

*Välkommen att delta i en forskningsansökan inom ramen för ett samarbete mellan Boverket och Göteborgs stad*

## **Forskningsuppdrag inom Urbant Utvecklingsarbete för att öka kunskaperna om positiv utveckling i utsatta stadsdelar.**

### **Boverkets uppdrag**

Boverket har inom ramen för det nationella initiativet Urbant utvecklingsarbete fått i uppdrag att bidra till att bygga upp och sprida kunskap som i sin tur kan medverka till positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap. Med begreppet "utbrett" utanförskap avses i detta fall ett bostadsområde eller en stadsdel där färre än 52 procent av de boende förvärvsarbetar; där fler än 4,8 procent av boendena har långvarigt försörjningsstöd, samt där färre än 70 procent av områdets ungdomar slutar årskurs nio utan gymnasiebehörighet.

Enligt Boverkets uppdrag ska myndigheten ta initiativ till och stötta utveckling av ny kunskap och forskning som både utgår från, och gynnar, det lokala behovet. Boverket har beslutat att tillsammans med Göteborgs stad, och med Mistra Urban Futures som plattform, samverka om ett forskningsprojekt som syftar till att ge stöd för en hållbar stadsutveckling som gynnar boende i de områden som berörs i Göteborg: Bergsjön, Gårdsten, Hjällbo och Norra Biskopsgården.

### **Förutsättningar för forskningsinsatsen**

Boverket och Göteborgs stad erbjuder genom Mistra Urban Futures en transdisciplinär arena, både över olika ansvarssektorer, och mellan forskning och praktik. Forskare kommer att utses genom ett ansökningsförfarande som har som målsättning att sätta samman en forskningsgrupp med blandade kompetenser. Troligen behöver en forskare i gruppen utses för att samordna forskargruppens arbete.

Göteborgs stads behov ligger till grund för forskningsuppdragets utformning. Forskningsprojektet ska därför bedrivas i nära dialog med utsedda representanter från Boverket och Göteborgs Stad. I Göteborgs stad finns ett stort kunskapsmaterial i form av utvärderingar av genomförda insatser, intervjuer, undersökningar, rapporter, etc. som är relevanta för forskningsinsatsen. Även pågående kunskapsproduktion kan användas i relevanta delar.

Boverket finansierar uppdraget med maximalt 1400 tkr. Intresserade inbjuds härmed att med avstamp i bifogad bakgrundsbeskrivning och utifrån given inriktning rörande syfte och mål lämna en ansökan i form av ett utkast till projektplan. Det är även möjligt att ange intresse för en enskild del av uppgiften.

Utkastet till projektplan bör i det här skedet inte vara mer omfattande än c:a tre sidor. Utkastet ska innehålla:

- Förslag på arbetsupplägg samt möjlig fokusering och avgränsning av uppdraget. Inriktningen av arbetet utvecklas senare i samarbetet med uppdragsgivarna
- Beskrivning av metod(er) som projektet kommer att arbeta efter för att besvara frågeställningarna och uppfylla projektets syften.
- Uppskattning av omfattning i tid och resurser för att genomföra uppgiften. Utifrån projektets fokus och upplägg ska bemanningen av projektet beskrivas jämte projektdeltagares kompetens, tänkta arbetsinsats och bidrag.

De forskare som kommer att genomföra arbetet kommer självfallet att ha möjlighet att forma projektets teoretiska utgångspunkter och metodologi. Arbetet ska genomföras med start i mars 2013 och avrapporteras senast mars 2014. En mer detaljerad tidplan utarbetas före projektstart i samråd med uppdragsgivarna.

Utkast till projektbeskrivning ska vara Mistra Urban Futures tillhanda senast fredagen den 22 februari 2013. En arbetsgrupp på Mistra Urban Futures kommer att göra en första granskning av det inkomna materialet och i samverkan med Boverket och Göteborgs Stad göra ett urval. Slutligt beslut fattas gemensamt av Boverket, Göteborgs Stad och Mistra Urban Futures och meddelas senast 8 mars 2013. Förslaget skickas till:

Mistra Urban Futures  
Att: Ann-Louise Hohlfält  
Chalmers Tekniska Högskola  
SE-412 96 Göteborg

## **Kontakt**

### **Boverket**

Micael Nilsson  
Uppdragsansvarig för Boverket  
0455 353249  
E-post: [micael.nilsson@boverket.se](mailto:micael.nilsson@boverket.se)

### **Göteborgs stad**

Mari Tastare  
Kontaktperson Göteborgs stad  
031 368 04 90  
072-508 92 85  
E-post: [mari.tastare@stadshuset.goteborg.se](mailto:mari.tastare@stadshuset.goteborg.se)

### **Mistra Urban Futures**

Ann-Louise Hohlfält  
Ansvarig för Mistra Urban Futures Göteborgsplattform  
031 368 06 45  
072 205 88 18  
E-post: [ann-louise.hohlfalt@stadshuset.goteborg.se](mailto:ann-louise.hohlfalt@stadshuset.goteborg.se)

## Problemformulering

Sedan slutet av 1970-talet har utanförskapets rumsliga dimensions betydelse för boendesegregationen diskuterats och debatterats. Mätt med statistiska mått råder det ingen tvekan om att skillnader mellan människors födelseland, sociala förhållande, ekonomiska ställning, till stor del sammanfaller med var olika grupper bor i våra svenska städer. Enligt de statistiska indikatorerna har utanförskapet fördjupats mellan boende i olika delar av staden, bland annat när det gäller utbildningsnivå och sysselsättningsnivå. Trots alla satsningar som gjorts förefaller mönstren vara de samma och bara mindre förändringar kan skönjas i det kortare perspektivet. Statistiskt sett förefaller inget trendbrott ha skett. Städerna framstår som starkt segregerade, och ingenting tyder på att integrationen ökar.

De flesta av de områden som för tillfället ingår i det urbana utvecklingsarbetet byggdes i perioden 1965 -1974– undantagen är Södra Sofiero (Seved) i Malmö och Centrum/Öster i Landskrona, där bebyggelsen har en äldre historia. Debatten om avigsidorna med storskaliga miljonprogramområden ger intryck av att husen har fått förfalla och att områdenas invånare lämnats åt sitt öde. I olika satsningar har miljonprogramsområden i landet genomgått större och mindre förändringar. Även en del rivningar (hela hus eller nedmontering av våningsplan) har förekommit men de flesta av husen står kvar idag. I en del områden har lägenheter byggts om för nya ändamål, lägenheter har också genom sammanslagningar blivit större, och i en del områden har lägenheter i markplan fått egen uteplats. Områdenas stadsplanestruktur har inte nämnvärt förändrats, men många utemiljöer så som torg, parker, lekplatser m.m. har rustats upp och nya kvalitéer har tillförts som exempelvis multisporhallar, konstgräsplaner, basketplaner, grillplatser, nya skolor, etc. Slutsatsen är att flera av de områden som på 1970-talet kritiserades för att vara gråa och trista betonghus, med torftiga utemiljöer ser annorlunda ut idag.

Den bild som möter en besökare i Göteborgs fyra områden och i de nio andra miljonprogramsområdena är i första hand inte att områdena är eftersatta och slitna när det gäller den fysiska miljön. Även om behov av åtgärder återstår, har också stora betydelsefulla satsningar gjorts. I Göteborgs fyra områden och i övriga 9 områden har mångmiljonbelopp investerats de senaste 35 åren för att förändra den fysiska miljön till det bättre. Till detta kan läggas ett närmast oräkneligt antal sociala satsningar och trygghetsprojekt riktade till de boende i områdena. Boverkets kartläggning av insatserna i de fyra Göteborgsområdena visar att det konstant har pågått olika former av aktiviteter, projekt och bebyggelseinriktade förnyelseåtgärder sedan början av 1980-talet. Inom ramen för storstadssatsningen genomfördes enbart i Gårdsten 25 åtgärder, Bergsjön fick 133 miljoner i statligt stöd, Hjällbo ca 76 miljoner och Norra Biskopsgården 47 miljoner och Gårdsten 63 miljoner. I en sammanfattande utvärdering av Storstadssatsningen i Göteborg, konstateras att Bergsjön, Gårdsten, Hjällbo och Norra Biskopsgården på många sätt blivit bättre på en rad punkter (Thörnqvist 2005). Bland annat har Förvaltnings AB Framtiden sedan slutet av 1990-talet gjort en omfattande upprustning, miljöinvesteringar av hus och utveckling av de lokala torgen i bl a Gårdsten och Hjällbo. Solhusen i Gårdsten är ett exempel. Hjällbo Centrum är numera ett fullt utbyggt stadsdelstorg med ett relativt stort utbud av affärer och serviceinrättningar. Det finns bank, bankomat, apotek, vårdcentral, klädaffärer och mataffärer samt flera servicebutiker. Torget ger service i flera avseenden till angränsande områden i Lärjedalen. Idag pågår utveckling av Angered's Centrum med planer för närsjukhus, ny sim- och idrottshall, upprustning av Kulturhuset Blå Stället m.m.

Trots alla miljoner som genom åren har investerats i den fysiska miljön, och som har resulterat i en rad förbättringar, pekar ändå befolkningsstatistiken i motsatt riktning. Det övergripande målet att bryta utsattheten har inte lyckats. Svaren på frågan om vad som bidrar till positiv eller negativ utveckling i utsatta områden är inte självklara. Verkligheten är komplex och föränderlig och vi behöver mer kunskap. En försvårande omständighet när det gäller att mäta områdenas relativa "framgång" är att utvecklingen kopplas till en socioekonomisk skala på individnivå. Samtidigt är de så kallade utsatta stadsdelarna inte statiska. Människor flyttar in och ut ur områdena. När Anders Thörnqvist summerade utvärderingarna av Storstadssatsningen i Göteborg år 2005, pekade han bland annat på att det urbana utvecklingsarbetet delvis präglades av motsägelsefulla målformuleringar – till exempel att individuella mål som fokuserar på arbete, utbildning m.m., inte nödvändigtvis sammanfaller med kollektiva mål, som att t ex öka områdenas attraktivitet på bostadsmarknaden. Den mest påfallande målkonflikten, enligt Thörnqvist, är den mellan arbete och kvarboende. Det individuella målet att få ett arbete, skriver Thörnqvist, står i motsatsställning till det kollektiva målet att få personer som kommer i arbete att stanna kvar i området och bidra till att öka den sociala stabiliteten.

I en aktuell forskningsrapport – Att främja integration och socialsammanhållning – diskuterar forskarna Mikael Stigendal och Martin Grander begreppen "integration" och "social sammanhållning". För att kunna avgöra om åtgärder och insatser som syftar till att öka integrationen i staden, skriver forskarna, behöver analyser av integrationsbefrämjande åtgärder uppfylla tre kriterier:

*Det potential- och orsaksorienterade kriteriet.* Det första kriteriet är att åtgärderna ska vara inriktade mot själva orsakerna till problemen med bristande integration, inte symptomen som är det som syns. Detta kriterium kallar de för potential-/orsakskriteriet. En åtgärd som både tar hänsyn till "praktisk klokhet" och erfarenhetsbaserad kunskap (boende, bostadsbolag etc.) och samtidigt riktar in sig på underliggande orsaker (och inte på själva symptomen) lever upp till potential- och orsakskriteriet.

*Det dubbla integrationskriteriet.* Det andra kriteriet bygger på att åtgärder som syftar till att öka integrationen behöver uppfylla ett dubbelt kriterium. Med ett dubbelt integrationskriterium menas att åtgärderna ska åstadkomma både social integration av människor med olika levnadsvillkor, bakgrunder och kultur, och integration av människor i samhällets olika system så som arbete, utbildning, eller det civila samhället.

*Det relationella kriteriet.* Det tredje kriteriet rör åtgärder för att skapa social sammanhållning mellan grupper med skillnader i levnadsvillkor i olika delar av staden eller regionen. För att öka integrationen behöver åtgärderna vara inriktade mot att bryta den segregation som uppstått till följd av relationen mellan segregationens två poler: samhällets utanförskap och innanförskap. Åtgärderna är till största delen generella och syftar till förändringar i segregationens båda poler.

Forskarna beskriver i kunskapsöversikten en rad åtgärder och insatser som kommunala bostadsbolag genomfört på senare år. De tre kriterierna används för att analysera åtgärder som sägs bidra till integration och ökad social sammanhållning. Forskarna lyfter fram många goda exempel på hur bostadsbolagens satsningar i utsatta bostadsområden har bidragit till ökad delaktighet. Det vill säga, i de bästa exemplen lever åtgärderna upp till det första kriteriet – potential-/orsakskriteriet – på så sätt att bostadsbolagen tar vara på den potential som finns hos de boende, samt att åtgärderna adresserar en bakomliggande problematik. Däremot hittar forskarna få, om ens några, bra exempel på åtgärder och insatser som lever upp till det dubbla integrationskriteriet. Forskarna skriver att i

stort sett alla exempel de har samlat in har varit områdesinriktade. Det är bostadsområdet som står i fokus – inte bostadsområdets relation till den övriga staden. Men, skriver forskarna, för att främja integration och social sammanhållning (bryta segregationen) krävs ett relationellt förhållningssätt där hela staden måste vara med. Det betyder att kommunen måste leda förändringsarbetet. Forskarnas slutsats är att: *”Det krävs en integrerad stadsutveckling för att främja integration och social sammanhållning.”*

När de statistiska indikatorerna, knutna till enskilda personers framgång, utgör måttstocken för om det urbana utvecklingsarbetet leder till ökad integration och minskad segregation på områdesnivå, är det svårt att fånga in de långsiktiga förändringsprocesser som har potential att minska utanförskapet. Om ”utanförskapsstatistiken” sätts i relation till det första kriteriet så kan man säga att statistiken beskriver en rad symptom som indikerar att det finns allvarliga integrationsproblem. Samtidigt som behovet av att beskriva utanförskapets utveckling med hjälp sociala och ekonomiska variabler riskerar bidra till att de utvalda områdena ytterligare stigmatiseras. Statistiken säger ingenting om vilken potential som finns hos de boende, och den adresserar heller inte underliggande orsaker.

Thörnqvist pekar framför allt på att långsiktiga förändringar är kopplade till sociala processer, i form av etablerade samsamarbetsstrukturer mellan områdets invånare – både som individer och som representanter för civila organisationer - hyresvärdar, kommunala organ, och andra aktörer. Sannolikt finns det flera exempel på åtgärder i Göteborgs utsatta områden som lever upp till potential- och orsakskriteriet. Satsningarna som har gjorts genom åren har lett till att strukturer för att påverka sociala processer har byggts upp i Bergsjön, Norra Biskopsgården, Gårdsten och Hjällbo. De förbättrade förutsättningarna och en eventuell gynnsam utveckling på individnivå fångas dock inte i den statistik och de utvärderingar som görs idag. Och, som forskarna Stigendal och Grander konstaterar i kunskapsöversikten, bidrar åtgärder som i huvudsak fokuseras på ett avgränsat område till ökad självkänsla hos de boende och kan öka den sociala integrationen och sammanhållningen i området. Däremot har områdesinriktade satsningar begränsade möjligheter att bryta boendesegregationens utveckling i staden som helhet.

Göteborgs stad arbetar idag utifrån ett ”hela-staden-perspektiv” på arbetet med integration och boendesegregation. Detta ligger väl i linje med Stigendal och Granders tredje kriterium, det ”relationella”, som handlar om att de åtgärder som staden vidtar för att bryta utanförskapet ska ha som målsättning att överbygga sociala klyftor mellan grupper med skillnader i levnadsvillkor i olika delar av staden eller regionen. Eller uttryckt med Stigendal och Granders ord: ”bryta den segregation som har uppstått som en följd av relationer mellan samhällets utanförskap och innanförskap”.

Dock behöver staden utveckla mer kunskap om såväl förutsättningarna, som om vilka möjligheter staden har och kan använda för att påverka integrationen; främst genom fysisk gestaltning och utformningen av stadens struktur. Utformningen och den rumsliga strukturen utgör en spelplan för människors möjligheter att utföra dagliga sysslor, och deras demokratiska rättighet att ha tillgång till stadens och regionens utbud av utbildning, arbete, service och kultur. Utformningen och framför allt den inre strukturen är också en ram för vilka möjligheter och begränsningar för utveckling som finns i områdena vad avser kultur, arbete och service, fler bostäder, tillgänglighet osv. På samma sätt påverkas utvecklingsmöjligheterna av områdenas läge och sammanhang med övriga delar i regionen. Det spelar stor roll hur en stadsdel ligger i relation till service, trafikknutpunkter, handelsplatser, arbetsplatser, rekreation etc. När det gäller möjligheter och förutsättningar, är det således av avgörande betydelse att se de fysiska rumsliga strukturernas system och samband i fyra nivåer; det

lokala områdets nivå, nivån mellan området och i närmaste omgivning (ofta stadsdelen), i hela-staden-nivån, och i den regionala nivån.

Det bedöms av lokala och regionala aktörer, forskare mm, att de aktuella områdenas inre rumsliga strukturer och deras läge och sammanhang med övriga staden och regionen behöver utvecklas för att ge en mer demokratisk spelplan enligt resonemanget ovan. Det råder dock osäkerhet omkring vilka åtgärder som faktiskt skulle ge en gynnsam påverkan. Därmed behövs mer trygghet till exempel i form av underlag för fysisk planering, och för vilka investeringar som bör satsas på. Samtidigt sker och planeras i Göteborg stora och små förändringar, tex utbyggnad av bebyggelse, infrastruktur, kollektivtrafik, kultur- och serviceutbud, mm framför allt utanför aktuella områden, vilka sannolikt har stor påverkan på områdenas förutsättningar. Bland annat planeras och genomförs större förändringar av göteborgsregionens gestaltning och rumsliga struktur avseende infrastruktur genom det så kallade Västsvenska paketet. Sammantaget är det därför en både mycket aktuell, och viktig fråga för Göteborg, att öka kunskapen om hur befintliga och nya strukturer bör utvecklas för att främja integrationen mellan människor i stadens olika delar, och vilka som istället förstärker effekten av segregation.

*Länkar till de rapporter som relateras till i problembeskrivningen:*

[http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc40314\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc40314_1.pdf)

[http://www4.goteborg.se/prod/storstad/dalis2.nsf/vyFilArkiv/Allting\\_forandras\\_men\\_ingenting\\_forgas.pdf](http://www4.goteborg.se/prod/storstad/dalis2.nsf/vyFilArkiv/Allting_forandras_men_ingenting_forgas.pdf/$file/Allting_forandras_men_ingenting_forgas.pdf)

## Syfte och mål med forskningsinsatsen

Målet med forskningsansatsen är att resultatet ska bidra till ökad kunskap om hur Göteborgs stad kan arbeta för att hållbara och reella förändringar ska komma till stånd. Konkret kunskap efterfrågas, som kan utvecklas till beslutsunderlag om hur Göteborgs stad kan arbeta med integrerad stadsutveckling för att främja integration och social sammanhållning. Resultatet från forskningsuppgiften bör utgå från ett "hela-staden-perspektiv" och kunna användas i strategiska diskussioner som handlar om sambandet mellan underliggande orsaker till bristande integration/social sammanhållning och möjliga lösningar och åtgärder som främjar integrationen och social sammanhållning.

Forskningsuppgiften bör därför fokusera på integrationen i Göteborgs stad som helhet (det kollektiva målet), och hur integrerad stadsutveckling kan omsättas i praktisk handling, genom att kunskapen kan fungera som ett praktiskt stöd och underlag vid kommunala beslut. För att kunna bryta boendesegregation och främja integration, och därmed öka den sociala sammanhållningen mellan människor som lever i olika delar av staden, behöver Göteborgs stad och de andra städer och kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet också forskningens stöd i att utveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoder som förmår fånga in samtliga tre integrationskriterier.

Det finns relativt få närstudier som försöker förstå de sociala/individuella processer som pågår i staden och i relation till områden dominerade av utanförskap och områden dominerade av innanförskap. En konkret kunskapsfråga att utveckla i forskningsuppgiften är således att synliggöra relevanta förändringar som sker på områdesnivå och individnivå i staden, men som inte fångas in i statistiken. För att nå målet bedöms också att ny kunskap behöver utvecklas om dels hur de fysiska strukturernas samverkar (i fyra nivåer), och dels hur relationen och samspelet kan tolkas mellan de rumsliga strukturerna och de sociala processer (mål för individer) som pågår i områdena och i staden i övrigt. Följande föreslås utgöra den yttre ramen för vad forskningen bör lyfta fram och undersöka:

1. Förutsättningar hos befolkningen som påverkar rörelsemönster positivt respektive negativt. (*Det potential- och orsaksorienterade kriteriet*)
2. Fysiska och mentala barriärer som påverkar rörelsemönster och verkar hindrande för integration. (*Det dubbla integrationskriteriet*)
3. Fysiska och mentala strukturer som kan påverka integration på ett gynnsamt sätt. (*Det relationella kriteriet*)

De tre aspekterna bör ses som överlappande varandra, och forskningen får gärna särskilt analysera sambanden dem emellan och hur de relaterar till varandra för att exempelvis kunna finna vad förenar utanförskapsområdena och skiljer dem från andra områden på en strukturell nivå. Det kan avse tex utbud och lokalisering av offentlig service och fysiska mötesplatser, tillgång till kollektivtrafik och övrig infrastruktur, arbetsplatser och kommersiell service.

## Exempel på frågeställningar

För att beskriva vad för slags fördjupad kunskap Göteborgs stad efterfrågar kan följande frågeställningar användas som fingervisning.

### Vad betyder social integration i områden dominerade av utanförskap – respektive innanförskap?

Vem är socialt integrerad och vem är det inte? Vad innebär social integration för människor som befinner sig i de båda polerna? Vilka är de underliggande orsakerna? Går det att bygga vidare på de kunskaper och erfarenheter som tidigare satsningar och åtgärder har byggt upp i Göteborgs utsatta områden? Har det utvecklats förändringar hos befolkningen, som inte kommer till uttryck i den statistik som används för att illustrera "utanförskapet" och som idag ligger till grund för val av åtgärder? Går det att illustrera de mentala eller fysiska barriärer som förhindrar eller stödjer möjligheten till integration i staden som helhet?

### Vilka fysiska och mentala barriärer påverkar människors rörelsemönster och livsvillkor?

Vilka fysiska/rumsliga strukturer bildar mentala och fysiska barriärer i (4 nivåer); det lokala områdets nivå, nivån mellan området och i närmaste omgivning (ofta stadsdelen), i hela-staden-nivån, och i den regionala nivån? Hur ser det ömsesidiga sambandet ut mellan stadsdelar i staden/ev.städer i regionen? Vad påverkar rörelsemönstren? Hur påverkar den fysiska miljön och livsmiljön i övrigt flyttmönster? Vilka fysiska och mentala barriärer påverkar valet av boplats? Hur är stadens tillgångar fördelade/distribuerade i rummet? Hur ser tillgången till jobb, kollektivtrafik, hälsovård, dagligvaruhandel, kulturinstitutioner etc. ut i de olika stadsdelarna? Erbjuder den lokala boendemiljön möjligheter till kontakt med dem som bor i området? Med dem som bor i andra områden? Stödjer rummet lokala gemenskaper/solidariteter? Stöder det fysiska rummet sociala möten?

### Vilka strukturer är gynnsamma?

Vad betyder tillgången till publika och offentligt tillgängliga mötesplatser så som torg och gemensamma institutioner så som utrymme för föreningsliv mm? Stämmer tesen om civilsamhällets uppluckring dess betydelse för de långsiktiga sociala processerna? Organiserar officiella "Vi-grupper" i allt högre omfattning organiseras efter etnisk bakgrund, religion, kön; att informella grupper som t ex gängbildningar organiseras runt kriminella aktiviteter? Ingår människor i informella trygghets- eller ekonomiska system i utsatta områden? Hur påverkas de långsiktiga sociala processerna? Hur ser informella system för trygghet- och ekonomi ut i de fyra områdena?