mellan befolkningarna i olika regioner så har man förhoppningen att sammanhållningen ska kunna stärkas. Men det är inte denna förstärkning som man satsar pengar på, även om det säkert blir en effekt av en del satsningar när människor från olika regioner får lära känna varandra i gemensamma projekt.

Som vi ser det är sammanhållningspolitiken förknippad med två typer av sociala relationer. Den första typen är de som ingår i marknadsekonomi, det vill säga där vi relaterar oss till varandra som löntagare, kunder och så vidare. Denna typ av sociala relationer talar man dock inte högt om. Den nämns inte alls. Den andra typen av sociala relationer nämns i åtminstone den första sammanhållningsrapporten. Det är den normativa solidaritetens sociala relationer. Det är ingen särskilt stark social relation. Den innebär till exempel inte att man gör något tillsammans och lär

<sup>44</sup> European Commission (1996) s 11.

<sup>45</sup> European Commission (2010).

<sup>46</sup> [www.ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm) tillgänglig den 13 september 2012.

känna varandra. Dock utgör den en social relation, kännetecknad av att den fattige inser sitt beroende av den rike som i sin tur tycker synd om den fattige.

Det är egentligen, vad vi kan se, den enda sociala relation i substantiell mening som sammanhållningspolitiken uttalar sig om. Den har dock satts på undantag. Det leder till den paradoxala slutsatsen att den europeiska sammanhållningspolitiken saknar en politik för sammanhållning. Politiken handlar egentligen om förutsättningarna för sammanhållning, men en sammanhållning vars innebörd man talar tyst om.

Hur förhåller sig då medlemsstaterna till begreppet social sammanhållning? Vi ska återkomma till detta men först fördjupa oss lite i den svenska kontexten. Vi har tidigare konstaterat att social sammanhållning inte blev ett etablerat begrepp på den politiska agendan i Sverige efter utredningen *Makt, integration och strukturell diskriminering*, trots att det fanns med i flera formuleringar. Det blev istället begreppet utanförskap som kom att dominera diskussionerna efter regeringsskiftet 2006. På senare år har begreppet sammanhållning emellertid återkommit.

### 2.2.2. Social sammanhållning i Sverige

Vid en sökning på regeringens och riksdagens webb får vi sex träffar på publikationer som innehåller ordet social sammanhållning. En av dessa sex publikationer är regeringens skrivelse *Dialog om samhällets värdegrund*.<sup>47</sup> Det är i denna skrivelse som begreppet på allvar aktualiseras i svensk politik. Bland annat gör man ett försök att definiera begreppet. I skrivelsen lyfter man fram följande fem kännetecken för ett samhälle med stark social sammanhållning:

1. Det finns en allmänt delad uppfattning om att alla individer och grupper bidrar till och är viktiga för samhället.
2. Människor har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning sexuell läggning eller ålder.
3. Det finns en allmän kunskap och medvetenhet om individens rättigheter, skyldigheter och ansvar i förhållande till samhället och sina medmänniskor.
4. Människor i allmänhet har förtroende för samhället och myndigheterna samt för att dessa behandlar individer rättvist och rättssäkert.
5. Människor känner tillhörighet och delaktighet i samhället och tillit till sina medmänniskor

Dessa fem kännetecken menar man beskriver två dimensioner av social sammanhållning, en *mellanmänsklig dimension* och en *dimension mellan*

---

<sup>47</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106.

*medborgarna och myndigheterna och den offentliga sektorn.* Mellan dessa dimensioner finns tydliga samband. När det gäller dimensionen som rör förhållandet mellan medborgare och offentliga sektorn betonar man att mänskliga rättigheter och det demokratiska styrelseskicket måste respekteras och att det finns en kritiskt granskande hållning bland allmänheten i förhållande till den offentliga sektorn. Man betonar dialogens betydelse. ”Om allmänhetens förtroende för myndigheterna brister kan dialog och möten mellan enskilda och myndigheter bidra till att förtroendet stärks, vilket i sin tur kan bidra till social sammanhållning”.<sup>48</sup> Den mellanmänniska dimensionen handlar i sin tur om tilliten medborgare emellan.

I skrivelsen anger regeringen framtida mål för arbetet med social sammanhållning. Dessa mål innefattar att förankra och levandegöra demokratin, samt att öka kunskapen och bredda insikten om de mänskliga rättigheterna och deras betydelse för ett öppet demokratiskt samhälle.<sup>49</sup> Rapporten resonerar också kring att det kan bli aktuellt att utarbeta indikatorer för att följa utvecklingen gällande social sammanhållning i Sverige. Man föreslår också att man genomför undersökningar genom till exempel kvalitativa intervjuer eller enkätstudier för att kunna följa utvecklingen.

I samband med regeringens skrivelse fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en kartläggning av arbetet med social sammanhållning och samhällets värdegrund. Uppdraget resulterade i rapporten *Värdefulla möten för social sammanhållning*. I rapporten förknippar Ungdomsstyrelsen social sammanhållning med tre politikområden: *Integrationspolitik*, vad ungdomsstyrelsen kallar för *demokratipolitik* samt *politiken för det civila samhället*.<sup>50</sup> Man lyfter särskilt fram den sistnämnda och frivilligsektorns roll för delaktigheten i samhället och demokratin, speciellt i områden där förtroendet för de offentliga organisationerna är lågt. Man skriver vidare att demokratipolitiken har som mål att skapa en levande demokrati med förstärkta möjligheter till inflytande och där de mänskliga rättigheterna respekteras och att integrationspolitiken har som mål att skapa lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vad skillnaderna mellan demokratipolitiken och integrationspolitiken innebär framstår dock som oklart.

En av slutsatserna som Ungdomsstyrelsen drar är att det krävs en förtydligad definition av social sammanhållning. Konkret är Ungdomsstyrelsens förslag bland annat att de fem kännetecknen på social sammanhållning bör införlivas i politiken för det civila samhället, demokratipolitiken och integrationspolitiken. Kännetecknen bör också återspeglas i dessa politikområdens handlingsplaner och övergripande mål. Regeringen bör utveckla indikatorer för uppföljning av arbetet med social sammanhåll-

---

<sup>48</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106 s 7.

<sup>49</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:106 s 52.

<sup>50</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) s 7.

ning, som tar sin utgångspunkt i erfarenheter kring vilka metoder som funkar samt teorier och kunskaper om till exempel tillit, inkludering och exkludering. Man konstaterar att det behövs fördjupad kunskap kring innehållet i de metoder som i rapporten benämns som dialog, information samt mötes- och kunskapsorienterade metoder för social sammanhållning. Man skriver också att ytterligare studier behövs för att stärka kunskapen om vilka faktorer som bidrar till social sammanhållning. Det är också relevant att analysera de hot och hinder som finns för social sammanhållning samt att göra fördjupade studier av arbetet i andra länder och/eller EU-finansierade projekt med bäring på social sammanhållning, konstaterar man.

Regeringens skrivelse och rapporten från Ungdomsstyrelsen visar att social sammanhållning kan komma att bli ett viktigt område för den framtida utvecklingen i svensk välfärdspolitik. Det blir dock tydligt att behovet av en gemensam definition och en förståelse av vad social sammanhållning är för något kvarstår. Det finns emellertid goda erfarenheter om vad social sammanhållning *inte* är. *Bristen* på social sammanhållning har diskuterats under många år i Sverige och Europa.

### 2.2.3. Brist på social sammanhållning

Vad brist på social sammanhållning är har visat sig genom upplopp i Paris 2005, i Rosengård 2008 och i London 2011. Det har förknippats med en ökad segregation. I Nationalencyklopedin definieras segregation som ”det rumsliga åtskiljandet av befolkningsgrupper. Segregation kan ske på grundval av socioekonomisk status, hudfärg, religion, etnisk tillhörighet e.d. Den kan vara ofrivillig eller frivillig”. Det betyder att segregation inte bara kan handla om en enda befolkningskategori utan om minst två. Åtskillnaden mellan dessa befolkningskategorier är dessutom rumslig vilket innebär att inte bara ett enda geografiskt område ingår utan minst två.<sup>51</sup>

Denna definition av segregation kan kallas relationell. Med det menas att begreppet segregation pekar ut relationer, i själva verket två stycken, en geografisk och en social. Geografiskt krävs det en relation mellan minst två områden. I vart och ett av dessa områden måste det dessutom finnas befolkningskoncentrationer som utmärker sig i relation till varandra. Segregation utgör på så sätt en relation mellan det som Mikael Stigendal i tidigare sammanhang har kallat segregationspoler.<sup>52</sup> Med det menas de sociala och rumsliga motpoler som utgör segregationens beståndsdelar. Utan en förekomst av minst två segregationspoler kan vi inte tala om segregation. Och när vi talar om segregation måste vi inbegripa minst två segregationspoler i resonemanget. Var och en av polerna behöver inte vara problematisk i sig men de blir det i relation till varandra.

---

<sup>51</sup> Hort (1992) s 27.

<sup>52</sup> Stigendal (1999).



Även Andersson, Bråmås & Hogdal förespråkar en relationell definition av segregation i en rapport om Malmöregionen, *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter*.

Medan forskare tenderar att se staden som segregerad i rika respektive fattiga, svensktäta respektive svensk-glesa områden, tenderar politiken att fokusera på 'segregerade områden', dvs i praktiken endast förlorarsidan ...<sup>53</sup>

Andersson et al är hård i sin kritik och menar att fokuseringen på "förlorarsidan" förvärrar problemen. Enligt forskarna är det "svårt att i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen."<sup>54</sup> Ändå har fokuseringar på "förlorarsidan" blivit allt vanligare.

Den av regeringen tillsatta Delegationen för hållbara städer listar i en rapport femton hinder för hållbar stadsutveckling. Ett av dessa hinder är just ökad segregation i städerna och svårigheten som ligger i att rikta insatser också mot resursstarka områden. De skriver:

Insatser för att bryta segregationen är ofta projektbase-  
rade och ensidigt inriktade mot resurssvaga områden.  
Insatser som riktar sig mot resursstarka områden möter  
ofta starkt motstånd. För att rå på problemen med stä-  
dernas ökade uppdelning behöver kommunerna kombi-  
nera åtgärder för att lyfta marginaliserade områden,  
stadsdelar och förorter samtidigt som man fortsatt inte  
bidrar till att förstärka segregationen genom att planera  
för nya "monokulturer".<sup>55</sup>

Som vi ser det har talet om utanförskap bidragit till att förstärka fokus på "förlorarsidan". Utanförskap är inte det samma som segregation. Med utanförskap menas den ena sidan i en relation. Utanförskap förutsätter därmed en motpol, vilken kan kallas innanförskap. Utan ett innanförskap finns det ingenting att vara utanför. Till skillnad från segregation behöver utanförskap inte gälla befolkningsgrupper. Det kan räcka med en enskild individ. Det behöver inte heller ha någon betydelse var denna individ lever. Men om en större grupp människor lever i ett utanförskap, dessutom på samma plats och samhällets innanförskap utgör en motpol, då sammanfaller det med segregation.

Diskussionerna om utanförskap och segregation handlar så sällan om den andra sidan. Segregationens andra sida verkar vara så svår att få syn på. Och ändå gör den sig allt tydligare med inhägnader av olika slag. Risken finns att fokuseringen på utanförskapet osynliggör dess orsaker. Utanförskap förutsätter en relation, nämligen den till innanförskap. Det är för att

---

<sup>53</sup> Andersson et al (2007) s 16.

<sup>54</sup> Andersson et al (2007) s 10.

<sup>55</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) s 15.

samhället har utvecklats till ett innanförskap med barriärliknande gränser som det också har uppstått ett utanförskap.

Dessa nya gränser har uppstått i städerna med deras befolkningskoncentrationer av människor som inte klarar de höjda inträdeskraven till arbetsmarknaden.<sup>56</sup> Eftersom delaktigheten i samhället har blivit så beroende av förvärvsarbete uppfyller de därmed inte ett av de viktigaste villkoren. De gör inte det som delaktigheten i samhället kräver. Och om de gör något annat så räknas det ändå inte eftersom i stort sett enbart förvärvsarbetet kan göra en delaktig.

Den som saknar förvärvsarbete kan också få problem med ett annat delaktighetsvillkor, nämligen det som gäller vad man måste ha, framför allt pengar. På grund av minskade ersättningar och bidrag har man kanske inte det som delaktigheten kräver. Det innebär sammantaget en förlust av rättigheter. Som David Harvey skriver har många människor berövats rätten till staden.<sup>57</sup> Denna utveckling har pågått sen början av 80-talet då en ny tillväxtmodell etablerades och inställningen till välfärd förändrades. Utvecklingen sammanfattas av Världshälsoorganisationen i rapporten *Closing the gap*:

De framsteg som skedde när det gällde den globala ekonomiska tillväxten och jämlikheten i hälsa mellan 1960 och 1980 har dämpats avsevärt under den påföljande perioden (1980–2005), då den globala ekonomiska politiken tvingat fram begränsningar av utgifterna för den sociala sektorn och bromsat den sociala utvecklingen.<sup>58</sup>

Vem ska man vända sitt missnöje mot? Hur ska man reagera? Vem förstår att det har vuxit upp samhällsgränser i städerna om man inte själv har upplevt det? Särskilt i denna tid när allting sägs vara så gränslöst. Var och när är man innanför? Och var och när kan man känna sig säker på det? Den segregation som behöver minska är just den som sammanfaller med innanförskap och utanförskap, det vill säga där de som ingår i samhällets innanförskap bor och lever i andra delar av staden än de som befinner sig i ett utanförskap.

Relationen mellan innanförskap och utanförskap är central i förståelsen av begrepp som integration och social sammanhållning. Denna relation kommer därför också att vara en central del av vårt perspektiv på åtgärder som främjar integration och social sammanhållning.

---

<sup>56</sup> Se Stigendal (2007).

<sup>57</sup> Harvey (2008) s 37.

<sup>58</sup> Statens folkhälsoinstitut (2008) s 36.

### 2.3. Ett perspektiv på åtgärder för att främja integration och social sammanhållning

Hur ska man då se på begreppen integration och social sammanhållning i förhållande till vårt uppdrag? I vilket ljus ska vi kunna avgöra vilka åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som bidrar till integration och social sammanhållning? Vi har visat att integrationspolitiken, trots att den rent organisatoriskt har breddats och börjat anknyta till många av de sociala frågor som storstadspolitiken tidigare innehöll, fortfarande präglas av en etnicitetsdefinition. Är det då trots allt den typen av integrationssatsningar vi ska undersöka närmare i nästa del av rapporten? Är det projekt och verksamheter som får folk med olika etnisk bakgrund att integrera sig med varandra som ska belysas?

Samtidigt har social sammanhållning börjat etableras som begrepp, där integration är ett av flera politikområden som sägs bidra till den sociala sammanhållningen. Sammanhållningsfrågorna härrör från den Europeiska sammanhållningspolitiken och har i Sverige börjat diskuteras i samband med skrivelsen *Dialog om samhällets värdegrund*, som publicerades för ett par år sedan och är ett av de senaste dokumenten som berör integrationsfrågorna. Vi har dock visat hur sammanhållningspolitiken i EU har inriktat sig mer på tillväxtfrågorna, vilket har satt sin prägel på den aktuella strukturfondsperioden och de satsningar som görs på social sammanhållning i de svenska städerna. Det är tillväxtfrågorna som gäller i första hand. Genom satsningarna på ökad tillväxt tar man för givet att klyftorna och segregationen ska minska. Är det då strategier för tillväxt vi ska undersöka i denna rapport? Är det åtgärder för att skapa arbetstillfällen och att få folk i utbildning vi ska belysa?

Nej, vi vill istället verka för ett bredare grepp när vi belyser åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. Vi ser inte social sammanhållning som ett eget politikområde utan som en effekt av en långsiktig politik inom flera områden, bland annat integrationspolitik, arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och politiken för civilsamhället. Vårt förhållningssätt bygger på distinktionen mellan systemintegration och social integration. Vi vill i talet om sammanhållning fokusera på skillnader mellan sociala grupper, men också på stadens olika delar utifrån resemanget om segregationspoler och utvecklingen av samhällets innanförskap. Vi vill sätta fokus på relationen mellan utanförskap och innanförskap och betydelsen av selektiva kontra generella insatser, vilket vi återkommer till i nästa del av rapporten.

Vi vill också plädera för det förhållningssätt som kan kallas potential- och orsakorienterat. Ett annat förhållningssätt är det som kan kallas problemorienterat. Till dess kännetecken hör en avgränsning till det som synes vara. Det som ser ut att vara ett problem är också det problem som ska lösas. Det innebär att man tar problemen för givna. Det läggs ingen vikt vid att definiera problemen utan de uppfattas som definierade av sig

själva. Kastar ungdomar sten så är detta det problem som ska lösas, inte de problem som kan tänkas vara bakomliggande orsaker. Om en hög andel ungdomar inte får godkända betyg inriktas lösningarna på hur de ska bli godkända, inte på hur man till exempel ska lösa problemen med betygssystemet. Ett problemorienterat förhållningssätt bidrar, menar vi, till stigmatisering. Med ett potential- och orsaksorienterat förhållningssätt intresserar man sig däremot inte bara för det som synes vara, utan allt det som kan tänkas vara orsaker, såväl det positiva som det negativa. Begreppet potentialer kan syfta på tillgångar och resurser men också på problem. Till det negativa hör de underliggande orsakerna till klyftor och segregation. Segregationen är i sig ett synligt problem, men det finns underliggande orsaker till segregationen och enligt vårt förhållningssätt är det dessa orsaker som behöver belysas.

I våra analyser av åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar kommer vi att använda oss av följande tre kriterier för åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning:

**1. Det potential- och orsaksorienterade kriteriet**

Åtgärderna utgår från ett potential- och orsaksorienterat förhållningssätt. Det innebär att de fokuserar på underliggande orsaker till problemen och inte på problemens symptom, det vill säga det som faktiskt syns. Dessutom tar åtgärderna vara på tidigare erfarenheter, kunskaper och kompetenser hos olika aktörer och syftar till att göra ”med” istället för ”för”.

**2. Det dubbla integrationskriteriet**

Åtgärderna syftar till att åstadkomma en social och därmed mjuk integration av människor med olika levnadsvillkor, bakgrunder och kulturer *och* till att integrera människor i samhälleliga system, till exempel arbete, utbildning eller det civila samhället, det vill säga det som kallas systemintegration eller hård integration.

**3. Det relationella kriteriet**

Åtgärderna syftar till att skapa social sammanhållning mellan grupper med skillnader i levnadsvillkor i *olika delar* av staden eller regionen. Det vill säga att de ska syfta till att bryta den segregation som har uppstått som en följd av relationen mellan utanförskap och samhällets innanförskap. Åtgärderna präglas av ett generellt tänkande till skillnad från ett selektivt. För att kunna minska barriärerna mellan utanförskap och innanförskap och därmed kunna bidra till integration och social sammanhållning måste åtgärderna syfta till att förändra såväl utanförskapet som innanförskapet.

## 3. Bostadspolitiken, allmännyttan och den sociala sammanhållningen

Vi har i föregående del av denna rapport diskuterat kring hur bostadspolitiska åtgärder som syftar till integration och social sammanfattning bör belysas. Det har resulterat i det verktyg med tre kriterier som vi ska använda för att bedöma exempel på sådana åtgärder. Men innan vi gör det behöver vi föra en annan diskussion. I 5§ i den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag klargörs det att det går att göra undantag från begränsningen av överföring av överskott om överskottet används för vissa typer av åtgärder. Dessa åtgärder ska dessutom rymmas *inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar*.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar är ett begrepp som relaterar till ett antal författningar, bland annat *regeringsformen (1974:152)*, *kommunallagen (1991:900)*, *socialtjänstlagen (2001:453)* och *lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*.<sup>59</sup> Främst regleras ansvaret genom *lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, som bland annat säger att varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och, om det behövs, anordna bostadsförmedling.<sup>60</sup> Vidare relaterar bostadsförsörjningen till *plan- och bygglagen (2010:900)*. Denna lag utgör en central del i svensk bostadspolitik då den beskriver kommunernas ansvar för planering och bygglov, vilket är en del i att möjliggöra genomförandet för alla som vill bygga i en kommun.

Ett av kommunernas verktyg för genomförandet av bostadsförsörjningen är, eller har åtminstone varit, de allmännyttiga bostadsbolagen. Det är frivilligt för kommunerna att ha ett kommunalt bostadsbolag, dock har de

---

<sup>59</sup> Se Boverket (2012) s 11-14 för en översyn av författningar som berör kommunens bostadsförsörjningsansvar.

<sup>60</sup> Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har nyligen setts över av Boverket som har kommit med ett antal förslag på förändringar.

flesta kommuner sådana bolag. Ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag är per dagens definition ett aktiebolag som en kommun (eller flera kommuner gemensamt) har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte:

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.<sup>61</sup>

Ovanstående definition av ett allmännyttigt företag hittar vi i lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Detta är en ny lag, som innebär en hel del förändringar jämfört med hur tidigare lagstiftning definierade allmännyttan. Och det är inte bara definitionen som har förändrats utan även förutsättningarna för allmännyttan. En historisk tillbakablick på allmännyttans utveckling är därför nödvändig för att kunna belysa de spelregler som allmännyttan idag har att förhålla sig till när det gäller åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som ska främja integration och social sammanhållning.

### 3.1. Ett historiskt perspektiv på allmännyttans uppdrag

De första allmännyttiga bostadsbolagen, ägda eller kontrollerade av kommunerna, bildades i mitten av 1930-talet. Krisen i början av 1930-talet ledde till att riksdagen 1933 beslutade om lån och bidrag till nybyggnation av bostäder i städer och större samhällen samt till förbättring och nybyggnad av bostäder på landsbygden. Med satsningen ville man få fart på landets ekonomi. Samma år tillsattes också *Bostadssociala utredningen*. Den pågick i 14 år, 1933-1947, och lade grunden för efterkrigstidens bostadspolitik. Utredningen resulterade redan 1935 i att de så kallade "barnrikehusen", det vill säga hus enbart avsedda för familjer med många barn, började byggas. Staten införde speciella lån för uppförandet av billiga hyreslägenheter åt större barnfamiljer som var "mindre bemedlade". Flera kommuner utvecklade egna bostadsbolag för barnrikehusen, men i många fall kom barnrikehusen att byggas och förvaltas av privata aktörer eller bostadskooperativa organisationer. Kravet på att husen endast fick bebos av barnrika familjer med begränsade ekonomiska resurser togs bort under efterkrigstiden. Möjligen berodde detta på den stigmatisering som kom att drabba barnrikehusen och de familjer som bodde där. Johannes Åsberg gör en intressant jämförelse mellan barnrikehusen och miljonprogrammets bostadsområden:

Stigmatiseringen av barnrikehusen kan ses som en förelöpare till det som kom att hända miljonprogrammet. Det visade också farorna med en bostadspolitik av

---

<sup>61</sup> Lag (2010:879) 1§.

social housing-modell, som ensidigt fokuserar på ekonomiskt utsatta grupper.<sup>62</sup>

Erfarenheterna från barnrikehusen ledde till att Bostadssociala utredningen i sitt slutbetänkande 1945 rekommenderade att man övergav den selektiva inriktningen på särskilda grupper. Istället förespråkades en *generell välfärdspolitik*, där bostäderna som kommunerna stod för skulle vara allmänna, det vill säga tillgängliga för alla. Tillsammans med statens ekonomiska stöd till bostadsbyggandet kom de allmännyttiga bostadsbolagen som nu började bildas att bli huvudinstrumenten för genomförandet av den statliga bostadspolitik som lades fast efter krigsslutet. ”Goda bostäder åt alla” blev det övergripande målet för bostadspolitiken och ett viktigt inslag i den sociala välfärdspolitiken. Allmännyttiga bostäder skulle från och med nu vara tillgängliga för alla, inte bara för vissa speciella grupper.<sup>63</sup>

Staten lade mycket stor vikt vid kommunernas uppdrag att bygga och förvalta bostäder. De statliga bostadsstöden som efter lades fram efter Bostadssociala utredningen var särskilt gynnsamma för allmännyttiga bostadsbolag, som nu växte fram i stort antal. Bostadsproduktionen tilltog kraftigt. Och syftet med allmännyttan blev inte bara att skapa bostäder:

Bostadspolitiken kom också att göras till en integrerad del av statens ekonomiska politik, inklusive arbetsmarknadspolitiken. Förutom att bygga bostäder av sociala skäl, för att förbättra bostadsstandarden och råda bot på bostadsbristen, skulle man också bygga för att möjliggöra en effektiv tillverknings- och exportindustri. Det skulle byggas på de ställen där det fanns behov av arbetskraft för att industrin skulle kunna expandera. De allmännyttiga bostadsföretagen blev viktiga instrument i hela denna sociala, ekonomiska och geografiska strukturomvandlingsprocess som kom att karakterisera Sverige under flera årtionden fram till början av 1970-talet.<sup>64</sup>

Trots satsningen på allmännyttan och det ökade bostadsbyggandet blev bostadsbristen i landet ett stort problem under 1960-talet. Stora barnkullar sammanföll med en omfattande invandring och omflyttning. Regeringen beslutade därför 1965 om det så kallade miljonprogrammet för att lösa problematiken. Under 10-årsperioden 1965-1974 skulle det byggas en miljon bostäder i landet. Förutom att avskaffa bostadsbristen och förbättra bostadsförhållandena hade regeringen identifierat ett behov av att bygga storskaligt i storstadsområden och i orter med växande näringsliv. Genom att ställa upp med de förutsättningar som krävdes för att man skulle kunna bygga 100 000 bostäder årligen under tio år markerade

---

<sup>62</sup> Åsberg (2010) s 8.

<sup>63</sup> Boverket (2008) s 12 och Stigendal (2011) s 54.

<sup>64</sup> Boverket (2008) s 13.

regeringen en vilja och beredskap för att lösa krisen. Under en stor del av de så kallade rekordåren (1960–1975) byggdes totalt över 80 000 bostadslägenheter per år. De kommunala bostadsbolagen, HSB och Riksbyggen blev de största aktörerna i den satsning som skapade drygt 1 300 000 bostäder, varav 877 000 eller 65 procent var lägenheter i flerbostadshus.<sup>65</sup>

Trots föreställningen om att de bostäder som byggdes inom miljonprogrammet var hyresrätter i likformiga höghus så bestod alltså så mycket som en tredjedel av småhus. Parallellt med flerbostadshusen växte stora villaenklaver upp på pendlingsavstånd utanför städerna. Många av dem som hade råd valde att köpa villa eller bostadsrätt hellre än att flytta in i miljonprogrammets flerbostadshus. De dåvarande skatte-reglerna gjorde det dessutom fördelaktigt att flytta dit, vilket Bengt-Owe Birgersson<sup>66</sup> skriver om i en historik över bostadspolitiken. Skatte-subventionerna för egnahemsägare, tillsammans med den snabba inflationen under perioden 1975-1985, gjorde det mer lönsamt för de hushåll som hade möjligheter att låna pengar att bygga en egen villa än att hyra en nyproducerad lägenhet:

Den snabba inflationen under perioden 1975-1985 bidrog på detta sätt till att skapa olika förutsättningar för hushåll med respektive utan eget kapital. Under en period fick ägare till småhus med höga löner en negativ ränta, betalt för att bo. Då skedde en mycket stor förmögenhetsomfördelning i samhället, främst till dem som ägde småhus, men också till bostadsrättshavare.<sup>67</sup>

Det uppstod således två tydliga segregationspoler och de utvecklades åt varsitt håll. Den ena polen kom att bestå av människor i småhus. Förutom att de bodde i områden som bara bestod av småhus så hade den stora förmögenhetsomfördelning som Birgersson nämner gjort dem betydligt rikare. Den andra polen kom att bestå av enbart flerfamiljshus där det blev allt mer stigmatiserande att bo. Före miljonprogrammet hade byggandet präglats av det grannskapstänkande som förespråkades av Bostadssociala utredningen. En av dess sakkunniga, Uno Åhrén, skrev om hur han med planlösningarna ville "... gynna bildandet av en demokratisk människotyp, för vilken friheten och självständigheten kombineras med social ansvarskänsla".<sup>68</sup> Med grannskapsenheten hoppades Åhrén kunna ge upphov till en vi-känsla och motverka totalitära politiska ideal. En vi-känsla var det inte längre tal om i miljonprogramsområdena. Där förväntades man främst konsumera. Områdena var inte tänkta att utgöra mötesplatser där man skulle umgås, utveckla sociala relationer eller befrämja en demokratisk anda.

---

<sup>65</sup> Åsberg (2010) s 13 och Formas (2012) s 45.

<sup>66</sup> Birgersson (2008).

<sup>67</sup> Birgersson (2008) s 5.

<sup>68</sup> Citerat ur Billing & Stigendal (1994) s 198.



Genom miljonprogrammet blev de allmännyttiga bostadsbolagen landets dominerande förvaltare av flerfamiljshus. De allmännyttiga bolagens huvuduppgift var att lösa den snabbt uppkomna bostadskrisen. Och det fungerade. Bostadsköerna försvann och så gott som alla som sökte bostad fick en bostad. Bostadskrisen ebbade dock ut under tidigt 1970-tal. Invandringen avstannade och behovet av bostäder hos de unga hushållen var mättat. Samtidigt inföll ekonomisk stagnation och kris som drabbade produktionen och bostadsbyggandet.<sup>69</sup> Miljonprogramsbostäderna blev de första som drabbades genom stora vakanser i bostadsbeståndet. Redan innan miljonprogrammet var avslutat valde många att flytta därifrån. Flera flyttade till egna hem eftersom boendeformen gynnades skattetekniskt.<sup>70</sup> Att ett stort antal lägenheter i allmännyttan blev vakanta drabbade många av de allmännyttiga bostadsbolagen hårt. De saknade ekonomiska reserver för att kunna hantera hyresförluster. Många hade byggt fastigheterna med hundraprocentig belåning.<sup>71</sup> Det krävdes snabba insatser för att fylla de tomma bostäderna.

En allt högre andel av lägenheterna - för det var framförallt bostäder i flerfamiljshus som blev vakanta - kom att befolkas av hushåll som hade det svårt ekonomiskt samt av invandrare och flyktingar. Att så många invandrare kom att flytta in i miljonprogramsbostäderna förklarar Mats Pemer och Elisabeth Lilja i sin rapport *Boendesegregation – orsaker och mekanismer*<sup>72</sup> på följande sätt:

Samtidigt skedde i Sverige en förändring från huvudsakligen arbetskraftinvandring till flyktingimmigration. Fram till tidigt 1970-tal var sysselsättningen högre bland invandrare än för infödda svenskar, men sen dess har siffran blivit mycket lägre. De nyanländas medelinkomst sjönk och det enda val de hade var ofta de nya stora områdena med kommunalt ägda bostäder, särskilt om de var beroende av allmänt stöd för sitt boende. Man kan inte heller bortse från att kommunerna hade incitament att fylla de lediga lägenheterna. Genom de bostadspolitiska instrumenten bostadsförmedling och förturssystem kom de nyanlända i stor utsträckning att styras dit. En kombination av immigrationspolitik, bostadspolitik och kommunal markanvändningspolitik synes ha spelat en viktig, men oavsedd, roll för att initiera och stärka boendesegregationen.<sup>73</sup>

Miljonprogramsområdena kom alltså – oavsiktligt – att börja utvecklas till en av polerna i de idag segregerade städerna. En skillnad mot tidigare stadsbebyggelse, som brukar benämnas kvarterstaden, var att miljonprogramsområdena var större än de tidigare kvarteren och ofta byggdes

---

<sup>69</sup> Stigendal (2011) s 25.

<sup>70</sup> SOU 1999:148 s 26 ff.

<sup>71</sup> Boverket (2008) s 14.

<sup>72</sup> Lilja & Pemer (2010).

<sup>73</sup> Lilja & Pemer (2010) s 20.

utanför stadskärnan. Gatunäten i områdena anpassades till bilismen och det fanns ofta en avsaknad av kommersiell verksamhet. Staden var funktionsuppdelad i enlighet med ett funktionalistiskt synsätt.<sup>74</sup> Funktionsuppdelningen medförde att det i miljonprogramsområdena ofta saknades möjligheter till rekreation och sociala aktiviteter i områdena. Behovet av en politik och åtgärder för att stärka den sociala sammanhållningen och minska segregationens negativa effekter var alltså redan nu aktuellt.

En reaktion kom 1974 med en ny lagstiftning om bostadspolitik. I denna skärptes kraven på finansiering för allmännyttiga bostadshus. Nu blev det ett krav på att bostadsbolaget skulle ägas av kommunen. Samtidigt infördes det i lagen att allmännyttans hyror skulle utgöra norm för hyres-sättningen i de privatägda hyresfastigheterna, enligt den så kallade bruksvärdesprincipen. I lagen 1974 fastslogs också att ett bostadspolitiskt mål var att förbättra den yttre miljön och skapa en ”allsidig hushållssammansättning”, det vill säga att skapa bostadsområden med olika upplåtelseformer. Målet kan ses som en kritik mot de storskaliga miljonprogrammen och ligger också i linje med det som i dagens lagtext beskrivs som social sammanhållning. Bostadspolitiken i den nya lagstiftningen kom också att i högre grad handla om att utveckla boendeinflytandet.

I spåren av avfolkningen i miljonprogramsbostäderna kom 1980-talet att förändra fokus för många av de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen från byggande till förvaltning. Det krävde ett nytt ekonomiskt tänkande. Tomma lägenheter och ökad konkurrens gjorde att de allmännyttiga företagen var tvungna att hårdare kontrollera och pressa sina utgifter. Energibesparing blev en stor fråga för 1980-talets allmännyttiga. Samtidigt lade man en hel del resurser på fysisk förnyelse för att göra områdena mera attraktiva.<sup>75</sup>

Under 1990-talet förändrades förutsättningarna radikalt för allmännyttan. När den borgerliga regeringen tillträdde 1991 var ett av de första besluten att avskaffa bostadsdepartementet, som hade inrättats 1974, och fördela bostadsfrågorna på övriga departement. De fördelaktiga subventioner, skatteregler och finansieringsmöjligheter som de kommunalt ägda bostadsbolagen tidigare haft togs nu bort. De allmännyttiga bolagen skulle bli mer *affärsmässiga* och se på sina boende som kunder, för att betona att de boende har olika preferenser och behov. Bolagen skulle följa samma spelregler som de privata bostadsbolagen. De kommunala bolagen hade tidigare haft stark uppbackning från staten som tagit de ekonomiska riskerna: ”Inte ens tomma lägenheter utgjorde något avgörande hot, eftersom man kunde få stöd för att klara det också”, skriver Boverket.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Billing & Stigendal (1994) s 201.

<sup>75</sup> Boverket (2008) s 14.

<sup>76</sup> Boverket (2008) s 16.

Efter förändringen i lagstiftningen stod de allmännyttiga bolagen nu inför betydligt större utmaningar. Utan det generella stödet till bolagen hade staten inte längre någon egentlig anledning till att stödja eller locka kommunerna att ha kvar sina allmännyttiga bostadsbolag. Förändringarna skedde parallellt med 90-talets intågande lågkonjunktur. Arbetslösheten steg, inflationen var låg och räntenivåerna ökade kraftigt. Bostadsbyggandet sjönk till historiskt låga nivåer. Förändringen i politiken och lagen blev startskottet för en stor förändringsprocess för allmännyttan, bland annat genom att privata aktörer kom att få allt större inflytande på fysisk planering.<sup>77</sup> Det blev också startskottet för de avyttringar som skett av allmännyttan sedan 1990-talet.

Samtidigt framstod konsekvenserna av miljonprogrammet som mer och mer problematiska. Husen blev nedgångna och de sociala effekterna av funktionsuppdelningen alltmer synliga. Delar av miljonprogramsområdena kom i många segregerade städer att representera den ena segregationsspolen. Situationen krävde att bostadsbolagens förnyelsearbete blev kontinuerligt och inte projektbundet. Detta krävde en ny organisation, nya arbetssätt och ett nytt förhållningssätt till hyresgästerna. MKB Fastighets i Malmö och Förvaltnings AB Framtiden i Göteborg var två av aktörerna som började arbeta med dialogmodeller:

Man började ta utgångspunkt i dem som bodde i området och utgå från deras behov, önskningar och aktiva medverkan i förnyelsearbetet. Man gick ifrån det tidigare hierarkiska sättet att arbeta. "Huschefer" med eget totalt resultatansvar för 100 till 300 lägenheter blev den helt centrala personalgruppen. Man satsade mycket på deras kompetensutveckling och på att rekrytera personer med rätt social kompetens. De skulle befinna sig ute i områdena, i kontinuerlig och direkt kontakt med de boende. Man talade om att övergå från att förvalta bostäder till att skapa ett bra boende.<sup>78</sup>

Eftersom 1990-talets förändring i lagstiftning innebar att de privilegier som de allmännyttiga bostadsbolagen tidigare hade haft lyftes bort var det under en tid oklart vad som definierade ett allmännyttigt bostadsbolag. Den "affärsmässiga allmännyttan" var svårtolkad. År 2002 kom så för första gången en särskild lag om allmännyttan, den så kallade *allbostadsbolagen*.<sup>79</sup> I denna lag fastställdes två villkor för att ett bostadsbolag skulle godkännas som allmännyttigt. För det första skulle företaget drivas utan vinstsyfte och för det andra skulle dess verksamhet huvudsakligen vara att förvalta hyresbostäder. Ett allmännyttigt bostadsbolag behövde nu inte längre vara ägt av en kommun. Bolaget kunde lika gärna vara privat eller kooperativt ägt så länge det inte drevs i vinstsyfte och huvudsakligen förvaltade hyresbostäder. I de fall det var en kommun som ägde eller

<sup>77</sup> Stockholms Läns Landsting (2006) s 46.

<sup>78</sup> Boverket (2008) s 15.

<sup>79</sup> Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

hade det bestämmande inflytandet över bolaget blev det per definition allmännyttigt. Dessa bolag kom följaktligen att enbart kallas för kommunala bostadsbolag.

Men det statliga stödet till de kommunala bostadsbolagen hade alltså upphört. Samtidigt blev det problematiskt för kommunerna att ge särskilt stöd till det egna bostadsbolaget på grund av EU-rättens konkurrens- och statsstödsregler. Den svenska modellen för allmännyttan blev anmäld till EU-kommissionen 2002. Privata bostadsbolag, företrädda av Fastighetsägarna Sverige genom den Europeiska Fastighetsägarorganisationen EPF (The European Property Federation), menade att de statliga stöden till de kommunala bostadsbolagen stod i strid med EUs konkurrensbestämmelser. Genom de statliga stöden hölls de allmännyttiga hyrorna nere och eftersom de hade en normerande funktion enligt bruksvärdesprincipen menade de privata aktörerna att de statliga stöden till allmännyttan inte bara snedvred konkurrensen utan också skapade skeva spelregler, trots att privata och allmännyttiga bolag enligt lagstiftningen spelade på samma villkor.<sup>80</sup> Efter några år av diskussioner för att hitta en kompromiss kom 2005 en ny anmälan till EU-kommissionen, även denna gång från den Europeiska Fastighetsägarorganisationen EPF. I anmälan framförde EPF att omfattningen av det otillåtna statsstödet är större än de hävdade i den första anmälan. Anmälan tog även upp kommunernas stöd till sina bostadsbolag.<sup>81</sup>

Enligt EUs bestämmelser om *Services of General Economic Interests* (s.k. SGEI-tjänster) kan undantag göras från EUs förbud mot statligt stöd om en tjänst anses vara särskilt viktig för samhället. Hittills har den vanliga tolkningen av dessa regler kring tjänster av allmänt ekonomiskt intresse varit att bostadsbolag kan undantas från förbud om bolagens verksamhet i huvudsak riktar sig till individer som är särskilt missgynnade eller socialt utsatta (se avsnitt om allmännyttan i Europa senare i detta kapitel). Den svenska allmännyttan riktar sig som vi tidigare har konstaterat till alla. Om inget undantag gjorts för SGEI-tjänster måste bolagen enligt EU drivas affärsmässigt. De kommunala bostadsbolagens avkastning måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, åtminstone på lång sikt.<sup>82</sup>

### 3.2. Aktuell lagstiftning

Den nuvarande lagstiftningen för allmännyttan bottnar i den statliga utredning om allmännyttans villkor som initierades 2005 efter de två anmälningarna till EU-kommissionen. I en masteruppsats av Sonja Pagrotsky konstateras dock att en förändring av villkoren för den svenska

---

<sup>80</sup> [www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art\\_art-s1/830](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art_art-s1/830) tillgänglig 19 juli 2012.

<sup>81</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s 2.

<sup>82</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 44.

allmännyttan redan var på gång, men att anmälan från Fastighetsägarna kan ha varit en ”katalysator för processen”.<sup>83</sup>

Den statliga utredningen, som tillsattes av den socialdemokratiska regeringen 2005, syftade bland annat till att analysera utrymmet för att bedriva en nationell bostadspolitik inom EU-medlemskapets ramar. Särskilt skulle villkoren och förutsättningarna för de allmännyttiga och kommunala bostadsbolagen analyseras. Samtidigt skulle utredningens förslag ta hänsyn till ”intresset av att slå vakt om kärnan i den svenska bostadspolitikens inklusive grunderna för allmännyttans och de kommunala bostadsföretagens roll”.<sup>84</sup> I direktiven fanns alltså en strävan efter att bevara den svenska bostadspolitiska modellen. Efter att utredningen tillsatts skedde emellertid ett regeringsskifte i Sverige. Från den nya regeringen kom 2007 två tilläggsdirektiv till utredningen. Det ena av dessa gav utredaren större möjligheter att kunna föreslå förändringar som var nödvändiga för att en harmonisering med EU-rätten skulle kunna ske. I tilläggsdirektivet slår regeringen fast att det finns ett behov av att reformera såväl allmännyttans villkor som hyresmarknaden som helhet.<sup>85</sup>

I april 2008 lämnade utredningen över betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* till riksdagen. Två förslag gällande de kommunala bostadsaktiebolagens framtid lades fram i utredningens betänkande. Utredaren konstaterade att Sverige stod inför ett vägval och att valet mellan de två förslagen borde föregås av samhällelig och politisk debatt. Det ena förslaget innebar att de kommunala bostadsbolagen skulle bli affärsmässiga, vilket innebar att bolagen skulle drivas utan vad som EU-rättsligt ses som stöd och att de på sikt skulle ge så hög vinst som möjligt med hänsyn till de risker som kommunerna väljer att ta i verksamheten. Det andra förslaget var att de kommunala bostadsaktiebolagen skulle bli självkostnadsstyrda, det vill säga inte behöva gå med vinst utan bara ha krav på sig att täcka sina kostnader. I betänkandet skriver man dock om det andra förslaget att ”det är osäkert om – men inte uteslutet att – denna modell skulle godtas vid en EU-rättslig prövning”.<sup>86</sup> Förutom dessa två alternativa modeller föreslog utredningen också att den normerande rollen för kommunala bostadsbolags hyror, det vill säga bruksvärdesprincipen, skulle avskaffas. Utredningen kom fram till att bruksvärdesprincipen sannolikt inte är förenlig med EU-rätten eftersom ”den innebär att en aktör på en marknad styr de ekonomiska villkoren för sina konkurrenter”.<sup>87</sup>

Regeringen hade alltså enligt utredaren att välja mellan att antingen låta allmännyttan spela på samma marknad som övriga bostadsbolag, eller ett alternativ med självkostnadsstyrda bostadsbolag som utredaren själv såg som osäkert. Något förslag om att låta delar av allmännyttans verksamhet

---

<sup>83</sup> Pagrotsky (2010) s 22.

<sup>84</sup> Regeringen (2005).

<sup>85</sup> Regeringen (2007) s 3.

<sup>86</sup> SOU 2008:38 s 26.

<sup>87</sup> SOU 2008:38 s 31.

definieras som en SGEI-tjänst och därigenom ge möjlighet för undantag från statsstödsreglerna lämnade utredaren inte.

Fastighetsägarna Sverige, som främst företräder privata fastighetsägare, förespråkade det första förslaget,<sup>88</sup> medan flera andra av utredningens remissinstanser riktade kritik mot båda förslagen och menade att EU-rätten av utredaren tolkats felaktigt. Bland annat presenterade SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), som företräder de kommunala bostadsbolagens ägare, ett eget förslag. Allmännyttiga bostadsbolag kan enligt SKL drivas så affärsmässigt som möjligt utan att syftet är vinstmaximering. I den så kallade SKL-modellen hävdades att kommuner skulle kunna ge uppdrag av allmänt intresse till sina bolag och vid behov göra avkall på avkastningskraven utan att detta strider mot EU-rättens statsstödsregler. De uppdrag som skulle kunna definieras som SGEI-tjänster skulle bland annat kunna vara åtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller främjar ett varierat utbud av bostäder. Genom att definiera dessa bostadspolitiska åtgärder som SGEI-tjänster skulle kommuner även fortsatt kunna använda sina allmännyttiga bolag som ett verktyg i bostadspolitiken vad gäller till exempel integration, social sammanhållning, tillväxt och regional utveckling, menade SKL.<sup>89</sup>

Medlemsorganisationen SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag), som företräder de allmännyttiga bostadsbolagen, avstyrkte båda de förslag som utredningen lämnade. Enligt SABO arbetade redan bolagen affärsmässigt samtidigt som de tog ett samhällsansvar. Affärsmässigheten i den svenska modellen rymdes enligt dem inom EU-rätten. Enligt SABOs tolkning av EU-rätten får åtgärder vidtas så länge det på viss sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt att vidta åtgärden som att avstå från den.<sup>90</sup> Även Hyresgästföreningen avstyrkte de båda förslagen med hänvisning till att tolkningen av EU-rätten var felaktig. Enligt Hyresgästföreningen riskerade båda förslagen att öka boendesegregationen och stärka utanförskapet bland stora grupper.<sup>91</sup> Såväl SABO, SKL som Hyresgästföreningen menade att risken var uppenbar för att den svenska modellen skulle urholkas och att resultatet kunde bli en svensk *social housing*.

Kritiken från SABO och Hyresgästföreningen ledde till de två organisationerna formulerade ett eget förslag i en gemensam skrivelse.<sup>92</sup> Förslaget formulerades av organisationerna som en kompromiss mellan olika intressen och organisationerna tog därmed vissa avsteg från sina tidigare krav på självkostnadsprincip och normerande hyressättning. Förslagets huvuddrag var att allmännyttiga bostadsbolag skulle drivas enligt affärsmässiga principer med avkastningskrav för att vara förenliga med EU-

---

<sup>88</sup> Fastighetsägarna Sverige (2008).

<sup>89</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2008) s 2.

<sup>90</sup> SABO (2008) s 11f.

<sup>91</sup> Hyresgästföreningen (2008) s 7.

<sup>92</sup> Hyresgästföreningen och SABO (2009).

lagstiftningen, men att en begränsning för av vinsten till ägaren, det vill säga kommunerna, infördes. I skrivelsen föreslog man att kommuner ska kunna ge uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse till sina egna eller till privata bostadsbolag utan att behöva meddela EU-kommissionen. Exempel på kommunala uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse kan vara att främja integration och social sammanhållning, skrev man i förslaget.<sup>93</sup>

Förslaget kom att få stor betydelse.<sup>94</sup> Beredningen av remissvaren resulterade i Departementspromemorian *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag- övervägande och förslag*.<sup>95</sup> I denna promemoria fanns ett förslag till lag, baserat på den gemensamma skrivelsen från SABO och Hyresgästföreningen. SKL avstyrkte förslaget i ett remissyttrande, där man bland annat skriver att promemorian ”avfärdar en modell som bygger på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) utan en fullständig analys”<sup>96</sup> och inte ger kommunerna de nödvändiga verktygen för att kunna fullgöra bostadsförsörjningen. SKL riktade också kritik mot regleringen av utdelningsbegränsning, som enligt dem varken var förenlig med den kommunala självstyrelsen eller med förslaget om affärsmässiga grunder för allmännyttan. Även SABO och Hyresgästföreningen kom med synpunkter kring värdeöverföringsreglerna samt att termen affärsmässig grund borde ersättas med affärsmässig princip. Dock var de båda organisationerna överens om att förändringarna hade lett till att hotet om social housing var undanröjt.<sup>97</sup> Fastighetsägarna förklarade sig i stort vara positiva till förslaget. Som Pagrotsky påpekar så hade emellertid Fastighetsägarna respektive SABO och Hyresgästföreningen olika infallsvinklar: ”De [Fastighetsägarna] anser att promemorian i grunden är bra, men inte för att den tryggar den svenska modellen – utan för att den medför förbättrade möjligheter att få konkurrensneutrala villkor”.<sup>98</sup>

I regeringens proposition 2009/10:185 föreslås lagändringarna i enlighet med förslaget från SABO och Hyresgästföreningen. Den svenska allmännyttans verksamhet betraktades av utredaren inte vara av sådan samhällsvikt att den kan kategoriseras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, enligt EUs definition. Regeringen skriver dock i propositionen att det framöver ”inte går att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet”.<sup>99</sup> Regeringen har också i budgetpropositionen 2010<sup>100</sup> aviserat en översyn av hur statligt stöd till kommunala bostadsbolag kan genomföras på ett sätt som uppfyller EU-rättens krav.

---

<sup>93</sup> Hyresgästföreningen och SABO (2009) s 4f.

<sup>94</sup> Pagrotsky (2010) s 48.

<sup>95</sup> Regeringen (2009b).

<sup>96</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2009) s 1.

<sup>97</sup> Pagrotsky (2010) s 54.

<sup>98</sup> Pagrotsky (2010) s 55.

<sup>99</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 28.

<sup>100</sup> Regeringens proposition 2010/11:1.

Den nya lagen omfattar till skillnad från den tidigare allbolagen inte stiftelser eller ekonomiska föreningar. Det blev från och med nu inte heller möjligt för privata företag att vara allmännyttiga. De kommunala bostadsbolagen ska enligt förslaget drivas enligt *affärsmässiga principer*, som ersätter den tidigare skrivelsen *affärsmässiga grunder*. Lagen innebär därmed ett undantag från kommunallagens bestämmelser:

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär ett avsteg från själv-kostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (1991:900).<sup>101</sup>

Affärsmässigheten består förutom i kraven på avkastning även i att kommunen inte ska skjuta till medel för att täcka underskott i verksamheten, att kommunen ska ta ut marknadsmässiga borgensavgifter och räntor på lån från bolagen samt att kommunen kan bli skyldig att upphandla bostadsförsörjningsåtgärder som inte utförs i egen regi enligt Lagen om offentlig upphandling. I propositionen föreslås också att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens hyresnormerande funktion ersätts med en normerande roll för kollektivt förhandlade hyror. Med detta menas att normen istället ska utgå från lägenhetshyror som har förhandlats kollektivt, oavsett om dessa lägenheter ägs av kommunala bostadsbolag eller av privata fastighetsägare. En särskild skyddsregel mot kraftiga höjningar av hyrorna införs. Slutligen föreslås att hyresgästerna ska erbjudas möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Med boendeinflytande avses enligt propositionens författningskommentar<sup>102</sup> såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyresgäster tillsammans, till exempel frågor om trygghet i boendet. Med inflytande i bolaget tas som exempel att hyresgästerna ska ges möjlighet att nominera en viss andel av bolagets styrelseledamöter.

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft den 1 januari 2011. Enligt den nya lagens 1§ ska ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande. Lagen slår i 2§ fast att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots de bestämmelser som finns i kommunallagen som klargör att näringsverksamhet inom kommuner och landsting endast får bedrivas om den drivs utan vinstsyfte.<sup>103</sup> Lagen mottogs med varierade reaktioner. SABO menar att Sverige nu får ”hållbara reg-

---

<sup>101</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 1.

<sup>102</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 83.

<sup>103</sup> Lag (1991:900) 2 kap 7§.



ler för allmännyttan i Sverige”<sup>104</sup> medan SKL i ett cirkulär gällande den nya lagstiftningen stod fast vid sin tidigare kritik.<sup>105</sup> MKB Fastighets VD skriver i bolagets årsredovisning att lagen är verkningslös när det gäller problematiken med ”obalansen på bostadsmarknaden”. MKB menar att lagstiftningen är en fortsättning på vad bostadsforskaren Bo Bengtsson kallar för ”stigberoendet”; att tidigare beslut i svensk bostadspolitik sätter gränser för att kunna fatta omdanande beslut i dag, trots att förutsättningarna har förändrats.<sup>106</sup>

Fastighetsägarna, som alltså ansåg sig vara nöjda med den nya lagen, drog tillbaka sin anmälan till EU-kommissionen från 2005. Kommissionen, som hade avvaktat Sveriges hantering av frågan, avslutade ärendet utan att något beslut om huruvida Sveriges modell stred mot lagstiftningen eller inte hade fattats.

Centralt i den nya lagstiftningen är principerna om värdeöverföring mellan de allmännyttiga bostadsbolagen och dess ägare. Enligt den tidigare *förordningen om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag*<sup>107</sup> fick utdelningen till ägaren högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procentenhet räknat på det kapital som ägaren skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Utdelningen fick dock inte överstiga bostadsbolagets resultat för föregående räkenskapsår.

I den nya lagen införs istället en begränsning av värdeöverföringar från ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag till ägaren. Begreppet värdeöverföring är ett vidare begrepp än utdelning och omfattar även till exempel nedsättning av aktiekapitalet för återbetalning till aktieägaren och andra affärshändelser som att bolagets förmögenhet minskar.<sup>108</sup> Trots att verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer finns det alltså kvar begränsningar när det gäller utdelningar, något som drevs särskilt i det gemensamma förslaget från SABO och Hyresgästföreningen.<sup>109</sup>

En första bestämmelse gällande värdeöverföringen enligt den nya lagen är att det måste finnas ett överskott som är tillgängligt för överföring. Vidare bestäms begränsningarna i värdeöverföringen enligt 3-5§§ i lagen. Enligt 3§ i lagen får värdeöverföringen inte överstiga hälften av det föregående verksamhetsårets vinst. Enligt 4§ gäller dock inte begränsningen i 3§ vid avyttringar av fastigheter. För överföring av nettoöverskott som

---

<sup>104</sup> [www.sabo.se/aktuellt/nyheter\\_s/2010/juni/Sidor/Riksdagen\\_nyalagen.aspx](http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2010/juni/Sidor/Riksdagen_nyalagen.aspx) tillgänglig 19 juli 2012.

<sup>105</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010).

<sup>106</sup> Se MKB (2012) s 55 samt Bengtsson (2006).

<sup>107</sup> Förordning (2003:348).

<sup>108</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s 10.

<sup>109</sup>

[www.sabo.se/aktuellt/nyheter\\_s/2010/feb/Sidor/Regeringslagradsremiss.aspx](http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2010/feb/Sidor/Regeringslagradsremiss.aspx) tillgänglig 19 juli 2010.

uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår får maximalt hälften av nettoöverskottet får överföras, oberoende av begränsningsregeln i 3§.<sup>110</sup>

Begränsningen gäller dock inte alls under vissa förutsättningar. Enligt 5§ i lagen gäller inte begränsningen av överföring av överskott om det ”används för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar”.<sup>111</sup> Om pengarna ska användas till genomförandet av sådana åtgärder får alltså hela föregående års vinst överföras till ägaren.

Enligt propositionen kan åtgärder som används för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar vara åtgärder såsom att ordna bostäder för sådana personer eller att ordna lämpliga gemensamhetsutrymmen och relaterad utrustning. När det gäller åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning kan exempel vara åtgärder ”som ökar variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansierar behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser och mötesplatser som främjar integration”.<sup>112</sup> Man skriver vidare att dessa åtgärder ska ses som exempel och inte är avsedda att vara uttömmande och att ”det är särskilt angeläget att kommunerna i denna del har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar”. Det är alltså kommunerna själva som enligt propositionen har den bästa kunskapen om vilka lokala bostadspolitiska åtgärder som kan främja integration och social sammanhållning.

Syftet med undantagsregeln från begränsningen av överföring av överskott är enligt författningskommentaren till propositionen som låg till grund för lagen att ”ge kommunen möjlighet att använda överskottet i bolaget för viss verksamhet inom ramen för bostadsförsörjningen samtidigt som det indirekt också är ett verktyg för att motverka överkonsolidering i bolaget”.<sup>113</sup> Undantagsregeln ska alltså motverka riskerna för en avvikande kapitalstruktur i de kommunala bostadsbolagen, som enligt lagen ska ha marknadsmässig avkastning men där överföringen av överskott är begränsad. Om ett kommunalt bostadsbolag väljer att låta vinst stanna i bolaget ska även denna vinst ge avkastning.<sup>114</sup> Ett bostadsbolag med högre vinst får högre avkastningskrav i absoluta tal jämfört med ett bostadsbolag som har mindre vinst. Kraven på affärsmässighet gör också att allmännyttiga bostadsbolag endast kan använda vinst som stannar i bolaget till åtgärder som är företagsekonomiskt lönsamma. Detta gäller

---

<sup>110</sup> Lag (2010:879) 1§ 2 st.

<sup>111</sup> Lag (2010:879) 5§.

<sup>112</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 89.

<sup>113</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 88.

<sup>114</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 86.

således även om bostadsbolagen själva arbetar med åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. Enligt författningskommentaren är ”företagets bästa” det centrala perspektivet för ett affärsmässigt bostadsbolag.<sup>115</sup> Satsningar som inte är företagsekonomiskt lönsamma kan enligt den nya lagstiftningen inte genomföras av bostadsbolagen.

Många av de kommunala bostadsbolagen går med vinst, trots att många bolag idag är tyngda av underhåll av de storskaliga bostadsområdena. Det visar Hyresgästföreningens medlemstidning Hem & Hyras genomgång av de 50 största kommunala bostadsbolagens vinster under 2010.<sup>116</sup> Ett antal kommuner har till dags dato också utnyttjat den nya lagens möjlighet till värdeöverföring utan begränsning. I Norrköping har man beslutat om en värdeöverföring på 20 miljoner kronor.<sup>117</sup> I april 2012 klubbade Ängelholmshems styrelse igenom ett förslag som går ut på att halva bolagets vinst tillfaller kommunen. Beslutet kritiserades av Hyresgästföreningen, som menade att pengarna istället kunde använts till hyressänkningar och att utdelningen innebär en dubbel beskattning för hyresgästerna som inte drabbar boende i ägande- eller bostadsrätter.<sup>118</sup> I Jönköping har man beslutat att använda ca 10 miljoner av Vätterhems vinst för att köpa bostadsrätter till ”socialt utsatta” och 5 miljoner till ”övriga insatser inom bostadsförsörjningsansvaret”. Förslaget till beslut väckte protester och en namninsamling från Hyresgästföreningen och boende i Vätterhem, som menade att man blev utsatta för dubbel beskattning, då insatser för socialt utsatta grupper bör betalas via skattsedeln. Kommunalrådet som drivit frågan menade att förslaget var väl genomarbetat utifrån den nya lagstiftningen och att ”man inte får glömma att skattebetalare tidigare har tagit ett stort ansvar för allmännyttan”.<sup>119</sup>

Exemplet från Jönköping kan sägas utnyttja det stycke av 5§ i den nya lagen som berör åtgärder som ”tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar”. Men vad finns det för exempel på beslut som har åberopat åtgärder för integration och social sammanhållning? Ett aktuellt och omdebatterat exempel är det beslut som fattades i Stockholms stads kommunfullmäktige den 28 maj 2012. Vid fullmäktigemötet beslutades det om överföring av totalt 1,3 miljarder kr från Stockholms tre allmännyttiga bostadsbolag AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem till Stockholms stads koncern Stockholms Stadshus AB.<sup>120</sup> Pengarna, som är drygt 400 miljoner

---

<sup>115</sup> Regeringens proposition 2009/10:185 s 85.

<sup>116</sup> [www.hemhyra.se/tips/vardarnas-vinster-sa-stora-ar-de-9441](http://www.hemhyra.se/tips/vardarnas-vinster-sa-stora-ar-de-9441) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>117</sup> [www.sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4767553](http://www.sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4767553) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>118</sup> [www.hemhyra.se/artikel/skane/kritik-nar-angelholmshem-ger-halva-vinsten-till-kommunen-12125](http://www.hemhyra.se/artikel/skane/kritik-nar-angelholmshem-ger-halva-vinsten-till-kommunen-12125) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>119</sup> [www.jnytt.se/nyhet/43389/tusentals-jonkopingsbor-rasar-mot-kommunforslag](http://www.jnytt.se/nyhet/43389/tusentals-jonkopingsbor-rasar-mot-kommunforslag) tillgänglig 18 juli 2012.

<sup>120</sup> Stockholms stad (2012).

kronor mer än de tre företagens totala överskott från föregående räkenskapsår, ska enligt Stockholms stad användas till nya bostäder, men också till att finansiera byggnation av nya butiker och bussterminal i Älvsjö centrum, liksom till att bygga vägar och riva campingstugor i Farsta. Med beslutet vill man enligt Stockholmshus AB, som har berett förslaget, testa den nya lagstiftningen. Enligt Stockholmshus ska pengarna användas i enlighet med 5§ i den nya lagstiftningen, det vill säga till åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. Bolaget uppger i en intervju med Svenska Dagbladet att de räknar med att beslutet kommer att prövas.<sup>121</sup>

Andra kommuner har valt att överföra bara en liten del eller ingen vinst alls efter att den nya lagen trädde i kraft. Exempel på detta är Lund och Malmö. Lunds kommunala bostadsbolag LKF är det allmännyttiga bolag som gick med störst vinst per lägenhet 2010 (10 498 kr per lägenhet). Trots detta delar man bara ut en liten del av vinsten till ägarna. LKF hävdar att pengarna istället används till att bygga nytt och att det kostar pengar.<sup>122</sup> Malmös kommunala bostadsbolag MKB föreslår enligt sin förvaltningsberättelse för 2011 en utdelning till aktieägarna på 7,7 miljoner<sup>123</sup> och menar att vinsten ska användas till underhåll och kompletteringsbebyggelse.<sup>124</sup>

Men åter till de bolag som delar ut vinst i syfte att främja integration och social sammanhållning. Är butiker, nya gator och en bussterminal åtgärder som främjar social sammanhållning? I ett pressmeddelande kritiserar Hyresgästföreningen Stockholm stads beslut och ser det som tveksamt om åtgärderna bidrar till integration och social sammanhållning. Man menar också att åtgärderna är för vagt specificerade.<sup>125</sup> Hyresgästföreningens i Stockholms ordförande Terje Gunnarsson skriver att ”det är tveksamt att hyresgäster i allmännyttan ska finansiera gator och torg, som skattepengar i normala fall ska finansiera. Pengarna bör gå till upprustning och nyproduktion”. Detta är också en uppfattning som delas av oppositionen i Stockholms kommunfullmäktige.<sup>126</sup> Överföringen överklagades av Vänsterpartiets oppositionsborgarråd, tillika vice ordförande i Familjebostäder, som vill testa om beslutet är förenligt med lagstiftningen.<sup>127</sup> Vidare menar såväl Hyresgästföreningen Stockholm som

---

<sup>121</sup> SvD 27 maj 2012: Vinstuttag i allmännyttan ifrågasätts.

<sup>122</sup> [www.hemhyra.se/tips/vardarnas-vinster-sa-stora-ar-de-9441](http://www.hemhyra.se/tips/vardarnas-vinster-sa-stora-ar-de-9441) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>123</sup> MKB (2012) s 68.

<sup>124</sup> Söderholm (2012).

<sup>125</sup> [www.hyresgastforeningen.se/Press/stockholm/Sidor/default.aspx?nd\\_ukey=8cab1414be07b632d6a4c038d1f3a524&nd\\_view=view\\_pressrelease&nd\\_nr\\_of\\_items=5&nd\\_id=766123](http://www.hyresgastforeningen.se/Press/stockholm/Sidor/default.aspx?nd_ukey=8cab1414be07b632d6a4c038d1f3a524&nd_view=view_pressrelease&nd_nr_of_items=5&nd_id=766123) tillgänglig 5 september 2012.

<sup>126</sup> [www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannytta-skapar-segregation\\_7237481.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannytta-skapar-segregation_7237481.svd) tillgänglig 5 september 2012.

<sup>127</sup> [www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art\\_art-s1/1963&group=art\\_art\\_grp-s1/20](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art_art-s1/1963&group=art_art_grp-s1/20) tillgänglig 5 september 2012.

oppositionen att beslutet strider mot lagens bestämmelser om värdeöverföring i den bemärkelsen att bolagen beslutat om utdelning av en summa som överstiger det som lagen medger. I augusti 2012 överklagades beslutet även av enskilda hyresgäster som menar att pengarna behövs till att fylla underhållsbehov i bostadsområdena.<sup>128</sup>

När denna text skrivs är resultatet av överklagandena inte klart. Hyresgästföreningen Stockholm skriver i sitt pressmeddelande att beslutet kan bli prejudicerande när det gäller att bedöma vilka åtgärder som kan sägas syfta till integration och social sammanhållning.

En annan lag som har betydelse för allmännyttans framtida möjligheter att arbeta med sociala frågor är lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som under 2012 setts över av Boverket på uppdrag av regeringen. I Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen<sup>129</sup> konstaterar man att de strukturella förändringarna inom bostadspolitiken har inneburit att en ny spelplan har etablerats. I den tidigare svenska modellen var det i stor utsträckning staten som tog de största riskerna vid bostadsbyggande. Sedan subventionerna upphört har riskerna förskjutits till kommuner, byggföretag och kreditgivare, vilket får konsekvenser för hur mycket som byggs. Kommunerna har även fortsättningsvis en huvudroll genom plan- och bygglagen men byggherrarnas risk- och lönsamhetsbedömningar blir avgörande för om något bostadsbyggande ska komma till stånd. Kommunerna kan knappast längre styra ens den produktion de kommunala bostadsbolagen står för, menar Boverket.<sup>130</sup> Boverket föreslår att kommunernas ansvar förtydligas i en ny lag. Begreppet bostadsförsörjningsplanering förslås bli ersatt med *boendeplanering*. På så sätt kommer man bort från det otidsenliga begreppet försörjning, samtidigt som man poängterar att lagen gäller boende i vid bemärkelse, inte enbart bostäder. Man föreslår att den nya lagen får namnet ”lag om kommunernas ansvar för boendeplanering” och att den ska syfta till att ”främja ett varierat utbud av goda bostäder, attraktiva och trygga boendemiljöer och en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden”.<sup>131</sup>

Det som är mest intressant i översynen är kanske att Boverket föreslår att det är befogat att åter överväga att tillämpa EUs regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Genom att tillämpa dessa regler menar Boverket att det möjligt att inte bara kunna skapa förutsättningar för bostadsbyggande utan även aktivt *främja* utbudet av bostäder. En sådan tjänst av allmänt ekonomiskt intresse menar man skulle kunna vara ”att upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder som svarar mot behovet

---

<sup>128</sup> [www.hemhyra.se/artikel/stockholm/hyresgaster-tar-strid-mot-miljardutdelning-12802](http://www.hemhyra.se/artikel/stockholm/hyresgaster-tar-strid-mot-miljardutdelning-12802) tillgänglig 5 september 2012.

<sup>129</sup> Boverket (2012).

<sup>130</sup> Boverket (2012) s 16.

<sup>131</sup> Boverket (2012) s 20.

för hushåll med olika förutsättningar och i olika skeden av livet”.<sup>132</sup> I översynen menar man även att åtgärder enligt 5§ i lagen skulle kunna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i EU-rättslig bemärkelse. Åtgärderna borde kunna ersättas helt eller delvis med statliga medel, utan att det strider mot EUs statsstödsregler. Boverket föreslår därför att den nya lagen om kommunernas ansvar för boendepanering ska innehålla följande skrivelser:

Om kommunens behovs- och marknadsanalys (...) visar att det finns angelägna bostadsåtgärder som inte kan genomföras på marknadsekonomiska villkor i kommunen, får denna tilldela ett kommunalt bostadsaktiebolag eller annat bostadsföretag ett uppdrag av allmänt intresse i syfte att:

1. upprätthålla ett varierat utbud av hyresbostäder,
2. utföra en åtgärd som enligt 5 § första punkten lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Uppdraget ska kvalificeras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt. Under förutsättning att de regler som Europeiska kommissionen har meddelat för stöd till sådana tjänster är uppfyllda, kan de finansieras helt eller delvis med offentliga medel.<sup>133</sup>

Genom en sådan formulering i den nya lagen skulle rambestämmelser skapas för när det ska vara berättigat med ekonomiskt stöd till åtgärder som krävs för att tillgodose behovet av hyresbostäder och vissa andra bostadsmarknadsåtgärder som har ett starkt allmänintresse, menar Boverket. Ett stöd i den nya lagen om kommunernas ansvar för boendepanering kan underlätta för kommunerna att tydliggöra 5§ i lagen om allmännyttiga bostadsbolag beträffande vad som är åtgärder för att främja integration och social sammanhållning.

### 3.3. Allmännyttan i Sverige idag

Statistik om bostadsbeståndets sammansättning har traditionellt gjorts genom de statliga folk- och bostadsräkningar som genomfördes vart femte år mellan 1960 och 1990. Sedan 1990 har ingen sådan räkning genomförts, och ingen ny planeras. Däremot har det i enlighet med ett EU-direktiv fattats ett beslut om att bygga upp ett lägenhetsregister. Ett sådant register ska enligt SCB<sup>134</sup> möjliggöra en årlig statistik över hushållen och bostadsbeståndet. Registret blev klart under 2010, men någon

<sup>132</sup> Boverket (2012) s 26.

<sup>133</sup> Boverket (2012) s 26 & 34.

<sup>134</sup> SCB (2010).

offentligt sammanställd statistik finns vid skrivandet av denna rapport inte tillgänglig. Statistiska centralbyrån ska under 2012/2013 ta fram hushålls-, boende- och bostadsstatistik för leverans till EU senast i mars 2014.

Det finns idag inga säkra uppgifter på hur stor allmännyttan är idag, räknat i antalet bostäder. Vid den senaste folk- och bostadsräkningen 1990 uppgick antalet till 885 000 bostäder, varav 827 000 i flerbostadshus.<sup>135</sup> SCB har beräknat dagens bestånd till 893 000 bostäder varav 829 000 i flerbostadshus (2007), det vill säga en ökning med 8 000 bostäder sedan 1990. Medlemsorganisationen SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, har cirka 300 medlemsföretag som tillsammans förvaltar cirka 725 000 lägenheter.<sup>136</sup>

I en analys som Boverket gjort över utvecklingen mellan 1990 och 2005 visar man att allmännyttan på det nationella planet minskade med ett par procentenheter, från 22 % till 20 % av det totala beståndet.<sup>137</sup> Lokalt är förändringen större. I Storstockholm sjönk allmännyttans andel från 30 % till 25 %. Närmare 21 000 allmännyttiga bostäder försvann mellan 1990 och 2005. Stormalmö var den storstad som hade minst andel bostäder ägda av allmännyttan 1990; 15 %, vilket också var mindre än de allra minsta kommunerna hade i genomsnitt. I Malmö har beståndet i absoluta tal emellertid inte minskat under 1990-2005. 6 500 nya lägenheter finns inom allmännyttan 2005 jämfört med 1990. En ökning av allmännyttan i absoluta tal ser man också i Göteborg.

2007 avskaffades den så kallade tillståndsplikten, som ålade kommunerna att söka tillstånd hos Länsstyrelsen innan de kan sälja hela eller stora delar av sina allmännyttiga bostadsbolag. Trots lättnaderna i regler visar Boverket att de flesta kommuner har valt att behålla sina allmännyttiga bolag. Idag har 227 av Sveriges 290 kommuner ett eller flera kommunala bostadsbolag. Utförsäljning av hela eller större delar av kommunala bostadsbolag har varit ovanligt. Under 2008 såldes 18 000 bostäder i 80 kommuner. Det är visserligen en fördubbling jämfört med året innan, men ökningen avsåg en ytterst begränsad grupp av kommuner, huvudsakligen i Stockholmsregionen. Tre fjärdedelar av de sålda bostäderna låg i Storstockholm, konstaterar Boverket i ett PM om allmännyttan.<sup>138</sup> I Göteborg var försäljningen mycket liten och avstannade helt 2009. I Malmö stad har det inte sålts några bostäder alls sedan 2004.<sup>139</sup>

På senare år har försäljningstakten minskat ytterligare. Under 2011 såldes enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 6 688 allmännyttiga lägenheter i 57 kommuner, jämfört med 14 400 under 2009 och ca 15 000 under

---

<sup>135</sup> Boverket (2008) s 38.

<sup>136</sup> [www.sabo.se](http://www.sabo.se) tillgänglig 24 september 2012.

<sup>137</sup> Boverket (2008) s 39.

<sup>138</sup> Boverket (2010b) .

<sup>139</sup> Boverket (2012b) s 46.



2010. Den stora andelen av försäljningar sker i Stockholm. Enligt Boverkets PM stod Stockholms stad för över 70 procent av planerade försäljningar under 2008-2010. Mellan 2007 och 2011 minskade de allmännyttiga hyresrätterna i Stockholm från 98 045 till 74 640, enligt bolagens årsredovisningar.<sup>140</sup> Försäljningarna minskade dock även i Stockholm under 2011. Kommunen sålde under 2011 1 740 lägenheter, jämfört med 7 537 under 2010, enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät.<sup>141</sup> Under 2012 har det fattats beslut kring försäljning av över ytterligare några tusen lägenheter i Stockholm.<sup>142</sup> I varken Göteborg eller Malmö planeras några försäljningar under perioden 2012-2013. Således är det alltså i Stockholm som de stora förändringarna har skett. Det visar också en kartläggning som Vänsterpartiet låtit göra. Enligt denna har allmännyttan försvunnit helt i fjorton av Stockholms stadsdelar.<sup>143</sup>

En intressant studie kring motiven för utförsäljning har gjorts av kulturgeografen Emma Holmqvist. Hon konstaterar i en jämförelse mellan Stockholms och Göteborgs utförsäljningar av allmännyttan att Stockholm har haft de boendes valfrihet som tyngsta argument för ombildning medan Göteborg har haft en riktad strategi för att skapa en blandning av upplåtelseformer. Alla boende i kommunala hyresrätter i Stockholm har fått ett erbjudande om ombildning. I Göteborg valdes vissa fastigheter inom det allmännyttiga beståndet ut för ett erbjudande om ombildning, i hopp om att skapa en ökad blandning i områden där andelen bostadsrätter var låg.<sup>144</sup>

Boverket konstaterar att merparten av andra försäljningar runt om i landet inte har avsett ombildning till bostadsrätt utan överlåtelse till privata fastighetsägare. Ombildningarna av allmännyttan till bostadsrätt är i hög grad ett Stockholmsfenomen, men även där har försäljningarna på senare år blivit mer jämnt fördelade mellan omvandling till bostadsrätt respektive privat hyresvärd.<sup>145</sup> En anledning till att ombildningarna till bostadsrätter har minskat är att de bara kan ske i områden där det ännu inte råder en jämn fördelning av upplåtelseformer, vilket i princip innebär ett stopp för ombildningar i centrala Stockholm.<sup>146</sup> Idag sker de flesta ombildningar inte av politisk anledning utan ekonomisk. När de kommunala bostadsbolagen nu måste agera enligt affärsmässiga principer krävs ekonomiska incitament för ombildning. Ett sådant incitament kan vara att bolaget behöver pengar i kassan till underhåll eller nybyggnation. Kanske kan det också sägas vara affärsmässigt att sälja om man bedömer att det

---

<sup>140</sup> [www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannytta-skapar-segregation\\_7237481.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannytta-skapar-segregation_7237481.svd) tillgänglig 17 juli 2012.

<sup>141</sup> Boverket (2012b).

<sup>142</sup> Se text artikel i SVD ovan.

<sup>143</sup> [www.dn.se/sthlm/farre-hyresratter-sa-ar-laget-i-stadsdelarna](http://www.dn.se/sthlm/farre-hyresratter-sa-ar-laget-i-stadsdelarna) tillgänglig 19 september 2012.

<sup>144</sup> Holmqvist (2009).

<sup>145</sup> Boverket (2010b) s 5.

<sup>146</sup> Boverket (2012) s 44.



sker en värdehöjning i fastigheterna genom att upplåtelseformerna blandas eller att det blir fler ägare i området, menar Boverket.<sup>147</sup>

Utförsäljningen av allmännyttan må således ha varit relativt omfattande under de två senaste decennierna, men endast i Stockholm. En slutsats som Boverket drar är att farhågorna om att allmännyttan är på tillbakagång är obefogade:

Att döma av debatten, som i hög grad har präglats av förhållandena i Storstockholm, skulle man kanske kunna tro att allmännyttan håller på att försvinna men så är det knappast. Medan det i Storstockholm handlar om ombildningar till bostadsrätter på en överhettad bostadsmarknad är det i de mindre kommunerna ofta fråga om att försöka få bukt med dålig ekonomi till följd av problem med tomma lägenheter, genom att riva delar av beståndet eller sälja till någon privat fastighetsägare.<sup>148</sup>

### 3.4. Allmännyttan i Europa

Finns det allmännyttiga bostadsbolag i resten av Europa? Svaret på den frågan är att det beror på hur man definierar allmännyttiga bostadsbolag. Någon motsvarighet till *begreppet* allmännytta finns inte i Europa. I Frankrike kallas allmännyttans motsvarighet för ”bostäder till måttliga priser” och i Österrike för ”folkets bostäder”.<sup>149</sup> Skillnaderna mellan finansiering, styrning och målgrupp är emellertid stora mellan de europeiska länderna. På engelska talar man om ”social housing” men det har inte samma innebörd som den svenska definitionen av allmännyttan. Medan den svenska allmännyttan är generell, det vill säga tillgänglig för alla medborgare, och bostäderna fördelas efter ett turordningssystem riktar sig den så kallade social housing-sektorn i de flesta andra europeiska länder åt dem i samhället som har det sämst ställt. Att ha rätt att bo i allmännyttig bostad i Sverige är inte förbundet med några villkor, till exempel beträffande familjeförhållanden eller ekonomisk ställning. Sådana villkor finns i många andra länder.

Tidskriften *Europolitics* delar in EU-ländernas förhållningssätt gällande den bostadssektor som tidskriften kallar för social housing i tre kategorier. För det första finns det de länder som likt Sverige har en sådan bostadssektor som vänder sig till hela befolkningen. Roger Andersson kallar detta för en enhetlig hyressektor där privata och offentliga bostadsbolag har samma villkor.<sup>150</sup> Hit hör, förutom Sverige, även Danmark och Nederländerna. Den andra kategorin länder har ett mer särskiljande förfaringsätt som baserar sig på ett tak gällande månadsinkomst. Tjänar du

<sup>147</sup> [www.hemhyra.se/artikel/forsaljning/mer-ekonomi-politik-bakom-utforsaljningar-13106](http://www.hemhyra.se/artikel/forsaljning/mer-ekonomi-politik-bakom-utforsaljningar-13106) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>148</sup> Boverket (2008) s 106 f.

<sup>149</sup> *Europolitics* No. 4328 2011.

<sup>150</sup> Andersson et al (2007) s 64.

över en viss summa är du inte berättigad till att bo i den så kallade social housing-sektorn. Hit hör bland annat Tyskland, Spanien, Finland, Frankrike, Polen och Italien. Den tredje kategorin länder har ett betydligt mer selektivt förfaringssätt där bostäderna endast är till för de som har det absolut sämst ställt. Hit hör bland annat Storbritannien, de baltiska länderna och Slovakien. De senare två kategorierna menar Roger Andersson har en dualistisk hyresmarknad: å ena sidan privata hyresrätter med relativt fri och konkurrerande hyressättning, och å andra sidan planekonomiska arrangemang med köer och behovsprövning.

Andelen bostäder inom den så kallade social housing-sektorn är högst i Nederländerna (32 %). I Amsterdam bor nära 60 % av invånarna i hyresrätter inom denna sektor.<sup>151</sup> I andra änden av skalan finns det i Grekland och Spanien inte några hyresrätter alls inom denna bostadssektor. Med social housing avses i dessa länder istället subventionerade ägandelägenheter för dem som inte når upp till inkomsttaket. Social housing-sektorn i Europa är betydande i sin storlek, men trots detta råder det en generell brist på denna typ av bostäder i hela unionen. Finanskrisen har ytterligare förvärrat situationen; i Portugal och Storbritannien har krisen satt stopp för nybyggnationer av bostäder inom social housing-sektorn.<sup>152</sup>

Vi har tidigare belyst hur Sverige har valt att avveckla de statliga och kommunala subventionerna för att undvika att bli fällda i EU-domstolen. Ett alternativ hade varit att utveckla allmännyttan mer mot de andra två kategorierna i Europolitics indelning av social housing, till exempel genom att införa kriterier i form av inkomsttak för att ha rätt att bo i allmännyttan eller något annat form av kriterium. Ett sådant alternativ valde Nederländerna, som 2002 också fick en anmodan från EUs generaldirektorat för konkurrens att förändra sin motsvarighet till allmännyttan, på ungefär samma grunder som Sverige. Nederländerna valde att införa ett årligt inkomsttak på €3 000 per hushåll som kriterium för rätten att bo i bostäderna. Men 10 % av bostäderna ska fortfarande kunna hyras ut till andra grupper, för att skapa social blandning och social sammanhållning. Kriterierna godkändes av EU-kommissionen, bland annat med motiveringen att social blandning och social sammanhållning är tungt vägande samhällsmål, för vilka det kan vara motiverat med statsstöd. Beslutet har emellertid överklagats från två håll; dels från nederländska ”allmännyttiga” bostadsbolag som anser att EU-kommissionen har överskridit sina befogenheter, dels från de privata fastighetsägarna i Nederländerna, som anser att inkomsttaket inte är en tillräcklig åtgärd för att det offentliga stödet till social housing-sektorn ska anses vara förenligt med statsstödsreglerna.<sup>153</sup> Frågan kommer under 2012 att avgöras i EU-domstolen.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Andersson et al (2007) s 64.

<sup>152</sup> Europolitics No. 4328 2011 s 5 f.

<sup>153</sup> Boverket (2011) s 26.

<sup>154</sup> Europolitics No. 4328 2011 s 5 f.

Vi kan alltså se en diskussion kring under vilka förutsättningar som det är tillåtet att subventionera så kallad social housing i Europa. Faktum är att Sverige idag är det enda land i EU som inte har någon subventionerad bostadssektor. Övriga stater har någon form av social housing.

Boverket visar också att var tredje svensk kommun köper enskilda bostadsrättslägenheter som hyrs ut till personer som är socialt utsatta. Exempelvis äger Uppsala kommun cirka 900 sådana bostadsrätter.<sup>155</sup> Dessa bostäder kan – till skillnad från en hyresrätt – inte överlåtas till den boende om denna tar sig ut ur sitt utanförskap.

### 3.5. Kommunernas och de allmännyttiga bostadsbolagens förutsättningar att genomföra åtgärder som främjar integration och social sammanhållning.

Vilka är då förutsättningarna för de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen och deras ägare att genomföra åtgärder som främjar integration och social sammanhållning? Utifrån den genomlysning vi har gjort i denna del av rapporten vill vi mena att förutsättningarna har förändrats på två olika sätt; för det första som en följd av förändringen i lagstiftning kring kommunernas och allmännyttans villkor och för det andra som en följd av den ökade segregationen i städerna.

#### 3.5.1. En förändrad bostadspolitik

Vi har visat hur lagstiftningen för de allmännyttiga bolagen har förändrats i olika omgångar sedan 1970-talet. Som Boverket konstaterar i sin översyn av bostadsförsörjningslagen har den svenska bostadsmarknaden under de senaste decennierna genomgått betydande strukturella förändringar som följd av påverkan från omvärlden, inte minst EUs statsstödsregler: ”Sverige har avvecklat en bostadspolitik som kännetecknades av statliga subventioner och regleringar”.<sup>156</sup> Samtidigt har de privata aktörerna på bostadsmarknaden fått ett större inflytande på den fysiska planeringen. Allmännyttans ställning på bostadsmarknaden har däremot försvagats. Detta kan ses i ljuset av Boverkets slutsats att många de allmännyttiga bostadsbolagen har en särskild roll i bostadsförsörjningen, tar ett större socialt ansvar och är mer aktiva i samhällsutvecklingen i stort i sina kommuner än vad man kan förvänta sig av kommersiella fastighetsägare.<sup>157</sup>

Vad kommer då den nyligen instiftade lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag att få för konsekvenser när det gäller förutsättningarna för att arbeta med social sammanhållning och integration? Vi kan alltså se att möjligheterna för de allmännyttiga bostadsbolagen att

---

<sup>155</sup> [www.hemhyra.se/artikel/bostadssociala-lagenheter/bostadsratter-blir-socialbostader-13112](http://www.hemhyra.se/artikel/bostadssociala-lagenheter/bostadsratter-blir-socialbostader-13112) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>156</sup> Boverket (2012) s 16.

<sup>157</sup> Boverket (2008) s 107.

själva arbeta med frågor kring integration och social sammanhållning nu är begränsade till åtgärder som är företagsekonomiskt lönsamma. I Boverkets rapport *Socialt hållbar stadsutveckling* från 2010 uttrycks en osäkerhet kring vad de nya reglerna om affärsmässighet för allmännyttan kan komma att innebära när det gäller kommunernas möjligheter att låta det egna bostadsbolaget ta ett övergripande ansvar i samband med social områdesförnyelse. Man menar att de kommunala bostadsbolagens sociala insatser i de flesta fall bottnar i en övertygelse om att de är långsiktigt lönsamma, även ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Att inte genomföra insatserna skulle i längden bli ännu dyrare och på dessa grunder kan det anses vara affärsmässigt att ägna sig åt sociala åtgärder.<sup>158</sup> Flera kommuner har på senare år gjort så kallade socioekonomiska bokslut som visar att upprustning med ett socialt angreppssätt kan bli en ekonomiskt lönsam affär för bostadsbolagen. Gunnar Blomés aktuella forskning inom fastighetsföretagande visar också att sociala insatser i samband med upprustningsarbete kan vara såväl samhällsekonomiskt som företagsekonomiskt lönsamma.<sup>159</sup>

Kommunernas arbete med integration och social sammanhållning är förstås inte något som står och faller med de kommunala bostadsbolagen. I kommunerna sker ett kontinuerligt utvecklingsarbete när det gäller frågor kring integration och social sammanhållning. De allmännyttiga bostadsbolagen kan sägas ha varit ett av kommunens verktyg för detta arbete, framförallt i så kallat socialt utsatta stadsdelar. Med den nya lagen skulle man kunna se det som att det finns en möjlighet för kommunerna att arbeta med frågor kring integration och social sammanhållning i större utsträckning, genom att de kan välja att använda överskott från allmännyttiga bostadsbolag till åtgärder som främjar integration och social sammanhållning. På detta sätt kan kommunerna genomföra de åtgärder som bostadsbolagen tidigare gjort och därmed få möjligheter att stärka eller utöka sitt ordinarie arbete med sociala frågor i städerna och bostadsområdena. Med detta finns såväl risker som möjligheter.

Vi ser en risk att kommunerna förlorar en viktig kompetens, den som gäller de kommunala bostadsbolagens arbete med sociala frågor och som man har utvecklat under en lång tid. Vägen till en åtgärd för att främja sammanhållningen i ett bostadsområde kan också tänkas bli längre och mer komplicerad när kommunen ska använda en eventuell vinst för att genomföra åtgärderna jämfört med bostadsbolagens tidigare arbetsätt. En annan risk rör de allmännyttiga bostadsbolag som inte går med vinst. I dessa fall kan kommunen inte använda några extra medel till åtgärder kring integration och social sammanhållning i det aktuella bostadsområdet. Om området tidigare har varit beroende av bostadsbolagets åtgärder

---

<sup>158</sup> Boverket (2010) s 15. Se även t ex Blomé (2011), Lind & Lundström (2008) och Derk, Lago & Nilsson (2012).

<sup>159</sup> Blomé (2011).

och kommunen inte på andra sätt har gjort satsningar i området finns det en risk att arbetet kring integration och social sammanhållning stagnerar.

En möjlighet är å andra sidan att kommunerna kan antas ha ett större handlingsutrymme än de kommunala bostadsbolagen. Kommunen kan genomföra åtgärder som kanske ett kommunalt bostadsbolag har svårt för. Vi har i tidigare kapitel pekat på vikten av att åtgärder som ska främja integration och social sammanhållning ska omfatta hela staden och inte enbart ”utsatta” bostadsområden. Genom att kommunerna nu kan välja att använda en eventuell vinst för att komplettera sitt befintliga arbete kring integration och social sammanhållning kan ett sådant helhetsperspektiv vara lättare att förverkliga än tidigare. Dock behöver sådana insatser vara väl genomtänkta och förankrade för att man ska undvika att boende i allmännyttan känner sig dubbelt beskattade.

Vilka konsekvenser lagstiftningen får för de allmännyttiga bostadsbolagens och kommunernas arbete med integration och social sammanhållning är det för tidigt att uttala sig om. Vi har ännu inte sett följderna av kommunernas krav på bolagens affärsmässighet när det gäller sociala insatser och hur kraven följs upp. Det står inte heller klart till vilka åtgärder kommunerna kan använda den överförda vinsten. De åtgärder som har genomförts med hänvisning till 5§ i den nya lagen är ännu så länge få. Men beslutet som fattades den 28 maj i Stockholms stads kommunfullmäktige och överklagan av detta kommer säkerligen bli av stor vikt för utvecklingen framöver.

### Segregationen ökar

Vi har tidigare skrivit om segregationen i storstäderna. Dock tål det att upprepas att all forskning pekar på att klyftorna ökar och att segregationen leder till en brist på social sammanhållning. Stora skillnader i städerna skapar en grogrund för konflikter. Delar av städerna, där allmännyttan ofta står för en hög andel av bostäderna, har i många fall utvecklats till segregationspolar. Den rumsliga uppdelningen mellan olika funktioner i staden har fått sociala konsekvenser för dessa segregationspolar, vars bostadsområden ofta är placerade en bit från stadskärna och i dåligt fysiskt skick. Många av allmännyttans bostadsområden står idag inför ett omfattande renoveringsbehov. Bostadsstandarden är dock inte det största problemet i Sveriges segregerade städer. Roger Andersson påpekar att vi i Sverige inte har någon bostadsslum. Problemen rör istället en fysisk otrygghet i den sociala miljön.<sup>160</sup> Dessutom utgör avstånd och brist på samband med innerstaden ett hinder för social sammanhållning. Dessa fysiska förutsättningar bidrar till att fördjupa boendesegregationen och motverkar integration mellan olika grupper i samhället. Den ökade sociala och rumsliga uppdelningen lyfts också upp av Delegationen för hållbara städer som ett av femton hinder för hållbar stadsutveckling. Delegationen konstaterar att ”ökad social och rumslig

---

<sup>160</sup> Stockholms Läns Landsting (2006) s 45.

uppdelning i städerna är ett hot mot den sociala hållbarheten och bidrar till minskad sammanhållning och ökad ohälsa”.<sup>161</sup>

Aktuell forskning av Eric Clark med flera pekar på att de svenska bostadspolitiska reformerna, ända sedan nedläggningen av bostadsdepartementet 1991, har varit av neoliberal karaktär och är en grundläggande orsak till den ökade segregationen, gentrifieringen och mycket av sociala orättvisorna som har uppstått i de tre storstäderna.

While Sweden remains one of the most equal societies in Europe and in the world, neoliberal politics have rapidly transformed the provision of housing, exacerbating the impacts of increasing income inequality. This transformation has generated social and economic polarization, as shown in geographic concentrations and expansions of areas of super-gentrification at one end of social geographic space, and low-income filtering at the other.<sup>162</sup>

I kommunernas arbete för att minska segregationen är en stark allmännyttas viktig. Forskning visar att om den allmännyttiga bostadssektorn är liten ökar risken för segregation i storstäderna. Genom utförsäljning av allmännyttans mest attraktiva lägenheter i centrala lägen uppstår så kallade gentrifierade stadskärnor. Roger Andersson menar dessutom att det uppstår en residualisering av resterande delar av allmännyttan, det vill säga att bostäderna håller på att utvecklas till bostäder för de mest utsatta. Detta kan leda till att de mest resurssvaga segregeras ytterligare från resten av stadsbefolkningen.<sup>163</sup>

Boverkets<sup>164</sup> undersökning visar dock att allmännyttan har förblivit en mycket viktig aktör på bostadsmarknaden under 1990- och 2000-talen trots att de gradvisa förändringarna i lagstiftningen sedan 1990-talet har inneburit minskade incitament för kommunerna att ha allmännyttiga bostadsbolag. Det finns idag fortfarande allmännyttiga bostadsbolag i de flesta kommunerna. Bolagens marknadsandelar varierar dock mellan 10 % och över 70 % av hyressektorn i kommunerna. Denna variation kan innebära stora skillnader i kommunernas förutsättningar för att kunna genomföra bostadspolitiska åtgärder som främjar integration och social sammanhållning, även efter förändringarna i lagstiftningen. Ju större marknadsandel, desto större möjligheter att motverka segregation. Internationella jämförelser visar att låg segregation kan knytas till hög andel bostäder som ägs av kommunen eller staten. I många städer där segregationen är låg är en sådan offentlig bostadssektor ofta stor. Städer som Amsterdam och Wien (med en offentlig bostadssektor runt 60 %) brukar själva hävda att den stora offentliga bostadssektorn spelar en avgörande

---

<sup>161</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) s 14.

<sup>162</sup> Hedin et al (2012).

<sup>163</sup> Andersson et al (2007) s 64.

<sup>164</sup> Boverket (2008b).

roll för stadens utveckling. Amsterdams ledning ser en ”omfattande social bostadssektor spridd över stadens delar som en avgörande faktor i sin fortsatta planering för socialt blandade områden”.<sup>165</sup> Även i Sverige finns tendenser till att städer med stor allmännyttig sektor uppvisar mindre socioekonomisk segregation. Ett exempel som lyfts fram i forskningen är Växjö.<sup>166</sup>

Överlag ska det sägas att allmännyttan i Sverige lever i allra högsta grad. Någon risk för en drastisk minskning av allmännyttans andel verkar inte föreligga trots minskade incitament. Det verkar inte heller finnas några större tecken på att det sociala engagemanget hos bolagen har minskat. I Stockholm kan vi dock på senare år se att allmännyttans bostadsbestånd har minskat drastiskt i förhållande till andra upplåtelseformer. Detta kan innebära en förändring i förutsättningarna att genomföra åtgärder för att främja integration och social sammanhållning i Stockholm. Oppositionen i Stockholm varnar för att en svagare allmännytta i Stockholm kommer att öka segregationen.<sup>167</sup> Men även om inte allmännyttan är på väg bort sett till antalet bostäder har vi visat att allmännyttans uppdrag har förändrats under de senaste tre decennierna.

Vår slutsats blir att förutsättningarna för kommunerna och allmännyttan att genomföra åtgärder som främjar integration och social sammanhållning har förändrats. Vi bedömer det som att förutsättningarna för arbetet med integration och social sammanhållning inte kan sägas ha blivit bättre med den nya lagstiftningen. Risken är till och med att förutsättningarna har försämrats. För det första försvårar den nya lagstiftningen möjligheterna för allmännyttiga bostadsbolag att själva arbeta med frågor kring integration och social sammanhållning då de nu måste vara affärsmässiga och endast kan utföra åtgärder som är företagsekonomiskt lönsamma. Bostadsbolagen, i sin rädsla att inte verka affärsmässiga, kan komma att inte våga göra några insatser inom det sociala fältet. Kommunerna har å andra sidan genom möjligheten att använda de allmännyttiga bostadsbolagens eventuella vinst till åtgärder fått en möjlighet att genomföra ytterligare insatser utöver det som redan görs inom ramen för den ordinarie verksamheten. Men vi har visat att detta också är förknippat med risker, inte minst riskerar man att gå miste om den kompetens och erfarenhet av socialt förändringsarbete som finns i de allmännyttiga bostadsbolagen. För det andra ökar segregationen i städerna, till viss del som en följd av bostadspolitikens utveckling, vilket gör sociala insatser viktigare än någonsin. En stark allmännytta är av stor vikt för att kunna bromsa segregationen och främja integration och social sammanhållning.

---

<sup>165</sup> Andersson et al (2007) s 64.

<sup>166</sup> Magnusson & Turner (2005).

<sup>167</sup> [www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannnytta-skapar-segregation\\_7237481.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannnytta-skapar-segregation_7237481.svd) tillgänglig 19 juli 2012.

# 4

## 4. Åtgärder för att främja integration och social sammanhållning

Hur kan då kommunala bostadsbolag arbeta för att främja integration och social sammanhållning? Hur kan privata bostadsbolag arbeta? Och kan kommunerna arbeta för att främja arbetet? I föregående del av rapporten har vi belyst förutsättningarna för kommunerna och de allmännyttiga bostadsbolagen att kunna arbeta med de sociala frågorna och konstaterat att man står inför förändrade förutsättningar som ett resultat av nya bostadspolitiska villkor och ökad segregation i storstäderna.

Trots svårigheter i förutsättningar så pågår det ett aktivt arbete i landet för att arbeta med social sammanhållning. Boverkets rapport *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*<sup>168</sup> presenterar resultatet av en rad intervjuer med företrädare för kommuner i Sverige. Intervjuerna visar att det finns en hög grad av samsyn när det gäller metoder för främja det man kallar socialt hållbar stadsutveckling och områdesförnyelse. Men vad är det då för metoder? Vad är det för typer av åtgärder som görs av för allmännyttan? I kapitel två i denna rapport har vi visat att åtgärder inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret som främjar integration och social sammanhållning bör uppfylla tre kriterier. De ska vara potentialorienterade, relationella och dessutom se till såväl systemintegration som social integration. I detta kapitel kommer vi att lyfta upp ett antal exempel på åtgärder samt strategier och argumentera kring varför de uppfyller eller inte uppfyller kriterierna.

Vi har använt oss av en rad kunskapsöversikter, projektbeskrivningar, årsredovisningar, utvärderingar och forskningsrapporter samt egna studier för att belysa vilka åtgärder som görs runt om i landet. Vi har också samarbetat med Alexander Söderholm, student på Lunds universitet som har gjort en fallstudie av arbetet med social sammanhållning i Malmö stad. Vi har avgränsat oss till att belysa åtgärder i Sverige som vi

---

<sup>168</sup> Boverket (2010).



menar kan ligga inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar, så som vi har diskuterat detta i föregående del av rapporten. Vidare har vi också försökt lyfta generaliserbara exempel på åtgärder och eftersträva en geografisk spridning. Dock ska det sägas att de flesta exemplen på arbete för integration och social sammanhållning återfinns i något större städer, eftersom det är där segregationens konsekvenser blir tydligast. Vår strävan är emellertid i detta kapitel att analysera åtgärderna på ett sådant sätt att de ska kunna vara till hjälp för samtliga kommuner att få inspiration till åtgärder som kan främja integration och social sammanhållning.

Merparten av de exempel vi kommer att belysa i denna rapport har genomförts innan den nya lagen om kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft. Det ska därför sägas att flera av exemplen kanske inte hade kunnat genomföras under de strikta krav på affärsmässighet som gäller för de kommunala bolagen idag. Lagen ställer nya krav på att åtgärderna ska vara företagsekonomiskt lönsamma.

#### 4.1. Exempel på åtgärder

Utifrån den genomlysning vi har gjort har vi kunnat identifiera ett antal olika teman eller kategorier för åtgärder som kan sägas syfta till integration och social sammanhållning: *Dialog för inflytande och samverkan*, *Mötesplatser*, *Identitetsskapande*, *Arbete och utbildning* samt *Funktionsblandning*. Vi kommer i följande kapitel att beskriva ett antal av dessa åtgärder för att i senare kapitel göra en analys utifrån de kriterier vi har tagit fram.

##### 4.1.1. Dialog för inflytande och samverkan

Det första temat vi har valt att lyfta i denna rapport kallar vi för dialog för inflytande och samverkan. Som vi tidigare har diskuterat är det inskrivet i den nya lagstiftningen att allmännyttiga bostadsbolag ska erbjuda hyresgästerna så kallat boendeinflytande. Det finns också inskrivet i många av kommunernas direktiv till sina kommunala bostadsbolag. Exempelvis skriver Göteborgs stad att de boende genom de kommunala bostadsföretagen ska ges ett långtgående inflytande över sin bostad och över dess närmaste omgivning. Genom ett fördjupat engagemang i, och ansvarstagande för, sitt boende menar Göteborgs stad att de boende i de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen kan utveckla sin egen välfärd.<sup>169</sup> Liknande formuleringar finns i flera andra städers direktiv till sina kommunala bostadsbolag. Demokratifrågor när det gäller boendet och omgivningar verkar vara prioriterade. Det märks inte minst på omfattningen och antalet satsningar som har denna inriktning.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Boverket (2010) s 99.

<sup>170</sup> Se även Boverket (2010c).

Vad finns det då för exempel på dialogmodeller? Ett omfattande exempel på medborgardialog i samband med upprustning är det kommunala bostadsbolaget Gavlegårdarnas betydande upprustningsarbete med stadsdelen Öster i Gävle. Under en tioårsperiod (2001-2010) har bostadsbolaget arbetat parallellt med såväl sociala som fysiska insatser i stadsdelen. Sedan startskottet har den övergripande strategin varit att arbeta i nära dialog med de boende i ett så kallat boendedemokratiprojekt. Upprustningsarbetet startade med ett stormöte där ett 70-tal boende samlades kring ett tomt papper för att diskutera fram synpunkter och förslag. Hela arbetet har organiserats i en processgrupp, där boende varit representerade. Arbetet har sedan skett i arbetsgrupper som bildats efter behov. Arbetsgrupperna har letts av de boende tillsammans med representanter från Gavlegårdarna eller kommunen. Boende har själv valt om, när och hur de vill medverka i arbetsgrupperna. Arbetsgruppernas teman har rört allt från gårdsutveckling till fester. De boendes inflytande har under åren som upprustningen pågått tagit olika former. Exempel som nämns i den forskningsrapport som Eva Öresjö et al<sup>171</sup> har skrivit om upprustningen är rundvandringar för att diskutera renoveringsbehov, färgval för fasader och entréer samt omröstningar gällande val av utomhusbelysning och upprustning av utemiljöer.

För ett annat omfattande arbete i Gävle, upprustningen av Andersberg centrum, fick Gavlegårdarna 2012 års bopris av SABO. Priset delas ut årligen sedan 2010 och hade detta år temat ”förnyelse av bostads- och stadsdelscentrum”. I detta projekt har Gavlegårdarna gjort en upprustning av ett kommersiellt centrum genom flytt och ombyggnation av huvudentrén. En av anledningarna till priset är enligt juryn den framgångsrika dialogen med dem som bor i Andersberg.<sup>172</sup>

Ett annat exempel på en omfattande dialogmodell som har fått mycket uppmärksamhet är *Järvalyftet*, den satsning på social och ekonomisk utveckling som görs i stadsdelarna kring Järvaområdet i Norra Stockholm. Satsningen involverar många olika aktörer och omfattar ca 25 000 bostäder, varav 6 000 ägs av Svenska Bostäder, ett av Stockholms tre allmännyttiga bostadsbolag. Dialogmetoden utvecklades som en lärdom av ett initialt misstag. Efter massiva protester från de boende på ett första förslag på rivning och nybyggnation av allmännyttiga bostäder i stadsdelen Husby fick kommunen tänka om. Man engagerade personalen i Svenska Bostäder i syfte att få dem att bli bärare av budskapet och skapa en dialog med de boende i området. Efter denna process – som tog runt ett år – blev nästa steg att involvera de boende genom öppna möten kring stadsdelarnas utveckling. Personalen blev nyckelpersoner i dessa möten. I dialogmetoden har man inte bara arbetat med relationen med de boende. Samarbetet med Hyresgästföreningen har också utvecklats. I det fortsatta arbetet samverkar Svenska Bostäder med Hyresgästföreningen för att

---

<sup>171</sup> Öresjö et al (2012).

<sup>172</sup> SABO (2012) s 9.

lyckas med dialogen. Förutom vinsterna i att de boende får möjlighet till inflytande identifierar de drivande i dialogmodellen även andra vinster:

Insatserna handlade inte bara om att ge möjligheter till inflytande. Det handlade väl så mycket om att ändra bilden av Husby och Järvafältet, såväl bland dem som bor där, som i hela Stockholmsregionen. – Och kanske framförallt om att stärka identiteten hos de boende – de behövde bli sedda.<sup>173</sup>

Järvalyftet har gett resultat, vilket syns i utvärderingar och boendenkäter.<sup>174</sup> Satsningen i Husby har också inspirerat flera andra stadsdelar att arbeta på nya sätt med inflytandefrågor. I Rinkeby har man anordnat stadsvandringar med efterföljande workshops, något som i Husby ledde till tiotusentals synpunkter från de boende kring hur stadsdelarna kan förbättras.<sup>175</sup>

Den omfattande satsningen på upprustningen av området Gårdsten i Göteborg är ett annat omtalat exempel på hur bostadsbolag kan arbeta med inflytande och demokratifrågor. Under 90-talet sågs Gårdsten som ett av Sveriges mest utsatta bostadsområden. Nästan var tredje kommunalt ägd hyreslägenhet stod tom.<sup>176</sup> I det läget bildade det kommunala bostadsbolaget Förvaltnings AB Framtiden ett dotterbolag med ansvar för området; Gårdstensbostäder. Bolaget inledde sitt upprustningsarbete i två etapper, där fokus låg på invånarnas delaktighet och egen möjlighet att påverka sitt boende och sin livssituation. För att visa att man menade allvar var hyresgästernas främsta önskemål de första som bolaget såg till att förverkliga i upprustningen. Bolaget har sedan dess fortsatt i samma anda. Styrelsen i bolaget består nästan uteslutande av boende i husen. Möten mellan boende och representanter för bostadsbolaget sker i dagliga möten och så kallade onsdagsdialoger. 2009 sjösattes *Vision 2014* som utarbetades tillsammans i dialog mellan boende, styrelse, medarbetare och ledning.<sup>177</sup>

I Malmö har det kommunala bostadsbolaget MKB Fastighets AB inskri- vet i sina ägardirektiv, det vill säga det dokument som uttrycker vad kommunen vill nå med att äga sitt bostadsbolag, att bolaget ska ha en väl fungerande dialog med hyresgästerna, till exempel genom boendedemo- krati, medinflytande och självförvaltning.<sup>178</sup> Ett exempel som brukar lyf- tas upp i samband med den svenska allmännyttans utveckling och kanske framförallt boendedialog är bostadsområdet Augustenborg i Malmö, där 1 600 av 1 800 lägenheter ägs av det kommunala bostadsbolaget. Om- rådet byggdes under åren runt 1950. Efter problem med översvämningar

---

<sup>173</sup> Boverket (2010) s 27.

<sup>174</sup> [www.dn.se/sthlm/hyresgasterna-ger-rinkeby-hogsta-betyg](http://www.dn.se/sthlm/hyresgasterna-ger-rinkeby-hogsta-betyg) tillgänglig 19 september 2012.

<sup>175</sup> SABO (2010b) s 2.

<sup>176</sup> Boverket (2007) s 36.

<sup>177</sup> [www.gardstensbostader.se](http://www.gardstensbostader.se) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>178</sup> MKB (2012).

genomfördes en omfattande renovering i slutet av 90-talet under samlingsnamnet *Ekostaden*. Renoveringen kombinerade ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter av utvecklingsarbete och byggde till stor del på involverandet av de boende i området. Att sänka boendekostnaden var de boendes vanligaste önskemål. Genom att skapa miljövänliga lösningar för att minska energihanteringen kunde detta göras möjligt. Gröna tak och öppna dagvattenlösningar hindrade översvämningarna. De boende har enligt Malmö stad under hela tiden fått vara med i processerna i utformningen av den nya Ekostaden.<sup>179</sup>

MKBs självförvaltning innebär att de boende ges möjlighet att påverka sin närmiljö och besluta om förändringar och förbättringar på gårdarna. Självförvaltningen ger ett ökat engagemang och en ökad delaktighet hos de boende, enligt MKB. Man arbetar efter en egenutvecklad arbetsmetod för boendes behov och önskemål – *Görhan* – för att tidigt kunna involvera de boende i ett gemensamt ansvarstagande. Med metoden vill man skapa ett engagemang och i slutänden få ett bättre resultat.<sup>180</sup> Även i Kristianstad arbetar det kommunala bostadsbolaget Kristianstadsbyggen med självförvaltning där de boende kan vara med och ta ansvar för den inre och yttre miljön.

På kommunövergripande nivå har Malmö stad sedan 2004 arbetat med vad man kallar för *Dialog-PM* i stadsutvecklingsfrågor. Dialog-PM är dokument som behandlar frågor inom fysisk planering som väntas få stor betydelse för Malmös långsiktiga utveckling. Ett sådant PM kan innehålla preliminära förslag, alternativ och idéer och är avsett som discussionsunderlag. Skriften skickas på remiss till kommunala organ, myndigheter, intresseorganisationer, lokala föreningar med flera. Det kommunala bostadsbolaget och privata fastighetsägare har en viktig roll i samarbetet. De synpunkter som inkommer sammanställs och redovisas för stadsbyggnadsnämnden, som ansvarar för Dialog-PM. Dialog-PM har använts i Malmö sedan 2004 och började i samband med aktualiseringen och kompletteringen av *Översiktsplan 2000*. Ett tiotal dialog-PM kring olika stadsutvecklingsfrågor har genomförts sedan starten.<sup>181</sup>

Stadsutveckling och fysisk planering har också stått i fokus i Västerås *Pettersbergsprojekt*, som har drivits som en del av det lokala utvecklingsarbetet i stadsdelen Pettersberg. Här har de boende engagerats i planprogrammet på ett mer omfattande sätt än vad man tidigare gjort i planeringen, för att kunna skapa en attraktivare stadsdel utifrån de boendes egna önskemål. Bland annat ställdes planerna ut i projektets lokaler för att boende skulle kunna prata med personal från stadsbyggnadskontoret om planerna. På detta sätt kom fler synpunkter än vanligt in, och flera förändringar av planprogrammet gjordes utifrån de boendes syn-

---

<sup>179</sup> Malmö stad (2008).

<sup>180</sup> MKB (2012).

<sup>181</sup> Malmö stad (2010b).

punkter.<sup>182</sup> På liknande sätt har man arbetat i Helsingborg. Vid upprustningen av 1950-talsområdet Elineberg agerade bostadsbolaget i samråd med de boende genom att en demokratiskt vald boendegrupp tillsammans med bostadsbolaget arbetade fram ett upprustningsförslag. Förslaget presenterades för de boende vid en utställning. De boende fick sedan genom majoritetsomröstning ta ställning till om de föreslagna åtgärderna skulle genomföras eller inte.<sup>183</sup>

I bostadsområdet Backa Röd i Göteborg har Bostads AB Poseidon använt referensgrupper av boende för att få in synpunkter inför en omfattande upprustning. Man menar att processen med delaktighet och inflytande har lett till mindre skadegörelse i de nyrenoverade husen. Här rapporteras ingen åverkan alls efter renoveringen.<sup>184</sup> I Charlottenberg i Motala pågår projektet *Tillsammans* under 2007-2014. Projektet syftar till att höja Charlottenborgsområdets attraktionskraft och drivs av Bostadsstiftelsen Platen. Bostadsbolaget har dels utarbetat översiktliga förslag på upprustning av den yttre miljön, förbättringsåtgärder i centrum men också av förbättring av tillgängligheten i bostadshusen och ändring av planlösning i lägenheterna. Under de första åren i projektet har bostadsbolaget arbetat med en dialog med boende, lokalhyresgäster, skola och föreningslivet i olika referensgrupper för att få in synpunkter inför en förändring och utveckling av bostadsområdet. I Falkenberg har trygghetsvårdar anställda av Falkenbergs Bostads AB haft i uppgift att ta reda på vad de boende själva önskade för att öka sin trivsel och trygghet, för att sedan tillsammans med de boende bygga om gårdar och lekplatser efter de boendes önskemål.

De allmännyttiga bostadsbolagen i Linköping och Örebro har inrättat särskilda funktioner för boendeinflytande. I Örebro har det kommunala bostadsbolaget Örebrobostäder (ÖBO) anställt stadsdelsutvecklare i flera bostadsområden som arbetar för ökad delaktighet i boendet och stadsdelen. I stadsdelen Baronbackarna har man arbetat utifrån fyra målområden i det sociala utvecklingsarbetet. Ett av dessa har varit makt åt människorna i området. På flera olika sätt har man skapat möjligheter för möten mellan boende och politiker, föreningar och verksamheter. Bland annat i syfte att genom dialog skapa en bra grund för fysiska förändringar i området. En områdesgrupp har bildats som tar emot initiativ från boende och verksamma i området samt skapar möjligheter för möten mellan boende, beslutsfattare och tjänstemän. Man har också etablerat ett *boråd* som ska vara en länk mellan boende och bostadsföretagen. Rådet har månatliga möten och fungerar även som remissinstans där allt som kan påverka boende och boendemiljö ska hamna för synpunkter innan beslut fattas. Borådet drivs av Hyresgästföreningen med stöd av personal från kommunen och det kommunala bostadsbolaget.

---

<sup>182</sup> Eriksson et al (2010) s 113.

<sup>183</sup> Formas (2012) s 96.

<sup>184</sup> SABO (2010) s 12.

Hyresgästföreningen är också det centrala verktyget i Lunds kommunala bostadsbolag LKFs arbete med boendeinflytande. Lokala hyresgästföreningar finns i flera av LKFs bostadsområden. Det är den lokala hyresgästföreningen som företräder hyresgästerna i området. Ledamöterna för varje lokal förening väljs på ett bostadsmöte dit alla hyresgäster är inbjudna. På så sätt hoppas man att de synpunkter som representanterna för fram till LKF speglar den uppfattning som råder bland majoriteten av hyresgästerna.<sup>185</sup>

I stadsdelen Hageby i Norrköping har man valt att starta upp en förening för att driva det sociala utvecklingsarbetet. Föreningen *Det nya Hageby* var navet i det sociala utvecklingsarbete som bedrevs under 2000-talet i stadsdelen. Grundtanken i satsningen var att så många som möjligt skulle kunna vara med och påverka området. Föreningen startades och finansierades av Norrköpings kommun, det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder samt Svenska kyrkan. Flera fastighetsägare var delaktiga i arbetet men det kommunala Hyresbostäder var särskilt aktivt. Föreningen präglades av så kallade eldsjälarna som har drivit utvecklingsprojekt i stadsdelen. Exempel på projekt som genomfördes är anläggningen av en ny fotbollsplan, läxläsning, förbättrad trafiksäkerhet, trygghetsvandringar i samarbete med fastighetsägare samt ett omfattande projekt med syfte att förbättra den fysiska och psykiska hälsan i området. Vidare har man anordnat arrangemang och en årlig kulturfestival, dit hela befolkningen i Norrköping har bjudits in för att visa den mångfald som finns i stadsdelen. När det gäller fysisk förnyelse så har föreningen fått vara med under rundabordssamtal med kommunen för att påverka utformningen vid förtätningar av stadsdelen och trafikfrågor, bland annat utbyggnaden av spårvagnstrafiken genom stadsdelen.<sup>186</sup>

Andra exempel är hur man i Växjö kommun har arbetat med lokala medborgardialoger i stadsdelen Araby och Botkyrkas arbete med att ta fram en handbok i dialog, som utgår från och används inom kommunens arbete för ett utökat boendeinflytande. På liknande sätt har en handbok för workshops kring stadsdelsförnyelse med boende tagits fram av Stadsbyggnadskontoret i Göteborg. Under storstadssatsningen i Malmö arbetade Rosengårds stadsdelsförvaltning med en så kallad *arbetsboks-metod* för att fånga upp de boendes synpunkter på utvecklingen av bostadsområdet Herrgården. Här var det alltså inte bostadsbolaget som stod som avsändare utan stadsdelsförvaltningen.

I sina rekommendationer till bostadsbolag gällande boendeinflytande skriver SABO att det är viktigt att ta reda på vad de boende verkligen vill. De uppmanar sina medlemmar att använda ”nöjd-kund-mätningar” och andra typer av enkäter. De trycker på vikten av få in svar från många

---

<sup>185</sup> [www.lkf.se/Hyresgast/Lokala-hyresgastforeningen/](http://www.lkf.se/Hyresgast/Lokala-hyresgastforeningen/) tillgänglig 22 augusti 2012.

<sup>186</sup> Eriksson et al s (2010) 86-90.

och att säkerställa en bred representativitet.<sup>187</sup> Flera kommuner använder sig av sådana trivselundersökningar. I Halmstad och Gårdsten får omkring hälften av de boende i de kommunala bostäderna möjlighet att tycka till om sitt boende. I Lund skickas LKFs kundenkät skickas ut varje år till en tredjedel av de boende. Varje hyresgäst får på så sätt möjligheten att uttrycka sina synpunkter vart tredje år. Undersökningarna ger ett gott resultat, enligt bostadsbolagen själva.

En viktig aspekt när det gäller inflytandefrågor är att involvera barn och ungdomar. Vi har tidigare visat att det ofta är ungdomar som hamnar i fokus när det talas om brist på social sammanhållning. Därför är det viktigt att satsa på just denna målgrupp. Runt om i landet finns det gott om exempel där ungdomar engageras i socialt utvecklingsarbete. Flera sådana satsningar blev prisade när SABO år 2010 för första gången delade ut sitt bopris, som detta första år hade temat ”barn och ungdomars villkor i bostadsområdet”. Flera exempel visar på samarbete med skolor och fritidsgårdar för att fånga ungas engagemang i sina bostadsområden. I Malmö arbetar MKB med att engagera barn och ungdomar på fritidsgårdar och grundskolor. I Örebroexemplet som tidigare nämnts har man i sitt arbete med ökat inflytande etablerat samarbete med fritidsgården för att nå ut till ungdomar. I området Dalhem i Helsingborg man arbetat med fysisk förnyelse i dialog mellan det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem, boende, förvaltningar och nämnder samt områdets skolor. Resultatet har enligt kommunens rapport<sup>188</sup> blivit mer tillgängliga och trygga allmänna ytor där folk vistas mer. Vi återkommer till fler exempel på hur bostadsbolag samarbetar med skolor.

Flera av de initiativ från bostadsbolag, såväl kommunala som privata, som involverar barn och ungdomar gör detta i samverkan med föreningslivet och andra aktörer. SABO rekommenderar att man samarbetar med exempelvis idrottsföreningar och andra aktörer i den tredje sektorn, då de ”kan vara bättre på att driva ett projekt än vad bostadsföretaget är”.<sup>189</sup> SABOs råd är att ta vara på det lokala föreningslivet och låta de boende ta ansvar för arrangemang. Ungdomsstyrelsen pekar på framgången med lokala plattformar där ideella föreningar är centrala för att lyckas nå ut till och involvera boende.<sup>190</sup> Ett exempel på hur detta kan gå till är hur man i Malmö stad och flera andra städer har byggt upp mötesplatser i samarbete med det lokala föreningslivet, vilket vi återkommer till.

Bland alla de satsningar och projekt för inflytande och delaktighet vi har studerat ser vi att allmännyttan inte bara fungerar som partner utan i många fall också är drivande. Exempelen visar att det är allmännyttiga bostadsbolag som hittills främst har arbetat med utökat boendeinflytande. Vi har dock sett att det även finns liknande ambitioner och goda exempel

---

<sup>187</sup> SABO (2010c) s 3.

<sup>188</sup> Eriksson et al s (2010) s 56-57.

<sup>189</sup> SABO (2010c) s 3.

<sup>190</sup> Ungdomsstyrelsen (2010) s 20.

även bland de privata hyresvärdarna, något som även Boverket påpekar. På så sätt har allmännyttan en viktig roll som föregångare i sociala insatser i städernas bostadsområden. Genom åren har de allmännyttiga bolagen gjort många insatser för att öka hyresgästernas möjlighet till inflytande över upprustning och förnyelse. Detta arbete har lett till en förmåga att dra med sig privata aktörer, menar Boverket. Arbetet med bo- och kvartersvärdar är ett exempel som lyfts fram som ett exempel där allmännyttan initierat något där även privata aktörer kommit med.<sup>191</sup>

Bostadsbolag, såväl allmännyttiga som privata, kan alltså spela en stor roll när det gäller att hålla en dialog med boende för inflytande och samverkan. Vi kan också se att bostadsbolagens satsningar på inflytande ofta resulterar i mötesplatser av olika slag.

#### 4.1.2. Mötesplatser

Många bostadsbolag satsar på att investera i allmänna mötesplatser, där man hoppas att spontana och icke-spontana möten kan stärka den sociala sammanhållningen. I de storskaliga bostadsområdena från 1970-talet saknas ofta informella mötesplatser. Vi har tidigare beskrivit hur områdena planerats efter en funktionsuppdelningsprincip. Möjligheter till rekreation och möten har kommit i andra hand. I de storskaliga bostadsområdena, sovstäderna, skulle man främst äta middag med sin familj och sedan sova. Avsaknaden av gathörn gör att naturliga platser för kiosker och andra typer av informella mötesplatser är få. Mötesplatser, såväl formella som informella, anses av många forskare vara nödvändigt för att öka sammanhållningen i samhället.<sup>192</sup> I många fall ser vi hur brist på mötesplatser orsakar oroligheter; som vi tidigare har beskrivit som konsekvenser av brist på social sammanhållning.

Förstapriset i SABOs bopristävling 2010, som alltså riktade sig till arbete för barn och ungdomar, gick till Varbergs Bostads AB för sitt arbete med barn och unga i stadsdelen Håsten. För att förbättra stadsdelens dåliga rykte inledde det kommunala bostadsbolaget en omfattande intervjustudie där projektledare cyklade runt för att intervjua skolungdomar, föreningar, företag polis, kyrkor och skolor i området. På skolan ordnades också workshops där barn och unga fick diskutera Håstens framtid. Sammanlagt genomfördes drygt 40 intervjuer och workshops med totalt 180 personer. Resultatet av intervjuerna visade att området saknade en naturlig mötesplats för de boende. En förening bildades för att samla och möjliggöra alla idéer som kommit fram. Resultatet blev uppstarten av *Mötesplats 302*, en samlingsplats för olika verksamheter, inte minst för barn och unga. På mötesplatsen har det arrangerats bland annat gitarrkurser, street dance, innebandy och läxläsning.<sup>193</sup> Projektledaren säger i en

---

<sup>191</sup> Boverket (2010) s 62.

<sup>192</sup> Se t e x Stockholms Läns Landsting (2008), Ungdomsstyrelsen (2010,2011) och Grander & Sild Lönroth (2011).

<sup>193</sup> SABO (2010) s 5.



intervju med SABO att det är viktigt att låta de boende vara med och styra genom dialog men att aldrig lova för mycket:

Vi pratade visioner, men gick aldrig ut och lovade vad de boende skulle få. Att jobba med löften är inte hållbart i längden och man lär inte ungdomarna något med det.<sup>194</sup>

I det strukturfondsfinansierade projektet *SÖM Fosie* har stadsdelen Fosie i Malmö fokuserat på just informella mötesplatser. Vad som är intressant i detta fall är att det inte bara är Malmös kommunala bostadsbolag som varit med i samverkan, utan främst privata fastighetsägare, då de är i majoritet i bostadsområdena i stadsdelen. Bland mötesplatserna som har etablerats i stadsdelen kan nämnas *Lilla Växthuset*, en mötesplats för ungdomar mellan 16-20 som har byggts upp genom en demokratisk process utifrån ungdomarnas egna intressen och önskemål, och som sedan drivits med en stark medverkan av ungdomarna själva. På mötesplatsen har besökarna bland annat kunna spela in musik och lära sig att dansa, men även fått hjälp med att komma i kontakt med utbildning och arbetsmarknad. I ett annat exempel i samma stadsdel har en ideell förening fått stöd att bedriva gym- och caféverksamhet med syftet att skapa möten mellan olika boende. I båda fallen har en privat fastighetsägare i bostadsområdet Hermodsdal ställt upp med subventionerade hyror och annat ekonomiskt stöd.

De två mötesplatserna i Malmö nämnda ovan har bildats utifrån ett behov för ungdomar att mötas efter skoltid. Fritidsgårdarna har ofta en övre åldersgräns som stänger ute de äldre ungdomarna. Vi kan hitta fler exempel på kommuner som skapar alternativa mötesplatser för äldre ungdomar. I Motala har bostadsstiftelsen Platen medverkat till att starta föreningen *Shine on* för att skapa en mötesplats för ungdomar som inte hade någonstans att spendera sin tid. Mötesplatsen har öppet fyra dagar i veckan och har ungefär 30 besökare varje gång.

Mötesplatserna i de satsningar vi har studerat har annars en mer allmän karaktär. Utgångspunkten är ofta att ju fler möten som sker, desto bättre. Ofta hoppas man skapa möten mellan olika grupper i stadsdelarna eller bostadsområdena. I Lund är det Hyresgästföreningen som står för mötesplatser och aktiviteter för de boende i det kommunala bostadsbolaget LKF. Studieverksamhet, kulturella engagemang, gårdsfester, frilufts- och motionsaktiviteter och liknande kan arrangeras av de lokala hyresgästföreningarna efter att man ansöker om så kallade fritidsmedel från LKF och sedan svarar för genomförandet. Flera av de lokala hyresgästföreningarna har också lokaler som kan användas av hyresgästerna.<sup>195</sup> I Malmö arbetar MKB för att stärka sammanhållningen genom att till-

<sup>194</sup> [www.sabo.se/kunskapsomraden/boende\\_och\\_sociala\\_fragor/sabosbopris/Sidor/Bopriset-2010.aspx](http://www.sabo.se/kunskapsomraden/boende_och_sociala_fragor/sabosbopris/Sidor/Bopriset-2010.aspx) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>195</sup> [www.lkf.se/Hyresgast/Lokala-hyresgastforeningen/](http://www.lkf.se/Hyresgast/Lokala-hyresgastforeningen/) tillgänglig 22 augusti 2012.

handahålla runt 100 stycken fritidslokaler runt om i staden.<sup>196</sup> I projektet *Barn i stan* i bostadsområdet Seved har man skapat möten mellan barnen i stadsdelen, som oftast har utländsk bakgrund, och pensionärer med svensk bakgrund. I stället för att se till skillnader har projektet utgått från de likheter som finns mellan barnen och pensionärerna. Ömsesidigt lärande har stått i centrum. Den äldre generationen har mycket kunskap om Malmös historia, vilket många barn saknar. Barnen bär i sin tur på mycket kunskap som inte pensionärerna har.<sup>197</sup> I projektet *Barn i stan* har man låtit barnen och pensionärerna tillsammans odla blommor och grönsaker mitt i kvarteret, där MKB brutit upp en trottoar. En gemensam skördefest har anordnats där barn och äldre lagade mat och åt tillsammans.

Hovsjös kommunala bostadsbolag har ett nära samarbete med den lokala hyresgästföreningen för att skapa möjligheter till möten. Hyresgästföreningen samarbetar i sin tur med studieförbund och föreningar i Hovsjö. Genom samarbetet har man förverkligat aktiviteter som efterfrågats av de boende, till exempel midsommarfirande, datakurser och svenskundervisning för kvinnor. I Helsingborg har man arbetat på liknande sätt. I stadsdelarna Söder och Dalhem har satsningar gjorts på att stärka sociala nätverk genom trädgårdsdagar, stavgång, spontanfotboll och genom uppstart av en ungdomsförening. Vidare har man etablerat ett kulturcentrum och flera informella mötesplatser. Det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem har skapat mötesplatsen *Kulturpunkten* utifrån ungas och vuxnas egna önskemål. Bland aktiviteterna märks konstutställningar, filmvisningar och spelkvällar. Ett liknande centrum är *Multiteket*. Här vill man skapa möjligheter för olika generationer att mötas i meningsfulla kulturaktiviteter.<sup>198</sup> I Örebro stadsdelen Baronbackarna har möten mellan människor lyfts upp som ett av fyra målområden i arbetet med social utveckling. Genom fester, arrangemang och en områdesgrupp som tar emot initiativ från boende och verksamma i området skapar man möjligheter för möten.<sup>199</sup>

Gårdstensbostäder i Göteborg har en uppsjö av aktiviteter för barn och ungdomar. I bostadsområdet finns en studio där unga kan lära sig spela musik. Det finns ett rikt föreningsliv som bolaget samarbetar med. Bland annat finns en föreningsdriven förskola och fritidsklubb. Föreningarna samverkar i *Gårdstens föreningsråd*, som arrangerar gemensamma aktiviteter på somrarna. Man bjuder varje år barn och ungdomar i bostadsområdet på en skidresa till en närliggande skidanläggning och erbjuder seglarskola på somrarna. Gårdstensbostäder har även ett rikt utbud av

---

<sup>196</sup> MKB (2012) s 81.

<sup>197</sup> SABO (2010) s 10.

<sup>198</sup> Eriksson et al (2010) s 56.

<sup>199</sup> Eriksson et al (2010) s 133-141.

aktiviteter för boende över 55 år. Varje år arrangeras Gårdstensdagen för alla boende med en rad kulturarrangemang och andra aktiviteter.<sup>200</sup>

Ett av syftena med Gårdstensbostäders seglarskola är att skapa möjligheter till möten mellan barn och unga från Gårdsten och andra delar av Göteborg. Just att skapa möten mellan människor från olika delar av staden kan vi se flera exempel på bland de mötesplatser vi har studerat. I Uppsala har kommunägda Uppsalahem delfinansierat flera prova-på-aktiviteter för barn och unga i sina bostadsområden. Syftet är att skapa möten mellan unga från de olika bostadsområdena.<sup>201</sup>

Vi ser att föreningslivet är en nyckelaktör i många kommuners satsningar på mötesplatser. I Tyresö har Tyresö bostäder AB ett utvecklat samarbete med fotbollsföreningarna Tyresö FF och Bollmora Internacional, där man bland annat bekostat en multisportanläggning för ungdomarna i området. I Motala har Bostadsstiftelsen Platen en satsning på barn och unga där fotbollsprofilen Zoran Lucic har tränat med barnen och blivit en stor förebild. Karlstads Bostads AB anordnar kostnadsfria sportaktiviteter – även mer kostsamma sporter som golf, slalom och segling. Intresset från barn och föräldrar är mycket stort, enligt bostadsbolaget. I Uppsala har Uppsalahem öppnat tvättstugebibliotek tillsammans med ABF och Hyresgästföreningen i 10 tvättstugor. Hyresgästerna kan antingen läsa en stund i tvättstugan eller låna med sig en bok hem.<sup>202</sup> I Fisksätra i Nacka kommun har det privata bostadsbolaget Stena Fastigheter arbetat med vad man kallar ”relationsförvaltning”. I satsningar på att mobilisera hyresgäster och stärka barn och unga har man samarbetat med ideella organisationer, idrottsföreningar och med kommunens skolverksamhet. Syftet är att utveckla boendemiljöer som bidrar till ökad lönsamhet på grund till exempel mindre vakanser, omflyttningar och skadegörelse.<sup>203</sup>

Lunds kommunala bostadsbolag LKF samarbetar med den ideella organisationen *Tamam*, en förening som arbetar för barns och ungdomars rättigheter och en förbättrad livssituation. Tamam har verksamhet i flera av LKFs bostadsområden flera dagar i veckan. Syftet med verksamheten är att ge ungdomarna en chans att skapa en meningsfull fritid, utvidga sitt kontaktnät och stärka deras identitet och självkänsla. Detta gör man genom att skapa mötesplatser där ungdomarna får möjlighet att utveckla och träna sitt nya språk och stödja dem i skolarbetet genom att erbjuda läxhjälp, enligt LKF. Bostadsbolaget anordnar besök till sport- och kulturföreningar runt om i Lund för att visa ungdomarna vad man kan hitta på under sin fritid och ge dem en chans att prova på olika aktiviteter, alltifrån fotboll och bowling till aikido och magdans.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> [www.gardsstensbostader.se](http://www.gardsstensbostader.se) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>201</sup> [www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art\\_art-s1/1964&group=art\\_art\\_grp-s1/24](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art_art-s1/1964&group=art_art_grp-s1/24) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>202</sup> SABO (2010) s 10 ff.

<sup>203</sup> Formas (2012) s 247.

<sup>204</sup> LKF (2010).

Vi kan vidare se exempel på mötesplatser som skapar möjligheter för de boende att komma i kontakt med släkt och vänner i andra länder. I Kristianstad har det kommunala bostadsbolaget inrett en IT-stuga där de boende kan använda datorer för att hålla kontakt med personer från sina hemländer. Här finns också tidningar från många delar av världen.<sup>205</sup>

Det finns också exempel på hur man arbetar med fysiska mötesplatser i stadens utomhusmiljö för att skapa möten i det så kallade ”tredje rummet”, det vill säga öppna och inbjudande offentliga miljöer utanför hemmet och arbetsplatsen/skolan. I Kroksbäck i Malmö har MKB fattat beslut om den så kallade Sörbäckstrappan som ska knyta ihop upphöjda gårdar med gatuplan och därmed fungera som en informell mötesplats.<sup>206</sup> I Borås har AB Bostäder satsat på en upprustning av Sjöbo torg, som man menar har lett till en levande mötesplats i området. Upprustningen har ökat attraktiviteten inte bara för torget utan för hela stadsdelen, menar AB Bostäder.<sup>207</sup> I Lund har LKF AB gjort en satsning på Fäladstorget i samråd med hyresgästerna runt torget. Satsningen har tillsammans med nybyggnation av bostäder i Fäladen enligt SABO gett ett bättre kundunderlag och fler som rör sig i centrumet under dygnet.<sup>208</sup>

I Halmstad har man arbetat med att skapa ett nytt centrum, Andersberg, runt det tidigare Grönevångs Torg i ett av stadens miljonprogramsområden. Under början av 2000-talet lades flera verksamheter ner på torget, som blev öde varpå kriminalitet och oroligheter blev vanligt. Det kommunala bostadsbolaget Halmstads Fastighets AB startade tillsammans med andra aktörer i området en förstudie som ledde fram till projektet, vars övergripande syfte har varit att skapa en långsiktig levande centrumbildning med medborgarservice, aktiviteter samt tillgång till affärer och kyrka i och kring torget. Genom projektet ville man skapa förutsättningar för ökad trygghet och bättre service. Förnyelsen skedde genom såväl byggtkniska som verksamhetsmässiga aspekter. Idéer och synpunkter hämtades från representanter för de boende och verksamheter i området. I dag har Halmstads Fastighets AB sin kundtjänst samt delar av boinflytandeavdelningen i centrumet. Kulturförvaltningen driver kafé och har tre samhällsinformatörer på plats. Socialförvaltningens fältassistenter har kontor och Barn- och ungdomsförvaltningen har verksamhet för nyanlända barn. Dessutom driver Folktandvården förebyggande barntandvård för mindre barn. I centrumet finns också *Föreningsbryggan*, som består av representanter från föreningslivet (ca 20 föreningar är aktiva i Andersberg) samt alla boende som vill delta. I denna verksamhet diskuteras idéer om aktiviteter på Andersberg. Vidare arrangeras en årlig festival i Andersberg. Arbetet har skett parallellt med kommunens upprustning av bostäderna i stadsdelen. Alla fastigheter har renoverats utvändigt, sam-

---

<sup>205</sup> SABO (2010) s 13f.

<sup>206</sup> MKB (2012).

<sup>207</sup> SABO (2012) s 23.

<sup>208</sup> SABO (2012) s 18.

tidigt som man har förbättrat utemiljöerna. SABO ger kommunen beröm för att ”ett rejält strategiskt grepp och uthålligt arbete har skapat förut-sättningarna för den lyckosamma utvecklingen i stadsdelen”.<sup>209</sup>

Andra satsningar som vi har stött på som åtminstone delvis har som syfte att skapa möten är så kallade stråk. Ofta placerade i miljonprogramsområden, där möjligheter till möten i närbutiker och kiosker är få, vill man skapa fler funktioner och möjligheter till möten genom stråk med service och handel. Exempel på sådana stråk är Rosengårdsstråket, som planeras och genomförs i en dialogprocess med boende, och det planerade Rinkebystråket. Stråken kan också skapa samband och kommunikationer mellan delar av städer samt bidra till fler arbeten, vilket vi återkommer till.

#### 4.1.3. Identitetsskapande

I diskussionen kring många av de områden som brukar kallas för utsatta är ett ord återkommande, nämligen identitet. När boende, framförallt ungdomar, från dessa områden intervjuas pratas det ofta om en kollektiv identifiering med sitt bostadsområde eller sin stadsdel.<sup>210</sup> Det brukar kallas för ”vi-känsla”. Inom stadsplaneringen talar man om att skapa platsidentitet eller ”sense of place”. Det handlar om att staden eller stadsdelen står för något som de boende kan identifiera sig med och känna engagemang för. Identiteten kan medföra att boende tillsammans arbetar för att utveckla sitt område, bryr sig om hur det ser ut och inte saboterar, klottrar eller skräpar ner.<sup>211</sup> Starkt förknippat med identitet är också trygghet. Känner man sig trygg i sitt område känner man i många fall också sig hemmastadd.

Ungdomar i områdena är ofta stolta över sina bostadsområden och har en annan bild av sitt område än den som omvärlden har. Framförallt gäller det miljonprogramsområden, som enligt många boende - unga som gamla - har ett oförtjänt dåligt rykte. Forskning och undersökningar<sup>212</sup> visar att denna bild av bostadsområdena ofta tär på de boende och skapar en stigmatisering; etnologen Per-Markku Ristilammi kallar bilderna och berättelserna om förorten för ”den svarta poesin”.<sup>213</sup>

Boverket framhåller vikten av att stärka den kollektiva självkänslan i socioekonomiskt svaga bostadsområden och att höja området status i andras ögon. Genom sådana insatser kan man öka de boendes känsla av stolthet över det som växer fram i sitt område, menar Boverket. Det är också viktigt att de boende känner att området får en annan bild i omvärldens ögon. Boverket skriver om att ”ta makten över sin egen berättelse”.

---

<sup>209</sup> SABO (2012) s 14.

<sup>210</sup> Se t ex Stigendal (2007, 2010) och Sernhede (2007).

<sup>211</sup> Se t ex Stockholms Läns Landsting (2008) s 28.

<sup>212</sup> Se t ex Ungdomsstyrelsen (2009) och Fores (2012).

<sup>213</sup> Ristilammi (1994).

telse”, med det menar man detta att återta bilden av sitt område från media som ger dåligt rykte.<sup>214</sup>

Många projekt och åtgärder inom bostadsområdena som vi har studerat handlar om att stärka denna identitet och vi-känsla. I föregående avsnitt har vi berört att boendedialoger och mötesplatser ofta skapar en identitet och en trygghet. Vi kan också se organisationer som *A million minds*<sup>215</sup> som arbetar just med denna fråga och att tvätta bort den negativa stämpelein från miljonprogramsområdena.

I bostadsområdet i Alby i Botkyrka har det kommunala bostadsbolaget Botkyrkabyggen engagerat sig i teater- och dansverksamheten *Botkyrka Community Teater och Dans (BCT)*. Verksamhetens syfte är att ge röst åt boende i Botkyrka genom olika konstnärliga uttryck som de boende själva får utforma. Upprinnelsen är precis som i många andra fall att några ungdomar tröttnat på medias bild av området där de bor och bestämt sig för att göra något åt det. I detta fall kände tio Alby-tjejer sig frustrerade över den bild som andra skapar och sprider av deras område. De bestämde de sig för att uttrycka sin stolthet över Alby i en dansfilm. Ett annat projekt inom BCT är den dansföreställning som man lånar hem under namnet *Dans i lägenhet*, där ungdomar från Alby uttrycker sina tankar och känslor kring livet i förorten, hemma i låntagarens vardagsrum. Samarbetet mellan BCT och det kommunala Botkyrkahem fick ett hedersomnämmande i SABOs bopristävling 2010.<sup>216</sup>

I Helsingborg har det sociala utvecklingsarbetet i stadsdelarna Dalhem och Söder varit inriktat på vad man kallar för närområdesutveckling, som har letts av kommunala förvaltningar i samarbete med hyresvärdar, hyresgästföreningar, bostadsrättsföreningar och lokalt föreningsliv. Arbetet har varierat mellan stadsdelarna och utgått från de boendes behov. Mycket har emellertid kommit att handla om just identitetsskapande. Exempelvis har studiecirklar, föreläsningar och kurser, allsång och områdesvandringar arrangerats med målet att öka trivseln och tryggheten i vardagen, skapa en hemkänsla och öka sammanhållningen mellan de boende. Man har gjort omfattande satsningar på barn och ungdomar i utsatta stadsdelar för att skapa goda förebilder och att motsträva känslan av vanmakt och kriminalitet som en väg till bekräftelse. Man har anställt en ungdomscoach som har arbetat mot ungdomar, bland annat i syfte att förebygga och minska kriminalitet och minska otrygghet.<sup>217</sup> I projektet *Bilder av Dalhem* har boende i stadsdelen i studiecirkelform tagit fram erfarenheter av sin stadsdel. Genom rundvandringar och träffar har de olika bilderna diskuterats. Resultatet blev en trycksak som skulle delas ut

---

<sup>214</sup> Boverket (2010) s 58.

<sup>215</sup> [www.amillionminds.se](http://www.amillionminds.se) tillgänglig 24 september 2012.

<sup>216</sup> SABO (2010) s 7.

<sup>217</sup> Eriksson et al (2010) s 46 f.

till de boende i området. Projektet var ett samarbete mellan Helsingborgshem och ett antal förvaltningar i kommunen.<sup>218</sup>

I Malmö har man arbetat med identitetsskapande i projektet *Ung i forskning*. I projektet har ungdomar anställts inom ramen för kommunens sommarjobbssatsning för att bidra till samhällsforskningen. Bland annat har de fått göra platsbeskrivningar av sina bostadsområden och beskriva sidor av områdena som oftast inte lyfts upp i media. Resultaten av ungdomarnas arbete har presenterats för fastighetsägare, tjänstemän och politiker i stadsdelen.<sup>219</sup> I *Ung i forskning* har man arbetat för att lyfta ungdomars interkulturella kompetens, vilket många ungdomar i dessa områden har utvecklat och behöver för att kunna ta sig fram i sina bostadsområden. Detta är en typ av kompetens som oftast inte uppmärksammas i samhället, framförallt eftersom den inte syns i betygen. Forskning pekar emellertid på att samhället har mycket att lära av denna interkulturella kompetens, samtidigt som det stärker ungdomarnas självförtroende att känna att det kan faktiskt gör och kan tas tillvara.<sup>220</sup>

I Storvreten i Botkyrka kommun har unga boende arbetat med en rad olika medier, allt från berättelser till dans och musik, för att skapa en bild av sitt eget bostadsområde som ungdomarna själva är mer representativ för området än den som återspeglas i media. Arbetet ledde bland annat till en konstnärlig stadsvandring, där besökare kan få se och uppleva Storvreten ur ungdomarnas synvinkel.<sup>221</sup>

I Gävle har det kommunala bostadsbolaget Gavlegårdarna under en lång tid arbetat med ungdomar för att skapa ett område man trivs i, känner stolthet över och känner sig trygg i. Man arbetar med trygghetsvandringar, loppisar och gemensamma städdagar. Under loven arrangeras fotbollsturneringar och utflykter.<sup>222</sup> I upprustningen av Andersbergs centrum i Gävle har det fysiska arbetet med upprustningen av det kommersiella centrumet löpt parallellt med sociala och kulturella satsningar som har syftat till att stärka de boendes identitet och självkänsla. Exempel på satsningar är *Andersbergs-ambassadörerna* och läsprojektet på biblioteket. Andersbergs-ambassadörerna är en grupp tjejer och en grupp killar som i samarbete mellan Gavlegårdarna och fritidsgården bland annat har till uppgift att vara synliga i centrum. Framför allt ska de vara goda föredömen i stadsdelen. I läsprojektet gick Gavlegårdarna med och stödde inköpet av 1 000 böcker som delades ut till boende i Andersberg. Boken diskuterades sedan på biblioteket och i möten i vardagen mellan de som läste den.<sup>223</sup> Även i Örebro har man arbetat genom kulturverksamhet, föreningsliv och folkbildning för att skapa samhörighet. Genom teater

---

<sup>218</sup> Eriksson et al (2010) s 56.

<sup>219</sup> Stigendal & Åbrodd (2012).

<sup>220</sup> Se t e x Stigendal (2009).

<sup>221</sup> SABO (2010c) s 3.

<sup>222</sup> SABO (2010) s 8.

<sup>223</sup> Boverket (2012) s 9.

och berättelser om området har man arbetat för att stärka identiteten i stadsdelen och bostadsområdet. Vidare har man anordnat trygghetsvandringar, städdagar tillsammans med skolans elever och utarbetandet av en modell för en ”hälsosam stadsdel”.<sup>224</sup>

Gårdstensbostäder arrangerar en rad aktiviteter för att stärka den kollektiva identiteten i Gårdsten. Ett exempel är de föräldrautbildningar som arrangeras för att stärka vuxenrollen. Exempel på innehåll i utbildningarna är skolans roll och betydelse, frågor om barnuppfostran, hälsofrågor, kulturkrockar, trygghetsfrågor, men också våld i hemmet. Syftet är att föräldrar ska kunna se att många andra är i liknande situationer och att man kan stötta varandra.<sup>225</sup>

Många bostadsbolag har, som tidigare berörts, arbetat med områdes- eller husvärdar, ofta rekryterade bland de boende i de aktuella områdena. Genom att involvera de boende på detta sätt hoppas man kunna stärka självförtroendet hos de anställda värdarna och skapa en kollektiv identitet bland alla boende. Ett vanligt grepp är också att engagera hyresgäster i upprustning av sina områden eller egna hus, till exempel trappuppgångar och portar, för att sätta en personlig prägel. I bostadsområdet Fornhöjden i Södertälje har boende fått lägga egen mosaik och göra färgglada handavtryck på väggen. Efter det har skadegörelsen och klottrandet upphört helt.<sup>226</sup> Liknande exempel finns i Göteborg och Malmö. I Vänersborg har projektet *Hjälpande händer* riktat sig till barn mellan 5 och 13 år. Barnen har fått engagera sig i utemiljön i området genom odling och skötsel av rabatter. I bostadsområdet Seved i Malmö har bostadsbolaget MKB satsat på att stötta kreativa projekt initierade av de boende, som syftar till att skapa en känsla av tillhörighet och identitet, till exempel tidigare nämnda projekt Barn i stan, där man bland annat arbetat med stadsodling för att skapa ett levande område i stadsdelen.<sup>227</sup> MKB har även arbetat med laglig graffiti och konstnärskollektiv i bostadsområdena Seved och Möllevången med, enligt bolaget, goda resultat.<sup>228</sup>

Identitetsskapande åtgärder kan alltså stärka eller förändra identiteten såväl inåt som utåt. Mosaiken *Zlatans leende* vid entrén till stadsdelen Rosengård i Malmö är ett exempel på hur man etablerar kännetecken eller landmärken i områden som är stigmatiserade. Sådana landmärken har ett symbolvärde och blir bärare av platsens identitet.<sup>229</sup> Genom dessa är det möjligt att sätta ett område på kartan för något annat än det som området är känt av genom medias bild. Sådana satsningar bidrar också till att skapa mötesplatser som kan locka både boende och personer från andra delar av staden, och visa att bilden av de så kallat socialt utsatta

---

<sup>224</sup> Eriksson et al (2010) s 133-141.

<sup>225</sup> Gårdstensbostäder (2012) s 13.

<sup>226</sup> SABO (2010c) s 3.

<sup>227</sup> SABO (2010) s 10 ff.

<sup>228</sup> MKB (2012).

<sup>229</sup> Stockholms Läns Landsting (2008) s 69.



områdena som ges i media oftast inte stämmer. Vi kan också se exempel inom stadsplaneringen på att landmärken eller besöksmål planeras i de så kallade utsatta stadsdelarna i städerna. Exempel på detta är det planerade upplevelsecentrat *Familjeparken* i Hågelbyområdet i Botkyrka och hög-  
huset *Törnrosen Tower* i Rosengård.

Vi har sett att många av satsningarna syftar till att skapa trygghet. Upplevd trygghet i sitt bostadsområde har stått i fokus i Landskrona, där man under många år har haft en hög nivå av mätbar otrygghet och hög brottslighet. Trygghetsvandringarna arrangeras i samverkan mellan det kommunala bostadsbolaget Landskronahem, andra fastighetsägare, boende, polis och kommunens förvaltningar.<sup>230</sup> Trygghet är också ett av nyckelorden i MKBs medverkan i Malmö stads satsning på *Områdesprogram för socialt hållbar utveckling* som pågår mellan 2011-2015. Trots namnet så utger sig områdesprogrammen för att ha ett hela-staden-perspektiv. Genom att förändra utvecklingen i fem så kallade utsatta områden syftar områdesprogrammen till att ”stärka hela stadens sociala hållbarhet”.<sup>231</sup> Områdesprogrammen ses som ett redskap och arbetssätt för att utveckla Malmö miljömässigt, ekonomiskt och socialt. En central tanke i områdesprogrammen är att de ska byggas runt "fysiska skelett" och "sociala muskler" enligt Malmö stads hemsida. Det kommunala bostadsbolaget MKB medverkar i områdesprogrammen genom att i samarbete med andra aktörer anordna trygghetsvandringar och ställa lokaler till förfogande. MKB finns också representerat i ett av områdenas fastighetsnätverk, trots att bolaget är lågt representerat i området. MKBs ordinarie lokala resurspersoner har införlivats i områdesprogrammen för att stärka arbetet.<sup>232</sup>

#### 4.1.4. Arbete och utbildning

Ett vanligt förekommande argument i diskussionerna kring integration och social sammanhållning är att arbete och utbildning kan vara vägen in i samhället. Vi har tidigare i denna rapport diskuterat utifrån en system- och en social dimension av integration och social sammanhållning och hävdade att arbete och utbildning är exempel på hur systemintegration kan uppstå. Det finns en uppsjö exempel på hur bostadsbolag arbetar med arbete och utbildning. Flera av dem har vi redan berört i tidigare avsnitt. Vi kommer här att ta upp ytterligare några.

I Hultsfred har kommunägda Hultsfreds Bostäder utvecklat ett samarbete med Migrationsverket. Ortens asylsökande har fått arbeta med bland annat måleri och snickeri. Bland annat har en lekplats anpassad för rörelsehindrade barn byggts upp i ett bostadsområde. Hultsfreds kommun menar att åtgärderna stärker den sociala sammanhållningen både genom att människor sätts i arbete och att det skapas mötesplatser som ett resul-

---

<sup>230</sup> SABO (2009b) s 7.

<sup>231</sup> [www.malmo.se/omradesprogram](http://www.malmo.se/omradesprogram) tillgänglig 5 september 2012.

<sup>232</sup> MKB (2012).

tat av arbetet.<sup>233</sup> I Västerås har projektet *Jobbpunkt Väst* formats i samarbete mellan det kommunala bostadsbolaget Mimer, Arbetsförmedlingen, lokala företag och kommunen. Här har också det kommunala bostadsbolaget deltagit i satsningen *1 000 jobb* genom att man erbjudit provbostäder till de som fått jobb i Västerås och medverkat till att hitta permanenta bostadslösningar.<sup>234</sup>

Inom det kommunala bostadsbolaget Gårdstensbostäder finns *Gårdstensbyrån*, en lokal förmedling som arbetar med sysselsättning för arbetslösa gårdstensbor och fritidsaktiviteter för barn och unga i Gårdsten. Sedan starten 1998 har byrån ordnat över 1 450 arbetstillfällen till boende i bolagets bostäder, framförallt sommarjobb för unga. Under de stora upp-rustningsprojekten i Gårdsten har entreprenörerna hämtat arbetskraft från Gårdstensbyrån.<sup>235</sup>

Många kommuner satsar på att skapa arbetstillfällen för unga. I Dalhem i Helsingborg har man erbjudit ungdomar sommarjobb för att förbättra närmiljön. Insatsen har bedrivits i samarbete mellan det kommunala bolaget Helsingborgshem och skol- och fritidsförvaltningen. Satsningen har syftat till att ge ungdomar erfarenhet av arbetsliv, men också till att stärka deras delaktighet i samhället och att låta lokalsamhället få ta del av ungdomarnas potential. Efter sin anställning har ungdomarna blivit anlitade som ambassadörer för stadsdelen.<sup>236</sup> I satsningen på *Multiteket* i samma stadsdel. skapades 30 sommarjobb under sommaren 2008 i samarbete mellan Helsingborgshem och bland annat Helsingborgs stad. Liknande satsningar finns i flera andra städer, bland annat i Halmstad och Malmö där ungdomar anställts av de kommunala bostadsbolagen för sommarjobb. I Halmstad har man kunnat följa de 100 sommarjobbarna via en blogg på HFABs hemsida.

Hovsjö i Södertälje stod för några år sedan inför stora problem med oroligheter i vissa bostadsområden. Brandkår vågade inte köra in i för att släcka bränder och busstrafiken genom vissa områden blev inställd efter stenkastning. Utflyttningen i området låg på 30 % per år och en rivning av bostäder i området var aktuell. Oroligheterna var värst på sommaren, då ungdomarna inte hade något att göra.<sup>237</sup> Som ett svar på oroligheterna beslutade Bostadsbolaget Telge Hovsjö och Södertälje kommun att erbjuda sommarjobb för ett hundratal ungdomar i ett projekt som gick ut på att förnya ett parkområde. Tillsammans med yrkeskunniga fick ungdomarna arbeta med hög grad av inflytande och självständighet. Hovsjös kommunala bostadsbolag har också anställt ungdomar i satsningen *HovsjöNatt*. I detta projekt har ungdomar fått en grundläggande utbild-

---

<sup>233</sup> [www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art\\_art-s1/1907&group=art\\_art\\_grp-s1/24](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art_art-s1/1907&group=art_art_grp-s1/24) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>234</sup> Eriksson et al (2010) s 101.

<sup>235</sup> Boverket (2007) s 25.

<sup>236</sup> Eriksson et al (2010) s 56.

<sup>237</sup> SABO (2010c) s 1.

ning och sedan anställts som trygghetsvärdar. Ett annat exempel från Hovsjö är de så kallade *Hovsjöbyggarna* som startade i februari 2011. I samband med upprustningen av de allmännyttiga fastigheterna skapades ett samarbete mellan Telge Hovsjö, Arbetsförmedlingen och arbetskooperativet Basta för att arbetslösa boende skulle kunna få en byggutbildning och praktik och i förlängningen också arbete. Av de 20 deltagarna har nio fått arbete efter avslutad grundutbildning.<sup>238</sup>

Det finns också exempel på hur bostadsbolag arbetar med *förutsättningar* för integration och social sammanhållning. I Malmö har MKB skapat förutsättningar för fler arbetsplatser i bostadsområdena, till exempel genom utvecklingen av så kallade Bokaler. I Bokalerna kan småföretagare hyra bostad och lokal i direkt anslutning till varandra för att kunna kombinera sina bostäder med näringsverksamhet.

När det gäller exempel där bostadsbolag arbetar med utbildningsfrågor så handlar det ofta om läxhjälp. I många städer bidrar allmännyttan med medel för att stötta läxhjälp. Karlstads bostad AB har anställt så kallade plusbovärdar som jobbar med omsorgen om de boende. Bland annat ordnar man läxläsning och andra aktiviteter för barn efter skoltid.<sup>239</sup> I Malmö samarbetar MKB med Röda korset och erbjuder läxhjälp i Rosengård. I Stockholm och Göteborg hjälper universitetsstudenter barn som bor i kommunalt ägda bostadshus med läxorna, genom ett samarbete med stiftelsen Läxhjälpen och näringslivet.<sup>240</sup>

Men det finns också mer omfattande exempel på hur skola och bostadsbolag kan arbeta tillsammans. I stadsdelen Pettersberg i Västerås har det kommunala bostadsbolaget Mimer förvärvat högstadieskolan S:t Illian som en del i sin satsning på lokalt utvecklingsarbete. Målet med satsningen *Skolan mitt i byn*, som fick ett hedersomnämmande i SABOs bopristävling 2010, är att skapa Västerås bästa skola. Genom ägarskapet har Mimer en överenskommelse med kommunen som ger bostadsbolaget visst inflytande över verksamheten. Förutom frågor gällande den yttre miljön och skötsel arbetar bostadsbolaget också med elevernas utbildning i ämnet "lära för livet" och att tillhandahålla praktikplatser för elever som behöver anpassad studiegång. Vidare arbetar Mimer tillsammans med Hyresgästföreningen och andra intressenter i närområdet för att skolans lokaler ska användas även efter skoltid, bland annat som motionscenter för hyresgäster. Vid nybyggnationen av en ny fotbollsplan och aktivitetsyta tog bostadsbolaget hjälp av skolans idrottsförening. Bostadsbolaget finansierar även delar av skolans inre verksamhet, bland annat ett trygghetsprojekt som idag är en permanent verksamhet på skolor över hela staden.<sup>241</sup>

<sup>238</sup> [www.telge.se/TelgeHovsjo/Hovsjobyggarna/](http://www.telge.se/TelgeHovsjo/Hovsjobyggarna/) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>239</sup> SABO (2010) s 14.

<sup>240</sup> [www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art\\_art-s1/1770&group=art\\_art\\_grp-s1/24](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art_art-s1/1770&group=art_art_grp-s1/24) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>241</sup> Eriksson et al (2010) s 113-115.

#### 4.1.5. Funktionsblandning

Vi har tidigare argumenterat för att åtgärder som syftar till att skapa integration och social sammanhållning ska eftersträva minskade skillnader i levnadsvillkor mellan individer eller grupper i olika delar av stadsdelen, staden eller regionen. Ett relationellt arbetssätt är nödvändigt för att minska den segregation som har kommit att sammanfalla med relationen mellan utanförskap och samhällets innanförskap.

Kan åtgärder för att främja integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar handla om fysiska förändringar och planeringsfrågor? Så har vi sett att Stockholms stad har tolkat den nya lagen. Enligt denna tolkning så syftar byggnation av bostadsrätter och bussterminaler till att främja integration och social sammanhållning.

Aktuell forskning och debatt<sup>242</sup> kring stadens fysiska utformning och dess sociala relationer handlar främst om att bryta med den nuvarande funktionsuppdelningen i de utsatta bostadsområdena och arbeta för en återgång till 30-talets tanke om blandade kvartersstäder, där bostäder med olika upplåtelseformer blandas med verksamheter och arbetsplatser.<sup>243</sup> Delegationen för hållbara städer trycker på vikten av att inte planera för nya ”monokulturer” och därigenom förstärka segregationen.<sup>244</sup> En avhandling av Zara Bergsten vid Uppsala universitet visar att ungdomar i mer blandade bostadsmiljöer har bättre framtidsutsikter än unga i homogent fattigare områden.<sup>245</sup> Idealet har också kommit att förknippas med vad som brukar kallas för den täta staden; en tanke om ett attraktivt urbant liv i en tät, blandad och levande stad där människor möts.<sup>246</sup> Den täta staden bör vara småskalig och bestå av blandade upplåtelseformer och lägenheter i varierade storlekar.<sup>247</sup>

Hur arbetar då kommunerna för att främja den blandade staden? Som vi tidigare har beskrivit så är en av de allmännyttiga bostadsföretagens tre huvuduppgifter att främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget. Med detta menas att kommunen skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Boverkets enkät visar också att över hälften av de allmännyttiga bostadsbolagen genomför insatser för att motverka boendesegregationen i kommunen, bland annat genom att försöka styra sammansättningen av hyresgäster i vissa bostadsområden eller genom att ombilda delar av beståndet i utsatta bostadsområden till bostadsrätt.<sup>248</sup>

---

<sup>242</sup> Se text Boverket (2010) och Stockholms läns landsting (2008).

<sup>243</sup> Se Billing och Stigendal (2004) s 183 för en definition av kvartersstaden.

<sup>244</sup> Delegationen för hållbara städer (2012) s 15.

<sup>245</sup> Bergsten (2010).

<sup>246</sup> Fredriksson (2012) s 14.

<sup>247</sup> Se Stockholms Läns Landsting (2006) s 47 för ett par förbehåll mot strategin att blanda upplåtelseformer för att minska segregation.

<sup>248</sup> Boverket (2008) s 107.

Hälften av landets kommuner har enligt Boverket också en strategi för förtätning. Riktlinjerna för hur detta ska gå till anges i många fall i kommunernas ägardirektiv till sina bostadsbolag. Vi har studerat hur dessa ser ut i storstäderna. Familjebostäder, ett av Stockholm stads allmännyttiga bostadsföretag, ska enligt de senaste ägardirektiven tillhandahålla ett bestånd ”av ett varierat utbud av attraktiva bostäder”.<sup>249</sup> Här finns också en konkret målsättning att bolagen ska bidra till Stockholm stads målsättning på 15 000 nya bostäder varav 6 000 hyresrätter under åren 2011-2014. Familjebostäder ska enligt ägardirektiven fortsätta upprustningen av de bostäder som byggdes under 1940-1960-talen. Vidare ska de boende hos Familjebostäder enligt ägardirektiven beredas möjlighet att köpa sina fastigheter och ombilda till bostadsrätter. Bolaget ska också aktivt bidra till förnyelsen av ytterstaden. Tittar vi på bolaget Svenska Bostäders ägardirektiv står det också att bolaget ska bidra till investeringar i ytterstaden samt fortsätta arbetet med satsningar som Järvalyftet.<sup>250</sup> Ytterligare aspekter som Svenska Bostäder ska beakta är att underlätta skapandet av studentbostäder och verka för fler billiga lägenheter för ungdomar.

Göteborgs Stad ska enligt sina direktiv utveckla de allmännyttiga bostadsföretagen, bland annat genom att de ska bygga nya hyresrätter och värna den fördelning av upplåtelseformer som finns. Koncernen Förvaltnings AB Framtiden, som äger de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborg, ska erbjuda bostäder åt alla typer av bostadskonsumenter och eftersträva ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet beträffande upplåtelseform, storlek, standard och läge, enligt direktiven från Göteborgs stad.<sup>251</sup> Framtidenkoncernen har vidare ett ansvar för att aktivt arbeta för ökad integration och välfärd i bostadsområdena och för ett bättre och mindre segregerat Göteborg. En stad med blandade bostads- och upplåtelseformer bedöms enligt direktiven ge en mer blandad och integrerad befolkningssammansättning, motverka segregation och göra stadsdelar mer levande.<sup>252</sup> Ambitionen är att producera mellan 400 och 600 hyresrätter varje år. Ett av de kommunala bostadsbolagen, Egnahemsbolaget, bygger främst äganderätter. Ambitionen är att bolaget ska producera närmare 150 småhus och bostadsrätter. Nybyggnationen ska gynna förtätning av centrala områden med närhet till kollektivtrafik och ske i nära samarbete med andra långsiktiga fastighetsägare i Göteborg.

Malmö stad har ett antal krav för en socialt hållbar bostadsförsörjning i Malmö, som även ligger till grund för stadens ägardirektiv till det kommunala bostadsbolaget MKB. Bland kraven finns att kommunen aktivt ska motverka boendesegregation i Malmö genom att stimulera till ett

---

<sup>249</sup> Familjebostäder (2012) s 3.

<sup>250</sup> Svenska Bostäder (2012) s 10.

<sup>251</sup> [www.framtiden.se/sv/Koncernen/Agare-och-affarside/](http://www.framtiden.se/sv/Koncernen/Agare-och-affarside/) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>252</sup> Boverket (2009) s 99.

allsidigt bostadsbyggande vad gäller olika upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar och hustyper.<sup>253</sup> Enligt ägardirektiven ska allmännyttan i Malmö vara en ledande aktör på bostadsmarknaden och erbjuda ett brett utbud av hyreslägenheter som ger de boende valmöjlighet med avseende på bland annat standard, läge och pris.<sup>254</sup> Variation är viktigt för att hyresrätten ska vara ett attraktivt boendebalternativ. Ett utbud av hyresrätter medverkar enligt direktiven till social hållbarhet i staden.<sup>255</sup> En socialt hållbar bostadsförsörjning i Malmö ska stimuleras genom variation i bostadsutbudet, såsom blandade upplåtelseformer och stor bredd när det gäller lägenhetsstorlekar och hustyper, enligt Malmö stads ägardirektiv. Av direktiven framgår också att MKB aktivt ska verka för nyproduktion av bostäder och ta ett bostadssocialt ansvar. Nyproduktion av hyresbostäder är centralt för att MKB ska kunna stödja en långsiktig balanserad bostadsmarknad i Malmö, enligt MKBs årsredovisning. Enligt denna är det långsiktiga målet är att kunna producera 500 nya bostäder varje år. Man skriver också att produktionen av nya bostäder i första hand ska ske enligt bolagets strategi för förtätning och utveckling av de stråk som binder samman staden, samt i Malmö stads utvecklingsområden.<sup>256</sup> MKBs ägardirektiv gör också gällande att en förvävsstrategi ska finnas som ska utgå från att MKB ska vara representerat i hela staden.

Exemplen från ägardirektiven för allmännyttan i storstäderna visar att ambitionerna ser annorlunda ut. Det läggs olika vikt vid allmännyttans roll i stadsutvecklingen och det bostadssociala ansvaret hos bolagen. Men direktiven visar att riktlinjerna för nybyggnation hos de kommunala bostadsbolagen ligger i linje med idealet om den täta, blandade staden. Vi kan också se likheter i hur de konkreta satsningarna på förtätning ser ut i kommunerna, även om de flesta satsningar är tänkta att ske i framtiden. I Göteborg har man arbetat med att förvandla Kvillebäcken, en del av stadsdelen Lundby, från ett verksamhetsområde till en blandstad som i förlängningen ska leda till att stadsdelen knyts ihop med stadskärnan och upplevs som en del av Göteborgs centrum. Enligt detaljplanen ska 1 600 bostäder blandas med platser, torg och grönstråk för rekreation samt inslag av handel och verksamheter. Stadsdelen ska på så sätt kompletteras med ett utbud av bostäder som i dag saknas vilket kan ge förutsättningar för nya boendegrupper. De nya husen i området Kvillebäcken ska bilda tydliga kvarter och de befintliga gatorna ska få ny utformning men integreras i den nya strukturen.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Boverket (2009) s 113.

<sup>254</sup> [www.mkbfastighet.se/templates/PageStandard.aspx?id=2156](http://www.mkbfastighet.se/templates/PageStandard.aspx?id=2156) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>255</sup> MKB (2012).

<sup>256</sup> MKB (2012) s 3.

<sup>257</sup> Boverket (2010) s 102 f.



Gårdstensbostäders arbete med den fysiska förnyelsen av området Gårdsten sedan 1997 har blivit uppmärksammat och fått många utmärkelser. Upprustningen, som vi tidigare har beskrivit som präglad av boendeinflytande, har i en första etapp bestått av ombyggnader och standardförbättringar av såväl bostäder som grönytor och lekplatser samt omvandling till ekologiska så kallade solhus. En andra etapp av förnyelsen inleddes sedan i östra delarna av Gårdsten. De monotona höghusen från miljonprogrammet ansågs dra ner helhetsintrycket av området och hade stor andel vakanser. Med goda erfarenheter från första etappen kunde man fatta ett nydanande beslut om att riva två av höghusen och bygga om de övriga genom en modern terrassering. Ökad variation var ett av målen med satsningen; småhus och bostadsrätter var efterfrågat av de boende. Gårdstensbostäder sålde tomten där de nu demonterade höghusen hade stått till det kommunala Egnahemsbolaget för byggnation av både bostadsrätter och äganderätter. De första ägarna flyttade in i oktober 2005. Egnahemsbolaget planerar i samarbete med HSB och Riksbyggen även äganderätter i Västra Gårdsten.<sup>258</sup> Vi kan också se denna uppblandning av upplåtelseformer i andra delar av Göteborg; nybyggnation av småhus har också skett i nära anslutning till hyresdominerade bostadsområden i Södra Biskopsgården.<sup>259</sup>

I industriområdet Norra Sorgenfri, som ligger centralt i Malmö, planeras ett helt nytt område utifrån tanken om blandstadsidealet. Här planeras 2 500 nya bostäder och 2 000 arbetsplatser. Kvarterstrukturen ska vara tät och funktionerna blandad. Områdets kärnvärden är, enligt kommunen, mångfald, variation och småskalighet.<sup>260</sup> I Hyllie stadsdel i Malmö ligger områdena Kroksbäck och Holma, som till stor del är fysiskt och socialt avskurna från centrala Malmö som en konsekvens av miljonprogrammets funktionsuppdelning och segregationens utveckling. De sociala och fysiska barriärerna riskerar enligt Malmö stad att hålla delar av staden separerade från varandra. När nu ett nytt område uppförs i stadsdelen Hyllie, med ny arena och citytunnelstation som centrala platser, vill man inte riskera att ”vända ryggen mot de befintliga bostadsområdena” utan säkerställa att man arbetar för att motverka barriärerna. Målsättningen är bygga ihop det nya Hyllie med det gamla och att förena ett mer storskaligt perspektiv med småskaliga och lokala värden. Stadsområdet ska ansluta till och ”fungera sömlöst ihop med den befintliga staden” och bli en integrerad del av Malmö.<sup>261</sup> Ett annat förtätningsprojekt i mindre skala där MKB är involverat är den tidigare nämnda satsningen på stråk och Bokaler som MKB gör i Rosengård. På stråket *Bennets Bazaar* finns idag

---

<sup>258</sup> Boverket (2007) s 21.

<sup>259</sup> [www.egnahemsbolaget.se](http://www.egnahemsbolaget.se) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>260</sup> [www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utbyggnadsomraden/Norra-Sorgenfri.html](http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utbyggnadsomraden/Norra-Sorgenfri.html) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>261</sup> Malmö stad (2009), Malmö stad (2010), Malmö stad (2010b).

ett antal butiker och verksamheter där butiksägarna bor i direkt anslutning till sina lokaler.

## 4.2. Att främja integration och social sammanhållning

Vi har i föregående avsnitt belyst ett antal olika exempel på sociala insatser, projekt och verksamheter som städer och kommuner arbetar med inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar. Men kan de sägas bidra till integration och social sammanhållning? Det ska vi nu ta reda på genom att bedöma dem utifrån de kriterier som vi definierade i del två.

### 4.2.1. Potential- och orsakorienterade åtgärder

För det första ska insatserna vara potential- och orsakorienterade. Dels ska de ha ambitionen att försöka komma tillrätta med de bakomliggande orsaksproblemen och inte bara inrikta sig på det som synes vara problem. Det som synes vara kallar vi för symptomproblem. Enbart satsningar på symptomproblem kan bidra till att förvärta de bakomliggande orsaksproblemen. För det andra ska insatserna också utnyttja de positiva potentialer som finns, till exempel kunskapen hos de boende. Detta perspektiv lyfts också av Boverket, som poängterar vikten av att tillvarata lokala förmågor och potentialer för att skapa social sammanhållning.<sup>262</sup>

Det finns många exempel bland de vi har tittat på som kan sägas vara potential- och orsakorienterade. Bland de satsningar som rör **dialog för inflytande och samverkan** utgår flera från de boendes kunskaper. Det centrala i satsningar med lyckosamma resultat är att de i första hand arbetar *med* målgruppen och inte *för* målgruppen och att deras insatser får bli på riktigt. Till exempel genom att de aktivt får bidra till förnyelse eller förändring av bostadsområden, antingen genom fysisk förnyelse som i fallen Andersbergs centrum i Gävle och *Pettersbergprojektet* i Västerås eller genom förbättring av den sociala miljön som i fallet med föreningen *Det nya Hageby* i Norrköping. Projektet *Tillsammans* i Charlottenberg och *Ekostaden Augustenborg* är exempel på hur man kan arbeta brett med boendeinflytande. Vi ser bland åtgärderna både exempel på direkt inflytande, till exempel boendeomröstningen kring uppställningsförslaget av Elineberg i Helsingborg, och mer indirekt inflytande i form av referensgrupper av boende i området Backa Röd i Göteborg och i Örebros stadsdel Baronbackarna. Samtliga är goda exempel på hur man kan ta vara på de boendes kunskaper för att trivseln i området ska öka. Här ser man de boende som de riktiga experterna.

Satsningarna tar tillvara de boendes potentialer. Samtidigt utgår de från orsaksproblemen och inte symptomproblemen. Oroligheterna bland ungdomar på torget i Andersberg i Halmstad har man inte försökt lösa genom att öka polisnärvaron utan genom att prata med ungdomar och andra boende för att identifiera behov och önskemål, vilket ledde till upp-

---

<sup>262</sup> Boverket (2010) s 59.



rustningen av centrumet. På samma sätt har man i Hageby använt sig av föreningsformen för att skapa en plattform som möjliggjort en bred representation för att kunna diskutera behov och problem i området. Lösningarna har sedan kunnat utformas utifrån denna plattform för lokala potentialer. Även de två omfattande satsningarna *Järvalyftet* i Stockholm och *Dialog-PM* i Malmö kan sägas åtminstone till en viss grad uppfylla kraven på potential- och orsakorientering då de i stor utsträckning har utgått från de boendes kunskaper om sina egna områden, inte minst i formuleringen av vad som är problemen respektive möjligheterna i de olika områdena.

Det står klart att de allmännyttiga bostadsbolagen har mycket att vinna på att involvera boende och lyfta fram deras potentialer i områdesutveckling. Detta är också något som framkommer i den intervjustudie som Boverket har gjort med fastighetsägare. I rapporten drar man slutsatsen att de boende har värdefulla kunskaper om vad som funkar bra och vad som funkar mindre bra i huset och området de bor i. Genom ett utökat boendeinflytande kan beslut bli väl förankrade och man får en möjlighet att bygga upp en relation till de boende, något som man i framtiden kan ha stor nytta av. Man menar också att ett ökat boendeinflytande kan leda till mindre skadegörelse, lägre omflyttning, värre vakanser och minskat hyresbortfall,<sup>263</sup> vilket också flera av de exempel vi har studerat visar. Boverkets intryck är att de allmännyttiga bostadsbolagen – åtminstone en del av dem – ligger i framkant när det gäller att utveckla ett reellt inflytande för de boende i samband med upprustning och områdesförnyelse. De menar vidare att detta inflytande inte bara gäller den egna boendesituationen utan närmar sig ett vidare medborgarinflytande, ett inflytande över utvecklingen av stadsdelen i stort. Flera exempel som vi har studerat i denna studie bekräftar en sådan utveckling. Genom att bygga på de boendes potentialer finns det alltså mycket mer att vinna än enbart den fysiska upprustningen i sig.

Gavlegårdarnas upprustning av stadsdelen Öster i Gävle ser vi som ett bra exempel på en satsning som både tar tillvara de positiva potentialerna och bearbetar de bakomliggande problemen. Exemplet från Öster i Gävle, där bostadsbolaget i många år misskött området, visar att bostadsbolag ofta har en tuff uppförsbacke att arbeta i när det gäller att återupprätta ett förlorat förtroende. Bostadsbolaget stod här inför en stor utmaning i att visa att den kommande förnyelseprocessen var allvarligt menad och verkligen riktade sig till de som bodde i området just då.<sup>264</sup> En nyckel till framgång i att återvinna förtroendet har varit att ta vara på potentialerna i området. Genom en rad konkreta och synliga åtgärder i inledningen av arbetet och genom att involvera de boende skapades ett ömsesidigt lärande och förtroende, enligt utvärderarna.

---

<sup>263</sup> Boverket (2010) s 61.

<sup>264</sup> Öresjö et al (2010) s 12.

Genom att föra en dialog och tydliggöra för de boende både i tanke och handling att man verkligen lyssnade och tog deras argument på allvar byggdes ett förtroendekapital upp.<sup>265</sup>

Exemplet i Gävle visar att satsningar på inflytande och samverkan med boende måste få lov att ta tid, samtidigt som det gäller att presentera resultat snabbt för att visa att man menar allvar. Utvärderingen av upp-  
rustningen av stadsdelen Öster visar att de boende trivs bättre, känner sig tryggare och att man känner större tillfredsställelse med hyresvärden efter upp-  
rustningen.

Vi ser även flera insatser i kategorin **mötesplatser** som tar vara på potentialerna hos de boende i området. Ett exempel som vi vill lyfta fram är *Lilla Växthuset* i Malmö, där hela processen – från den dialog som formulerade de bakomliggande problemen och inledde resan mot Lilla Växthuset till den dagliga verksamheten i mötesplatsen – har sett till ungdomarnas egna kompetenser och potentialer i första hand. Här har problemet formulerats – av unga och vuxna tillsammans – som brist på meningsfulla aktiviteter för ungdomar, och det är också det som man har försökt att åtgärda genom satsningen på en mötesplats på ungdomarnas egna villkor. På ett liknande sätt har Varbergs Bostad AB arbetat i stadsdelen Håsten i processen som ledde fram till *Mötesplats 302*.

Många av de satsningar vi har studerat kan sägas bygga på en föreningsdriven potentialorientering. Föreningen *Det Nya Hageby* i Norrköping, gymmet i Hermodsdal, föreningsrådet i Gårdsten, Lunds kommunala bostadsbolags samarbete med organisationen *Tamam* och inte minst *Botkyrka Community Teater och Dans* är intressanta exempel hur man tar vara på boendes potentialer och egna uppfattningar om vad som är problemen genom att utnyttja den kraft som finns i den idéburna sektorn.

När det gäller satsningar som vi har kategoriserat som **identitets-  
skapande** finns det många goda exempel på potentialorientering. *Botkyrka Community Teater och Dans*, *Bilder av Dalhem* i Helsingborg och *Ung i Forskning* i Malmö visar hur boende själva ges möjlighet att ta makten över att formulera bilden av sina bostadsområden, samtidigt som deras egna uttryck blir centrala i gestaltningen av den bild som de själva menar stämmer. Utmaningen häri ligger att dessa alternativ till medias bild av de så kallade utsatta bostadsområdena blir synliggjorda.

Vikten av att skapa en känsla av tillhörighet och skapandet av sociala nätverk lyfts bland annat i nederländsk forskning.<sup>266</sup> Genom att medborgarna ges både formell och informell delaktighet i lokalt förändrings-  
arbete kan en sådan känsla av tillhörighet skapas, som också kan av-  
speglas i tron på sig själv. ”Är bilden av det område du kommer ifrån dålig, får du en dålig syn på dig själv”, berättar Emma Dominguez, dan-

---

<sup>265</sup> Öresjö et al (2010) s 16.

<sup>266</sup> Se t ex Ungdomsstyrelsen (2010).

sare i Botkyrka Community Teater och Dans, i en intervju med SABO.<sup>267</sup> Även de exempel vi har sett där de boende får skapa konstverk och sätta prägel på sina hus och områden i bland annat Södertälje och Vänersborg får betraktas som potential- och orsaksoorienterade, dels för att de utgår från de boendes kunskaper och dels för att de angriper ett bakomliggande problem, nämligen att många av områden är nedgångna och saknar något som de boende kan identifiera sig med. Många av de här projekten bygger på och skapar det som kan kallas interkulturell kompetens, något som vi menar kan bli mycket värdefullt för samhället i framtiden. Att få känna det som att man har en efterfrågad kunskap kan vara mycket värdefullt för självkänslan och därigenom bidra till social sammanhållning. Samtidigt behövs den interkulturella kompetensen för att kunna möta utmaningarna på framtidens arbetsmarknad. Kompetensen bör ses som en potential för ekonomisk tillväxt. ”Den svenska förorten är således en tillväxtmodell av vår globala framtid”, skriver Madeleine Opira och Ulla-Britt Fräjdin-Hellqvist i en debattartikel i Svenska Dagbladet angående bilden av de socialt utsatta bostadsområdena.<sup>268</sup>

I flera av projekten som involverar boende i upprustningsarbete skapas en känsla av tillhörighet och identitet; dels genom att någon faktiskt lyssnar på vad man säger och tar tillvara ens kompetenser, dels genom att man blir del av ett socialt nätverk som man kan identifiera sig med. Boverket konstaterar att exempelvis MKBs förhållningssätt när det gäller hyresgästers självförvaltning skapar en känsla av trygghet och stolthet inom det egna bostadsområdet, vilket bedöms leda till större social stabilitet och mindre omsättning genom avflyttning.<sup>269</sup>

En del av de identitetsskapande satsningarna kan dock bara ses som potentialorienterade till hälften. Satsningar på kulturaktiviteter såsom allsång skapar säkerligen social sammanhållning och en hemkänsla genom att människor möts och de lokala positiva potentialerna lyfts fram. Men det är inte alltid de fokuserar på de bakomliggande problemen. Det behöver dock inte betyda att exemplen är dåliga. De fyller ett syfte. Men segregationens bakomliggande orsaker påverkas inte. Bland de satsningar vi har undersökt inom kategorin **arbete och utbildning** är de flesta exemplen potential- och orsaksoorienterade till hälften i den meningen att de ser till de bakomliggande orsakproblemen. I många fall handlar det om ungdomar som står utanför arbetsmarknaden eller som inte har något att göra när skolorna slutat för terminen. Istället för satsningar på att skapa ordning och reda har man gått till botten med problemet och erbjudit anställningar i de kommunala bostadsbolagen.

Ett gott exempel på potential- och orsaksoorientering är MKBs satsning på *Bokaler* i Rosengård. Här skapar man möjligheter att minska arbetslös-

---

<sup>267</sup> SABO (2010c).

<sup>268</sup> [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fororterna-ar-en-ekonomisk-tillgang\\_6724993.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fororterna-ar-en-ekonomisk-tillgang_6724993.svd) tillgänglig 3 september 2012.

<sup>269</sup> Boverket (2010) s 113.

heten genom att människor får arbeta med den idé de själva tror på. Samtidigt har man sitt hem i anslutning till verksamheten, vilket har visat sig vara viktigt för många. Stiftelsen Mimers förvärv av *S:t Illianskolan* i Västerås ser vi som ett annat utmärkt exempel på potential- och orsaksorientering. Här har det kommunala bostadsbolaget tagit ett stort ansvar för den sociala utvecklingen i Pettersberg genom att arbeta tillsammans med lärare och elever på skolan. Man har också utnyttjat den potential som skolan utgör med sina lokaler, vilka tidigare stått tomma på kvällar och helger.

Kan man då säga att de kommunala bostadsbolagen agerar utifrån ett potential- och orsaksorienterat synsätt i sina strategier för **funktionsblandning**? Jo, åtminstone finns ambitionen. Bostadsbolagen visar ofta upp ett ansvarstagande för att komma tillrätta med de bakomliggande problemen när det gäller segregationens krafter. Det finns en vilja att arbeta för den täta och blandade staden genom att medverka till en blandning av upplåtelseformer och ett varierat bostadsutbud. Dessutom tar de i många fall, som vi har beskrivit ovan, vara på de positiva potentialerna i bostadsområdena när det gäller det fysiska förnyelsearbetet, som i fallet med upprustningen av Gårdsten i Göteborg.

#### **4.2.2. Åtgärder som bidrar till både social integration och systemintegration**

Det andra kriteriet vi har satt upp för att åtgärder ska kunna anses bidra till integration och social sammanhållning är att de bidrar till båda formerna av integration, inte bara den ena. Människor måste få möjligheten att bli både socialt integrerade och systemintegrerade. Med social integration menar vi känsla av delaktighet och med systemintegration faktisk delaktighet.

Det som är gemensamt för många av de **mötesplatser** vi har studerat är att de uppfyller kravet på social integration, åtminstone delvis, men inte systemintegration. Många av mötesplatserna möjliggör goda möten med den egna befolkningsgruppen, men inte möten med människor som representerar innanförskapet. Den sociala integration som därmed skapas kan betraktas som partiell sett ur ett samhällsperspektiv. Den möjliggör därmed inte heller en väg in i samhällets system och därmed en systemintegration, till exempel genom arbete eller utbildning. Dock kan de bidra till en mycket god social integration inom den egna befolkningsgruppen. I exemplet med mötesplatserna *Shine on* i Motala och *Mötesplats 302* i Varberg finns det gott om verksamheter som gynnar en sådan partiell social integration, men få eller inga som bidrar till en utvidgad social integration och systemintegration. Mötet i stadsodling mellan svenskfödda pensionärer och barn med utländsk bakgrund i Seved i Malmö är dock ett intressant exempel på en utvidgad social integration. SLU-forskaren Tim Delshammar menar att en av de stora fördelarna med stadsodling är just de sociala aspekterna. Stadsodling kan bidra till att

vitalisera bostadsområden dels genom att de skapar trygghet eftersom fler människor vistas i de offentliga miljöerna, dels genom att de skapar möten mellan människor. Barnen i Seved känner sig betydelsefulla. De kan bidra till att göra området fint samtidigt som de får uppskattning för sitt arbete av en annan befolkningsgrupp. Stadsodlingen skapar vad Delshammar kallar för *kollektiv självtillit*.<sup>270</sup>

Kultur och kulturinstitutioner kan ses som ett kitt för sociala kontakter och anses av forskning som en nyckelfaktor för att locka arbetsgivare till områden.<sup>271</sup> På så sätt skulle de även kunna bidra till att göra människor systemintegrerade. De mötesplatser med fokus på kultur som ingår i vår studie, bland annat i Helsingborg, Örebro och Hovsjö, fyller genom sina kulturarrangemang en stor social funktion för de boende i området, men ger inte några större möjligheter till systemintegration, det vill säga faktisk delaktighet i samhällssystemen.

Ett intressant exempel på mötesplats som kan bidra till både social integration och systemintegration är *Lilla Växthuset* i Malmö. Här har ungdomar kunnat möta sina vänner och andra ungdomar från stadsdelen samtidigt som det funnits möjligheter att komma i kontakt med representanter för utbildningsinstanser och arbetsgivare. Ett annat exempel är Andersberg centrum i Halmstad, där man utifrån de boendes önskemål skapat en tillgänglig mötesplats för alla boende där man kommer i kontakt med såväl andra boende som föreningsliv, arbetsliv och samhällsinformation.

Många av åtgärderna inom kategorin **dialog för inflytande och samverkan** har potential att skapa både systemintegration och social integration. Genom ett reellt inflytande i planeringsprocesserna för såväl fysiska upp- rustningsprojekt som sociala satsningar skapas en känsla av delaktighet genom mötet med andra boende, representanter från föreningar, företag, skola och myndigheter med mera. Men här skapas i många fall också en faktisk delaktighet genom att det som de boende sägs tas tillvara och resulterar i något som de boende själva kan känna att de har varit med att ta fram. En projektledare som Boverket har intervjuat<sup>272</sup> hävdar att det är de sociala åtgärderna runtomkring upp- rustningsprojekt – och då i synnerhet de boendes möjligheter till inflytande och delaktighet – som är mest effektiva för att förbättra förhållandena i bostadsområdet. Det sociala mötet mellan människor bedöms av projektledaren som viktigare än upp- rustningen i sig. Det skapas alltså en känsla av delaktighet, som kanske är lika viktig som den faktiska delaktigheten. Det är till exempel fallet i upp- rustningen av Gårdsten i Göteborg, där arbetskraft har hämtats från området genom den lokala *Gårdstensbyrån*. Här har man arbetat både för att stärka den sociala integrationen som systemintegrationen. Det arbets- sättet med hus/bovårdar eller lokala stadsdelsutvecklare som flera bostads-

<sup>270</sup> Formas (2012) s 149 ff.

<sup>271</sup> Stockholms Läns Landsting (2008) s 8.

<sup>272</sup> Boverket (2010).

bolag använder sig av kan också sägas uppfylla det dubbla integrationskravet. Dels genom att värdarna får ett nätverk av såväl boende som representanter för kommun, bostadsbolag och andra aktörer i området. Men också genom att värdarna får en anställning och kanske framförallt att de får ett förtroende att representera andra boende i ett viktigt sammanhang.

För att kravet på systemintegration ska uppfyllas är det av yttersta vikt att dialogen och inflytandet blir ”på riktigt”. Som Boverket<sup>273</sup> konstaterar är det också viktigt att de boende engageras i hela resan, från början till slut. Forskning pekar på att medborgare måste vara med på alla nivåer före beslut som gäller deras områden fattas.<sup>274</sup> I en utvärdering av det lokala utvecklingsarbetet i Araby i Växjö kommun konstaterar Nihad Bunar att dialogen mellan politik och boende praktiskt taget var noll.<sup>275</sup> Om inte bostadsbolaget eller kommunen lever upp till det förväntade kan konsekvenserna bli svåra. I utvärderingen av Rosengårds satsning på arbetsboksmetoden under Storstadssatsningen konstaterades att representativiteten bland de boende var låg och att endast de redan aktiva medborgarna engagerades i satsningen. Slutsatsen blev att satsningen verkade kontraproduktivt och avståndet mellan de boende och stadsdelsförvaltningen snarare växte än krympte.<sup>276</sup> På så sätt har man försvårat systemintegrationen framöver.

Bland de **identitetsskapande** åtgärderna hittar vi flera exempel som kan sägas bidra till såväl social integration som systemintegration. De projekt som syftar till att skapa andra bilder av områdena än de som syns i media har ofta detta dubbla perspektiv. I exemplet *Bilder av Dalhem* i Helsingborg har boende engagerats i studiecirkel och på så sätt kommit i kontakt med folkbildningsverksamheten. Resultatet av deras arbete har blivit en trycksak som har nått många boende och representanter för kommunen. I projektet *Ung i Forskning* i Malmö har ungdomar kommit i kontakt med högskolan såväl som med ansvariga politiker och tjänstemän i stadsdelen. Båda projekten har dessutom skapat en stor sammanhållning i gruppen och därigenom bidragit till en social integration. Upprustningen av Andersberg i Gävle är intressant på grund av samarbetet med biblioteket. Biblioteket är inte bara en källa till kunskap, det har också utvecklats till en viktig mötesplats mellan utanförskap och innanförskap.<sup>277</sup> Genom bokläsning och diskussioner med bibliotekarier bidrar satsningen i Andersberg till en vidgad social integration och i förlängningen kanske också en systemintegration.

I kategorin **arbete och utbildning** finns det förstås gott om åtgärder som uppfyller kraven på systemintegration, till exempel Hultsfreds samarbete

---

<sup>273</sup> Boverket (2010).

<sup>274</sup> Bunar (2012) i I&M nr 1 2012 s 18.

<sup>275</sup> Bunar (2012) i I&M nr 1 2012 s 18.

<sup>276</sup> Andersson et al (2003).

<sup>277</sup> Se Stigendal (2008).

med Migrationsverket, *Gårdstensbyrån* i Göteborg, sommarjobben för unga i Halmstad och Malmö, *Jobbpunkt Väst* i Västerås samt de läxläsningssatsningar som görs av många bostadsbolag. Här erbjuds unga och/eller arbetslösa möten med innanförskapets företrädare och möjligheter till en väg in i samhället. Ett intressant exempel är Telge Hovsjös anställning av ungdomar och *Hovsjöbyggarna*. Arbetsinsatsen skapade enligt utvärderingarna en känsla av stolthet hos ungdomarna, både över sin egen insats och över resultatet för bostadsområdet. Förutom ett avlönat och meriterande sommarjobb gav projektet en social samvaro, ökad självkänsla och kollektiv identitet. Det visade sig också i att skadegörelsen minskade: ”Vi jobbade hårt hela vintern med bänkarna. (...) Ingen har rört dem eller klottrat på dem”, berättar två projektdeltagare i en intervju med SABO.<sup>278</sup>

#### 4.2.3. Relationella åtgärder

Vårt tredje kriterium innebär att åtgärder som syftar till att skapa integration och social sammanhållning ska eftersträva minskade skillnader i levnadsvillkor mellan individer eller grupper i olika delar av stadsdelen, staden eller regionen. De ska med andra ord bidra till att bryta den segregation som sammanfaller med relationen mellan utanförskap och samhällets innanförskap. Åtgärderna ska präglas av ett generellt tänkande till skillnad från ett selektivt. De bör inte rikta sig till vissa individer eller områden med särskilda problem, det vill säga ”förlorarsidan”, utan ha ett helhetsperspektiv och rikta sig till alla boende. Vi har tidigare diskuterat hur innanförskapet också måste förändras för att utanförskapet ska kunna förändras. Det är av stor vikt att innanförskapet får kunskap om den potential och de kunskaper som finns i de så kallade utsatta bostadsområdena och stadsdelarna. Därför behöver hela staden, stadsdelen eller bostadsområdet involveras i sociala utvecklingsprojekt, inte bara det område som pekats ut som problemet.

De satsningar som vi har studerat är i de allra flesta fall initierade av de kommunala bostadsbolagen. Vilken möjlighet har då de att anlägga ett relationellt perspektiv på sina satsningar? De är kanske inte så stora. Av naturliga skäl är det inte bostadsbolagen utan kommunerna som står för åtgärder med ett relationellt perspektiv. Det är kommunerna som genom satsningar på infrastruktur, kollektivtrafik, placering av attraktiva anläggningar med mera knyter samman staden och bidrar till ett flöde mellan olika stadsdelar. Bostadsbolagen är ofta verktyg i kommunernas arbete, men de kan inte förväntas ta ledartröjan. De flesta åtgärder som vi har studerat saknar därför det relationella perspektivet. Men några sådana exempel på möten mellan människor från olika delar av staden finns. Vi har visat exempel från Lund, Karlstad och Uppsala där de kommunala bostadsbolagen erbjuder ungdomar att prova på föreningsaktiviteter runt om i städerna. Genom sådana möten kan de boende i det så kallade utan-

---

<sup>278</sup> SABO (2010c) s 2.

förskapsområdet, i det här fallet ungdomarna, skaffa sig nya kunskaper och nätverk. De mest intressanta exemplen ser till båda polerna av segregationen, såväl till utanförskapet som till innanförskapet, som i exemplet från Dalhem i Helsingborg, där ett av syftena varit att låta lokalsamhället få ta del av de arbetslösas potential och kunskap. Eller att ungdomar får bidra till forskningen som i exemplet *Ung i Forskning* från Malmö. Dessa exempel har haft ansatsen att båda sidor i relationen ska lära sig och utvecklas. Det är inte bara arbetsgivaren, samhället respektive högskolan som kan erbjuda något. Lärandet sker även hos innanförskapets representanter. Även Mimers arbete med S:t Illianskolan i Västerås kan sägas vara relationellt, då skolan har en ansats att lära sig av eleverna på skolan, inte minst den interkulturella kompetens som finns hos eleverna.

Vi har sett att storstädernas kommunala bostadsbolag i sina ägardirektiv och strategier har ett relationellt perspektiv på bostadsbyggande och förvärv för att försörja staden med bostäder med hyresupplåtelse med variation och bredd när det gäller standard och storlek, dessutom att se till så att hyresrätter finns i alla delar av staden. Nya områden präglade av blandstadsidealet planeras i Kvillebäcken i Göteborg och Norra Sorgenfri i Malmö och mindre förtätningsprojekt där de kommunala bostadsbolagen har en roll finns i flera städer. Flera av bostadsbolagen bygger hyresrätter vid nyexploatering, till exempel Västra hamnen i Malmö och Hammarby Sjöstad. Detta är oftast inga billiga hyresrätter och långt ifrån tillgängliga för alla. Vi har också sett att ett kommunalt bostadsbolag i Göteborg kan bidra till byggandet av bostadsrätter för att upprätthålla blandningen av bostäder. Här kan bolaget genom sina ägardirektiv förmas att bygga småhus i lägen där privata byggherrar kanske tvekar inför lönsamheten. Även nybyggnation av bostadsrätter och ombildning från hyresrätter till bostadsrätter kan således bidra till integration och social sammanhållning. Men då ska de byggnationen eller ombildningen ske i områden som domineras av hyresrätter. Vi har tidigare visat att forskning pekar på att strategierna för ombildningar i Stockholm respektive Göteborg har skiljt sig åt. Den strategi som Göteborg har haft, att strategiskt välja ut fastigheter i som skulle kunna bidra till en bättre blandning vid ombildning kan sägas ha ett relationellt perspektiv. Det kan inte sägas om den valfria ombildning som alla hyresgäster i Stockholm har erbjudits.

Några få exempel på funktionsblandning i städerna finns alltså. Flera forskare<sup>279</sup> visar dock att skapandet av den blandade staden är långt ifrån okomplicerat och inte heller helt självklart positivt. De kommunala bostadsbolagens roll och betydelse i satsningar på att förtäta staden kan alltså diskuteras. Kanske är det svårt för de kommunala bostadsbolagen att själva initiera och genomföra åtgärder som kan främja integration och social sammanhållning utifrån ett relationellt perspektiv. Kunskapsöversikten visar att kommunernas politik och strategiarbete är avgörande för

---

<sup>279</sup> Se t ex Bergsten (2010), Formas (2012), Holmqvist (2009), Stockholm Läns Landsting (2006) och Tunström (2009).



hur bostadsbolagen kan agera för att uppfylla det relationella kriteriet. Ett sådant kommunalt strategiarbete kan relateras till det som i EUs Leipzigstadga om hållbara städer från 2007 benämns som *integrerad stadsutveckling*. Integrerad stadsutveckling innebär i korta drag att beslut gällande stadens utveckling ska fattas utifrån en helhetssyn. Stadsutveckling kräver tvärssektoriell samordning och ett aktivt deltagande av många olika grupper i samhället. Åtgärder ska inte endast se till fysiska investeringar i byggnader och infrastruktur, utan även främja ekonomisk utveckling, sociala dimensioner och miljöfrågor, enligt Leipzigstadgan. I EU-kommissionens rapport *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, som tagits fram av ett femtiotal experter från olika europeiska länder - forskare såväl som erfarna praktiker - konstaterar man att "*The cities of tomorrow have to deal with challenges in an integrated, holistic way*".<sup>280</sup>

De allmännyttiga bostadsbolagen gör ett gediget arbete i kommunerna. Men för att klara utmaningen med det relationella perspektivet på åtgärder som ska främja integration och social sammanhållning och därmed minska segregationen krävs ett utökat samarbete, lett av kommunerna. Ett sådant samarbete kan bana vägen för en integrerad stadsutveckling i syfte att skapa integration och social sammanhållning.

---

<sup>280</sup> European Commission (2011) s 86.

# 5

## Slutsatser

Vi har i denna rapport kunnat visa att bostadsbolagen i kommunerna, framförallt de kommunala men även privata, bedriver ett omfattande och i många fall genomtänkt arbete som kan sägas bidra till integration och social sammanhållning. Vi har satt upp tre kriterier för att insatserna ska kunna sägas bidra till detta. Det är vår första slutsats att åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning ska sträva efter att uppfylla samtliga tre kriterier.

### **SLUTSATS 1**

**Satsningar som syftar till integration och social sammanhållning ska sträva efter att vara potential- och orsaksoorienterade, social- och systemorienterade samt**

Vi har kunnat visa att de bästa exemplen på åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning är potential- och orsaksoorienterade, det vill säga att de ser till de bakomliggande orsakerna till problemen och bygger på de boendes positiva potentialer. När nu en stor del av bostäderna från miljonprogramseran står inför omfattande renoveringar bör dessa genomföras med hög grad av delaktighet och inflytande från de boende i syfte att identifiera såväl orsaksoproblem som positiva potentialer. Genom en sådan process kan den sociala sammanhållningen i området stärkas.

Vi har vidare kunnat visa att goda exempel bidrar till att göra människor både socialt integrerade och systemintegrerade. Genom att skapa en känsla av delaktighet, till exempel genom sociala aktiviteter i bostadsområden, kan den sociala sammanhållningen stärkas. Men för att en åtgärd ska bidra till en fullt utvecklad integration måste det även skapas möjligheter för människor att bli systemintegrerade, det vill säga att de boende blir faktiskt delaktiga i arbete, utbildning eller inflytandeprocesser. Bland de exempel som vi har tagit del av är det några få som kan anses vara såväl social- som systemintegrerade.

Vårt tredje kriterium innebär att satsningarna behöver se till relationen mellan segregationens två poler och syfta till att förändra såväl utanförskap som innanförskap. Några få allmännyttiga bostadsbolag har arbetat med åtgärder som skapar ett ömsesidigt utbyte mellan utanförskapet och innanförskapet. Där har angreppssättet varit holistiskt snarare än områdesbaserat. De flesta åtgärder vi har studerat fokuserar emellertid på det egna bostadsområdet. Detta behöver inte vara negativt och är dessutom naturligt, sett utifrån bostadsbolagens perspektiv. Fokusering på så kallade socialt utsatta områden genom områdesutveckling kan skapa social sammanhållning inom bostadsområdet, framförallt genom utvecklandet eller stärkandet av en lokal identitet. Vi har också sett att områdesfokusering i några fall har skett i syfte att skapa en modell för användning i hela staden. Men för att bryta segregationen krävs ett relationellt förhållnings-sätt där hela staden måste vara med. Detta är inte något som bostadsbolagen kan göra själva. Här behöver kommunerna ta en ledarroll. Vår andra slutsats är därför att det krävs en integrerad stadsutveckling för att kunna uppnå integration och social sammanhållning och därigenom bryta segregationen.

#### **SLUTSATS 2**

**Det krävs en integrerad stadsutveckling för att främja integration och social sammanhållning.**

En nationell stadspolitik av den typ som Delegationen för hållbara städer<sup>281</sup> och Sveriges Kommuner och Landsting<sup>282</sup> förespråkar skulle kunna vara ett verktyg för städerna att lättare kunna arbeta med integrerad stadsutveckling. Samtidigt som det behövs fler aktörer så finns det en enorm potential och kunskap hos de kommunala bostadsbolagen som behöver tas tillvara. En integrerad stadsutveckling med nationella riktlinjer och lokal kompetens skulle kunna ge goda förutsättningar för att uppfylla de tre kriterier som vi har lyft fram i denna rapport.

Kanske kan den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skapa nya möjligheter för ett utökat samarbete och en integrerad stadsutveckling. Eftersom de kommunala bostadsbolagen efter lagändringen endast kan genomföra åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning om åtgärderna är företagsekonomiskt lönsamma är det i högre utsträckning upp till kommunerna att genomföra dessa åtgärder. Detta genom att de nu har möjlighet att komplettera och fördjupa sitt ordinarie arbete inom området integration och social sammanhållning med åtgärder som finansieras av medel som överförs från en eventuell

<sup>281</sup> Engström C-J. (2012) s 46.

<sup>282</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2010b) s 3.

vinst från de allmännyttiga bostadsbolagen. Kommunerna har därmed möjlighet att ta ett större ansvar för en integrerad stadsutveckling. Men med detta finns en risk förknippad, och denna risk utgör vår tredje slutsats.

### **SLUTSATS 3**

**När de allmännyttiga bostadsbolagen får mindre utrymme att arbeta med sociala åtgärder riskerar kvaliteten på åtgärderna att sjunka.**

Vår tredje slutsats handlar om just den kompetens som finns i kommunernas bostadsbolag. Vi har framhållit många exempel på hur bolagen arbetar för integration och social sammanhållning. Men vid en överföring av vinsten blir det kommunerna som kommer att stå för åtgärderna och dessa kommer i många fall att upphandlas enligt Lagen om offentlig upphandling. På så vis riskerar man att gå miste om kompetensen hos de allmännyttiga bostadsbolagen. Vår tredje slutsats leder således till att den nya lagen ställer höga krav på kommunerna att utveckla en likvärdig kompetens för att upprätthålla det goda arbete som har gjorts i kommunernas allmännyttiga bostadsbolag. Det är därför vår uppfattning att kommunerna bör ta tillvara den kompetens och de arbetsätt som finns i de allmännyttiga bostadsbolagen. Det är de boende och de kommunala bostadsbolagen som är experterna.

Vi har i denna rapport också visat att det finns viss forskning kring hur bostadsbolag själva kan arbeta med sociala frågor utifrån en företags-ekonomiskt lönsam strategi. På så sätt finns det möjligheter för bolagen själva att arbeta mot integration och social sammanhållning, exempelvis genom åtgärder som har beskrivits i denna rapport. Hur denna typ av åtgärder kan genomföras på ett företagsekonomiskt lönsamt sätt behöver emellertid belysas ytterligare, då kunskapen kring detta är mycket begränsad. Det är vår fjärde slutsats.

### **SLUTSATS 4**

**Det finns ett behov av ytterligare kunskap kring hur bostadsbolag kan arbeta för att skapa integration och social sammanhållning på ett företagsekonomiskt lönsamt sätt.**

Slutligen har vi i denna rapport visat genom exempel och forskning att den svenska allmännyttan har urholkats på sitt innehåll under de senaste decennierna. Sverige är idag det enda land i Europa som inte har en subventionerad bostadssektor. Vi har också visat att de allmännyttiga bolagen utför ett betydande arbete och att kompetensen i de allmännyttiga bolagen bör tas tillvara. Det är vår uppfattning att en stark allmännytta enligt en generell modell är viktig för att kommunerna ska kunna arbeta vidare för att minska segregationen genom såväl sociala som fysiska insatser. Därför bör man överväga att tillämpa EUs regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när det gäller allmännyttans åtgärder som främjar integration och social sammanhållning.

#### **SLUTSATS 5**

**Staten bör överväga att tillämpa EUs regler för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att möjliggöra stöd till bostadspolitiska åtgärder som främjar integration och social sammanhållning, och därmed åter stärka den svenska allmännyttan.**

# Litteratur och andra källor

- Andersson, B., Liedholm, M., Otterbeck J., Salameh, E-K., Sörensen, J., Trulsson, J. & Ullberg, S. (2003) *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration. Storstadssatsningen i Malmö. Utvärdering av demokratiarbete och skolprojekt*. Malmö: Malmö stad
- Andersson, R., Bråmås, Å., Hogdal, J. (2007) *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter. En studie av bostadsmarknad och flyttningar i Malmöregionen*. Malmö: Stadskontoret
- Bengtsson, B. (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité
- Bergsten, Z. (2010) *Bättre framtidsutsikter? Blandade bostadsområden och grannskapseffekter: En analys av visioner och effekter av blandat boende*. Uppsala: Uppsala university, Department of Social and Economic Geography
- Billing, P. & Stigendal, M. (1994) *Hegemonins decennier – Lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Malmö: Möllevångens samhällsanalys
- Birgersson, B-O. (2008) *Bostaden en grundbult i välfärden. En förstudie om levnadsvillkor och boende – del ett*. Hyresgästföreningen
- Blomé, G. (2011) *Organizational and Economic Aspects of Housing Management in Deprived Areas*. Stockholm: Royal Institute of Technology (KTH)
- Boglund, A., Eliason S., Månsson P. (2009) *Kapital, Rationalitet och social sammanhållning*. Smedjebacken: Nordstedts
- Boverket (2007) *Så fick miljonprogrammet ett nytt ansikte. En rapport från Gårdstensbostäder om ombyggnaden av flerbostadshus i östra Gårdsten, Göteborg*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2008) *Nytan med Allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2008b) *Den kommunala allmännyttans historia. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38)*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2010) *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt. Regeringsuppdrag IJ2009/1746/IU*. Karlskrona: Boverket

- Boverket (2010b) *PM från Boverket 2010-02-18. Försäljningar av allmännyttiga bostäder efter upphävandet av tillståndsplikten*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2010c) *Boendeinflytande i praktiken*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2011) *EU och bostadspolitiken 2010. Rättsutveckling och samarbete inom EU av betydelse för svensk bostadspolitik. Rapport 2011:1*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2012) *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen. Rapport 2012:12. Regeringsuppdrag*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2012b) *Bostadsmarknaden 2012-2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*. Karlskrona: Boverket
- Brante, T., Andersen, H., & Korsnes, O. (red.) (1998) *Sociologiskt lexikon*. Stockholm: Universitetsförlaget
- Bunar, N. "Kometen Urban" (2012), I&M nr 1 2012
- Delegationen för hållbara städer (2012) *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*. Stockholm: Statens offentliga utredningar
- Derk, P., Lago, L. & Nilsson, I. (2012) "Tjåna miljoner på miljonprogrammet", Dagens samhälle nr 5/6 2012.
- Durkheim, E. (1984) *The Division of Labour in Society*. New York: The Free Press
- Engström, C-J. (2012) *Hållbar stadsutveckling – hinder och möjligheter. Underlagsrapport till Delegationen för hållbara städer (Bilaga till Delegationen för hållbara städer (2012))*. Stockholm: Statens offentliga utredningar
- Eriksson, C., Sandberg, S., Larsson, A., Järliden, E. (2010) *Partnerskap för hållbar välfärdsutveckling*. Örebro: Örebro Universitet
- European Commission (1996) *First Cohesion Report*. European Commission, Directorate-General for Regional Policy
- European Commission (2010) *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. European Commission, Directorate-General for Regional Policy
- European Commission (2010b) *Handbook on integration for policy-makers and practitioners. Third edition*. European Commission (Directorate-General Justice, Freedom and Security)
- European Commission (2011) *Cities of tomorrow Challenges, visions, ways forward*. European Commission, Directorate General for Regional Policy
- European Union (2008) *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*. Brussels
- Europolitics (2011) No. 4328. EU rethinks the role of social housing. December 2011
- Familjebostäder (2012) *Årsredovisning 2011*. Stockholm: Familjebostäder
- Fastighetsägarna Sverige (2008) *Remissyttrande över SOU 2008:38*
- Fores (2012) *Från utsatt till utmärkt område – bortom ekonomiska frizoner*. Stockholm: Fores

- Formas (2012) *Miljonprogrammet – utveckla eller avveckla?* Stockholm: Formas
- Fredriksson, C. (2012) *System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling. En kunskapsöversikt* (Bilaga till Delegationen för hållbara städer (2012)). Stockholm: Statens offentliga utredningar
- Förordning (2003:348) *om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag*
- Förordning (2008:348) *om urbant utvecklingsarbete*
- Grander M. & Sild Lönroth, C. (2011) *Mentorskap för barn och unga*. Malmö: Malmö högskola
- Gårdstensbostäder (2012) *Gårdsten tillsammans – Riktigt viktigt för alla*. Angered: Gårdstensbostäder
- Harvey, B. (2008) *EAPN Structural funds manual 2009-2011*. Brussels: European Anti-Poverty Network
- Harvey, D. (2008) The Right to the City. *New Left Review* 53
- Hedin, K., Clark, E., Lundholm, E. & Malmberg, G. (2012) *Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering and Social Polarization*. Lund: Lund University, Department of Human Geography
- Holmqvist, E. (2009) *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation*. Uppsala: Uppsala universitet, Kulturgeografiska institutionen och Institutet för bostads- och urbanforskning
- Hooghe, L. (1998) "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism", *JCMS: Journal of Common Market Studies* Volume 36, Issue 4, pages 457–477, December 1998
- Hort, Sven E. O. (red.) (1992). *Långtidsutredningen 1992: [LU 92]. Bil. 9, Segregation – ett svenskt dilemma?: socialpolitiska och sociologiska synpunkter*. Stockholm: Allmänna förl.
- Hulse, K. & Stone, W. (2007) *Social cohesion, social capital and social exclusion - a cross cultural comparison*. London: Routledge
- Hyresgästföreningen (2008) *Hyresgästföreningens remissyttrande över SOU 2008:38*.
- Hyresgästföreningen & SABO (2009) *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar gemensam lösning*.
- I&M, Invandrare & Minoriteter nr 1/2012
- Integrationsverket (2002) *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen. Integrationsverkets rapportserie 2002:05*. Norrköping: Integrationsverket
- Integrationsverket (2004) *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2002*. Norrköping: Integrationsverket
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- Lag (1991:900) *kommunallag*
- Lag (2000:1383) *om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*



- Lag (2002:102) *om allmännyttiga bostadsföretag*
- Lag (2010:879) *om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*
- Liedman, S-E. (1998) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria.* Stockholm: Bonnier Alba
- Liedman, S-E. (1999) *Att se sig själv i andra. Om solidaritet.* Falun: Bonnier essä
- Lilja, E. & Perner, M. (2010) *Boendesegregation – orsaker och mekanismer – En genomgång av aktuell forskning.* (Bilaga 1 till Boverket (2010)). Karlskrona: Boverket
- Lind, H. & Lundström, S. (2008) *Affären Gårdsten – Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?* Stockholm: KTH, Institutionen för Fastigheter och byggande
- LKF (2010) *Ansökan till SABO:s bopris.* Lund: LKF
- LKF (2012) *Årsredovisning 2011.* Lund: LKF
- Magnusson, L. & Turner, B. (2005) *Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – more Social than Public.* Paper for the European Network for Housing Research, International Housing Conference, Reykjavik 29 June–3 July 2005, Iceland.
- Malmö stad (2008) *Ekostaden Augustenborg – på väg mot en hållbar stadsdel.* Malmö: Malmö stad
- Malmö stad (2009) *Dialog-pm Hyllie 2009:2.* Malmö: Malmö stad
- Malmö stad (2010) *Planering i Malmö 2010.* Malmö: Malmö stad
- Malmö stad (2010b) *Dialog-pm 2012:2. Så förtätar vi Malmö.* Malmö: Malmö stad
- MKB (2012) *Årsredovisning 2011.* Malmö: MKB
- Mouzelis, N. P. (2008) *Modern and Postmodern Social Theorizing. Bridging the divide.* Cambridge: Cambridge University Press
- Pagrotsky, S. (2010) *Utmaningen av allmännyttan. Hur en svensk modell kan försvaras i en internationell värld.* Stockholm: Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Regeringen (2005) *Kommittédirektiv 2005:116, Allmännyttans villkor och förutsättningar.* Regeringen: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
- Regeringen (2006) *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.* Stockholm: Regeringskansliet, Näringsdepartementet
- Regeringen (2007) *Kommittédirektiv 2007:73, Tilläggsdirektiv till Utredningen om allmännyttans villkor (M 2005:04)* Regeringen: Finansdepartementet
- Regeringen (2009) *Integrationspolitiken i Sverige.* Faktablad. Regeringen: Integrations- och jämställdhetsdepartementet
- Regeringen (2009b) *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – övervägande och förslag (Ds 2009:60).* Regeringen: Socialdepartementet

- Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*
- Regeringens proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000 talet*
- Regeringens proposition 2008/09:01 *Budgetpropositionen för 2009*
- Regeringens proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd*
- Regeringens proposition 2009/10:185 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*
- Regeringens proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*
- Regeringens skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap. Regeringens strategi för integration*
- Regeringens skrivelse 2009/10:106 *Dialog om samhällets värdegrund*
- Regeringens skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*
- Riksrevisionen (2005) *Från invandringspolitik till integrationspolitik*. RiR 2005:5. Stockholm: Riksrevisionen
- Ristilammi, P-M. (1994) *Rosengård och den svarta poesin. En studie i modern annorlundahet*. Symposium.
- SABO (2008) *SABO:s remissyttrande över SOU 2008:38*.
- SABO (2009) *Sagt och gjort: Från ord till handling genom nära förvaltning. Kunskapsseminarium i Malmö*. Stockholm: SABO
- SABO (2009b) *Sagt och gjort: Hur får vi tryggare bostadsområden?* Stockholm: SABO
- SABO (2010) *SABO:s bopris 2010. Tema: Barns och ungas villkor i bostadsområden. Exempelsamling*. Stockholm: SABO
- SABO (2010b) *Sagt och gjort: Från Rinkeby till Nörrebro – Nordisk konferens om stadsutveckling*. Stockholm: SABO
- SABO (2010c) *Sagt och Gjort: Bodemokrati – på 2010 olika sätt*. Stockholm: SABO
- SABO (2012) *SABO:s bopris 2012. Tema: Förnyelse av bostads- och stadsdelscentrum*. Stockholm: SABO
- SCB (2010) *Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2010. Boende, byggande och bebyggelse*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån
- Sernhede, O. (2007) *AlieNation is My Nation*. Ordfront, Stockholm.
- SOU 1945:63 *Sammanfattning av Bostadssociala utredningens slutbetänkande, del 1*. Stockholm: Statens offentliga utredningar
- SOU 1999:148 *På de boendes villkor - allmännyttan inför 2000-talet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2006:73 *Den segregrande integrationen: om social sammanhållning och dess hinder. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2006:79 *Integrationens svarta bok, agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Slutbetänkande av Utredningen om makt,*

- integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2012:50 *Nystartszoner. Betänkande av Utredningen om nystartszoner*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Statens folkhälsoinstitut (2008) *Utjämna hälsoskillnaderna inom en generation. Jämlikhet i hälsa genom påverkan av de sociala bestämningsfaktorerna. Sammanfattning av slutrapporten*. Stockholm: Kommissionen för sociala bestämningsfaktorer för hälsa
- Statskontoret (2010) *Urban utveckling. En utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen*. 2010:20. Stockholm: Statskontoret
- Stigendal, J., & Åbrodd, J. *Ung i Forskning. Ungdomar som resurs för samhällsutveckling*. Malmö: Malmö stad
- Stigendal, M. (1999) *Sociala värden i olika sociala världar. Segregation och integration i storstaden*. Lund: Studentlitteratur
- Stigendal, M. (2007) *Allt som inte flyter. Fosies potentialer – Malmös problem*. Malmö: MAPIUS 1/Malmö högskolas publikationer i Urbana studier
- Stigendal, M. (2008) *Biblioteket i samhället*. Lund: BTJ Förlag
- Stigendal, M. (2009) *Intercultural competence among young people in deprived neighborhoods*. Malmö: Malmö högskola
- Stigendal, M. (2010) *Cities and social cohesion. Popularizing the results of Social Polis*. Malmö: MAPIUS 6/Malmö högskolas publikationer i Urbana studier
- Stigendal, M. (2011) *Malmö - De två kunskapsstäderna*. Malmö: Malmö stad
- Stockholms Läns Landsting (2006) *Planering för boendesegregation*. Stockholm: Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafikkontoret
- Stockholms Läns Landsting (2008) *Socialt kapital i regional utvecklingsplanering*. Stockholm: Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafikkontoret
- Stockholm stad (2012) Protokoll fört vid kommunfullmäktige vid Stockholms stad 28 maj 2012
- Svenska Bostäder (2012) *Årsredovisning 2011*. Stockholm: Svenska Bostäder
- Svenska Dagbladet "Vinstuttag i allmännyttan ifrågasätts". 27 maj 2012
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Remissyttrande över SOU 2008:38*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Yttrande: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag (Ds 2009:20)*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

- Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Cirkulär10:66 om ny lagstiftning för allmännyttiga bostadsaktiebolag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010b) *Hållbar stadsutveckling. Positionspapper*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Söderholm, A. (2012) *Social sammanhållning. Hur kan social sammanhållning och integration främjas i Malmö?* Lund: Lunds universitet, Sociologiska institutionen
- Tunström, M. (2009) *På spaning efter den goda staden. Om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion*. Örebro: Örebro Universitet
- Ungdomsstyrelsen (2009) *Fokus 08 – En analys av ungas utanförskap*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen
- Ungdomsstyrelsen (2010) *Värdefulla möten för social sammanhållning. En kartläggning av insatser för att stärka social sammanhållning och samhällets värdegrund*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen
- Ungdomsstyrelsen (2011) *Partnerskap för social sammanhållning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen
- Åsberg, J. (2010) *En radikal och progressiv stadspolitik – en provisorisk utopi*. Arena Idé – Ny tid/Rapport 1. Stockholm: Arenagruppen
- Öresjö, E., Blomé, G. & Petersson, L. (2012) *En stadsdel byter skepnad*. Malmö: MAPIUS 8/Malmö högskolas publikationer i Urbana studier

## Internet

Organisationen A million minds webbplats:

<http://www.amillionminds.se>

Tidningen Bofasts webbplats:

[http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art\\_art-s1/1963&group=art\\_art\\_grp-s1/20](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/17/1/?item=art_art-s1/1963&group=art_art_grp-s1/20)

[http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art\\_art-s1/1964&group=art\\_art\\_grp-s1/24](http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/67/1/?item=art_art-s1/1964&group=art_art_grp-s1/24)

Dagens Nyheters webbplats:

<http://www.dn.se/sthlm/farre-hyresratter-sa-ar-laget-i-stadsdelarna>

<http://www.dn.se/sthlm/hyresgasterna-ger-rinkeby-hogsta-betyg>

Europeiska Unionens webbplats:

[http://www.ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm)

Bostadsbolagets Egnahemsbolagets webbplats:

<http://www.egnahemsbolaget.se>

Bostadsbolaget Framtidens webbplats:

<http://www.framtiden.se/sv/Koncernen/Agare-och-affarside/>

Bostadsbolagets Gårdstensbostäders webbplats:

<http://www.gardstensbostader.se>

Tidningen Hem & Hyras webbplats:

<http://www.hemhyra.se/artikel/bostadssociala-lagenheter/bostadsratter-blir-socialbostader-13112>

<http://www.hemhyra.se/artikel/forsaljning/mer-ekonomi-politik-bakom-utforsaljningar-13106>

<http://www.hemhyra.se/artikel/skane/kritik-nar-angelholmshem-ger-halva-vinsten-till-kommunen-12125>

<http://www.hemhyra.se/artikel/stockholm/hyresgaster-tar-strid-mot-miljardutdelning-12802>

<http://www.hemhyra.se/tips/vardarnas-vinster-sa-stora-ar-de-9441>

Hyresgästföreningens webbplats:

[http://www.hyresgastforeningen.se/Press/stockholm/Sidor/default.aspx?nd\\_ukey=8cab1414be07b632d6a4c038d1f3a524&nd\\_vie\\_w=view\\_pressrelease&nd\\_nr\\_of\\_items=5&nd\\_id=766123](http://www.hyresgastforeningen.se/Press/stockholm/Sidor/default.aspx?nd_ukey=8cab1414be07b632d6a4c038d1f3a524&nd_vie_w=view_pressrelease&nd_nr_of_items=5&nd_id=766123)

Webbplatsen Jnytt:

<http://www.jnytt.se/nyhet/43389/tusentals-jonkopingsbor-rasar-mot-kommunforslag>

Bostadsbolaget LKF:s webbplats:

<http://www.lkf.se/Hyresgast/Lokala-hyresgastforeningen/>

Malmö stads webbplats:

<http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Utbyggnadsomraden/Norra-Sorgenfri.htm>

Bostadsbolaget MKB:s webbplats:

<http://www.mkbfastighet.se/templates/PageStandard.aspx?id=2156>

Nationalencyklopedins webbplats:

<http://www.ne.se>

SABO:s webbplats:

[http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter\\_s/2010/januari/Sidor/Bra\\_forslag\\_framtidens\\_allmannytta.aspx](http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2010/januari/Sidor/Bra_forslag_framtidens_allmannytta.aspx)

[http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter\\_s/2010/juni/Sidor/Riksdagen\\_nyalagen.aspx](http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2010/juni/Sidor/Riksdagen_nyalagen.aspx)

Svenska Dagbladets webbplats:

[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fororterna-ar-en-ekonomisk-tillgang\\_6724993.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fororterna-ar-en-ekonomisk-tillgang_6724993.svd)

[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannyttaskapar-segregation\\_7237481.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/krympande-allmannyttaskapar-segregation_7237481.svd)

Sveriges Radios webbplats:

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4767553>

Bostadsbolagets Telge Hovsjös webbplats:

<http://www.telge.se/TelgeHovsjo/Hovsjobyggarne/>

## Att främja integration och social sammanhållning

### En kunskapsöversikt över verksamma åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag förändrar kommunernas roll som ägare av bostadsföretag. Bostadsaktiebolagen ska drivas affärsmässigt och med marknadsmässiga avkastningskrav. Möjligheterna att göra värdeöverföringar från bostadsbolag till kommun är begränsade men det är tillåtet att överföra eventuella överskott om pengarna ska användas till ”*åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning*”. Detta handlingsutrymme kan behöva utnyttjas, speciellt om de allmännyttiga bostadsbolagen till följd av kravet på affärsmässighet skär ner på denna typ av insatser. Men vad innebär begreppen integration och social sammanhållning i praktiken? Och vilka bostadspolitiska åtgärder på lokal nivå kan vara verksamma för att främja detta? Sveriges Kommuner och Landsting har gett Malmö Högskola i uppdrag att belysa kunskapsläget kring dessa frågor och i rapporten presenteras deras genomgång. För innehållet står författarna Mikael Stigendal och Martin Grander ensamt ansvariga.

Upplysningar om innehållet  
Ulrika Hägred, [ulrika.hagred@skl.se](mailto:ulrika.hagred@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012  
ISBN: 978-91-7164-883-9

Ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer). ISBN 978-91-7164-883-9