

# BEHOVSANALYS

SÖM: processamordning

Malmö den 8 februari 2009

Mikael Stigendal

Malmö Högskola

Inledning.....	2
1. EU-politiken och dess svenska ramar.....	4
1.1. Svenska strategier, handlingsplaner & program.....	4
1.2. Tillväxt – vad är det?.....	6
1.3. Hållbar utveckling?.....	8
2. SÖM – nytt namn på gammalt välkänt område.....	9
2.1. Vad är problemet?.....	10
2.2. Segregation.....	11
2.3. Utanförskap och innanförskap.....	13
2.4. Generell eller selektiv välfärd.....	14
3. Vad vet vi om SÖM?.....	16
3.1. Demografi.....	16
3.2. Arbete.....	20
3.3. Utbildning.....	23
3.4. Boende.....	26
3.5. Segregation och utanförskap.....	27
4. Projektens problem och lösningar.....	29
4.1. Definitioner av problemen.....	30
4.2. Individ och/eller struktur?.....	34
5. Slutsatser.....	38
6. Sammanfattning.....	39
Tabeller.....	42
Litteratur.....	42

---

## Inledning

Projektet heter *SÖM: processamordning*. Det finansieras av EU:s regionalfond och syftar till "en förstärkt samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer i sydöstra Malmö för att ta tillvara förändrings- och tillväxtpotentialen och för att skapa en välmående, kreativ, attraktiv och hållbara stad".<sup>1</sup> Som en del i detta projekt har jag fått i uppdrag att skriva en behovsanalys.

Frågan är dock var uttrycket behovsanalys kommer ifrån. Det nämns i alla fall inte i projektbeskrivningen för *SÖM: processamordning*. Där talas det i den sammanfattande projektbeskrivningen om att projektet ska "analysera den nuvarande kunskapen om området och tidigare erfarenheter i Malmö och andra städer." Ordet analys förekommer också i formuleringen av syftet med projektet. Det beskrivs som ett "huvudfokus i projektet" att "genomföra en grundläggande analys". Det kallas dock inte i projektbeskrivningen för behovsanalys.

Det finns skäl att vara försiktig med användningen av uttrycket behovsanalys. Det kan ge intryck av att vilka behov som helst kan komma ifråga. Men så är det inte. Ramarna för vilka behov som kan komma ifråga har bestämts av EU:s politik och formulerats i villkoren för att få bidrag. Uppfylls inte villkoren så blir det inga bidrag. Om det är en behovsanalys som ska göras så krävs det därför först en analys av dessa ramor och villkor.

Men vad kan man då mena med en analys? En tacksam utgångspunkt är Nationalencyklopedins ordbok där analys förklaras som en "verklig eller tänkt uppdelning av något i dess olika beståndsdelar". En sådan uppdelning kan vara den mellan behov som faller innanför respektive utanför EU:s ramor. Det leder oss fram till en första fråga. Är det bara behoven innanför EU-bestämmelsernas ramor som vi ska intressera oss för?

Nej, så står det i alla fall inte i projektbeskrivningen för *SÖM: processamordning*. Citatet ovan anger en betydligt bredare inriktning. Och det framgår också av vad projektet ska leda till. Det syftar till en "förstärkt samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer i sydöstra Malmö för att tillvara förändrings- och tillväxtpotentialen och för att skapa en välmående, kreativ, attraktiv och hållbar stad". Det framstår som en bred inriktning på vad som behöver göras, betydligt bredare än den som EU-bestämmelsernas ramor anger, vilket jag återkommer till nedan.

Faktum kvarstår dock att det bara är behov innanför ramarna som man kan få stöd för. Ett förhållningssätt till dessa ramor måste därför vara en mycket viktig del i den handlingsplan som den s k behovsanalysen ska ligga till grund för. Det räcker inte med att bara hänvisa till behoven för då riskerar man att göra dem innanför ramarna allmängiltiga på bekostnad av andra

---

<sup>1</sup> SÖM: processamordning.

behov. Och om bara behoven innanför ramarna får vara rådande så lär man inte kunna skapa den välmående, kreativa, attraktiva och hållbara stad som eftersträvas i projektbeskrivningen. Det tror i alla fall inte jag och det ska jag också återkomma till.

Det räcker därmed inte heller att betrakta uppdraget som en behovsanalys. Det kan nämligen inte vara varken behoven innanför ramarna eller behov i allmänhet som analysen ska gälla. Om inte EU-bestämmelserna ska få vara styrande för avgränsningen av behov, vad ska det då vara? Vi kan inte intressera oss för alla möjliga slags behov. Det krävs avgränsningar och ramar. Vad ska de bygga på?

Det måste bygga på en definition av problemen. Så är det nämligen också med EU-bestämmelsernas ramar. De är inte gripna ur luften utan bygger på en definition av problemen, vilket i sin tur bygger på en samhällssyn. Det är en samhällssyn som gör just behoven innanför ramarna viktiga för samhällets utveckling. Om just dessa behov inte uppfylls anses det ställa till problem för samhällsutvecklingen. Vad är det då för samhällssyn som gör det till ett problem att inte just dessa behov uppfylls? Och vad innebär det att se just dessa ouppfyllda behov som problem för samhällets utveckling?

Det är viktiga frågor att ställa och söka svar på. Annars bidrar vi till att göra behoven innanför ramarna allmängiltiga på bekostnad av andra behov. Därmed bidrar vi också till att göra den samhällssyn som EU-bestämmelserna grundar sig på till det normala. Det behöver inte nödvändigtvis vara en felaktig samhällssyn. Men genom att normalisera den gör vi den mycket svårare att få syn på och diskutera. Normaliseringen av den blir ett demokratiskt problem.

Jag finner således att vi först behöver analysera ramarna för satsningen och vad de innebär. För det andra krävs det en analys av själva satsningen, dvs detta att avgränsa ett särskilt geografiskt område och satsa på det. Vad säger det om hur man ser på problemen? Vilka lösningar möjliggörs utifrån en sådan problemdefinition? Och omvänt, vilka lösningar möjliggörs inte? Vad kan man säga om den samhällssyn som det ger uttryck för?

För det tredje ska jag ta reda på vilka faktakunskaper som finns om Sydöstra Malmö eller SÖM som jag väljer att kalla det eftersom det gäller en särskild avgränsning. Jag ska också analysera kvaliteten på dessa kunskaper. För det fjärde ska jag analysera projektbeskrivningarna till *SÖM: processamordning* och de andra projekten. Hur definierar man problemen i projektbeskrivningarna? Är det samma problem som definieras och definieras de på samma sätt?

Problemdefinitionerna ger uttryck för en samhällssyn men det gör även förslagen på lösningar. För att kunna klargöra projektens sätt att se på samhället ska jag i kapitel fyra därför också analysera de syften och mål som anges i projektbeskrivningarna. Avslutningsvis ska jag dra slutsatser om vad det finns för behov.

---

## 1. EU-politiken och dess svenska ramar

Denna rapport är en del i den behovsanalys som ska göras inför de fortsatta satsningarna på sydöstra Malmö (SÖM). Det rör sig dock inte om vilka behov som helst. Det har satts ramar för vilka behov som kan komma ifråga. Och ramarna är bestämda av EU:s politik för tillväxt, sysselsättning och sammanhållning. EU:s politik för sammanhållning (cohesion) har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning. Den har på senare år kommit att samordnas med politiken för tillväxt och sysselsättning. Den ekonomiska och sociala sammanhållningen ska stärkas genom satsningar på tillväxt och sysselsättning.<sup>2</sup> Så ser riktlinjerna ut och satsningar på detta är vad de två strukturfonderna ska användas till, den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och den Europeiska socialfonden (ESF).

### 1.1. Svenska strategier, handlingsplaner & program

Samtliga medlemsstater har haft i uppdrag att utforma nationella strategier för vad EU:s riktlinjer ska innebära i det egna landet, i Sverige beslutad av den nya regeringen efter valet 2006 och kallad *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*.<sup>3</sup> Som komplement till de nationella strategierna har varje medlemsstat också utarbetat nationella handlingsplaner, i Sverige kallad *Nationellt handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006-2008*. Den nationella strategin och det nationella handlingsprogrammet ligger till grund för de två strukturfondernas insatser.

De två strukturfonderna förvaltas på olika sätt och har lite olika inriktningar. Båda har dock haft att förhålla sig till de fyra prioriterade insatsområden som enligt den nationella strategin ska gälla för strukturfondsarbetet:

1. Innovation och förnyelse
2. Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud
3. Tillgänglighet
4. Strategiskt gränsöverskridande samarbete

Utöver dessa fyra prioriterade insatsområden kräver man i den nationella strategin också ett särskilt beaktande av det man kallar ”de territoriella förutsättningarna generellt”. ”Områden som de glest befolkade områdena i norra Sverige samt storstäderna kräver särskild uppmärksamhet.”<sup>4</sup>

Den Europeiska socialfonden (ESF) förvaltas av det Svenska ESF-rådet. Fonden har som inriktning det andra prioriterade insatsområdet (se ovan). Det har dock delats upp i två programområden, det ena kallat ”Kompetensförsörjning” och det andra ”Ökat arbetskraftsutbud”.

---

<sup>2</sup> Näringsdepartementet (2006).

<sup>3</sup> Näringsdepartementet (2006).

<sup>4</sup> Näringsdepartementet (2006) s 10.

Styrdokument är nationellt och heter *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007-2013* (hädanefter kallat Socialfondsprogrammet). Det övergripande målet för arbetet med den Europeiska socialfonden (ESF) finns formulerat i detta dokument och det är ”ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud”.<sup>5</sup>

Den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) förvaltas av Nutek (Verket för näringslivsutveckling) och har som inriktning nummer ett och tre av de prioriterade insatsområdena (se ovan), men därutöver har det krav som ställs i den nationella strategin på att beakta förhållandena i storstäderna formulerats som ett tredje insatsområde, kallat särskilda storstadsinsatser. Arbetet styrs av regionala dokument och för Skåne-Blekinges del heter det *Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013* (hädanefter kallat Regionalfondsprogrammet).

Skåne-Blekinges regionala strukturfondsprogram har formulerat en programvision som innebär att ”Skåne och Blekinge ska vara en av Europas starkaste regioner när det gäller att uppfylla Lissabonstrategins mål för regional konkurrenskraft.”<sup>6</sup> Visionen har konkretiserats i ett övergripande mål: ”Det regionala strukturfondsprogrammet för Skåne-Blekinge ska bidra till en ökad regional konkurrenskraft genom en hållbar utveckling samt fler och starkare företag.”<sup>7</sup>

Nedanstående tabell sammanfattar de båda strukturfondernas respektive insatsområden. Beroende på den tolkning och bearbetning som ledningen för respektive strukturfond har gjort så stämmer indelningen inte helt överens med den som görs i den nationella strategin (se ovan):

**Tabell 1. Strukturfondernas fördelning av insatsområden**

	Regionalfonden	Socialfonden
Innovation & förnyelse	x	
Tillgänglighet	x	
Särskilda storstadsinsatser	x	
Kompetensförsörjning		x
Ökat arbetskraftsutbud		x

Målen för de två strukturfonderna är närbesläktade. Det beror på att det i båda fallen handlar om mål som härstammar från EU:s politik.

<sup>5</sup> Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, s 5.

<sup>6</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013.

<sup>7</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013.

Sammanhållning sägs det dock ingenting om i målformuleringarna, citerade ovan. Det innebär dock inte att sammanhållningen saknar betydelse. Istället beror det på de senaste årens utveckling av EU:s sammanhållningspolitik och dess sammanflätning med den ekonomiska politiken, dvs politiken för tillväxt och sysselsättning.

Denna sammanflätning har gått så långt att ingenting längre sägs om sambanden. Kan man vara säker på att ESF-målet med en ”ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud” leder till en ökad sammanhållning? Hur ser då i så fall det sambandet ut? Och hur visar sig den ökade sammanhållningen? Hur ska den kännas igen? Den som letar efter svar i strukturfondsprogrammen blir besviken. Sambandet tas uppenbarligen för givet.

## **1.2. Tillväxt – vad är det?**

Det tas också för givet vad nyckelbegreppen betyder, framför allt nyckelbegreppet tillväxt. Det görs dock antydningar i båda strukturfondsprogrammen att man med tillväxt syftar på näringslivets utveckling. Det brukar mätas med BNP (bruttonationalprodukten), enligt Nationalencyklopedin ”ökning över tid av produktionen av varor och tjänster i ett land”, och det måttet nämns i den nationella strategin som ”ett av flera mått på ett lands konkurrenskraft”, men i strukturfondsprogrammen förekommer det inte alls.

Istället används tillväxtbegreppet i en bredare mening, t ex i regionalfondsprogrammet för att beskriva förändringen av antalet sysselsatta i olika branscher. Ökningen av antalet sysselsatta inom t ex tillverkningsindustri med 1 446 personer mellan 1993 och 2003 beskrivs som en tillväxt.<sup>8</sup>

Det är en användning av tillväxtbegreppet som lätt skulle kunna förvirra. Historiskt sett har nämligen tillväxten mätt som BNP gått hand i hand med en minskning av antalet sysselsatta inom industrin på grund av rationaliseringarna. Oklarheterna blir ännu större när man också använder tillväxtbegreppet för att beskriva ökningen av kollektivtrafikresandet.<sup>9</sup> I Nuteks övergripande dokument för regionalfondsprogrammen i hela Sverige, *Samverkan för tillväxt*, talas det även om ”lönesummans tillväxt”.<sup>10</sup>

Tillväxt kan således i strukturfondsprogrammen betyda lite av varje. Men hur hänger dessa olika tillväxtprocesser samman, dvs produktionens, kollektivtrafikresandets, sysselsätningens och lönesummans tillväxt? Drar de så självklart åt samma håll? Det står det inget om i

---

<sup>8</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013, s 15.

<sup>9</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013, s 32.

<sup>10</sup> Nutek (2007) s 19.

strukturfondsdocumenten. Framför allt står det inget om tillväxtens innehåll och syfte. Varför är det så viktigt med tillväxt? Den som ställer frågan kan nästan känna sig lite dum. Tillväxten har blivit så självklar att man glömmer eller knappt ens får lov att fråga varför.

Så beskriver i alla fall strukturfondsprogrammen ramarna, om än som synes ganska oklart och flertydigt. Viktigt att komma ihåg är att de inte ytterst har bestämts av invånarna i sydöstra Malmö. Inte heller av Malmös politiker. Ytterst är de bestämda av EU:s politik och det har sen Malmös invånare och politiker att förhålla sig till. Det innebär att det inte kan bli frågan om vilka behov som helst. Behoven måste ligga innanför ramarna för det som ytterst har bestämts av EU. Men vilka behov ligger innanför ramarna? Det kan vara svårt att veta på grund av oklarheterna. Men det kan också uppfattas som en möjlighet. Ramarnas oklarheter kan göra det möjligt att ta ut svängarna.

Men om man då ändå tar fasta på det som står i strukturfondsprogrammen om näringslivets utveckling, innebär det då inte att ramarna klargörs? Nuteks övergripande dokument för regionalfondsprogrammen i hela Sverige, *Samverkan för tillväxt*, anger ju tydligt att näringslivets behov ska ligga till grund för satsningarna:

*Utifrån näringslivets behov formulerar programmen lärens prioriteringar och insatser mer i detalj såsom hur de ska finansieras och genomföras. Programmen är samordningsverktyg och rymmer inga egna finansiella resurser. Regionala tillväxtprogram bygger på en nyttomodell där uppgiften bland annat är att omvandla och fördela regionala och nationella resursflöden regionalt. Det handlar alltså om att allokera resurser dit de gör störst nytta för näringslivets tillväxt.<sup>11</sup>*

Ställningstagandet kan tyckas vara tydligt men ger också ett pliktskyldigt intryck eftersom det inte följs upp med mått på näringslivets tillväxt. Det görs inga redovisningar av BNP i strukturfondsprogrammen. Tyder det på en insikt om svårigheterna med BNP-måttet?

Sen det uppfanns på det amerikanska handelsdepartementet under 1930-talet har BNP-måttet utsatts för mycket kritik, framför allt eftersom det inte tar hänsyn till i vilken utsträckning den ekonomiska utvecklingen verkligen förbättrar människors levnadsstandard. Det finns således ingen självklar koppling mellan BNP och den sammanhållning som EU vill värna om. Texten bidrar militär utrustning till BNP även när det sker på bekostnad av sociala satsningar. Den snabbt växande säkerhetsbranschen, med kameror och staket som syftar till att stänga ute, bidrar till BNP. Det gör däremot inte de ideellt arbetande nattvandrarerna med sin strävan efter att försöka överbrygga gränser och skapa förståelse.

Allt sedan 1960-talet har man försökt att ersätta BNP med andra mått på utveckling. Det var ett av skälen till att de statliga Levnadsnivåundersök-

---

<sup>11</sup> Nutek (2007) s 11.

ningarna startade.<sup>12</sup> Sen dess har många olika mått och undersökningar lanserats. Nämnas kan t ex FN:s (UNDP) *Human Development Report* där det t ex framgår att USA har den högsta bruttonationalprodukten per capita i världen (2005) men ligger samtidigt på 17:de plats av 19 OECD-länder i fattigdomsligan, vilken leds av Sverige som har den lägsta fattigdomen bland OECD-länderna men samtidigt en betydligt lägre bruttonationalprodukt per capita än USA, US\$ 32,5 jämfört med US\$ 41,9.<sup>13</sup> Det är således inte självklart att satsningar på tillväxt befrämjar sammanhållning. Jämförelsen mellan Sverige och USA visar att sambandet kan vara problematiskt.

EU:s årliga sammanställning *The social situation in the European Union* innehåller också en stor mängd indikatorer, däribland BNP och då i jämförelse mellan medlemsstaterna. Strukturfondssatsningarna gäller istället regioner och inte hela stater men det borde inte ha varit omöjligt att bryta ner BNP-måttet på regional nivå. Det har man dock inte gjort. Problemet är att det inte har ersatts med något annat mått. Strukturfonderna ska leda till ökad tillväxt men utan att det anges några mått. Det finns överhuvudtaget inga mått på tillväxt i t ex Malmö Stads Områdesfakta. Hur ska då den ökade tillväxten kännas igen? Hur ska man veta att satsningarna leder till ökad tillväxt? Ännu svårare måste det bli att sen i nästa led visa hur en ökad tillväxt har lett till ökad sammanhållning.

Det kan vara värt att påminna om den betydelse av tillväxtbegreppet som Nationalencyklopedin nämner först av allt och som gäller celler. Tillväxt som inte kontrolleras och regleras kan leda till cancer:

*Hos en växande flercellig organism är tillväxthastigheten avhängig många yttre och inre faktorer, såsom energi, näring, mineralämnen, vatten, vitaminer, andra essentiella ämnen, syre och temperatur. Dessutom kontrolleras tillväxten av hormoner och andra reglerande ämnen. Nedsatt hämmande kontroll kan ge hypertrofi (ökad cellvolym), hyperplasi (ökat cellantal) och tumörbildning.*

### **1.3. Hållbar utveckling?**

Förutom den ökade tillväxten ställs det också några andra krav på de strukturfondsfinansierade projekten. De har sin bakgrund i politiken för hållbar utveckling, vilket EU har haft som ett övergripande mål i fördraget sen 1999. EU:s första strategi för hållbar utveckling antogs under det svenska ordförandeskapet i Göteborg 2001. En revidering av strategin skedde i juni 2006. Den svenska regeringens lägger i sin nationella strategi stor vikt vid en hållbar utveckling:

*Hållbar utveckling skall genomsyra allt regionalt utvecklingsarbete. Den hållbara utvecklingens tre dimensioner – den ekonomiska, den*

---

<sup>12</sup> Se t ex Ahrne, Göran (2007).

<sup>13</sup> UNDP (2008) s 229 och 242



*sociala och den miljömässiga – är lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra.<sup>14</sup>*

Vad en hållbar utveckling ska betyda står det dock inte så mycket om, mer än att man med hållbar tillväxt avser ”en ekonomisk tillväxt utan att de ekosystem som vi är beroende av äventyras, samtidigt som de mänskliga resurserna värnas.”<sup>15</sup> Mer än så vill man uppenbarligen inte säga. Istället ser man det som en uppgift för den regionala nivån att specificera och utveckla begreppen:

*Det är inte en nationell uppgift att styra hur regionerna väljer att förverkliga visionen om en hållbar regional utveckling. Det är den regionala nivån som har kunskapen om vilka insatser och prioriteringar som är de optimala för att vända ohållbara trender, förändra ohållbara strukturer och underlätta för en hållbar utveckling i respektive region. Att främja en hållbar regional utveckling innebär att prioritera lösningar som ger synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna samtidigt som balanserade avvägningar mellan motstående intressen och konflikter mellan de tre dimensionerna måste göras.<sup>16</sup>*

Längre fram i den nationella strategin gör man ändå ett förtydligande. Där sägs det att ”en helhetssyn och ett långsiktigt perspektiv i arbetet bidrar till en hållbar utveckling i regionen. Särskilt fokus skall ges jämställdhet mellan kvinnor och män, integration och mångfald samt en bättre miljö.”<sup>17</sup>

Det där har framför allt Regionalfondsprogrammet tagit fasta på, vilket visar sig i dess ”horisontella kriterier”. Dessa är tre till antalet, nämligen jämställdhet, integration och mångfald samt miljö. Det sägs också, liksom för säkerhets skull, att ”ett sådant fokus förväntas stimulera de tillväxtskapande faktorerna”.<sup>18</sup> Projektansökan innehåller därför också en del där den som ansöker måste klargöra vilken påverkan projektet har på jämställdhet, miljö respektive integration och mångfald.

---

## **2. SÖM – nytt namn på gammalt välkänt område**

Avgränsningen av det område som satsningarna gäller har vuxit fram ur en process som inleddes på våren 2007. I juni arrangerade Malmö stad en workshop på Drömmarnas Hus i Rosengård. Inbjudna var representanter för såväl offentlig och privat sektor som föreningslivet:

*Avsevärt mer EU-medel kommer att finnas disponibelt i Skåne under kommande år. Det ställer krav, men öppnar samtidigt för nya och*

---

<sup>14</sup> Näringsdepartementet (2006) s 5.

<sup>15</sup> Näringsdepartementet (2006) s 4.

<sup>16</sup> Näringsdepartementet (2006) s 9-10.

<sup>17</sup> Näringsdepartementet (2006) s 37.

<sup>18</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013, s 99.

*fantastiska möjligheter för goda och välplanerade initiativ. Tillsammans med myndigheter, näringsliv och föreningar vill Malmö stad med hjälp av EU-medel, fortsätta befästa och utveckla Malmös konkurrenskraft och rollen som tillväxtmotor. Workshopen är det första steget och du behövs som idéspruta, innovatör, initiativtagare och engagerad samhällsmedborgare.<sup>19</sup>*

En arbetsgrupp tillsattes för att bearbeta resultatet av workshopen. Det ledde fram till ansökan SÖM: *Processamordning*, dvs det projekt som denna behovsanalys är en del av. Det ledde också fram till den geografiska avgränsning som SÖM står för, nämligen Sydöstra Malmö. Syftet var att skapa ett nätverk mellan strukturfondsfinansierade projekt med verksamhet i Sydöstra Malmö. Avgränsningen var således inte bestämd på förhand utan den växte fram i takt med utvecklingen av idéerna om satsningar och projekt. Det finns anledning att reflektera över denna avgränsning. Vad är sydöstra Malmö för ett område? Och vad kan det finnas för skäl för att kräva särskilda satsningar just där?

## **2.1. Vad är problemet?**

Avgränsningen till ett särskilt område förutsätter en uppfattning om detta område som problematiskt. Det är problem som ska lösas. Fanns det inga problem så skulle det heller inte behövas några lösningar. I detta område bor det människor som anses ha det sämre ställt och därför vara i behov av åtgärder. Sämre i förhållande till vad? I förhållande till andra människor men inte vilka som helst utan människor som bor någon annanstans i staden. Det är inte befolkningskategorier som jämförs med varandra, skillnaden mellan t ex malmöbor med hög och låg inkomst. Det bor givetvis människor med både hög och låg inkomst i SÖM. Det är i förhållande till malmöbor som bor någon annanstans i staden som invånarna i SÖM-området utmärker sig och anses vara i behov av särskilda satsningar.

Vad är då det som får dem att utmärka sig? Vad är det som gör skillnad i förhållande till malmöbor som bor på andra håll i staden? Det som framför allt har lyfts fram, också i linje med regeringens nationella strategi, är en låg förvärvsfrekvens. Invånarna i SÖM inte bara bor där utan en hög andel av dem saknar förvärvsarbete. Det saknar även många andra malmöbor, men de bor inte i SÖM och räknas därför inte in. I själva verket bor merparten av de som inte förvärvsarbetar på andra håll i staden. Endast 41% av samtliga malmöbor utan förvärvsarbete bor i SÖM-området. Men de resterande 59 procenten faller inte innanför ramarna på den avgränsning som satsningarna ska gälla. Satsningen ska inte gälla de som saknar förvärvsarbete i allmänhet, oavsett var de bor, utan just de som bor i SÖM, där en hög andel saknar förvärvsarbete.

---

<sup>19</sup> Inbjudan till workshop.

Varför det?, kan man fråga sig. Varför avgränsar man sig inte istället till alla som saknar förvärvsarbete, oavsett var de bor? Det kan nog delvis bero på vanans makt. Merparten av de delområden som ingår i SÖM har ingått även i tidigare satsningar som URBAN-programmet och Storstadssatsningen. Rent formellt beror det dock på bidragsvillkoren. I Regionalfondsprogrammet, den av strukturfonderna som har finansierat projektet SÖM: *Processamordning*, ställs det krav på områdebaserat arbete:

*Integration är en ömsesidig process som förutsätter delaktighet och samverkan från olika delar av samhället. Samtidigt kan konstateras att det finns behov av ett områdebaserat arbete för att förbättra social stabilitet och motverka utanförskap i områden med hög arbetslöshet och låg attraktivitet. Insatser kommer att riktas till de bostadsområden som omfattas av de nya utvecklingsavtalen. Insatserna skall bidra till att de boendes ställning i samhället stärks. Dessa bör utgå från framtagna strategiska områdesplaner och ha som syfte att angripa utanförskap och bidra till trygga, hälsosamma och attraktiva områden.<sup>20</sup>*

Att döma av citatet gäller det inte bara förvärvsarbete utan även att ”förbättra social stabilitet och motverka utanförskap i områden med hög arbetslöshet och låg attraktivitet”, stärka de boendes ställning i samhället samt komma tillrätta med otrygghet och hälsoproblem. Det är således inte bara den höga arbetslösheten som avgränsningen har sin grund i. Till grund för avgränsningen ligger även områdets bristfälliga sociala stabilitet och låga attraktivitet samt invånarnas utanförskap, svaga ställning i samhället, otrygghet och hälsoproblem.

Vilka problem kan man då lösa utifrån denna avgränsning? Vilka kan man inte lösa? Ja, man löser ju inte problemen med den låga förvärvsfrekvensen på andra håll i staden. För det är ju inte dessa malmöbor man vänder sig till. Men hur ska då problemet definieras? Ja, inte i första hand som låg förvärvsfrekvens. SÖM-satsningen vänder sig inte till människor utan förvärvsarbete i allmänhet. Den lösning som eftersträvas i just detta sammanhang är inte att alla arbetsföra i Malmö ska förvärvsarbete. Det är den låga förvärvsfrekvensen i just SÖM som satsningarna gäller. Det är för att det har uppstått en stor geografisk befolkningskoncentration av människor utan förvärvsarbete men också andra problem som man vill satsa på SÖM. Det är detta som är problemet.

## **2.2. Segregation**

Därmed kan problemet beskrivas med hjälp av begreppet segregation och det görs också i Regionalfondsprogrammet. Begreppet definieras dock inte och används dessutom på olika sätt vilket gör dess betydelse oklar. I Nationalencyklopedin definieras segregation som ”det rumsliga åtskiljandet

---

<sup>20</sup> Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013, s 75.

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>21</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 jag i tidigare sammanhang har kallat segregationspoler.<sup>22</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.

Även Andersson, Bråmås & Hogdal förespråkar en relationell definition av segregation i den nyligen publicerade undersökningen om Malmöregionen *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter*.<sup>23</sup>

*Medan forskare tenderar att se staden som segregerad i rika respektive fattiga, svensktäta respektive svenskglea områden, tenderar politiken att fokusera på 'segregerade områden', dvs i praktiken endast förlorarsidan ... (s 16)*

Kritiken mot fokuseringar på 'förlorarsidan' är viktig men författarna skönmålar lite i synen på forskningen. Även inom forskningen har det förekommit ensidiga fokuseringar på 'förlorarsidan', vilket jag har kritiserat i tidigare sammanhang.<sup>24</sup> Andersson, Bråmås & Hogdal är däremot hård i sin kritik och menar att fokuseringen på 'förlorarsidan' förvärrar problemen:

*Att segregationen är relationell tenderar därmed att döljas. I själva verket är som nämnts de rikas självsegregering betydligt starkare än de fattigas – för dem mindre påverkbara – segregation. Genom att proklamera stadsdelar och bostadsområden som utsatta, proklamerar man dem också som annorlunda och bidrar till stigmatisering. Bilden att 'skulden är offrets' riskerar att förstärkas.<sup>25</sup>*

Enligt Andersson, Bråmås & Hogdal är det ”svårt att i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen.”<sup>26</sup> Ändå är det detta som förespråkas i

<sup>21</sup> Olsson Hort, Sven E (1992) s 27.

<sup>22</sup> Se Stigendal, Mikael (1999).

<sup>23</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007).

<sup>24</sup> Stigendal, Mikael (2007).

<sup>25</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) s 67.

<sup>26</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) s 10.

Regionalfondsprogrammet (se ovanstående citat). I linje med fokuseringen på 'förlorarsidan' överskuggas segregationsbegreppet av begreppet utanförskap.

### **2.3. Utanförskap och innanförskap**

Utanförskap är inte det samma som segregation. Med utanförskap menas den ena sidan i en relation. Utanförskap förutsätter därmed en motpol, vilken jag tidigare har kallat 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.

Jag har i tidigare sammanhang skrivit om utanförskapsbegreppets bakgrund och framväxt.<sup>27</sup> Det härstammar från Frankrike i mitten av 1970-talet. Då avsågs den växande del av befolkningen som av olika skäl inte täcktes av välfärdssystemets socialförsäkringar. Många olika grupper ingick i definitionen, men intressant nog inte arbetslösa. Arbetslösheten hamnade dock i centrum när begreppet övertogs av den brittiska Labour-regeringen efter valsegern 1997.

Den engelska sociologen Ruth Levitas skiljer i sin bok *The inclusive society?* mellan tre olika definitioner av utanförskap. Den definition som uppstod i Frankrike på 1970-talet kallar hon MUD (moral underclass discourses). Enligt MUD visar sig utanförskapet i avvikande beteende och lägre moral. Den definition som Labour-regeringen har drivit allt sedan dess valseger 1997 kallar hon SID (social integrationist discourse) och den fokuserar på arbetslöshet. Enligt Levitas förekommer det också en tredje definition kallad RED (redistributionist discourse), vilken förknippar utanförskap främst med fattigdom.

*To oversimplify, in RED they have no money, in SID they have no work, in MUD they have no morals.*<sup>28</sup>

Levitas uppdelning kan placeras in i en mera allmän teori om utanförskapets orsaker. Samhället ställer krav på vad man måste ha, göra och känna. Den som inte har ('have-nots'), gör ('do-nots') eller känner ('feel-nots') det som krävs riskerar att hamna i utanförskap. Utmärkande för de tre definitionerna ovan är skillnaden i betoningar men också specificeringar av vad som krävs. Utanförskap visar sig enligt RED i have-nots och särskilt fattigdom, enligt SID i do-nots och särskilt arbetslöshet samt enligt MUD i en bristfällig moral (feel-nots).

I Regionalfondsprogrammet är det en av dessa tre definitioner som gäller, nämligen klart och tydligt SID. Utanförskap har med arbetslöshet att göra

---

<sup>27</sup> Stigendal, Mikael (2008).

<sup>28</sup> Levitas, Ruth (2005) s 27.

och inget annat. Ordet fattigdom nämns inte en enda gång i varken Regionalfondsprogrammet, Socialfondsprogrammet eller regeringens Nationella strategi. Det verkar vara samma syn på utanförskap som Labour-regeringen har väglett av och som på senare år också har blivit dominerande inom EU.

Levitas har mycket att säga i sin bok om konsekvenserna av detta i Storbritannien. Här finns mycket att lära av Storbritannien, men inte som förebild utan som avskräckande exempel. Storbritannien ligger på 16 plats av 19 OECD-länder i UNDP:s fattigdomsliga, den som leds av Sverige, vilket jag också hänvisade till ovan.<sup>29</sup> Alldeles nyligen har fattigdomen återuppstått som politisk fråga i den engelska debatten, nu dock med Tories som kritiker av Labours politik.<sup>30</sup>

Det finns anledning att vara kritisk mot användningen av ordet utanförskap. Risken finns att fokuseringen på utanförskapet osynliggör dess orsaker. Utanförskap förutsätter en relation, nämligen den till innanförskap. Det är för att samhället har utvecklats till ett innanförskap med barriärliknande gränser som det också har uppstått ett utanförskap.

Det finns därför en grundläggande skillnad mellan två olika typer av synsätt. Antingen avgränsar man sig till utanförskapet och tar därmed innanförskapet för givet. Ett sådant synsätt överensstämmer med den fokusering på 'förlorarsidan' som Andersson, Bråmås & Hogdal kritiserar ovan och det kan kallas ensidigt. Det skiljer sig i grunden från vad som kan kallas en relationell syn på utanförskap, vilken betonar utanförskapets relation till innanförskapet.

Det relationella synsättet ska inte förväxlas med relativism. Med relativism menas att begrepp och teorier kan betyda lite vad som helst, beroende på vilket sammanhang de ingår i. Det är inte så jag menar. Det synsätt som jag förespråkar är inte bara relationellt utan också potentialorienterat. I all korthet menar jag med potentialer tänkbara orsaker till att vi tänker, tycker, lever och agerar som vi gör.<sup>31</sup> Jag anknyter till en mycket gammal tradition inom det västerländska tänkandet, förankrad hos Aristoteles och den definition av begreppet som står angiven i Nationalencyklopedin, nämligen "inneboende möjlighet som ännu inte kommit till uttryck."

## **2.4. Generell eller selektiv välfärd**

De områdesbaserade satsningarnas fokuseringar på 'förlorarsidan' kan också karakteriseras som selektiva, vilket Andersson, Bråmås & Hogdal nämner i ett av citaten ovan. Selektiva satsningar är annars förknippade med den typ av välfärdsstat som har utvecklats i bl a England. Den svenska välfärdsstaten

---

<sup>29</sup> UNDP (2007) s 242.

<sup>30</sup> Se t ex The Guardian den 30 juli 2008 i artikeln "Losing the war on poverty": "Poverty is the new political battleground."

<sup>31</sup> Se Stigendal, Mikael (2007).

förknippas tvärtom med generella satsningar. En som har intresserat sig för den stora skillnaden mellan generella och selektiva principer är sociologen Zygmunt Bauman i boken *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Enligt Bauman är det endast generella trygghetssystem som skapar förutsättningar för sammanhållning och en känsla av gemenskap. Så blir det inte om man inför selektiva principer, menar Bauman:

*Låter man en behovsprövning bestämma tillhandahållandet av sociala tjänster klyvs samhället omedelbart i dem som ger utan att få något i gengäld och den som får utan att ge ...*<sup>32</sup>

Införandet av selektiva principer kan leda till en kritik mot de välfärdsstatliga satsningarna eftersom alla inte får del av dem. Det kan i nästa steg leda till nedskärningar och försämringar av kvaliteten. Därmed urholkas det folkliga stödet för satsningarna ytterligare. Det uppstår en neråtgående spiral med fortsatta försämringar av kvaliteten och ett urholkat stöd. Bauman skriver om hur detta har hänt i England. Han sätter det också i samband med politikens utarmning, ett sjunkande politiskt intresse och ökad brottslighet. Det är ingen slump att England toppar statistiken i Europa över andelen intagna i fängelser. Det är heller ingen slump att valdeltagandet i det senaste brittiska valet 2005 var 61 %, vilket kan jämföras med 82 % i det senaste svenska.

Skillnaden mellan generellt och selektivt visar sig t ex i bostadspolitiken. I länder som USA och Storbritannien brukar allmännyttigt ägda bostäder kallas social housing.<sup>33</sup> Det innebär att de vänder sig till fattiga och bygger på någon form av behovsprövning. Vem som helst får inte bo där utan bara de som anses ha behov av det. Bostadsområden med social housing utgör därför ofta en segregationspol präglad av utanförskap. Så är det inte i Sverige. MKB utgör inget social housing utan vänder sig till alla och äger också bostäder runt om i Malmö. MKB kan därför vara ett alternativ för dem som inte har råd att köpa bostadsrätt eller äganderätt men heller inte vill bo bland enbart fattiga.

I ett samhälle som präglas av principen om generell välfärd medför områdesbaserade satsningar på enbart 'förlorarsidan' en ny logik. Därmed kan det bli svårare att lyckas. Men det kan kanske också leda till att den nya logiken tar överhanden och därmed förändrar samhället i grunden.

Den relationella synen på utanförskap och segregation är förknippad med generella satsningar. Det är ju bara i generella satsningar som båda sidor i relationen ingår. I selektiva satsningar tenderar kraven på förändringar att gälla bara den ena sidan. Enbart 'förlorarsidan' framstår som problem. Eftersom det tas för givet att den ena sidan är bra så måste den andra vara dålig. Varför skulle satsningen annars behöva genomföras?

Så blir det inte i generella satsningar som dessutom görs utifrån ett relationellt synsätt. Då kan även den andra sidan framstå som problem.

---

<sup>32</sup> Bauman, Zygmunt (1998) s 74.

<sup>33</sup> Se även Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007).

Dessutom kan båda sidors resurser och möjligheter framhävas. Detta gör att det relationella synsättet också kan karakteriseras som potentialorienterat, vilket jag nämnde ovan. På motsvarande sätt kan den ensidiga synen på utanförskap också karakteriseras som problemorienterad.<sup>34</sup>

Strukturfondernas satsning på SÖM ska vara områdesavgränsad och därmed selektiv. Därmed har man också bäddat för att projekten ska grunda sig på ensidiga och problemorienterade synsätt. Det blir ju svårt att vara relationell om relationens andra sida inte får vara med. I min analys av projektbeskrivningarna ska jag ta reda på vilket synsätt som dominerar. Jag ska också ta reda på hur svårigheten med att vara relationell i en selektiv satsning hanteras. Först ska jag dock ta reda på vad SÖM är för ett område samt i vilka avseenden det kan sägas utgöra en segregationspol och kanske rentav ett utanförskap i förhållande till andra delar av Malmö.

---

### 3. Vad vet vi om SÖM?

Det område som har avgränsats består av 22 delområden. SOM-området är sammanhängande men sträcker sig över fyra stadsdelar, nämligen Rosengård, Fosie, Södra Innerstaden och Centrum. Jag ska i detta kapitel redovisa, analysera och problematisera den offentliga statistik som jag har haft tillgång till, nämligen den som finns i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Resultat från *Levnadsundersökningen i Fosie 2006* kommer också att användas.

#### 3.1. Demografi

Den 1 januari 2006 hade SÖM-området 78 311 invånare, vilket utgjorde 29% av samtliga invånare i Malmö. I tabellen nedan har delområdena sorterats från störst till minst. Möllevången är det i särklass största delområdet. 13% av alla SÖM-invånare tillhör Möllevången. Sex av de 22 delområdena har mindre än 2 000 invånare. De svarar tillsammans för en andel som är mindre än Möllevångens.

---

<sup>34</sup> Stigendal, Mikael (2007).



**Tabell 2. Invånare i SÖM (1/1 – 2006)**

	Invånare	Andel
Möllevången	9861	13
Ö Sorgenfri	6010	8
Lindängen	5956	8
Nydala	5407	7
Herrgården	4820	6
Örtagården	4734	6
S Sofielund	4308	6
N Sofielund	3507	4
Apelgården	3452	4
Almhög	3215	4
Gullviksborg	3197	4
Augustenborg	3134	4
Almvik	3052	4
Hermodsdal	3044	4
Törnrosen	3017	4
Kryddgården	2210	3
Värnhem	1858	2
Heleneholm	1771	2
Annelund	1758	2
Katrinelund	1687	2
Lönngården	1246	2
Ö Söderkulla	1067	1
SÖM	78311	100
Andel av Malmö		29

Vad är det som gör SÖM till SÖM? Vad gör det befogat att ringa in just dessa 22 delområden och kalla dem för SÖM? Vad har de gemensamt? Ja, inte är det storleken på delområdena, vilket framgår ovan. Men det är inte heller ålderssammansättningen. Den skiljer sig stort, vilket framgår av nedanstående tabell, t ex mellan barntäta och barnglesa delområden. I Herrgården är nästan varannan invånare barn. Motpolen utgörs av Annelund, Lönngården och Katrinelund där mindre än 10% är barn.

**Tabell 3. Åldersgrupper (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006)**

	0-18	19-64	65	TOT
Möllevången	17	74	8	100
S Sofielund	23	69	8	100
N Sofielund	19	74	8	100
Annelund	9	76	15	100
Lönngården	8	82	11	100
Värnhem	16	73	11	100
Ö Sorgenfri	12	70	18	100
Katrinelund	5	71	25	100
Heleneholm	20	66	13	100
Ö Söderkulla	14	58	28	100
Hermodsdal	30	61	9	100
Nydala	21	59	20	100
Almhög	19	63	18	100
Gullviksborg	30	59	11	100
Augustenborg	17	66	16	100
Almvik	19	66	16	100
Lindängen	25	59	16	100
Apelgården	20	61	19	100
Kryddgården	28	55	17	100
Törnrosen	38	55	8	100
Örtagården	41	52	7	100
Herrgården	48	48	4	100
SÖM	23	64	13	100
Malmö	20	63	17	100

Åldersfördelningen får sägas vara ett av de minst problematiska statistiska måtten, även om det så klart har en stor betydelse var man drar gränsen mellan åldersgrupperna. Uppgifter om åldersfördelningen finns med i *Områdesfakta för Malmö*, den sammanställning av statistik över delområden som Stadskontoret ger ut varje år. I arbetet med denna rapport har jag inte haft tillgång till någon annan statistik utan ska använda mig av *Områdesfakta för Malmö 2006*. Genomgången kommer också att visa på problemen med den befintliga statistiken och svårigheterna med områdesindelningar.

Betydligt mer problematiskt än åldersfördelningen är uppgifterna om utrikes födda. Det är helt klart en lätthanterlig och väldefinierad kategori som

lämpar sig väl för statistiska analyser, men vad säger den egentligen? Den omfattar både dem som har invandrat vid tidig ålder och de som har invandrat sent i livet. Hur mycket har de gemensamt? Oavsett vilket så är skillnaderna stora mellan delområdena, vilket framgår av nedanstående tabell. Nästan samtliga delområden har visserligen en högre andel utlandsfödda än genomsnittet för Malmö på 26%, men spridningen är stor. Andelen uppgår till över 60% i tre delområden men till mindre än 40% i nästan hälften av delområden.

**Tabell 4. Födda utomlands (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006)**

	Delområde	SÖM
Herrgården	67	10
Törnrosen	63	6
Kryddgården	61	4
Örtagården	59	8
Apelgården	57	6
Heleneholm	50	3
Hermodsdal	50	5
Augustenborg	49	5
Almhög	48	5
S Sofielund	45	6
Gullviksborg	43	4
Nydala	42	7
Lindängen	40	7
Värnhem	37	2
Almvik	35	3
Lönngården	34	1
Annelund	33	2
Möllevången	31	9
Ö Söderkulla	31	1
N Sofielund	30	3
Ö Sorgenfri	30	5
Katrinelund	22	1
SÖM	43	100
Malmö	26	

De två kolumnerna i tabellen ovan visar på en skillnad som är viktig att poängtera. Den vänstra kolumnen anger andelen utlandsfödda i förhållande

till samtliga invånare i det enskilda delområdet. I den högra kolumnen har jag räknat ut andelen utlandsfödda i förhållande till samtliga utlandsfödda i hela SÖM. För att skilja dessa två mått åt har jag i tidigare sammanhang kallat det ena för homogenitet och det andra för koncentration.<sup>35</sup> Ett område kan ha en hög homogenitet men liten koncentration, vilket i tabellen ovan visas av t ex Kryddgården, där homogeniteten uppgår till 61% men koncentrationen till bara 4%. I Herrgården är däremot såväl homogeniteten hög som koncentrationen stor.

Andra variabler är också viktiga att mäta med båda måtten, t ex ålderssammansättningen. Koncentrationen av barn (0-18) är störst i Herrgården. Av samtliga barn inom SÖM bor 13% i Herrgården, vilket kan jämföras med t ex mindre än 1% i Annelund, Lönngården, Katrinlund och Östra Söderkulla. I de tre sammanhängande delområdena Herrgården, Örtagården och Törnrosen bor 30% av alla SÖM-områdets barn. Sammantaget är inte bara homogeniteten av barn hög i dessa tre Rosengårds-områden utan de rymmer också en stor koncentration av barn.

Men för att återgå till variabeln utlandsfödda så kan man undra vad som döljer sig bakom siffrorna. Det är inte bara det att de utlandsfödda har invandrat vid olika tillfällen i livet. Dessutom kommer de från olika länder. I t ex Almvik är danskarna den största gruppen. 28% av alla utlandsfödda i Almvik kommer från Danmark. I Herrgården är det istället irakierna som dominerar med en andel på 39% av alla utlandsfödda. Hur mycket har dessa danskar och irakier gemensamt? Förmodligen bara detta att de inte är födda i Sverige. Det kan visserligen vara nog så viktigt, men gör det ju inte nödvändigtvis lättare för dem att komma till tals med varandra.

### **3.2. Arbete**

Den syn på problemen som präglar Sveriges nationella strategi och strukturfondernas program kretsar kring arbetslöshet. Det är samma syn som har varit vägledande för brittiska Labour och som den engelska sociologen Ruth Levitas kallar SID (social integrationist discourse). Arbetslösheten har således en avgörande betydelse för avgränsningen av SÖM.

Arbetslöshet kan mätas på flera sätt. Ett sätt är att räkna antalet registrerade på arbetsförmedlingen. Siffror på detta återfinns i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Det är dock ett problematiskt mått. En hel del av dem som egentligen är arbetslösa registrerar sig inte på arbetsförmedlingen som arbetssökande och ingår därmed inte i statistiken. I jämförelse med resultaten från *Levnadsundersökningen i Fosie 2006* visar sig uppgifterna i *Områdesfakta för Malmö 2006* vara ganska grova underskattningar. Betydligt fler är arbetslösa än vad som framgår av statistiken. Hur många? Det vet vi inte.

---

<sup>35</sup> Stigendal, Mikael (2007).

Ett annat mått är andelen förvärvsarbetande, dvs förvärvsfrekvensen, och det finns också med i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Som framgår av tabellen nedan är skillnaderna stora.

**Tabell 5. Förvärvsfrekvens i SÖM (2004)**

	Delområde	SÖM
Ö Söderkulla	71	2
Almvik	62	5
Annelund	59	3
Lönngården	59	3
Ö Sorgenfri	59	10
Värnhem	58	3
Apelgården	53	5
Lindängen	52	8
Möllevången	51	16
Almhög	51	4
N Sofielund	50	5
Nydala	50	7
Gullviksborg	50	4
Augustenborg	47	4
Katrinelund	42	2
S Sofielund	40	5
Heleneholm	40	2
Hermodsdal	38	3
Kryddgården	34	2
Örtagården	34	3
Törnrosen	33	2
Herrgården	15	1
SÖM	48	100

Även förvärvsfrekvensen är ett problematiskt mått, bl a eftersom det inte tas någon hänsyn till hur mycket de förvärvsarbetande förvärvsarbetar. Det anges inte ens i definitionerna till *Områdesfakta för Malmö 2006* hur mycket en person måste förvärvsarbeta för att räknas in i statistiken. Två delområden kan därmed ha samma förvärvsintensitet men om det förvärvsarbetas på halvtid i det ena området och på heltid i det andra så gör det en stor skillnad. Detta är också en viktig genusfråga eftersom kvinnor i högre grad än män jobbar deltid.

Statistiken säger inte heller något om förvärvsarbetets karaktär eller villkor. T ex så visar resultaten från *Levnadsundersökningen i Fosisie 2006* att andelen fasta anställningar har minskat under de senaste tio åren, från 83% till 75%. Minskningen är särskilt stor i åldersgruppen 18-29 år, där numera endast 44% har en fast anställning till skillnad från 70% för 10 år sen. Och det är inte så att ungdomarna i högre utsträckning har blivit egna företagare. Precis som för 10 år sen är bara 4% egna företagare. Minskningen av de fast anställda motsvaras istället av en ökning av andelen tillfälligt anställda, från 26% till 52%.

Minskningen av andelen fasta anställningar är en internationell utvecklingstrend som många forskare har skrivit om. Men hur långt denna utveckling har gått kan man ju inte veta när det saknas statistik eller när utvecklingen döljs av den befintliga statistiken. Då får man heller ingen anledning att fundera över och kanske även motverka dess konsekvenser, här beskrivna i all korthet av den franske forskaren Loic Wacquant, sen många år tillbaka verksam i Chicago:

*... the wage-labour contract itself has become a source of fragmentation and precariousness rather than social homogeneity and security ...*<sup>36</sup>

Den starka tilltro till förvärvsarbetet som den samtida politiken präglas av kan tyckas lite paradoxal i en tid när förvärvsarbetet inte längre förmår homogenisera befolkningen i samma utsträckning som tidigare. Om sammanhållningen i samhället ska stärkas räcker det inte att begränsa sig till förvärvsarbetet. Det arbetas även i andra former.

Olyckligt nog har förvärvsarbete kommit att göras liktydigt med arbete i allmänhet. När det talas om arbete så menar man förvärvsarbete. Därmed osynliggörs andra former av arbete som t ex hemarbete eller det arbete som bedrivs ideellt inom föreningslivet. Det är också arbete. Likhetstecknet mellan förvärvsarbete och arbete får konsekvenser för synen på t ex unga eller gamla, dvs de som inte kan eller ens ska ha ett förvärvsarbete. Är det kört när man bli pensionär? Kan man inte vara delaktig i samhället då? Och ungdomar – står de utanför samhället?

En svensk forskare som har forskat mycket om arbete och betydelsen av hur vi ser på arbete är Lars Ingelstam. Han framhåller bl a alla de monteringsinsatser som numera krävs av oss i hemmen. Det kallas också självbetjäning och handlar i grunden om en omvandling av betalt arbete till obetalt. Till föregångarna hör IKEA. Det arbete som tidigare utfördes av möbeltillverkarna måste vi nu utföra själva. Fortfarande rör det sig om arbetsinsatser, men numera inte betalda och därför inte medräknade i förvärvsarbetet. Om alla dessa självbetjäningsinsatser återomvandlades till betalt arbete skulle förvärvsfrekvensen förmodligen öka väsentligt.

Sammantaget arbetas det enligt Ingelstam mer än dubbelt så mycket i hushållen som i tillverkningsindustrin. Osynliggörandet av allt detta arbete

---

<sup>36</sup> Wacquant, Loic (2008) s 267.

ser Ruth Levitas som signifikativt för den syn på utanförskap som dominerar i England:

*But parenting is not referred to as work; it is referred to as a 'responsibility', while the associated domestic labour of shopping, washing, ironing, cleaning and cooking is ignored.*<sup>37</sup>

Det förväntas att föräldrarna ska laga mat åt sina barn, tvätta deras kläder, hjälpa till med läsläsning, gå på föräldramöte och, i synnerhet, hålla ordning på dem. Men trots att det kan ta mycket tid så räknas det inte som arbete. Därför är det inte heller något som mäts eller uppmärksammas.

Det gäller även utbildning. Många upplever nog i praktiken utbildning som ett arbete. Visserligen lackar måhända inte svetten, men det ställs särskilda krav på en och man måste passa tider. Det formuleras mål och myndigheterna visar stort intresse för att mäta resultaten, förmodligen minst lika stort som när det gäller förvärvsarbetet. Ändå görs det ingen skillnad mellan studerande och arbetslösa. De hamnar alla på "förlorarsidan" i statistiken och räknas därmed som problem. Detta tänkande hör ihop med industrisamhället. Det borde man göra upp med och istället se utbildning som arbete, dock inte förvärvsarbete utan en annan form av arbete. Om man räknar bort alla studerande från beräkningsunderlaget skulle förvärvsfrekvensen i Fosie höjas till 73% utan att en enda krona behövde satsas på åtgärder.

Ytterligare en form av arbete är det som bedrivs ideellt inom föreningslivet. Enligt resultatet från *Levnadsundersökningen i Fosie 2006* är 28% av alla invånare i åldrarna 18-74 år aktiva i minst 1 förening. Det rör sig om drygt 3.800 personer som uppenbarligen vill nåt med föreningslivet och gör nåt i föreningslivets regi. I vilken utsträckning uppmärksammas detta engagemang? Enligt en undersökning gjord av Joachim Vogel och Erik Amnå, *Föreningslivet i Sverige* från 2003, bidrar föreningslivet till välfärden genom att erbjuda sociala kontakter, ge information, skapa identitet, skapa samhörighet, erbjuda en arena för kreativitet och understödja sina medlemmars intressen.<sup>38</sup>

### **3.3. Utbildning**

Utbildningsnivå är en annan variabel som finns angiven i *Områdesfakta för Malmö 2006* men som också måste tas med en nypa salt. Som framgår av tabellen nedan så har många invånares utbildningsnivå inte kunna fastställas. Det gäller särskilt delområdet Herrgården. Det innebär att fördelningen på förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial inte blir helt rättvisande.

---

<sup>37</sup> Levitas, Ruth (2005) s 146.

<sup>38</sup> SCB (2003b) s 11.

**Tabell 6. Utbildningsnivåer (% av 20-64 år) i SÖM (1/1 – 2006)**

	Förgym	Gym	Eftergym	Saknas	
Herrgården	42	27	16	15	100
Örtagården	35	43	16	6	100
Törnrosen	32	42	17	9	100
Hermodsdal	30	45	17	8	100
Kryddgården	29	39	23	10	100
Apelgården	28	50	15	7	100
Nydala	27	49	19	5	100
Gullviksborg	26	47	21	6	100
Lindängen	26	51	17	6	100
Heleneholm	24	41	29	6	100
S Sofielund	22	38	32	8	100
Ö Söderkulla	21	57	20	3	100
Almhög	21	48	24	7	100
Augustenborg	21	47	28	4	100
Almvik	18	50	23	9	100
N Sofielund	16	36	44	4	100
Annelund	15	42	39	3	100
Möllevången	14	35	48	3	100
Lönngården	14	49	32	4	100
Värnhem	14	40	42	4	100
Ö Sorgenfri	13	44	39	3	100
Katrinelund	11	34	53	1	100
SÖM	22	42	30	6	100
Malmö	16	42	39	4	100

Det är också mycket viktigt att hålla isär invånarnas faktiska utbildningsnivåer och det svenska systemets betygsättning av dem. Beroende på brister och tröghet i det svenska systemet kan människor ha en högre utbildning än den de har registrerats för. Tabellen ovan säger således också något om bristerna i det svenska systemet. Det är det svenska systemets mätning av invånarnas utbildningsnivå som anges och det är inte det samma som invånarnas faktiska utbildningsnivå.

Detta blev särskilt tydligt i *Levnadsundersökningen i Fosie 2006* (LNU-2006). I en jämförelse med resultatet från den tidigare *Levnadsundersökningen* av Fosie som gjordes 1996 (LNU-1996) kunde jag konstatera att andelen ”saknas” hade ökat i nästan samtliga delområden. Det visar på det



allt större problemet med att översätta utländska utbildningsbevis och godkänna utländska utbildningar. För att kunna hantera detta problem ställde vi i LNU-2006 två frågor, den ena om högsta fullbordad utbildning i Sverige och den andra om högsta fullbordad utbildning i annat land. Med fullbordad menade vi godkänd. Nivån bedömdes sen med hjälp av Svensk utbildningsnomenklatur (SUN 2000), dvs det system för klassificering av utbildningar som gäller i Sverige. I statistiken räknade jag sen bara med dem vars fullbordade utbildning i annat land är högre än den som fullbordats i Sverige.

Det visade sig att hela 35% av samtliga invånare i åldrarna 20-64 år sade sig ha fullbordat en utbildning i annat land som är högre än den de har fullbordat i Sverige. Denna outnyttjade kompetenspotential var i särklass störst på Hermodsödal, hela 59%. Måhända och troligtvis ingår det i dessa siffror en del önsketänkande och skönmålning. Men det tyder ändå på förekomsten av en outnyttjad kompetenspotential som förmodligen är stor också i andra delar av SÖM än de som tillhör Fosie. Resultaten från LNU-2006 visar också på utbildningsstatistikens otillräcklighet i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Människor är helt enkelt betydligt bättre utbildade än vad som framgår av statistiken.

Det behövs därför ett bredare perspektiv på invånarnas kunskaper och kompetenser än det som ligger till grund för statistiken i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Det krävs också för att synliggöra de kunskaper och kompetenser som betygen inte mäter. Allt fler har kommit att undra vad betygen egentligen mäter.<sup>39</sup> På skoldagarna i slutet av oktober 2008 höll Karl-Gunnar Starck, avdelningsdirektör på Malmö högskola, en föreläsning om olikvärdiga bedömningar och orättvisa betyg.<sup>40</sup> ”Betygsättningen är inte rättvis”, hävdade Starck med hänvisning till många undersökningar som har påvisat just detta.

Det finns dock ännu en infallsvinkel på problemet med betygen. Det är vad de inte mäter. De mäter t ex inte den förmåga som många ungdomar i mångkulturella områden skaffar sig. Det krävs att de lär sig knäcka de kulturella koderna och passera de kulturella gränserna. Annars kan de knappast bli kompisar med varandra. Förmodligen skaffar de sig en kompetens som kan kallas interkulturell. Men det är inget som vi vet så mycket om eftersom det inte mäts av betygen. Och det som inte mäts av betygen får ingen uppmärksamhet alls eftersom det saknas andra former av mått, bedömningar, värderingar och uppmärksamhet. Det är bara betygen som gäller och detta trots det stora behovet i samhället av just en interkulturell kompetens. Det skulle säkert också stärka dessa ungdomar om de inte alltid måste påminnas om vad de saknar.

---

<sup>39</sup> Se även Stigendal, Mikael (2004).

<sup>40</sup> SDS 28/10-2008.

### 3.4. Boende

Vid sidan om åldersfördelningen får fördelningarna på upplåtelseform sägas höra till de minst problematiska statistiska måtten. Det finns också ganska starka samband mellan upplåtelseform och ekonomiska resurser. I LNU-2006 betraktade sig 60% av de boende i hyresrätter som fattiga eller låginkomsttagare. Motsvarande siffra för de som bodde i bostads- eller äganderätt var 31%. Av hyresrättsinnehavarna hade 31% ingen tillgång till kontantmarginal, dvs de kunde inte skaffa fram 15 000 kr på en vecka i en krissituation. Enbart 4% av bostadsrätts- och äganderättsinnehavarna saknade kontantmarginal.

**Tabell 7. Bostäders upplåtelseform (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006)**

	Kommunal hyresrätt	Privat hyresrätt	Bostads- rätt	Ägande- rätt	
Möllevången	3	82	15	0	100
S Sofielund	23	45	25	6	100
N Sofielund	1	64	29	6	100
Annelund	23	0	77	0	100
Lönngården	16	0	84	0	100
Värnhem	10	72	18	0	100
Ö Sorgenfri	21	9	70	0	100
Katrinelund	39	43	19	0	100
Heleneholm	10	79	11	0	100
Ö Söderkulla	0	0	98	2	100
Hermodsdal	5	95	0	0	100
Nydala	35	22	41	2	100
Almhög	5	40	48	7	100
Gullviksborg	65	5	18	12	100
Augustenborg	92	5	3	0	100
Almvik	0	0	94	5	100
Lindängen	0	57	43	0	100
Apelgården	0	0	100	0	100
Kryddgården	0	69	31	0	100
Törnrosen	100	0	0	0	100
Örtagården	100	0	0	0	100
Herrgården	12	88	0	0	100
SÖM	22	42	34	2	100
Malmö	14	38	34	15	100

Fördelningen på upplåtelseformer, redovisad i tabellen ovan, säger därför en hel del. Det säger därför också en hel del om SÖM-områdets homogenitet, eller snarare brist på homogenitet, dvs de stora skillnaderna i fördelning mellan delområdena. I några av delområdena uppgår andelen hyresrätter till 100%. Det ingår också delområden med höga andelar av bostadsrätter.

Därmed inte sagt att hyresrätten är en sämre upplåtelseform än bostadsrätt och äganderätt. Problemen behöver inte gälla själva hyresrätten som upplåtelseform utan det faktum att människor med sämre ekonomiska resurser inte får tillgång till andra upplåtelseformer på grund av de höga priserna. Det kan också i sin tur leda till problem med trångboddhet eftersom hyresrätter i allmänhet är mindre än bostadsrätter och äganderätter. Den genomsnittliga storleken på bostäderna som de intervjuade i LNU-2006 bodde i var 3,5 rum och 95 kvm för bostadsrätts- och äganderättsinnehavare medan hyresrättsinnehavare fick hålla tillgodo med 2,8 rum och 73 kvm.

Uppgifterna om upplåtelseform kan också användas för att ifrågasätta homogeniteten i de enskilda delområdena. Lindängen är det tredje största delområdet med nästan 6 000 invånare. 8% av invånarna i SÖM bor på Lindängen, nästan hälften dock i bostadsrätter. Lindängen består nämligen av två åtskilda delar, den ena med privata hyresrätter och den andra med bostadsrätter. Skillnaderna är stora mellan dessa två delar av delområdet, men de osynliggörs när Lindängen räknas som ett helt delområde. Det blir därför också missvisande att jämföra Lindängen med t ex Hermodsdal, som bara består av hyresrätter.

### **3.5. Segregation och utanförskap**

Som också Andersson, Bråmås & Hogdal framhäver betyder segregation åtskillnad, men i två avseenden, geografiskt såväl som socialt:

*Boendesegregation handlar om rumslig åtskillnad av kategorier – kategorier som den som analyserar fenomenet dessutom behöver definiera.<sup>41</sup>*

Det är inte självklart vilka befolkningskategorier som kan vara segregerade från varandra. Enligt Nationalencyklopedin i definitionen ovan kan segregation grunda sig på ”socioekonomisk status, hudfärg, religion, etnisk tillhörighet e.d.” Lägg märke till att uppräknningen avslutas med e.d. Man kan uppenbarligen tänka sig ännu flera kategoriseringar. Andersson, Bråmås & Hogdal är däremot betydligt snävare. De hänvisar till demografiska, socioekonomiska och etniska/rasmässiga befolkningskategorier; de tre typer av kategoriseringar som visserligen har dominerat under lång tid men som enligt min uppfattning kritiserats sönder och samman. Kategorierna är alldeles för breda, onyanserade och säger därför egentligen ingenting.

---

<sup>41</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) s 16.

Det framgår faktiskt också hos Andersson, Bråmås & Hogdal när de ska förklara vad kategorierna inbegriper. ”Med demografisk segregation menar man skillnader i rumsliga fördelningar efter ålder, kön och hushållstyper.”<sup>42</sup> Men varför då inte hålla kategorierna isär? Varför inte skilja mellan segregation som grundar sig på t ex ålder, kön och hushållstyper? Varför inte undersöka t ex ålderssegregation för sig? Varför pressa in allt under den så breda och därmed intetsägande rubriken demografisk segregation? Av samma skäl är jag också kritisk mot kategoriseringar i termer av socioekonomiska och etniska skillnader.

Jag ser istället som en viktig uppgift för forskningen att ta reda på vilka kategorier som kan anses vara segregerade i relation till varandra. Och det måste byggas på undersökningar av det jag har kallat homogenitet respektive koncentration. För att man ska kunna tala om en segregationspol bör såväl homogeniteten som koncentration vara hög. Går det då att betrakta SÖM som en segregationspol i något avseende?

Nej, absolut inte SÖM som helhet. Som helhet måste SÖM sägas vara ett heterogent område. Det framgår av ovanstående statistiska genomgång. Det finns koncentrationer av såväl yngre som äldre. Andelen utlandsfödda skiljer sig mellan 22% och 67% i delområdena. Homogeniteten kan vara ganska låg som i Östra Sorgenfri med 30% vars koncentration ändå uppgår till 5%, dvs ungefär ett genomsnitt för samtliga delområden. Skillnaderna är också mycket stora mellan delområdena i förvärvsfrekvens, utbildningsnivåer, upplåtelseformer och valdeltagande.

Mindre delar av SÖM kan däremot betraktas som segregationspoler. Det innebär att segregation förekommer inom ramen för SÖM. Men delar av SÖM kan också sägas vara segregerade i relation till andra delar av Malmö. Nu är det ju inte vilken segregation som helst vårt intresse gäller utan den som sammanfaller med relationen mellan utanförskap och innanförskap. Finns det segregationspoler i SÖM-området som kan sägas utgöra ett utanförskap i relation till samhällets innanförskap?

Jo, det kan man säga. I *Allt som inte flyter* identifierade jag framför allt Hermodsdal som en sådan segregationspol. Det innebär inte att allt är dåligt på Hermodsdal. T ex är den outnyttjade och dolda kompetenspotentialen i särklass störst på Hermodsdal. Hela 59% av samtliga Hermodsdalsbor i åldrarna 20-64 år säger sig ha fullbordat en utbildning i annat land som är högre än den de har fullbordat och fått godkänd i Sverige. Det finns säkert andra liknande delar av SÖM-området, framför allt den större sammanhängande del av Rosengård som utgörs av Herrgården, Örtagården och Törnrosen. I Södra Innerstaden kan förmodligen S Sofielund betraktas som en liknande tyngdpunkt för utanförskap.

Som helhet är SÖM således ett ganska heterogent område. Det gör faktiskt satsningen lite mindre selektiv. Helt områdesbaserat selektiv hade den varit

---

<sup>42</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) s 17.

om bara t ex Hermodsdal, Herrgården, Örtagården, Törnrosen och S Sofielund hade ingått.

## 4. Projektens problem och lösningar

Jag har analyserat nio projektansökningar som beviljades under våren 2008 och som ingår i SÖM. Fem av dessa finansieras av regionalfonden och fyra av socialfonden. Som framgår av nedanstående tabell dominerar två av insatsområdena, nämligen Regionalfondens "Särskilda storstadsinsatser" och Socialfondens "Ökat arbetskraftsutbud". Tre av de nio projekten är förstudier (F) och sex har fått fleråriga stöd till genomförande (G):

**Tabell 8. Projektens fördelning på fonder och insatsområden**

		Regionalfonden			Socialfonden	
		Innovation	Tillgänglighet	Storstadsinsatser	Arbetskraftsutbud	Kompetensförsörjning
SÖM:						
Processsamordning	F			x		
Betong & baklava	F				x	
MABI Punkt Nu	G				x	
Trapphuset Rosengård	G				x	
Entreprenörsprogrammet	G				x	
Rosengård – förstudie	F			x		
Norra Sorgenfri	G			x		
Interkulturell matchmaking	G	x				
SÖM: Fosie	G			x		
		1	0	4	4	0
		5			4	

Jag ska i detta kapitel först analysera projektens problemdefinitioner. Hur ser man på problemen i projektbeskrivningarna? Definieras problemen på samma sätt? Vad innebär problemdefinitionerna? Därefter ska jag ta mig an

frågan om vad man vill förändra för att åstadkomma en lösning. Gäller förändringarna bara individer eller även strukturer? Vad menar man i så fall med det?

#### **4.1. Definitioner av problemen**

Den projektbeskrivning som har mest att säga om problemen är *SÖM: Processamordning*, inte oväntat på grund av projektets övergripande ambitioner. *SÖM: Processamordning* syftar till ”en förstärkt samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer i sydöstra Malmö för att ta tillvara förändrings- och tillväxtpotentialen och för att skapa en välmående, kreativ, attraktiv och hållbar stad.”<sup>43</sup> Det som projektet ska sträva efter att bli beskrivs som en drivmotor, men även en plattform såväl som ett strategiskt organ. Bakgrundsbeskrivningen inleds med en problemdefinition:

*De senaste årens kraftiga tillväxt i Malmö och Skåne/Blekinge har inte lyckats ta tillvara hela potentialen i storstadsmalmö. I sydöstra Malmö finns fortfarande stor möjlighet till ökad tillväxt för att skapa en mer hållbar och sammanhållen stad. Det finns outnyttjad eller underutnyttjad kompetens, en ung befolkning med internationella nätverk och kreativ anda, men samhället och arbetslivet utnyttjar inte alltid dessa möjligheter.*<sup>44</sup>

Problemdefinitionen pekar således inte ut sydöstra Malmö och dess befolkning som problem utan istället som potentialer. Problemet sägs vara att dessa potentialer inte tas tillvara. Befolkningen i sydöstra Malmö är alltså inte huvudproblemet. Huvudproblemet är att resten av Malmö inte tar tillvara de potentialer som finns bland människor i sydöstra Malmö. Det är således i relationen mellan sydöstra Malmö och resten av Malmö som problemet visar sig. Men orsaken till det och därmed huvudproblemet är resten av Malmös oförmåga att ta tillvara dessa potentialer i sydöstra Malmö.

Samma relationella problemdefinition präglar det förstudieprojekt som heter *Betong och Baklava*. Syftet är att skriva en ansökan till ett större treårigt projekt, vilket ska ha sin utgångspunkt i svaren på tre frågor:

- *Många är fortfarande arbetslösa trots att konjunkturen är god. Kan detta fenomen förklaras bättre av att det är 'fel' på vårt arbetssätt snarare än att det är fel på dom som fortfarande är arbetslösa?*
- *Om traditionellt arbetssätt (med detaljerade målgruppsformuleringar) bygger på att inkludera och exkludera personer till eller från projekt och vi vill göra något annorlunda för att undvika 'rundsickning', kan vi då inkludera personer på annat sätt?*

---

<sup>43</sup> SÖM: processamordning, s 3.

<sup>44</sup> SÖM: processamordning, s 2.

- *Vad händer om vi utgår från det friska hos alla – och särskilt de som är sjukskrivna?*<sup>45</sup>

Samtliga tre frågeställningar ger klart och tydligt uttryck för ett relationellt och potentialorienterat synsätt. De första två frågeställningarna pekar ut arbetssättet som problemet, inte de arbetslösa. Den tredje frågeställningen handlar inte om problem utan om resurser, särskilt de sjukskrivnas, dvs 'förlorarsidans'.

Relationella och potentialorienterade problemdefinitioner finns också i flera av de andra projektbeskrivningarna, t ex projektet *Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats*, vilket syftar till att "komplettera den planeringsprocess som redan pågår för att säkerställa att Norra Sorgenfri blir en blandad, attraktiv del av Malmös innerstad."<sup>46</sup> Norra Sorgenfri är Malmös äldsta industriområde. Det etablerades för över hundra år sen och låg då utanför stadens bebyggelse. Som en följd av stadens utbredning har Norra Sorgenfri blivit en centralt belägen del av Malmö, dock underutnyttjad eftersom så gott som alla de tidigare industrierna har försvunnit utan att ersättas av annat. Den större satsning som projektet är en del av ska omvandla detta lågutnyttjade gamla industriområde till innerstad.

*Målet är att förtäta den existerande staden för att undvika att bygga på orörd åkermark, samt att bidra till en socialt hållbar stad genom att överbygga såväl fysiska som sociala barriärer mellan centrum och ytterområdena.*<sup>47</sup>

Det är relationen som sägs vara problemet. Den har blivit till ett alltför stort avstånd, rent fysiskt. Och detta avstånd ska förminsкас och överbyggas. Men vad är det som gör avståndet till ett problem? Hur beskriver man skillnaderna mellan relationens två sidor? Beskrivningen liknar den som görs i *SÖM: Processamordning*. Det är inte människorna i ytterområdena det är fel på utan tvärtom deras potentialer som inte tas tillvara.

*I Malmö finns det mycket kompetens och erfarenheter från andra kulturer och länder som i dagsläget inte tas tillvara ...*<sup>48</sup>

Lika tydlig är inte fokuseringen på relationen i projektet *Rosengård – förstudie om partnerskap och samhällsbyggnad*. Det syftar till att "med ett vidgat perspektiv hitta nya arbetsmetoder för att i ett nästa skede kunna uppnå varaktiga och strukturella förändringar i Rosengård som kan få långvariga effekter på sysselsättning, integration, hållbarhet och attraktivitet."<sup>49</sup> Projektbeskrivningen börjar med att framhålla problemen i Rosengård, nämligen "låg förvärvsfrekvens, påvisad låg välfärd och hög ofrivillig boendesegregation", men också "låg attraktivitet och en stigmatiserande mediabild". Dock framhålls även resurserna:

<sup>45</sup> Betong & Baklava s 7.

<sup>46</sup> SÖM: Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats, s 3.

<sup>47</sup> SÖM: Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats, s 2.

<sup>48</sup> SÖM: Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats, s 7.

<sup>49</sup> Rosengård – förstudie om partnerskap och samhällsbyggnad s 3.

*Rosengård är å ena sidan en låginkomststadsdel men har å andra sidan en påtagligt underutnyttjad resurs i sitt sociala kapital. Här finns såväl handlingskraft och entreprenörsanda som kreativitet och informella nätverk.<sup>50</sup>*

I projektet *MABI Punkt Nu* ser problemdefinitionen ut att vara mera ensidig. Projektet syftar till att ”förebygga arbetslöshet för ungdomar som är på väg ut på arbetsmarknaden och att bryta utanförskap och långtidsarbetslöshet för de vuxna.”<sup>51</sup> Individuellt anpassade arbetsmarknadsutbildningar ska erbjudas ”personer som står långt från arbetsmarknaden men har en arbetsförmåga som kan tas tillvara.”<sup>52</sup> Projektet ska bygga vidare på tidigare projekt men denna gången vill man ”arbeta med personer som befinner sig ännu längre bort från arbetsmarknaden än de vi tidigare arbetat med”.<sup>53</sup> Uppfattningen om problemen har vuxit fram efterhand i arbetet med de tidigare projekten:

*Föreningens projektpersonal har då sett hinder bland arbetslösa invandrare som språksvårigheter, bristande insikt om hur det svenska samhället fungerar, avsaknad av kontakter som kan användas i sökandet efter arbete, begränsad erfarenhet av svensk arbetsplatskultur, utbildningar som inte varit validerade enligt svenska normer samt brist på arbetslivserfarenhet i Sverige.<sup>54</sup>*

Beskrivningen av problemen begränsar sig till individerna och deras brister. I problemdefinitionen ingår det ingen annan sida, t ex som i *Betong och Baklava* där man ifrågasätter sitt eget arbetssätt och vill förändra det. I *MABI Punkt Nu* kanske man ser sig själv som förändringen, bara utifrån det faktum att projektet drivs av en förening. Det skapar andra förutsättningar än för projekt som drivs av kommunala förvaltningar. Kanske har det möjliggjort utvecklingen av den typ av arbetssätt som man eftersträvar i *Betong och Baklava*. Det kan jag inte riktigt bedöma, men ansökan imponerar med alla sina detaljer i planen för genomförandet.

Men *MABI Punkt Nu* gör mig också medveten om förändringarnas begränsning. För det första borde det göras möjligt för andra att lära, om nu *MABI Punkt Nu* har utvecklat ett arbetssätt som också andra eftersträvar. För det andra kan man undra om den andra sidan av saken, dvs motpolen till individerna utifrån ett relationellt perspektiv, bara gäller arbetssätt och eventuellt även huvudmannaskap? Det är helt klart ett stort steg på vägen att förändra arbetssätt men går gränsen för förändringsbehoven där? Finns det inte också anledning att ifrågasätta hur arbetsmarknaden fungerar, dess sammansättning och utvecklingsinriktning? I den tidigare redovisningen av förvärvsfrekvensen skrev jag om den minskande andelen fasta anställningar. Är inte denna utveckling också viktig att diskutera och kanske även försöka påverka?

---

<sup>50</sup> Rosengård – förstudie om partnerskap och samhällsbyggnad s 2.

<sup>51</sup> MABI PUNKT NU, s 5.

<sup>52</sup> MABI PUNKT NU, s 18.

<sup>53</sup> MABI PUNKT NU, s 2.

<sup>54</sup> MABI PUNKT NU, s 2.



Problemdefinitioner kan vara problematiska på grund av sin ensidighet, men också otillräcklighet. I flera av projektbeskrivningarna saknas det problemdefinitioner så gott som helt. Dessutom kan problemdefinitioner vara problematiska på grund av flertydighet. Det gäller den mest utförliga av dem alla, nämligen den i *SÖM: Processamordning*. Plötsligt i projektbeskrivningen dyker det upp en annan problemdefinitionslogik:

*Trots mycket framgång finns fortfarande en ojämn fördelning av välfärden i staden.*

Fortfarande gäller det en relation men nu har minus och plus bytt plats. I den tidigare definitionen var det Sydöstra Malmö som ansågs ha potentialerna, vilket Malmö i sin helhet inte förmådde ta tillvara. Majoritetsmalmös oförmåga att tillvara dessa potentialer var därför problemet. Nu framstår istället Majoritetsmalmös bättre välfärd som potential medan Sydöstra Malmö utgör problem på grund av en sämre välfärd. I den första problemdefinitionen kan problemet sägas ingå i Majoritetsmalmö. Det är Majoritetsmalmös problem.

Så är det inte med den andra problemdefinitionen. Där framstår Majoritetsmalmö som mått och förebild för Sydöstra Malmö. Just det som Majoritetsmalmö har är det som Sydöstra Malmö saknar. Genom att kalla det välfärd så täcker man in det som har med det goda livet att göra. I Majoritetsmalmö lever man det goda livet. Det är Majoritetsmalmö med sitt sätt att vara och leva som definierar det goda livet. Det sätt som Majoritetsmalmö lever och fungerar på är per definition det goda livet. Vill man veta vad det goda livet är så ska man lära av Majoritetsmalmö. Det är i Majoritetsmalmö det goda livet visas upp. Så lever man inte i Sydöstra Malmö och har därför heller inget lika gott liv.

I denna andra definition är det Majoritetsmalmö som har det eftersträvansvärda och Sydöstra Malmö som saknar det. I den första definitionen är det tvärtom. Ingen av problemdefinitionerna behöver vara felaktig. Snarare kan de säkert komplettera varandra. Båda har ju det gemensamt att de utgår från en relation. Det är genom relationen till ett minus som plus blir plus. Frågan är dock bara vad som är plus respektive minus. Vad är det Sydöstra Malmö har som Majoritetsmalmö behöver? Och vad behöver Sydöstra Malmö av det som Majoritetsmalmö har?

I projektet *Interkulturell matchmaking eller interkulturella företagsmötesplatser* betonar man skillnaderna i makt. Syftet med projektet är att ”skapa och prova en ny modell som etablerar möten och hållbara kontakter mellan etablerade företags- och affärsnätverk och företag/företagare, kvinnor och män med utländsk bakgrund som driver företag och som idag står utanför denna gemenskap och dessa nätverk ...”<sup>55</sup>

Bakgrundsbeskrivningen riktar direkt in sig på en relation. Det sägs att ”stora befolkningsgrupper av olika anledningar bor, arbetar och lever åtskilt från varandra, med få eller begränsade möten och utbyten”. Det är således

---

<sup>55</sup> SÖM: Interkulturell matchmaking eller interkulturella företagsmötesplatser, s 4.

denna relation som är problemet. Varken den ena eller den andra gruppen pekats ut utan problemet är istället förhållandet dem emellan eftersom det ”skapar olikheter i delaktighet och inflytande i det svenska samhället”. Förutom att fokus ligger på relationen så anges inte skillnader i t ex välfärd som problemet utan det som har med makt att göra. Det är en mycket viktig skillnad.

Det går att vända och vrida en hel del på skillnader i välfärd. Vad som är problem är inte alltid så självklart. Det måste ju också vara en fråga för människorna själva. Leva kan man göra på många olika sätt. Vad som är ett bra eller dåligt liv kan man säkert ha en hel del olika uppfattningar om. Ser människorna själva sin situation som ett problem, ja då måste det ha en tyngd i definitionerna. Men om de sen saknar möjligheter att göra nåt åt dessa problem eller om de inte har samma möjligheter som andra att lösa problemen, då måste det sägas vara ett ännu större problem.

#### **4.2. Individ och/eller struktur?**

En hel del av lösningen på ett problem beror på hur det definieras. Det är en vanlig tanke inom vården där diagnosen blir avgörande för hur väl en behandling ska lyckas. Det är också vad projektet *Betong och Baklava* vill säga med sina frågor. Det är kanske inte de arbetslösa som det är fel på utan förhållningssättet till dem. Problemet visar sig i relationen mellan de arbetslösa och den kommunala förvaltningen, men det är inte självklart vilken sida som orsakar det. Båda sidor har dessutom potentialer, t ex ”det friska hos alla” som *Betong och Baklava* skriver om och vill utgå ifrån i sin tredje frågeställning.

Merparten av projektbeskrivningarna präglas klart och tydligt av detta relationella synsätt. Men hur ser man på det som måste förändras för att problemen ska kunna lösas? Problemdefinitioner kan sägas öppna upp för lösningarna. Ensidiga problemdefinitioner gör oss bara intresserade av den ena sidan. Relationella problemdefinitioner gör oss medvetna om båda sidornas betydelse och att båda behöver förändras. Men vilka är då dessa båda sidor och hur ska de karakteriseras?

Det räcker inte särskilt långt att kalla den ena sidan för Sydöstra Malmö och den andra för Majoritetsmalmö. Som jag konstaterade i det tidigare kapitlet kan Sydöstra Malmö i sin helhet inte betraktas som segregat i förhållande till resten av Malmö. Projektet *SÖM: Processamordning* skriver om utnyttjad kompetens samt en ung befolkning med internationella nätverk och kreativ anda som samhället och arbetslivet inte alltid utnyttjar. Men var i samhället och arbetslivet sitter då denna oförmåga att utnyttja resurser? Och vad beror det på? Hur ska man förstå det samhälle och arbetsliv som inte förmår utnyttja dessa resurser? Kort sagt, vad är det som måste förändras för att problemen ska kunna lösas?

Det finns en klar skillnad mellan projektens syn på problemen och lösningarna. I linje med det relationella synsättet håller man öppet för att

båda sidorna kan vara problematiska. Men sen när det gäller lösningarna så är det oftast ändå bara den ena sidan som ska förändras. Hur tänker man sig t ex i *SÖM: Processamordning* att samhället och arbetslivet ska förändras för att bättre kunna ta tillvara de outnyttjade resurserna? Det sägs det inget om. Flera av projekten kan sägas handla om att hjälpa in ”förlorarsidan” i samhället och dess gemenskaper. Strukturella förändringar av samhället satsas det däremot inte på. Det är det befintliga samhället som ”förlorarsidan” ska hjälpas in i.

Projekten *Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats* och *Rosengård – förstudie om partnerskap & samhällsbyggnad* är på ett sätt undantag. De handlar om att förändra samhället men avgränsat till dess fysiska strukturer, som t ex i *Rosengård – förstudie om partnerskap & samhällsbyggnad*:

*Målet för arbetet är att hitta de fysiska åtgärder som kan stötta en utveckling mot ökad integration, nya arbetstillfällen, integration, hållbarhet och attraktivitet i stadsdelen.*

Men förändringar av samhället sociala strukturer, det talas det inte mycket om. Det är precis som att allt ska ordna sig om ”förlorarsidan” får komma in bland ”vinnarna” och ”bli som vi”.

Men vad är då en social struktur? Förslagsvis kan vi vända oss till Nationalencyklopedin:

*struktur (lat. structu´ra 'sammanfogning'; 'byggnad(ssätt)', av stru´o 'sammanfoga'; '(upp)bygga'), i allmän bemärkelse de inbördes relationer och sammanhang som råder mellan delarna i en helhet, med andra ord det sätt på vilket en helhet är uppbyggd av sina element.*

De delar och element som det talas om i citatet kan med ett urgammalt begrepp också kallas former. Som Sven-Eric Liedman skriver i sin historiska genomgång av begreppen form och materia, *Stenarna i själen. Form och materia från antiken till idag*, så blir formen ”med Aristoteles uttryck också *det som gör något till vad det är.*”<sup>56</sup> Det som inte är format kan bara sägas vara en möjlighet. Det är när möjligheterna formas och därmed förverkligas som vi kan verka genom dem, utnyttja dem, dra fördel av dem, men också begränsas och tvingas av dem.

Om vi t ex vill tala om utveckling måste det gå att peka ut former för den. Det krävs mål och inriktning för att en utveckling ska kunna kännas igen. Annars kan det inte kallas utveckling. Tillväxt är en form av utveckling. Precis som alla andra former har tillväxten sin egen formlogik. I vilken utsträckning den lämpar sig för att förverkliga ett givet innehåll beror på dess formlogik. Som form har tillväxten vad som kan kallas en formell giltighet, vilket gör den mera lämplig som form för vissa innehåll och mindre lämplig för andra.

---

<sup>56</sup> Liedman, Sven-Eric (2006) s 15.

Men för att formen ska kunna förverkligas krävs det också att den fylls med ett innehåll. Det måste dessutom vara ett innehåll som lämpar sig för formen. Det går därför också att tala om innehållsmässig giltighet och med det mena den utsträckning en given form fylls av ett lämpligt innehåll.

Strukturfondernas satsningar kan sägas innehålla en dominerande och given form som alla projekt måste anpassa sig till. Det är just tillväxten. Det är i förhållande till tillväxten som satsningarnas innehållsmässiga giltighet bedöms. Och det gör då att vissa ansökningar inte godkänns men tillväxtens formlogik märks också i de godkända projektbeskrivningarna.

I *SÖM: Processamordnings* projektbeskrivning framgår det redan inledningsvis. ”De senaste årens kraftiga tillväxt i Malmö och Skåne/Blekinge har inte lyckats ta tillvara hela potentialen i storstadsmalmö”, sägs det. Hela projektbeskrivningen andas en tro på att människorna i sydöstra Malmö har potentialer som inte har tagits tillvara. Men inte vilka potentialer som helst utan potentialer som kan bidra till en ökad tillväxt.

Men tänk om det är andra potentialer som befolkningen i sydöstra Malmö har? Tänk om befolkningens potentialer lämpar sig bättre till annat än till tillväxt? Vad är det egentligen för potentialer som befolkningen har och vad kan de användas till?

Det förs det inga resonemang om i projektbeskrivningen. Istället tas sambandet mellan potentialer och tillväxt för givet. Tillväxten framstår som en allmän måttstock för potentialer. Det som inte bidrar till tillväxten kan inte betraktas som potentialer. Ändå saknas det en definition i projektbeskrivningen och precis som i strukturfondsprogrammen verkar tillväxt kunna betyda lite av varje. Hur ska man då kunna bedöma befolkningens potentialer eller veta vad framgång är?

I flera av de andra projektbeskrivningarna görs det flyktiga hänvisningar till tillväxt och inget mer. I t ex *Norra Sorgenfri – från barriär till sektorsblandad mötesplats* vill man utveckla området ”till en socialt integrerad tillväxtmotor för hela Malmö och i synnerhet för dess östra delar”. Vad det ska betyda framgår dock inte.

Ett annat projekt som tillväxtens formlogik får konsekvenser för är det som heter *Trapphuset Rosengård*. Det har fyra syften:

- Ökade möjligheter till arbete och försörjning genom kompetensutveckling.
- Vidareutveckling av tidigare prövade metoder för kompetensutveckling.
- Vidareutveckling av samverkansformer ”för uppbyggnad av nya mötesplatser/marknadsplatser samt bestående permanent verksamhet som kan skapa arbetstillfällen och samtidigt spela en socialt stärkande roll på Rosengård”.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Trapphuset Rosengård, s 8.

- Jämställdhet och demokratiska arbetsformer: ”Deltagarna ska bli bärare av den värdegrund som innebär alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt demokratiska arbetsformer.”<sup>58</sup>

Målsättningar har dock bara formulerats för de tre översta syftena. Det saknas målsättning för det syfte som gäller jämställdhet och demokratiska arbetsformer. Varför då? En orsak kan vara svårigheterna med att anpassa detta syfte till tillväxtens formlogik. Det är inte självklart hur jämställdhet och demokratiska arbetsformer kan bidra till tillväxt och därför kan det också vara svårt att formulera mål för det.

Och ändå är det ju sammanhållning som strukturfondens satsningar ytterst ska leda till. Det framgår av EU-politiken, vars ramar bestämmer villkoren för satsningarna. Det är för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen som satsningarna på tillväxt och sysselsättning ska göras. Och då behövs det säkert jämställdhet och demokratiska arbetsformer. Men tillväxtlogiken har fått breda ut sig så mycket att målen med sammanhållningen inte riktigt syns. Det verkar tas för givet att satsningar på tillväxt automatiskt leder till sammanhållning. Istället har detta lett till att mål som inte bara indirekt utan direkt har med sammanhållning att göra skalas bort.

Sammanhållningen betonas således i retoriken men vart tar den sen vägen i praktiken? Skillnaden mellan retorik och praktik märks också i projektet *SÖM: Processamordning*. Projektbeskrivningen är tydlig i kopplingen till den stärkta sammanhållningen och den ökade tillväxten är därför inget självändamål. Det framgår redan i bakgrundsbeskrivningens andra mening. Det är för att ”skapa en mer hållbar och sammanhållen stad” som satsningarna på ökad tillväxt ska göras. Men hur visar sig då denna stärkta sammanhållning? Hur ska det märkas att Malmö har blivit en ”mer hållbar och sammanhållen stad”? Och hur ska vi kunna ta reda på i vilken utsträckning just en ökad tillväxt har bidragit till det? Det är inte alls självklart att satsningar på tillväxt och sysselsättning leder till en starkt sammanhållning.

Det är inte bara sammanhållningen som osynliggörs av det stora utrymme som tillväxtlogiken har fått utan överhuvudtaget samhällets sociala strukturer. Det är så jag tror man kan förklara det faktum att samhällets sociala strukturer nästan inte alls nämns i projektbeskrivningarna. Det är faktiskt också ett problem i den tidigare nämnda undersökningen om Malmöregionen av Andersson, Bråmås & Hogdal, *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter*.<sup>59</sup> I ett avsnitt som handlar om ”segregationens två huvudsakliga bestämningsfaktorer” så menar författarna att ”man kan förenklat tala om *materiell struktur* och *handling*”. Sociala strukturer nämns överhuvudtaget inte. Därmed utesluts många tänkbara orsaker till segregation.

<sup>58</sup> Trapphuset Rosengård, s 8.

<sup>59</sup> Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) s 17.

Den kan t ex vara den tidigare nämnda ökande andelen tillfälliga anställningar på arbetsmarknaden vilket innebär en social polarisering som mycket väl kan sammanfalla med boendemönster och därmed förstärka segregationen. Det kan t ex också vara den organisatoriska uppdelning som Tove Dannestam analyserar i sitt bidrag till antologin *Inne och ute i Malmö* mellan å ena sidan 'välfärdskommunens' mjuka områden (t ex för- och grundskola, socialtjänst) och å andra sidan det hon kallar stadspolitiken och dess 'hårda områden' (bl a stadsbyggnadskontoret och gatukontoret). Så som stadspolitiken har vuxit fram och organiserats riskerar den att leda till en nedprioritering av välfärdsfrågorna, menar Dannestam.<sup>60</sup>

Kanske kan tystnaden om de sociala strukturerna rentav ses som ett uttryck för denna nedprioritering. De som äger insikter om de sociala strukturernas betydelse kommer kanske inte riktigt till tals i de sammanhang där de viktiga besluten tas. Då hörs kanske inte heller de protester som säkert finns mot satsningar som t ex SÖM. Just dess ensidiga och selektiva karaktär riskerar nämligen att bidra till segregationen. SÖM pekar ut befolkningsgrupper och bidrar till att definiera dem som segregerade i förhållande till varandra, kanske i motsats till hur de själva upplever sig.

---

## 5. Slutsatser

Jag har haft i uppdrag att skriva en behovsanalys. Behoven det gäller är invånarnas i Sydöstra Malmö, men inte vilka behov som helst. Ramarna har bestämts av EU:s politik för tillväxt, sysselsättning och sammanhållning. Dessa ramar visade sig dock i kapitel 1 vara bristfälliga. Det saknas tydliga definitioner av nyckelbegreppen och perspektiv på hur de hänger ihop. Det gäller framför allt begrepp som tillväxt, sammanhållning och hållbar utveckling. Oklarheterna sätter sina spår i projektens problemdefinitioner och syn på lösningar. I kapitel 3 visade det sig dessutom att vi inte vet så mycket om det område som satsningarna gäller. Det saknas mycket kunskap och den befintliga statistiken har stora brister.

I satsningarna på SÖM kan det därför inte bara vara frågan om att tillgodose behov. Vi måste först fråga oss vad problemet är. Det är ett problem i sig. Det är också ett problem att så lite av satsningarna gäller förändringar av de sociala strukturerna. Men det är min uppfattning. Det finns säkert också andra uppfattningar. Vilka uppfattningar vi än har är det viktigt att gräva fram dem i ljuset, diskutera dem och ta ställning. Vad vi än tycker om det ligger de nämligen till grund för hur vi ser på problemen och vilka lösningar som behövs. Det gäller även de ramar som ytterst har bestämts av EU:s politik för tillväxt, sysselsättning och sammanhållning. Analysen leder fram till fyra slutsatser om behov som behöver tillgodoses:

---

<sup>60</sup> Lisberg Jensen, Ebba & Ouis, Pernilla (red) (2008)

1. Perspektiv: Definitionerna av nyckelbegreppen (framför allt tillväxt, sammanhållning och hållbar utveckling) och perspektiven på sambanden dem emellan behöver utvecklas.
2. Problem: Problemdefinitionerna behöver förbättras, framför allt med inriktning på de sociala strukturerna.
3. Områdeskunskap: Det behövs mycket mera kunskap om områdena och statistiken behöver förbättras.
4. Lösningar: Det behövs fler lösningar som i de framåtriktade satsningarna på Malmös utveckling utnyttjar allt det i Sydöstra Malmö som det talas positivt om.

---

## 6. Sammanfattning

Projektet *SÖM: processamordning* har finansierats av EU:s regionalfond och syftar till "en förstärkt samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer i sydöstra Malmö för att ta tillvara förändrings- och tillväxtpotentialen och för att skapa en välmående, kreativ, attraktiv och hållbara stad". Projektet har sin bakgrund i en process som inleddes på våren 2007. Det ledde också fram till den geografiska avgränsning som SÖM står för, nämligen 22 delområden i Sydöstra Malmö (SÖM).

Ramarna för de satsningar som ska göras i detta område har bestämts av EU:s politik för tillväxt, sysselsättning och sammanhållning. Inom dessa ramar går det att söka stöd från EU:s två strukturfonder, den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och den Europeiska socialfonden (ESF). Strukturfondernas satsningar på tillväxt och sysselsättning förväntas stärka den sociala sammanhållningen. Sammanhållning sägs det dock ingenting om i målformuleringarna. Sambandet tas för givet. I styrdokumentet saknas det också tydliga definitioner av nyckelbegreppen, särskilt begreppet tillväxt. Inte heller innebörden av en hållbar utveckling klargörs.

**Slutsats 1: Definitionerna av nyckelbegreppen (framför allt tillväxt, sammanhållning och hållbar utveckling) och perspektiven på sambanden dem emellan behöver utvecklas.**

Avgränsningen till ett särskilt område må ha skett gradvis och genom en process men den förutsätter en uppfattning om detta område som problematiskt. Men vad är problemet? Avgränsningen kan motiveras med en låg förvärvsfrekvens men i själva verket bor merparten av dem som inte förvärvsarbetar på andra håll i staden. Det problem som ligger till grund för avgränsningen verkar vara att det i Sydöstra Malmö har uppstått en stor geografisk befolkningskoncentration av människor utan förvärvsarbete men också andra problem. Därmed kan problemet beskrivas med hjälp av begreppet segregation.

Segregation uppstår när sociala och geografiska skillnader sammanfaller, dvs när olika grupper och/eller kategorier av befolkningen lever, arbetar och/eller bor geografiskt åtskilda. Det innebär att segregation består av relationer mellan motpoler, vilket också kan kallas segregationspoler. Denna definition av segregation kan karakteriseras som relationell vilket innebär att den pekar ut skillnader, till skillnad mot definitioner som enbart pekar ut 'förlorarsidan'. Det är svårt att finna stöd inom forskningen för att selektiva satsningar på 'förlorarsidan' skulle kunna lösa problemen med segregation. Ändå är det detta som förespråkas i Regionalfondsprogrammet. I linje med fokuseringen på 'förlorarsidan' överskuggas segregationsbegreppet av begreppet utanförskap.

Utanförskap förutsätter en motpol, vilken kan kallas innanförskap. Utan ett innanförskap finns det ingenting att vara utanför. Det är för att samhället har utvecklats till ett innanförskap som det har uppstått ett utanförskap. Om en större grupp människor lever i ett utanförskap, dessutom på samma plats och samhällets innanförskap utgör en motpol, då sammanfaller det med segregation. Ordet utanförskap måste användas med försiktighet eftersom det riskerar att osynliggöra utanförskapets orsaker. Det sker framför allt när perspektivet avgränsas till 'förlorarsidan' och innanförskapet därmed tas för givet. Ett sådant perspektiv kan karakteriseras som ensidigt och det skiljer sig i grunden från ett relationellt perspektiv på utanförskap, vilket betonar utanförskapets relation till innanförskapet.

Avgränsningar till 'förlorarsidan' kan också karakteriseras som selektiva och förknippas med den typ av välfärdsstat som har utvecklats i bl a England. Den svenska välfärdsstaten präglas tvärtom av generella satsningar. Införandet av selektiva principer kan leda till en kritik mot de välfärdsstatliga satsningarna eftersom alla inte får del av dem. Det kan i nästa steg leda till nedskärningar och försämringar av kvaliteten. Därmed urholkas det folkliga stödet för satsningarna ytterligare. Det uppstår en neråtgående spiral med fortsatta försämringar av kvaliteten och ett urholkat stöd.

Så blir det inte i generella satsningar som dessutom görs utifrån ett relationellt synsätt. Då kan även den andra sidan framstå som problem. Dessutom kan båda sidors resurser och möjligheter framhävas. Detta gör att det relationella synsättet också kan karakteriseras som potentialorienterat. På motsvarande sätt kan den ensidiga synen på utanförskap också karakteriseras som problemorienterad.

### **Slutsats 2: Problemdefinitionerna behöver förbättras, framför allt med inriktning på de sociala strukturerna.**

Den avgränsning som har kallats SÖM består av 22 delområden och sträcker sig över fyra stadsdelar, nämligen Rosengård, Fosie, Södra Innerstaden och Centrum. Den 1 januari 2006 hade SÖM-området 78 311 invånare, vilket utgjorde 29 % av samtliga invånare i Malmö. Skillnaderna är stora mellan delområdena, t ex vad gäller andelen utrikes födda. Andelen uppgår till över 60% i tre delområden men till mindre än 40% i nästan hälften av



delområden. Frågan är dock vad statistiken med utrikes födda säger. Den omfattar både dem som har invandrat vid tidig ålder och de som har invandrat sent i livet. Dessutom kommer de från olika länder och delar av världen. Hur mycket har de gemensamt? Förmodligen bara detta att de inte är födda i Sverige. Men vad är det då för poäng med statistiken och är den överhuvudtaget användbar?

Problemen med statistiken gäller även måtten på arbete. Förvärvsfrekvensen säger bl a inget om hur mycket de förvärvsarbetande förvärvsarbetar eller förvärvsarbetets villkor. Olyckligt nog har förvärvsarbete kommit att göras liktydigt med arbete i allmänhet. Därmed osynliggörs andra former av arbete som t ex hemarbete, studerandearbete eller ideellt arbete inom föreningslivet. Dessa former av arbete har stor betydelse för den sociala sammanhållningen och borde därför uppmärksammas mycket mera.

Även utbildningsstatistiken är problematisk. Beroende på brister och tröghet i det svenska systemet kan människor med utländsk bakgrund ha en högre utbildning än den de har registrerats för. Det behövs därför ett bredare perspektiv på invånarnas kunskaper och kompetenser än det som ligger till grund för statistiken i *Områdesfakta för Malmö 2006*. Det krävs också för att synliggöra de kunskaper och kompetenser som betygen inte mäter, kanske särskilt den förmåga som många ungdomar i mångkulturella områden skaffar sig och som kan kallas interkulturell kompetens.

### **Slutsats 3: Det behövs mycket mera kunskap om områdena och statistiken behöver förbättras.**

Som helhet måste SÖM sägas vara ett heterogent område. Mindre delar av SÖM kan däremot betraktas som segregationspoler för ett utanförskap i relation till samhällets innanförskap. Hermodsdal är en sådan segregationspol, men även den större sammanhängande del av Rosengård som utgörs av Herrgården, Örtagården och Törnrosen. I Södra Innerstaden kan Södra Sofielund betraktas som en liknande segregationspol för utanförskap.

Jag har analyserat nio projektansökningar som beviljades under våren 2008 och som ingår i SÖM. Merparten av projektbeskrivningarna framhåller uttryckligen potentialerna i sydöstra Malmö. Problemet är att resten av Malmö inte förmår tillvarata dessa potentialer. En sådan problemdefinition är relationell eftersom den bygger på det som framgår av relationen mellan SÖM och resten av Malmö.

Det är också relationellt att peka ut skillnader som problem, vilket görs i flera projektbeskrivningar. Men vilka skillnader ska betonas? Det går att vända och vrida en hel del på skillnader i välfärd. Vad som är problem är inte alltid så självklart. Det måste ju också vara en fråga för människorna själva. Leva kan man göra på många olika sätt. Ser människorna själva sin situation som ett problem, ja då måste det ha en tyngd i definitionerna. Men om de sen även saknar möjligheter att göra nåt åt dessa problem eller om de

inte har samma möjligheter som andra att lösa problemen, då måste det sägas vara ett ännu större problem.

Problemdefinitioner kan sägas öppna upp för lösningarna. Ensidiga problemdefinitioner gör oss bara intresserade av den ena sidan. Relationella problemdefinitioner gör oss medvetna om båda sidornas betydelse och att båda behöver förändras. Vad är det som måste förändras för att problemen ska kunna lösas? I linje med det relationella synsättet håller man i projektbeskrivningarna öppet för att båda sidorna kan vara problematiska. Men sen när det gäller lösningarna så är det oftast ändå bara den ena sidan som ska förändras. Det saknas förslag på strukturella förändringar.

**Slutsats 4: Det behövs fler lösningar som i de framåtriktade satsningarna på Malmös utveckling utnyttjar allt det i Sydöstra Malmö som det talas positivt om.**

---

## Tabeller

Tabell 1. Strukturfondernas fördelning av insatsområden .....	5
Tabell 2. Invånare i SÖM (1/1 – 2006) .....	17
Tabell 3. Åldersgrupper (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006) .....	18
Tabell 4. Födda utomlands (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006) .....	19
Tabell 5. Förvärvsfrekvens i SÖM (2004) .....	21
Tabell 6. Utbildningsnivåer (% av 20-64 år) i SÖM (1/1 – 2006) .....	24
Tabell 7. Bostädernas upplåtelseform (% av alla) i SÖM (1/1 – 2006) .....	26
Tabell 8. Projektens fördelning på fonder och insatsområden .....	29

---

## Litteratur

- Ahrne, Göran (2007) *Att se samhället*. Slovenien: Liber 978-91-47-08707-5
- Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Hogdal, Jan (2007) *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter : en studie av bostadsmarknad och flyttningar i Malmöregionen*. Malmö: Malmö stad, Stadskontoret
- Bauman, Zygmunt (1998) *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Uddevalla: Daidalos
- Levitas, Ruth (2005) *The inclusive society? : social exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan
- Liedman, Sven-Eric (2006) *Stenarna i själen. Form och materia från antiken till idag*. Finland: Albert Bonniers förlag
- Lisberg Jensen, Ebba & Ouis, Pernilla (red) (2008) *Inne och ute i Malmö : studier av urbana förändringsprocesser*. Malmö: Institutionen för urbana studier, Malmö högskola
- Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013

- Nutek (2008) *Samverkan för tillväxt. Regionala tillväxtprogrammen 2007*. Stockholm: Nutek
- Näringsdepartementet (2006) *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*. Stockholm: Näringsdepartementet, Regeringskansliet
- Olsson Hort, Sven E (1992) *Segregation - ett svenskt dilemma? Socialpolitiska och sociologiska synpunkter. Bilaga 9 till LU 92*. Stockholm: Finansdepartementet
- Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Skåne-Blekinge 2007–2013
- SCB (2003) *Föreningslivet i Sverige. Rapport 89*.
- SCB (2003) *Tid för vardagsliv. Rapport 99*.
- Stigendal, Mikael (1999) *Sociala värden i olika sociala världar. Segregation och integration i storstaden*. Lund: Studentlitteratur
- Stigendal, Mikael (2003) *Olika problem - likartade lösningar. Goda exempel mot socialt utanförskap i fem europeiska städer*. Lund: Studentlitteratur
- Stigendal, Mikael (2004) *Framgångsalternativ. Mötet i skolan mellan utanförskap och innanförskap*. Lund: Studentlitteratur
- Stigendal, Mikael (2006) *Young People - from Exclusion to Inclusion. Revitalising European Cities*. Malmö: <http://webzone.lut.mah.se/projects/MS1>
- Stigendal, Mikael (2007) *Allt som inte flyter. Fosies potentialer – Malmös problem*. Malmö: MAPIUS 1/Malmö högskolas publikationer i urbana studier
- Stigendal, Mikael (2008) *Biblioteket i samhället - en gränsöverskridande mötesplats?* Lund: BTJ Förlag
- UNDP (2007) *Human Development Report 2007/2008*. New York: Oxford University Press
- Wacquant, Loic (2008) *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press