

**Vad hände med »Blommanpengarna«?
Slutrapport**

Vad hände med »Blommanpengarna»? – Slutrapport
Integrationsverkets rapportserie 2000:10
© Integrationsverket, 2000
ISSN 1404-5370
Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Vad hände med »Blommanpengarna?«

Slutrapport



INTEGRATIONSVÄRKETS RAPPORTSERIE 2000:10

Innehåll

- 7 Förord
- 9 Inledning
 - 9 Presentation av Blommansatsningen
 - 10 Utvärderingsresultat; skilda prioriteringar, bristande lokal förankring och olika sätt att samverka
 - 12 Intervjuundersökningens uppläggning och genomförande
 - 14 Rapportens disposition
- 15 Olika prioriteringar
 - 15 Riktlinjernas olika budskap
 - 16 Kommunens specifika behov får genomslag
 - 17 Handläggningen av medlen påverkade valet av insatser
- 19 Lokal förankring
 - 19 Den lokala förankringen ges olika innebörd
 - 20 Hinder för lokal förankring
 - 22 Särskilda svårigheter i segregerade bostadsområden
- 25 Samverkan
 - 25 Enighet i teorin – olika resultat i praktiken
 - 27 Två samverkansmodeller – två exempel
 - 30 Framgångsfaktorer och hinder
 - 32 Olika samverkansparter – bostadsbolag och arbetsförmedling
- 36 Blommansatsningens resultat
 - 36 Kvantitativa resultat
 - 41 Blommansatsningen i relation till Storstadssatsningen
- 44 Litteratur och källförteckning
- 46 Bilaga 1: Statistisk beskrivning av Blommansatsningens stads- och kommundelar
- 53 Bilaga 2: Brev till kommunerna

Förord

Integrationsverket har i uppdrag att genomföra den nationella utvärderingen av *särskilda insatser i utsatta bostadsområden*, den s.k. *Blommansatsningen*. Denna pågick under budgetåren 1995/1996–1998/1999 i åtta av landets storstadskommuner; i Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Södertälje, Solna och Stockholm. I Integrationsverkets uppdrag ingick att lyfta fram framgångsrika insatser, samt att belysa hur olika insatser eventuellt hänger samman med den integrationsprocess som äger rum i kommunerna. Utvärderingen betraktas som en steg i verkets generella uppdrag att bygga upp en nationell kunskap om integrationsfrågor.¹

Den nationella utvärderingen av särskilda insatser i utsatta bostadsområden har tidigare redovisats i delrapporten *Vad händer med »Blommanpengarna«?* Den rapporten innehåller en kvalitativ analys av kommunernas mål och strategier i förhållande till statens riktlinjer och mål för satsningen. Utvärderingen fokuserar särskilt kommunernas prioriteringar och val av handlingsstrategier när det gäller den *lokala förankring*, den *breda institutionella samverkan* och den *metodutveckling* som framhålls i direktiven från regeringen.

Av den nationella utvärderingen framgick bl.a. att kommunerna prioriterade olika insatsområden i olika grad, att de endast i begränsad utsträckning beaktade det lokala förankringsmålet och att deras planer för lokal samverkan skilde sig åt både beträffande inriktning och ambitionsnivå.

Den första delrapportens analys och slutsatser byggde i huvudsak på befintlig dokumentation; på propositioner, riktlinjer från regeringskansliet, övriga regeringsbeslut samt kommunernas handlingsplaner, verksamhetsberättelser och i några fall även lokala utvärderingar. Denna dokumentation gav begränsade möjligheter för en analys av skälen till kommunernas olika prioriteringar. Varför prioriterade kommunerna sinsemellan olika? Varför valde man olika strategier för den lokala förankringen av Blommansatsningen? Hur kommer det sig att frågan om lokal samverkan behandlades så olika? Hur ska kommunernas olika »resultat« förstås? Riktlinjerna var trots allt gemensamma.

¹ Se regeringsbeslut 9 (1998-12-17).

Det huvudsakliga syftet med föreliggande rapport är att belysa dessa frågor. För ändamålet har det befintliga underlaget kompletterats med ett antal intervjuer med samordnare och projektledare i respektive kommun och visst statistiskt material har samlats in.

Intervjuerna och insamlingen av statistik genomfördes en tid efter att *Blommansatsningen* hade avslutats och i sju av åtta storstadskommuner ersatts av den nya *Storstadssatsningen*, som även denna utvärderas av Integrationsverket. Dessa båda utvärderingar har genomförts parallellt under det senaste året och har därmed medfört en hel del merarbete för kommunernas tjänstemän. Utvärderingarna har trots detta kunnat genomföras utan problem. Vi vill här tacka för den goda vilja och det tillmötesgående som Integrationsverkets utvärderare mötts av i de berörda kommunerna.

Den nationella utvärderingen av särskilda insatser i utsatta bostadsområden har genomförts inom ramen för projektet *Boende och segregation*, med Andreas Sandberg som projektledare. Hooshang Bazrafshan har varit huvudansvarig för genomförandet av utvärderingen och för den här rapporten. Eva Åström har medverkat i den slutliga bearbetningen av rapporttexten.

Norrköping den 31 augusti 2000

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Birgitta Ornbrant
Avdelningschef

Inledning

Presentation av Blommansatsningen

Etnisk boendesegregation har under de senaste decennierna vuxit fram som ett samhällsproblem i Sverige. Särskilt under 1980- och 1990-talen har andelen invånare med utländsk bakgrund ökat i ett antal bostadsområden i storstadsregionerna. Den etniska segregationen sammanfaller i dessa områden med en social, ekonomisk och demografisk segregation. I storstädernas s.k. *utsatta bostadsområden* bor många människor av utländsk härkomst, många som saknar arbete, relativt många med låg utbildning och relativt unga människor.

Boendesegregationen som sådan, och orsakerna bakom den, fokuserades inte särskilt i Blommansatsningen. Denna var i första hand inriktad på att underlätta för arbetslösa invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Detta skulle huvudsakligen ske genom kompetenshöjande åtgärder: »Insatserna i de invandrantäta bostadsområdena ska huvudsakligen stärka kompetensen hos de invandrare som bor där och öka deras arbetskraftsdeltagande«.¹

Åtta storstadskommuner fick av regeringen i uppdrag att utarbeta handlingsplaner för insatser inom ramarna för Blommansatsningen. Regeringen betonade att dessa planer skulle präglas av nytänkande och helhetssyn. I detta sammanhang framhölls även vikten av att insatserna planerades efter invånarnas önskemål och behov. Den *lokala förankringen* beskrevs som central. I riktlinjerna ställdes också krav på *lokal samverkan* i allmänhet, och mellan kommunala och statliga institutioner i synnerhet: »Ett villkor för bidrag är att kommunen har en övergripande och samordnad plan för de insatser som ska göras. [...] Handlingsplanen ska tydligt ge uttryck för den lokala förankringen och den samsyn mellan olika samverkanspartners som genomförandet av handlingsplanen bygger på.«²

Till dessa riktlinjer fogades senare i flera efterföljande regeringsbeslut krav på motverkning av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden och beaktandet av kvinnornas situation.

1 Arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer; *Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden*, skrivelse 27 februari 1995.

2 Ibid.

Dessutom betonades även betydelsen av bred samverkan och lokal förankring av insatserna starkare.³

Med andra ord hade regeringen mer långtgående ambitioner med Blommansatsningen än att enbart finansiera åtgärder för att skapa arbetstillfällen för arbetslösa invandrare. Avsikten var att även påverka olika institutionella aktörer inom både offentlig och privat sektor. För att ett långsiktigt förändringsarbete skulle vara möjligt att få till stånd, ansåg man att det behövdes både nya pengar och nya administrativa/institutionella lösningar behövas.

I och med betoningen av långsiktighet i arbetet och fokuseringen på samverkan mellan stat och kommun – överhuvudtaget kraven på förändrade arbetsätt inom och mellan olika samhällsinstitutioner – kan Blommansatsningen beskrivas som en – så långt – ganska unik statlig satsning inom integrationsområdet.

Utvärderingsresultat; skilda prioriteringar, bristande lokal förankring och olika sätt att samverka

Blommansatsningen syftade alltså i första hand till att öka invandrades arbetskraftsdeltagande. Men i riktlinjerna medgavs även ett visst utrymme för *övriga* insatser. Dessa fick dock en nedtonad betydelse, nämnades i princip bara i en eller annan bisats, och det sades att även dessa på något sätt skulle bidra till att öka sysselsättningen.

Att döma av kommunernas fördelning av medel på olika insatsområden, satsade man på arbetsmarknadsrelaterade projekt i mycket varierande utsträckning. Det var en slutsats som Integrationsverket drog i den första utvärderingsrapporten: *Vad hände med »Blommanpengarna«?* (Integrationsverkets rapportserie 2000:2). Andra åtgärder handlade om att i en vidare mening skapa en god social och kulturell utveckling och motverka utanförskap i berörda bostadsområden.

Att insatserna skulle förankras lokalt och genomföras i samverkan sattes som villkor inför kommunernas arbete med Blommansatsningen. I regeringens riktlinjer gjordes ingen entydig åtskillnad mellan de båda begreppen: »I grunden handlar det om att ge dem som bor och verkar inom varje enskilt bostadsområde förutsättningar att möta sitt områdes problem och utveckla dess möjligheter på ett sätt som svarar

3 Regeringsbeslut den 29 juni 1995; regeringsbeslut den 28 mars 1996; regeringsbeslut den 5 juli 1997; Inrikesdepartementet, PM, 1998-03-10, *Särskilda insatser i utsatta bostadsområden*.

mot deras behov och önskemål. Samverkan måste således i hög grad bygga på lokala initiativ och behov och skapa utrymme för en lokal dialog. För det lokala förankringsarbetet måste tillräckligt med tid finnas.⁴ Citatet visar hur de båda begreppen kopplas samman, hur lokal samverkan förutsätts bygga på lokal förankring.

Att döma av kommunernas handlingsplaner, var trots det många av åtgärderna inte lokalt förankrade. En relativt stor andel av dem pågick antingen sedan tidigare eller hade föreslagits av olika kommunala myndigheter. Det var mindre vanligt att de byggde på lokala initiativ från boende eller andra aktörer i området. Variationen mellan olika kommuner och bostadsområden var dock stor i det här avseendet.

Åtgärderna inom Blommansatsningen skulle också genomföras i samverkan – mellan olika delar av den kommunala verksamheten och mellan kommunen och andra lokala aktörer. Kravet på samverkan markerades till och med tydligare än kravet på lokal förankring i regeringens riktlinjer. Exempelvis förväntades arbetsförmedling, försäkringskassa, lands-ting, fackliga och andra organisationer delta i projekten. Särskilt när det gällde olika myndigheters medverkan förutsattes ett långtgående samarbete och flexibilitet i arbetssätt och planering.⁵

Även beträffande lokal samverkan fanns stora skillnader i kommunernas handlingsplaner. Det var t.ex. bara ett fåtal kommuner som hade utarbetat reella samverkansplaner. För det mesta nöjde man sig med att namnge egna förvaltningar och i viss mån externa aktörer som tänkbara samverkanspartners.

Trots de gemensamma riktlinjerna för Blommansatsningen, var alltså skillnaderna stora kommunerna emellan, beträffande hur man prioriterade mellan olika insatsområden och hur man valde mellan olika strategier för samverkan och lokal förankring, och beträffande utfallet/resultaten av olika kommuners arbete.

Varför dessa skillnader uppstått diskuterades i princip inte i den första delrapporten. Analysen i denna byggde i huvudsak på befintlig dokumentation, vilken varierade både i kvalitet och omfång mellan olika kommuner. Exempelvis utvärderades bara en bråkdel av Blommansatsningens drygt 100 projekt/delprojekt och i de fall där projekten utvärderades, gjorde man det vid olika tidpunkter och med olika utgångspunkter.

Man bedömde exempelvis insatsernas resultat i relation

4 Arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer, daterad 1995-02-27.

5 Ibid.

till olika sorters mål. Ambitionsnivån i Blommansatsningens målformuleringar förändrades från statlig till kommunal nivå, vidare ned till stadsdels- eller kommundelnivån och därefter till konkret projektnivå. Från regeringens höga ambitioner – »Att bryta den tilltagande segregationen och att *vända* utvecklingen i positiv riktning är en av vår tids viktigaste uppgifter. Det är regeringens ambition att under *mandatperioden* ha åstadkommit ett sådant trendbrott i utvecklingen och att ha påbörjat ett återskapande av samhörighet i dessa områden.«⁶ [vår kursivering] – var steget stort till de mer konkreta utfall som sattes som mål för enskilda åtgärder.

Materialets begränsningar gjorde det alltså svårt att spåra orsakerna till de olika val som kommunerna gjorde.

Dessutom påverkade »yttre« omständigheter förutsättningarna för genomförandet av Blommansatsningen i kommunerna. I de aktuella bostadsområdena bedrevs det under perioden 1996–1999 dessutom en lång rad projekt vid sidan av Blommansatsningen. Kommunerna har kunnat söka medel från EU, bidrag från allmänna arvsfonden och olika statliga anslag.⁷ Samtidigt har konjunkturen vänt, Sveriges ekonomi förbättrats och arbetslösheten sjunkit.

Intervjuundersökningens uppläggning och genomförande

Skillnaderna kommunerna emellan är värda en närmare analys, inte minst för att skapa ett underlag för framtida insatser. Det bör vara intressant att undersöka varför kommunerna gjorde så olika prioriteringar och sinsemellan kom till så olika resultat, trots gemensamma riktlinjer och bitvis detaljerade anvisningar. De erfarenheter, som man dragit lokalt, av samverkan och lokal förankring som syftar till strukturella förändringar bedömer vi vara av särskild vikt i detta avseende.

I syfte att skapa ett underlag för en analys av dessa frågor, genomfördes intervjuer med samtliga kommunala samordnare för Blommansatsningen och ett antal projektledare i var och en av de berörda kommunerna.⁸ I Göteborg, Stockholm och Huddinge har även kompletterande intervjuer genomförts, antingen med samordnaren själv eller med andra tjäns-

6 Regeringens riktlinjer, 1995-02-27

7 Under perioden har t.ex. den statliga *Nationella exempel-satsningen*, *PLUS-projektet* och (SOCSAM-satsningen) pågått.

8 Många av de personer som fungerade som samordnare inom Blommansatsningen i kommunerna, har sedan även blivit samordnare i den nu aktuella Storstadssatsningen.

temän som deltagit i satsningen från början. Sammanlagt har 33 personer intervjuats, av vilka 11 hade/har en central roll i samordningen av insatserna och 22 personer varit/är projektledare för antingen större insatsområden eller enskilda projekt inom ramen för olika insatsområden.⁹ Samtliga intervjuer genomfördes under våren 2000.

Intervjuerna syftade till att belysa tre frågeområden. De handlade om skälen till kommunernas olika prioriteringar, om lokala erfarenheter av samverkan och hur man resonerade och agerade när det gällde Blommaninsatsernas lokala förankring. Under intervjuerna lämnades också utrymme för spontana kommentarer om såväl insatsområden som strategier. Vilka lärdomar kan man dra av tre års lokalt utvecklingsarbete när man i framtiden ska besluta om olika insatser?

Intervjuerna strukturerades efter ett antal diskussionsrubriker med följdfrågor som refererade till regeringens riktlinjer och kommunernas lägesbeskrivningar, handlingsplaner, utvärderingar och verksamhetsberättelser. Detaljeringsnivån i intervjuerna varierade något, beroende på den tid som fanns till förfogande. Följande punkter berördes i samtliga intervjuer:

- Intervjupersonens utbildnings- och yrkesbakgrund
- kommunens bild av och strategi för arbetet i »de utsatta områdena« innan Blommanpengarna kom till
- kommunens bild av och strategi för det lokala integrationsarbetet idag
- kommunens syn på lokal förankring och svårigheterna med denna
- kommunens lärdomar om samverkan efter tre års lokalt arbete

⁹ För att komma i kontakt med projektledare för projekt med en tydlig inriktning mot lokal förankring och bred samverkan bad vi om kommunernas hjälp. Med facit i hand kan vi konstatera att detta ledde till att intervjuundersökningen kom att innehålla en ganska sned fördelning av projektledare från olika kommuner. Detta kan möjligtvis bero på vår ambition att komma i kontakt med fler än en projektledare i respektive kommun, men också på kommunernas benägenhet att medverka. I både Botkyrka och Solna intervjuades tre projektledare för tre olika insatsområden, i respektive Södertälje, i Haninge och Huddinge intervjuades två, i Göteborg intervjuades en representant/projektledare från var och en av de fyra stadsdelar som ingick i satsningen, i Malmö (med insatser i två stadsdelar) intervjuades två representanter på stadsdelsnivå och i Stockholm intervjuades ingen projektledare.

I Stockholm intervjuades sammanlagt tre personer som delade på samordnarposten under projektperioden. Även i Göteborg intervjuades två personer på central nivå av samma anledning.

- kommunens syn på Blommansatsningen
- kommunens syn på hur framtidens integrationsarbete bör utformas.

Rapportens disposition

I den här rapporten redovisas ett intervjumaterial som är strukturerat efter tre övergripande teman. I de tre närmast följande kapitlen redovisas i tur och ordning de huvudförklaringar som intervjupersonerna ger till varför man i kommunernas Blommansatsning *prioriterade olika*, beskrivning och motivering till de strategier som valdes för *arbetets lokala förankring* i olika kommuner, och slutligen en beskrivning och analys av kommunernas olika sätt att hantera *Blommansatsningens samverkansmål*. Störst utrymme ges här åt det tredje kapitlet – åt kommunernas erfarenheter av lokal samverkan inom ramarna för Blommansatsningen. De *beskrivningar* som lämnas i texten är i första hand hämtade från intervjuerna med kommunernas projektledare, medan *förklaringarna* först och främst kommer från intervjuerna med de kommunala samordnarna.

Därefter följer ett avsnitt där vi gör ett försök att beskriva kommunernas arbete i kvantitativa termer.

Rapporten avslutas med en diskussion av resultaten av Blommansatsningen – i relation till den nya Storstadssatsning som ersatt Blommansatsningen i kommunerna.

I en tabellbilaga (bilaga 1) ges en beskrivning i statistiska termer av situationen i de stads-/kommundelar som Blommansatsningen omfattade. Här redovisas data som beskriver sysselsättning, utbildningsnivå, arbetslöshet, andel socialbidragstagare och flyttningsströmmar.

Olika prioriteringar

Riktlinjernas olika budskap

I den första delrapporten *Vad hände med »Blommanpengarna«?*, konstaterade vi att regeringens riktlinjer för Blommansatsningen kunde tolkas på olika sätt. Trots att arbetsmarknadsinriktningen var stark inledningsvis, sades t.ex. beträffande valet av åtgärder, att även lokala träffpunkter och övriga insatser som skulle kunna bidra till *en god social och kulturell utveckling* skulle kunna komma i fråga för Blommanpengar. Det stora tolkningsutrymmet i riktlinjerna kan illustreras med en jämförelse av två kommuner, Haninge och Malmö (stadsdelen Rosengård), vars representanter båda menar att den egna kommunens prioriteringar i handlingsplanen var en direkt tolkning av riktlinjerna. I Malmö valde man träffpunkter och arbetsmarknadsinriktade åtgärder som två högt prioriterade insatsområden, medan man i Haninge valde strukturella förändringar – nya arbetsmetoder och samverkansmodeller – som sitt främsta mål.¹

Inte heller kraven på förankring och samverkan var entydiga. I riktlinjerna presenterades dessa till att börja med som nödvändiga strategier för det lokala utvecklingsarbetet, för att i senare regeringsbeslut upphöjas till viktiga mål för insatsen.

Och under det dryga ett och ett halvt år som det tog innan kommunernas reviderade handlingsplaner kunde godkännas, förändrades även tidsperspektivet i Blommansatsningen som helhet och den fick en mer långsiktig karaktär än den hade inledningsvis.²

Dessa omständigheter ledde, enligt de flesta intervjupersonerna, till mer eller mindre förvirring. Olika budskap i riktlinjerna och efterföljande beslut lämnade i praktiken valet av insatsområden till kommunerna själva.

1 Framför allt Haninge kommun visar en viss irritation över att regeringen skulle/sade sig prioritera handlingsplaner som var präglade av nytänkande och samverkansmodeller trots att de godkände handlingsplaner som inte ens nämnde dessa aspekter.

2 För mer information om denna process se kapitel 2 i delrapporten *Vad hände med »Blommanpengarna«?*

Kommunens specifika behov får genomslag

Eftersom pengarna inte var öronmärkta vände sig kommunerna i sin tur till sina egna förvaltningar och i viss mån till lokala föreningar som ett försök att tillgodose kravet på lokal förankring och samverkan. I stadsdelen Kortedala i Göteborg genomfördes dessutom en enkätundersökning i området i syfte att kartlägga invånarnas önskemål. Enkätsvaren visade att de boendes prioriteringar i stort sett överensstämde med den kommunala förvaltningens, nämligen en tryggare trafikmiljö och en fysisk upprustning av lokaler i stadsdelens centrum, Gamlestaden.³

Resultatet blev en flora av förslag inriktade på olika insatsområden och målgrupper. I synnerhet har detta gällt kulturinriktade insatser som genomfördes framför allt i Södertälje, Botkyrka och Malmö.

En annan konsekvens av en sådan här strategi för att ta fram förslag på åtgärder, var att varje kommuns specifika behov fick ett relativt stort genomslag i respektive kommuns handlingsplan. Detta visade sig på åtminstone två sätt:

Riktlinjernas betoning på arbetsmarknadsinriktade åtgärder för arbetslösa invandrare ger för det första intrycket att den höga arbetslösheten var ett *lika stort* problem för samtliga Blommankommuner. Så visade sig emellertid inte vara fallet. Både i den första delrapporten och i de senare intervjuerna lämnades en mer heterogen/varierad beskrivning av situationen i de berörda bostadsområdena. I ett av bostadsområdena i Malmö beräknar man t.ex. att närmare 90 procent av invånarna i arbetsför ålder var utan arbete och att en lika stor andel av hushållen var beroende av socialbidrag för sin försörjning. Motsvarande andelar i Blåkulla (Solna kommun) var 12 respektive 20 procent. Kommunerna valde därför att ge de arbetsmarknadsinriktade åtgärderna olika tyngd i sina respektive handlingsplaner.

För det andra cirkulerade det vid sidan av Blommanpengarna en rad andra externa bidrag i nästan samtliga berörda bostadsområden. Här fanns EU-pengar, bidrag från allmänna arvsfonden och en rad övriga statliga anslag. En gemensam strategi för kommunerna ser ut att ha varit att använda Blommanpengarna som en sorts kompensation, till exempel för att förstärka budgeten inom de insatsområden med en relativt liten tilldelning av antingen externa eller interna medel. Stadsdelen Lärjedalen (Göteborgs stad) kan nämnas som

3 Bortfallet i enkätundersökningen var emellertid relativt stort – ungefär 70 procent – men de flesta bosatta i stadsdelens centrum hade svarat på enkäten.

exempel. Där hade ett relativt stort integrationsprojekt inriktat på familjer/vuxna fått bidrag från allmänna arvsfonden ungefär samtidigt som Blommansatsningen blev aktuell. Detta ledde till att man här istället kunde satsa större delen av Blommanpengarna på insatser för ungdomar i olika ålder. Liknande förutsättningar fanns i Blåkulla (Solna kommun). Arbetsmarknadsprojektet »Arbetsplats 2000«, med ca 700 arbetslösa som målgrupp och delvis finansierad av EU-pengar, pågick i området mellan 1997 och 1999, samtidigt som målgruppen *barn och ungdomar* prioriterades högt i Blommansatsningen. I kommundelen Vårby (Huddinge kommun) var situationen den omvända. Här kunde man, tack vare en tidigare satsning på ungdomar, investera större delen av Blommanpengarna i ett stort arbetsmarknadsinriktat projekt. Slutligen påpekar både Botkyrka och Södertälje kommun, vilka i likhet med Solna stad prioriterade språkprojekt för barn i för- och grundskola, att kommunen redan hade investerat mycket pengar i arbetsmarknadsåtgärder.

Handläggningen av medlen påverkade valet av insatser

Anslagets storlek och den långa handläggningstiden var återkommande teman i de flesta intervjuerna.

Representanter från Stockholm, Malmö och Göteborg menade, att en del av de planerade insatserna inte genomfördes eftersom man i kommunen och i olika bostadsområden fick betydligt mindre pengar än vad man (själva) hade räknat med. Framför allt i Göteborg kände man sig missgynnad. Tilldelningen av medel blev där så mycket mindre än vad kommunen förväntat sig, att man först övervägde att lämna tillbaka pengarna.

Det finns också exempel på hur en del av de ursprungliga planerna antingen finansierades med andra medel eller enbart kvarstod på pappret, eftersom det tog nästan två år från det att Blommanpengarna lanserades till den första utbetalningen från regeringens sida. När det sedan visade sig att anslaget blev mindre än vad man räknat med var det »för sent« att utsluta några av de planerade insatserna. Kommunerna undersökte då istället om de olika insatsområdena fick eller kunde finansieras på annat sätt, t.ex. via EU-medel, och man såg över den interna fördelningen av medel.

I valet av insatser handlade det i kommunerna också om att undvika interna motsättningar på kommundels- eller stadsdelsnivå. Det utrymme som kommunens interna prioriteringar medgav, det stora inflytande som den kommunala

organisationen fick i den interna fördelningen av medel, var i den meningen inte enbart positiv. När situationen upplevdes vara lika »eländig« i flera av kommunens bostadsområden, kände sig tjänstemännen mer eller mindre tvingade att även fördela Blommanmedel till samtliga. Det var en fråga om rättvisa. Huddinge hävdade att fördelningen av Blommanmedel på vissa bostadsområden enbart skulle kunna försvaras om den syftade till metodutveckling som senare skulle kunna gynna utvecklingen i hela kommunen.

Dessutom kunde en mer jämlik fördelning av medel mellan kommunens olika områden ses som ett sätt att minska den stigmatisering som externa »krismedel« kan innebära:

»Fundera litegrann! Vad är det för bra för en stadsdel att bli klassad som ett utsatt område? Ta Husby som exempel. Vi har samma sociala och etniska segregation som Tensta och Rinkeby, men som du märkte när du åkte hit, så var det inte känt. Alla vet var Tensta och Rinkeby ligger. För att det är varumärkena för segregation. Husby är inget varumärke, Husby är osynligt. Vill vi osynliggöra det som ett utsatt område eller vill vi synliggöra det?«⁴

⁴ Ur intervju med samordnare för Blommaninsatserna i Stockholm.

Lokal förankring

Den lokala förankringen ges olika innebörd

Enligt regeringens riktlinjer för Blommansatsningen handlade den lokala förankringen bland annat »... om att ge dem som bor och verkar inom varje enskilt bostadsområde förutsättningar att möta sitt områdes problem och utveckla dess möjligheter på ett sätt som svarar mot deras behov och önskemål«. Insatserna skulle planeras och genomföras *tillsammans med* de boende i berörda bostadsområden.

Av kommunernas handlingsplaner att döma, var emellertid de boendes medverkan i princip obefintlig när insatserna planerades. Detta var en av slutsatserna i den första delrapporten. Många av åtgärderna pågick t.ex. redan när Blommansatsningens handlingsplaner formulerades, andra fogades till planen efter förslag från den kommunala förvaltningen. I några av handlingsplanerna gjordes vissa utfästelser om att insatserna skulle förankras lokalt under genomförandefasen, men i praktiken kom inte heller detta att ske.

I de intervjuer som genomfördes under våren 2000 bekräftades delrapportens slutsatser om bristande lokal förankring – åtminstone delvis. Samtliga samordnare utom Haninges säger här att kommunen saknade en centralt planerad strategi för att förankra insatserna lokalt. Vid de mer enstaka tillfällen där kommunen efterfrågade invånarnas synpunkter och medverkan, skedde detta i första hand på initiativ av enskilda projektledare. Så var till exempel fallet med den tidigare nämnda enkätundersökningen i Kortedala (Göteborgs kommun) och i det kvinnoprojekt i Blåkulla (Solna kommun) där styrningen av projektet överläts till projektets deltagare.

Många av de intervjuade menar dock att handlingsplanerna ändå var lokalt förankrade. Flera påpekar att idéerna bakom vissa av insatserna kom från tidigare lokala undersökningar. Haninge och Solna kommun hänvisar i det sammanhanget till en tidigare utarbetad s.k. arbetsbok, som innehåller resultaten av tidigare samråd med boende, lokala föreningar och tjänstemän verksamma i de berörda bostadsområdena. I Södertälje kommun finns etablerade referensgrupper, bestående av bl.a. representanter för fackliga och lokala föreningar. Botkyrka hänvisar till de s.k. områdesgrupper som finns i kommunens olika bostadsområden och som

består av representanter från olika kommunala förvaltningar, boende och lokala föreningar. Både tidigare undersökningar och olika lokala arbets- och referensgrupper har enligt intervjupersonerna bidragit med underlag till kommunernas handlingsplaner.

Slutligen menar några att det svenska representativa systemet i sig tillgodoser kravet på lokal förankring: I och med att politikerna får sitt mandat av medborgarna, och tjänstemännen arbetar på uppdrag av politikerna och dessutom har tillräckligt mycket kontakt med invånarna för att kunna fånga in lokala behov, kan man anta att den lokala förankringen äger rum mer eller mindre med automatik.

Med denna definition på lokal förankring – att åtgärderna fångar in lokala behov – kan de flesta åtgärderna inom Blommansatsningen kallas »lokalt förankrade«. Av lokala utvärderingar och verksamhetsberättelser att döma, och i intervjuerna med framför allt olika projektledare, framgår det att man ofta, och på ett metodiskt sätt, har försökt fånga upp behoven bland de mest utsatta målgrupperna inom olika bostadsområden.

Ändå kvarstår en väsentlig skillnad mellan detta sätt att se på lokal förankring *för invånare* och riktlinjernas synsätt *med invånare*, där det första reducerar medborgarrollen till *brukarens*, medan det andra söker engagerade *aktörer* som tar ansvar för sin egen och samhällets utveckling. I intervjuerna diskuterades även den ökade demokratiseringen, förbättrade självkänsla och känsla av samhällstillhörighet som aktörsrollen innebär, till skillnad från brukarens passivitet och känsla av utanförskap – som sades präglade vardagslivet i många segregerade bostadsområden.

Hinder för lokal förankring

De intervjupersoner som delade regeringens uppfattning om betydelsen av att förankra verksamheten lokalt och att göra detta i samråd och samverkan med boende och andra aktörer i området, pekade på följande brister i Blommansatsningen som, enligt dem, försvårade det lokala förankringsarbetet:

Nästan samtliga samordnare hävdar till att börja med att riktlinjernas krav på underifrånperspektiv stod i konflikt med satsningens uppifrånkaraktär. Särskilt betonar de hur begränsningar i tid och budget lämnade litet utrymme för initiativ underifrån. Dessutom underströk de att insatsens i förväg bestämda inriktning mot sociala frågor lämnade mindre utrymme för åtgärder av annan karaktär. Man kommenterar även riktlinjernas betoning på att stödet i första hand var

avsett för insatser som på sikt skulle finansieras av kommunerna själva. Denna markering ledde till en prioritering av insatser som föll inom ramen för kommunernas ordinarie arbete. En sådan utveckling underbyggdes även av den kärva ekonomiska situation som flertalet av Blommankommunerna befann sig i.

I princip alla intervjuade beskriver dessutom lokal förankring som en process snarare än som ett inslag i ett kortsiktigt projekt. Denna process, menar man, bör inledas med både en attitydförändring och en strukturell förändring inom den lokala myndigheten/förvaltningen. Vikten av en politisk enighet kring segregationsproblematiken betonas särskilt. Politiskt majoritetsbyte innebär ofta ett förändrat sätt att se på orsaker till, och lösningar på segregationsfrågorna. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för ett långsiktigt arbete.

Alla intervjupersoner var emellertid överens om att det var brist på tid och pengar som ställde till de största problemen när det gällde att förankra Blommansatsningen och dess olika insatser lokalt. Ansökningstiden var exempelvis kort. Inom loppet av fyra månader, från det att satsningen utannonserades den sista februari 1995 till beräknad utbetalning av medel den första juli 1995, förväntades kommunerna hinna lämna in både en lägesbeskrivning och en handlingsplan.

Även ovissheten kring bidragets storlek uppges ha försvårat. Det var svårt för kommunens tjänstemän att upprätthålla trovärdigheten när man varken kunde tala om för sina lokala samverkanspartner hur stora resurser man skulle ha att röra sig med eller när dessa pengar skulle komma: »Pengarerna annonserades väldigt tidigt. Vid halvårsskiftet skulle vi ha fått dem men det dröjde ett och ett halvt år. Underifrånperspektivet var i full gång men locket var på ett helt år. Det blev en rätt aggressiv stämning. Det uppfattades att det var mitt fel att pengarna inte kom i gång. Idag sätter vi inte igång någonting innan vi har pengar på kontot.«¹

Avslutningsvis menar man att staten själv har varit en dålig förebild i sammanhanget: »Satsningen var planerad för oss men inte med oss, kansliet tycks känna till förhållandena bättre än oss som har jobbat så många år i våra bostadsområden, man förde inte ens en dialog med oss.«²

1 Ur intervjuer med samordnare för Blommaninsatser i Stockholm.

2 Ur intervjuer med projektansvariga i Göteborg–Stadsdelen Lärjedalen.

Särskilda svårigheter i segregerade bostadsområden

Kravet på lokal förankring kan möjligen också visa sig vara särskilt svårt att uppfylla i just sådana bostadsområden som ingick i Blommansatsningen. I dessa områden bor människor med olika nationaliteter och som företräder olika språk- och/eller kulturella minoriteter. De representerar dessutom olika politiska och religiösa uppfattningar. Tar man även hänsyn till individuell bakgrund i form av yrkeserfarenheter, utbildningsnivå och andra socioekonomiska faktorer framträder heterogeniteten ännu påtagligare. En lokal förankring som bygger på kollektiv samsyn och samförstånd kan därmed visa sig svår att åstadkomma.

Förutom att befolkningen i många avseenden är påtagligt heterogen, finns det ytterligare faktorer som enligt många av de intervjuade ger sämre förutsättningar för lokal förankring i dessa bostadsområden jämfört med andra mer homogena bostadsområden:

Ett vanligt problem i segregerade bostadsområden är exempelvis den höga rörligheten bland befolkningen. Människor bor inte länge på ett och samma ställe i dessa områden och bristen på förankring minskar den enskildes intresse att engagera sig i områdets utveckling.

Bristande kunskaper i svenska språket, framför allt bland nyanlända och äldre invandrare, är ett annat hinder. Vissa invandragrupper, framför allt flyktingar, har dessutom negativa erfarenheter av myndighetskontakter vilket påverkar deras förtroende även för de svenska myndigheterna.

Även självkänslan spelar roll. De flesta som är arbetslösa idag har varit det under många år vilket påverkat självkänslan hos många. »Utanförskapet har blivit en identitet«. Eller som någon uttryckte det; »Hur kan en person som inte råder över sin egen och sin familjs försörjning intressera sig för bostadsområdets utveckling?«³

Dessa och liknande faktorer minskade troligen många intresse att engagera sig i Blommansatsningen, medan de personer som hade möjlighet och ville engagera sig inte alltid var representativa för området i sin helhet och dess problematik i synnerhet. En av intervjuerna i Malmö exemplifierar detta: I stadsdelen Rosengård fick ett antal lokala föreningar medel för att i samverkan med varandra gynna integrationen i området. Enligt intervjupersonen brydde man sig dock mindre om varandra och bostadsområdets intressen och mer om att gynna de egna verksamheterna.

3 Ur intervjuer med projektledare i Botkyrka kommun.

Flera av de intervjuade förklarade sig slutligen lite tveksamma till att gå ut och fråga folk i området vad de önskade sig av Blommansatsningen. Man var rädda för att skapa förväntningar utan att kunna uppfylla dem. I svåra ekonomiska tider när kommunerna har problem med att klara av barnomsorgen och liknande uppgifter visar erfarenheter, enligt flera intervjuade, att det är fysisk upprustning av miljön och nya anläggningar, exempelvis badhus, bättre belysning och bättre trafikmiljöer, som står högst upp på invånarnas önskelista.⁴ När sådana åtgärder inte ryms inom ramen för tilldelade projektmedel leder det till besvikelse och möjligen mindre engagemang. Flera av de intervjuade ser de boendes bristande engagemang i Blommansatsningen som en konsekvens av sådana erfarenheter – de tappar intresset då de känner sig svikna eller lurade.

Vissa kommuners försök att förankra satsningen lokalt genom direkta kontakter eller opinionsundersökningar har inte heller alltid lyckats. Försök med enkäter riktade till de boende har i flera fall resulterat i låga svarsfrekvenser. Utöver ovannämnda hinder nämns ofta traditionella undersökningsmetoder som en orsak till varför bortfallet blir stort. Det kan ligga en hel del i det, men det finns också externa undersökningar som trots en kombination av olika undersökningsmetoder visar på samma problematik, dvs. bristande medborgarintresse att delta i undersökningar.⁵

4 Exempelvis hävdas i Stockholm att av alla förslag som hade inkommit i samband med Ytterstadssatsningen handlade enbart ett om sysselsättning.

5 I en undersökning av Hooshang Bazrafshan, *Etnisk segregation i Uppsala kommun och kommundelen Gottsunda*, ingår bl.a. en planerad omfattande intervjuundersökning med invånare i kommundelen Gottsunda. Huvudsyftet med undersökningen var att kartlägga invånarnas syn på segregationens orsaker och eventuella förslag på förbättringar som underlag för ett effektivare integrationsprogram i Uppsala kommun. Med ambitionen att nå så många som möjligt gjordes en omfattande kampanj där man utöver affischer i områdets offentliga mötesplatser, annonser i lokala tidningar och direkt reklam i brevlådor, skickade hem ca 1 300 annonser via områdets skolelever i samarbete med kommunens grundskolor. I annonserna hade utlysts möjligheter till tolk samt adress och telefon till en närbelägen lokal där intervjuerna skulle äga rum. Utifrån farhågor om att bortfallet ändå skulle bli stort gjordes även ett slumpmässigt urval av 30 hushåll (samtliga med ett invandrarursprung) vilka informerades via brev på sitt eget hemspråk. Under en månads intervjutid, och efter flera påminnelser deltog sammanlagt 10 personer från urvalsgruppen och ytterligare 10 personer från hela kommundelen. Kommun-

Sammanfattningsvis tyder erfarenheterna på att den bristande lokala förankring som framträdde inom Blommansatsningen är ett problem vars orsaker troligen står att finna både hos myndigheter och medborgare. Det är inte bara myndigheterna som behöver ändra attityd och arbetssätt, utan det krävs också mer kunskap om varför människor faktiskt väljer att inte utnyttja sina medborgerliga rättigheter för att vara med och påverka sin egen livssituation.

delen i sin helhet har ett invånarantal på nästan 20 000. Den mest berörda stadsdelen bor nära 13 000 invånare, av vilka cirka 6 000 har invandrarbakgrund och 1 000 med samma ursprung som urvalsgruppen.

Samverkan¹

Inom Blommansatsningen var begreppet »samverkan« centralt, men relativt oklart definierat. Hela idén med satsningen kan sägas vila på idén om en bred institutionell samverkan i syfte att motverka segregationen. Inför revideringen av kommunernas handlingsplaner krävde dessutom regeringen att planerna skulle vara undertecknade av de samverkansparter som skulle delta i de redovisade verksamheterna.

Några mer exakta direktiv för hur denna samverkan skulle åstadkommas, hur den skulle utformas eller vad den skulle innebära, angavs däremot inte i riktlinjerna. Därför är det svårt att i en utvärdering ta ställning till just samverkansaspekten i efterhand.

I den första delrapporten gjordes ett försök. Här diskuterades både de problem och möjligheter som försöken med lokal samverkan inneburit inom Blommansatsningen. Ett positivt inslag i de flesta kommunerna var t.ex. de lokala bostadsföretagens och hyresgästföreningarnas intresse av att medverka i olika insatser, medan svårigheter uppstod bland annat på grund av intressekonflikter mellan olika aktörer och vid omorganisationer.

Enighet i teorin – olika resultat i praktiken

Uppslutningen kring idén om lokal samverkan var stor inom och bland kommunerna. Uppföljningsintervjuerna visade dessutom att tankar och idéer om samverkan funnits i kommunerna sedan mitten av 1980-talet. De upplevdes inte som något fundamentalt nytt. Samtliga kommuner hade erfarenheter av lokal samverkan, inom ramen för åtgärder som genomförts innan Blommansatsningen eller som ägde rum

¹ Föreliggande avsnitt bygger till största delen på intervjuer med 22 projektledare från olika kommuner. Bland dessa finns både personer som ansvarat för ett enskilt projekt och sådana som haft ansvar för hela insatsområden (under vilka flera projekt sorterat). Ytterligare minst sju personer har ansvarat för insatser antingen på kommun- eller stadsdelsnivå. Här har man haft huvudansvar för samtliga insatser, oavsett inriktning.

parallellt med denna. I Huddinge fanns exempelvis *Värbys framtid*, i Stockholm *Ytterstadssatsningen* och i flera av kommunerna pågick SOCSAM-samarbetet.

Till skillnad från frågan om lokala förankring, där de intervjuade i de olika kommunerna hade väldigt skilda uppfattningar sinsemellan, var samtliga intervjuade överens om att vägen till ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete går via en bred samverkan, inte bara vad gäller integrationsfrågor, utan även andra samhällsfrågor. Så långt, och rent teoretiskt, visade inte intervjuerna på några större skillnader kommunerna emellan.

Riktlinjernas vida definition av samverkansbegreppet medgav dock stora skillnader mellan kommunernas *planer* för samverkan. Dessa olikheter gällde inte minst de projektorganisationer som skulle ligga till grund för samverkan och lokal förankring. I handlingsplanerna nöjde sig några kommuner med att nämna ett antal tänkbara samarbetspartners, medan andra hade en mer utarbetad strategi för samverkan. Haninge kommuns vision och Solna stads projektorganisation överensstämde kanske tydligast med riktlinjernas ambitioner om att samlar olika resurser för att uppnå resultat i arbetet. Även i Göteborg, Södertälje och Botkyrka fanns relativt långtgående planer på samarbete/samverkan med olika externa aktörer.

Från tanke till handling var steget emellertid stort ibland. Alla samverkansplaner ledde inte till samverkan i praktiken, åtminstone inte till så långt driven samverkan som beskrevs i planeringen.

Detta ser dock ut att ha skett i *Jordbroprojektet* i Haninge, *Gamlestan i centrum* i Kortedala och *Bläkullaprojektet* i Solna. Dessa var tre projekt där planerad samverkan (samverkan som byggde på en genomtänkt strategi eller teori om samverkan) verkar ha omsatts i konkret handling.

I samtliga kommuner menar man sig dock ha strävat efter samverkan och i flera fall uppnått resultat som varit värda att ta tillvara även i det ordinarie arbetet. Det bör ändå understrykas att vidden av den tillämpade samverkan i stor utsträckning varit begränsad till vissa oundvikliga kontakter, visst samråd och visst gemensamt arbete för att insatserna ska ha kunnat genomföras. Aktiviteter där den här typen av »enstaka« samverkan kommit till stånd, har exempelvis varit kartläggning av olika målgrupper som kräver medverkan från olika institutioner/data från olika källor, lokalanskaffning och informations spridning.

Den sortens mer sporadiska eller enstaka samverkan har förekommit inom olika målområden och dess framgångar har för det mesta vilat på enskilda projektledares initiativ och personliga nätverk. Här kan man tala om *icke institutionaliserad*

serade samverkansformer som står och faller med de inblandade personerna.

Två samverkansmodeller – två exempel

Jordbroprojektet i Haninge kommun

Tankarna bakom Haninge kommuns handlingsplan låg nära de gemensamma riktlinjernas ambitioner om en bred samverkan. Inte i någon annan kommun fick detta budskap samma tyngd som här. Samverkan betraktades i Haninges Blomman-satsning mer som ett mål i sig än som en modell för hur det lokala arbetet skulle utföras. *Jordbroprojektet* hade som målsättning att genom samordning av områdets olika resurser skapa förutsättningar för en effektivisering av arbetet inom olika insatsområden. Externa aktörer som deltog i projektet var till exempel försäkringskassan, arbetsförmedlingen, polisen, lokala bostadsföretag, försäkringsbolag och lokala föreningar.

Insatserna i projektet delades in i sex s.k. resurscentra (ungdoms-, utvecklings-, informations-, utbildnings-, demokrati- och hälsocentrum), vart och ett med en egen projektledare. Det var därefter projektledarens uppgift att ta initiativ till samverkan. För kommunens utvecklingscentrum definierades exempelvis projektledarens uppgifter på följande sätt: »Projektledaren skall under projekttiden verka för och initiera bestående arbetsmetoder för samverkan, mobilisering och brobyggande för att utifrån en helhetssyn ta vara på befintliga resurser för arbetsmarknadsåtgärder och vuxenutbildning.«²

Dessa uppgifter visade sig vara svåra för respektive projektledare att genomföra i praktiken.

När det gällde arbetsmarknadsåtgärderna talade projektledaren rentav om misslyckande: Samverkansidén byggde, när det handlade om arbetsmarknadsåtgärder, på tanken att förmå de involverade aktörerna att acceptera en gemensam handlingsplan för arbetssökande, istället för att fem olika myndigheter var för sig skulle upprätta planer för en och samma individ. Genom intervjuerna i Haninge framkom dock att man inte lyckades särskilt väl med denna ambition. Enligt projektledaren berodde detta i första hand på att idén inte var förankrad i respektive myndighets organisation. Han

² Haninge kommuns reviderade handlingsplan; *Handlingsplan för Jordbro*, januari 1997.

menade vidare att det var svårt att få gehör för samverkansstankarna hos externa aktörer i allmänhet och på chefsnivå i synnerhet. En alltför detaljerad styrning av insatserna, bristande dialog och bristande (kommun)intern samordning sades också försvåra samverkan med externa aktörer.

Vissa insatsområden utpekades emellertid som framgångsrika. Bland annat finns idag, som ett resultat av arbetet med informationscentrum, ett fungerande informationskontor i Jordbro. Och inom ramen för kommunens hälsocentrum inrättades den s.k. Familjecentralen. Detta var ett samverkansprojekt mellan bl.a. landstinget, primärvården och kommunen. Trots många turer kring ledarskap och ekonomi har kommunen och de externa samverkansparterna lyckats förena sina resurser under gemensamt tak:

»Familjecentralen – (en verksamhet som redan fanns på planeringsstadiet hos olika intressenter) ett samverkansprojekt mellan socialtjänsten, barnomsorgen, skolan, ABF med flera. Olika yrkeskompetenser från de olika uppdragsgivarna har samordnat sina insatser gentemot barn och barnfamiljer i området. [...] Familjecentralen ansågs i starten vara det mest angelägna projektet inom Hälsocentrum eftersom det kunde försäkra en satsning på gemensamma insatser för barn och barnfamiljer i Jordbro. [...] Arbetet med att bygga upp Familjecentralen krävde till en början stora resurser. Mötet mellan de två samverkansparterna, kommunen och primärvården, med sina olika ledarskapskulturer och sina olika sätt att arbeta med budget, tog tid och ställde krav på parterna. Men tack vare att idén redan var förankrad hos parterna och en arbetsgrupp fanns färdig vid projektstarten, så kunde samarbetet ändå komma igång relativt snabbt. Jordbroprojektet visade sig bli den ekonomiska hjälp, som fick igång Familjecentralen.«³

Kortedala i Göteborg

I Göteborg ingick fyra bostadsområden i Blommansatsningen och fyra handlingsplaner formulerades – en för vart och ett av områdena. Planerna skilde sig åt sinsemellan både beträffande val av strategier och av insatsområden.

Stadsdelen Kortedala var en av de fyra stadsdelar i Göteborg som fick del av Blommanpengarna, och Kortedalas handlingsplan avvek från övriga planer på ett par väsentliga

³ Ur ett PM författat av Gunnar Alsmark, Lunds universitet, i samband med en granskning av insatserna i Jordbro.

punkter. Den saknade exempelvis helt projektbeskrivning och organisatoriska detaljer, och den hade en tydlig inriktning mot den fysiska miljön. Målet med Blommansatsningen i Kortedala var att utveckla stadsdelsmiljön och på så sätt även påverka integrationsprocessen i området: »Segregationen uppstår genom att olika delar av kommunen upplevs som mer eller mindre attraktiva. Det gör att resursstarka grupper som har möjlighet att välja kommer att bosätta sig i de mest attraktiva områdena. En följd av detta blir att resurssvaga grupper blir överrepresenterade i de minst attraktiva områdena. Det gäller t.ex. invandrare, arbetslösa och personer med sociala problem. Detta i sin tur medverkar till att problemen i dessa områden ökar vilket ytterligare minskar benägenheten hos resursstarka hushåll att flytta dit.«

Utifrån denna problembild fastslås vidare att: »Insatserna måste därför inriktas på att göra det aktuella området – i detta fall Gamlestaden – attraktivt även för resursstarka hushåll. Arbetet bör bedrivas med den dubbla målsättningen att samtidigt utveckla det mångkulturella inslaget i området till en tillgång som medverkar till att höja attraktiviteten.«⁴

Med inriktningen att utveckla bostadsområdet som sådant, utan att nödvändigtvis rikta in arbetet på en särskild målgrupp, formulerade kommunen målsättningar och utarbetade en projektorganisation under ledning av ett samrådsorgan: *Gamlestadsrådet*.

Gamlestadsrådet bildades 1997 och utformades som ett *beslutsfattande* samrådsorgan. Här ingick representanter för olika delar av den lokala kommunala organisationen, områdets industriförening, bostadsföretag/fastighetsägare, hyresgästföreningen och polisen. De beslut som togs i rådet förankrades sedan i respektive (berörd) förvaltningsorganisation. I projektorganisationen ingick också en projektsamordningsgrupp där strategier och arbetssätt planerades, och fyra projektgrupper (Trafikgruppen, Brukar- och ägargruppen, Sysselsättningsgruppen och Information & arrangemang). Projektledarens roll begränsades i Kortedala till att hålla samman olika projekt och delprojekt.

Såväl interna som externa bedömare uppfattar i efterhand detta sätt att organisera det lokala utvecklingsarbetet som lyckat. »Det tog inte lång tid innan rådet av många – boende, lokala föreningar och företag – uppfattades som ett ställe där saker och ting hände.«⁵

Genom att rådet fungerade som en mötesplats för olika

4 Kortedalas handlingsplan (1995-11-12, Dnr 295/94), sid 2.

5 Projektledare i Kortedala (ur intervjun).

samverkansparter, anser man att det skapade goda förutsättningar för ett förändringsarbete som annars inte skulle ha kommit igång. Som exempel nämns mötet mellan fastighetsägare och trafikkontor i området: Fastighetsägarna ansåg tidigare att renoveringen av deras fastigheter inte var särskilt motiverad när kringliggande gator var i så dåligt skick. Och trafikkontoret ansåg det mindre angeläget att bygga om gator vars angränsande fastigheter var i stort behov av renovering. Genom diskussioner i Gamlestadsrådet kunde man komma överens om parallella insatser vilket ledde till en omfattande fysisk renovering av stadsdelen. Ett annat exempel är bildandet av ett allaktivitetscenter för ungdomar i ett 5 000 kvm stort bergtrum, *Bunkeberget*. Bergtrummet ägs av SKF som planerade att använda det som parkeringsutrymme. När SKF vid ett möte med representanter från ett antal olika kommunala förvaltningar fick ett löfte om ett annat parkeringsutrymme i kommunen, valde man att utan kostnad ställa bergtrummet till projektets förfogande. Efter vissa ombyggnationer invigdes Bunkeberget i slutet av 1998 och hyser för närvarande en rad olika verksamheter som inlinesåkning, bergsklättring, teater, musik och dans.

Gamlestadsrådet kallas numera *Samrådsorganet* och är införlivat i det ordinarie lokala arbetet.

Framgångsfaktorer och hinder

Vilka framgångsfaktorerna är när det gäller lokal samverkan, framgår inte alldeles tydligt av intervjuerna. Faktorer som personliga nätverk, tidigare erfarenheter av samarbete, redan etablerade nätverk mellan involverade enheter, utsikter om framtida ekonomiska vinster, liknande regelsystem och direktiv, samverkansplanernas förankring på ledningsnivå, politisk enighet och projektmedarbetarnas anknytning till bostadsområdet kan dock nämnas som betydelsefulla. Intervjuerna visar att dessa faktorer har varit mer förekommande inom åtgärder i *förebyggande* syfte än inom övriga insatser.

En stor del av Blommanpengarna satsades också på åtgärder av förebyggande karaktär, i synnerhet åtgärder för barn och ungdomar. Intervjuerna visar dessutom att de mest positiva erfarenheterna av samverkan har gjorts inom just dessa insatser; olika hälsoprojekt, informationssatsningar, ungdomsaktiviteter och språkinriktade insatser. Detta gällde samtliga kommuner.

Det bör ändå understrykas att dessa insatser *förutsatte* en viss grad av samverkan. I många fall handlade det om informations- eller erfarenhetsutbyte och i vissa fall om sam-

ordning av befintliga resurser. Projektledarnas kartläggningar av de olika målgrupperna krävde t.ex. samarbete mellan en rad olika aktörer. Även arbetet med olika informationskampanjer krävde för det mesta insatser från mer än en lokal aktör. För att i det här sammanhanget nå ut till medborgarna och för att mobilisera dessa, har *de lokala föreningarna* i områdena varit en naturlig länk.

Dessutom är intressekonflikten betydligt mindre när det gäller förebyggande insatser jämfört med insatser som kräver omedelbara, ofta kostnadskrävande, åtgärder. Inom förebyggande insatser ligger det i samtliga parterers långsiktiga intressen att samverka med varandra. Ju färre hälsoproblem, till exempel, desto mindre framtida kostnader för såväl kommunen som landstinget. Motsvarande resonemang kan även gälla för samverkan inom skolvärlden. Lågstadiet har mindre problem om deras elever kommer från en väl fungerande förskola. De involverade institutionerna länkas på detta sätt till varandra via gemensamma målgrupper.

En annan gynnsam faktor är likartade övergripande mål och regelsystem. Möjligheten att uppnå politisk enighet bakom förebyggande insatser bör särskilt uppmärksammas. Att genom exempelvis lokala informationscentrum mobilisera lokala föreningar och invånarna i ett bostadsområde där valdeltagandet är lågt bör ligga i samtliga politiska partiers intressen, oavsett politisk färg. Intervjuerna med framför allt samordnargruppen visar också att den politiska enigheten är stor kring insatser för skolbarn i olika ålder.

Det kan också noteras att de förebyggande projekten är överrepresenterade bland de insatser som sedermera permanentats i kommunernas ordinarie verksamhet. Familjecentralen i Jordbro och olika språkprojekt i Botkyrka, Solna och Södertälje är några exempel på sådana insatser. Att man permanentat projektarbetet beskrevs ofta i intervjuerna som ett resultat av fungerande samverkan mellan olika parter. Man hade på så sätt både lyckats nå nya målgrupper och utvecklat nya arbetsmetoder. Exempel på sådana satsningar är s.k. mamma-barnprojekt och olika lokala informationscentra.

Även i fråga om dessa insatser är det dock för tidigt att tala om en institutionaliserad eller strukturerad samverkan som inte står och faller med externa medel och lokala initiativ. I flera samverkansprojekt hoppades man på förnyat externt stöd (från Storstadssatsningen) för att kunna driva arbetet vidare.

Samverkan låter sig inte göras i en handvändning. Även om det finns flera lyckade exempel, har man inte i någon kommun eller i något bostadsområde lyckats fullfölja sina samverkansplaner fullt ut. Som hinder för samverkan nämns

t.ex. samverkanstankens bristande förankring inom den kommunala organisationen, dess bristande förankring bland externa aktörer (som inte heller alltid ser tydliga vinster med en bred samverkan för sin egen del) samt detaljstyrning av insatserna. Även olika målsättningar, olika målgrupper, olika intressen och olika regelsystem mellan olika aktörer innebär svårigheter.

Dessutom tar det tid. I flera intervjuer betonas tidsaspekten. Det tar tid att initiera och upprätthålla organisationer för samverkan, och att genomföra ett lokalt utvecklingsarbete där flera aktörer är inblandade.

Olika samverkansparter – bostadsbolag och arbetsförmedling

Bostadsbolagen

Bostadsbolagen visade ett stort intresse för samverkansarbete i de bostadsområden som omfattades av Blommansatsningen. Intressant i sammanhanget är utvecklingen från en tidigare *fysisk/miljöinriktad* samverkan till ett växande intresse för samarbete kring bostadsområdets utveckling i allmänhet och *sociala frågor* i synnerhet. I t.ex. *Blåkulla-projektet* i Solna, i ett särskilt delprojekt som kallas *Flaggskeppet*, är Solnabostäder både ägare av lokalen och ansvarig för projektets genomförande. Flaggskeppet fungerar som ett servicecentrum för de boende i området, med en reception för felanmälan och information, restaurang, samlingslokaler för fester och konferenser, föreningslokaler och olika kursverksamheter.

Även i Bergsjön i Göteborg deltar bostadsbolagen. I arbetet med det s.k. *Returhuset* har Familjebostäder en framträdande roll. Verksamheten är i huvudsak en kombination av språkträning och praktiskt arbete för arbetslösa, och förutom lokaler har Familjebostäder även bidragit med saker, t.ex. begagnade möbler, som Returhuset kunnat reparera och sedan sälja vidare. Familjebostäders intresse för projektet diskuteras av projektledaren: »Det är klart att de har ett ekonomiskt intresse, att hyresgästerna som bor där trivs i sitt område... Människor som bor här och har varit arbetslösa länge har möjlighet att få praktisera på Returhuset för att sen kunna komma in på arbetsmarknaden, det är bra och bostadsområdet blir stabilare. Ja, det är en trygghetsfaktor att man har människor och verksamhet på gång på dagarna och på kvällarna. Det är inte bara en arbetsplats, det är ju

också en mötesplats, vi har ju öppet på kvällarna också...«

Detta sätt att arbeta med frågor som inte hör till bostadsbolagens vanliga uppgifter, har enligt insatsledaren i Bergsjön spridits. Enligt honom börjar nu olika bostadsbolag organisera sig för att vara med i Storstadsatsningen i området. Returhuset i Bergsjön, Flaggskeppet i Solna och flera andra samverkansprojekt med bostadsbolag i andra kommuner har idag permanentats i det lokala arbetet. Man hoppas kunna utveckla detta arbete vidare med stöd från Storstadsatsningen.

Statliga myndigheter – Arbetsförmedlingen

Många av de intervjuade framhöll svårigheten att samverka med statliga myndigheter, i synnerhet med Arbetsförmedlingen. I t.ex. projektet Returhuset i Bergsjön har man inte lyckats involvera arbetsförmedlingen i arbetet och i både Blåkulla (Solna) och Flemingsberg (Huddinge) avbröts samarbetet innan respektive projekt avslutats.

I intervjuerna framkom flera skäl till svårigheterna. Kommun och arbetsförmedling har exempelvis olika mål och olika definitioner på målgruppen *arbetslösa*:

»Vi hade jättemycket problem. Det tog ett år för oss att förstå vad arbetsförmedlingen menade. För visst – den här personen är ju arbetslös, men han kan inte ta ett jobb, säger de. I princip är det min uppfattning att de personer som har försörjningsstöd här hos oss, nästan alla, har varit mycket lågt prioriterade på arbetsförmedlingen. De har inte tillräckliga språkkunskaper, de har inte tillräckligt yrkesutbildning, de är på olika sätt inte kvalificerade och får ingen hjälp från arbetsförmedlingen. De kan bli registrerade som arbetssökande men de är kodade på såna koder där man får den lägsta minimala servicen. Så det har varit mycket problem med det, samtidigt som vi på vår sida inte har kunnat särskilja folk som har olika arbetshinder eller vi har inte kunnat urskilja de som faktiskt är friska och starka men kan ta ett jobb med de som inte är friska och starka, utan det har vi fått lära oss av arbetsförmedlingen, att det finns faktiskt en vits med att försöka strukturera sin blick litegrann och se att de här står närmare arbetsmarknaden och de där står längre ifrån och därför faktiskt behöver olika sorters hjälp. [...] arbetsförmedlingen har bara kapacitet att hjälpa de som står nära arbetsmarknaden medan vi har fortfarande ett uppdrag och jobba med de som står längre ifrån arbetsmarknaden. Vi har alltså ca 650 personer här som är arbetslösa och här på Kompassen arbetar vi kanske med 200 personer. Jag tycker att det

är en konstruerad gräns, vi gör ju det här därför att vi har ett myndighetsansvar, men utvecklingen här måste ju vara, tycker jag, att vi ska jobba med de som är arbetslösa i Flemingsberg och behöver extra stöd, oavsett försörjningsätt. Så jag hoppas att vi får ett helhetsgrepp om det här inom ramen för Storstadssatsningen och inte behöver sitta så här inom vår myndighets ramar.«⁶

Här delas alltså målgruppen *arbetslösa* i praktiken upp i två delgrupper; varav den ena, som uppfyller kraven för yrkesutbildning, prioriteras av arbetsförmedlingen, medan den andra räknas som kommunens målgrupp.

Olika regelsystem ställde också till problem. Detta uppmärksammades tidigt av Botkyrka kommun när dåvarande stadsråd, Leif Blomberg, i samband med utannonsering av Blommaninsatsen efterfrågade särredovisningar för eventuella hinder som försvårade en bred institutionell samverkan. I en bilaga till sin första handlingsplan skrev Botkyrka kommun bl.a. att:

»Erfarenheter från kommunens näringslivsarbete visar att ett regelverk behövs som ger utrymme för ett obyråkratiskt och näringslivsanpassat samarbete mellan näringslivet, AF, LAN och kommunen. En vidgad beslutanderätt behöver delegeras. Då kan lokala nätverk med dessa intressenter fungera effektivare.

Ett märkbart hinder för effektiv samverkan är att statens regelsystem för arbetsmarknadsåtgärder ständigt ändras och omtolkas. Med jämna mellanrum blir beskeden från arbetsförmedling och länsarbetsnämnd oklara. Det gör det också svårt att hinna med att anpassa den kommunala verksamheten.

Ett aktuellt exempel är en ny/striktare tolkning som innebär att mindre resurser ska styras till basutbildningar och mer till yrkesutbildningar. De sökande i Botkyrka har inte nått upp till basnivån och klarar därför inte kraven för att få yrkesutbildning. Ett alternativ kan vara att Komvux ökar ut sina basutbildningar men det kräver nya resurser som tar tid att åstadkomma.

Ett annat exempel är att reglerna för beredskapsarbete nu ändras så att detta inte berättigar till inträde i A-kassa. Kommunen arbetar en hel del med att omvandla socialbidrag till beredskapsarbetet. Syftet med det är i första hand att få ut människor med socialbidrag i egen försörjning på arbets-

⁶ Ur intervjun med projektledaren för *Kompassen*, en arbetslöshetsprojekt i Flemingsberg (Huddinge kommun).

marknaden. Det finns också ett ekonomiskt incitament i det att om detta misslyckas så kommer ändå den sökande i åtnjutande av A-kassa vilket avlastar kommunen kostnader. I realiteten är det ofta det som inträffar. Med de nya reglerna faller kommunens intresse bort.⁷

Att gällande regelsystem försvårar varaktiga lokala lösningar mellan kommun och statliga institutioner uppmärksammades även i Storstadskommitténs delbetänkande, *Del 2, Vägar till framgång*, där det fastslås att:

»Kravet som ställs på Arbetsmarknadsstyrelsen att uppnå vissa volymer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har begränsat möjligheterna i valet av åtgärder och därmed möjligheterna till lokala lösningar. Kvaliteten i åtgärderna har fått komma i andra hand till förmån för mer uttalade kvantitetskrav. Riksrevisionsverket (RRV) uppmärksammar denna motättning i sin utvärdering av försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder. Arbetsförmedlingsnämnderna ansåg att de höga volymkraven leder till billiga, men ineffektiva insatser som enbart leder till rundgång, men sällan till reguljära jobb.«⁸

Även det faktum att kommunen hade ensamt ansvar för att finansiera och sjösätta Blommaninsatserna komplicerade relationen. De statliga aktörerna kunde själva avgöra om de skulle delta i arbetet eller inte, och de hade friheten att lämna samarbetet när de så önskade: »Om inte staten som ju äger ansvaret för det statliga myndigheterna, i sin proposition talar om för dem, att nu ska ni kliva av era tidigare regelverk och jobba ihop med kommuner för att försöka få det att funka – då är det ett bekymmer... För att det är två parter som har två olika förutsättningar för samverkan.«⁹

Att samverka med arbetsförmedlingen kring arbetslösa uppfattades alltså som svårt, i samtliga kommuner utom två. I de kommuner där samverkan fungerade bättre hade projektens målgrupper i båda fallen anpassats till arbetsförmedlingens definition, dvs. »personer som står till arbetsmarknadens förfogande«. Projektledarna hade dessutom båda ett förflutet inom såväl arbetsförmedling som arbetsmarknadsförvaltning i sina respektive kommuner.

7 Hinder för samverkan, bilaga 3 till Botkyrkas första handlingsplan, daterad 1995-12-14.

8 SOU 1998:25, *Del 2 Vägar till framgång*, s. 140.

9 Ur intervju med samordnare i Stockholm.

Blommansatsningens resultat

Kvantitativa resultat

Det är av flera orsaker svårt att uttala sig om Blommansatsningens resultat eller effekter i termer av måluppfyllelse. Detta oavsett om resultatet mäts i förhållande till satsningens övergripande mål eller de nedbrutna målen vid genomförandet av enskilda projekt. Ledde insatserna till att arbetslösheten minskade? Bidrog arbetet till att minska segregationen? Var satsningen värd pengarna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv?

Ett skäl till varför det är svårt att besvara denna sortens frågor är att det ursprungliga utvärderingsmaterialet innehöll flera begränsningar: Två kommuner utförde ingen utvärdering av sina insatser. I övriga kommuner är de genomförda utvärderingarna till stor del av intern karaktär och av varierande kvalitet. De få, i förhållande till de drygt 100 projekt/delprojekt som genomfördes, externa utvärderingar som finns har olika utgångspunkter och är i stor utsträckning inriktade på en kvalitativ analys. I ytterst få fall har man fått i uppdrag att utvärdera uppnådda resultat i förhållande till kostnaderna för verksamheten i fråga. I ännu lägre grad har regeringens önskemål om att »utvärderingen ska utgå från lägesbeskrivningen i projektansökan och de mål som sattes upp för planen« beaktats.

Dessutom bedrevs, som vi tidigare nämnt, en lång rad projekt med andra bidragsmedel än Blommanpengarna. En gemensam strategi för kommunerna ser ut att ha varit att använda Blommanpengarna som en sorts kompensation, för att förstärka budgeten inom de insatsområden där man bedömde att det saknades resurser och där inte andra medel – externa eller interna – fanns att tillgå. Det innebär att effekterna av olika satsningar och projekt »blandats«, då åtgärder inom ett och samma insatsområde initierats och finansierats ur olika anslag under den aktuella tidsperioden. Vilka effekter som just Blommanpengarna haft är i det läget svårt att uppskatta.

Samtidigt har konjunkturen vänt allmänt i landet, Sveriges ekonomi har förbättrats och arbetslösheten har av den orsaken, och i det avseendet oberoende av särskilda statliga satsningar, sjunkit.

Dessa förutsättningar innebär sammantaget att det är svårt

att uttala sig med någon säkerhet om Blommansatsningens effekter på arbetslösheten inom de utvalda kommunerna och målgrupperna.

I syfte att ta fram mer kvantitativa data, bad Integrationsverket under våren 2000 samtliga kommuner om kompletterande information rörande finansiering/kostnader, antal deltagare, tillkomna tjänster m.m.¹⁰ Dessa uppgifter skulle kunna ge utrymme för en generell diskussion om Blommpengarnas utfall, inte minst utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det borde exempelvis vara intressant att veta hur många barn och ungdomar som har fått extra stöd i svenska språket och till vilken kostnad. Eller hur många arbetslösa som har deltagit i olika arbetsmarknadsinriktade projekt.

I efterhand kan vi konstatera att de uppgifter som vi fått in med denna rundfrågning inte är tillräckliga för en kvantitativ beskrivning och analys av hur Blommpengarna använts. Endast två av de åtta kommunerna redovisade exempelvis uppgifter för samtliga insatsområden och genomförda projekt. De övriga kommunerna som svarade på rundfrågningen redovisade i huvudsak uppgifter som sammanställts av respektive projektledare om enstaka projekt. Centralt registrerade uppgifter saknas alltså i regel, liksom uppgifter om de olika kommunernas medfinansiering av insatserna. Med stöd av de uppgifter som trots allt lämnats kan vi dock redovisa några exempel på vad som åstadkommit.

Av kompletterade uppgifter från Södertälje, Solna och Botkyrka kommun framgår att nästan samtliga involverade lärare och övrig skolpersonal har deltagit i kompetenshöjande kurser. Syftet har varit att höja undervisningskvaliteten i en arbetsmiljö där många barnen inte är svensktalande vilket ställer verksamheten på hårda prov. Utöver dessa mer generella insatser, som omfattar hela personalstyrkan och därigenom nått samtliga elever, har man genom ett tiotal projekt vänt sig till vissa barngrupper med särskilda behov av stöd i det svenska språket. Så kallade *Mamma-barnprojekt* och liknande verksamheter har syftat till att engagera föräldrarna i barnens språkutveckling och anpassa verksamheten till barnens levnadsförhållanden. Vissa uppgifter tyder på att dessa projekt lyckats uppfylla åtminstone sina kortsiktiga mål. Som diskuterades i delrapporten, var Södertälje en av de få kommuner som hade satt upp kvantitativa mål även för insatser inom språkområdet. Utifrån de kompletterande uppgifter vi fått, följer nedan ett antal beskrivningar som ger en viss inblick i olika insatser och de resultat som uppnåtts:

¹⁰ För en mer detaljerad information om begärda uppgifter, se bilaga 2.

Hela målgruppen består av barn upp till 16 års ålder och skolans och barnomsorgens personal i Geneta. Den primära målgruppen, barnen med utländsk bakgrund, bestod 1997 av 682 barn. Deltagarna i projektverksamheten har bestått av skol- och barnomsorgspersonalen, som är ca 140 personer.

Geneta skol- och språkutveckling bedrev verksamhet på Wasaskolan och Genetaskolan och på förskolor, den öppna förskolan och i sexårsverksamheten i Geneta. Syftet med projektet är att ge alla barn, i samarbete med föräldrar, så goda förutsättningar inom barnomsorg och skola att språkfärdigheten blir hög och att därigenom möjligheter finns till fortsatta studier efter avslutad grundskola. För att uppnå detta krävs insatser för barn, föräldrar och personal.

Alla sexåringar har språkbedömts i svenska enligt Lundamodellen och har fått sin modersmålsituation kartlagd. Ett sång- och ett sagoprojekt har också genomförts för sexåringarna. För årskurs 1–6 har en rad projekt genomförts, t.ex.: identitetsstärkande insatser, läs-, skriv- och litteraturprojekt samt hemuppgiftsprojekt.

All barnomsorgspersonal och alla lärare i årskurs 1–3 har deltagit i föreläsningar om barns tvåspråkighet och svenska språkets struktur. Alla lärare i årskurs 1–6 har deltagit i utbildning om Lundamodellen och övriga lärare har deltagit i kompetenshöjande utbildningar, föreläsningar och seminarier. ... en föräldracirkel för föräldrar med barn i sexårsverksamheten har också genomförts.....

Både målet att alla fem- och sexåringar skulle vara språkbedömda enligt Nya Lundamodellen och att 70 procent av barnen med invandrarbakgrund skulle uppnå »nästan infödda nivå« uppnåddes 1997. Vårterminen 1998 blev 97 procent av eleverna med invandrarbakgrund i årskurs 9 godkända i svenska som andra språk. Bland lärare har medvetenheten om språkinlärning och språkutveckling ökat – sambandet mellan tanke–språk–kunskap.¹¹

Liknande verksamheter, inom ramen för Blommanpengarna, har också bedrivits i ytterligare tre kommuner i Södertälje. Sammanlagt uppger man att inte mindre än 590 lärare och övriga skol- och förskolepersonal har deltagit i kompetenshöjande insatser mellan 1996–99. Barn och ungdomar har också stått i centrum för aktiviteter inom insatsområdet kultur och fritidsinsatser. Drygt 600 barn och ungdomar uppger här ha deltagit i sammanlagt sex projekt. Antalet vuxna personer som deltagit i kultur- och fritidsinrik-

¹¹ Kompletterande uppgifter; *verksamhets- och resultatredovisning av Lyftet* daterad 2000-04-28.

tade projekt (tre stycken) uppgår till ca 600, enligt de kompletterande uppgifterna.

Sammanlagt har ca 1 800 personer verksamma i olika för- och grundskolor deltagit i olika kompetenshöjande insatser inom ramen för Blommaninsatserna i Botkyrka, Södertälje och Solna kommun. Vid sidan av dessa insatser, som i praktiken varit riktade till flera tusen barn, har flera hundra barn deltagit i olika språkprojekt som delvis bedrivits efter skoltid med syfte att utöka barnens möjligheter att kunna praktisera svenska även utanför skolan.

I många fall kan dessa projekt medföra mer långsiktiga effekter än vad de initialt syftat till. I sin utvärdering av tre genomförda *Mamma-barnprojekt* i Botkyrka kommun drar Åsa Bringlöv följande slutsats:

»Här tycks en positiv process ha satts igång – inte bara positiv med tanke på mammornas integrering. Det sker en påverkan i båda riktningarna. Hos kvinnorna skapas en motivation att närma sig det svenska samhället. Bland personalen skapas nya perspektiv på den verksamhet de bedriver och beredskap att möta den nya situationen. Det pågår ett ömsesidigt byg- gande.«¹²

Flera kommuner uppger att man slagit samman sina resurser med berörda landsting i syfte att på ett effektivare sätt tillgodo- dose lokala behov. Utöver kvalitativa utfall i form av en bättre folkhälsa kan man i ett längre tidsperspektiv räkna med minskade kostnader för involverade samverkanspartners. Sådana samverkansprojekt kräver tid för att kunna utveckla nya arbetsmetoder och integrera olika arbetskulturer. Därför är det inte oväntat om man inte uppnår några kvantitativa resultat under projektperioden. En extern utvärdering av Familjecentralen i Jordbro konstaterar dock att verksamheten under projekttiden varit relativt omfattande, framför allt vad gäller arbetet med den öppna förskolan:

»Målen för den öppna förskolan är delvis uppnådda. Målet att *den öppna förskolan inom familjecentralen skall ge barnen möjligheter till lek och aktiviteter i samspel med andra barn och vuxna under pedagogisk ledning* är uppnått. Det har inte

12 Åsa Bringlöv, *Mamma-barnprojekten*- språkprojekt för mammor och barn utanför den ordinarie barnomsorgen.

För en inblick i olika metoder som har använts se bland annat; Michael Hanssons utvärdering av projektet *Läxhjälp på biblioteket i Alby*. Monica Axelssons utvärdering av projektet *Internationella klasser i Botkyrka* samt Blåkullaprojektets interna utvärdering, *Språket i fokus*, av språkprojektet i Hagalund.

varit svårt att rekrytera barn och familjer. Tvärtom har det ibland varit nästan för många som deltagit i de öppna aktiviteterna...«¹³

Liknande resultat uppnådde man i ett motsvarande projekt i Botkyrka. I en helhetsutvärdering av insatserna i Botkyrka redovisar man följande:

»Enligt en rapport från *språkplanet*, började det dryga ett år som detta projekt pågick mellan 600 och 700 barn med annat modersmål än svenska i förskoleverksamhet..... När det gäller språkförståelse visar resultaten att andelen barn som varit åldersadekvata (jämfört med svenska barn) under de första 10 månaderna ökade från 25 till 75 procent. Motsvarande siffror för andra året, då man arbetade med barn vars utgångsläge språkligt sett var sämre, var från noll till 16,5 procent. ... Detta projekt har också följt utvecklingen av barnens sociala relationer med hjälp av sociogram som teknats systematisk vid upprepade tillfällen. Resultatet visar att barnens kontakter med andra barn ökat påtagligt. Inte något barn har för någon längre tid hamnat utanför gruppen under projektperioden.«¹⁴

Kommunernas större benägenhet att permanenta förebyggande insatser i den ordinarie verksamheten kan ses i ljuset av olika samverkansparternas förhoppningar om framtida vinster, både kvalitativt som kvantitativt sett.

Vi vill hävda att Blommansatsningen i sin helhet möjliggjorde en utveckling och igångsättandet av många idéer som bidragit till positiva effekter för ett stort antal människor i ett längre tidsperspektiv. Tusentals barn i olika för- och grundskolor har fått utökat språkstöd medan flera hundra ungdomar och vuxna fått språkstöd kombinerat med samhällsinformation och praktiskt arbete. Enligt olika bedömningar har dessa insatser visat goda resultat i förhållande till sina kostnader.

Som exempel kan nämnas två arbetsmarknadsprojekt i Huddinge kommun där den ena i kommundelen Vårby enligt kommunens verksamhetsberättelse, hade 850 deltagare och den andra i kommundelen Flemingsberg 200 deltagare. Av målgruppen i Vårby anges 307 personer fått anställning, 29 personer startat eget företag och 159 personer gått till vida-

13 Laila Niklasson, *Familjecentralen Jorden* – mål och målpuppfyllelse, s. 62

14 Se Hassan Hosseinis helhetsutvärdering av insatserna i Botkyrka kommun, *Fågglar i vattenspegel*, s. 90

reutbildning efter avslutad projektperiod. För målgruppen i Flemingsberg redovisas 64 personer i arbete och 22 personer i studier efter ett års verksamhet. Av sammanlagt ca 300 personer som deltagit i projektet »Kompassen i Flemingsberg« har under 1998 har 111 blivit självförsörjande (mot att tidigare ha varit beroende av socialbidrag för sin försörjning).¹⁵

Arbetsmarknadsprojektet »Kraftsamling« som genomfördes i Botkyrka kommun under åren 1995–1996 hade 728 deltagare. Av dessa anges 97 personer ha fått arbete och 74 personer studera när projektet avslutades i slutet av 1996. Det bör kanske noteras att drygt 200 av deltagarna, »avaktualiserades« från projekt av olika skäl.¹⁶

Botkyrka kommuns helhetsutvärdering bedömer projektet »sommarjobbet« som det mest framgångsrika. Projektet lyckades utöka sina platser från ca 200 år 1995 till 530 under 1996 och 720 året därpå.¹⁷

Projektet »Returhuset« med inriktning på arbetslösa i Bergsjön har, enligt projektledaren, ca 100 deltagare varje år, av vilka ca 50 procent går vidare antingen till arbete eller vidareutbildning. Liknande resultat kan konstateras för arbetsmarknadsprojektet »OPS« i Malmö. Enligt en extern utvärdering i Malmö hade ca 43 procent av deltagarna (sammanlagt 108 personer) antingen fått arbete eller studerade 12 månader efter avslutad projekt.¹⁸

Blommansatsningen i relation till Storstadssatsningen

Det är möjligt att ett av Blommansatsningens största bidrag till utvecklingsarbetet i de åtta storstadskommunerna paradoxalt nog varit, att den i andra bemärkelser inneburit att *tid* faktiskt anslagits till arbetet. Blommansatsningen följdes i princip omedelbart av den statliga Storstadssatsningen i sju av de åtta kommunerna, och stora delar av det arbete som initierades inom ramarna för Blommansatsningen drivs idag vidare i den nya statliga satsningen. Sammantagna innebär Blommansatsningen och Storstadssatsningen en möjlighet till långsiktighet och kontinuitet i det lokala utvecklingsarbetet, och därmed reella möjligheter för kommunerna att faktiskt förankra utvecklingsarbetet lokalt och samverka – i enlighet med regeringens intentioner för både Blomman-

15 *Verksamhetsberättelse Vårbylyftet 1997-03-01 till 1998-11-30*

16 Hassan Hosseini, kapitel 8.

17 Ibid.

18 Gunnar Alsmark m.fl. *I god jord – eller på Hälleberget?*, s. 75

och Storstadsstatsningen. Dessutom finns också tendenser som tyder på en större beredvillighet från de boendes sida att medverka i det lokala utvecklingsarbetet

Resultaten av denna långsiktighet i kombination med Storstadsstatsningens striktare krav på lokal förankring, bred samverkan och kommunal utvärderingsplan för planerade insatser, kan idag börja skönjas i utvärderingsresultaten. Flertalet av de intervjuade menade att en central diskussion, för att inte säga centralt uppdrag, från kommunens sida om lokal förankring och samverkan saknades under Blommantiden. Av intervjuer med framförallt olika insats- och projektledare framgår att medvetenheten om beaktandet av dessa aspekter är idag betydligt större än de var under Blommansatsningen. Detta kan möjligen bero på Storstadsstatsningens karaktär med avtal mellan staten och kommunerna som bl.a. förutsätter avtalade planer för samverkan och utvärdering av insatserna mellan kommun och externa institutioner.

Även när det gäller samverkan mellan kommun och lokala statliga myndigheter och verk syns tecken på förändring. I de intervjuer som genomfördes i utvärderingen av Blommansatsningen beskrevs denna samverkan nästan entydigt som svår och problemfylld. Olika mål, olika definitioner på målgruppen och olika regelsystem hämmade samarbetet. I utvärderingen av Storstadsstatsningen ges en betydligt mer nyanserad bild. Nu har man i kommunerna funnit fler former för gemensamt arbete, samverkansavtal har slutits mellan framför allt kommunerna och den lokala arbetsförmedlingen (även försäkringskassan) och allt fler insatser där stat och kommun samverkar, startar.

Kritik riktas dock mot att Storstadsstatsningen, i likhet med Blommansatsningen, koncentreras på åtgärder i vissa segregerade bostadsområden. Utpekandet av dessa bostadsområden som »utsatta« uppmärksammades under samtliga intervjuer. De flesta intervjuade – och framför allt samordnargruppen – menade att detta kan motverka satsningens integrationsbefrämjande syfte därför att utpekandet leder till en förstärkt stigmatisering av aktuella bostadsområden och dess invånare. Nedan följer en, i många avseenden, representativ kommentar ur intervjuerna:

»Jag vill hellre tala om en resurstark stadsdel. Jag ser massor av mänskliga resurser i stadsdelen men de måste på något sätt förlösas för att komma ut. (.....) Man ser aldrig de här människornas kompetenser och det har stört mig oerhört mycket. Därför skulle jag vilja ha en annan typ av formulering när man går ut med statliga pengar. De här pengarna ska man få därför att man vill förverkliga någonting. Med hjälp av pengarna ska man vända sig till befolkningen i de här stadsdelarna och fråga vad kan ni hjälpa det svenska samhället med, i stället för att fråga vilken hjälp behöver ni. I grunden tycker jag när man går ut med sådana pengar som

Blommanpengar, Storstadspengar så borde man gå ut och säga; vi satsar de här pengarna för att de här är våra tillväxtområden. Det är inom de här områdena som vi har reserven, olika kulturer möts, etc. Därför ska vi satsa pengar på de här områdena, för att få tillväxt i Sverige.« (Samordnare för Blommaninsatserna i Stockholm.)

Samtidigt råder det, framförallt bland representanter för Malmö, Göteborg och Stockholm, vissa tveksamheter om integrationsbefrämjande insatser överhuvudtaget bör genomföras med de geografiska avgränsningar som Storstadssatsningen i likhet med Blommansatsningen innehåller. Sammanfattningsvis menar de att segregationen bör betraktas som ett huvudproblem för inte bara hela kommunen utan för hela regionen och lösningarna på problemen bör också kunna sökas utanför de geografiskt avgränsade områdena.

»Vi skulle inte bara vilja ha lokala åtgärdsplaner för vart och ett av de här områdena utan vi skulle ha en kommunövergripande åtgärdsplan. För att det avgörande är ju inte var geografiskt insatsen sätts in, utan det avgörande är ju att den har positiva effekter på de här fyra områdena. Och då skulle vi vilja betrakta det mer som att: det handlar inte om att sätta in insatserna där utan det handlar om att avgränsa effekterna av insatserna där.... Det gäller att se integrationsmöjligheter och segregationsproblemen som en del av hela storstadsregionen och inte som ett problem för avgränsade områden.« (Samordnare för Storstadssatsningen i Göteborg.)

Trots ovannämnda begränsningar väcker utvecklingen förhoppningar om att förändringar till det bättre faktiskt ska kunna ske. Ett växande statligt intresse för insyn och medverkan i integrationsprocessen på lokal nivå och kommunernas medvetenhet om behovet av nya arbetsmetoder framställer Blommansatsningen (och Storstadssatsningen) som någonting annat än de kortsiktiga projekt som man under de senaste decennierna vant sig vid i de flesta av de berörda bostadsområdena. Vissa av de nya arbetsmetoder och institutionella lösningar som provats i Blommanarbetet har kunnat integrerats i det ordinarie lokala arbetet och har i den meningen inneburit långsiktiga förändringar.

Överhuvudtaget är ambitionerna betydligt högre och planerna för både lokal förankring och samverkan mer konsekventa i Storstadssatsningen. Det har nu gått några år sedan arbetet med Blommansatsningen inleddes och den tveksamhet och osäkerhet som kan sägas ha präglat de första åren är idag betydligt mindre. Om lokal förankring och delaktighet betraktas som förutsättningar för att ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete ska kunna komma till stånd, kan därmed Blommansatsningen, tillsammans med Storstadssatsningen, sägas ha bidragit till att skapa reella förutsättningar för en positiv utveckling i sju av landets storstadskommuner.

Litteratur och källförteckning

Statliga offentliga dokument och rapporter

- Arbetsmarknadsdepartementet, Särskilda insatser i invandratäta bostadsområden, skrivelse 27 februari 1995.
 Inrikesdepartementet, PM 1998-03-10, Särskilda insatser i utsatta bostadsområden.
 Regeringsbeslut 28 mars 1995.
 Regeringsbeslut 29 juni 1995.
 Regeringsbeslut 5 juli 1997.
 Regeringsbeslut 17 december 1998.
 SOU 1998:25, Del 2 Vägar till framgång.
 Vad hände med »Blommanpengarna«? – Integrationsverkets rapportserie 2000:2.
 Organisation för demokrati och delaktighet, Integrationsverkets rapportserie 2000:8.

Kommunala offentliga dokument och rapporter

- Haninge kommuns reviderade handlingsplan, Handlingsplan för Jordbro, januari 1997.
 Handlingsplan för insatser i Kortedala, Göteborg, daterad 1995-11-12.
 Handlingsplan för insatser i Botkyrka kommun, daterad 1995-12-14.
 Verksamhetsberättelse och resultatredovisning av Lyftet- kompletterande uppgifter från Södertälje kommun daterad 2000-04-28.
 Verksamhetsberättelse Vårbylyftet 1997-03-01- 1998-11-03.
 Svenska språket i fokus (1998) Intern slutrapport och utvärdering av språkprojektet i Solna 1998.
 Alsmark Gunnar, m. fl. (1998) *I god jord – eller på Hälleberget?* Slutrapport för utvärdering av projektet särskilda insatser i invandratäta bostadsområden i Malmö stad.
 Axelsson M. (1998) *Internationella klasser i Botkyrka*, Utvärdering av ett språkprojekt i Botkyrka.
 Bringlöv Å. (1998) *Mamma-barnprojektet – språkprojekt för mammor och barn utanför den ordinarie barnomsorgen*, Utvärdering av Mamma-barnprojektet i Botkyrka kommun.
 Hansson M. (1998) *Läxhjälp på biblioteket i Alby*, Utvärdering av ett språkprojekt i Botkyrka kommun.
 Hosseini-Kaladjahi H. (1998) *Fågglar i vattenspegel*, Helhetsutvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun.
 Niklasson L. (1999) *Familjecentralen Jorden – mål och måluppfyllelse*, Resultatutvärdering av Familjecentralen i Jordbro, Haninge kommun.

Övrigt Material

Alsmark G. (Lund universitet 1998) PM, Granskning av insatserna i Jordbro.

Bazrafshan H. (1998) *Etnisk segregation i Uppsala kommun och kommundelen Gottsunda.*

Intervjuer

Kommun	Namn	Befattning	Intervjudatum
Botkyrka	Bengt Eliasson	Samordnare	2000-03-24
	Bosse Hagberg	Verksamhetschef	2000-03-28
	Gunn Larsson	Planerare	2000-03-29
	Eva Holén	Projektledare	2000-03-29
	Anita Stigberg	Projektledare	2000-03-29
Göteborg	Jan Kaaling	Samordnare	2000-04-04
	Yvonne Bergkvist	Planeringsledare	2000-04-04
	Klas Forsberg	Utvecklingschef	2000-05-23
	Björn Wadefalk	Utvecklingschef	2000-05-23
	Siamac Fallah	Utvecklingschef	2000-05-23
	Gurdun Landström	Utvecklingschef	2000-05-23
Haninge	Ann Skärberg	Projektledare	
	Hans Lindberg	Samordnare	2000-03-22
	Niclas Lindberg	Projektledare	2000-03-22
	Inger Renström	Projektledare	2000-03-22
Huddinge	Evert Kroez	Projektledare	2000-04-17
	Kerstin Z Johansson	Samordnare	2000-04-06
	Ingrid Sarmond	Arbetsmarknadschef	2000-04-06
Malmö	Marie Erlandsson	Projektledare	2000-04-06
	Britta Ström	Samordnare	2000-04-07
	Inger Björkqvist	Utvecklingschef	2000-04-07
Solna	Monica Claesson	Utvecklingschef	2000-04-07
	Tommy Söderström	Samordnare	2000-03-23
	Annis Persson	Projektledare	2000-04-26
	Elisabeth Kampe	Projektledare	2000-03-23
Stockholm	Nina Vetter	Projektledare	2000-03-23
	Monika Eriksson	Ordf. i Hagalunds föreningsråd »	
	Karin Flemström	Samordnare	2000-04-12
Södertälje	Torbjörn Jansson	Samordnare	2000-04-10
	Johnny Ridemar	Samordnare	2000-05-17
Södertälje	Göran Rooth	Samordnare	2000-03-27
	Karin Bennerdeck	Verksamhetschef	2000-03-27
	Kima George	projektledare	2000-03-27

Bilaga I

Statistisk beskrivning av Blommansattsningens stads- och kommundelar

Följande statistiska material beskriver situationen i de olika stads-/kommundelarna i fråga om sysselsättning, arbetslöshet, inkomster och utbildning. De olika variablerna redovisas i vissa fall för 1997 och 1998 samt förändringen mellan de båda åren. Eftersom förändringen i en stadsdel delvis förklaras av vilka som bor kvar och vilka som flyttar in respektive ut redovisas vissa data fördelade på kvarboende, in- och utflyttade mellan 1997 och 1998. Samtliga tabeller består av bearbetade data från Integrationsverkets databas STATIV.

Tabell I

Folkmängd och andel utrikes födda 1998.

	Antal invånare	Andel utrikes födda, procent
Vårby	6 378	42,7
Flemingsberg	8 687	42,7
Alby	2 604	52,2
Fittja	6 844	60,1
Hallunda-Norsborg	10 467	45,9
Jordbro	6 070	38,8
Rågsved	9 064	33,6
Rinkeby	14 378	60,0
Tensta	16 324	56,4
Husby	10 957	54,5
Ronna	3 920	49,6
Geneta	4 291	33,8
Hovsjö	4 574	48,4
Blåkulla	5 155	38,3
Hyllie	11 855	35,4
Rosengård	15 662	62,1
Gunnared	19 093	40,7
Lärjedalen	21 332	43,3
Kortedala	25 452	26,4
Bergsjön	12 774	45,9
<i>Total</i>	<i>215 881</i>	<i>44,9</i>

Flyttningsströmmar

De flyttningsströmmar som redovisas i tabell 2 avser samtliga personer som flyttat till eller från de olika stads-/kommundelarna mellan åren 1997 och 1998. Bland dessa flyttare ingår inte de som flyttat inom respektive område eller de som flyttat in och ut under ett och samma år.

Tabell 2

Antal kvarboende samt in- och utflyttade mellan åren 1997 och 1998

	Kvarboende	Inflyttade	Utflyttade	Differens	Utflyttade i % av kvarboende
Värby	5 531	599	663	-64	12,0
Flemingsberg	7 441	1 091	1 035	56	13,9
Alby	2 167	315	507	-192	23,4
Fittja	6 198	540	776	-236	12,5
Hallunda-Norsborg	9 107	959	1 078	-119	11,8
Jordbro	5 063	786	720	66	14,2
Rågsved	7 632	1 138	1 175	-37	15,4
Rinkeby	12 322	1 107	1 344	-237	10,9
Tensta	14 142	1 241	1 564	-323	11,1
Husby	9 275	1 147	1 252	-105	13,5
Ronna	3 271	449	483	-34	14,8
Geneta	3 582	566	596	-30	16,6
Hovsjö	3 924	462	455	7	11,6
Blåkulla	4 636	392	438	-46	9,4
Hyllie	10 330	1 177	1 128	49	10,9
Rosengård	13 341	1 308	1 417	-109	10,6
Gunnared	17 087	1 472	1 812	-340	10,6
Lärjedalen	18 413	1 862	2 031	-169	11,0
Kortedala	22 089	2 822	2 696	126	12,2
Bergsjön	10 665	1 605	1 899	-294	17,8
Totalt	186 216	21 038	23 069	-2 031	12,4

Arbetslöshet

Uppgifterna om arbetslöshet baseras på Arbetsmarknadsstyrelsens HÄNDEL-databas. Som arbetslösa definieras de som var öppet arbetslösa samt de som var i arbetsmarknadsåtgärd den 31 december respektive år.

Tabell 3

Andel arbetslösa, 20–64 år, 1997 och 1998 samt förändring 1997–1998, procent.

	Andel arbets- lösa 1997	Andel arbets- lösa 1998	Förändring 1997–1998
Vårby	12,8	9,9	-2,9
Flemingsberg	10,0	9,3	-0,7
Alby	16,5	13,4	-3,1
Fittja	13,5	12,4	-1,2
Hallunda-Norsborg	11,9	9,8	-2,1
Jordbro	15,0	12,5	-2,5
Rågsved	11,5	10,7	-0,8
Rinkeby	16,8	13,7	-3,2
Tensta	16,4	15,2	-1,3
Husby	18,0	17,4	-0,5
Ronna	18,9	15,1	-3,8
Geneta	16,5	13,7	-2,9
Hovsjö	19,2	13,5	-5,7
Blåkulla	10,6	8,7	-1,9
Hyllie	18,6	16,0	-2,6
Rosengård	23,7	19,3	-4,4
Gunnared	18,0	16,0	-2,0
Lärjedalen	16,1	15,3	-0,8
Kortedala	14,3	12,7	-1,5
Bergsjön	20,6	17,8	-2,8
<i>Total</i>	<i>16,2</i>	<i>14,1</i>	<i>-2,1</i>

Sysselsättning

Till skillnad från de arbetslöshetsdata som redovisas i tabell 3 baseras uppgifterna om andelen sysselsatta (tabell 4) på statistik som SCB årligen sammanställer. Utifrån kontrolluppgifter från arbetsgivare som Riksskatteverket samlar in mäter SCB, utifrån ett antal villkor, vilka som var sysselsatta november månad respektive år. Med sysselsatt menas att personen är anställd eller egenföretagare. Som anställd räknas även personer som har anställning, men som tillfälligt är frånvarande p.g.a. barns födelse, vård av barn, sjukdom eller militär repetitionsutbildning. Exempel på personer som inte definieras som sysselsatta är personer som är arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärd, studerande, värnpliktiga, förtidspensionerade, socialbidragstagare m.fl. Personer i arbetsmarknadsåtgärd där arbetsgivaren betalar en del av den arbetslösas ersättning, t.ex. beredskapsarbetare, definieras dock som sysselsatt.

Tabell 4

Andel sysselsatta 1998 i procent av totala antalet personer 20–64 år bland kvarboende, in- och utflyttade mellan 1997 och 1998.

	Kvarboende	Inflyttade	Utflyttade	Differens in-/utflyttade
Värby	59,9	59,3	60,6	-1,4
Flemingsberg	61,4	59,0	66,2	-7,2
Alby	51,5	51,2	58,1	-6,9
Hallunda Norsborg	56,2	53,1	59,5	-6,4
Fittja	44,7	41,2	49,3	-8,1
Jordbro	55,3	56,0	60,4	-4,4
Rågsved	61,2	57,0	65,6	-8,6
Rinkeby	39,1	39,2	42,9	-3,8
Tensta	45,3	39,9	46,6	-6,8
Husby	51,2	46,9	54,6	-7,7
Ronna	43,9	37,5	40,8	-3,3
Geneta	54,9	53,0	61,6	-8,6
Hovsjö	50,5	56,6	58,5	-1,9
Blåkulla	61,5	68,0	69,1	-1,1
Rosengård	23,2	57,0	32,6	24,4
Hyllie	49,0	41,0	44,9	-3,9
Gunnared	52,7	40,3	52,1	-11,8
Lärjedalen	50,3	40,1	47,0	-7,0
Kortedala	60,0	54,3	58,9	-4,6
Bergsjön	39,6	30,9	45,6	-14,7

Disponibel inkomst

Disponibel inkomst är vad som återstår till konsumtion och sparande sedan skatt dragits ifrån och skattefria transfereringar (bidrag) lagts till den skattepliktiga bruttoinkomsten. Den disponibla inkomsten är ett familjebegrepp. Anledningen är att flera typer av bidrag ges till familjen och inte till individen. Det är ofta förenat med metodproblem att jämföra den disponibla inkomsten för familjer av olika storlek och sammansättning. Begreppet *disponibel inkomst* i förhållande till socialbidragsnivån är ett sätt att komma ifrån dessa problem och dessutom få ett begrepp som fungerar på individnivå.

Familjens disponibla inkomst används som ekonomiskt mått, medan individerna i familjen är observationsenheter. Det innebär att även barnen i en familj får ett mått på sin ekonomiska standard. Familjens disponibla inkomst relateras till den socialbidragsnivån som enligt schablon gäller för just den familjen. Har familjen en *disponibel inkomst* som är på 130 procent av socialbidragsnivån, dvs. 30 procent bättre än den skäliga levnadsnivån, får varje individ i hushållet detta värde, även barnen. I landet som helhet var den genomsnittliga disponibla inkomsten i förhållande till socialbidragsnormen 190 procent år 1998.

Tabell 5

Disponibel inkomst i förhållande till socialbidragsnormen 1998. Socialbidragsnorm=100

	Kvarboende	Inflyttade	Utflyttade	Differens in-/utflyttare
Vårby	141	132	142	-10
Flemingsberg	147	135	152	-17
Alby	133	123	131	-8
Fittja	128	119	127	-8
Hallunda-Norsborg	140	131	139	-8
Jordbro	142	132	143	-11
Rågsved	157	144	159	-15
Rinkeby	136	126	133	-7
Tensta	142	127	141	-14
Husby	144	134	146	-12
Ronna	133	129	139	-10
Geneta	163	142	157	-15
Hovsjö	141	137	150	-13
Blåkulla	166	161	171	-10
Hyllie	162	155	146	9
Rosengård	124	120	122	-2
Gunnared	155	134	143	-9
Lärjedalen	154	134	145	-11
Kortedala	160	139	155	-16
Bergsjön	141	118	136	-18

Socialbidrag

I socialbidraget ingår här även introduktionsersättningen till flyktingar. Uppgiften anger andelen i åldern 18–64 år som någon gång under året haft socialbidrag eller introduktionsersättning.

Tabell 6

Andel med socialbidrag bland befolkningen 18–64 år, 1997 och 1998 samt förändring 1997–1998, procent.

	Andel 1997	Andel 1998	Förändring 1997–1998
Vårby	26,4	24,9	-1,5
Flemingsberg	22,9	20,5	-2,4
Alby	29,8	24,3	-5,5
Fittja	29,4	29,7	0,3
Hallunda-Norsborg	20,5	18,8	-1,6
Jordbro	30,3	28,0	-2,3
Rågsved	30,0	29,4	-0,6
Rinkeby	47,7	46,1	-1,5
Tensta	42,4	40,7	-1,7
Husby	38,3	36,1	-2,1
Ronna	30,0	30,1	0,2
Geneta	21,4	21,2	-0,3
Hovsjö	25,1	23,0	-2,0
Blåkulla	13,7	13,4	-0,3
Hyllie	28,4	29,9	1,5
Rosengård	59,0	64,2	5,2
Gunnared	28,9	30,4	1,5
Lärjedalen	31,7	34,7	3,0
Kortedala	18,6	20,2	1,6
Bergsjön	42,2	40,0	-2,2
<i>Totalt</i>	<i>32,0</i>	<i>31,9</i>	<i>-0,1</i>
<i>Hela riket</i>	<i>8,1</i>	<i>7,4</i>	<i>-0,7</i>

Utbildning

Utbildningsnivån är beräknad på uppgifter om nivån på den högsta avslutade utbildningen. Här redovisas utbildningsnivån bland de boende i de olika stads- och kommundelarna som en typ av utbildningskvot som beskriver relationen hög-
lågutbildade. Antalet personer, 25–64 år, med eftergymnasial utbildning har dividerats med antalet personer med enbart förgymnasial utbildning. De fall där hög- och lågutbildade är lika många får alltså värdet 1, medan ett värde större än 1 motsvarar fler högutbildade än lågutbildade och det omvända vid värden mindre än 1.

Tabell 7

Utbildningskvot (högutbildade/lågutbildade) 1998 bland kvarboende, in- och utflyttade 1997-1998, 25-64 år

	Kvarboende	Inflyttade	Utflyttade	Differens in-/utflyttade
Vårby	0,51	0,98	1,06	-0,08
Flemingsberg	0,68	1,51	1,64	-0,13
Alby	0,48	0,98	0,78	0,20
Hallunda Norsborg	0,24	0,48	0,62	-0,15
Fittja	0,28	0,68	0,50	0,18
Jordbro	0,31	0,83	0,72	0,11
Rågsved	0,75	0,92	1,48	-0,55
Rinkeby	0,42	0,69	0,69	0,01
Tensta	0,53	0,79	0,85	-0,06
Husby	0,74	1,17	1,15	0,02
Ronna	0,15	0,37	0,17	0,20
Geneta	0,26	0,40	0,33	0,07
Hovsjö	0,20	0,38	0,50	-0,12
Blåkulla	0,76	1,52	1,91	-0,39
Hyllie	0,66	0,85	0,72	0,13
Rosengård	0,34	0,63	0,48	0,15
Gunnared	0,44	0,46	0,53	-0,06
Lärjedalen	0,52	0,69	0,65	0,04
Kortedala	0,72	1,20	1,35	-0,16
Bergsjön	0,43	0,82	0,67	0,15

Bilaga 2

Integrationsverket
Utvärderingsavdelningen
Hooshang Bazrafshan

2000-03-01

Utvärdering av statliga insatser i utsatta bostadsområden

Som bekant genomför Integrationsverket på uppdrag av regeringen utvärdering och uppföljning av statliga insatser i s.k. utsatta bostadsområden. Vad beträffar den nationella utvärderingen av Blommanpengarna lämnade verket en delrapport till regeringen den 11 februari (*Vad hände med Blommanpengarna*). Rapporten kommer att distribueras så snart den är tryckt men kan redan nu laddas ner från vår hemsida www.integrationsverket.se.

Delrapporten består i huvudsak av en kvalitativ analys av den process som Blommanprojektet i sin helhet genomgick från början till genomförda insatser i involverade kommuner. Även utvärderingen av insatsernas utfall huvudsakligen begränsades till projektets kvalitativa målsättningar såsom *lokal förankring, samverkan och metodutveckling*. I syfte att komplettera delrapporten förbereds nu arbetet med en slutrapport där tyngdpunkten ligger på en kvantitativ utvärdering av insatsernas utfall.

Erfarenheter från delrapporten visar bl. a. att såväl regeringen som majoriteten av kommunerna hade höga ambitioner med insatserna i förhållande till bidragets storlek. Målsättningarna var dock mer realistiska efter nedbrytningar av kommunala övergripande mål till dem mål som sattes upp för enskilda projekt/delprojekt. I syfte att kunna presentera en rättvisare bild av Blommanpengarnas kvantitativa utfall anser vi att utvärderingen även bör grundas på respektive projekts/delprojekts kostnader, verksamhetsomfattning och resultat.

För att genomföra en sådan utvärdering behöver vi kompletterande underlag som i stor utsträckning saknas i lokala utvärderingar, verksamhetsberättelser och liknande dokumentation som kommit integrationsverket tillhanda. Till att börja med efterfrågar vi en ekonomisk redovisning inkluderande kommunens medfinansiering fördelad efter stadsdel/kommundel/förvaltning/insatsområde, enskilda projekt/delprojekt samt medfinansieringens natur i form av exempelvis kostnader för lokaler, resor, personalkostnader och kontanta medel. Ett önskemål från vår sida är att kommunernas redovisningar skall ha en så likartad och därmed jämförbar struktur som möjligt. Därför föreslås en strukturering av redovisningen enligt bifogade bilaga (se bilaga 1). Ytterligare en viktig faktor, inte minst utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, som lämnades oberörd i samtliga lokala utvärderingar är Blommanprojektets kvantitativa utfall i form av eventuella säkrade och/eller tillkomna tjänster under projektets livslängd. Därför värdesätter vi en redovisning av samtliga nyanställningar som anses ha tillkommit tack vare Blommanpengarna. Vidare behöver vi kompletterande uppgifter om såväl projektens verksamhetsomfattning (målgruppernas storlek eller antal deltagare i enskilda projekt/delprojekt) som uppnådda resultat i respektive

projekt/delprojekt. Detta gäller främst de projekt/delprojekt som har haft kvantitativa målsättningar inriktade på avgränsade målgrupper. Sådana underlag är nödvändiga för att kunna diskutera insatsernas utfall sett utifrån såväl kortsiktiga som långsiktiga perspektiv.

Slutligen har vi ambitionen att även fånga in lokala erfarenheter rörande möjligheter respektive svårigheter att uppfylla regeringens krav på lokal förankring, institutionella samverkan, metodutveckling och/eller strukturella förändringar under arbetets gång. I samband med det kommer vi att genomföra en rad intervjuer dels med minst en central representant för varje kommun dels med ett antal projektledare vars projekt i någon mening arbetade efter ovannämnda kvalitativa målsättningar.

Eftersom den tid vi har till förfogande är relativt knapp har vi för avsikt att komma igång med intervjuerna så snabbt som möjligt. Vi är också tacksamma om ni kan förse oss med ovannämnda uppgifter senast i slutet av mars månad.

Med vänlig hälsning

Hooshang Bazrafshan

Frågor besvaras av Hooshang Bazrafshan, tel. 0708-310093

E-post: h.a.b@telia.com

Bilaga 2**Förslag till verksamhetsredovisning avseende insatser inom ramen för Blommanpengarna i invandratäta bostadsområden 1996-1999.**

Redovisningen avser insatser i stadsdel/kommundel X

Förvaltning/insatsområde	Projekt kod	Projekt namn	Målgrupp	Antal deltagare	Antal nyanställningar	Därav	
						Med svensk bakgrund	Med invandrar bakgrund
Arbetsmarknad	xxx	Kom jobb	Långtids arbetslösa	200	2	1	1
Kultur- och fritid							
Utbildning							
Summa							