

Helhetssyn eller underifrånperspektiv?

*Helhetssyn eller underifrånperspektiv? En jämförande analys av
»Blommansatsningen« i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna.*

Integrationsverkets rapportserie 2002:09

© Integrationsverket, 2002

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

Helhetsyn eller underifrånperspektiv

**En jämförande analys av »Blommansatsningen«
i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna**

Innehåll

- 7 Förord
- 9 Utvärderingens ramar
 - 9 Bakgrunden till Blommansatsningen
 - 11 Utgångspunkter och huvudsyfte
 - 12 Underlag och metod
 - 14 Rapportens disposition
- 16 Blommansatsningens målsättningar och möjligheter
 - 16 Statliga mål och villkor för Blommansatsningen
 - 19 En inledande analys av satsningens inriktning
- 22 Huvuddragen i kommunernas handlingsplaner
 - 22 Områdes- och/eller problembeskrivning
- 29 Satsningen i respektive kommun
 - 29 Kategorisering av genomförda åtgärder i block
 - 34 Norrköpings kommun
 - 48 Landskrona kommun
 - 72 Trollhättans kommun
 - 90 Eskilstuna kommun
- 103 Generella lärdomar utifrån en jämförande analys
 - 103 En helhetsbild över satsningens inriktning på olika åtgärdsblock
 - 108 Några generella lärdomar av satsningens organisering
 - 116 Avslutande kommentarer
- 124 Litteratur och källförteckning

Förord

Integrationsverket har regeringens uppdrag att analysera samhällsutvecklingen utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv. Vid sidan om sitt generella uppdrag ansvarar Integrationsverket även för regeringens specifika utvärderingsuppdrag i olika sammanhang. Som exempel i sammanhanget kan verkets utvärdering av den s.k. »Blommansatsningen« i åtta av landets storstadskommuner nämnas.

Blommansatsningen pågick under budgetåren 1995/1996–1998/1999 i Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Haninge, Huddinge, Solna, Göteborg och Malmö kommun. Integrationsverkets utvärdering består av en delrapport och en slutrapport med benämningen *Vad hände med Blommanpengarna?* Dessa rapporter kan beställas hos verket eller laddas ned från vår hemsida: www.integrationsverket.se

Den 7 maj 1997 beviljade regeringen utifrån samma villkor ytterligare fyra kommuner bidrag ur Blommananslaget. De nytillkomna kommunerna var Eskilstuna, Landskrona, Norrköping och Trollhättan, vilka samtliga ligger utanför storstadsregionerna. Regeringen motiverade sitt beslut bl.a. med önskemålet att få jämförbara erfarenheter av insatser som görs i kommuner utanför storstadsregionerna.

Föreliggande rapport är i huvudsak en processutvärdering av Blommansatsningen i Norrköping, Trollhättan, Landskrona och Eskilstuna. Rapporten bygger på en mängd skriftliga dokument bestående av statliga utredningar, propositioner, riktlinjer samt kommunernas handlingsplaner, verksamhetsberättelser och lokala utvärderingar. Det skriftliga underlaget har kompletterats genom en rad intervjuer med samordnare för insatserna och med ett antal projektledare i de berörda bostadsområden.

Till stor del är utvärderingen inriktad på en kvalitativ analys av satsningens organisering i ett jämförande perspektiv. Jämförelsen gäller såväl i förhållande till regeringens riktlinjer som

de berörda kommunerna emellan. Huvudsyftet med utvärderingen är att öka kunskapen om planering av framtida integrationsinsatser på olika nivåer.

Rapporten har planerats, genomförts samt författats av Hooshang Bazrafshan.

Norrköping 25 oktober 2002

Lena Schröder
Avdelningschef

Hooshang Bazrafshan
Projektledare

Utvärderingens ramar

Bakgrunden till Blommansatsningen

Invandringen till Sverige under de senaste decennierna har varit förknippad med en tilltagande etnisk boendesegregering. Övergången från 1970-talets invandrar- till 1990-talets integrationspolitik har föregåtts av ett tiotal utredningar, propositioner, riksdagstryck och lagstiftningar vilket visar en politisk vilja att ta itu med segregationsproblemet. Såväl debatten som de åtgärder statsmakten har förespråkats har i större utsträckning varit koncentrerade till storstadsregionerna i vars förorter den etniska segregationen sammanfaller med en social, ekonomisk och demografisk segregation. Merparten av debatten och de prioriterade insatserna har varit inriktade på hur segregationen tagit sig uttryck i form av hög arbetslöshet, låg inkomst, högt bidragsberoende, dålig hälsa m.m. Orsaksmekanismerna bakom segregationen som process och dess eventuella samhällskonsekvenser i ett längre tidsperspektiv har varit relativt lågt prioriterade studie- och diskussionsobjekt.

Blommansatsningen¹ eller *Särskilda insatser i invandrantäta bostadsområden* som satsningen hette officiellt, var också i princip inriktad på att förbättra segregationstillståndet i storstadsregionernas förorter. Redan i den proposition² som föregick insatsen markerades att det föreslagna anslaget på 125 mnkr för budgetåret 1995/96 skulle satsas på konkreta åtgärder i framförallt vissa invandrantäta storstadsområden. I samma dokument nämndes Botkyrka, Göteborg, Malmö och Stockholm som nästan självskrivna kommuner samtidigt som det förväntades att övriga kommuner som sökte bidrag skulle ha fler än 100 000 invånare och en liknande problembild som de nämnda kom-

1 Namnet refererar till satsningens initiativtagare, dåvarande statsrådet Leif Blomberg.

2 Prop. 1994/95:100, bilaga 11, bet. 1994/95: Sfu 13, rskr. 1994/95: 309.

munerna hade. Bland sammanlagt 27 kommuner som hade ansökt om bidraget utvaldes förutom ovannämnda fyra kommuner ytterligare fyra kommuner från Stockholmsregionen: Haninge, Huddinge, Solna och Södertälje.³

Med starkare ordval än i propositionen betonade Arbetsmarknadsdepartementet i sina följande riktlinjer (Arbetsmarknadsdepartementet 1995) att huvudsyftet med insatsen var att stärka *invandrarnas* kompetens för att på så sätt öka deras andel bland de förvärvsarbetande. Vid sidan av denna huvudinriktning lämnades också ett visst utrymme för åtgärder som konkret skulle kunna bidra till en god social och kulturell utveckling i aktuella bostadsområden.

Ett mer processinriktat drag i Blommansatsningen var ett med tiden tilltagande krav på nya arbetsmetoder i syfte att uppnå ovannämnda mål. Nya begrepp som *nytänkande*, *metodutveckling*, *bred institutionell samverkan* och *lokal förankring* fick en starkare betoning så till vida att de likställdes med övriga mål/delmål för satsningen. Senare angavs också att jämlikhetsmålet (dåvarande invandrapolitikens första riktlinjer) borde vara vägledande samt att förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden och kvinnornas utanförskap särskilt borde bekämpas. Dessa aspekter skiljer Blommansatsningen från många tidigare integrationsinsatser som enbart riktat sig mot tillståndet.

För att försäkra sig om att dessa aspekter skulle prioriteras av de deltagande kommunerna gav regeringen dessa i uppdrag att inkomma med en utarbetad handlingsplan för sina insatser. Den 28 mars 1996 beviljades Stockholm, Malmö, Göteborg och Botkyrka kommun vardera 18 mnkr ur Blommananslaget efter en relativt lång process. De övriga fyra kommunerna, Solna, Haninge, Huddinge och Södertälje kommun, beviljades vardera nio mnkr. Denna fördelning av medlen hängde samman med huvudvillkoret att satsningen skulle begränsas till två geografiskt avgränsade bostadsområden i de förstnämnda respektive högst ett område i de senare nämnda kommunerna. Ett ytterligare huvudvillkor var att varje kommun själv skulle skjuta till lika mycket pengar som den hade fått i statligt stöd.

Två år senare, den 7 maj 1997, beviljade regeringen ytterligare fyra kommuner bidrag ur Blommananslaget. Villkoren och målen var desamma som tidigare gällde för storstadskommunerna.

De fyra nya kommunerna var Norrköping, Trollhättan, Landskrona och Eskilstuna, som alla fanns med bland de icke storstadskommuner som hade fått avslag på sina ansökningar 1995.

De ursprungliga storstadskommunerna fick fortsatt statligt

3 För en utförlig analys av urvalsproceduren se Integrationsverkets rapportserie 2000:2 *Vad hände med Blommanpengarna?*, kapitel 3.

stöd för att fullfölja sina insatser fram till slutet av 1999 för att samma år integreras i den s.k. Storstadsstadssatsningen⁴ genom ett statligt erbjudande om att underteckna ett lokalt utvecklingsavtal. Ett undantag i sammanhanget var Solna kommun, som av staten exkluderades i den pågående Storstadsstadssatsningen.

På uppdrag av regeringen har Integrationsverket genomfört en utvärdering av Blommansatsningen i de åtta ursprungliga storstadskommunerna. Utvärderingen resulterade i en delrapport och en slutrapport som överlämnades till regeringen den 11 februari respektive den 31 augusti 2000 (Integrationsverket 2000:2).

Utvärderingen avgränsades till enbart satsningen i storstadskommunerna eftersom de tillkomna kommunernas insatser varken var slutförda eller hunnit utvärderas lokalt vid tidpunkten för vår utvärdering. Följaktligen valde Integrationsverket att senarelägga sin utvärdering av Blommansatsningen i *Norrköping, Landskrona, Trollhättan* och *Eskilstuna* till föreliggande arbete.

Utgångspunkter och huvudsyfte

Denna utvärdering är avgränsad till Blommansatsningen i *Norrköping, Landskrona, Trollhättan* och *Eskilstuna*. Utvärderingen grundar sig på regeringens riktlinjer för satsningen samt på Integrationsverkets uppdrag.

Integrationsverkets uppdrag om utvärderingen av Blommansatsningen reglerades i regeringsbeslut 9 (1998-12-17). I uppdraget ingick att lyfta fram framgångsrika insatser samt att belysa hur uppnådda resultat hänger samman med genomförda integrationsinsatser i berörda kommuner. Generellt sett betraktades utvärderingen av regeringen som ett steg i verkets övergripande uppdrag att bygga upp en nationell kunskap om integrationsfrågorna.⁵ Att Integrationsverket även ska följa

4 Storstadsstadssatsningen bygger på en av regeringen överlämnad proposition om den framtida storstadspolitiken (prop. 1997/98: 165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*). Den bygger i sin tur i huvudsak på tre av Storstadskommittén utarbetade delbetänkanden [(SOU 1997:61 *Att växa bland betong & kojor*), (SOU 1995: 142 *Att röja hinder*), (SOU 1997: 118 *Delade städer*) samt kommitténs slutbetänkande; SOU 1998: 25 *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*. Storstadsstadssatsningen har utvärderats av Integrationsverket, se bl.a. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*, Integrationsverkets rapportserie 2002:5.

5 Integrationsverkets uppdrag för utvärderingen av Blommansatsningen i sin helhet reglerades i regeringsbeslut 9 (1998-12-17).

upp och utvärdera Blommansatsningen i de senare tillkomna kommunerna (Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna) omnämndes i ett senare regeringsbeslut som utfärdades den 22 april 1999.⁶

En av regeringens huvudmotiveringar för att bevilja Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna bidrag ur Blommananslaget var att man strävade efter jämförbara erfarenheter av integrationsinsatser som görs i andra kommuner än i storstadskommunerna. Detta framgår tydligt av följande utdrag ur regeringens direktiv till dessa kommuner:

Ett av syftena med satsningen på invandrartäta områden är att utveckla metoder som kan motverka och på sikt vända utvecklingen vad gäller den tilltagande segregationen. Ur metodutvecklingssynpunkt är det av intresse att få jämförbara erfarenheter av insatser som görs i andra kommuner än de i storstadsregionerna. (Inrikesdepartementet 1997.)

Denna rapport syftar i huvudsak till att analysera kommunernas prioriteringar av olika insatsområden samt implementeringsförfarande i ett jämförande perspektiv. Jämförelsen gäller både i förhållande till de statliga intentionerna med satsningen och kommunerna emellan. Därutöver ges en detaljerad presentation av några större projekt med framför allt inriktning på lokal förankring, samverkan och/eller metodutveckling.

Underlag och metod

För att kunna se insatsernas utfall är vår utvärdering starkt beroende av främst lokala utvärderingar. Enligt riktlinjerna hade kommunerna i uppdrag att påbörja utvärderingsarbetet »omedelbart« redan vid planering av sina insatser. Trots detta varierar kommunernas utvärderingsarbete avsevärt i både i omfång och kvalitet.

Ingen helhetsutvärdering, varken av intern eller extern karaktär, har hittills genomförts i Trollhättans kommun. Eskilstuna kommun har ett utvärderingsavtal med Centrum för välfärdsforskning vid Mälardalens Högskola, men någon

6 Kulturdepartementet, regeringsbeslut 1999-04-22, Ku 1999/1420/IM. Detta beslut reglerar i övrigt verkets uppdrag om den nationella utvärderingen av storstadssatsningen i Stockholm, Malmö respektive Göteborgs regionen.

färdig rapport finns inte att hämta än.⁷ Marielundsprojektet i Norrköpings kommun har helhetsutvärderats av Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet i två rapporter. De genomförda rapporterna är i huvudsak kvalitativa till karaktären. En tredje rapport med större inriktning på satsningens kvantitativa utfall är under planering. Den kanske mest heltäckande utvärderingen kommer från Landskrona kommun där en utvärderare på uppdrag av forsknings- och utvecklingsavdelningen vid kommunförbundet i Skåne har följt satsningen under ett helt år.

Som ett ytterligare huvudvillkor hade varje kommun till uppgift att utarbeta en handlingsplan för sina insatser. Dessa dokument, befintliga lokala utvärderingar och verksamhetsberättelser samt statliga utredningar, propositioner, riktlinjer och efterföljande beslut, utgör huvuddelen av denna rapports underlag. Det lokala underlaget behövde dock kompletteras, inte minst med tanke på den obalans som råder mellan kommunernas utvärderingsinsatser. Följande tre åtgärder har genomförts i samtliga kommuner: (1) beställning av kompletterande kvantitativa data om bl.a. kostnader för enskilda projekt, verksamhetens omfattning samt eventuellt uppnådda resultat (2) lokala intervjuer med dels respektive samordnare, dels ett par projektarbetare i respektive kommun (3) insamling av intern dokumentation rörande de större projekt vars projektledare/projektarbetare också intervjuades av författaren till den här rapporten.

Totalt har femton personer intervjuats av vilka fyra personer ansvarade för samordning av insatserna medan resten har varit projektledare/projektarbetare för enskilda insatsområden/delprojekt i respektive kommun. Till detta kommer också ett antal telefonintervjuer. Innehållet i intervjuerna varierar något beroende på befintliga dokumentationers omfång och kvalitet. Generellt sett strukturerades intervjuerna efter ett antal diskussionsrubriker med anknytning till regeringens riktlinjer, kommunernas handlingsplaner och slutsatser i befintliga lokala utvärderingar.

Utifrån det lokala underlaget i sin helhet granskas genomförda åtgärder. Åtgärderna kategoriseras sedan i ett antal åtgärdsblock. Kategoriseringen har sin grund i kommunernas

⁷ Det bör redan nu noteras att satsningen i Eskilstuna ligger betydligt efter jämfört med dem i andra kommuner. Enbart fyra mnkr av de totala medlen på 18 mnkr var förbrukade fram till slutet av 2001. Därmed skulle den externa utvärderingen inte kunna kasta särskilt mycket ljus över satsningens inriktning och utfall även om den hade varit klar vid årsskiftet 2001–02, vilket är avtalat datum för en första rapport.

medelsfördelning per enskilda projekt/delprojekt. Åtgärdsblocken är framtagna för att kunna utgöra bakgrund till en diskussion om kommunernas prioriteringar av olika insatsområden i förhållande till regeringens prioriteringar.

Blockindelningen är också nödvändig som en bakgrund för att kunna analysera eventuella samband mellan kommunernas prioriteringar av åtgärdsblock och organisatoriska vägval. En huvudfråga i sammanhanget är om, och i så fall i vilken mån, satsningens inriktning på olika åtgärdsblock/målgrupper kan relateras till kommunernas val av implementeringsförfarande.

Det finns minst tre tänkbara huvudhypoteser att utgå från när det gäller satsningens organisering i respektive kommun. Dessa är: ett dominerande underifrånperspektiv, en stark toppstyrning eller en blandning av dessa olika tillvägagångssätt. I det förstnämnda alternativet har lokala aktörer stort utrymme att avgöra vad som skall göras med Blommanpengarna och även hur det skall göras. Det andra alternativet hänger däremot samman med en centralt förankrad projektorganisation, bemannad av aktörer med ledande positioner inom ramen för den kommunala förvaltnings- och/eller politiska organisationen.

Det tredje alternativet kan ha olika former. Exempelvis kan en centralt förankrad projektorganisation vara länkad till lokala aktörer i egenskap av referensgrupper för samråd. Det kan också förekomma att en projektorganisation bemannas med både centralt och lokalt hemmahörande representanter med likvärdiga befogenheter att bestämma över satsningens inriktningar på olika åtgärdsblock. Sådana eventuella skillnader i satsningens organisering granskas särskilt i rapporten genom en noggrann aktörsanalys med fokus på sammansättning, befogenheter och funktionssättet hos de projektorganisationer som tillsattes för genomförandet av satsningen i respektive kommun.

Olika aktörer är olika resursstarka i sina roller som genomförare. Det handlar om till exempel nätverk på olika nivåer, legitimitet, ekonomiska resurser och praktiska erfarenheter. Därmed kan respektive projektorganisationens sammansättning och funktionssätt vara av betydelse även för omfattning, innehåll och utfall av genomförda verksamheter.

För vissa generella kvantitativa analyser har Integrationsverkets databas STATIV använts.

Rapportens disposition

Denna utvärdering tar sin utgångspunkt i regeringens intentioner med satsningen. Därför ägnas följande kapitel åt en

kartläggning samt en smärre analys av riktlinjerna och ambitionerna med satsningen.

I kapitlet »Huvuddragen i kommunernas handlingsplaner« analyseras huvuddragen i kommunernas handlingsplaner i ett jämförande perspektiv. Om regeringens riktlinjer återspeglas, och i så fall i vilken mån, i kommunernas handlingsplaner, är en central fråga vid genomgången av dessa dokument.

I »Satsningen i respektive kommun« görs inledningsvis en beskrivning av den analysmodell som tillämpas i rapporten för att kategorisera genomförda åtgärder i ett antal block. Därefter följer en kommunvis utvärdering av satsningen. Varje kommunavsnitt består av två delar. Första delen ägnas åt en kartläggning av genomförda insatser i ett antal åtgärdsblock. I del två analyseras genomförandeprocessen i respektive kommun. Här diskuteras också några större konsekvenser av det sätt på vilket satsningen genomfördes i respektive kommun.

Iakttagna erfarenheter från rapportens olika delar analyseras avslutningsvis i ett jämförande perspektiv i det avslutande kapitlet. Jämförelsen gäller såväl kommunerna emellan som i förhållande till regeringens riktlinjer. Tyngdpunkten ligger på satsningens kvalitativa aspekter såsom konsekvenser av den geografiska avgränsningen, förankring på lokal respektive central nivå samt samverkan och helhetssyn.

Blommansatsningens målsättningar och möjligheter

Statliga mål och villkor för Blommansatsningen

I detta avsnitt återges ett urval av de huvudmål och/eller villkor som reglerar satsningen i såväl storstadskommunerna som de nyttillkomna kommunerna Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna. Anledningen till detta är att kartlägga utvärderingens utgångspunkter och ge en bakgrund till en inledande analys av regeringens intentioner med satsningen, innan utvärderingen av kommunernas insatser presenteras. Genomgången är nödvändig eftersom de tillkomna kommunerna beviljades bidrag utifrån samma villkor som gällde för storstadskommunerna.

Texten under respektive rubrik refererar till berörda dokument.

Satsningens initiala syfte enligt proposition 1994/95: 100

Syftet med insatserna bör vara att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden samt att konkret bidra till en god social utveckling och förhindra utanförskap (Prop.1994/95:100, bil. 11).

Preciserade syften i arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer

- Regeringen satsar 125 miljoner kronor under budgetåret 1995/96 [...] för att bryta den sedan många år tilltagande segregationen och vända utvecklingen i positiv riktning.
- Insatserna i de invandrartäta bostadsområdena ska *huvud-*

- sakligen* stärka kompetensen hos de invandrare som bor där och öka deras arbetskraftsdeltagande.
- *Vidare* ska de vardagliga kontaktytorna mellan invandrare och övriga svenskar öka för att underlätta inläringen av svenska språket och för att förbättra möjligheterna till inträde på arbetsmarknaden.
 - *Andra insatser* som på ett konkret sätt bidrar till en god social och kulturell utveckling och motverkar utanförskap i berörda bostadsområden kan komma *i fråga*. Det gäller exempelvis tillskapande av arbetsplatser och träffpunkter i bostadsområdena. (Arbetsmarknadsdepartementet, 1995a.)

Preciserade villkor i arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer

- Bidragen avser särskilt att underlätta igångsättning av insatser som avses bli permanenta.
- Kommun skall särskilt beakta att ett eventuellt fortsatt bidrag kommer att vara lägre än det som beviljats för budgetåret 1995/96 och fungerar som en övergång till helt kommunalt ansvar för finansiering.
- Vidare förutsätts att kommunen tillskjuter egna medel. [*kostnader som kommunen ändå har anses inte som tillräcklig delfinansiering.*]
- Ett villkor för bidrag är att kommunen har en övergripande och samordnad plan för de insatser som ska göras. Planen ska vidare ange vilka mål som satts upp och hur de uppsatta målen ska nås.
- Handlingsplanen ska tydligt ge uttryck för den lokala förankring och den samsyn mellan olika samverkanspartners som genomförandet av handlingsplanen bygger på.
- 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 mot deras behov och önskemål.
- Handlingsplaner som innebär breda samverkansprojekt, nytänkande och metodutveckling kommer att prioriteras.
- Kommunen ansvarar för att planen genomförs och att den redovisas innehållsmässigt och ekonomiskt (...) utvärderingsarbetet ska påbörjas omedelbart och bedrivs parallellt med planeringen och genomförandet av handlingsplanen. Av den totala kostnaden för handlingsplanen bör ca 3 % avsättas för uppföljning och utvärdering (Ibid).

Ytterligare tillägg i följande regeringsbeslut av den 29 juni 1995

- Insatserna är väsentliga för att uppnå jämlikhetsmålet – dvs. att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för invandrare och övriga svenskar – och tydligt motverka förekomst av diskriminering på arbetsmarknaden.
- Utöver vad som framgår av riktlinjerna bör kommunerna i handlingsplanerna redovisa särskilda insatser för kvinnor och flickor i olika ålder (Regeringsbeslut 55).

Projektets kortsiktiga karaktär ändras i efterhand

- Det utvecklingsarbete som regeringen avser stimulera ingångsättandet av är ett långsiktigt och kontinuerligt arbete som måste bedrivas under en lång följd av år i kommunerna. En fortsatt statlig stimulans av utvecklingen i utsatta bostadsområden är därför tänkbar och kan avse såväl ytterligare kommuner som fler bostadsområden inom redan utsedda kommuner (Regeringsbeslut 7, 1996).

Två år senare beviljas de tillkomna kommunerna bidrag ur anslaget

- Regeringen beviljar Landskrona, Eskilstuna, Trollhättans och Norrköpings kommun vardera högst 9 000 000 kronor för insatser i ett invandrantätt bostadsområde. Samma regler och villkor för bidrag gäller för dessa tillkommande kommuner som de kommuner som redan omfattas av satsningen.
- Ett av syften med satsningen på invandrantäta områden är att utveckla metoder som kan motverka och på sikt vända utvecklingen i positiv riktning vad gäller den tilltagande segregationen. Ur metodutvecklingssynpunkt är det av intresse att få jämförbara erfarenheter av insatser som görs i andra kommuner än de i storstadsregionerna (Regeringsbeslut 7, 1997).

Ytterligare betoningar på metodutveckling vid ett senare uttalande

- I mars 1996 beviljade regeringen 108 mnkr för insatser i tolv bostadsområden.¹ Beslutet innebar att ett fast belopp på nio mnkr per område beviljades som metodstöd för att utveckla insatser och arbetssätt i enlighet med upprättad handlingsplan.²

¹ Av det ursprungliga anslaget på 125 mnkr avsatte departementet 17 mnkr för uppföljning och informationsspridning av satsningen.

En inledande analys av satsningens inriktning

Flera budskap vad gäller både mål och målgrupp

Som framgick av redovisningen ovan beviljades de tillkomna kommunerna (Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna) bidrag utifrån samma regler och villkor som gällde för Blommansatsningen i storstadskommunerna. De ursprungliga riktlinjerna ger satsningen karaktären av ett arbetsmarknadsprojekt med stark inriktning på arbetslösa invandrade som målgrupp. Satsningen ska huvudsakligen stärka kompetensen hos de invandrade som bor i invandrar-täta områden för att på så sätt öka deras förvärvsfrekvens. De två övriga insatsområdena som anges är tillskapandet av kontaktytor och träffpunkter. Det är viktigt att lägga märke till att dessa insatser anges i bisatsform samtidigt som de syftar till att underlätta målgruppens inträde på arbetsmarknaden.

Som huvudvillkor förutsätter regeringen att kommunerna skjuter till egna medel samt utarbetar en handlingsplan som anger uppsatta mål och strategier för hur målen ska uppnås. Andra viktiga villkor är nytänkande, lokal förankring, bred samverkan och metodutveckling. Dessa krav kan ses som nödvändiga medel för att uppnå satsningens huvudsyfte, dvs. ökad förvärvsfrekvens bland arbetslösa invandrade i de aktuella bostadsområdena. I direktiven till de tillkomna kommunerna upphöjdes lokal förankring, samverkan och metodutveckling däremot till att vara »ett av syftena med satsningen«. Denna tendens förstärktes ytterligare i ett följande PM från inrikesdepartementet, där man fastlår att bidraget har beviljats som »metodstöd« i syfte att utveckla nya arbetssätt enligt kommunernas upprättade handlingsplan. Denna betoning ger Blommansatsningen karaktären av ett i huvudsak kvalitativt projekt, med inriktning på den offentliga verksamheten som insatsområde och berörda myndigheter som målgrupp. Även de i efterhand tillagda kraven på att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och att tillämpa jämlikhetsmålet, ställer egentligen krav på förändring av traditionella arbetssätt snarare än kompetenshöjning av arbetslösa invandrade.

De ovannämnda skillnaderna mellan satsningens inriktning ger upphov till två helt olika intryck. Betoningen på kompetenshöjande insatser för arbetslösa invandrade ger intrycket att målgruppens höga arbetslöshet i första hand beror på deras

2 Ur ett PM, daterat 1998-03-10 och undertecknat av inrikesdepartementets sekreterare Tommi Riihonen.

bristande kompetens och kunskaper i det svenska språket. Kravet på nytänkande, metodutveckling, samverkan, lokal förankring och åtgärder mot diskriminering på arbetsmarknaden å andra sidan bildar en kategori av kvalitativa insatser präglade av en viss grad av självkritik. Här består målgruppen i första hand av offentliga myndigheter vars traditionella arbetssätt anses ha förstärkt segregationsprocessen i samhället.

Slutligen kan insatser inom ramen för en god social och kulturell utveckling i aktuella bostadsområden klassas som en tredje kategori som har samtliga invånare som målgrupp, oavsett ålder och etniskt ursprung.

Dubbla krav på helhetssyn och underifrånperspektiv ett problem

Riktlinjernas dubbla krav på en handlingsplan präglad av helhetssyn och samordning å ena sidan och lokal förankring och metodutveckling å andra sidan innebär ett svårhanterat problem. Helhetssyn och central samordning kräver samsyn mellan kommunala och statliga organisationer kring prioriterade insatser medan beaktandet av ett underifrånperspektiv kräver stort utrymme för lokala föreningars samt invånarnas engagemang och initiativ. Ett parallellt beaktande av dessa önskemål blir ännu svårare när satsningens inriktningar är bestämda i förväg, samtidigt som pengarna ska gå till projekt som »avses bli permanenta« i den ordinarie verksamheten finansierad av kommunerna själva.

Det finns också en risk att strävan efter boendeinflytande och »lokal förankring« leder till både stora förväntningar och besvikelser. En sådan risk är överhängande om lokalt initierade insatser kommer att överskrida projektets ekonomiska ramar. Det är inte heller givet att underifrån initierade insatser kan bedrivas eller i efterhand införlivas i den ordinarie verksamheten. Detta gäller speciellt i en tid dominerad av kärva ekonomiska förhållanden med nedskärningar i den ordinarie verksamheten som följd.

Sådana invändningar iaktogs även i verkets tidigare utvärdering av Blommansatsningen i storstadskommunerna. En del intervjuade personer menade också att förvaltningspolitiken är tillräcklig lokalt förankrad, eftersom den bygger på ett demokratiskt representativt system. Det vill säga kommunala förvaltningar i egenskap av beställare och genomförande av olika integrationsinsatser får sina uppdrag av folkvalda politiker som har invånarnas förtroende och uppdrag. Till detta argument kan tilläggas det faktum att invånarnas behov fångas upp i vid bemärkelse genom tjänstemännens dagliga möten med olika invånare. Därmed tillbakavisar man kritiken

mot bristande lokal förankring eftersom insatserna anses vara prioriterade för invånarna av deras representanter.

Utvärderingen av satsningen i storstadskommunerna visade också att merparten av insatserna hade kommit de mest behövande målgrupperna till nytta. Däremot kvarstod kritiken om man, i enlighet med regeringens synsätt, i begreppet »lokal förankring« menar att invånarna skall involveras i både planering och implementering av insatser som berör dem själva samt utvecklingen av deras bostadsområden. Denna aspekt i kombination med kravet på en bred institutionell samverkan skiljer, paradoxalt nog, Blommansatsningen från många andra statliga insatser. Här, till skillnad från tillståndsinriktade åtgärder mot segregationen, uppmärksammar regeringen bristande boendeflytande samt samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter som en del av orsakerna bakom segregationen.

Det är mot bakgrund av ovan beskrivna mål och villkor som Blommansatsningen i Eskilstuna, Norrköpings, Landskrona och Trollhättans kommun analyseras i denna rapport. Följande kapitel ägnas åt en presentation och granskning av kommunernas handlingsplaner. I »Satsningen i respektive kommun« genomförs däremot en konsekvensanalys av det sätt satsningen organiserades på i respektive kommun.

Huvuddragen i kommunernas handlingsplaner

Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna tillhörde de nitton kommuner som fick avslag på sina ansökningar när de ansökte om Blommanpengarna 1995. När regeringen i maj 1997 beslutade att inkludera dem i Blommansatsningen fanns inga andra kommuner med i bilden. Detta kan vara en anledning till att dessa kommuners handlingsplaner är magrare än de flesta övriga handlingsplaner som inlämnades 1995.

Handlingsplanerna innehåller, utöver en varierande problembeskrivning av aktuella bostadsområden, en del information om både prioriterade insatsområden och kommunernas tänkta projektorganisation för genomförandet av sina insatser. I föreliggande kapitel analyseras handlingsplanernas problem/områdesbeskrivningar samt prioriterade insatsområden i förhållande till regeringens riktlinjer.

Områdes- och/eller problembeskrivning

Norrköping

I Norrköping har kommunledningen valt att avgränsa insatserna till stadsdelen Marielund. Marielund betecknas som ett miljonprogramområde dominerat av hyreshus ägda av det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder. Området hade 1996 en folkmängd på ca 4 100 personer. Av dessa bodde 1 100 i ett av Marielunds mest segregerade kvarter, Hyreshuskomplexen. Enligt handlingsplanen avgränsas insatserna till just detta kärnområde där ca 80 procent av invånarna har utländsk bakgrund. Motsvarande siffror för kommunen samt Marielund i sin helhet var 13,6 respektive 29 procent. Värt att notera är att samma år hade stadsdelen Navestad, också ett miljonprogramområde, kommunens högsta andel av utrikes

födda (46 procent). Att Marielund ändå valdes kan *förmodligen* bero på en rad andra pågående insatser i Navestad. Man medger att handlingsplanen saknar statistik som visar hur hög arbetslösheten är i bostadsområdet. När det gäller socialbidrag/ekonomisk bistånd visar de lämnade siffrorna att andelen bidragsberoende hushåll i Marielund har varit nästan tre gånger större än genomsnittet i kommunen, ca 19 procent mot 7 procent. I likhet med i Eskilstunas handlingsplan uppmärksammar man även här svåra skolproblem och därmed behovet av extra åtgärder i syfte att underlätta för barn med invandrarbakgrund att klara sin skolgång. Andelen elever med utländskt härkomst i Marielunds grundskola uppskattas till ca 60 procent medan motsvarande andel i områdets två förskolor är 54 respektive 80 procent. Till sist påpekar handlingsplanen en allmänt negativ attityd från omgivningen mot bostadsområdet i kombination med avsaknad av kontaktytor mellan utrikes födda och infödda svenskar som ett huvudproblem. Detta framgår tydligt av handlingsplanens egna ord:

Norrköpingsbornas negativa syn på området gör att ingen gärna flyttar dit, vilket förstärker den fattigdomsstämpel området har. [...] Även om invandrarna i området saknar kontaktytor till svenskar och det svenska samhället behöver dom inte vara isolerade. Inom de egna folkgrupperna finns gemenskap.

(Norrköping kommuns handlingsplan, sid. 2)

Landskrona

Handlingsplanen ger intryck av en geografisk avgränsning av insatserna till de centrala delarna av kommunen, bl.a. till den s.k. Citadellstaden. Historiskt sett beskrivs bostadsområdet som ett område dominerat av arbetarbostäder vilket sedan nedläggningen av varvet i början av 1980-talet brottas med ett stort lägenhetsöverskott. Detta överskott sägs vara huvudskälet till varför boendesegregationen i Landskrona, till skillnad från situationen i många andra kommuner, är belägen till stadens centrala delar. Att områdets fastigheter är splittrade på ett 90-tal privata hyresvärdar är också en annan väsentlig skillnad mellan de segregerade områdena i centrala delar av Landskrona jämfört med storstadskommunernas förorter där bostäderna i de flesta fall ägs av de kommunala bostadsbolagen.

Landskronas centrala delar rymmer ca en fjärdedel av kommunens invånare eller drygt 9 000 personer. Av dessa drygt 9 000 hade 24 procent utländskt medborgarskap år 1996. Denna andel är dubbelt så högt som genomsnittet för kommunen.

Gruppen *utomnordiska* medborgare har ökat kontinuerligt i

Landskrona kommun under 1990-talet. Bara mellan 1993–94 ökade gruppens andel av befolkningen från 4,65 till 7,66 procent, enligt handlingsplanen. Denna ökning anses ha medfört stora ekonomiska påfrestningar för kommunen vilket inte fullt täcks av det statliga schablonbidraget. År 1994 erhöll 2 592 hushåll eller 57 procent av hushållen i det aktuella bostadsområdet socialbidrag/ekonomiskt bistånd. De utomnordiska medborgarnas del av detta »går ej« att redovisa enligt handlingsplanen, men kommunen uppskattar att det är både högre och långvarigare än genomsnittet för området.¹

Utöver en lägre sysselsättningsgrad och därmed ett högre bidragsberoende bland utländska medborgare i området påpekar kommunen i sin handlingsplan att ett av de viktigaste problemen att hantera är skolsegregationen. Mönstret är detsamma som i övriga segregerade bostadsområden i den mening att ju lägre skolålder desto påtagligare etnisk segregation. Andelen elever med invandrabakgrund i kommunens enda gymnasieskola är 28 procent att jämföra med 76 procent i två av det aktuella bostadsområdets grundskolor. I 6-årsverksamheten utgör elever med invandrabakgrund hela 91 procent av verksamhetens totala antal elever. Mot bakgrund av boendesegregationen, de nyanlända familjernas bristande kunskaper i det svenska språket och en allmänt negativ attityd mot invandring i samhället, uppmärksammar man i handlingsplanen den viktiga frågan »hur elever på en invandrantät skola skall kunna komma närmare det svenska samhället, lära sig att använda svenska i vardagen samt skaffa sig svenska vänner«? Mer utförligt beskrivs problemen i skolan enligt följande:

De problem som idag finns på skolorna är först ett kunskapsproblem där det är tydligt att barnen ej har tillräckliga svenskkunskaper för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. Det finns även brister i viktiga ämnen som engelska, matematik m m som gör det svårt för eleverna att följa undervisningen på en normal nivå. Denna brist blir tydligare ju högre upp i åldrarna man kommer och märks särskilt tydligt vid starten i gymnasiet. Den andra svårigheten som finns är att olika invandrarelever på skolan har olika problem i relation till det svenska skolsystemet.

(Landskrona kommun, Handlingsplan, Bilaga 2, sid. 2.)

1 Det bör nämnas att statistiken över socialbidragssituationen för utrikes födda kan variera starkt beroende på om kommunen ifråga väljer att räkna den statliga ersättning för s.k. introduktionsprogrammet för mottagna flyktingar som socialbidrag/ekonomiskt bistånd. I Landskrona verkar statistiken omfatta även dem som kommunen har fått introduktionsersättning för.

Trollhättan

Räknat i såväl antal berörda invånare som antal stadsdelar som deltar har vi den bredaste avgränsningen i Trollhättans kommun. I handlingsplanen gör kommunen inte något anspråk på en sammanhängande geografiskt tillhörighet som argument för att avgränsa insatserna till tre stadsdelar: Kronogården, Lextorp och Karlstorp. Som motivering hänvisar kommunen i stället till sin stadsdelsreform enligt vilken de tre nämnda stadsdelarna sedan 1997 bildar en lokal nämnd med ansvar för socialtjänst, skola, barnomsorg, kultur och fritid. Den lokala nämnden omfattar ca 20 procent av kommunens totala invånare, 10 000 respektive 50 000 invånare. Stadsdelen Kronogården med ca 6 000 invånare är dock den största stadsdelen. Även antalet utrikes födda är störst i Kronogården. Därför har också, enligt våra intervjuer, merparten av pengarna hamnat i Kronogården. Där bedrivs ett processarbete sedan 1994 i syfte att förändra levnadsförhållandena i området. Under rubriken *Problembeskrivning*, i kommunens handlingsplan listas en rad olika punkter, exempelvis *hög arbetslöshet och bidragsberoende, ökande segregation i boendet, många tomma lägenheter, minskande föräldraauktoritet, språkproblem för barn och vuxna, otillräckliga kunskaper för elever som lämnar grundskolan, risk för ökande kriminalitet samt risk för ökande motsättningar mellan olika grupper*. (Trollhättans kommun, Handlingsplan, sid. 4)

Eskilstuna

I kommunens handlingsplan presenteras kommundelarna Lagersberg och Nyfors som ett geografiskt avgränsat område för insatserna. Bortsett från förekomsten av äldre flerfamiljs- och villabebyggelse kännetecknas området av delområden som byggdes inom ramen för det s.k. miljonprogrammet under 1960- och 70-talen. I handlingsplanen finns inga statistiska uppgifter rörande antalet invånare eller levnadsförhållandena i kommunen eller i det aktuella bostadsområdet. Däremot nämner man att området kännetecknas av en högre andel boende med invandrabakgrund, en högre andel arbetslösa och socialbidragstagare samt en lägre medelålder än genomsnittet för kommunen i sin helhet.

Ett annat problem som handlingsplanen berör är skolsegregationen i det berörda bostadsområdet. Även här nöjer kommunen sig med en beskrivning av en (oroväckande) situation:

Skolorna i området präglas av elevernas olika kulturella bakgrund som ställer särskilda krav vad gäller undervisning, pedagogisk ansats och föräldrakontakter. Elevsociala frågor pockar på lösningar. Bland områdets ungdomar finns grupper som uttrycker

vilsenhet, rotlöshet och avsaknad av mening och riktning för sin utveckling. (Eskilstuna kommuns Handlingsplan, sid. 10).

I övrigt beskrivs Lagersberg/Nyfors som ett rikt bostadsområde beträffande föreningslivet med många olika föreningsaktiviteter.

Olika prioriteringar av insatsområden trots samma riktlinjer

Enligt Arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer kunde bidrag utbetalas först efter att kommunens handlingsplan hade godkänts av departementet. Därmed skulle handlingsplanen kunna användas som ett styrdokument i syfte att harmonisera kommunernas prioriteringar och få större gehör för de av departementet uppmärksammade insatsområdena samt tillvägagångssätten. Enligt satsningens riktlinjer skulle man, med andra ord, kunna förvänta sig att godkända handlingsplaner prioriterade arbetsmarknadsinriktade åtgärder i första hand, metodutvecklande insatser i andra hand och inrättandet av träffpunkter i tredje hand. Trots att dessa aspekter nämns som viktiga övergripande mål i samtliga handlingsplaner är skillnaderna mellan handlingsplanerna betydligt större än likheterna dem emellan.

I två fall, nämligen Norrköping och Eskilstuna, saknas överhuvudtaget preciserade mål och därmed avsatta medel för enskilda insatser. Båda kommuner motiverar åsidosättandet av kraven på uppsatta mål och en utarbetad plan för hur de ska nås med hänvisning till departementets krav på lokal förankring av insatserna. Man väljer istället att sätta ett högre värde på riktlinjernas krav på ett underifrånperspektiv än dess övriga krav. Följande utdrag ur Eskilstunas handlingsplan visar tydligt denna prioritering:

Ambitionen är att genom handlingsplanen skapa en ram och struktur som manifesterar anslagsgivarens starka betoning av boende/brukarinflytande och utrymme för innovativt tänkande och okonventionella metoder som växer underifrån, i detta fall ur initiativ från boende och föreningar i området Lagerberg/Nyfors. Att i handlingsplanen konkret ange innehåll i verksamheter skulle betyda ett åsidosättande av det lokala inflytandet. Handlingsplanen avgränsas därför till sitt innehåll till några viktiga principer och en struktur som får genomslag för föreslagna områdesgrupper, ledningsgruppens, de projektanställdas uppdrag samt resursgruppens respektive roller. (Eskilstuna kommuns handlingsplan sid. 5.)

Liknande hänvisningar förekommer också i Norrköping kommuns handlingsplan. Efter att ha betonat att kommunens befintliga inriktningsmål och dess integrationsplan stämmer väl överens med regeringens bakomliggande syfte med de särskilda insatserna, poängterar kommunens handlingsplan att:

Huvudsyftet för projektet skall i övrigt vara att organisationen/processen skall möjliggöra arbete och delprojekt för och med de boende i enlighet med regeringens uppdrag. Ett vidare syfte är att projektet skall innefatta ett metodutvecklingsarbete, som ur nationell synpunkt kan användas som metodexempel, dvs innefatta en lärandeprocess. (...) Vad gäller metodval för satsningen och projektets bedrivande bör framhållas att stor öppenhet bör finnas att söka sig fram på olika vägar. Ett grundläggande element skall dock vara att arbeta utifrån ett 'underifrånperspektiv' dvs att idéer och initiativ skall komma från de boende och verksamma i området. (Norrköping kommuns handlingsplan, sid. 4–5.)

Till skillnad från Eskilstuna och Norrköping är såväl Trollhättan som Landskrona i sina handlingsplaner relativt tysta om att lokal förankring och metodutveckling är ett syfte med satsningen. I stället ger deras handlingsplaner klarare besked om vilka insatsområden som kommunen har prioriterat samt vilken andel av pengarna som är avsedd för respektive insatsområde. Generellt sett ligger dessa kommuners prioriteringar mycket väl i linje med riktlinjernas prioritering av arbetsmarknadsinriktade åtgärder och med de träffpunkts- och språkorienterade verksamheterna. Förvisso nämner båda handlingsplanerna att allt projektarbete ska bygga på delaktighet med berörda delar av befolkningen samt att det långsiktiga målet för projektet är att stärka den demokratiska processen. Ändå kvarstår en väsentlig skillnad mellan denna tolkning av lokal förankring och vad som förekommer i Eskilstuna och Norrköpings handlingsplaner. Man kan säga att i de två senare fallen ses lokal förankring som en *demokratiskt procedur* där valet av insatsområden lämnas till boende och lokala aktörer, medan i de två övriga fallen hoppas man att de av kommunen valda insatsområden skall leda till delaktighet dels under *genomförandefasen*, dels i efterhand. Detta framgår tydligt av Landskrona kommuns syftesformulering:

Det långsiktiga målet för projektet är att stärka den demokratiska processen genom att öka förutsättningar för delaktighet och därmed motverka utanförskap. För att nå detta långsiktiga mål förutsätts att insatserna i de invandrartäta områdena stärker *kompetens* hos invandrarna och därmed ökar deras *arbetskraftsdeltagande*. [min kursivering](Landskrona kommuns handlingsplan, sid. 1.)

Citatet ovan, vilket kommunen delvis hämtat från regeringens riktlinjer, kan misstolkas i den bemärkelsen att man tillskriver invandrarnas arbetslöshet deras bristande kompetens. Men faktum är att Landskrona är den enda kommun som inte bara erkänner förekomsten av negativa attityder som ett hinder för möten mellan människor av olika härkomst utan också väljer att satsa en del av projektmedlen på åtgärder mot fördomar och kulturella avstånd. Förutom attityd- och arbetsmarknadsinriktade åtgärder presenteras i handlingsplanen *boende* och språk som ytterligare två huvudinriktningar inom ramen för Blommanprojektet.

Satsningen i respektive kommun

Föreliggande kapitel består av fem avsnitt. I första avsnittet presenteras den modell som jag tillämpar för kategoriseringen av genomförda insatser i ett antal block. De följande avsnitten är inriktade på en övergripande utvärdering av satsningen i Norrköping, Landskrona, Trollhättan respektive Eskilstuna. Varje kommunavsnitt består i sin tur av två delar. Den första ägnas åt en generell kartläggning av genomförda åtgärder efter kategoriseringen i ett antal åtgärdsblock. Kartläggningen visar kommunernas prioriteringar, räknat i fördelning av medlen per olika åtgärdsblock. Den andra delen beskriver kommunernas implementeringsförfarande med fokus på de tillsatta projektorganisationernas sammansättning och funktionssätt. I del två av respektive kommunavsnitt lyfter jag också fram några större projekt. Likaså diskuterar jag större konsekvenser som kan ha orsakats av hur satsningen organiserats.

Kategorisering av genomförda åtgärder i block

Kommunernas egna utvärderingar varierar kraftigt både kvantitativt och kvalitativt. Den kategorisering som jag gör i detta kapitel bygger i huvudsak på uppgifter som jag begärt in i efterhand. För att åstadkomma en tydligare bild över insatsernas inriktning har uppgifterna studerats tillsammans med lokala dokument i form av utvärderingar, verksamhetsberättelser, m.m. Vidare har jag ställt kompletterande frågor till insatsernas samordnare och till några projektledare beträffande utvecklingsarbetet och utfallen av olika projekt. Det innebär att den block- och klassindelning som jag presenterar här, kan skilja sig något från kommunernas egna uppfattningar. Den bedömning som jag gör i rapporten bygger, utöver syftet med respektive projekt, också på verksamhetens utveckling och i viss mån även på uppnådda resultat.

De insatser som har genomförts i respektive kommun kan kategoriseras på många olika sätt beroende på syftet med presentationen. En tänkbar modell är en kategorisering efter målgrupper. En annan indelning kunde ha haft sin grund i insatsernas karaktär med inriktning på *förebyggande* respektive *problemlösande* syfte. Som alternativ till den senare versionen kan man i stället tala om process- respektive tillståndsfokuserade insatser. Det kanske mest fruktbara alternativet är ändå att använda de aktuella verksamhetsområden som grund för kategoriseringen. Denna modell har bl.a. använts i en nyligen utgiven rapport av NUTEK (NUTEK, R 2001:4). Studien gäller en utvärdering ur ett tillväxtperspektiv av de lokala utvecklingsavtalen, inom ramen för storstadssatsningen. I sin rapport väljer NUTEK att först dela in kommunernas planerade insatser i fem block: *boendemiljö*, *språkutveckling*, *arbetskraft*, *näringsliv* och *övriga*. Sedan gör NUTEK en klassindelning av insatserna inom ramen för respektive block. I sin kategorisering väljer NUTEK att inkludera *folkhälsa* samt *barn- och ungdomsinriktad utbildning* som underklasser till blocket boendemiljö. Motiveringen är att sådana insatser är en viktig beståndsdel för ett boendekområdes attraktivitet. (Ibid. sid. 23–24.) I denna rapport använder jag NUTEK:s modell, men med en viss modifiering av block- och klassindelningen. Detta för att åstadkomma en klarare gränsdragning mellan olika åtgärdsblock än den i NUTEK:s rapport. I synnerhet gäller det åtgärdsblocket boendemiljö till vilket jag enbart för insatser med inriktning på fysiska upprustningar, miljöskötsel och liknande åtgärder. Faktum är att med NUTEK:s definition som utgångspunkt kan nästan samtliga genomförda insatser räknas som underklasser till blocket boendemiljö, eftersom övriga insatser med exempelvis inriktning på språkutveckling, arbetskraft och näringsliv också är viktiga beståndsdelar för ett bostadsområdes attraktivitet.

Avgränsning av respektive åtgärdsblock

Som framgår av tabell 1 är kommunernas genomförda insatser indelade i blocken *arbetsmarknad & utbildning*, *social-kulturell, delaktighet och demokrati*, *språkutveckling*, *social-pedagogisk*, *boendemiljö*, och slutligen *utvärdering & administration*. Indelningen har sin grund i rapportens huvudsyfte, dvs. att genomföra en processutvärdering av Blommansatsningen. De tre förstnämnda åtgärdsblocken anknyter till regeringens riktlinjer om prioriteringen av olika insatsområden. De tre följande åtgärdsblocken (*språkutveckling*, *social-pedagogisk* och *boendemiljö*) tillhör däremot en grupp av insatser som lyftes

fram i kommunernas handlingsplaner, men inte i regeringens riktlinjer.

Ett visst insatsområde är ofta inriktat på en viss målgrupp. Regeringens riktlinjer ger utrymme för tolkningen att Blommansatsningen har vuxna som sin huvudmålgrupp. Barn och ungdomar nämns överhuvudtaget inte som en målgrupp. Åtgärdsblocken är avgränsade på så sätt att de tre förstnämnda i huvudsak omfattar vuxna invånare medan blocken språkutveckling samt social-pedagogiska insatser har barn och ungdomar som sina målgrupper. På så sätt kan även kommunernas prioriteringar av målgrupper diskuteras i förhållande till satsningens riktlinjer. De olika åtgärdsblocken är följande:

- *Arbetsmarknad & utbildning*: Som framgick av beskrivningen i »Blommansatsningens målsättningar och möjligheter« syftade satsningen, enligt arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer, huvudsakligen till att stärka kompetensen hos de invandrade som bor i invandrantäta bostadsområden för att på så sätt öka deras sysselsättningsgrad. Åtgärdsblocket *arbetsmarknad & utbildning* knyter an till detta av regeringen högt prioriterade insatsområde. Hit räknas kommunernas målinriktade insatser av exempelvis kompetenshöjande karaktär som grundats på arbetsmarknadens efterfrågan och målgruppens behov, intresse och kompetens. Med andra ord ska insatsen i fråga vara inriktad på ett högre syfte än att bara sysselsätta deltagarna under projekt-tiden för att kunna inkluderas i blocket arbetsmarknad & utbildning. Även kvalitativa insatser som siktar mot nya arbets- och samverkansmetoder med huvudsyftet att höja företagsamhet och utökad mångfald i arbetslivet inkluderas i blocket.
- *Social-kulturell*: En god social-kulturell utveckling samt inrättandet av mötesplatser/träffpunkter i de invandrantäta bostadsområdena utpekades också som tänkbara insatsområden för Blommansatsningen i riktlinjerna. Men sådana insatser fick dock bara status av undersyfte. I detta block inkluderas den sort av insatser som huvudsakligen varit riktade på vuxna målgrupper men varken strukturellt eller resultatmässigt kan räknas till arbetsmarknadsorienterade åtgärder. Här handlar det om exempelvis inrättandet av träffpunkter, allaktivitetshus, kulturella arrangemang och till och med tillfälliga sysselsättningar utan sikte på omedelbara effekter.
- *Delaktighet & demokrati*: Ett tredje insatsområde handlar om åtgärder med inriktning på att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för invandrade och övriga svenskar, motverka förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden samt att öka delaktigheten och demokratin i samhällslivet.

Sådana insatser slår jag samman i åtgärdsblocket delaktighet & demokrati. Blocket omfattar diverse informationsinsatser som verkat för att utöka invånarnas delaktighet i samhällslivet, att fånga in invånarnas behov och intresse, motverka främlingsfientlighet, m.m. Olika typer av studiecirklar, produktion av lokala tidningar/tidskrifter, inrättandet av medborgarkontor samt anordning av olika möten mellan boende och lokala myndigheter är ytterligare exempel på åtgärder inom blocket.

- *Språkutveckling*: Som framgick av beskrivningen i »Huvudragen i kommunernas handlingsplaner« påtalade samtliga handlingsplaner att barn och ungdomar i skolålder med invandrarbakgrund hade en sämre språkutveckling. Samtliga kommuner har också valt att investera en del av Blommanmedlen i detta insatsområde, trots att det inte har varit prioriterat i regeringens riktlinjer. Därför är blocket *språkutveckling* avgränsat till språkinsatser som är inriktade på skolelever i olika ålder. Sådana insatser bedömer jag som utvecklande eftersom ökade färdigheter i språkkunskaper kan medföra positiva effekter på inläring av andra skolämnen vilket i sin tur kan gynna integrationsprocessen långsiktigt. I blocket ingår även insatser med syfte att höja skolpersonalens kompetens. Övriga språkorienterade åtgärder som har varit inriktade på vuxna är inkluderade i blocken arbetsmarknad & utbildning eller social-kulturell beroende på deras syfte och sammanhang.
- *Social-pedagogisk*: De flesta av kommunernas handlingsplaner uttryckte ett starkt behov av extra stöd till många barn och ungdomar för deras relation till skolan och omvärlden i övrigt. Oron över gängbildning, bråk och ökad kriminalitet bland ungdomarna i kombination med bristande kontakter mellan skolan och elevernas föräldrar har fått relativt mycket utrymme i prioriterade åtgärder. Stora summor har avsatts för kartläggning av ungdomarnas behov och beteende, förbättrade relationer mellan skolan och hemmet, samt ungdomsaktiviteter av olika karaktär där professionellt pedagogiskt stöd har varit ledande. Sådana typer av insatser ingår i åtgärdsblocket *social-pedagogisk*.
- *Boendemiljö*: Åtgärdsblocket *boendemiljö* tillhör ett av de svåraste blocken att avgränsa. Samtliga genomförda insatser kan på ett eller annat sätt påverka bostadsområdets status i positiv mening. Minskad arbetslöshet och därmed ett minskat beroende av ekonomiskt bistånd innebär i praktiken ökade intäkter för kommunerna vilket i sin tur ökar möjligheterna för bättre service, utökad trygghet och attraktivitet i området. Likaså ökar ett väl fungerande skolsystem bostadsområdets attraktivitet för framförallt resursstarka boende

som kan välja att stanna kvar eller att flytta in. Även socio-kulturellt inriktade insatser kan vara av stor betydelse i sammanhanget. För att ändå kunna avgränsa blocket *boendemiljö* har jag här bortsett från eventuellt positiva bieffekter av övriga insatser. Istället är enbart satsningar på fysisk uppbyggnad, infrastruktur och/eller miljöskötsel inkluderade i blocket. Denna typ av insatser kommer överhuvudtaget inte i fråga i regeringens riktlinjer för Blommansatsningen. Därmed borde de inte heller vara prioriterade av kommunerna.

- *Utvärdering & administration*: Slutligen avser blocket *utvärdering & administration* medel som antingen har förbrukats eller avsatts för dokumentation, erfarenhetsutbyte samt samordning av satsningen i respektive kommun. Enligt departementets riktlinjer skulle kommunerna ansvara för en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av sina insatser. Den summa som skulle användas var preciserad till tre procent av den totala satsningen på 18 mnkr.

Tabell I

Block och klassindelning av kommunernas Blommansatsningar.

Block	Insatser med syfte och inriktning på att	Huvudmålgrupp
Arbetsmarknad & Utbildning	Genom olika åtgärder dels bekämpa rådande arbetslöshet dels förebygga minskad sysselsättning i framtiden.	Arbetslösa invandrade
Social- kulturell	Förbättra förhållanden av social och kulturell karaktär, motverka svaga gruppers isolering, skapa träffpunkter och aktiviteter för vuxna.	Vuxna med intresse och behov
Delaktighet & demokrati	Genom olika informationsinsatser öka invånarnas delaktighet och inflytande i samhällslivet samt motverka fördomar om personer med annan etniska bakgrund.	Vuxna med olika bakgrund
Språkutveckling	Utveckla barn & ungdomars språk- och övriga skolkunskaper för att de på lång sikt ska kunna delta i samhällslivet med bättre möjligheter.	Skolbarn med invandrarbakgrund
Social-pedagogisk	Genom olika förebyggande aktiviteter stödja barn och ungdomar med extra behov i sin utveckling och sin relation med omvärlden.	Barn & ungdomar med i huvudsak invandrarbakgrund
Boendemiljö	Göra bostadsområdet attraktivt genom fysiska investeringar och miljöskötsel.	Samtliga boende
Utvärdering & Administration	Samordna, utvärdera och utbyta erfarenheter av genomförda insatser.	Projektet

Norrköpings kommun

Satsningens allmänna inriktning på olika åtgärdsblock Inom ramen för Blommanpengarna genomfördes sammanlagt 23 projekt/delprojekt i Norrköpings kommun. I Norrköping fick satsningen benämningen *Marielundsprojektet* vilket refererar till stadsdelen Marielund dit insatserna var avgränsade. I praktiken utgjordes den geografiska avgränsningen av ett mindre kvarter Plysaren, i stadsdelen Marielund.

Redan från början kontaktades »Centrum för kommunstrategiska studier« vid Linköpings universitet för att delta i projektet och genomföra en extern utvärdering av satsningen i sin helhet. Inom ramen för avtalet har två rapporter genomförts och en tredje är planerad (Lindblad, Eva, 2000). De genomförda rapporterna är i stor utsträckning kvalitativt präglade. Den kartläggning av satsningens huvudinriktningar på olika åtgärdsblock som presenteras nedan bygger i huvudsak på en extra ekonomisk redovisning som kommit Integrationsverket tillhanda i efterhand. Redovisningen gäller totalt 18 mnkr, dvs. inklusive kommunens medfinansiering.¹

Hög prioritering av social-kulturella insatser

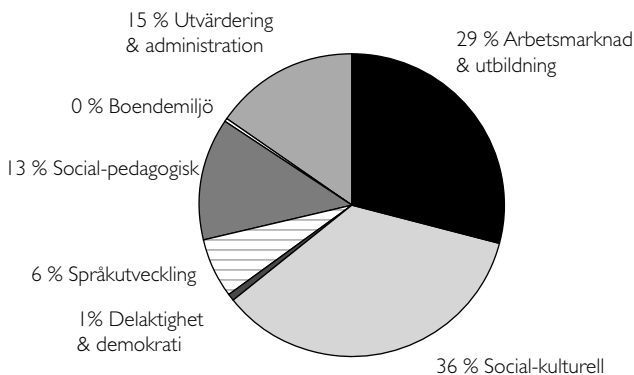
I jämförelse med de andra tre kommunerna har Norrköping tilldelat åtgärdsblocket *social-kulturell* mest pengar. Hela 36 procent eller drygt 6 miljoner kronor (inklusive kommunens medfinansiering) hade inriktning på social-kulturella aktiviteter med i huvudsak vuxna som målgrupp, se diagram 1. Viktigt att poängtera är att en kostnadspost på 1,5 mnkr som avser ett kvinnoprojekt ingår i beloppet/andelen. Kommunen själv anser att projektet är en arbetsmarknadsåtgärd. Kvinnoprojektet kostade totalt drygt 3 mnkr, men utifrån den lokala utvärderingens beskrivning är det svårt att inkludera projektets samtliga aktiviteter i åtgärdsblocket *arbetsmarknad & utbildning*.² De större projekten med inriktning på social-

1 Grundad på ovannämnda definitioner av olika åtgärdsblock samt med avseende på respektive verksamhetsutveckling och utfall har jag i enstaka fall räknat om en del av kostnaderna för några få projekt till ett annat åtgärdsblock än vad de skulle tillhöra utifrån sitt syfte. Dessa fall omnämns i den löpande texten som berör respektive projekt.

2 Ytterligare ett mindre delprojekt som i kommunens redovisning räknats till åtgärdsblocket *Arbetsmarknad & utbildning*, men som jag tagit bort därifrån, är en förhållandevis liten insats för att sprida kunskap om utrikes födda invånare inriktad till hemtjänstpersonalen. Detta delprojekt, med en total kostnad på 130 000 kronor hörde mer hemma till åtgärdsblocket *Delaktighet & demokrati* enligt min tolkning.

Diagram 1

Fördelning av medel per åtgärdsblock i Norrköpings kommun.



kulturella aktiviteter är ett dansprojekt, *Dans för alla åldrar*, en träffpunkt med benämningen *Café Global* och en *Datastuga* som tillsammans fick ca 4,5 mnkr av Blommanpengarna. Av detta belopp tilldelades dansprojektet ca 1,7 mnkr medan resten, 2,8 mnkr, kom Hyresgästföreningen tillhanda. Hyresgästföreningen har medverkat aktivt i Marielundsprojektet. De har bl.a. haft huvudansvaret för att bedriva projektet *Datastugan*, som har tagit en betydande andel av pengarna i anspråk. Av de 2,8 mnkr har enbart 60 tkr gått till projektet *Café Global* för att renovera de i övrigt kostnadsfria lokaler som det kommunalägda bostadsbolaget erbjudit verksamheten. Dessutom har ideella krafter drivit verksamheten och lyckats skapa en del genom försäljning av kaffe o. dyl.

Det näst största åtgärdsblocket är *arbetsmarknad & utbildning* vilket har fått drygt 5 miljoner kronor eller motsvarande 29 procent av medlen till sitt förfogande. Utöver delkostnaden för kvinnoprojektet, 1,5 mnkr, så har medel i huvudsak, 3,4 mnkr, gått till ett större arbetsmarknadsprojekt kallat *Träprojektet*. Det finns ytterligare fyra mindre delprojekt som kommunen räknar till arbetsmarknadsåtgärderna. Dessa har dock fått en bråkdel av blockets andel av medlen.

Som framgår av diagram 1 är den andel av medlen som investerats i åtgärdsblocket *delaktighet och demokrati* nästan obetydlig, enbart en procent.³ Blocket *boendemiljö* har i ännu

³ Det bör nämnas att Marielundsprojektet till sin organisering syftade till att engagera så många invånare som möjligt i satsningen. Här räknas enbart särskilda insatser i form av olika delprojekt som kan falla inom ramen för åtgärdsblocket *Delaktighet & demokrati*, enligt tidigare avgränsningen.

mindre grad fått uppmärksamhet, nästan noll procent. De återstående blocken, *språkutveckling* och *social-pedagogisk*, har haft barn och ungdomar som målgrupp. Fyra större projekt som samtliga initierats och genomförts av Marielunds förskolor/grundskolor är inriktade på åtgärdsblocket *språkutveckling*. De har bl.a. syftat till att öka skolans kunskaper om barnens fritidsvanor, förstärka samverkan med föräldrarna samt att förbättra personalens kunskaper om mötet med flerspråkiga barn i förskoleåldern. Totalt beviljades denna typ av verksamhet sex procent av satsningen. Åtgärder inom ramen för det social-pedagogiska blocket har däremot i huvudsak kommit till på initiativ av externa samverkanspartner, vilka också ansvarat för genomförandet utanför den schemalagda skoltiden. Nästan hela den summan, ca 1,9 mnkr, motsvarande 11 procent av satsningen, har förvaltats av Norrköpings Boxningsklubb Akilles i syfte att bl.a. erbjuda ungdomarna meningsfulla fritidsaktiviteter med stöd från vuxna.

Erfarenheter av satsningens genomförande

Olika strategier för att nå lokal förankring

Redan av Norrköpings kommuns handlingsplan framgick att regeringens strävan efter lokal förankring som en ny arbetsmetod skulle få stor uppmärksamhet inom Blommansatsningen i stadsdelen Marielund. Norrköpings kommun tillhör en av de ytterst få Blommankommunerna som inte bara valde lokal förankring av satsningen som ett huvudmål utan också använt nya arbetssätt för att uppnå detta mål.

Från början särskiljde man satsningen från kommunens ordinarie verksamhet genom att sätta pengarna (totalt 18 mnkr) på ett bankkonto avsett för förslag som skulle inkomma från invånarna och/eller lokala föreningar. Med andra ord fick de egna förvaltningarna alltså ett tidigt och tydligt budskap, som innebar att deras initiativ och/eller inblandning i satsningen inte var önskvärd.

I ett nästa steg försökte man ge invånarna ett försprång genom att bilda ett s.k. husråd genom ett icke traditionellt tillvägagångssätt. Följande utdrag ur kommunens externa utvärdering sammanfattar husrådets tillkomst:

Mycket tidigt i projektet tog samordnaren kontakt med den lokala Hyresgästföreningen och genomförde *en dörrknackning för att hitta boende* som ville engagera sig i ett utvecklingsarbete för kvarteret. Antalet som deltog som »husvärdar« var i början kring 20, men med tiden har skaran minskat och under första halvåret 1999 fanns omkring 10 stadiga deltagare i ett husråd som träffas

regelbundet. Husrådet har inga formella stadgar och antalet ledamöter kan variera. Att vara med i hyresgästföreningen är inte ett krav för att kunna ingå i husrådet. (Lindblad, E., 2000, sid.11.)

Innan jag beskriver husrådets utveckling till en institution för boendeinflytande och lokal delaktighet, är det nödvändigt att i korta drag beskriva projektorganisationen i dess helhet. I toppen hade projektorganisationen en politisk styrgrupp tillsatt av kommunstyrelsen. Styrgruppen bestod efter valet 1998 av fyra socialdemokrater, två moderater och en kristdemokrat. I formell mening låg makten över fördelningen av projektmedlen hos styrgruppen. På tjänstemannanivå hade ordföranden och chefen för Flykting- och invandrarkontoret rätten att endast i brådskande fall bevilja bidrag upp till 200 000 respektive 50 000 kronor. I övrigt ansvarade Flykting- och invandrarkontoret, som är en enhet inom kommunens förvaltning, för samordningen av projektet genom en av sina anställda, projektets samordnare.

Både politiker och tjänstemän i projektet valde en tillbakadragen roll i projektets utveckling till förmån för boendeinflytandet. Tankarna bakom denna strategi har enligt projektets samordnare varit att:

[...] en person som hela tiden finns på plats också alltför lätt både ges och tar på sig rollen att vara en fixare av stort och smått. Målet att de boende själva i största möjliga utsträckning tar de kontakter som behövs för att lösa sina praktiska problem skulle motverkas om en tjänsteman ständigt finns tillgänglig, resonerar man. (Ibid. sid. 10.)

I övrigt har det funnits ytterst litet utrymme för kommunens olika förvaltningar att ta initiativ till olika projekt. Inte heller ingick det i Marielundsprojektets uppläggning att projektet skulle kunna bevilja kommunens olika förvaltningar medel eller ansvar för att genomföra utvalda insatser som annars skulle kunna ligga inom ramen för deras ordinarie verksamhet. På så sätt kan Marielundsprojektet ses som finansierad till insatser som initierats och genomförts av externa aktörer. Bland projektets många externa parter har hyresgästföreningen en särskild ställning som »utförare«. Föreningen har både föreslagit och ansvarat för genomförandet av flera social-kulturella aktiviteter. För sin medverkan i projektet har Hyresgästföreningen skrivit ett avtal med kommunen. Husrådet är ytterligare en aktör med en central roll i projektet. Husrådet bildades av och för de boende i bostadsområdet i syfte att organisera underifrånperspektivet som man strävade efter. De insatser som genomfördes på Husrådets initiativ kan ur en

direkt demokratisk synvinkel ses som legitima. Som framgår av följande avsnitt hade dock Husrådet brister sett ur ett brett representativitetsperspektiv. Detta fick också konsekvenser för de genomförda insatsernas legitimitet.

Lärdomar av Husrådets utveckling

En stark ambition om att lokalt förankra insatserna i Marielund förenas med begränsade möjligheter att kunna uppnå målet. I Integrationsverkets tidigare utvärdering av Blomman-satsningen redovisas en rad olika faktorer som förklarar varför det är svårare att uppnå samförstånd och ökat lokalt engagemang i socialt utsatta bostadsområden jämfört med i de mer resursstarka bostadsområdena (Integrationsverket 2000:10). Några huvudfaktorer är: en stark etnisk heterogenitet, en hög frekvens av in-, och utflyttningar, bristande språk-, och samhällskunskaper samt större sociala problem i kombination med, eller som en följd av, långtidsarbetslöshet och känslan av utanförskap i stort.

Med dessa förutsättningar gällde att via de inledande informationsmötena »vaska fram« de boende som frivilligt »vågade satsa tid på ett ideellt arbete som ingen – när det påbörjades – egentligen visste vad det skulle komma att utmynna i eller kräva av dem« (Lindblad, E., 2000, sid. 41). Av de frivilliga deltagarna, i slutändan 10 personer, bildades ett husråd som inte kunde vara representativt för stadsdelens invånare på drygt 4 000 eller ens det avgränsade bostadsområdet, Plysaren, med ett invånarantal på ca 1 700.

När det finns höga ambitioner om lokal förankring uppstår också dilemmat om hur mycket av makten och ansvaret man egentligen kan överlämna till engagerade boende som varken är folkvalda eller ansvariga inför myndigheterna. Denna oklarhet har också varit påtaglig i Marielundsprojektets strävan efter lokal förankring.

Boendeengagemang i ett underifrånperspektiv tolkades, inte minst av husrådets medlemmar, som att medlen för områdets utveckling var invånarnas pengar som de själva skulle få bestämma över. När detta visade sig oförenligt med projektorganisationens struktur begärde husrådet i stället insyn i styrgruppens hantering av medelsfördelningen mellan olika projekt. Utifrån sina studieobservationer noterar Marielundsprojektets utvärderare att:

Under den tid som jag själv haft förmånen att få delta som observatör på mötena har jag speciellt noterat två fenomen. Husrådets ledamöter har blivit mycket tydliga när det gäller att få information och inflytande i fråga om styrgruppens beslut om anslag.

Ansökningar som lämnas till styrgruppen diskuteras i husrådet, som en informell remissbehandling av förslagen. Kraven från husrådet att informeras före beslut har tagits upp väl från styrgruppen, och representanter för husrådet har sedan försommaren 1999 fått möjlighet att närvara vid styrgruppens sammanträden. Det andra fenomen som särskilt kan noteras rör närvaron av politiker vid husrådsmötena. Vid några tillfällen har ett par av ledamöterna i kommunalnämnden tagit kontakt och kommit, men husrådet har senare även gjort det tydligt att önskemålet om politikernas närvaro bör komma från husrådet självt, och inte från kommunalnämnden (Lindblad, E., 2000, sid. 13).

Invändningen hade sin grund i antagandet att politikernas närvaro skulle begränsa möjligheten till en fri diskussion på husrådets medlemsmöten. Husrådet menade till och med att utvärderarens närvaro negativt kunde påverka diskussionens tema och mötenas dagordning. Denna självständighetsvilja eller kanske misstänksamhet mot omvärlden är, i enlighet med utvärderarens slutsatser, både förstälig och kontroversiell. Förståelsen hänger ihop med oron för att kommunalpolitikernas insyn i förarbetena till eventuella framtida projekt skulle kunna påverka deras planering av den ordinarie verksamheten, genom att de minskar utgifterna för de delar av verksamheterna som skulle kunna ersättas av projektpengar. Denna förmodade risk gör sig särskilt gällande i en tid präglad av ekonomiska svårigheter där kommunen själv ställer krav på sina nämnder att hålla nere sina utgifter. Det kontroversiella med kravet är att önskemålet om frihet från politisk insyn ställs samtidigt som husrådet självt kräver inflytande före politikernas beslut. Dessutom medför önskemålet om frihet från politisk insyn att invånarna går miste om en direkt kommunikationsmöjlighet med kommunalpolitikerna, en möjlighet som annars skulle kunna leda till att den ordinarie verksamhetens långsiktiga inriktning mot lokala behov påverkas.

Trots allt kan såväl husrådets inrättande som dess utveckling betraktas som ett positivt utfall av Marielundsprojektet i Norrköping. Husrådet har haft god och ökande kännedom om de lokala förhållandena. Under sitt treåriga engagemang i projektarbetet har husrådet också lyckats bygga upp ett brett nätverk med boende och lokala föreningar men också med kommunala politiker och tjänsteman. De regelbundna mötesmöjligheter mellan projektets styrgrupp och husrådets medlemmar kan sammanfattas som ett tecken på en ökad närdemokrati. Via husrådet har boende och lokala föreningar fått både information och insyn i politiska beslut som berör utvecklingen av deras bostadsområde. Samtidigt har politikererna, via styrgruppen, skapat sig en mer verklighetsbaserad

bild av lokala behov, önskemål och förutsättningar. Dessa omständigheter ger Marielundsprojektet den högsta graden av lokal förankring som har förekommit i Blommansatsningens tolv kommuner.

De positiva effekterna bör också vägas mot en stark inriktning på social-kulturella aktiviteter. Av naturliga skäl har husrådet hittills tagit ställning för aktiviteter som oftast handlar om att stärka den sociala gemenskapen i området. Detta är förståeligt utifrån det faktum att socialt orienterade åtgärder har en hög prioritering bland boende i ett socialt utsatt område med många resurssvaga invånare. Samtidigt har möjligheterna för genomförandet av sådana åtgärder varit gynnsamma, eftersom resursstarka lokala aktörer som hyresgästföreningen (vilket husrådet har haft starka band till) och det kommunala bostadsbolaget visat stort intresse att medverka i bostadsområdets sociala utveckling. Båda dessa aktörer har, inom ramen för sitt vardagliga arbete, ett levande nätverk med delar av eller med hela befolkningen i området.

Däremot saknar ett lokalt fokuserat och nyetabletrat boendorgan, som husrådet, både en helhetssyn över problembilden och stora resurser att initiera processinriktade åtgärder, som kräver samverkan mellan centrala aktörer på nationell, regional och kommunal nivå. Man kan hävda att en framgångsrik lokal förankring i Marielund har skett på bekostnad av den strukturella helhetssynen som är nödvändig för att sätta igång åtgärder som på sikt kan motverka arbetslöshet och den etniska segregationen. Detta framgår delvis av huvudinriktningen på följande huvudprojekt.

Bra träffar med lokal förankring i sikte

Majoriteten av genomförda Blommaninsatser i Marielund kan betraktas som lokalt förankrade, trots det stora representativitetsproblem. Som jag tidigare beskrivit, utöver några mindre språkprojekt som tillkommit på initiativ av områdets för- och/eller grundskolor har övriga insatser föreslagits antingen av husrådet, enskilda boende eller lokala föreningar med starkt fäste i bostadsområdet. Genomförandet skedde också utan inblandning av kommunala myndigheter. Några lokala föreningar med huvudansvar för genomförandet av insatser som de själva initierade är Hyresgästföreningen, studieförbunden Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Sveriges Kyrkliga Studieförbund (SKS) samt Boxningsklubben NBK Akilles. Varje verksamhetsansvarig hade fria händer att förvalta medlen efter sitt tycke och att utveckla aktiviteterna efter målgruppens behov och önskemål. Därmed har det funnits ett visst utrymme för deltagarna i respektive projekt att påverka såväl

innehållet av som inriktningen på berörda projekt. Den senare nämnda aspekten har varit särskilt framträdande i social-kulturella aktiviteter som Café Global, Dansprojektet, Datastugan samt Kvinnoprojektet.

Dessa projekt, vars kostnader motsvarade ca 40 procent av hela satsningen i kommunen, kan också betraktas som lyckade utifrån antal deltagare och genomförandeprocessen, i den mening att ingen av dessa verksamheter har avbrutits, lagts ned eller ändrat målsättning. Utfallet av dessa och liknande projekt förefaller å andra sidan tveksamt som delar av en helhet vars samlade effekter skulle kunna bryta segregationen. Följande korta utdrag ur kommunens externa utvärdering belyser upprinnelsen till respektive projekt och aktiviteternas karaktär, omfattning och/eller utveckling.

Dans för alla åldrar

Den enskilda aktivitet som väckt mest uppmärksamhet i media är troligen dansprojektet. De lokala dagstidningarna Folkbladet och Norrköpings tidningar har vid flera tillfällen haft reportage om detta. Över fem hundra personer från tre till minst sextiotre år som går på danskurser och har roligt är en nyhet! Lokalmässigt finns dansen tillsammans med boxningsklubben NBK Akilles, vilket kan ge samarbete av oväntad art. Först boxningsträning (med redskap), sedan dans, för barn mellan sju och tio år. Upprinnelsen till dansen var en idé som presenterades av två kvinnor sommaren 1998. [...] idén mottogs väl, och samarbetet inleddes med projektet och ABF. En av kvinnorna är eldsjelen och ledare för dansprojektet. Hon är noga med att framhålla att det viktiga inte är själva dansen, utan det sociala livet runt omkring. [...] dansen startade som en gratisaktivitet, växte snabbt till ett stort deltagarantal och har, trots att den numera har en terminsavgift, lyckats behålla nästan lika stor anslutning. (Lindblad, E., 2000, sid. 24.)

Det bör noteras att det höga antalet, 500 personer, även inkluderar besökare som nödvändigtvis inte bör uppfattas som aktiva deltagare.⁴ Trots det är det ett avsevärt antal om man jämför med Plysarens totala antal invånare, ca 1 700 personer.

Café Global

De aktiviteter som föreslås i husrådet handlar ofta om att stärka den sociala gemenskapen i området. Ett av de första projekten var att åstadkomma en träffpunkt, som sedan fick namnet Café

⁴ Detta enligt Marielundsprojektets externa utvärderare som själv har gjort observationsstudier på de flesta av de delprojektena.

Global. [...] Café Global subventioneras av Hyresbostäder som bidrar med hyran för lokalen, medan en kostnad för att riva en vägg fick tas av projektmedlen. Frivilliga krafter står för driften av kafét och inköp där förberedelser och servering tar många veckotimmar i anspråk. Detta är ett enkelt och trevligt kafé som har öppet på vardagseftermiddagar. [...] Till stamgästerna hör boende och verksamma i området, som Hyresgästbostäders fastighetsskötare och hantverkare. Under den varma årstiden ordnar gruppen emellanåt grillkvällar med underhållning och ambitionen är att locka alla oavsett ursprung till samkvämen. Tisdagskvällar och fredagseftermiddagar har fått en tradition av kaffe med bingo, vilket visat sig vara mycket lyckat. (Lindblad, E., 2000, sid. 11.)

Till viss del kan Café Global räkna med en fortsatt framtid av flera skäl. Utöver det kommunala bostadsbolagets erbjudande om kostnadsfria lokaler har verksamheten en del egna inkomster i samband med servering av kaffe och dylikt. Dessutom har Hyresgästföreningens intresse för projektet lett till en samordning mellan projektfinsierade arrangemang och de som bedrivs i föreningens namn. Även Husrådets starka band med Hyresgästföreningen (de flesta i Husrådet är medlemmar i hyresgästföreningen) talar för ett fortsatt samarbete som kan stärka projektets framtid.

Ett annat projekt som tillkommit och bedrivits i nära samarbete mellan Husrådet och Hyresgästföreningen är inrättandet av en bastu som invånare i det berörda bostadsområdet drar nytta av och som de betalar endast en liten avgift för. Ett annat, kanske kontroversiellt, arrangemang som husrådet står för är en fiskeutflykt till kusten med den bosniska boendegruppen som huvudmålgrupp. Syftet har varit att motverka målgruppens frånvaro i projektarbetet och samhällslivet i stort.

Kvinnoprojektet

»Mitt engagemang började när jag arbetade som lärare i skolan«, berättade Juno Gyllander, som är verksamhetsansvarig för Sveriges Kyrkliga Studieförbundsprojekt i Marielund. Hon arbetade i en skola med många invandrarbarn och upptäckte att många av barnens mödrar inte kunde prata svenska. [...] En idé om ett utvecklingsprojekt växte fram och Sveriges Kyrkliga Studieförbund (SKS), som Juno arbetar för som cirkelledare, lämnade på senhösten 1997 in en utförlig ansökan om ett utvecklings- och försöksprojekt... [...] Att förbättra deltagarnas kunskaper i svenska var grunden, och att utgå från de behov som deltagarna hade. Att vara med i projektet skulle dessutom vara frivilligt,

och inte fungera som en arbetsmarknadsåtgärd med tvingande anvisning och närvarokontroll. Projektidén togs emot välvilligt av styrgruppen, som i maj 1998 beviljade ett bidrag till SKS. [...] Det fanns dock ett förbehåll innan SKS beviljades medel, att förankra det hela »underifrån«. Genom Junos och studieförbundets kontakter med den syrisk-ortodoxa församlingen nåddes en liten grupp kvinnor. Det visade sig snabbt att de äldre kvinnorna hade mycket kort eller ingen skolgång och en del kunde inte skriva sitt eget namn. De var ytterst motiverade att »gå i skola« och bildade en lära-svenska-grupp. De yngre kvinnorna däremot ville brodera och lära sig sy på maskin, och de blev till en blandad sömnads- och svenska-grupp. Matlagning kom in som en aktivitet, och på förslag från husrådet även hjälp med läxläsning för barnen. (Ibid. sid. 21)

Som ett ostrukturerat projekt har kvinnoprojektet haft två viktiga principer nämligen att anpassa verksamheten till deltagarnas behov och önskemål samt att tala svenska oavsett ämne och sammanhang. Till övriga aktiviteter som tillkommit efterhand kan simkurs, målning och regelbundna studiebesök nämnas. Viktigast att nämna i sammanhanget är ändå att studierna har vidgats till viktiga samhällsämnena som att vara förälder, samhällskunskap, data och körkortsteori. En annan positiv utvidgning gäller målgruppen, som till antal växt till ca 50 kvinnor och till ursprung till betydligt fler än den syrianska gruppen. Projektets flexibilitet har också underlättat för kvinnor med bättre skolbakgrund att på ett snabbt sätt kvalificera sig för vidareutbildningar. En utveckling av kvinnoprojektet, som ännu inte löst sin långsiktiga finansiering, var att få till stånd en folkhögskolekurs för kvinnor med motivation att fortsätta sina studier. Redan vid slutet av augusti 2000 påbörjades den första kursen med 12 platser. På grund av den senare nämnda utvecklingen har inte kvinnoprojektet i sin helhet kunnat räknas som en social-kulturell aktivitet enligt de inledande definitionerna.

Bristande samverkan i

Marielundsprojektets få arbetsmarknadsåtgärder

Arbetslösheten som ett övergripande problem har inte stått på Marielundsprojektets dagordning. Därmed fanns inte heller någon samverkansstrategi i syfte att öka förvärvsfrekvensen, vilket har varit huvudmålet för Blommansatsningen. Förslaget om satsningens enda arbetsmarknadsinriktade projekt, *Träprojektet* initierades av ABF Norrköping och fördes fram, av Marielundsprojektets samordnare så sent som i slutet av 1999. Inte ens uppläggnings av projektet tyder på en genomtänkt

helhetssyn som exempelvis skulle utgå från behovet på arbetsmarknaden, deltagarnas kompetens och/eller behov. I linje med Marielundsprojektets ambition om lokal förankring lämnades även genomförandet av projektet till ABF Norrköping som själv hade tagit initiativ till det. Kommunen kan i bästa fall ses som beställare av Träprojektet. Projektidén bygger på en kombination av studier och praktiskt arbete. Högpunkten för det praktiska arbetet är att deltagarna tillsammans ska bygga en båt och därvid även skulle bygga på sina kunskaper i svenska, matematik, samhällskunskap, ekonomi, miljö, företagande, m.m. En bra kombination kan man tycka, jämfört med traditionella renodlade språk/arbetsmarknadskurser. Å andra sidan utför deltagarna ett arbete, båtbyggandet, och utövar ett yrke som ingen efterfrågar på arbetsmarknaden. Med denna uppläggning lyser, inte helt oväntat, resursstarka samverkanspartner såsom kommunens berörda förvaltningar/nämnder, berörda statliga institutioner och näringslivet med sin frånvaro i projektet. Arbetsförmedlingens roll är begränsad till att tillsammans med Norra försörjningsstödskontoret hänvisa sina klienter till projektet. Därmed är närvaron, till skillnad från alla andra projekt, obligatorisk på heltid.

Efter första året (2000) i drift lyckades projektet utvidga sitt deltagarantal från 36 personer till ca 50 arbetslösa i början av 2001, enligt vår intervju med projektets ledare. Enligt kommunens utvärdering hade fram till oktober 2000 sex deltagare i Träprojektet fått arbete, tre som industriarbetare, två som lokalvårdare och en som försäljare. I vilken mån detta resultat kan tillskrivas projektets förtjänster är svårt att ta ställning till.

Hög arbetslöshet trots en förhållandevis god utveckling

Det är nästan omöjligt att fastställa Marielundsprojektets samlade effekter i samband med den utveckling som skett på arbetsmarknaden i området under projektperioden. Utvecklingen i en stadsdel är delvis beroende av den utveckling som parallellt pågår i den tillhörande kommunen om inte till och med i de närliggande regionerna. Dessutom har vi under de senaste åren haft en högkonjunktur i hela Sverige samtidigt som liknande insatser bör ha förekommit både i Marielund och i kommunens övriga stadsdelar med hög arbetslöshet.

Med dessa aspekter i åtanke kan vi konstatera en markant förbättring av förvärvsfrekvensen för gruppen födda utanför Norden både i kommunen och i Marielund under projektets två första år, 1997–1999. I genomsnitt ökade förvärvsfrekvensen med två procentenheter i kommunen och en procenten-

Tabell 2

Antal invånare mellan 20–64 år samt andel förvärvsarbete av åldersgruppen i Norrköpings kommun och stadsdelen Marielund efter födelse-land. Jämförelse mellan 1997 och 1999.

Ort och år	Antal invånare mellan 20–64 år				Förvärvsfrekvens (%) för åldersgruppen 20–64 år			
	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år
Norrköping 1997	8 337	60 420	2 573	71 330	30	73	61	68
Norrköping 1999	8 326	60 657	2 452	71 435	38	74	60	69
Förändring 1999	-11	237	-121	105	8	1	-1	2
Marielund 1997	587	1 745	112	2 444	23	67	54	56
Marielund 1999	622	1 844	106	2 572	33	65	53	57
Förändring 1999	35	99	-6	128	11	-2	-1	1

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

het i stadsdelen mellan december 1997 till december 1999. Under samma period ökade däremot förvärvsfrekvensen för gruppen födda utanför Norden (20–64 år) med hela åtta procentenheter i kommunen och 11 procentenheter i stadsdelen. Märkligt nog minskade förvärvsfrekvensen både för gruppen födda i Sverige och födda i övriga Norden med två respektive en procentenhet i stadsdelen Marielund, se tabell 2. Däremot hade gruppen födda i Sverige en genomsnittlig förvärvsfrekvens på 73 procent i kommunen år 1997 att jämföra med 30 procent för födda utanför Norden. Samma förhållande på stadsdelsnivå var 67 mot 23 procent. Med andra ord saknade 70 procent eller drygt 5 800 personer av kommunens invånare födda utanför Norden i arbetsför ålder ett arbete att gå till när projektet började 1997. Två år senare har andelen minskat till 62 procent eller 5 162 personer, men är fortfarande oroväckande hög. I Marielund har gruppen, trots en ökning på 11 procentenheter, fortfarande fem procentenheter lägre (33 mot 38 procent) förvärvsfrekvens än huvudpopulationen i kommunen. Icke förvärvsarbete invandrade i Marielund utgör emellertid enbart åtta procent av motsvarande grupp på kommunnivå 1999, dvs. ca 417 personer av 5 162.

Man kan anta att vistelsetiden i Sverige är en viktig förklaring till den stora avvikelser från genomsnittet i kommunen och från inrikes föddas höga förvärvsfrekvens. En kontrolluppgift visar att 28 procent av kommunens utomnordiskt

Tabell 3

Genomsnittlig vistelsetid (procent) i Sverige för utomnordiskt födda invånare i åldersgruppen 20–64 år bosatta i Norrköpings kommun och stadsdelen Marielund, räknat från år 1999.

Ort	Fem eller mindre än fem år	Mellan fem och 10 år	Mer än 10 år	Sammanlagt mer än fem år
Norrköping	28	26	46	72
Marielund*	39	28	32	60

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

* Avser enbart invånare i kvarteret Plysaren.

födda invånare i åldersgruppen 20–64, hade bott fem eller mindre än fem år i Sverige år 1999. Andelen av gruppen som hade bott mellan fem och tio år i Sverige uppgick till ca 26 procent medan drygt 46 procent hade bott mer än tio år i Sverige. Detta innebär att sammanlagt 72 procent av gruppen hade en vistelsetid över fem år i Sverige år 1999 medan gruppens genomsnittliga förvärvsfrekvens uppgick till endast 38 procent samma år och det efter en ökning på åtta procentenheter sedan 1997.

Den betydligt lägre förvärvsfrekvensen bland utomnordiskt födda i Plysaren, kan till viss del förklaras med en i genomsnitt kortare vistelsetid jämfört med kommungenomsnittet. Där ligger nämligen andelen med fem eller mindre än fem år vistelsetid i Sverige på ca 39 procent, elva procentenheter högre än kommungenomsnittet. Andelen med vistelsetid mellan fem och tio år är ungefär lika stor som genomsnittet för hela kommunen, ca 28 procent, medan bara 32 procent hade bott mer än tio år i Sverige, räknat från 1999. Med andra ord hade ca 60 procent av målgruppen bott mer än fem år i Sverige medan gruppens genomsnittliga förvärvsfrekvens samma år uppgick till enbart 33 procent, se tabell 3.

Avslutande kommentarer

Marielundsprojektet är ett seriöst experiment inriktat på lokal förankring. Utfallet visar i praktiken Blommansatsningens dilemma, uttryckt i parallella krav på helhetssyn och institutionell samverkan å ena sida och ett dominerande underifrånperspektiv å andra sidan. Redan av kommunens handlingsplan framgick att underifrånperspektivet fått störst tolkningsutrymme i såväl som syfte som strategi. Handlingsplanen anger att ökad förvärvsfrekvens är projektets övergripande mål, men

det har i praktiken tonats ned av ambitionen om lokal förankring. Nästan samtliga genomförda insatser har initierats av lokala aktörer och kan därmed betraktas som lokalt förankrade, trots att husrådet i egenskap av ett boendeorgan brister i representativitet. Genom husrådets medverkan i projektet har avståndet mellan politiker, tjänstemän och boende i bostadsområdet förkortats. Projektets starka inriktning på socialkulturella åtgärder bör ses som en konsekvens av strävandet efter lokal förankring. Detta i sin tur bör ses i ljuset av lokala föreningars intresse för och medverkan i sådana engagemang. Till detta kommer att boendeuppslutningen bakom socialkulturella aktiviteter är relativt hög i ett bostadsområde med resurssvaga hushåll och sociala problem. Intressant att jämföra i sammanhanget är det höga deltagarantalet i dansprojektet med Träprojektets låga deltagarantal trots att man anvisat personer till det.

Utifrån de höga deltagarantalen i de flesta av genomförda aktiviteter kan Marielundsprojektet tillskrivas stora framgångar i att bekämpa isoleringen av ett avsevärt antal invånare i det aktuella bostadsområdet. Flera hundra barn, kvinnor och män har fått del av arrangerade fritidsaktiviteter som för många säkerligen har förefallit meningsfulla. Det finns många förväntade effekter av aktiviteterna. Att hjälpa en äldre man/kvinna ut från sin lägenhet till en aktivitet som är anpassad till dennes önskemål och behov kan medföra samhällsekonomiska fördelar i termer av minskade kostnader för exempelvis vårdkonsumtion, tolkservice, m.m. På samma sätt kan man räkna med minskad kriminalitet, bråk, gängbildning och övriga destruktiva företeelser genom att man sysselsätter ett gäng ungdomar i en boxningsklubb, kombinerad med pedagogiskt stöd.

Ur ett segregationsbekämpande perspektiv är det däremot svårt att kunna bedöma satsningens kortsiktiga eller långsiktiga effekter. Det finns ett starkt samband mellan isolering och segregering. Frågan är vad som är hönan och vad som är ägget. Är man isolerad p.g.a. sin segregation eller tvärtom? Det krävs färre argument för att hävda att den höga arbetslösheten bland invandrade personer i vissa förorter är roten till de flesta isoleringsbetingade problem som satsningen i Marielund varit inriktad på att lösa. Att bryta isoleringen kan samtidigt vara ett första steg i rätt riktning mot till exempel ökad sysselsättning. En sådan helhetssyn och/eller strategi som bakgrund saknas däremot i de projekt som antingen initierades av enskilda personer eller lokala föreningar. Samtidigt lider såväl kommunen som stadsdelen av en stor arbetslöshet bland invånarna födda utanför Norden. Samma år som projektet började, 1997, uppgick andelen av denna grupp utan förvärvsarbete till 70

procent, eller drygt 5 000 personer. Av dessa bodde enbart åtta procent i det av satsningen avgränsade bostadsområdet. Ett förhållande som gör det svårt att motivera eller rättfärdiga satsningens geografiska avgränsning.

Slutligen kvarstår för Norrköpings kommun frågan om hur man kan ta till vara projektets positiva utfall. Det faktum att man har lyckats inrätta ett nytt lokalt organ, Husrådet, samt mobilisera flera hundra invånare kring sociala aktiviteter är en stor framgång. Kan man förvalta resultatet genom att länka denna rörelse till resursstarka aktörer på kommunnivå så har man åstadkommit mycket genom Marielundsprojektet.

Landskrona kommun

Satsningens allmänna inriktning på olika åtgärdsblock

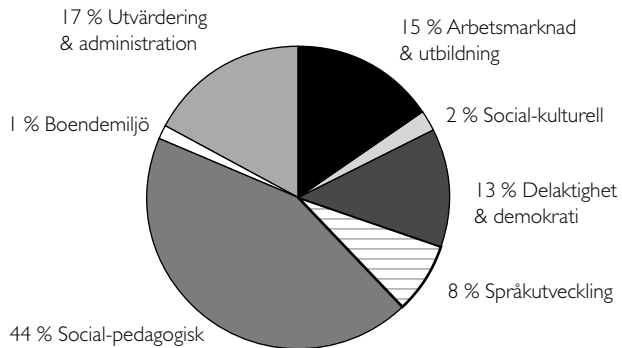
De olika projekt/delprojekten i Landskrona kommun fick den gemensamma benämningen *Integrationsprojektet Fenix*. Geografiskt avgränsades insatserna till centrala delar av kommunen. Till skillnad från de övriga Blommankommunerna består de berörda bostadsområdena i Landskrona i första hand av privatägda hyresrätter.⁵

Sammanlagt har närmare 40 delprojekt genomförts inom ramen för Fenix. Huvuddelen av medlen har dock investerats i ett tiotal större projekt. De större projekten har dokumenterats internt av respektive projektledare. Grundat på dessa dokumentationer i kombination med en rad genomförda intervjuer och egna studieobservationer har sociologen Anders Hedén, på uppdrag av forsknings- och utvecklingsavdelningen vid kommunförbundet i Skåne, genomfört en extern utvärdering av projektet i sin helhet. Utvärderingen har finansierats med Blommanpengarna. Hedéns utvärdering (Hedén, 2001) ger en relativt heltäckande bild av genomförda Blommaninsatser fram till slutet av 1999. Kommunen hade dock inte hunnit förbruka alla medlen när utvärderingen avslutades. Nästan sju av totalt arton miljoner kronor avsattes därför för att fullfölja insatserna under 2000 och 2001. Integrationsverket har begärt och fått en kompletterande ekonomisk redovisning om hur resterande medel fördelats på berörda delprojekt. Denna komplettering i kombination med uppgifter från den externa

5 I detta avseende avviker Landskrona kommun från övriga Blommankommuner där insatserna i huvudsak avgränsades till delar av de s.k. miljonprogramområden som ägs av kommunala bostadsbolag. Däremot är motivet för avgränsningen detsamma, nämligen en högre andel invånare av utländsk härkomst kombinerad med högre arbetslöshet och sämre sociala förmåner än kommungenomsnittet.

Diagram 2

Fördelning av medel per åtgärdsblock i Landskrona kommun.



utvärderingen utgör huvudunderlaget till min kartläggning av satsningens huvudinriktning.

Barn och ungdomar i centrum för flera åtgärdsblock

Åtgärdsblocket Social-pedagogisk har fått den högsta prioriteringen, uttryckt i medel och jämfört med övriga åtgärdsblocken. Drygt 44 procent av det totala medlet, dvs. ca 7,3 mnkr, tilldelades detta åtgärdsblock.

Landskronas ungdomsinsatser uppvisar en mångfald av olika fritidsaktiviteter samtidigt som insatserna vänder sig till samtliga ungdomar som vill delta. Sammanlagt fem större projekt med en total kostnad på ca 7,3 mnkr genomfördes inom ramen för aktiviteter riktade mot barn och ungdomar. Men huvudsyftena för projekten har inte varit de erbjudna fritidsaktiviteterna. Aktiviteterna ska snarare betraktas som ett medel för att nå ett högre syfte, nämligen att motverka kulturella fördomar i allmänhet och främlingsfientlighet i synnerhet.⁶

Det näst största åtgärdsblocket är Administration & utvärdering som står för 17 procent av kostnaderna. På tredje plats

⁶ Denna aspekt har varit särskilt framträdande i ett av fem berörda huvudprojekten *Com.hit*. Bland annat syftade projektet till att genom olika kulturella aktiviteter minska fördomar och öka förståelsen mellan olika människor. Av denna anledning har jag valt att inkludera hälften av projektets totala kostnad på 305 tkr i åtgärdsblocket Delaktighet & Demokrati.

hamnar åtgärdsblocket Arbetsmarknad & utbildning med en total kostnad på ca 2,5 mnkr eller 15 procent av satsningen, se diagram 2. Av sammanlagt åtta projekt som räknas till detta åtgärdsblock har tre varit större än de andra både räknat i antal deltagare och beviljade medel. Dessa tre projekt är *Utbildningscentrum*, *Möten* och *Multimedieundervisning* vilka tilldelades drygt 2 mnkr motsvarande 80 procent av åtgärdsblockets totala kostnader. Projektens målgrupper var arbetslösa med utländsk bakgrund som antingen saknade godkänt SFI-intyg eller saknade tillräckliga svenskkunskaper för att kunna tillgodoräkna sig Arbetsförmedlingens olika åtgärder för arbetslösa. Arbetsförmedlingen tillämpade nämligen en praxis enligt vilken en arbetslös inte stod till arbetsmarknadens förfogande om vederbörande saknade tillräckliga svenskkunskaper. Att höja deltagarnas svenskkunskaper har också varit huvudsyftet för nästan samtliga genomförda delprojekt med inriktning på arbetsmarknadsåtgärder.

Av de återstående åtgärdsblocken har det Social-kulturella blocket enbart fått två procent av Blommanmedlen, Språkutveckling åtta procent och Delaktighet & Demokrati ca tretton procent. Läger man ihop kostnaderna för Språkutbildning och Social-pedagogiska åtgärder så har mer än hälften av Blommanpengarna investerats på barn och ungdomar i Landskrona kommun.

Huvudmålgruppen för språkinsatserna har bestått av barn i åldern 5 till 9 år, med utländsk härkomst och svårigheter att ta till sig skolundervisningen på svenska. Tre större projekt ingår i detta åtgärdsblock av vilka det ena, *Språkförskolor*, syftar till att ge 5-åringar en svenskundervisning som medför att de vid 7 års ålder kan gå i ordinarie klass på lågstadiet. Även blockets andra projekt är av förebyggande karaktär fast med inriktning på skolbarn i årskurs 6–9. Som framgår av projektets namn *Snabba spåret in i gymnasieskolan* har huvudsyftet med det varit att förstärka barnens kunskaper i olika skolämnen för att på så sätt öka deras möjligheter att kunna påbörja och fullfölja ett nationellt gymnasieprogram. Det tredje projektet har enbart haft barn med somaliskt ursprung som målgrupp. Där består insatserna av en tillsättning av en tidsbegränsad elevassistent med somalisk bakgrund i syfte att hjälpa målgruppen i skolan och att förbättra kontakten mellan elevernas föräldrar och skolpersonalen.

I praktiken har barn och ungdomar stått i centrum även för insatser inom ramen för åtgärdsblocket Delaktighet & Demokrati. Ett exempel är åtgärdsblockets största projekt *Nattvandring* (med en total kostnad på drygt 1 mnkr). Nattvandring är ett samverkansprojekt mellan Fenix, polisen, ett vaktbolag, frivilliga föräldrar och lokala föreningar. Upprinnelsen till

insatsen har varit en växande oro för negativa konsekvenser av att ett stort antal barn tillbringade »helgkvällar« i centrala delar av staden.⁷

Övriga projekt inom ramen för åtgärdsblocket Delaktighet & Demokrati domineras av olika informationsinsatser i syfte att öka invånarnas engagemang i samhällslivet. Ett något kontroversiellt projekt i sammanhanget är ett s.k. *återvandringsprojekt* med Landskronabor med rötter i Bosnien-Hercegovina som målgrupp. Huvudsyftet för projektet har varit att ge juridisk information och rådgivning i frågor som rör återvandring till Bosnien-Hercegovina. Migrationsverket har medverkat i detta projekt som delfinansiär. Projektet är kontroversiellt eftersom man kan ifrågasätta dess plats inom en satsning som har som övergripande syfte att utveckla ett bostadsområde och dess invånare. Det är också möjligt att projektet kan skicka ut negativa signaler som av målgruppen kan tolkas som att de inte är önskvärda i Sverige. Bortsett från den negativa effekten är insatsens inriktning på en enskild grupp svår att försvara eftersom det finns flera målgrupper som behöver särskild anpassad information och vägledning i sin vardag. Insatsen skulle kunna ha positiva effekter om den leder till att undanröja en eventuellt tveksamhet hos målgruppen mellan valet att återvandera eller att stanna. Som kommunens helhetsutvärdering också har påpekat är det viktigt att fatta ett definitivt beslut att stanna kvar för att man ska kunna satsa på ett långsiktigt livsprojekt här i Sverige.

Det har dock funnits ytterligare två informationsinsatser av mer generell karaktär. Den ena, ett nyhetsbrev med information om projektet Fenix, vände sig till samtliga invånare medan det andra projektet, *Demokratiprojektet*, hade kommunens samtliga invånare med utländsk bakgrund som målgrupp. Huvudsyftet med demokratiprojektet har varit att väcka målgruppens intresse för politiskt engagemang.

Till åtgärdsblocket Delaktighet & Demokrati hör också två nätverksbyggande boendeprojekt med huvudmålen att *förbättra den fysiska och sociala miljön, motverka rasism och främlingsfientlighet och befrämja integration och grannskap* i stadsdelarna Linné och Öster.⁸ Till sist omfattar den nästan

7 Det finns ytterligare tre mindre projekt som i denna rapport har förts till åtgärdsblocket Delaktighet & Demokrati men som haft skolan som mötesplats eller haft barn som målgrupp. Dessa är *Abrahams barn*, *Möten i skolan* och *Forma framtiden*. Kostnaderna för dessa projekt har sammanlagt uppgått till enbart 33 tkr.

8 Eftersom projekten har lett till en del fysiska upprustningar (utan att Fenix har finansierat det) i berörda bostadsområden har jag valt att inräkna in ca hälften av kostnaderna för dessa två projekt till åtgärds-

försumbara satsningen på social-kulturella åtgärder (två procent av den totala summan mot 36 procent i Norrköping) egentligen bara delkostnader för ett arbetsmarknadsprojekt (*Bikupan*) som varit inriktat på främst äldre kvinnor. Projektet har varit i drift sedan 1994 och bedrivits i samverkan mellan arbetsförmedlingen, svenska kyrkan och Landskrona kommuns social- och arbetsförvaltning. Målgruppen har i huvudsak varit kvinnor som saknar adekvat yrkesutbildning eller utbildning i övrigt. Eftersom det har funnits utrymme för en del sociala aktiviteter har projektet även fungerat som en träffpunkt för äldre kvinnor. Detta mönster har förstärkts under senare år.⁹

Erfarenheter av satsningens genomförande

Ett centralt styrt projekt med utrymme för lokal förankring

Den kommunala organisationens dominans i egenskap av både planerare och förvaltare av Blommaninsatserna i Landskrona kommun är uppenbar. I den externa helhetsutvärderingen av Fenix fastslår utvärderaren bl.a. att:

En sak står klar: nästan alla insatser som gjorts i projekt Fenix har legat inom ramen för den kommunala sfären, vilket ingalunda är unik för Landskrona. Detta skulle kunna förklaras av att det varit lättare för kommunala verksamheter att söka bidrag p g a goda kontakter och god tillgång till information. (Hedén, A., 2001, sid. 45.)

Den kommunala sfärens dominans kan däremot knappast förklaras av det faktum att kommunala myndigheter besitter större tillgång till information och nätverk än exempelvis lokala föreningar. I Norrköpings kommun där intresset för lokal förankring gjordes till ett huvudmål för satsningen, motverkade man det kommunala försprånget genom ett initialt och explicit budskap om att medlen var avsedda för initiativ som kommit underifrån, dvs. från boende och lokala föreningar. Vidare valde man i Norrköping att inte bara stödja bildandet av ett nytt boendeorgan, det s.k. Husrådet, utan till-

blocket Boendemiljön. Det bör också nämnas att huvuddelen av kostnaderna (430 av totalt 470 tkr) står projektet *Nätverk Öster* i stadsdelen Öster för.

9 En uppföljning av 137 personer som deltagit i projektet mellan 1994-1998 visar, enligt den lokala utvärderingen, att 16 personer gått till arbete, 33 till vidare studier, 40 till arbetsmarknadsåtgärder och 17 har lämnat Landskrona kommun. Enbart 33 personer har varit utan åtgärd.

delade också såväl Husrådet som övriga lokala aktörer huvudansvaret för genomförandet av insatser som de själva också hade tagit initiativ till. Denna strategi har inte Landskrona strävat efter.

Satsningen i Landskrona kommun visar i stället en strävan efter en bredare uppslutning och legitimitet än till exempel Marielundsprojektet i Norrköping. Namnet *Integrationsprojekt Fenix* visar att projektet är en angelägenhet för samtliga som bor och verkar i kommunen. I både Norrköpings och Trollhättans kommun valde man i stället att uppkalla sin satsning efter de utvalda bostadsområdena: Marielund respektive Kronogården. Att inte utpeka ett visst bostadsområde eller en viss målgrupp som »ägare« av satsningen har varit en målmedveten strategi bakom planeringen av Fenix. I den handlingsplan som kommunen lämnade till regeringen presenterades kommunens centrala delar (där det förvisso bor en stor andel invånare med utländsk bakgrund) som aktuella för olika integrationsinsatser, men vid marknadsföringen av projektet introducerade man Fenix som ett integrationsprojekt som alla landskronabor skulle delta i. Detta framgår tydligt av följande citat ur kommunens helhetsutvärdering:

Den första fasen i projektgruppens arbete bestod i att *informera om projekt Fenix* och påbörja samarbetet med aktörer inom och utanför den kommunala organisationen. Broschyrer skickades ut där *grunddragen* i projektet beskrevs. Läsaren uppmanades att ta kontakt med Fenix och komma med idéer och förslag. En nyckelformulering är: »projekt Fenix tror att alla människor har något att tillföra när det gäller integration och vi ser alla människor i Landskrona som våra *samarbetspartners*« (Ibid. sid. 14.) [min kursivering].

Innan projektet vände sig till omvärlden, hade en projektgrupp bestående av representanter för två av kommunens förvaltningar och LO funnits på plats. I ett nästa steg kontaktade projektgruppen invandrarföreningar i Landskrona för att höra deras önskemål och synpunkter. Att den kommunala sfären ändå kom att dominera berodde på att få förslag kom in under uppsökningsfasen, menar utvärderaren för Fenix. Samtidigt bör man lägga märke till att informationskampanjen dels genomfördes i syfte att informera om projektet och dels för att höra vad andra tyckte och inte, som Norrköpingsmodellen, för att uppsöka initiativrika aktörer som ville ta över ansvaret helt. För att sätta projektet hade Landskrona kommun redan bildat en projektorganisation. Dess sammansättning och funktion är intressant att diskutera både beträffande synen på lokal förankring och dess betydelse för karaktären av utvalda insat-

ser, genomförandeprocessen och införlivandet av uppnådda erfarenheter i den ordinarie verksamheten.

En avgränsad och centralt förankrad projektorganisation

Huvudsakligen bestod projektorganisationen av tre följande grupper: en central projektgrupp, en styrgrupp och en referensgrupp. LO-sektionen i Landskrona har haft en central plats i både projekt- och styrgruppen. En förklaring till LO:s ledande roll i projektet bör sökas i det faktum att LO står som huvudman för invandrarbyrån i Landskrona kommun samtidigt som organisationen får ekonomiskt stöd av kommunen för att bedriva rådgivning till invånare med utländsk bakgrund. Denna verksamhet är i sin tur ett gammalt åtagande med rötter i rådgivning till arbetskraftsinvandrare på 1960- och 70-talen. (Ibid, sid. 14 samt sid. 83.)

Projektgruppen har bestått av fem medlemmar, samtliga med tidigare erfarenheter av flykting- och integrationsfrågor. Av dessa kom tre personer från kommunens Arbets- och socialförvaltning och de två övriga från LO-sektionens invandrarbyrå. Gruppen hade huvudansvaret för satsningen i sin helhet. Projektgruppen förankrade sitt arbete uppåt genom att de kontinuerligt höll styrgruppen informerad om sin verksamhet och genom gemensamma diskussioner om hur arbetet borde utvecklas. Styrgruppens medlemmar (också de fem till antalet) utgjordes av chefen för Arbets- och socialförvaltningen, en projektledare från samma förvaltning, LO-ordföranden i Landskrona kommun, ytterligare en representant från LO och chefen för en befintlig arbetsmarknadsåtgärd (Virket).

Politiskt sett har projektet förankrats genom samråd med kommunens referensgrupp för integrationsfrågor. I referensgruppen är alla politiska partier med mandat i kommunfullmäktige representerade. Gruppen saknade beslutanderätt men hade till uppgift att utifrån sin expertis och mandat diskutera integrationsfrågorna, föra ut information om projektet till partikamraterna samt följa och diskutera verksamhetens utveckling.

Det politiska beslutet att ge projektorganisationen mandat att bedriva integrationsbefrämjande arbete med Blommanpengarna fattades av kommunstyrelsen i Landskrona.

Lokal förankring genom flexibilitet

En annan viktig grundstrategi bakom Fenix har att göra med projektets flexibilitet i form av ett relativt stort utrymme för projektarbetarna att utforma verksamheten efter lokala förutsättningar. Med andra ord har den centrala styrningen varit begränsad till att välja de verksamhetsområdena man ville prioritera utan att i detalj avgöra frågor om vad som borde

göras och i så fall hur. Följande exempel, som är hämtat från handlingsplanen för ett boendeprojekt med barnen i centrum, förtydligar detta arbetsätt:

De mål som kommunen angivit för arbetet är att uppnå bättre levnadsförhållanden i området, bättre hälsa, stöd i föräldraskapet, rikare fritid och större delaktighet för de boende. Däri ingår också att utifrån målgruppens specifika behov utveckla lämpliga arbetsmetoder och strategier som kan motverka och på sikt vända utvecklingen i positiv riktning gällande tilltagande främjingskap och segregation. (Landskrona kommun, 2001)

Med stöd i denna inriktning väljer projektarbetarna (två stycken) sedan att låta målgruppens behov vägleda arbetets utveckling. Följande citat ur projektledarnas handlingsplan summerar den valda arbetsmetoden för projektets genomförande:

Målgruppens *behov* ska vara vägledande för arbetet: Kartläggning av dessa behov ska ske genom samtal med barn, kvinnor och män inom gruppen. Vägledande för dessa samtal ska vara att dels finna ut hur de ser på sin situation, vilka olika frågor som de anser viktiga för att uppnå målet med verksamheten. (Ibid. sid. 11)

Detta angreppssätt bemöts i kommunens helhetsutvärdering både med ros och ris. Till kritiken hör uppfattningen om att »projektarbetarnas handlingsfrihet har varit mycket stor och detta, parat med den öppna ansatsen, har gjort att spänvidden på insatserna är mycket stor« (Hedén, A. 2001, sid. 42). Slutsatsen är att helheten i satsningen har försvagats eftersom projektarbetarna haft ett stort svängrum vid implementeringsfasen.

Å andra sidan har denna strategi, som framgick av exemplet ovan, givit berörda projektarbetare möjlighet att i många fall anpassa inte bara målsättningen utan också arbetsmetoden till målgruppernas önskemål och behov. Därmed menar jag att det har funnits möjligheter till en viss grad av lokal förankring inom ramen för valda inriktning. Samtidigt står detta tillvägagångssätt i linje med Blommansatsningens krav på att utveckla nya arbetsmetoder. Utifrån det senare nämnda perspektivet drar utvärderaren av Fenix slutsatsen att:

Jag menar att den inriktning som valts i projekt Fenix gett goda resultat, trots att det kan vara svårt att hitta en röd tråd genom dem alla. Ett av huvudsyftena med projektet var att pröva nya idéer och metoder, och detta har låtit sig göras genom att projektgruppen inte varit alltför styrd uppifrån, och inte heller begränsat

sig själv genom att uppfinna rigida och byråkratiska arbetsrutiner (Ibid. sid. 43).

Fenix – motivering och inriktning

En annan viktig faktor, förutom den centrala förankringen, som kännetecknar integrationsprojektet Fenix i fråga om legitimitet är satsningens generella inriktning. Räknet i såväl antal delprojekt som andel investerade medel har ungefär halva satsningen varit inriktad på att nå målgrupper med gemensamma intressen och behov oavsett etnisk bakgrund. I denna kategori av insatser ingår flera inslag som har till ändamål att motverka kulturella avstånd, etnisk diskriminering och främlingsfientlighet. I detta avseende kan de valda insatserna, åtminstone delvis, betraktas som inriktade på majoritetsbefolkningen trots att den operativa målgruppen i vissa fall dominerats av personer med utländsk härkomst. Till exempel har de flesta ungdomsinriktade fritidsverksamheterna utåtriktade kulturella engagemang som en gemensam nämnare. Huvudmålet för dessa aktiviteter har vid sidan om att skapa en meningsfull fritid varit att »minska avståndet mellan de olika etniska grupperna i Landskrona« genom olika musikaliska arrangemang, teaterföreläsningar, föreläsningar, gatuteatrar och liknande. Därmed har dessa åtgärder haft ett högre syfte än att enbart ge social-pedagogiskt stöd till berörda ungdomar under den aktuella projekttiden.

Satsningens generellt riktade åtgärder med vuxna som målgrupp har haft det övergripande målet att öka respekten för mångfald. Motiveringen bygger på kommunens uppfattning om att mångfald är en grundläggande faktor för en dynamisk och demokratisk samhällsutveckling. Exempel på denna typ av insatser är: *Företagskonferens* (om mångfald i arbetslivet), *Abrahams barn* (forum för möte mellan muslimer och kristna), *Informationskampanj* och två i huvudsak boendemiljöinriktade projekt *Linné* samt *Nätverk Öster* med ökad trivsel och samverkan grannar emellan samt ökad demokrati som mål.

Den andra minoritetsinriktade halvan av satsningen kan också både utifrån sin karaktär och sitt huvudsyfte motiveras med utgångspunkt i ett samhällsekonomiskt perspektiv och med stöd från den generella välfärdspolitikens huvudprinciper. Med undantag för två informationsprojekt; *Återvändnings-* och *Demokratiprojektet*, har denna del av satsningen språkinriktning och skolbarn och arbetslösa med utländsk bakgrund som målgrupper.

Rättfärdigandet av minoritetsinriktade språkinsatser har sitt stöd i välfärdsstatens huvudprincip om *lika möjligheter* och sin förklaring i att invandrade av diverse skäl har betyd-

ligt sämre kunskaper i språket än infödda. Jämlikhetsaspekten som motiv och lika möjligheter som syfte kan särskilt skönjas bakom Fenixprojektets språkinsatser riktade till barn med invandrabakgrund. Vi kan bl.a. läsa följande motiv och mål ur beskrivningen av projektet *Språkförskolor*:

Det förekommer att barn som bott i Sverige under en längre tid, ibland flera år, vid skolstarten inte har ett tillräckligt bra språk för att kunna börja i ordinarie undervisning vid skolstarten. Den typen av språkhandikapp måste kunna förebyggas då skolan utgör en viktig grund för den fortsatta utvecklingen hos barnen och för deras möjlighet att integreras i landet. Inget barn skall vid sex/sju års ålder behöva komma efter sina jämnåriga kamrater på grund av bristande kunskaper i svenska. (Hedén, A., 2000a, sid. 24.)

Förskolebarn med invandrabakgrund har varit en ofta förekommande målgrupp för Blommansatsningen i nästan samtliga Blommankommuner (inklusive storstadskommunerna). Denna målgrupp var bl.a. särskilt högt prioriterad i både Botkyrka, Södertälje och Solna kommun.¹⁰ Detta berodde i huvudsak på en praxis, enligt vilken barn med arbetslösa föräldrar inte tilldelades en permanent plats i den ordinarie barnomsorgsverksamheten. Eftersom utomnordiskt födda invånare är överrepresenterade både i segregerade områden och bland arbetslösa så drabbade denna praxis deras barn hårdare.

Tack vare det ovan citerade, en integrerad utvärderingsplan¹¹ och en central förankring och insyn i projektverksamheten, beslutade Landskrona kommun att framöver inkludera denna målgrupp i kommunens ordinarie verksamhet. Formellt sett stödjer sig beslutet på Socialstyrelsens definition av barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen. Denna målgrupp definieras av Socialstyrelsen enligt följande:

Barn vars svårigheter kan ha sin grund i psykisk, fysisk, social, eller emotionell skada eller kan ha uppstått genom en bristsituation i uppväxtmiljö.¹²

10 Se respektive kommunkapitel i vår utvärdering av satsningen i Storstadskommunerna *Vad hände med Blommanpengarna, Delrapport 1*, Integrationsverkets rapportserie 2000:2.

11 Under det år som den externa utvärderingen varade hade utvärderaren en kontinuerlig dialog med berörda projektledare, satsningens projektgrupp och berörda politiker, enligt mina intervjuer i Landskrona kommun.

12 Utdrag ur definition ur: *Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. Socialstyrelsens skrift angående Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen*, 1997:7. Citerat i Hedén, A., 2000a.

Med stöd av denna definition föreslår den externa utvärderingen av Fenix att barn som inte har svenska som modersmål borde klassas som barn med särskilda behov. Ett ytterligare argument är den bristande kontinuitet i projektverksamheten, som följer av föräldrarnas förändrade arbets- och utbildningssituationer. Förslagets motivering framgår av följande utdrag ur utvärderingen:

De barn som börjar första klass utan att kunna göra sig förstådda på svenska har ett tydligt funktionshinder, som uppkommit genom en bristsituation i uppväxtmiljön. Efter att utvärderingsresultatet presenterades för barnomsorgsinspektören tog hon initiativ till förändringar och i juni 1999 fattade Barn- och Utbildningsnämnden beslut om att ändra definitionen av barn med särskilda behov, vilket innebär att alla femåringar med utomnordisk bakgrund erbjuds tre timmars förskola per dag. (Hedén, A., 2000a, sid. 25.)

Även i Fenixprojektets motiveringar för vidareutvecklingen av ungdomsinriktade fritidsverksamheter åberopas generella rättigheter och anknytning till allmänna rättsnormer. Grundad på såväl interna som externa utvärderingar av projekten *Sommarlov i centrum* och *Nätverk Öster* enades kommunens politiska ledning och berörda förvaltningsledningar om att ersätta dessa verksamheter med ett långsiktigare projekt, kallat *Barnen i centrum*, från och med våren 2000. Vid ett sammanträde med referensgruppen för integrationsfrågorna, dvs. Fenixorganisationens politiska länk, beskrevs målet för och motiveringen av det nya projektet enligt följande:

Målet med projektet är att arbeta förvaltningsövergripande och integrera barnkonventionen i kommunens arbete. Alla barn har rätt att växa upp under goda och trygga förhållanden. Ett viktigt arbete i projektet är att se behoven utifrån barnens perspektiv inte organisationens eller förvaltningens. Hur ser behoven ut, hur upptäcker vi dem och på vilket sätt kan vårt arbete förändras utifrån detta perspektiv är viktiga frågeställningar. (Frank, K. & Dolck, H., 2001 sid. 6.)

Nytt för projektet är en stark betoning på rättighetsaspekten med barnkonventionen som utgångspunkt. En rad olika förvaltningar däribland Fritid och turism, Arbets- och social-, Barn och utbildnings- samt Kulturförvaltningarna samarbetade redan kring projektet *Sommarlov i centrum* som var föregångare till *Barnen i centrum*. Detta samarbete betecknas i kommunens interna utvärdering som mycket framgångsrikt (Patriksson, J., 2001).

Samarbetet mellan Fenixprojektets många partners förefaller i stort sett ha fungerat bra.¹³ Ett undantag i sammanhanget är samverkan kring arbetsmarknadsinriktade åtgärder, i synnerhet samverkan med LO och Arbetsförmedlingen (AF). Värt att notera är att LO och AF i regeringens riktlinjer föreslås som två tänkbara huvudpartners i en institutionell samverkan kring Blommansatsningen i berörda kommuner. Följande avsnitt ger en inblick i erfarenheterna av de genomförda arbetsmarknadsåtgärderna med fokus på samverkansproblematiken.

*Genomtänkta arbetsåtgärder,
mot snarare än med arbetsförmedlingen*

I Landskrona kommun genomfördes fyra större arbetsmarknadsinsatser med inriktning på arbetslösa invandrade. Dessa projekt var; *Möten*, *UBC* (Utbildningscentrum), *Svenskundervisning med multimedia* och *Kompanjonlärare*. Totalkostnaderna för projekten summerades till ca 2,2 mnkr. Med tanke på den totala summans storlek kan man som en första reflektion ställa sig fundersam till att antalet projekt är fyra stycken, att jämföra med ett enda projekt i Norrköping med en kostnad på ca 3,4 mnkr. Antalet projekt har styrts av en fördelning av huvudmålgruppen på fyra grupper beroende på behov och kompetens.

Utbildning i språk- och yrkeskunskaper är en gemensam nämnare för alla delprojekten. Den första indelningen av målgruppen skedde på grundval av en yrkesutbildning, *Kompanjonlärarprojektet*, riktad enbart till arbetslösa lärare med utländsk bakgrund. Detta projekt är ett av de få bland samtliga Blommankommuners insatser som bygger på arbetsmarknadens behov och målgruppens kompetens. Lärarprojektet har visat ett framgångsrikt resultat och förtjänar en närmare beskrivning längre fram i kapitlet.

De tre övriga projekten kan betraktas som mer eller mindre språkorienterade. Fördelningen av deltagarna på de tre projekten har styrts av deltagarnas färdigheter i svenska språket. Till projektet *Svenskundervisning med multimedia* hänvisades deltagare med mycket låga språkkunskaper. Arbetslösa som inte har fått godkänt i SFI (Svenska För Invandrare) valdes som målgrupp för detta projekt. Även deltagarna i projektet *Möten* hade dåliga kunskaper i svenska. De erbjöds språkundervisning kombinerad med praktisk arbetsträning i stället för att använda datorer som hjälpmedel. Deltagarna i det kvarstående projektet, *UBC*, hade en högre kunskapsnivå i svenska än de

13 För en lång lista över samarbetsparterna i Fenixprojektets olika delar se bilaga 1 i Hedén, A., 2000a.

i projekten Möten och Svenskundervisning med multimedia. UBC drivs av Folkuniversitet och Liber Hermods och ger utbildning i olika ämnen, men alltid utifrån individuella handlingsplaner för var och en av deltagarna. Här har alltså Fenix medverkat som beställare av tjänster genom att sammanlagt köpa 83 utbildningsplatser åt sina deltagare, medan anställda projektledare i samarbete med olika intressenter ansvarade för genomförandet av projekten Möten och Svenskundervisning med multimedia. Även här präglar välfärdspolitikens allmänna rättighetsprincip såväl målet som motiveringen med insatserna. Minoritetsinriktningen har alltså sitt motiv i det faktum att målgruppen i egenskap av invandrade besitter för dåliga språkkunskaper för att kunna delta i samhällslivet på lika villkor som arbetslösa med svensk bakgrund. Dvs. inriktningen har ingenting att göra med etnisk-kulturella behov eller rättigheter.

Det finns emellertid en annan aspekt bakom såväl inriktning som huvudstrategin med denna del av satsningen i Landskrona kommun. I Landskrona kommun tillämpar »AMU-gruppen« ett särskilt språkkunskapstest som i praktiken sällar bort en stor andel av de arbetslösa invandrade som har behov av basutbildning. Enligt kommunens helhetsutvärdering måste arbetsökande med bristfälliga språkkunskaper klara minst C-nivån i testet för att kunna få tillgång till arbetsförmedlingens service i form av utbildning, vägledning etc. (Hedén, a., 2000s, ss 28–32 samt kapitel 4 och 5.)

Fenixprojektets prioritering av nästan rent språkorienterade åtgärder i allmänhet och deras beställning av skraddarsydda utbildningar hos utbildningsföretaget UBC bör ses utifrån denna bakgrund. Strategin bygger i och för sig inte på förhoppningen om att berörda insatser omedelbart ska leda till deltagarnas inträde på arbetsmarknaden. Huvudsyftet är att ge deltagarna tillräckliga språkkunskaper och övriga kvalifikationer som krävs för att bli berättigade till arbetsförmedlingens olika tjänster. »Att höja deltagarnas svenskkunskaper till nivå C enligt AMU-gruppens test« har varit huvudsyftet för samtliga projekt, undantaget Kompanjonläroprojektet.

Med denna målsättning kan man hävda att även Landskrona kommun med hjälp av projektpengarna försöker bli av med så många som möjligt av målgruppen, genom att hänvisa dem till Arbetsförmedlingen.¹⁴ Kommunens argument är att möjlighe-

14 I vår utvärdering av Blommansatsningen i storstadskommunerna kunde vi bl.a. konstatera att det ofta förekom intressekonflikter i synnerhet mellan socialförvaltningar och arbetsförmedlingar som medverkade i arbetsmarknadsinriktade åtgärder för långtidsarbetslösa invandrade. I vissa fall, exempelvis i Botkyrka, ledde sådana konflikter till att planerade projekt antingen inte kom igång eller avbröts efter ett tag i drift.

terna för en arbetssökande är större att få ett jobb genom AF än genom olika tillfälliga sysselsättningsprojekt i kommunens regi. Det är dessutom troligt att ökade språkkunskaper medför många positiva bieffekter som exempelvis ökat självförtroende, välbefinnande, delaktighet m.m.

Olika uppfattningar om LO:s uppgift

Förutom Arbetsförmedlingen pekar arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer ut LO som en tänkbar samverkanspartner i Blommansatsningen. Landskrona kommun är den enda som har haft ledande LO representanter i sin projektorganisation för såväl planering som genomförande av satsningen. Kommunens externa utvärdering visar hur orimligt det är att ha stora förväntningar på att LO ska kunna samverka i arbetsmarknadspolitiska projektlösningar för arbetslösa invandrare. Flera av de intervjuade i kommunens externa utvärdering påpekade att man bör se LO-organisationens konservativa hållning i frågan i första hand utifrån dess mandat att värna om sina medlemmars intressen. Men man bör också ta hänsyn till ett historiskt perspektiv då LO fungerade som en central aktör bland folkhemmets ideologer och administratörer. Som en av de intervjuade påpekade:

I den här frågan tycker jag att de som inte har nåtts av förändringens vindar är fackföreningsrörelsen. Förutom att de är konservativa och inte ser att arbetsmarknaden har förändrats har det mycket av det här, de tycker inte att invandrarna tillhör folkhemmet. De gör allt för att utestänga de här grupperna. [...] vi har ett projekt där vi har plockat ut en grupp med verkstadsindustri som bakgrund, med tanke på att det fortfarande är möjligheter inom verkstadsindustrin att komma in. Istället för att gå på Komvux och läsa svenska skall de in i ett företag. Komvux sköter SFI:n och kommer ut på arbetsplatserna och de läser en verkstadsinriktad svenska med mycket ord och innehåll från deras arbetsplatser i syfte att de kan få en praktisk svenska som de kan starta med, höja deras anställningsbarhet och förhoppningsvis att de skulle kunna bli anställda. LO säger: det är dold arbetskraft. Men herregud säger vi, det är ju det enda företagen säger: de kan för lite svenska, vi kan inte anställa dem. Metall säger »aldrig i livet, de kan ju producera«. Det blir ju mycket märkligt, de står inte till arbetsmarknadens förfogande så de får inte sätta sin fot på arbetsförmedlingen, företagen säger att de kan för lite svenska, ni säger att man måste kunna svenska för att få ett arbete, men Metall säger ändå att »med lite kroppsspråk så kan man börja arbeta efter 4 dagar«. Det är ett sånt fruktansvärt moment 22 i det här. Då har vi fått driva det här till kommunalrådet, ett sånt litet projekt. Det finns ju bara fördelar i det, dessutom blir de ju

snabbt Metalls medlemmar. Detta är ett exempel av 20 på hur trögt det är. Det är inte ytterst riktat mot invandrarna, det gäller arbetslösheten i stort, men invandrarna i synnerhet. Jag har inte ens sett någon slags förändring. (Ibid. sid 84.)

Något generellt ansvar för samhällets marginaliserade medlemmar som saknar anslutning till facket har inte LO tagit på sig, och det bör man heller inte förvänta sig. I sina många intervjuer med berörda politiker och tjänstemän i Landskrona kommun kommer utvärderaren av Fenixprojektet fram till slutsatsen att kommunala politiker och tjänstemän vill se LO som »samhällsbyggare«, som aktivt deltar i forrådet av framtiden. Denna förväntning bemöttes av en LO-ombudsman på följande sätt:

Facket har en viktig roll, men det ska man göra helt klart: Fackets uppgift är att hjälpa medlemmarna. [...] Det är den fackliga ideologiska frågan: vad ska facket göra. Facket ska ställa upp på medlemmarnas villkor. Den är nog den klaraste frågan som finns inom LO. (Ibid., sid. 85.)

Detta förhållningssätt är relativt förståeligt utifrån ett intresseorganisationsperspektiv, men samtidigt problematiskt eftersom LO har en framträdande roll i svensk politik, med ansvar för hela befolkningen.

LO:s defensiva agerande kan delvis förstås mot bakgrund av två viktiga punkter i sammanhanget. Den första och kanske viktigaste är ett stadigt sjunkande medlemsantal vilket i viss mån bör ses i ljuset av att det numera är möjligt att vara med i A-kassan utan att behöva vara med i ett fackförbund för att trygga sin ekonomi i tider av arbetslöshet. Den andra punkten berör det faktum att kommunerna *kan* utnyttja projektmedlen på så sätt att de först säger upp folk för att sedan fylla deras plats genom tillfälliga projektanställningar, finansierade med de externa medlen. Senast i Landskrona kommun visade LO ett särskilt motstånd inför kommunens planer att ta in externa resurser kallade »kamratstödare« i barnomsorgen och skolverksamheten. Skälet till LO:s motstånd har, enligt en LO-ombudsman, varit att:

Kamratstödare har vi sagt nej till, och det beror på att man sa upp en massa folk, inom barnomsorgen och skolan, tog bort skolvårdar. Alla våra tjänster tog man bort och skar ner och då sa vi att ni kan ju inte först säga upp en människa och sen ta in en annan då är man helt fel. Nu har man språkrör och det har jag sagt att så länge det inte kommer några uppsägningar så ställer vi oss positiva i den mån man har möjlighet att ta hand om dem

som kommer. De ska ju ha handledning också, det är ju inte bara att skicka dit en massa folk och sen blir de inte väl omhändertagna. (Ibid. sid. 85.)

Avslutningsvis bör noteras att allvarliga konfrontationer, som citatet ovan ger exempel på, inte har förekommit inom ramen för samarbetet i Fenixprojektet. Projektets arbetsmarknadsinsatser har dock inte varit riktade mot befintliga arbetsplatser i syfte att ge de invandrade deltagaren arbetsträning och referenser för ökade anställningsmöjligheter i framtiden. I själva verket kan LO:s starka närvaro i projektorganisationens vara ytterligare en orsak till att arbetsmarknadsinsatserna i Landskrona blev så pass starkt språkinriktade.

Positiva lärdomar av lärarprojektet

Lärarprojektet i Landskrona kommun förtjänar en närmare uppmärksamhet i många olika avseenden. Redan av projektets namn »Kompanjonlärare« kan vi urskilja inte bara en positiv attityd mot målgruppen utan också en lovande framtid för dem. Insatsen bygger även på en verklighetsanalys där man ser en stigande efterfrågan på yrkesgruppen lärare och att en tillgänglig resurs, invandrade arbetslösa lärare, slösats bort under en lång tid. Projektets motivering framhåller att en lärare med utländsk bakgrund och rätt kompetens kan vid sidan av sin vanliga lärarfunktion, förstärka skolans band till elever med utländsk bakgrund och deras föräldrar. Han eller hon bedöms också stärka elevernas framtidstro i egenskap av att vara en positiv förebild för dem.

Med dessa utgångspunkter identifierades, informerades, intervjuades och rekryterades ett lärarlag av kommunens totalt 40 arbetslösa lärare med utländsk bakgrund under en relativt kort tid. Huvudsyftet med projektet har varit att »skickliggöra« en del av målgruppen och på sikt inlemma dessa i den svenska skolan. Ur metodisk synvinkel är det värt att nämna följande faser i projektets genomförande:

- En snabb kartläggning och rekrytering av målgruppen.
- Individuell utbildning: Utbildningen har sköts av företaget Utbildningscentrum. Genom individuell handlingsplan har deltagarna givits möjlighet att fylla i sina kunskapsluckor.
- Kunskapscentrum: Utbildning om den svenska skolans regelverk, arbetssätt m.m.
- Kompanjonlärararbetet: under detta moment arbetar kompanjonlärarna i ett lärarlag på en skola. Kompanjonläraren är knuten till lärarlaget redan vid terminsplaneringen och deltar i arbetslagets arbetsrutiner på ett aktivt sätt. Under denna tid erbjuds även kvällskurser i engelska för dem med brister i ämnet.

- Kontinuerlig uppföljning och utvärdering.
- Kompletterande lärarutbildning på Lärarhögskolan: Efter den femte punkten ska kompanjonlärarna vara behöriga att söka kompletterande lärarutbildning på Lärarhögskolan.

Den övervägande delen av projekttiden, ett skolår, ägnades åt praktiskt lärararbete i enskilda skolor. Sammanlagt 12 kompanjonlärare deltog i projektet medan antalet personer som samarbetat för dess genomförande varit betydligt fler. Förutom centrala aktörer som exempelvis representanter för Arbets- och Socialförvaltning, Barnomsorgs- och utbildningsnämnden, Fenixprojektet, Arbetsförmedlingen, Lärarförbundet och Utbildningscentrum, har många rektorer och framför allt lärare medverkat i ett projekt som av alla, inklusive deltagarna själva, beskrivs som mycket framgångsrikt. Trots viss osäkerhet om vad som kommer att hända med deltagarna efter projekttiden framgår av mina intervjuer i Landskrona att samtliga har erbjudits fortsatt arbetsmöjlighet som lärare för andra året i rad. Trots det är det projektets kvalitativa betydelse som de flesta av de ansvariga vill se som den största framgången. Som satsningens samordnare hävdade i en kommentar:

Det som jag tycker inte framgår klart [av utvärderingen, min anmärkning] är egentligen den positiva effekt som detta projekt fick på förvaltningen BUN. Att vi med det projektet lyckades vända blicken från invandrare och flyktingar som offer och hjälplösa. Idag har man insett att man med det projektet bröt en mental vall som innebar en förändrad syn på lärare med invandrarbakgrund. De ses idag som en tillgång och en resurs som kan tillföra något och då menar vi inte bara de som var med i projektet utan alla lärare och pedagoger med invandrarbakgrund, möts idag med en helt annan nyfikenhet än vad som förr var fallet.¹⁵

Osäkerheten i projektet berörde framför allt finansiering av eventuell lärarutbildning på högskolan, men enligt lokala källor, som jag har intervjuat, finns det vissa möjligheter att bli behörig lärare efter några års arbetserfarenhet vid svenska skolor. Projektets administration har kostat ca 220 tkr.

För att finansiera deltagarnas medverkan under ett år hade projektorganisationen tre alternativ att välja mellan: (1) deltagarna skulle projektanställas med en totalkostnad för kommunen på ca 1,4 mnkr; (2) deltagarna skulle få utbildningsbidrag i fyra månader och sedan få individuellt anställningsstöd (IAS) i sex månader, totalkostnad för kommunen 350 tkr; (3)

¹⁵ Ur en kommentar från satsningens samordnare som kommit mig tillhanda per e-post.

deltagarna skulle få IAS i tio månader med en total kostnad på 580 tkr för kommunen. I samverkansparternas gemensamma projektförslag (Kompanjonlärare, projektförslag, 1999) kan vi läsa att kommunens representanter inledningsvis föreslagit det för kommunen dyraste alternativet, alternativ 1. Fördelen skulle vara att deltagarna fick högre status, sett inte bara ur den enskildes synvinkel utan också för lärarlaget och samhället i övrigt. Men huvudsakligen motiverade man förslaget genom det faktum att deltagarna efter ett år som projektanställda kunde bli berättigade till medlemskap i A-kassan vilket i längden skulle innebära en ekonomisk vinning för kommunen.

Kommunen kunde emellertid räkna med 500 respektive 840 tkr i statligt bidrag om den valde alternativ 2 respektive 3. I slutändan beslutade Arbets- och socialnämnden sig för alternativ 3 med motiveringen att det var billigast för kommunen. Värt att notera är emellertid att Lärarförbundet ställde upp på deltagarnas sida genom att starta en studerandeavdelning där projektets deltagare blev anslutna. I egenskap av studerandemedlem i Lärarförbundet har man nämligen rätt till A-kassa efter tre månaders heltidsarbete, istället för efter sex månader.

Även om A-kassefrågan mer eller mindre är löst är frågan om finansiering av eventuellt fortsatta kompletteringar på lärarhögskolan fortfarande olöst. Arbetsförmedlingen hävdar att de inte har pengar till denna typ av åtgärder, kommunen vill helst finansiera kompletterande utbildning med hjälp av externa medel och det svenska utbildningssystemet godkänner inte utländskt förvärvade lärarutbildningar. Här hamnar målgruppen mellan olika stolar i ett institutionellt slutet system.

Vad hände sedan med de genomförda projekten?

Att sätta igång åtgärder som i efterhand skulle kunna inlemmas i den ordinarie verksamheten var enligt regeringens riktlinjer ett av huvudmålen för Blommansatsningen.

Sett utifrån detta perspektiv kan integrationsprojektet Fenix i Landskrona kommun betecknas som ett framgångsrikt projekt, jämfört med satsningarna i övriga Blommankommuner.

Inledningsvis kan vi konstatera att en relativt stor andel av de planerade delprojekten redan vid slutet av 1999 hade kunnat genomföras enligt planerna och därmed avvecklats. Bortsett från icke avslutade delprojekt och några punktinsatser hade 15 av projektets större delprojekt nått avvecklingsnivån vid denna tidpunkt. Av dessa avslutades endast tre mindre delprojekt helt, två stycken fortsatte i projektform, fem stycken fortsätter som stadigvarande verksamhet och resterande fem har adopterats av satsningens externa samverkanspartner. (Hedén, A., 2000a, sid. 41).

De två insatser som fortsätter i projektform – *Nattvandring*-

projektet och *Återvändningsprojektet* – är av en sådan karaktär att de varken kan eller behöver införlivas i den ordinarie verksamheten. Den ena bedrivs på nattetid och den andra är en tillfällig insats. Till de insatser som inlemmats i den ordinarie verksamheten hör större insatser inriktade till barn och ungdomar. Sådana insatser behöver en kontinuitet, inte minst med tanke på målgruppen. Bland de delprojekt som drivs vidare av externa aktörer återfinns tre arbetsmarknadsinriktade och två attityd/opinionsorienterade projekt där Fenix har medverkat antingen som medfinansierare eller beställare av tjänster.

Samtidigt har kommunen utarbetat ett integrations- och mångfaldsprogram för hela Landskrona, vilket av de berörda projektarbetarna själva ses som det bästa utfallet med Fenix.

Produkten av Fenix är integrations- och mångfaldsprogrammet. Den biten har vi faktiskt lyckats med. Vi hade inte de tankarna och funderingarna alls när Fenix startade. Man pratar om behovet av integration, och HUR vi ska göra och ATT vi ska göra det. Det finns också en beredskap att göra någonting. Tjänsten att arbeta fram programmet är tillsatt och det finns en arbetsgrupp. Den oerhörda skillnaden är att för två år sen fanns frågan på ängestagendan »För fan, vi måste göra någonting!« och idag finns den på den politiska agendan. Man säger att vi tycker de här frågorna är intressanta och viktiga, vi vill ta del av mångfaldens möjligheter. Den ingången fanns inte alls för två år sedan. (Hedén, A. sid 66)

Den ingången som citatet ovan pekar på ledde till ett nytt program med benämningen »Vi kan bättre! Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun«. Programmet utarbetades på initiativ av kommunstyrelsen under 2000 och efter några ändringar godkändes det av kommunfullmäktige i mitten av 2001. Av utrymmesskäl får en genomgång av programmet i sin helhet (på 27 sidor) inte plats här. Nedan presenteras en kort sammanfattning av några av programmets huvuddrag:

- *Mångfalden i förberedande arbetet.* Initiativet till integrations- och mångfaldsprogrammet för Landskrona kommun föddes i samband med Fenixprojektets företagskonferenser »Mångfald lönar sig«. På initiativ av kommunstyrelsens ordförande gick uppdraget att ta fram ett programförslag till referensgruppen för integrationsfrågor (Fenixprojektets politiska länk) i kommunen. En projektledare och en arbetsgrupp utses av referensgruppen. I syfte att tillvarata så många olika erfarenheter och synpunkter som möjligt bildades 28 s.k. fokusgrupper. Dessa kom att bestå av totalt 220 personer med erfarenheter av bl.a. allmänna integrationsfrå-

gor, politiska frågor, näringsliv och företagande, diskriminering, språk, språkutveckling, etc. Ett dialogmaterial med benämningen »Å andra sidan« har utarbetats och använts under fokusgruppernas möte. Dessutom har det, under processens gång, hållits fyra olika utbildningstillfällen och seminarier i syfte att lyfta fram olika frågeställningar. Efter ett års arbete var grunden till programmet med benämningen »Vi kan bättre! Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun« lagd vid början av 2001.

- *Positiv attityd.* Behovet av programmet tar sin utgångspunkt i en självvranssakan där 1960-talets outtalade assimilationspolitik, 1970-talets invandrapolitik och de senaste decenniernas etniska diskriminering i främst arbetslivet ifrågasätts. Ur det nya synsättet ses mångfalden som en rad olikheter vilka är lika naturliga och nödvändiga som naturens mångfald. Den är berikande för oss alla och vi har lika ansvar att ta tillvara dess kreativitet.
- *Utgångspunkter.* Visionen om ett integrerat samhälle och respekten för samhällets mångfald bygger på generella lagrum med utgångspunkt i mänskliga rättigheter och principen om lika rättigheter och lika möjligheter. Generellt sett stödjer sig Integrationsprogrammet på de av Sverige ratificerade FN-deklarationerna samt på de av Sveriges riksdag fastställda åtaganden som rör den generella välfärdspolitiken.
- *Struktur.* Mångfaldsprogrammet är i första hand ett internt program för den kommunala organisationen. Avsikten är det att ska vända sig till företag, föreningar och andra myndigheter i Landskrona. Den kommunala organisationens olika nämnder och förvaltningar åläggs i mångfaldsprogrammet att upprätta en årlig handlingsplan för sitt verksamhetsområde med ett antal nyckeltal som beskriver utgångspunkten och tydliggör utvecklingen för mångfald och integrationsfrågor i de olika verksamheterna. Bl.a. föreslår programmet att Landskrona kommun gör en systematisk genomgång av den etniska mångfalden bland sin personal och ålägger sig själv att under de närmaste fem åren öka mångfalden på kommunens olika arbetsplatser så att den på ett bättre sätt än idag speglar mångfalden i Landskrona. Sedan ska utvecklingsarbetet redovisas och diskuteras årligen genom att kommunstyrelsen avsätter medel och tid för ändamålet. Som ett villkor fastslår kommunstyrelsen vidare att den kommunala organisationen i sitt integrationsprogram aktivt involverar sina olika samverkanspartners i genomförandet av mångfaldsarbetet. Att samarbetspartnerna har en integrationsplan ses som ett villkor vid exempelvis kommunala upphandlingar.

- *Inriktningar.* Alla aktörer, såväl i egenskap av individer, föreningar, företag, politiker som tjänstemän anses vara ansvariga för en ökad integration och/eller mångfald i Landskrona kommun. Inte minst därför betonas vikten av att man har det svenska språket och det svenska samhällets demokratiska normer som ett gemensamt verktyg och plattform i gemenskapen. Jämlikhet och jämställdhet är också två grundläggande principer som alla bör respektera och sträva efter. Med dessa gemensamma utgångspunkter inriktar sig integrationsarbetet inledningsvis på fyra viktiga samhällsarenor. Dessa är (1) Arbetsmarknaden (2) Barnomsorg, skola och utbildning (3) SFI och LIA (lärande i arbetet, ett nytt introduktionsprogram) (4) Fritid och kultur.¹⁶

Goda måluppfyllelser med vidareutbildning i sikte

Den bild som tecknas i den externa utvärderingen av Fenix-projektet visar på goda resultat. Minst 44 personer (huvudsakligen lärare och projektarbetare) har fått anställning under en längre tid i samband med genomförandet av olika insatser. Nästan lika många har varit avlönade för enstaka insatser, t.ex. som föredragshållare. Projektets arbetsmarknadsinriktade insatser visar också relativt goda resultat, i förhållande till sina målsättningar. Projektet Bikupan med sin inriktning på äldre kvinnor hade ett deltagarantal på 137 personer mellan 1994-1998. Av dessa har 16 personer gått till arbete, 33 till studier, 40 till arbetsmarknadsåtgärder medan 33 personer kvarstår utan åtgärd. Resterande 17 personer har lämnat arbetsmarknaden i Landskrona. Mest framgångsrikt, i förhållande till sin målsättning, har utbildningsprojektet UBC varit. Fenix köpte, som tidigare nämnts, sammanlagt 83 utbildningsplatser av utbildningsföretaget Utbildningscentrum. Syftet var att öka deltagarnas språkkunskaper så att de kan klara av AMU-gruppens språkstest för att kunna bli inskrivna på arbetsförmedlingen. Av dessa hade 71 personer efter högst ett år lämnat UBC med godkända resultat, dvs. klarat av alla test i svenska som företaget genomfört. Av dessa gick fem personer till arbete, 19 till utbildning, 21 har fått arbetsmarknadsåtgärder medan 23 vid slutet av 1998 hade en oviss tillvaro. Projektet Möten betraktas också som mer eller mindre framgångsrikt med tanke på

16 Ur *Vi kan bättre! Integrations- och mångfaldsplan för Landskrona kommun.* Enligt de senaste telefonsamtalen med satsningens samordnare godkändes programmet i sin helhet av kommunfullmäktige med ett viktigt undantag. Detta undantag berör målsättningen att under en femårsperiod öka den etniska mångfalden på kommunens olika arbetsplatser så att den på ett bättre sätt än idag speglar mångfalden i Landskrona.

Tabell 4

Antal invånare samt förvärvsfrekvens beträffande åldersgruppen 20–64 år i Landskrona kommun och kommunens centrala delar efter födelseort samt förändringen i procentenheter mellan 1997 och 1999.

Ort och år	Antal invånare mellan 20–64 år				Förvärvsfrekvens (%) för åldersgruppen 20–64 år			
	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år
Landskrona 1997	3 312	16 878	1 105	21 295	28	73	50	65
Landskrona 1999	3 491	16 843	999	21 333	33	74	54	67
1999 jämför med 1997	179	-35	-106	38	5	1	4	2
Stadens centrala delar 1997	1 470	3 554	359	5 383	18	65	37	50
Stadens centrala delar 1999	1 695	3 578	314	5 587	24	67	43	53
1999 jämför med 1997	225	24	-45	204	6	2	6	3

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

deltagarnas låga kunskaper i språket. Efter projektets slut i december 1998 deltog 31 procent i någon form av utbildning eller arbetsmarknadsåtgärd, 44 procent var fortsatt arbetslösa och 20 procent hade avaktualiserats, dvs. de stod inte längre till arbetsmarknadens förfogande.

Räknat i antal och/eller andel deltagare som gått till vidareutbildning/arbetsmarknadsåtgärder visar resultatet av projekten ett relativt högt positivt utfall. Men resultatet är magert med avseende på antal personer som fått arbete efter avslutad projekttid. En sådan målsättning saknades i både uppläggning och inriktning av de ovannämnda åtgärderna. Denna brist i kombination med att en relativt låg andel av Blommansmedlen, ca 15 procent av satsningen i sin helhet, är avsatta för arbetsmarknadsfrågor sker samtidigt som förvärvsfrekvensen bland utomnordiskt födda i Landskrona är oroväckande låg. Vid slutet av 1997, samma år som Blommansatsningen planerades, hade enbart 28 procent av drygt 3 300 personer födda i utomnordiska länder, i åldersgruppen 20–64 år ett arbete att gå till. Motsvarande förhållande i de satsningens bostadsområden låg på enbart 18 procent av 1 470 personer, se tabell 4. Utan att jag direkt kan peka på Blommansatsningens effekter kan en viss förbättring konstateras efter två års projekttid, dvs. vid slutet av 1999. Som framgår av tabell 4 ökade förvärvsfrekvensen

för denna målgrupp med fem procentenheter på kommunnivå och med sex procentenheter i stadens centrala delar. Ökningen är ca dubbelt så stor som den för samtliga invånare, oavsett ursprung, både i kommunen och i de berörda stadsdelarna. Samtidigt bör man notera att gruppen födda i Sverige från början hade en med riksgenomsnittet jämförbar förvärvsfrekvens, ca 73 procent. Däremot hade både födda i Sverige och födda i övriga Norden en förhållandevis mycket lägre förvärvsfrekvens på stadsdelsnivå än kommungenomsnittet. Detta gäller vid båda tidpunkterna. Intressant nog visar redovisningen en lika stor ökning, i procentenheter, av förvärvsfrekvensen för gruppen födda i övriga Norden som den utomnordiskt födda gruppen på såväl kommun- som stadsdelsnivån. Eftersom den nordiskt födda gruppen inte varit aktuellt för Blommansatsningens arbetsmarknadsinriktade åtgärder så skulle betydelsen av Blommansatsningen för den utomnordiska gruppens ökning i förvärvsfrekvens kunna ses som ringa i sammanhanget. Det är dock viktigt att observera nettoinflytningen på 225 utomnordiskt födda mot nettoutflytningen på 45 utomnordiskt födda i centrala delar av Landskrona under perioden. Detta motsvarar ca 15 respektive 12 procent av utomnordiskt födda och nordiskt födda som bodde i området 1997. Givet att denna nettoinflytning har dominerats av arbetslösa och/eller nyanlända invandrade är den en orsak till varför tabellens statistik över förvärvsutvecklingen för utomnordiskt födda inte ser bättre ut än vad den gör.

Utöver omfattning och karaktären av in- och utflytningar har vistelsetiden i Sverige en generell betydelse för situationen i Landskrona vad beträffar den låga förvärvsfrekvensen bland invandrade.

Hela 42 procent av alla mellan 20–64 år och födda utanför Norden i Landskrona kommun har en kortare vistelsetid än fem år i Sverige, räknat från år 1999. Denna andel kan exempelvis jämföras med motsvarande andel på 28 procent i Norrköpings kommun. Andelen med vistelsetid mellan fem och tio år uppgick till 21 procent och över tio år till 37 procent, se tabell 5.

Bryter man ned bilden till stadens centrala delar så ökar andelen med mindre vistelsetid än fem år ganska mycket. Där hade hela 54 procent av utomnordiskt födda i åldersgruppen 20–64 år bott mindre än fem år i Sverige 1999. Detta bör vara av stor betydelse för gruppens betydligt lägre förvärvsfrekvens än genomsnittet i kommunen.

Avslutande kommentarer

Fenix är ett centralt förankrat projekt som fått ett betydligt mindre utrymme för ett underifrånperspektiv än exempelvis

Tabell 5

Genomsnittlig vistelsetid (procent) i Sverige för utomnordiskt födda invånare i åldersgruppen 20–64 år bosatta i Landskrona kommun och dess centrala delar, räknat från 1999 som basår.

Ort	Fem eller mindre än fem år	Mellan fem och 10 år	Mer än 10 år	Sammanlagt mer än fem år
Landskrona	42	21	37	52
Centrala delar av staden	54	24	22	46

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

Marielundsprojektet i Norrköping. I korthet kan jag hävda att Marielundsprojektet sökte sitt mandat för sin inriktning hos boende och övriga lokala aktörer, medan Fenix gjorde det hos den etablerade förvaltnings- och politiska apparaten. Att social-kulturella åtgärder dominerade i Marielundsprojektet medan sådana prioriteringar saknades i Fenixprojektet bör till viss del kunna tillskrivas tillvägagångssättet i respektive projekt. Att erfarenheterna av Fenix i allmänhet och många av projektets insatser i synnerhet lever vidare i dag kan förklaras av en *generell verksamhetsinriktning* i kombination med en *bred legitimitet*. Till legitimitetsfaktorn hör satsningens centrala förankring, både förvaltningsmässigt och politiskt. Denna förankring har varit av betydelse för ett smidigt genomförande och för att integrationsfrågorna lyfts till den politiska dagordningen på kommunnivå. Såväl referensgruppen (i egenskap av folkvalda politiker) som ansvariga tjänstemän (på uppdrag av folkvalda) har haft en aktiv roll i tillkomsten och utvecklingen av berörda integrationsinsatser. Denna aspekt summeras i projektets helhetsutvärdering enligt följande:

Det är dock värt att påpeka att samtliga större delprojekt som genomförts har diskuterats av politikerna i den sk referensgruppen för integrationsfrågor (tidigare referensgrupp för invandrarfrågor) och de insatser som gjorts har varit förankrade uppåt i hierarkin. Chefen för Arbets- och Socialförvaltningen har haft nära kontakt med Fenix under hela 98-99 och själv varit aktiv på flera områden som rör projektet. Det har alltså funnits ett mandat och godkännande för de insatser som gjorts. (Hedén, A., 2000a, sid. 44.)

Insatserna fick alltså en representativ demokratisk, både politisk och förvaltningsmässig, legitimitet och resultatet kan

vi se i satsningens generella inriktningar, ett smidigt genomförande och en hög grad av införlivande i den ordinarie verksamheten. Med generell inriktning menar jag en blandning av målgrupper med både svensk och utländsk bakgrund, men också att minoritetsinriktande insatser hade den karaktären som kunde motiveras utifrån den generella välfärdspolitiken. Denna aspekt i kombination med en positiv attityd uppifrån underlättade sedan en intern förankring hos de kommunala förvaltningsenheterna. Dessutom har den centrala förankringen varit av betydelse inte bara för att engagera en rad olika kommunala resursstarka aktörer i projektet utan detsamma gäller också externa aktörer. Samarbetet kring projektet Kompanjonlärare och dess utfall skulle näst intill vara omöjligt om inte Fenixprojektet hade haft sin centrala förankring. Som en tredje faktor bör man inte glömma vikten av ett kontinuerligt uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Många erfarenheter utväxlades internt under projektarbetet och många andra dokumenterades och spreds till omvärlden. Detta framför allt tack vare en bra uppföljnings- och utvärderingsplan med en extern utvärderare som spindel i nätet. »Vad som han skrev i efterhand var inte det viktigaste för oss. Det viktigaste var vad som han sade till och frågade oss under arbetsgången« hävdade en av de intervjuade i Landskrona kommun.

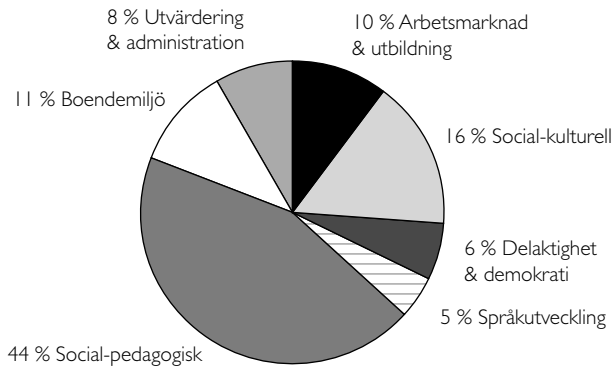
Slutligen skulle man kunna förvänta sig en högre grad av investeringar av Blommanmedlen i arbetsmarknadsinriktade insatser. Landskrona har en låg förvärvsfrekvens bland utomnordiskt födda och kommunens arbetsmarknadsförvaltning hade en huvudroll i projektorganisationen för Fenix. En förklaring som framträdde under mina intervjuer i Landskrona var att parallellt med Blommansatsningen pågick två större arbetsmarknadsprojekt: Virke och LIA (Lärande i arbetet), som också är ett nytt introduktionsprogram.

Trollhättans kommun

Satsningens allmänna inriktning på olika åtgärdsblock I Trollhättan integrerades Blommansatsningen i stor utsträckning i ett redan pågående lokalt utvecklingsarbete i stadsdelen Kronogården. Förutom Kronogården har satsningen delvis varit avgränsad till ytterligare två stadsdelar: Lextorp och Karlstorp. Enligt satsningens samordnare har merparten av Blommanpengarna (ca 75 procent) hamnat i stadsdelen Kronogården. Däremot har varken det tidigare lokala utvecklingsarbetet »Kronogårdsprocessen« eller de med Blomman-

Diagram 3

Fördelning av medel per åtgärdsblock i Trollhättans kommun.



pengarna finansierade insatserna hittills utvärderats. Enbart en del av satsningen som har varit inriktad mot ungdomar *Riktade ungdomsinsatser* har utvärderats lokalt. En annan del, med inriktning på träffpunkter, är nu aktuell för utvärdering, enligt projektets samordnare. Resterande delar kommer, enligt samma källa, att utvärderas »i takt med att man skall ta ställning till avslutning eller fortsättning av projekten«. Denna utvärderingsplan har enligt samordnaren utarbetats i samråd med och under godkännande av ansvariga tjänstemän på departementet.

Enligt den ekonomiska redovisning som kom Integrationsverket tillhanda den 25 april 2001 gjorde man efter att medlen beviljades en omprioritering av vissa delar av handlingsplanen. I dokumentet nämns sju insatsområden som prioriterade huvudprojekt: *Riktade ungdomsinsatser*, *Delaktighet och inflytande för boende*, *Träffpunkter*, *Familjecentrum*, *Språkpolitiskt program*, *Medborgarkontor* och *Klockareparken*.

De två förstnämnda huvudprojekten har fått ca 30 procent av medlen och var också i gång innan Blommanpengarna beviljades. Blocket Språkpolitiskt program har ännu inte i sin helhet godkänts av projektets politiska styrgrupp. Vissa delar av projektet med inriktning på arbetsmarknadsåtgärder har dock genomförts, enligt satsningens samordnare. Inte heller Medborgarkontoret är påbörjat i skrivande stund, februari 2002. Arbetet inom ramen för huvudprojektet Familjecentrum samt byggandet av Klockareparken pågår däremot.

I den ovannämnda ekonomiska redovisningen redovisar kommunen en kvarliggande post på 2,3 (av totalt 18) miljoner

kronor. Av dessa har 690 tkr reserverats för Medborgarkontoret, 370 tkr är avsedda för fullföljning av Familjecentrums verksamhet och återstående 1 235 tkr för dokumentation/utvärdering samt Språkpolitiska programmet.¹⁷ I redovisningen påpekas att det »dessutom finns även andra medel planerade för dessa ändamål«.

I redovisningen indelas kostnaderna för enskilda projekt i två delar: »Blomman« och »Övrigt«. Med Blomman menar man pengar ur det statliga stödet på nio miljoner kronor medan det i posten »Övrigt« ingår de pengar som kommunen själv skjutit till, men också stöd som externa medfinansierare har bidragit med. Dessutom består kommunens medfinansiering delvis av en tidigare bestämd årlig budget för den s.k. »Kronogårdsprocessen«, en process som har pågått i stadsdelen Kronogården sedan 1994.¹⁸

Den blockindelning av insatserna som följer nedan bygger huvudsakligen på kommunens ovannämnda redovisning. Jag har gjort en större omfördelning beträffande kostnaderna för åtgärdsblocket Delaktighet & demokrati där hälften av den totala summa (2,2 mnkr) som av kommunen inräknats till detta åtgärdsblock överförts till åtgärdsblocket Social-kulturell. Medlen tilldelades stadsdelsföreningen, Kronogården 2006, i syfte att bl.a. motverka främlingsfientlighet, utanförskap samt att göra så många som möjligt av de boende delaktiga i bostadsområdets utveckling. Anledningen till att jag för en del av kostnaderna till åtgärdsblocket Social-kulturell är att kostnaderna rör sociala aktiviteter som simundervisning, utflykter, administration av områdets kolonilotter och liknande. Dessa har genomförts inom ramen för stadsdelsföreningens verksamhet.

Social-pedagogiska insatser får en hög prioritering

Enligt beskrivningen ovan kan vi notera en lika hög prioritering av social-pedagogiska åtgärder i Trollhättans kommun som i Landskrona kommun. Som framgår av diagram 3 avsatte kommunen hela 44 procent eller nästan 8 mnkr av de totala medlen (18 mnkr) till det Social-pedagogiska åtgärds-

17 I medelsfördelningen per åtgärdsblock har jag inkluderat reserverade medel för Medborgarkontoret i blocket Delaktighet & demokrati, och för Familjecentrum i blocket Social-pedagogisk. Av de resterande 1 235 tkr är 500 tkr kronor inräknad i blocket Språkutbildning och 735 000 kronor i blocket Administration och utvärdering. Den senare nämnda fördelningen har skett i samråd med satsningens samordnare.

18 Som nämnts tidigare och som kommer att beläggas senare bör Blommansatsningen i sin helhet ses som en del av denna process i stadsdelen Kronogården.

blocket. Där ingår huvudprojekten Riktade ungdomsinsatser och Familjecentrum vilka har som syfte att stödja ungdomar med särskilda behov i deras relation med omvärlden. Medan det förstnämnda projektet, under medverkan av fem anställda, socionomer och fritidsledare, varit direkt riktat till ungdomar i riskzonen har man inom ramen för Familjecentrum försökt att stödja föräldrar vars barn haft svårigheter med såväl hemmet, skolan som samhället i stort.¹⁹

Medelsfördelningens storlek mellan olika åtgärdsblock visar, inte oväntat, stora skillnader. Det näst största åtgärdsblocket är Social-kulturell vilket står för 16 procent av kostnaderna. Hit hör aktiviteter inom ramen för huvudprojektet *Träffpunkter* samt ovannämnda socialorienterade aktiviteter i projektet *Delaktighet och inflytande för boende*. På tredje och fjärde plats hamnar *Boendemiljö* och *Arbetsmarknad & utbildning* med 11 respektive 10 procent av medlen till sitt förfogande. Kostnader för Boendemiljön härrör från byggandet av en ny anläggning, *Klockareparken*, i stadsdelen Kronogården. Investeringen ses som en integrationsinsats med syfte att skapa en träffpunkt mellan kommundelens invånare och kommunens övriga invånare. Den relativt blygsamma satsningen på arbetsmarknadsrelaterade åtgärder berör två delprojekt inom ramen för *Språkpolitiska programmet*. Båda delarna kan ses som nya arbetsmetoder med en kombination av svenskundervisning och yrkeskunskap. Enligt en kort beskrivning i den ekonomiska redovisningen är den ena utbildningen en ny form av gymnasieutbildning, där elever som inte klarat SFI-nivån får en byggnadsarbetareutbildning med yrkessvenska. Det andra delprojektet innehåller svenskundervisning och vårdkunskap. Den senare nämnda satsningen har bedrivits av Dalslands folkhögskola som har förlagt sin »invandrarlinje« till Trollhättan.

De fem procent av medlen som ägnades åt språkutveckling med skolelever som målgrupp faller också inom ramen för det språkpolitiska programmet.²⁰ Läger man ihop kostnader för språkutveckling och social-pedagogiska insatser så har barn och ungdomar varit betydligt högre prioriterade i Trollhättan än i Norrköpings kommun och lika högt prioriterade som i Landskrona kommun, ca 50 procent av satsningen.

19 En närmare beskrivning av Riktade ungdomsinsatser återkommer jag till under rubriken «Erfarenheter av satsningens största åtgärdsblock» längre fram i texten.

20 Genomförda åtgärder inom ramen för detta åtgärdsblock har hittills varit blygsamma. I beräkningen ingår nämligen ca 0,5 mnkr av kvarvarande pengar (2,3 mnkr) som enligt kommunen är avsett för språkpolitiska programmet. Tar man bort denna post så har enbart 2,5 procent av satsningen inriktats på skolelevers språkutveckling.

En väsentlig skillnad i jämförelse med Landskrona är insatsernas inriktningar på barn och ungdomar som målgrupp. Dessa slags insatser vände sig till alla med behov och intresse i Landskrona medan social-pedagogiska insatser i Trollhättan är inriktade till mer eller mindre handplockade grupper med särskilda behov.

Erfarenheter av satsningens genomförande

Underlaget för en tillfredsställande utvärdering av satsningen i Trollhättans kommun är magert. Med undantag för den lokala utvärderingen av projektet Riktade ungdomsinsatser ger den övriga lokala dokumentationen nästan inget stöd åt en kvalitativ analys av satsningens genomförande med fokus på lokal förankring, metodutveckling och helhetssyn. Det har också redan nämnts att upp till ca tre fjärdedelar av medlen avgränsades till stadsdelen Kronogården med en relativt hög andel av utrikes födda invånare. Vad beträffar denna del av satsningen kan prioriteringarna spåras till de initiativ som tidigare har tagits i samband med ett avslutat utvecklingsarbete, den s.k. Kronogårdsprocessen. Av denna anledning kan en kort beskrivning av Kronogårdsprocessen delvis belysa också Blommanprojektets karaktär uttryckt i lokal förankring, metodutveckling och helhetssyn.

Blommansatsningen i spåret av Kronogårdsprocessen

I likhet med många andra miljonprogramsområden i Sverige har Kronogården varit föremål för en rad olika åtgärder sedan mitten av 1980-talet. Fysisk ombyggnation och upprustning av områdets fastigheter har gått hand i hand med sociala förnyelseprojekt.

Som ett ytterligare försök att skapa en positiv utveckling i kommunens resurssvaga bostadsområden tog kommunledningen ett politiskt initiativ till en översiktsplan våren 1992. Utvecklingen i stadsdelen Kronogården behandlades särskilt i en bilaga till översiktsplanen. En arbetsgrupp med företrädare för kommunens olika förvaltningar framställde bilagan. I korta drag ingick detta arbete i ett större projekt, det s.k. LOU-projektet (Lokal Områdes- och Utvecklingsplan), som i sin tur var ett led i arbetet med kommunens översiktsplan. Med LOU-bilagan för Kronogården som utgångspunkt kontaktade företrädare för kommunen två externa konsulter som skulle ge sina synpunkter på hur arbetet för Kronogårdens utveckling borde drivas vidare. Kontakten ledde till ett tvåårskontrakt med konsulterna som valde att kalla sitt engagemang i det lokala utvecklingsarbetet mellan 1994 och 1996, för Kronogårdsprocessen. Följande rader, som är hämtade från konsul-

ternas egen dokumentering av arbetet, visar den inriktning som kom att dominera processens utveckling:

Vi konstaterade att LOU-bilagan innehöll en allsidig beskrivning av området, dess resurser och problem, men att åtgärdsförslagen i alltför hög grad kommit att påverkas av översiktsplanens inriktning på fysiska förändringar. Insatserna borde fortsätta och fördjupas när det gällde att stödja och utveckla kommunens offentliga service i området och på att öka de boendes delaktighet. Utifrån denna diskussion utvecklades det som kom att bli Kronogårdsprocessen. (Söderström, B. & Rebelius, K., 1998, sid. 14)

Mycket kortfattat uttryckt kom utvecklingsarbetet att profileras som ett samverkansprojekt med ambitionen att skapa gemensamma målsättningar mellan den politiska ledningen och berörda förvaltningsledningar. I en senare etapp hade man som ambition att stödja och samorganisera områdets offentliga personal i utvecklingsarbetet. Ingen riktig utvärdering har genomförts av Kronogårdsprocessens betydelse för utvecklingen av bostadsområdet. Inte heller är avsikten att ge utvärderande synpunkter på processen i detta arbete. Värt att konstatera, utifrån konsulternas egen dokumentering, är arbetets organisatoriska karaktär och dess betydelse för inriktningen av Blommanprojektet i Kronogården.

Den arbetsorganisation som skisseras i ovan citerade dokumentation är omfattande, något diffus och huvudsakligen begränsad till kommunala förvaltningsenheter verksamma inom stadsdelen, Kronogården. Kärnan i organisationen kan betraktas som den s.k. samverkansgruppen bestående av följande aktörer:

- rektorerna för de tre skolor som har Kronogården som upptagningsområde
- föreståndare för områdets tre daghem
- fritidsföreståndaren
- bibliotekarien
- tre hemtjänstassistenter
- bostadsföretagets områdesförvaltare
- distriktsläkaren
- en psykiatriansvarig
- en representant för socialsekreterarna
- chefen för invandrar- och flyktingservice.

Denna sammansättning av samverkansgruppen med huvuduppgiften att föreslå och medverka till att nödvändiga åtgärder kommer till stånd har bibehållits nästan oförändrad under den tid utvecklingsarbetet pågått (Ibid. sid. 42). Som mycket tydligt framgår lyser resursstarka aktörer inom arbets-

marknadssektorn med sin frånvaro i arbetsorganisationens huvudgrupp. Som jag kommer att påvisa utförligare bör denna sammansättning ha varit av betydelse för fördelningen av Blommanpengarna där barn och ungdomar prioriterades högst som målgrupp. Förvisso utvecklades arbetsorganisationen till att ha en ledningsgrupp bestående av både politiker och förvaltningschefer för två mjuka förvaltningar, men från början underströk man att samverkansgruppen »skulle ges en central roll i beredningen av alla frågor som berörde Kronogårdens framtida utveckling« (Ibid. sid 46). Vid ett senare skede (under 1995) bildades även ett tiotal s.k. arbetsgrupper av personalrepresentanter för olika verksamhetsområden. I likhet med samverkansgruppens sammansättning var grupper verksamma inom barn- och ungdomsvården överrepresenterade i arbetsgrupperna. Ytterligare arbetsgrupper var »Torgetgruppen«, »Delaktighetsgruppen«, »Tidningsgruppen«, och »Sysselsättningsgruppen«. Med undantag för sysselsättningsgruppen kom gruppernas förslag på åtgärder att bli vägledande för inriktningen av Blommanansatsningen. Faktum är att den handlingsplan som låg till grund för Trollhättans kommuns ansökan om Blommananslaget utarbetades av Krongårdprocessens konsulter i samråd med processens arbetsgrupper. Som de själva har uttryckt detta:

[...] vi uppmanades att förbereda en ansökan från kommunen om att få del av anslaget. Arbetet med en handlingsplan kom därmed att i första hand inriktas på att ta fram underlaget för en ansökan. Under ett heldagsmöte i månadsskiftet mars/april 1995 gick vi igenom vilka förslag till utveckling som väckts i de olika arbetsgrupperna. Utifrån denna genomgång och en samlad diskussion arbetade vi under april fram en preliminär handlingsplan som grund för den ansökan som sändes till regeringen i maj 1995. (Ibid. sid. 57.)

Eftersom utvecklingsarbetets finansiering från början var ett olöst problem kan man rimligen hävda att Blommanpengarna betraktades som en delfinansiering av Kronogårdprocessen. (Ibid. sid. 73 samt sid. 82–83.) Efter att ha avslagit kommunens ansökan vid våren 1995 beviljade regeringen samma år ca 1,5 mnkr till Kronogårdprocessen för fortsatt arbete. Även grunden för de flesta insatser som sedan finansierades med Blommanmedel (9 mnkr) var redan lagd. Detta gäller nästan samtliga insatser inom ramen för ovannämnda sju huvudprojekt som kommunen presenterar som delar i Blommanprojektet. Initiativet till att få till stånd ett medborgarkontor härrör från den s.k. Torgetgruppens engagemang. Delaktighetsgruppen hade från början till uppgift att samla representanter för olika

föreningar med verksamhet i Kronogården i syfte att bilda ett gemensamt organ. Bildandet av föreningen »Kronogården 2006« vilken har haft ett huvudansvar för genomförandet av insatser inom åtgärdsblocken *Social-kulturell* och *Delaktighet & demokrati* är en produkt av det tidiga initiativet. Till sist bör nämnas att den stora satsningen på barn och ungdomar som faller inom ramen för åtgärdsblocket *Social-pedagogisk* från början var förankrad i Kronogårdsprocessens handlingsplan. (Ibid. sid. 53–56)

*Ett stort samverkansprojekt med
finansiella problem och oklara befogenheter*

Blommansatsningen i Kronogården kan ses som delar i ett omfattande lokalt samverkansprojekt, Kronogårdsprocessen, utan att den organisatoriskt sett har varit särskilt lokalt eller centralt förankrat. Till skillnad från satsningen i Norrköpings kommun hade kommundelens olika förvaltningsenheter en stark närvaro både i egenskap av initiativtagare till olika insatser och som ansvariga för genomförandet. Utöver ovan nämnda organisationsgrupper bildades efterhand även åtta tvärgrupper sammansatta av all personal i stadsdelen. I likhet med arbetsgrupperna hade dessa grupper i uppdrag att tänka ut och genomföra förbättringar i Kronogården. Mot slutet av 1996 bildades också s.k. strukturgrupper som bestod av företrädare för centralt placerad planeringspersonal vid kommunens olika förvaltningar. Syftet med bildandet av strukturgrupperna var att underlätta genomförandet av åtgärder som krävde beslut av central kommunförvaltning utanför stadsdelen. Även några s.k. projektgrupper bildades vid senare tillfälle.

Lokala arbetsgrupper skulle identifiera och föreslå nödvändiga förändringar till samverkansgruppen vilken i sin tur hade till uppgift att samråda och förankra arbetsgruppernas förslag på åtgärder med ledningsgruppen. Ledningsgruppen kunde vända sig till strukturgruppen ifall beslut om förändring skulle kräva centralt stöd och förankring. Ett huvudproblem som processen brottats med under sin period berörde dock finansiering av såväl omorganiseringen som de utarbetade åtgärdsförslagen. Redan vid sitt första möte 1994 hävdade samverkansgruppen att politikerna uttryckte en önskan om samarbete, men det verkade mer som om det handlade om att samutnyttja lokaler än om att samverka på djupet. Vidare ifrågasatte gruppen meningen med omorganiseringen. Man uppfattade målet som diffust och arbetet som tungt i en redan belastad verksamhet:

Ansatsen i arbetsprogrammet – att i en långsiktig process utveckla en fördjupad samverkan- fann gruppen intressant och

tilltagande, men svårfångad och diffus. Många i gruppen vittnade om att otaliga projekt och ständiga omorganisationer hade slitit på personalen, det kändes inte lätt att tända på nytt. Detta gav bland annat upphov till en diskussion om utbrändhet, dess orsaker och yttringar och om hur utbrändhet motverkas. (Ibid. sid 42.)

Ekonomiska problem är ett återkommande tema i konsulternas dokumentation av processen. Osäkerheten om hur omorganisationskostnaderna och kostnader för utarbetade förslag skulle finansieras har varit stor in i det sista året av processperioden:

Oklarheterna om processens finansiering togs upp vid ett par extra möten med ledningsgruppen under våren 1996. Vid dessa möten ifrågasattes om ambitionsnivån i arbetet hade höjts väsentligt och man diskuterade (utan vårt deltagande) i vilka former processen skulle drivas vidare. Detta skapade en stor osäkerhet i ett mycket viktigt skede i processen och vi tvingades lägga mycket tid och kraft på att säkerställa att arbetet skulle kunna drivas vidare så som planerat. [...] först i maj kunde ledningsgruppen, efter många möten, besluta om en budget för arbetet under 1996. (Ibid. sid. 82.)

Beviljandet av Blommananslaget gjorde det möjligt att fullfölja delar av det påbörjade arbetet inom Kronogårdsprocessen, och att förverkliga en del av de idéer som hade tagits fram under processens utveckling.

Ytterligare omorganisering inför Blommansatsningen

Den formella avgränsningen av satsningen till stadsdelarna Kronogården, Lextorp och Karlstorp bör delvis ses i ljuset av en kommunal decentraliseringsreform vid början av 1997. Denna reform resulterade i inrättandet av en ny politisk nämnd för stadsdelarna. Nämndens ansvarsområden berörde kultur, skola och barnomsorgsfrågor. Kronogården och Lextorp blev egna administrativa enheter för barn och ungdom mellan 0–16 år. Stödet från externa konsulter i processen upphörde 1997 och i samband med det förlades ansvaret för Kronogårdsprocessen till kultur/utbildning/barnomsorgsförvaltningen. Denna omorganisering innebar också smärre förändringar i samverkansgruppens sammansättning. Helt nytt var tillsättningen av chefen för kommunens integrationsenhet på ordförandeposten för Blommansatsningen och ersättningen av skolrektorerna med chefen för 0–16-årsverksamheten i stadsdelen. Dessutom fick den nybildade paraplyorganisationen för områdets föreningar, Nya Kronogården 2006, en egen representant i samver-

kansgruppen.²¹ Nu valdes också en politisk styrgrupp, inom den nyinrättade politiska nämnden, till vart och ett av de sju huvudprojekten som inledningsvis nämndes. Den politiska styrgruppen skulle i huvudsak bestämma över medelsfördelning och innehållet i respektive projekt.

Fortsatt låg prioritering av arbetsmarknadsinriktade åtgärder trots låg förvärvsfrekvens i stadsdelen

Arbetsmarknadsåtgärderna fick en fortsatt låg prioritering i satsningen. En möjlig förklaring kan vara den lokala nämndens ansvarsområden och den nästan bibehållna sammansättningen i samverkansgruppen. Majoriteten av de prioriterade sju huvudprojekten var antingen redan i gång eller väntade på medel för genomförande. Även idén att bygga en ny parkanläggning, *Klockareparken*, hade framkommit tidigare.

Ett huvudprojekt som innehöll vissa nya inslag, inte minst beträffande arbetsmarknadsrelaterade utbildningar, är *språkpolitiska programmet* vilket i sin helhet vid skrivande datum, februari 2002, ännu inte har godkänts av projektets politiska styrgrupp. Det är enbart två mindre delprojekt *yrkessvenska* inom ramen för språkpolitiska programmet som jag kan räkna som arbetsmarknadsinsatser. Detta trots att enbart 47 procent av stadsdelens samtliga invånare i åldersgruppen 20–64 år var förvärvsarbetande 1997, samma år som Blommanmedlen beviljades. På kommunnivå låg däremot den genomsnittliga förvärvsfrekvensen på 72 procent. Avgränsad till enbart invånare födda utanför Norden är bilden av förvärvsfrekvensen betydligt sämre än genomsnittet för både stadsdelen och kommunen. I stadsdelen Kronogården bodde år 1997 knappt 1 000 personer i åldersgruppen 20–64 år som var födda i utomnordiska länder. Av dessa hade enbart 26 procent ett arbete att gå till samma år. Motsvarande andel på kommunnivå låg på ca 35 procent för att jämföra med 77 procent för födda i Sverige. Även gruppen födda i Sverige har, i genomsnitt, en betydligt lägre förvärvsfrekvens i stadsdelen än i kommunen, 61 mot 77 procent, se tabell 6.

Utan att direkt kunna se det som en effekt av vare sig Blomman- eller liknande satsningar som pågått i Kronogården under senaste åren kan vi notera en förbättring av situationen 1999 jämfört med 1997. Som framgår av tabell 6 ökade förvärvsfrekvensen för utomnordiskt födda med sju procentenheter, från 26 till 33, mellan 1997–1999. Denna ökning har i genomsnitt varit två procentenheter högre i kommunen jämfört med i stadsde-

21 För mer information se kommunens uppföljningsdokument, *Kronogårdsprocessen 1994–2000* – uppföljning den 10 augusti 2000.

Tabell 6

Antal invånare i åldersgruppen 20–64 år samt andel förvärvsarbete av åldersgruppen i Trollhättans kommun och stadsdelen Krongården efter födelse-land samt jämförelse mellan 1997 och 1999.

Ort och år	Antal invånare mellan 20–64 år				Förvärvsfrekvens (%) för åldersgruppen 20–64 år			
	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år
Trollhättan 1997	2 957	25 292	2 038	30 287	35	77	61	72
Trollhättan 1999	3 266	25 499	1 919	30 684	44	79	66	75
1999 förändring jämfört med 1997	309	207	-119	397	9	3	5	3
Krongården 1997	964	1 399	353	2 716	26	61	49	47
Krongården 1999	1 288	1 503	294	2 885	33	63	55	51
1999 förändring jämfört med 1997	124	104	-59	169	7	2	6	4

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

len, från 35 till 44 procent. I Norrköpings kommun var detta förhållande omvänt, där målgruppens förvärvsfrekvens i det berörda bostadsområdet, Plysaren, ökade tre procentenheter mer än i kommunen, elva respektive åtta procentenheter.

Såväl skillnaden kommunerna emellan som utrikes föddas genomsnittligt lägre förvärvsfrekvens i berörda stadsdelar kan ha många olika förklaringar. Lokala förutsättningar, generella åtgärdsprogram, gruppens socio-ekonomiska bakgrund och vistelsetid i Sverige är några exempel värda att notera. Vanligtvis visar olika studier ett positivt samband mellan den sistnämnda variabeln och förvärvsfrekvensen, dvs. ju längre vistelsetid i Sverige desto högre arbetskraftsdeltagande i genomsnitt. I ett jämförande perspektiv är andelen utomnordiskt födda, i arbetsför ålder, med en vistelsetid längre än fem år i Sverige ett par procentenheter lägre än den i Norrköpings kommun, jämför tabell 7 med 3. Trots det är gruppens genomsnittliga förvärvsfrekvens sex procentenheter högre än motsvarande förhållande i Norrköping, jämför tabell 6 med tabell 2. Normalt sett borde det vara tvärtom, dvs. gruppens förvärvsfrekvens borde vara högre i Norrköping eftersom andelen med kortare vistelsetid är lägre där än i Trollhättan.

Satsningens kärnprojekt sett utifrån kravet på lokal förankring

Bland de sju prioriterade huvudprojekten finns det två projekt som i fråga om syfte och karaktär är inriktade på att öka invå-

Tabell 7

Genomsnittlig vistelsetid (procent) i Sverige för utomnordiskt födda invånare i åldersgruppen 20–64 år bosatta i Trollhättans kommun och stadsdelen Kronogården, räknat från 1999 som basår.

Ort	Fem eller mindre än fem år	Mellan fem och 10 år	Mer än 10 år	Sammanlagt mer än fem år
Trollhättan	33	26	41	67
Kronogården	41	31	28	59

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

narnas delaktighet i samhällslivet. Det ena berör inrättandet av ett *Medborgarkontor* i Kronogården och som har fått politiskt godkännande men ännu (i början av 2000) inte hunnit etableras. Det andra huvudprojektet, *Nya Kronogården 2006*, har däremot varit i gång sedan 1995 men fått finansiellt stöd ur Blommanmedlen för vidare utveckling. Som organisation är Nya Kronogården 2006 ett paraplyorgan för drygt 30 stycken lokala föreningar verksamma i Kronogården. Med denna sammansättning och huvudsyftet att öka invånarnas delaktighet i samhällslivet skiljer sig insatsen från övriga Blommaninsatser i Trollhättan. Någon lokal utvärdering av föreningens verksamheter har inte genomförts, men vi kan få en inblick i organisationens utveckling och huvudaktiviteter utifrån tillgängliga verksamhetsberättelser.

Nya Kronogårdens utveckling och huvudaktiviteter

Som ett led i Kronogårdsprocessen fick dess s.k. *områdesgrupp* i uppgift att samla områdets föreningar kring ett gemensamt program redan år 1995. Detta resulterade i bildandet av ett aktivitetsråd vilket ett år senare gick över till föreningsform. Föreningen hade inte någon egen ekonomi under året utan dess kostnader betalades med medel ur processens budget. Första årets aktiviteter dominerades av marknadsföring och etablering av organisationen. Från och med år 1997 arbetade föreningen under det nya namnet Nya Kronogården 2006, efter ett gemensamt program som kan sammanfattas i *arbete mot främlingsfientlighet, utanförskap och rasism*. Vidare hade man på sin dagordning att få så många som möjlig av de boende delaktiga i områdets utveckling. Föreningen hade representanter i både Kronogårdsprocessens samverkansgrupp och ledningsgrupp och beviljades sammanlagt drygt 2,2 miljoner kronor ur Blommanpengarna för sin verksamhet.

Förutom ett antal månadsvisa stormöten hade föreningen

ett antal möten på andra orter samt anordnade själv många möten med inbjudna intressenter i syfte att utbyta erfarenheter. Anordnandet av flera integrationskonferenser, en kvinnokonferens, ett mångkulturellt julbord och medverkan i ett tv-rapport om Kronogården är några exempel på föreningens större evenemang under 1997. Vidare bildade föreningen ett kvinno nätverk och en »nattvandrargrupp« genom att bjuda in vuxna boende i området till sin lokal. Enligt sin verksamhetsberättelse har föreningen också ansvarat för ca 30 studiecirkel med bl.a. datakurs, data för barn, svenskundervisning och sömnad. Sammanlagt har drygt 200 personer deltagit i olika studiecirkel.

Under tiden har föreningen lyckats öka sitt medlemsantal från några få till drygt 30 anslutna föreningar. Ett kolonilottsområde inrättades under 1998 vars skötsel föreningen ansvarar för. Stort engagemang har ägnats åt kvinnofrågorna och nätverket utvidgades såväl lokalt, på kommunnivå, som nationellt. Under 1999 utökades verksamheten med en rådgivande jurist i syfte att stödja invånarna i olika frågor. Dessutom har en halvtidsanställd och två projektanställda använts för att kunna administrera verksamheten på ett bättre sätt.

Värt att nämna, bland många kulturella evenemang, är anordnandet av flera s.k. *poesikaféer* med inslag av arabisk, bosnisk och svensk poesi samt dans, musik och sång av olika slag. Dessutom köpte man in en minibuss både för föreningens eget bruk och för uthyrning till medlemmar. Till nya verksamhetsinslag kan också nämnas kurser i simning och körkortsteori som sägs ha varit mycket uppskattade.

Till ovannämnda aktiviteter kan läggas ett nära samarbete med områdets skolor och mottagandet av några praktikanter, sammanlagt 6 personer under 2000. Dessa praktikanter hänvisades till föreningen av kommunens arbetsmarknadsenhet.²² I samband med sitt samarbete med skolorna har föreningen bedrivit läxhjälp i svenska, engelska och matematik i sina lokaler. Sedan 1999 har föreningen en egen hemsida dit intresserade kan vända sig både för att hämta information av olika slag och för att kontakta ansvariga.

Sammanfattningsvis ger föreningens verksamhetsberättelser ett intryck av att vara en expansiv och aktiv organisation i det lokala sammanhanget. I egenskap av träffpunkt har man möjliggjort otaliga möten mellan politiker, tjänstemän, boende och externa föreläsare för erfarenhetsutbyte. En viktig aspekt av verksamheten är att motverka kulturella avstånd och det utanförskap som är vardag för ett stort antal boende i seg-

22 Verksamhetsberättelse för paraplyorganisationen Nya Kronogården 2006, årlig redovisning för åren 1996–2000.

regerade områden. Föreningen har särskilt uppmärksammat och delvis motverkat kvinnornas isolerade tillvaro inte minst tack vare sitt kvinnonätverk och många sociala aktiviteter som exempelvis simundervisning för kvinnor, studiecirkel m.m. Däremot misslyckades föreningen med en av 1998 års huvudmålsättningar som var att »medverka till att fler kan få arbete eller möjlighet att starta projekt som kan sysselsätta folk, t.ex. genom kollektiv/kooperativ verksamhet«. Därmed kan vi konstatera att, som i fallet Norrköping, lokala föreningar är mest lämpade för att skapa sociala gemenskaper och mindre anpassade till att bekämpa arbetslösheten, vilket av naturliga skäl kräver samverkan mellan resurstarka aktörer verksamma på nationell, regional, kommunal och lokal nivå.

Erfarenheter av satsningens största åtgärdsblock

Som framgick av figur 4.3 satsades nästan 8 mnkr eller ca 44 procent av den totala kostnaden (på 18 mnkr) på social-pedagogiska åtgärder. Pengarna delades mellan huvudprojektet *Familjecentrum*, ca 4,1 mnkr, och *Riktade ungdomsinsatser*, ca 3,7 mnkr. Det bör kanske nämnas att huvuddelen av nämnda belopp hänförs i kommunens redovisning till posten »övrigt«, dvs. kostnader som antingen finansierades av kommunen själv eller eventuellt externa medfinansierare som samverkat i berörda projekt. Av beviljade statliga medel på nio mnkr redovisas 962 tkr för Familjecentrum och 2 010 tkr för Riktade ungdomsinsatser.

Ingen utvärdering av projektet Familjecentrum har genomförts hittills. Det andra huvudprojektet *Riktade ungdomsinsatser* har däremot (internt) lokalt utvärderats. Till omfattningen är utvärderingen ganska mager, totalt 16 sidor, och den är inriktad på att dokumentera insatsernas effekter för berörda ungdomar och samverkan mellan berörda förvaltningar.

Riktade ungdomsinsatser var, som tidigare nämnts, en del av framtagna aktiviteter inom ramen för arbetet med Kronogårdsprocessen och inte något nytt som tillkommit i samband med Blommanpengarna. Detta framgår tydligt av den lokala utvärderingen som inledningsvis noterar att »uppdraget för utvärderingen gäller riktad barn- och ungdomsverksamhet enligt 5.3 Smågrupper i skolan och 5.5 gruppinriktat arbete med ungdomar inom ramen för handlingsplanen Kronogårdsprocessen.« (Wik, S. 2000.) Att döma av utvärderingen kan verksamheten ses som en fortsättning av ett tidigare projekt, *Vernerprojektet*, som startades 1992 i en samverkan mellan Kultur- och Utbildningsförvaltningen samt Vård- och omsorgsförvaltningen.

Huvudsyfte och tillvägagångssätt i skolprojekten

Efter inrättandet av den lokala nämnden 1997 och med Blommanpengarna till sitt förfogande tog projektet från och med januari 1998 ny form som ett treårigt samverkansprojekt mellan förvaltningarna för Kultur och Utbildning samt Vård och Omsorg. Verksamhetens huvudsyfte har såväl i den tidigare formen som efter 1998 varit detsamma, nämligen att »stödja barn och ungdomar i riskzon«. (Ibid.)

Berörda förvaltningarna har ansvarat för projektets genomförande och delfinansiering. Kostnaderna har huvudsakligen täckt tre fritidstjänster och en socionomtjänst med förvaltningar som arbetsgivare.

Bakgrunden till verksamheten har varit farhågor om en dyster framtid för ett relativt stort antal barn och ungdomar med huvudsakligen utländsk bakgrund. De barn och ungdomar som satsningen är inriktade har enligt projektplanen:

- mycket dåligt självförtroende och självkänsla
- mycket jag-centrerade, vilket innebär att de ej ser andras behov och kan ej anpassa sig i grupp
- klarar inga motgångar eller misslyckanden, ger upp och har ingen uthållighet
- flera är utåtagerande och det skapar problem för omgivningen i form av att andra ungdomar är rädda för dem
- förstörelse förekommer
- personalen räcker inte till för dessa ungdomar och blir utbränd.

Koncentrationsproblem samt läs- och skrivsvårigheter nämns som ytterligare problem. Även allvarigare problem såsom alkohol- och drogmissbruk har varit förekommande för vissa ungdomar. Utifrån denna problembild menade skol- och fritidspersonalen att den ordinarie skolverksamheten inte förmådde tillgodose gruppens behov utan det krävdes både individuellt- och gruppinriktat extra stöd för att leda dessa ungdomar på rätt spår. I ett samarbete mellan berörda lärare och projektanställda har stödjande insatser genomförts både under skoltid och inom ramen för fritidsaktiviteter. Barnen delades in i mindre grupper där mer eller mindre individuellt anpassad undervisning erbjöds. Helt enskild undervisning har också förekommit liksom undervisning parallellt med den ordinarie klassen. Ytterst syftade insatsen till att barnen successivt skulle återgå till ordinarie klass. Såväl framgångarna som behovet har varit olika för olika barn. En del har återgått till sina ordinarie klasser efter några månader i s.k. »lilla gruppen«, andra har varit kvar en hel årskurs och några enstaka elever hela årskurs 7 till 9.

Vid sidan om ren skolundervisning har ungdomarna även fått socialt och pedagogiskt stöd i sin relation med omvärlden,

enligt utvärderingen. Bland annat har det tillhört rutinerna att äta frukost tillsammans innan skolstart, undervisningen har sedan bedrivits i liten grupp efter var och ens behov. I de fall som parallell undervisning med ordinarie verksamhet förekommit har ledarna oftast varit med i klassen för att stödja vid behov och gruppen har också fått möjlighet att delta i fritidsverksamhet och studiebesök på schemalagd tid.

En annan viktig verksamhet som särskilt lyfts upp i utvärderingen berör personalens strävan att få en tät kontakt med ungdomarnas föräldrar. Detta har skett dels genom veckobrev om hur det har gått för barnen, dels genom telefon och hembesök. Från föräldrarnas sida har det uppfattats som en bra strategi. De flesta har hävdats att deras relation till barnen har blivit bättre samtidigt som de kunnat följa barnens utveckling på ett mer strukturerat sätt. Personalen har vidare aktivt deltagit i planering för fortsatt skolgång efter avslutad insats. Även samarbete med handläggande socialsekreterare på Vård- och Omsorgsförvaltningens ungdomsenhet och elevvårdande personal på skolan har upprättats i vissa sammanhang.

Den lokala utvärderingen betraktar projektets tillsatta socionomtjänst som mycket positiv. Slutsatsen är att socionomen har utgjort en brygga mellan skolan och Vård- och Omsorgsförvaltningen likaså mellan socialtjänsten och skolan. Utvärderaren menar också att socionomens kulturkompetens kompletterar de verksamma lärarnas kompetens när de samverkar i de små barngrupperna.

Utvärderingen beklagar däremot att samarbetet mellan den lokala nämndens fritidsgårdar och »lilla gruppens« personal varit ostrukturerat och minskat i omfattning. Som framgår av följande utdrag berodde detta främst på bristen av en integrerad arbetsledning:

Under intervjuerna framkom att det för denna verksamhet krävs mycket ledning och det ställer extra krav då det är två organisationer. Det är viktigt att få ett sammanhang för personalen i form av gemensam ledning. Enligt några av personalen hade arbetet troligen fått större genomslagskraft om det varit en tydligare arbetsledning och att hela elevvården varit inkluderad. Under en av intervjuerna uppgavs att det är viktigt att få mandat och förståelse för ökat samarbete och att man tittar på hur befintliga resurser används. (Wik, S. sid. 7.)

Att döma av utvärderingen har behovet av extra stöd varit omfattande. Under läsåret 1997/98 till 1999/00 har sammanlagt 52 elever i årskurs 7 till 9 funnits som gått ut delar av sin skolgång (de flesta en hel årskurs) i den inriktade insatsen, den s.k. lilla gruppen. Antalet är högt främst med tanke på

att det endast hör till verksamheten i en av flera inblandade skolor, Pettersbergsskolan i Kronogården. Värt att notera är också att knappt åtta procent eller enbart fyra av 52 elever har varit flickor. Varför pojkar i betydligt större utsträckning har haft behov av extra stöd i sin skolgång och/eller relation med omvärlden diskuteras inte i utvärderingen.

Långsiktighet och kombinerade arbetsmetoder ger bra resultat

Den andra delen av verksamheten »Gruppriktat arbete« har i huvudsak varit inriktad på större grupper av äldre ungdomar med tyngre problem än svårigheten att hänga med i skolundervisningen. Den lokala utvärderingen är i huvudsak fokuserad på insatser inriktade på två ungdomsgrupper: en pojk- och en tjejgrupp, boende i stadsdelen Kronogården. En del av dessa och andra ungdomar hade enligt utvärderingen stängts av från områdets fritidsgårdar på grund av negativt beteende såsom snatteri, klotter, hot, våld, misshandel samt alkohol- och drogmissbruk. Förutom att dessa beteenden utövades i gruppform dominerades gruppen av en stark genus och etnisk tillhörighet. Utifrån dessa förutsättningar prioriterade personalen en *långsiktig gruppriktad insats* med en initial bred samverkan mellan berörda enheter som ur metodiskt synsätt förtjänar viss uppmärksamhet:

Sedan hösten 1997 och fram till idag är det framför allt två grupper som personalen bedrivit riktad insatser till. Det är en grupp pojkar från forna Jugoslavien och en grupp flickor från Norden och Mellanöstern. [...] arbetet har bedrivits både inom ramen för skolans och fritidsgårdens verksamhet utifrån speciell verksamhet i de olika grupperna utifrån berörda ungdomars behov och intresse. (Ibid. sid. 8.)

I de fall ungdomarna behövde extra stöd i skolan skedde uttagningen av skolpersonalen i samråd med verksamma på fritidsgården. Att fritidsgården har varit med från början ledde, enligt utvärderingen, till en tillfredsställande samverkan över den långa perioden. Utöver fritidsgården har skolans personal utifrån konkreta verksamheter samverkat med bl.a. det kommunala bostadsbolaget, Eidar, hyresgästföreningen, lokala idrottsföreningar samt berörda enheter inom Vård och Omsorgsförvaltningen. En annan viktig strategi i verksamheten är personalens kontinuerliga kontakter med föräldrarna. Delar av projektets tillvägagångssätt framgår av följande utdrag ur den lokala utvärderingen:

Arbetet har bedrivits flera gånger i veckan i skolan och på fritidsgården. Insatserna har skett främst i grupp, men också enskilt.

Verksamheten har bestått av aktiviteter integrerat med samtal om vad som är rätt och fel. Likaså har ledarna haft regelbunden föräldrakontakt. Under tiden har ett fotbollsprojekt startat som flera av dessa ungdomar är med i utifrån intresse och behov. [...] i fotbollsprojektet arbetar ledarna med att följa upp om det t ex blir dålig stämning under en träning. De arbetar med respekt och disciplin för att skapa en god laganda. Ungdomarna har börjat fostra varandra till denna goda laganda och ungdomarna själva tycker det är viktigt med god stämning. (Ibid. sid. 12.)

Baserat på sina intervjuer med deltagande aktörer, ungdomar och deras föräldrar sammanfattar utvärderaren insatsens resultat som mycket framgångsrik grundat på en positiv utveckling för målgruppen i fråga. Följande resultat framhålls för pojkgruppen med rötter i forna Jugoslavien:

Idag går de flesta första eller andra året på gymnasiet. Någon av dem arbetar. För de som går i skolan så sköter de skolan, fast några uttrycker att det är svårt. Några av de har flickvänner. Några spelar fotboll i ett projekt, som bedrivs i samverkan mellan Kronogården och Lexingtons fritidsgård samt fotbollsöreningen IFK. De besöker också fritidsgården regelbundet. De uppgav själva att de tycker det fungerar bra idag och att de idag förstår vad de höll på med för några år sedan. De menade att om de inte hade fått detta stöd hade det tagit längre tid att komma tillrätta eller »så hade vi suttit i skiten«. [...] personalen uppgav också att effekterna för dessa ungdomar har varit mycket goda. Flertalet lever idag ett liv med skola som fungerar tillfredsställande (även om flera tycker att vissa ämnen är svåra). De har bättre uthållighet och har upphört med bråk och droger och de har fritidsaktiviteter som de tycker om. Vidare har de mognat genom att vara mer målinriktade och tänka på framtiden. (Ibid. sid. 10.)

Dessa framgångar anses ha skett främst tack vare att verksamheten bedrivits kontinuerligt, en bred och integrerad samverkan mellan olika förvaltningsenheter, projektledarna och lokala föreningar men också ett gemensamt budskap från föräldrarna och personalen till berörda ungdomar. Föräldrarnas engagemang i projektet tilldelas en stor betydelse för den gynnsamma utvecklingen för ungdomarna. Personalens kompetens och verksamhetens långsiktighet i kombination med föräldrarnas närvaro tycks ha stärkt ledarnas legitimitet hos ungdomarna. Vidare bör projektets flexibilitet genom att man arbetar enskilt och i grupp med berörda ungdomar ses som en ytterligare gynnsam faktor i sammanhanget. Ett parallellt individuellt- och gruppriktat arbetssätt har dels underlättat tillgodosendandet av individuella behov samtidigt som det har

gjort det möjligt att bryta de negativa mönstren som präglades av en stark gruppanda eller kamratskap. Med andra ord har förtroendet ungdomarna emellan kommit till nytta i syfte att vända ett negativt gruppträck till ett positivt sådant. Slutorden i den lokala utvärderingen är att detta inte kunde ha åstadkommit utan en initialt integrerad samverkan och gemensamma budskap från vuxna till projektets ungdomar.

Eskilstuna kommun

Satsningens allmänna inriktning på olika åtgärdsblock
Det går tyvärr inte att genomföra en jämförbar analys mellan satsningen i Eskilstuna och Blommansatsningen i de tre andra kommunerna. Det finns enbart två skriftliga dokumentationer av satsningens genomförande.

Den ena är en intern verksamhetsberättelse rörande tre »allaktivitetshus« i stadsdelarna Lagersberg, Skiftinge och Nyfors. Den andra dokumentationen är en kortfattad ekonomisk redovisning som kommit Integrationsverket tillhanda den 8 maj 2001. Denna dokumentation »Verksamheter inom vårt Blommanområde« innehåller en redovisning av »cirka« fyra mnkr av de statliga medlen på nio mnkr, fördelade på ett antal projekt. Av de redovisade fyra miljoner kronorna hänvisas ca två mnkr till kostnader för allaktivitetshuset »Grytan« i stadsdelen Nyfors och 0,3 mnkr till ett annat allaktivitetshus »Knuten« i stadsdelen Lagersberg. Av de resterande ca två miljoner kronorna beviljades Lagersbergskolan ca en mnkr för ett fritidsverksamhetsprojekt. Sammanlagt har 0,3 mnkr gått till ett teaterprojekt i stadsdelen Nyfors, ytterligare 0,3 mnkr till ett idrottsprojekt och nästan 0,2 mnkr i form av utbildningsstöd har beviljats en kooperativverksamhet i stadsdelen Lagersberg.

Vid ett senare tillfälle har kommunen kompletterat den ovan nämnda ekonomiska redovisningen med en redovisning över bl.a. kommunens medfinansiering på nio mnkr. Redovisningen har uppdaterats till den 27 februari 2002. I denna version redovisar kommunen för en femårsbudget på sammanlagt 24 mnkr för ett femårslångt projekt, benämnt »Nyfors-Lagersberg-Råbergstorp projektet«. Projektperioden gäller åren 1999–2003. Den totala budgeten består av 24 mnkr varav 15 mnkr kommunal medfinansiering, fördelad på tre mnkr per år, och nio mnkr statligt bidrag, dvs. de beviljade Blommanpengarna.

Redovisningen visar bl.a. att den av staten begärda medfinansieringen på minst nio mnkr var förbrukad redan vid

slutet av 2001. Underlaget är dock inte tillräckligt tydligt för att användas på samma sätt som vid analysen av de övriga kommunerna. Varken de statliga medlen eller den kommunala medfinansieringen redovisas per projekt/insats. I stället redovisas den kommunala medfinansieringen, för åren 1999-2001, indelad i tre underrubriker nämligen; »Budget, Riktade insatser och Lokalkostnader«. Den förstnämnda posten är också den största, drygt 4,3 mnkr. I huvudsak berör denna kostnadspost kostnader motsvarande tjänster som elva personer ur kommunens personal har ägnat åt projektarbetet. Dessa personer har, med andra ord, inte varit projektanställda i syfte att ansvara för enskilda projekt. Projektarbetarnas eller »projektassistenternas« (som de heter i Eskilstuna) löner har i huvudsak finansierats av den statliga delen av medlen. De flesta av de kommunalt anställda elva personerna har medverkat i projektet på deltid. I några få fall har personerna i fråga deltagit på heltid, men under ett visst år och inte hela perioden.

Med *Riktade insatser* menas de medel/resurser som externa medfinansierare i egenskap av samverkanspartner i olika projekt har bidragit med. Denna post summeras till totalt ca 2,1 mnkr. Slutligen handlar den tredje kostnadsposten om lokalkostnader för i huvudsak de ovannämnda allaktivitetslokalerna Grytan och Knuten i stadsdelen Nyfors respektive Lagersberg-Råbergstorp. Sammanlagt beräknas dessa kostnader uppgå till nästan 2,7 mnkr för en treårsperiod, dvs. 1999 till 2001. Det bör dock poängteras att bostadsbolagen inte tagit emot hyra för sina lokaler, utan erbjudit båda allaktivitetshusen kostnadsfria lokaler och till och med stått för vissa renoveringskostnader och liknande tjänster.²³

Med denna beskrivning kan vi hävda att de av staten begärda kommunala medfinansieringarna skiljer sig ganska mycket åt i ett jämförande perspektiv. Till skillnad från Eskilstuna kommun redovisar både Norrköpings och Landskrona kommun vardera nio mnkr »friska pengar« som de själva skjutit till satsningen. Ingen av dessa kommuner inkluderar förekommande externa medfinansierares bidrag eller kostnadsfria lokaler som tillhandahållits av berörda bostadsbolag i den kommunala medfinansiering, enligt mina intervjuer med respektive samordnare. Trollhättans kommun redovisar däremot en blandning av »friska pengar« och externa bidrag som olika samverkanspartner bidragit med.

23 I en telefonintervju med satsningens projektledare menar denne att dessa kostnader ändå kan räknas som kommunens medfinansiering, eftersom lokalerna skulle kosta motsvarande belopp, om bostadsbolagen hade krävt hyra för sina lokaler.

Inriktning på Social-kulturella aktiviteter

Med utgångspunkt i kommunens redovisning för hur de fyra statliga mnkr av medlen har använts, kan vi konstatera en relativt hög prioritering av Social-kulturella åtgärder. De nämnda allaktivitetshusen, olika förekommande teaterverksamheter och ett idrottsprojekt har tillsammans fått tre av de fyra redovisade miljonerna.

Kostnaderna på 1 mnkr för fritidsverksamheten i Lagersbergskolan kan räknas till åtgärdsblocket Social-pedagogiska insatser. I anknytning till den ovannämnda ekonomiska redovisningen uppges bl.a. att tre personer, varav två med invandrarbakgrund, fått jobb på fritidsgården. I övrigt har projektet varit inriktat på att dämpa en negativ »spänd stämning« mellan ungdomarna samt att höja personalens kompetens och förstärka skolans kontakt med elevernas föräldrar.

Längre än så går det inte att komma när det gäller att göra en kvantitativ kartläggning av satsningens inriktning på olika åtgärdsblock. Som framgick av redovisningen ovan talar man i Eskilstuna kommun om en femårsperiod av vilken drygt två år kvarstår, räknat från februari 2002. Inte heller har man valt att i förväg planera för fördelningen av den resterande delen av medlen per insatsområde, enligt motiveringen:

Eftersom det lokala initiativet ska vara vägledande är det nödvändigt att utrymme ges för detta vad gäller verksamhet och samarbetsparter. En alltför detaljerad femårsbudget skulle kunna hindra lokala initiativ varför angivna belopp bör ses som en budgetram för hela projektperioden.²⁴

Samtidigt har kommunen avtalat med Centrum för välfärdsforskning vid Mälardalens högskola om ett utvärderingsuppdrag vars huvudresultat i form av en skriftlig rapport skulle vara färdigt vid årsskiftet 2001–02. Rapporten är däremot inte färdig än. Den kommer förmodligen, enligt projektledarens²⁵ bedömning, att bli tryckt under våren 2002. Priset för utvärderingen är drygt 1,2 mnkr, exklusive moms, vilket i huvudsak finansieras med den statliga delen av medlen.

En huvudorsak till att satsningen släpar efter, uppges vara

24 Ur kommunens ekonomiska redovisning *Egna insatser Nyfors-Lagersberg-Råbergstorp projektet*, daterad den 27 februari 2002.

25 Med projektledare menas här motsvarande benämning »samordnare« som användes i andra kommunkapitel. Valet av begrepp har skett efter önskemål av Bibbi Molander som har läst Eskilstunakapitlet och kommenterat det. Ansvariga för enskilda projekt kallas i detta kapitel »projektassistent« i stället för projektledare/projektarbetare som används i övriga kommuner.

departementets hantering av medelsutdelningen. Den första delen av medlen på tre mnkr utbetalades först i juni 1999 och resterande sex mnkr så sent som i december 2000, dvs. drygt tre och ett halvt år efter att medlen beviljades.²⁶ Som framgår av nedanstående beskrivning hamnade Blommansatsningen i ett redan pågående lokalt utvecklingsarbete i flera av de socialt utsatta stadsdelarna i Eskilstuna kommun. Detta bör ses som ytterligare förklaring till såväl satsningens inriktning som dess utveckling.

Erfarenheter av satsningens genomförande

Redan av den handlingsplan som departementet godkände 1998 framgick delvis motstridiga budskap. Att inte uppge bestämda mål och inriktningar för Blommansatsningen motiverade kommunen med ambitionen att lokalt förankra satsningen. Ett i förväg bestämt innehåll i verksamheten skulle, med handlingsplanens ord, kunna åsidosätta anslagsgivarens krav på beaktandet av underifrånperspektivet, (se kapitlet »Huvuddragen i kommunernas handlingsplan«). I samma dokument tillkännagavs samtidigt att »det föreslagna utvecklingsarbetet skall ses i relation till Eskilstuna kommuns strategiska planering« (Eskilstuna kommun, Handlingsplan, 1998). Handlingsplanen berör till och med en rad olika frågor såsom samhällsbyggnad, miljö, folkhälsa, lokal demokrati och IT-frågor som aktuella för kommunens strategiplan och därmed även för Blommansatsningen.

Dessa frågor menar kommunen, i sin handlingsplan, ligger i linje med regeringens riktlinjer för Blommansatsningen. Otydligheter i handlingsplanen när det gäller hur och till vad Blommanpengarna ska användas sätter dock sin prägel på satsningens genomförande.

Blommanpengarna i spåret av ett befintligt lokalt utvecklingsarbete

Sedan 1996 finns en politisk vilja att sätta igång ett lokalt utvecklingsarbete i några av kommunens socialt utsatta bostadsområden. Detta arbete skulle i stor utsträckning domineras av ett underifrånperspektiv. Numera har arbetet benämningen »områden i utveckling« men initialt präglades det starkt av visionerna i det s.k. Agenda 21-programmet. Mycket talar för att Blommanmedlen egentligen betraktades som en delfinansiering av det redan befintliga utvecklingsarbetet, se

²⁶ Detta enligt min intervju med satsningens projektledare. Det bör kanske också nämnas att kommunens reviderade handlingsplan överlämnades till departementet för godkännande under juni 1998.

nedan. En väsentlig likhet mellan detta arbete och Blomman-satsningens riktlinjer är visionerna om ett starkt underifrån dominerat perspektiv.

Innan Blommanpengarna beviljades hade Eskilstuna kommun i linje med sin strategiplan för »en hållbar utveckling« startat ett lokalt utvecklingsarbete i stadsdelarna Nyfors, Lagersberg, Råbergstorp och Skiftinge, samtliga med hög andel invånare med utländsk bakgrund.²⁷ En förbättrad boendemiljö, ökad lokal delaktighet och bättre folkhälsa är tre grundstenar i programmet för en hållbar utveckling. Som ett första steg i arbetet med »områden i utveckling« inrättades tre träffpunkter i form av »allaktivitetslokaler«, en i vardera bostadsområden Lagersberg-Råberstorp, Nyfors samt Skiftinge. En verksamhetsberättelse från detta arbete tyder på tydliga kopplingar mellan vad som faller inom ramen för Blommanpengarna och det allmänna utvecklingsarbete som varit i gång sedan 1996. Beträffande verksamheten i Lagersberg-Råbergstorp uppges bl.a. att:

Redan vid starten i april 1996 fanns det en resursgrupp i Råbergstorp och Lagersberg. Gruppen var inte formellt tillsatt, den bestod av intresserade, handplockade tjänstemän, politiker (kommunalsråd och oppositionsråd) och VD från bostadsbolaget AB Hyresbostäder. [...] Man har från centralt håll sett framgångarna i den tidigare resursgruppen. Januari 1999 skapas en central och kommunalt vald resursgrupp. Gruppens deltagare är ledande politiker, förvaltningschefer och VD för det kommunala bostadsbolaget Kommunfastigheter. Resursgruppen skall arbeta gentemot alla utvecklingsarbeten i Eskilstuna kommun. (Verksamhetsrapport 1999, se under »Resursgruppen«.)

I en annan del av samma dokument som berör det lokala utvecklingsarbetet i stadsdelen Nyfors beskrivs resursgruppens bakgrund och funktion enligt följande:

Hösten 1998 bildades »Styrgruppen för övergripande bostads-sociala projekt«, numera »Resursgruppen för lokalt utvecklingsarbete«. Gruppen består av lokala politiker, förvaltningschefer, tjänstemän samt verksamhetsansvariga från mötesplatserna Varma Fakta, Knuten och Grytan. [tre allaktivitetshus i stadsdelarna Skiftinge, Lagersberg respektive Nyfors, min anmärkning]. Syftet med denna resursgrupp är att stimulera, underlätta och

27 »En hållbar utveckling« är en äldre benämning på det nu pågående utvecklingsarbetet, Områden i utveckling. För mer information om denna utveckling se kommunens hemsida www.eskilstuna.se

möjliggöra det lokala utvecklingsarbetet som pågår i de olika bostadsområdena i Eskilstuna. Gruppen har bred kompetens från kommunens alla grenar och har också det slutliga ansvaret för projektet inför kommunstyrelsen. (Ibid., sid. 7.)

Som citaten ovan visar bildades en central resursgrupp som en stödgrupp för det generella utvecklingsarbete som pågått sedan 1996 och inte specifikt för Blommansatsningen. I stadsdelarna Lagersberg och Råbergstorp har det även funnits en områdesgrupp bestående av representanter för boende, näringsidkare och lokala föreningar. Områdesgruppen initierade och genomförde sina idéer, om en majoritet av gruppen visade samtycke i frågan. För rådgivning och eventuellt stöd hade områdesgruppen en lokal resursgrupp bestående av intresserade politiker och tjänstemän att vända sig till.

Innan Blommanpengarna stod till förfogande lyste ett organiserat centralt engagemang och/eller avsedda ekonomiska resurser med sin frånvaro i det lokala utvecklingsarbetet. Mycket byggde på ideella engagemang vid sidan om eventuellt informellt stöd från intresserade politiker, tjänstemän och framför allt berörda bostadsbolag i respektive bostadsområde. När det gäller uppbyggnaden av allaktivitetshuset Grytan i stadsdelen Nyfors säger man till exempel att:

Under uppbyggnaden av verksamheten fanns inte så stora ekonomiska resurser. Detta innebar att alla inventarier i lokalen tiggades ihop från kommun, företag, föreningar och privatpersoner. Det visade sig glädjande nog att människor mer än gärna skänkte saker till ett ändamål med positiv inriktning. Många kommer fortfarande med saker till lokalen och allt kommer till nytta vilket också naturligtvis glädjer givaren. (Ibid. sid. 3.)

Såväl Grytan som allaktivitetshuset Knuten och Varma Fakta i de övriga stadsdelarna har erbjudits kostnadsfria lokaler av fastighetsägare i områdena. Även renoveringskostnader, larm och övriga nödvändigheter har bostadsbolagen stått för.

Med Blommanpengarna till sitt förfogande bildades en central resursgrupp vilket i sig indikerar en mer eller mindre central samordning av det lokala utvecklingsarbetet. Förutom kommunpolitiker och förvaltningschefer har bl.a. VD:n för det kommunalägda bostadsbolaget, Kommunfastigheter, suttit med i gruppen. Det är dock viktigt att uppmärksamma att även den centrala resursgruppen, i likhet med de lokala grupperna, tog på sig en stödjande och inte en utvecklande roll. Syftet var förmodligen att inte rubba det önskade underifrånperspektivet i arbetet.

Att VD:n för bostadsbolaget Kommunfastigheter sitter med

i resursgruppen bör dels ses utifrån det tidigare arbetets fokusering på att utveckla bostadsområdet som sådant och dels med avseende på bostadsbolagens (även privatägda sådan) starka medverkan i det. Merparten av det hittills förbrukade/redovisade medlen har gått till de allaktivitetslokaler som bostadsbolagen varit med och stött. Som tidigare nämnts beviljades Grytan två av de fyra miljonerna och Knuten fick 0,3 mnkr. Pengarna har huvudsakligen gått till löner åt projektassistenterna.

Även kooperativverksamheten *Talkoo*, som har fått ett litet utbildningsstöd, har sitt ursprung i det tidigare utvecklingsarbetet i stadsdelen Lagersberg. Slutligen har initiativet till fritidsverksamheten i Lagersbergskolan kommit från skolans personal efter att de informellt fått kännedom om »integrationspengarna«, dvs. Blommanpengarna.

På sätt och vis påminner Blommansatsningen i Eskilstuna om satsningen i Trollhättans kommun. Där hamnade också Blommanpengarna i spåret av en redan pågående lokal utvecklingsprocess Kronogårdsprocessen. Till skillnad från satsningen i Landskrona och i mindre grad än i Eskilstuna, saknades dock ett starkt centralt engagemang i syfte att utveckla och/eller ifrågasätta utvecklingen av satsningen. En viktig skillnad i jämförelsen ligger i synen på underifrånperspektivet. Som vi såg i analysen rörande Kronogårdsprocessen ingick det i begreppet »lokal förankring« stort utrymme för förslag som skulle utarbetas i en bred samverkan mellan fältarbetande personal inom stadsdelens mjuka förvaltningsenheter. I Eskilstuna däremot tilldelades kommunens centrala förvaltningar en relativt passiv roll i satsningen till förmån för initiativ till sociala projekt som lokala aktörer utarbetade. Till dessa aktörer kan bostadsbolagen, verksamma föreningar i områden och i ett fall »Lagersberg grundskola«, räknas.

Den social-kulturella inriktningen i Eskilstuna kommuns utvecklingsarbete som hittills dominerat satsningen, bör ses utifrån detta förfarande. Samma företeelse kunde vi också observera i Norrköping där lokala aktörer fick ett försprång i egenskap av både initiativtagare till och genomförare av många insatser inom ramen för Marielundsprojektet.

Goda erfarenheter av Talkoo

Talkoo är ett finskt ord som innebär »gå samman« på svenska. Inom ramen för Blommansatsningen är Talkoo benämningen på en serviceinriktad kooperativverksamhet i stadsdelen Lagersberg i Eskilstuna. Idén med att starta en kooperativverksamhet föddes i samband med det lokala utvecklingsarbetet som pågått sedan tidigare i Lagersberg. Att lyfta upp Lagersberg genom att använda området befintliga resurser

kan ses som kärnan i grundtankarna bakom verksamheten. Långtidsarbetslösa invånare i området betraktades som en sådan resurs. Med denna utgångspunkt kunde initiativtagarna räkna med att inte minst kommunen, kommundelen och de berörda bostadsbolagen skulle ha en positiv inställning till verksamheten.

Kooperativet med 14 medlemmar invigdes den 17 april 2000 och fick sitt första uppdrag av bostadsbolaget Kommunfastigheter, nämligen montering av ett antal källsorteringsboxar i ett antal lägenheter. I dag har Talkoo ca 30 medlemmar, 6 anställda, en betydligt större kundkrets och en årsomsättning på ca två mnkr. Man erbjuder service inom områdena Fastighetsskötsel, Markunderhåll, Miljöarbete, Odling, Städ och i viss mån även Transport och Magasinering.

En mycket målmedveten strategi bakom verksamheten har varit att skapa »riktiga jobb« i första hand för långtidsarbetslösa boende i bostadsområdet. Detta mål har man lyckats väl med. Samtliga sex anställda kommer från bostadsområdet och har tidigare varit långtidsarbetslösa. De hade dessutom små chanser att få ett annat arbete även i en högkonjunktur. Under mina intervjuer i Eskilstuna poängterade såväl verksamma utvärderare vid Mälardalens Högskola som projektledaren för kooperativet att verksamhetens bieffekter i form av ökad trivsel och trygghet i området är minst lika viktig som dess ekonomiska utfall.

Talkoo har fått en liten del, ca 0,2 mnkr av Blommanpengarna till de sociala aktiviteter och utbildningsinsatser som kooperativet också har sysslat med. I övrigt agerar Talkoo som vilket affärsdrivande företag som helst.

En ny trend?

Några av de intervjuer som jag gjorde i Eskilstuna ger tillsammans ett intryck som tyder på en omvärdering av tilltron till idén om att utvecklingen blir bättre bara genom att lämna både initiativet och ansvaret till lokala aktörer. »Erfarenheterna visar att föreningarna inte har tillräckligt med resurser att bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete« är en huvudkommentar.²⁸ I resurserna räknas både tid, kompetens och nätverk till, men också ork att på ideell basis bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete.

Att man ändrat namn på det lokala utvecklingsarbetets från det tidigare »Hållbar utveckling« (internt kallat även övergripande bostadssociala projekt) till Områden i utveckling samt

28 Att det lokala engagemanget i regel förväntas ske på ideell basis kan vara ett huvudskäl till varför engagerade eldsjälur inte orkar med i längden.

bildandet av en central resursgrupp kan ses som två indikatorer på en översyn av den tidigare uppläggnings av arbetet. Med hjälp av Blommanpengarna anordnade kommunen, sedan 1999, även en projektledningstjänst på kommunstyrelsens förvaltningsenhet för utveckling och näringsliv. Att lägga projektledarsvaret på denna enhet kan också tolkas som en markering som innebär att man i högre grad strävar mot åtgärder mot arbetslösheten än social- kulturella projekt. Denna inriktning har hittills visat sig i ett stöd på ca 0,2 mnkr till stadsdelskooperativet Talkoo. Det finns även intentioner att bilda en liknande verksamhet i andra stadsdelar.

Med Talkoo som förebild bildades t.ex. nyligen en liknande verksamhet även i stadsdelen Nyfors. Under namnet *Underhund* kommer det nya stadsdelskooperativet att börja sin verksamhet i nya lokaler i Nyfors vid början av mars 2002. Detta sker samtidigt som Grytan i Nyfors och Knuten i Lagersberg läggs ned. Detta kan ses som ytterligare ett tecken på en ny trend i det lokala utvecklingsarbetet och därmed även i Blommansatsningen. Så vill i alla fall satsningens projektledare i en avslutande intervju se på saken: »Vi lägger ned Grytan i syfte att börja något nytt som kan stå på egna ben när projektpengarna tar slut«. Det finns emellertid en annan aspekt, nämligen bostadsbolagens roll i det hela, som är värd att belysas.

Till att börja med presenterades Grytan såväl för oss på besök som i kommunens verksamhetsberättelse som en av de mest framgångsrika insatserna som finansierades med Blommanmedlen i stadsdelen Nyfors. (Verksamhetsrapport 1999.) Lokalen har tidigare beskrivits som en integrationsmötesplats för boende i olika ålder och med olika nationaliteter. Den skulle också fungera som motor i ett underifrån styrt utvecklingsarbete. Ett brett utbud av olika aktiviteter beskrivs i verksamhetsberättelsen. I lokalen erbjöds spel, ett lokalt bibliotek, biljard, vävstolar, snickeri, symaskiner, filmvisning, teater, evenemangstavla, Internetcafé, vilket uppges ha lockat flest besökare till lokalen. Dessutom har man bedrivit caféverksamhet i lokalen samtidigt som projektarbetarna vid behov och möjlighet funnits till hands i frågor om samhällsinformation och vägledning. I genomsnitt har Grytan haft en så hög besöksfrekvens som ca 400 personer/vecka under 1999.²⁹

Mot denna bakgrund förefaller nedläggningen efter fyra år av verksamhet och en kostnad på drygt två mnkr ur Blommanpengarna inte helt okontroversiell. Mycket kan ligga i vad satsningens projektledare har hävdat, nämligen att utsikterna för en fortsatt framtid inte är särskild ljus när projektpengarna

29 Grytan har även bedrivit olika utåtriktade evenemang. För mer information se Verksamhetsrapport 1999.

tagit slut. Möjligheterna att i efterhand inlemma underifrån initierade sociala aktiviteter i den kommunala verksamheten är inte stora. Detta gäller i ännu högre grad när ett centralt engagemang i enskilda projekt redan från början lyser med sin frånvaro.

Nedläggningen av allaktivitetshuset Grytan och Knuten, likväl som verksamheternas tillkomst och utveckling, har dock i hög grad varit beroende av fastighetsägarnas vilja. Båda verksamheterna har tillkommit tack vare ett starkt stöd från berörda fastighetsägare i respektive bostadsområde. Bland annat erbjöd en privat fastighetsägare Grytan en stor lokal om 550 kvm kostnadsfritt där de kunnat bedriva sin verksamhet sedan 1998.³⁰ Samma bostadsbolag krävde dock hyra för sin lokal om Grytan skulle fortsätta verksamheten efter årsskiftet 2001–02. Detta kan bero på ägarbyte eller en förbättrad situation på bostadsmarknaden. Men det är viktigt att uppmärksamma, vad beträffar Grytan, att samma verksamhet tidigare har funnits och lagts ned i samma stadsdel av samma skäl, dvs. p.g.a. bristande ekonomiska resurser.³¹ Det skulle förmodligen inte behöva hända en gång till om det hade funnits en initial helhetssyn och förankring av verksamheten centralt. Den verksamhet som bedrevs av Grytan bedöms av de flesta som jag har intervjuat i Eskilstuna som en nödvändighet för bostadsområdets utveckling, därför kommer delar av verksamheten att integreras i den nyplanerade kooperativa verksamheten i stadsdelen Nyfors.

*En jämförelsevis annorlunda bild
av förvärvsfrekvensen i Eskilstuna*

I likhet med i övriga kommunkapitel analyseras i detta avslutande avsnitt utvecklingen av förvärvsfrekvensen i Eskilstuna kommun och stadsdelen Nyfors mellan 1997 och 1999. Analysen gäller för åldersgruppen 20–64 år fördelade efter födda utanför Norden, födda i Sverige och födda i övriga Norden. Liket de tidigare analyserna är det inte möjligt att relatera förändringar i förvärvsfrekvensen till Blommansatsningen eller till det generella lokala utvecklingsarbetet. Utvecklingen på arbetsmarknaden, in- och utflyttningsfrekvensen i berörda bostadsområden och parallella satsningar i dessa områden är

30 I mitt senaste telefonsamtal, 2002-02-21, med Bibbi Molander som varit med i det generella utvecklingsarbetet från början, menar hon att även räddningsmyndigheten hade synpunkter på åtkomligheten inne i lokalen om det skulle hända en olycka. Det bör dock återigen nämnas att Grytan har varit i drift sedan 1998.

31 Detta enligt projektledaren för Grytan som numera har ett huvudansvar i stadskooperativet Underhund i Nyfors

Tabell 8

Antal invånare i åldersgruppen 20–64 år samt andel förvärvsarbetsande av åldersgruppen i Eskilstuna kommun och stadsdelen Nyfors efter födelseland samt jämförelse mellan 1997 och 1999.

Ort och år	Antal invånare mellan 20–64 år				Förvärvsfrekvens (%) för åldersgruppen 20–64 år			
	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare 20–64 år
Eskilstuna 1997	4 478	41 354	5 417	51 249	37	71	56	67
Eskilstuna 1999	4 741	41 578	5 194	51 513	40	73	59	69
1999 jämför med 1997	263	224	-223	264	3	2	3	2
Stadsdelen Nyfors -97	958	2 861	431	4 250	29	58	46	50
Stadsdelen Nyfors -99	1 041	2 983	378	4 402	32	60	48	52
1999 jämför med 1997	83	122	-53	152	3	2	2	2

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

några huvudfaktorer som gör det ytterst svårt att kunna fastslå effekterna av Blommansatsningen på arbetsmarknadsutvecklingen i de studerade områdena. Analysen är ändå nödvändig både som underlag till en diskussion om kommunernas prioriteringar av insatsområden, men också för att jämföra utvecklingen i respektive kommun.

I jämförelse med i de tre övriga kommunerna är bilden över förvärvsfrekvensen 1997 och utvecklingen därefter annorlunda i Eskilstuna. Skillnaderna ligger främst i en högre förvärvsfrekvens för utomnordiskt födda invånare 1997 men också en sämre utveckling för målgruppens förvärvsfrekvens mellan 1997 och 1999.

Av Eskilstuna kommuns 51 249 invånare i arbetsför ålder (20–64 år) var knappt nio procent eller 4 478 personer födda utanför Norden 1997. Samma år hade denna grupp en genomsnittligt förvärvsfrekvens på 37 procent att jämföra med 28 procent i Landskrona, 30 procent i Norrköpings och 35 procent i Trollhättans kommun. Jämför man däremot gruppens förvärvsfrekvens 1999 med 1997 så visar den en ökning på enbart tre procentenheter, att jämföra med en motsvarande ökning på fem procentenheter i Landskrona, åtta procentenheter i Norrköpings och nio procentenheter i Trollhättans kommun.

Samma fenomen kan också konstateras på stadsdelsnivå,

dvs. i Nyfors jämfört med övriga kommuners Blommanområden. I Nyfors bodde 958 utomnordiskt födda personer i åldersgruppen 20–64 år 1997. Detta utgör knappt 23 procent av stadsdelens totala invånare i samma åldersgruppen. Gruppens genomsnittliga förvärvsfrekvens låg på 29 procent samma år, se tabell 8. Detta låter inte särskilt högt, men är faktiskt 11 procentenheter högre än motsvarande förhållande i centrala delar av Landskrona, sex procentenheter högre än i Norrköpings Blommanområde och tre procentenheter högre än i stadsdelen Kronogården i Trollhättan. Å andra sidan visar målgruppens förvärvsfrekvens i Nyfors en lika liten ökning som på kommunnivå, dvs. enbart tre procentenheter. Detta kan jämföras med en motsvarande ökning på sex procentenheter i centrala delar av Landskrona, 11 procentenheter i Norrköpings Blommanområde och sju procentenheter i Kronogården. Den sämre utvecklingen i Eskilstuna kommun och stadsdelen Nyfors innebär att, med undantag för Landskrona kommun, de utomnordiskt födda i de två övriga kommunerna och tillhörande Blommanområden till och med hade något högre förvärvsfrekvens än i Eskilstuna och Nyfors 1999.

En annan intressant iakttagelse är en i genomsnitt två procentenheter lägre förvärvsfrekvens för infödda Eskilstunabor än infödda i både Landskrona och Norrköpings kommun 1997. Jämfört med i Trollhättans kommun hade infödda eskilstunabor sex procentenheter lägre förvärvsfrekvens samma år, 71 mot 77 procent. Denna skillnad är i genomsnitt betydligt högre i stadsdelen Nyfors jämfört med ovannämnda Blommanområden i övriga kommuner. Efter en ökning på två procentenheter hade infödda i Nyfors en förvärvsfrekvens på 60 procent 1999 att jämföra med 67 procent i centrala delar av Landskrona, 65 procent i Marielund och 63 procent i Kronogården.

Även målgruppen *Födda i övriga Norden* hade 1997 fem procentenheter lägre förvärvsfrekvens i Eskilstuna jämfört både med Norrköpings och Trollhättans kommun, 56 jämfört med 61 procent. Liknande förhållanden kan också noteras i stadsdelen Nyfors jämfört med i den berörda delen av Marielund och Kronogården i Norrköping respektive Trollhättan. Efter en ökning på två procentenheter hade denna målgrupp en genomsnittlig förvärvsfrekvens på 48 procent i Nyfors att jämföra med 53 procent i Marielund och 55 procent i Kronogården. I Landskrona kommun har denna målgrupp (förmodligen) landets lägsta förvärvsfrekvens; 54 procent på kommunnivå och 43 procent i stadens centrala delar, efter en ökning med fyra respektive sex procentenheter mellan 1997–99.

Den i genomsnitt lägre förvärvsfrekvensen för *nordiskt födda* eskilstunabor i allmänhet samt den jämförelsevis sämre

Tabell 9

Genomsnittlig (procent) vistelsetid i Sverige för utomnordiskt födda invånare i åldersgruppen 20–64 år bosatta i Eskilstuna kommun och stadsdelen Nyfors, räknat från 1999 som basår.

Ort	Fem eller mindre än fem år	Mellan fem och 10 år	Mer än 10 år	Sammanlagt mer än fem år
Eskilstuna	25	25	50	75
Nyfors	28	29	44	73

Källa: Integrationsverkets databas STATIV

utvecklingen för i synnerhet *utomnordiskt födda* kan ha sin förklaring i många olika faktorer. När det gäller vistelsetiden i Sverige kan jag konstatera att utomnordiskt födda i Eskilstuna (20-64 år) har en betydligt högre vistelsetid i Sverige jämfört med i de tre övriga kommunerna. Enbart 25 procent av målgruppen på kommunnivå hade en vistelsetid på fem eller mindre än fem år i Sverige, 1999 räknat som basår. Detta kan exempelvis jämföras med nästan 42 procent i Landskrona. På stadsdelsnivå är denna skillnad ännu högre mellan Nyfors och övriga kommuners Blommanområden. I Nyfors ligger andelen med en kortare vistelsetid än fem år i Sverige på 28 procent jämfört med genomsnittet i centrala delar av Landskrona på drygt 54 procent. Tabell 9 visar en mer detaljerad bild över målgruppens vistelsetid i Sverige.

Denna iakttagelse bör delvis kunna förklara målgruppens betydligt högre förvärvsfrekvens i både Eskilstuna och dess stadsdel Nyfors jämfört med förhållandena i övriga kommuner och berörda bostadsområden 1997. I vilken mån den ovan noterade sämre utvecklingen mellan 1997 och 1999 kan bero på skillnader i organisering och genomförande av Blomman- och/eller övriga satsningar i Eskilstuna och de tre övriga kommunerna är omöjligt att ta ställning till. En slutsats som underlaget ger upphov till kan vara att utvecklingen i Eskilstuna borde vara bättre än den i de övriga kommunerna, eftersom andelen utomnordiskt födda med en längre vistelsetid än fem år i Sverige är betydligt högre i Eskilstuna än i de tre övriga kommunerna.

Generella lärdomar utifrån en jämförande analys

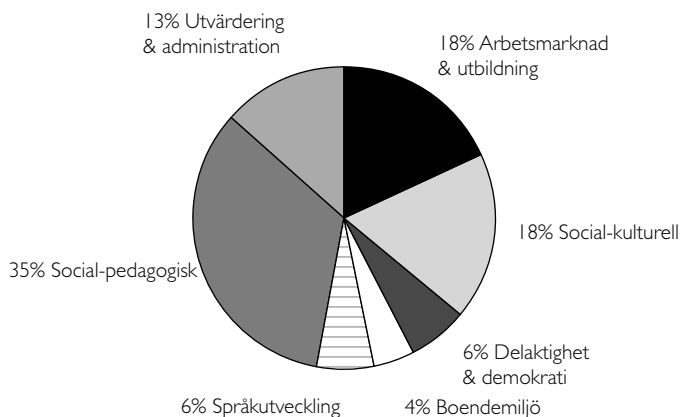
I detta sammanfattande kapitel ges först en helhetsbild över Blommansatsningens inriktning på olika åtgärdsblock. Bilden visar kommunernas prioriteringar av respektive åtgärdsblock, räknat i andel investerade medel per åtgärdsblock. Därefter berör jag några generella lärdomar utifrån en jämförande analys av hur satsningen genomfördes i respektive kommun. I båda delarna tas särskilt hänsyn till satsningens målsättning och huvudvillkoren i Arbetsmarknadsdepartementets riktlinjer.

En helhetsbild över satsningens inriktning på olika åtgärdsblock

Inom ramen för Blommansatsningen genomfördes ett tiotal olika projekt/delprojekt i respektive kommun. För att få ett helhetsgrepp om satsningens inriktning klassificerades de genomförda åtgärderna i sju åtgärdsblock. Dessa är *Arbetsmarknad & utbildning*, *Social-kulturell*, *Delaktighet & demokrati*, *Boendemiljö*, *Språkutveckling*, *Social-pedagogisk*, samt *Utvärdering & administration*. Åtgärdsblocken har definierats i inledningen till föregående kapitel. De tre först nämnda blocken är i huvudsak avgränsade till åtgärder inriktade på vuxna, medan blocken *Språkutveckling* samt *Social-pedagogisk* har barn och ungdomar som målgrupp. Blocket *Boendemiljö* omfattar enbart insatser som har syftat till att förbättra den fysiska miljön. Till skillnad från de tre förstnämnda blocken finns varken barn och ungdomar som målgrupp eller fysiska uppställningar som insatsområde i riktlinjerna för satsningen. Därmed illustrerar diagram 4 på ett tydligt sätt kommunernas prioriteringar av olika åtgärdsblock i allmänhet och i förhållande till satsningens riktlinjer i synnerhet.

Diagram 4

Medelsfördelning per åtgärdsblock i genomsnitt i Landskrona, Norrköpings och Trollhättans kommuner. Tabellen visar samma förhållande på kommunnivå (procent).



Åtgärdsblock	Norrköping	Landskrona	Trollhättan	Samtliga
Arbetsmarknad & utbildning	29	15	10	18
Social-kulturell	35	2	16	18
Delaktighet & demokrati	1	13	6	6
Boendemiljö	0	1	11	4
Språkutveckling	6	8	5	6
Social-pedagogisk	13	44	44	35
Utvärdering & administration	15	17	8	13

Ett huvudvillkor för Blommansatsningen var att de deltagande kommunerna själva skulle skjuta till lika mycket pengar som det beviljade statliga bidraget, dvs. nio mnkr per kommun. Inklusivt kommunernas egenfinansieringar utgör den totala satsningen i Norrköping, Landskrona och Trollhättans kommuner sammanlagt 54 mnkr.¹

Av denna summa har enbart 10 mnkr, motsvarande 18 procent, investerats i olika projekt/delprojekt med *arbetslösa personer som målgrupp*. Nedbrutet på kommunnivå kan vi konstatera relativt stora skillnader. Trollhättan satsade 10 procent, Landskrona 15 procent och Norrköpings kommun 29 procent

¹ Eskilstuna är uteslutet ur helhetsbilden, eftersom satsningen där ligger något efter tidsmässigt jämfört med de tre övriga kommunerna. Dessutom har satsningen integrerats i ett befintligt lokalt utvecklingsarbete vilket gör det ännu svårare att urskilja kommunens eget bidrag i Blommansatsningen från det lokala utvecklingsarbetet, se avsnittet Eskilstuna i föregående kapitel.

av medlen på olika arbetsmarknadsprojekt för arbetslösa, se diagram 4. Det är viktigt att betona insatsernas stora skillnader både till karaktär och deltagarkapacitet. Sådana skillnader förekommer såväl inom samma kommun som mellan berörda kommuner. Exempelvis berör merparten av kostnaderna i Norrköping ett större projekt, *Träprojektet*, med ett deltagarantal på ca 50 personer per halvår. I Landskrona kommun har däremot arbetsmarknadsinriktade språkutbildningar prioriterats högst. Dessa utbildningar har dessutom haft betydligt fler deltagare än Norrköpings och Trollhättans arbetsmarknadsåtgärder tillsammans.

Ett annat åtgärdsblock som också har fått 18 procent av den totala satsningen är *social-kulturella aktiviteter*. Variationsbredden mellan kommunernas prioritering av detta åtgärdsblock är den absolut största. Medan prioriteringen av social-kulturella insatser är försumbar i Landskrona kommun så står liknande insatser för hela 35 procent av satsningen i Norrköpings kommun. Motsvarande andel i Trollhättan är 16 procent.

Betydligt lägre prioriterat är åtgärdsblocket *Delaktighet & demokrati*. Med en total kostnad på sex procent av hela satsningen är detta åtgärdsblock det näst lägst prioriterade. Även här kan vi notera påtagliga skillnader när helhetsbilden bryts ned till kommunnivå. Landskrona satsade 13 procent, Trollhättan sex procent och Norrköping endast en procent av de totala medlen (18 mnkr per kommun) på enskilda insatser med huvudinriktning på opinionsbildning, attitydförändring eller ökad demokrati och delaktighet.²

Inte oväntat, med tanke på Blommansatsningens sociala karaktär, är *Boendemiljön* det lägst prioriterade åtgärdsblocket i genomsnitt. Endast fyra procent av helhetskostnaderna har gått till fysiska upprustningar eller miljövård. Denna andel härstammar nästan så gott som i sin helhet från Trollhättans kommun. Kostnaden på drygt två mnkr, som motsvarar ca 11 procent av satsningen i Trollhättan, berör uppbyggnaden av en park i stadsdelen Kronogården dit största delen av Blomman-medlen också avgränsades.

Ett annat relativt lågt prioriterat åtgärdsblock är det s.k. *Språkutvecklingsblocket*. Förskole-/skolbarn med invandrarbakgrund och svårigheter att ta till sig skolundervisningen

2 Det bör betonas att endast enskilda insatser med klart uttalad syftning till ovanstående inriktningar ingår i beräkningen. Eventuella bieffekter av de övriga insatserna har alltså exkluderats. Till exempel kan Norrköpings kommun med sin lokalt förankrade satsning hävda att på det sätt som satsningen genomfördes har den bidragit till ökad delaktighet i samhällslivet. Sådana generella utfall ses här som positiva bieffekter av satsningen i sin helhet snarare än som effekter av enskilda insatser.

på svenska utgör målgruppen för insatser inom detta åtgärdsblock. Sammanlagt sex procent av totalsatsningen och en jämnare fördelning mellan berörda kommuner, satsades på denna målgrupp.

Det absolut högst prioriterade åtgärdsblocket i genomsnitt är dock det *Social-pedagogiska blocket*. Barn och ungdomar som ofta haft behov av social-pedagogiskt stöd har varit huvudmålgruppen för detta block av insatser. Som framgår av diagram 4 har hela 35 procent av helhetssatsningen tilldelats åtgärdsblocket. I Norrköping ligger blockets andel av satsningen på 13 procent medan den i både Trollhättan och Landskrona ligger på 44 procent av satsningen. Insatserna i Landskrona har bestått av en mångfald av olika fritidsaktiviteter med inriktning på alla ungdomar med behov och intresse att delta. I Trollhättan har en kombination av skolundervisning och professionellt vuxenstöd erbjudits en utvald grupp av barn och ungdomar med extra behov i sin relation med skolan och omvärlden.

Till sist bör nämnas att av de 13 procent som i diagram 4 hänvisas till åtgärdsblocket *Administration & utvärdering*, står administrationsposten för huvuddelen. I både Norrköping och Landskrona kommun genomfördes externa utvärderingar av satsningen till en kostnad av ca 0,6 mnkr för vardera kommunen. Någon helhetsutvärdering har däremot hittills inte genomförts i Trollhättans kommun.

De prioriterade åtgärdsblocken mot bakgrund av regeringens riktlinjer

Enligt satsningens riktlinjer syftade Blommansatsningen *huvudsakligen* till att stärka kompetensen hos de invandrade som bodde i de, av kommunerna själva, utvalda bostadsområdena och på så sätt öka deras sysselsättning. Sett utifrån detta huvudsyfte borde kommunernas prioriteringar av arbetslösa som målgrupp eller arbetsmarknadsinriktade åtgärder som ett åtgärdsblock, vara betydligt högre. I genomsnitt hade enbart 18 procent av satsningen en inriktning på detta ändamål eller målgrupp. Även i Eskilstuna, som inte är med i bilden ovan, har social-kulturella projekt hittills fått betydligt större uppmärksamhet än arbetsmarknadsinriktade åtgärder.

Riktlinjerna gav också utrymme för insatser som skulle kunna öka de dagliga mötena mellan invandrade och infödda svenskar samt på ett konkret sätt bidra till en god social och kulturell utveckling i de berörda bostadsområdena. Dessa inriktningar angavs dock mer eller mindre i bisatsform och skulle kunna uppfattas som ett bisyfte med satsningen. Trots det investerades lika mycket av Blommanpengarna i träff-

punkter och övriga insatser av karaktären social-kulturella aktiviteter som genomsnittet för de genomförda arbetsmarknadsåtgärderna.

Någon prioritering av åtgärdsblocket *Delaktighet & demokrati* som ett specifikt insatsområde gör inte departementet i sina riktlinjer. Däremot påpekas i ett senare regeringsbeslut att sådana insatser är *väsentliga* för att motverka förekomsten av etnisk diskriminering samt för att »åstadkomma likvärdiga förutsättningar för invandrare och övriga svenskar«. De åtgärder som är klassade till detta block är både minoritets- och majoritetsinriktade med det gemensamma syftet att öka delaktigheten och demokratin i samhället.

Med i huvudsak inriktning på vuxna som målgrupp har dessa tre åtgärdsblock tillsammans fått 42 procent av medlen till sitt förfogande. Intressant nog har även barn och ungdomar (inom ramen för blocken *Språkutveckling* och *Socialpedagogisk*), som inte nämns som målgrupp i riktlinjerna, fått nästan lika stor andel av satsningen som vuxna, 41 mot 42 procent. Riktade insatser till barn och ungdomar har, med andra ord, fått en dubbelt så hög tilldelning som åtgärder med inriktning på Blommanssatsningens huvudmålgrupp, dvs. arbetslösa personer. Det bör dock observeras att »en god social och kulturell utveckling« utpekats i satsningens riktlinjer som ett insatsområde utan att det preciseras tillräckligt. Nästan samtliga social-pedagogiska insatser som genomfördes med hjälp av Blommanpengarna bygger också på intentionerna om en bättre social och kulturell utveckling för de flera hundra barn och ungdomar som deltagit i berörda projekt/delprojekt.

Dessutom utvidgades satsningens inriktning från riktlinjernas prioriteringar till att gälla integrationspolitikens huvudmål dvs. att *åstadkomma likvärdiga förutsättningar för invandrare och övriga svenskar* i regeringens senare beslut. Genom sin generella inriktning lämnar detta tillägg i praktiken kommunerna fria händer att välja mellan olika insatsområden och/eller målgrupper. Slutligen bär riktlinjerna på dubbla budskap i fråga om hur satsningen bör genomföras vilket, som kommer att belysas i följande avsnitt, haft betydelse för satsningens inriktning på olika insatsområden och därmed även olika målgrupper.

Några generella lärdomar av satsningens organisering

Tre olika tillvägagångssätt med olika konsekvenser

I »Satsningen i respektive kommun« analyserades några större konsekvenser av det sätt på vilket satsningen genomfördes i respektive kommun. Där lyfte jag också fram några större projekt som jag bedömde som framgångsrika både avseende metodutveckling och måluppfyllelse. Volymmässigt ägnade jag större delen av kapitlet åt satsningen i Norrköpings och Landskrona kommun. Detta berodde i första hand på bristen på lokala utvärderingar av satsningarna i Eskilstuna och Trollhättan. Både i Eskilstuna och i Trollhättan integrerades dessutom Blommansatsningen i två befintliga lokala utvecklingsarbeten, medan den i Norrköping och Landskrona fick en självständig status. Norrköping organiserade satsningen i enlighet med riktlinjernas önskemål på ett dominerande underifrånperspektiv, i Landskrona valde kommunen att utgå från riktlinjernas krav på institutionell samverkan och central samordning. I de två övriga kommunerna däremot fick lokala omständigheter en större betydelse än riktlinjernas villkor.

Beroende på tillvägagångssätt har helt olika projektorganisationer kommit till stånd i respektive kommun. I tre av fyra fall kan dessa projektorganisationer betraktas som lokalt orienterade med ytterst små resurser att kunna förverkliga satsningens huvudmål, dvs. öka sysselsättningen bland arbetslösa invandrade. Generellt sett kan det hävdas att projektorganisationernas sammansättning och funktionssätt har haft en stor betydelse för verksamhetsinriktningen i respektive kommun. Detta framgår tydligast av en jämförelse mellan satsningen i Norrköping och Landskrona, men också av insatserna i de andra kommunerna, där man redan haft ett utvecklingsarbete på gång.

Lokala omständigheter får bestämma

Satsningen i både Eskilstuna och Trollhättan hamnade i skuggan av två lokala utvecklingsarbeten. Med en geografisk avgränsning till tre invandratäta stadsdelar i vardera kommunen påbörjades det lokala utvecklingsarbetet 1994 i Trollhättan och 1996 i Eskilstuna. När Blommanpengarna kom kommunerna tillhanda 1998, fanns redan en utarbetad strategi och utvecklad organisation på plats. Därmed kan man knappast se att dessa kommuners tillvägagångssätt eller deras projektorganisationer styrts av riktlinjerna.³

³ Det bör dock nämnas att dessa kommuners handlingsplaner fick departementets godkännande, då den ena knöt an till riktlinjernas

Eskilstunas lokala utvecklingsarbete byggde huvudsakligen på strategin att engagera lokala aktörer/föreningar i utvecklingen av deras bostadsområde. Sin mest utvecklade form fick denna strategi i stadsdelen Lagersberg-Råbergstorp. Där bildades en s.k. områdesgrupp, bestående av representanter för boende och föreningar. Gruppen utvecklade även ett starkt samarbete med berörda bostadsbolag i området. För samråd och eventuellt administrativt stöd hade de en lokal resursgrupp, bestående av *intresserade* politiker och tjänstemän, att vända sig till.

När de erhöll Blommanpengarna bildades förvisso en s.k. »Central resursgrupp« bestående av politiker och förvaltningschefer på kommunnivå. Gruppen ansvarar för det generella utvecklingsarbetet, inklusive Blommansatsningen, men dess roll i arbetet är begränsad till en stödjande funktion. Kännetecknande för de flesta av de hittills genomförda insatserna i Eskilstuna är att de är dominerade av social-kulturella åtgärder som kommit till på initiativ av lokala aktörer/föreningar.

Projektorganisationen för det lokala utvecklingsarbetet i stadsdelen Kronogården, Trollhättan, dominerades av representanter för de barnomsorgs- och skolverksamheter som hade stadsdelen som upptagningsområde. Denna sammansättning har delvis sin bakgrund i en stadsdelsreform som innebar att Kronogården, tillsammans med två övriga stadsdelar, sedan 1997 utgör en egen administrativ enhet för barn och ungdomar mellan 0–16 år. Förutom ovannämnda representanter fick i efterhand stadsdelsföreningen »Nya Kronogården 2006« en egen representant i gruppen. Föreningen tilldelades ca 2,2 mnkr av Blommanpengarna för vidareutveckling av sin verksamhet. Den enda aktören som representerar kommunen i projektorganisationen för Blommansatsningen är chefen för kommunens integrationsenhet. Annars har inte en enda representant för kommunens arbetsmarknadsfrågor varit med i bilden. Vad beträffar satsningens inriktningar hade endast 10 procent av medlen en inriktning på målgruppen arbetslösa att jämföra med ca 50 procent med inriktning på barn och ungdomar i skolåldern. Prioriteringen av barn och ungdomar bygger i grunden på en ökad oro för en negativ utveckling för många ungdomar, framför allt ungdomar med invandrarbakgrund, både i och utanför skolan. Som en del i en långsiktig integrationsprocess kan sådana förebyggande insatser vara minst lika viktiga som insatser mot arbetslösheten. Projektorganisationens sammansättning kan dock inte ha varit betydelslös för satsningens stora inriktning på barn och ungdomar

betoning på lokal förankring av satsningen och den andra till prioriterade verksamheter.

på bekostnad av arbetslösa vuxna som är riktlinjernas huvudmålgrupp.

Olika utfall av lokalt kontra centralt förankrade insatser

Marielundsprojektet är benämningen på Blommansatsningen i Norrköping. I Landskrona genomfördes satsningen under namnet Integrationsprojekt Fenix. Både geografiskt, ekonomiskt och organisatoriskt avgränsades satsningen från andra projekt i bägge kommunerna. Projektens utveckling har dokumenterats och utvärderats av två externa utvärderare, en i vardera kommun. Projekten organiserades dock på två helt olika sätt som ett resultat av två helt olika tolkningar av villkor och målsättningar i riktlinjerna. Erfarenheterna från satsningen i dessa två kommuner visar att riktlinjernas olika budskap ledde till två helt olika strategier i genomförandet av Blommansatsningen. Kommunernas olika prioriteringar av tillvägagångssätt och insatsområden framgick redan av deras handlingsplaner. Som ett resultat av strategierna bildades helt olika projektorganisationer. Beroende av sammansättning och funktionssätt spelade dessa projektorganisationer en väsentlig roll för satsningens inriktning på olika verksamheter. Tillvägagångssättet i allmänhet och verksamhetsinriktningen i synnerhet har varit av stor betydelse för möjligheten att införliva de genomförda insatserna i den ordinarie verksamheten. Det sistnämnda har varit ett av huvudmålen med Blommansatsningen i regeringens riktlinjer. Detta konsekvenssamband illustreras i figur 1 och kommenteras i följande avsnitt.

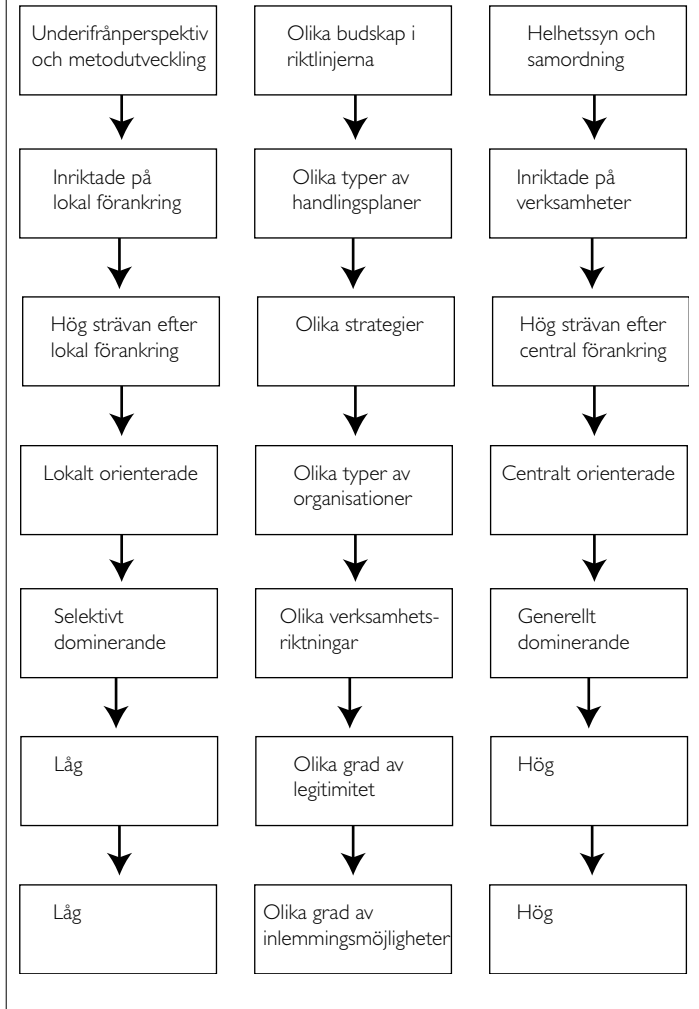
Handlingsplanerna talade sitt språk

I departementets riktlinjer krävde man att kommunerna skulle upprätta en övergripande och samordnad plan för de insatser som skulle göras. Samtidigt framställdes lokal förankring och metodutveckling som ett av syftena med satsningen, se kapitlet »Blommansatsningens målsättningar och möjligheter«. Dessa parallella krav gjorde att kommunerna skiljde sig åt redan i sina handlingsplaner. Till skillnad från Trollhättan och i synnerhet från Landskrona som hade satt upp mål för sina prioriterade åtgärder, poängterade både Eskilstuna och Norrköping att i enlighet »med regeringens uppdrag« skulle satsningen styras av underifrån initierade insatser, med betoning på initiativ från boende och verksamma i området, se kapitlet om »Huvuddragen i kommunernas handlingsplaner«.

Framför allt när det gäller satsningen i Landskrona och Norrköping har genomförandet gått enligt planerna. I sin hel-

Figur 1

Kedjan från budskap (direktiv) i riktlinjerna till organisering och utfall av Blommansatsningen.



het kan Marielundsprojektet i Norrköping ses som ett seriöst experiment i syfte att förverkliga riktlinjernas starka betoning på ett underifrånperspektiv. Som ett första steg i denna riktning utestängde kommunen samtliga sina förvaltningar från satsningen. Därefter satsade kommunen stora resurser via informationskampanjer, möten och till och med dörrknackningar för att engagera invånare och lokala föreningar till att medverka i projektet. Efter dessa ansträngningar bildades ett s.k. »husråd« av ett från början tjugotal och i slutändan tiotal eldsjälar, boende som bodde i det berörda bostadskvarteret.

En politisk styrgrupp hade hand om medelsfördelningen per respektive projekt, men husrådet tilldelades ändå stora möjligheter att både själv initiera, samt granska och bedöma övriga lokala aktörers initiativ till enskilda projekt. Det kommunalägda bostadsbolaget i området och hyresgästföreningen tillhörde också två huvudaktörer som hade en påtaglig roll i Marie-lundsprojektet.

Fenixprojektet i Landskrona har däremot strävat efter en på kommunnivå central förankring i kommunen. En liten och centralt förankrad projektorganisation hade redan bildats, innan informationskampanjer om projektet sattes igång. Organisationen bestod av tre grupper. En central projektgrupp med representanter från kommunens Arbets- och socialförvaltning samt två medlemmar från LO-sektionen hade huvudansvaret för satsningens genomförande. Denna grupp förankrades uppåt i kommunen genom att en för projektet tillsatt styrgrupp tilldelades en aktiv roll i utvecklingen. Styrgruppen bestod av chefen för Arbets- och socialförvaltningen, LO-sektionens ordförande, ytterligare två personer från samma organisationer samt en projektledare för ett redan befintligt större arbetsmarknadsprojekt. Politiskt sett legitimerades satsningen genom att man länkade samman den med kommunens referensgrupp för integrationsfrågorna. Referensgruppen i Landskrona kommun är partipolitiskt representativ, dvs. alla partier med mandat i fullmäktige är också representerade i denna grupp. Gruppen hade visserligen inte beslutanderätt vad gällde Fenixprojektets prioriteringar av insatsområden eller tillvägagångssätt. Däremot har den deltagit i projektgruppens regelbundna möten i syfte att diskutera integrationsfrågorna, föra vidare information om projektet till sina partikamrater, samt att utveckla och ifrågasätta utvecklingen av Fenixprojektet.

Social-kulturella aktiviteter

dominerar i underifrån initierade insatser

Som det beskrevs i inledningen till detta kapitel lämnade riktlinjerna ett stort utrymme för kommunerna att välja mellan olika insatsområden. Lokala omständigheter nämndes också, i inledningen, som en möjlig förklaring till skillnaderna i kommunernas olika prioriteringar av respektive åtgärdsblock och /målgrupper. Blommanprojektet är ett bland många integrationsinriktade projekt som avlöser varandra i socialt utsatta bostadsområden. En annan, antingen avslutad, pågående eller planerad investering med exempelvis arbetsmarknadsinriktning kan föranleda att man i Blommanprojektet väljer ett annat insatsområde. Denna förklaring fick jag när jag undrade över den relativt låga investeringen av Blommanmedlen

i arbetsmarknadsåtgärder i Landskrona. En högre investering av pengarna på åtgärdsblock Arbetsmarknad & Utbildning skulle man annars kunna förvänta sig med framför allt hänsyn till flera representanter från kommunens Arbets- och socialförvaltning i Fenixprojektets organisation. Utvärderingen visar i övrigt ett starkt samband mellan projektorganisationernas sammansättning av olika aktörer och inriktning på det högst prioriterade blocket i respektive kommun. Detta gäller såväl tydligt för satsningens utfall i Trollhättan, men också av dominansen av social-kulturella åtgärder i Norrköping. Där var kommunens förvaltningar exkluderade ur satsningen både som initiativtagare och genomförare. Samtliga insatser initierades underifrån: antingen av enskilda boende eller av verksamma föreningar i samarbete med husrådet. Faktum är att satsningens enda arbetsmarknadsinriktade projekt *Träprojektet*, också är det enda projekt som både initierades externt (från en annan aktör än de med verksamhet i området). Det godkändes uppifrån (direkt av styrgruppen), trots invändningar från husrådets medlemmar, vilket innebar att projektet inte var lokalt förankrat.

Att satsningen i Landskrona kommun inte gav något nämnvärt utrymme för social- kulturella aktiviteter hänger definitivt samman med projektorganisationens sammansättning. Man försökte redan från början undvika insatser som i efterhand skulle vara svåra att inlemma i den ordinarie verksamheten. Följande citat ur mina intervjuer med satsningens samordnare förtydligar denna strategi:

Det finns en risk med att man gör något bra och sedan efter att projektet avslutas försvinner erfarenheterna med projektarbetaren, som i bästa fall lämnar ifrån sig en rapport. Det vi har sagt är att när vi försöker jobba med projekt då ska vi försöka plocka i alla fall något strategiskt placerat projekt som tillhör den ordinarie personalen, så att det kan inplanteras i den ordinarie verksamheten och se till att det hela tiden finns starka band mellan projektet och den ordinarie verksamheten så att det inte blir isolerade öar. (ur intervju med samordnare för Fenix)

Legitimitetsproblem i underifrån initierade integrationsinsatser

De insatser som boende och lokala föreningar initierat domineras i regel inte bara av social-kulturella åtgärder utan också av bristande representativitet och därmed även lidande låg legitimitet. Både den proposition som föregick Blommansatsningen och flera undersökningar visar på en lägre delaktighet

i samhällslivet bland invånare i socialt utsatta bostadsområden än i andra bostadsområden. Det var väl mot denna bakgrund som riktlinjerna starkt betonade underifrånperspektivet. Integrationsverkets tidigare utvärdering av satsningen i storstadskommunerna visade att detta önskemål inte fick särskilt stort gehör hos de kommunerna. Det krävdes mer tid och resurser än vad som föll inom ramen för Blommansatsningen, menade en del av dem. I utvärderingen av Blommansatsningen i storstadskommunerna pekades också på ett flertal mindre framgångsrika försök som hade som syfte att öka underifrånperspektivet. I bästa fall nådde man en handfull mycket engagerade personer som på intet sätt kunde vara representativa för vare sig bostadsområdet i fråga eller de boende som målgrupp.⁴

Ingen annan av de sammanlagt tolv Blommankommunerna har dock haft ett så ambitiöst och seriöst menat försök till boendeinflytande i satsningen som den i Norrköpings kommun. Ett utmärkt resultat av detta försök är bildandet av ett nytt boendeorgan, Husrådet, vars medlemmar medverkat i Marielundsprojektets utveckling på ideell basis under tre år. Å andra sidan representerar husrådets medlemmar, ca tio personer, inga andra än sig själva som boende i området. De är varken valda av de boende, i enlighet med principen om den direkta demokratin, eller av folkvalda politiker, i enlighet med det representativa demokratiska systemet. Därmed lider lokalt förankrade insatser som dessa ofta av ett stort legitimitetsproblem.

Representativitetsaspekten och därmed legitimitetsfrågan kan i ännu högre grad ifrågasättas om underifrån initierade social-kulturella aktiviteter sammanfaller med en stark selektiv målgruppsinriktning.

I utvärderingen av Blommansatsningen i storstadskommunerna konstaterade vi att lokalt förankrade projekt i Malmö, stadsdelen Rosengård, syftade till att förstärka samverkan mellan områdets etniska föreningar. I stället ledde arbetet i vissa fall till så pass starkt inåtinriktade föreningsverksamheter som ifrågasattes av satsningens samordnare där. Liknande erfarenheter finns det att hämta från satsningen i Södertälje kommun där pågående projekt till och med lades ned med motiveringen att »de var aktiviteter enbart för den assyrisk/syrianska gruppen«. Enligt Göran Rooth, samordnare för satsningen i Södertälje i en intervju: »Vi hade svårt att se integrationseffekterna« (*Erfarenheter av insatser i utsatta bostadsområden* utgiven av Svenska Kommunförbundet.)

4 Se framför allt Solna samt Haningekapitlet i verkets delrapport, *Vad hände med Blommanpengarna?*

Sådana problem har inte förekommit inom ramen för Blommansatsningen i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna, och har undvikits på ett strategiskt sätt inom ramen för Fenixprojektet i Landskrona. Landskrona betraktade hela kommunen som en avgränsad enhet när det gällde projektets förankring. Inledande informationskampanjer vände sig till »alla invånare i Landskrona« i syfte att dels informera om satsningen, dels att sträva efter att få in synpunkter och bredda medverkan i projektet. Organiserade samrådsmöten med inriktning på samtliga invandrarföreningar utgjorde ett nästa steg i försöket att fånga in lokala behov och önskemål. Men det är ändå satsningens centrala förankring som ger den en betydligt bredare representativitet och därmed också större legitimitet jämfört med Blommansatsningen i de övriga kommunerna.

Olika möjligheter att inlemma projekten beroende på deras inriktning och förankring

Integrationsprojektet Fenix i Landskrona har haft en mer generell inriktning i fråga om målgrupper än Blommanprojekten i de övriga kommunerna. Cirka hälften av satsningen (både räknat i antal projekt och i investerade medel) har haft inriktning på alla med behov att delta, oavsett etnisk bakgrund, inom ramen för olika verksamhetsområden. Minskade kulturella avstånd, ökad förståelse och respekt för kommunens etniska mångfald samt ökad demokrati och delaktighet är det övergripande målet som förenar de flesta av allmänt inriktade insatserna. Värt att notera är att även minoritetsinriktade insatser har motiverats utifrån gemensamma samhällsekonomiska intressen och/eller grundats på allmänna rättigheter. Språkundervisning och samhällsinformation utgör huvuddelen av de minoritetsinriktade insatserna.

Kännetecknande för Fenixprojektet har också varit det stora utrymme som dess många projektarbetare har fått att i efterhand anpassa enskilda insatser till berörda målgruppers behov och önskemål samt till lokala förutsättningar i stort. Detta arbetssätt i kombination med ett kontinuerligt uppföljnings- och utvärderingsarbete, med en extern utvärderare som spindel i nätet, har gett projektarbetarna möjlighet att pröva nya arbetsmetoder i en rad olika sammanhang.

Den centrala förankringen av och engagemanget i projektet har skapat ett legitimt mandat för de insatser som har genomförts inom Fenix. Detta har i sin tur underlättat genomförandeprocessen avsevärt. Förutom Arbets- och socialförvaltningen medverkade många andra förvaltningar i olika samverkansprojekt. Detta implementeringsförfarande har

också bidragit till en hög grad av införlivande av de genomförda insatserna i den ordinarie verksamheten. På denna punkt skiljer sig satsningen i Landskrona kommun markant från den i de tre övriga kommunerna.

Faktum är att många underifrån initierade sociala aktiviteter har en osäker framtid, oavsett hur framgångsrika de har varit under projekttiden. En helhetssyn bakom planering av dessa insatser samt en plan för vidareutveckling av dem efter avslutad projektid saknas i Norrköping, Eskilstuna och delvis även i Trollhättan. I stället har insatserna kommit till stånd som resultatet av idén om lokal förankring som ett mål i sig. Av flera skäl är det näst intill omöjligt att kommunerna ska kunna integrera social-kulturella projekt i sina ordinarie verksamheter när projektmedlet tagit slut. Avsaknad av ekonomiska resurser i en redan kärv ekonomisk situation är ett huvudproblem i sammanhanget. En inte sällan selektiv målgruppsinriktning men också det faktum att dessa insatser präglas av frivillighet för deltagarna att medverka gör det ännu svårare att kunna bedriva sådana verksamheter i den ordinarie verksamheten. Därför riskerar social-kulturella projekt att stå och falla med externa aktörers engagemang. Sådana insatser är speciellt beroende av bostadsbolagens generositet, eftersom en fungerande lokal inte bara är den viktigaste resursen utan också den största kostnadsfaktorn. Ett ägarbyte eller en ökad efterfrågan på bostäder/lokaler gör att det finns en risk att deltagande bostadsbolag drar sig tillbaka, oavsett hur framgångsrikt insatsen i fråga har varit. En sådan utveckling skedde i Eskilstuna kommun där två av de tre allaktivitetshusena lades ned efter att bostadsbolaget i fråga krävde hyra för sina lokaler. Norrköping kommuns social-kulturella aktiviteter riskerar också ett sådant öde, trots att de större projekten som exempelvis Dansprojektet och träffpunkten Café Global har överlevt. Båda dessa verksamheter har kunnat fortsätta, efter avslutad projektid, tack vare det kommunalägda bostadsbolagets fortsatta erbjudande om kostnadsfria lokaler.

Avslutande kommentarer

De sociala projektens plats i en integrationsprocess

Det finns en viss distinktion men också en interaktion mellan begreppen segregering och isolering. I forskningssammanhang skiljer man till och med mellan segregering och segregation respektive isolering och isolation. De förstnämnda formerna används ofta i syfte att beskriva en process medan de senare hänvisar till ett tillstånd. I tillståndsförm beskrivs ofta begreppet segregation utifrån socio-ekonomiska förhållanden på en

makronivå. Exempel i sammanhanget är statistisk beskrivning av boendesegregationen, etnisk segregation på arbetsmarknaden eller yrkessegregation inom marknaden/sektorer av den.

Isolering som ett beskrivande instrument används däremot ofta för att visa levnadsförhållandena på individnivå. Man kan vara integrerad på exempelvis arbetsmarknaden men ändå isolerad från samhällslivet i stort. När bristande kontakter med samhällslivet, sämre hälsotillstånd, lägre inkomstnivåer och högre bidragsberoende sammanfaller med en stark etnisk boendesegregation talar man om utanförskap som ett helhetsbegrepp både beträffande segregation och isolering.

I den svenska samhällsdebatten ses den höga arbetslösheten hos utrikes föddas som roten till deras utanförskap. Löser man arbetslösheten så har man löst utanförskapet också, brukar det hävdas. Det är den huvudinställning som återspeglas även i intentionerna med Blommansatsningen. Det finns dock ett starkt samband mellan segregering och isolering. Majoriteten av de som under de senaste decennierna har kommit till Sverige har haft det svårt att komma in på arbetsmarknaden. För många har denna svårighet lett till utanförskap/isolation i invandratäta bostadsområden och ett ringa engagemang i samhällslivet. Ett snabbt inträde på arbetsmarknaden som kan leda till ökade kunskaper i språket kan förebygga utvecklingen mot ett långtgående utanförskap. Efter långa perioder av arbetslöshet och utanförskap saknas däremot ofta den självkänsla och det självförtroende som krävs för att berörda individer ska kunna hävda sig på arbetsmarknaden såväl på egen hand som via ett kortvarigt och intensivt yrkesinriktat arbetsmarknadsprojekt. Här bör man kanske avbryta personernas isolering i första hand, vilket kan vara ett första steg i riktningen mot att bryta deras segregation.

Sett ur denna aspekt har social-kulturella projekt sin plats i en långsiktig integrationsprocess. Majoriteten av Blommansatsningens social-kulturella aktiviteter som föreslagits av lokala aktörer har också genomförts av dem själva på ett mycket framgångsrikt sätt. Tusentals resurssvaga människor i segregerade bostadsområden har fått ett tillfälle att bryta sin isolering. Besöksfrekvensen hos de tre allaktivitetshus som har varit kärnan i det lokala utvecklingsarbetet i Eskilstuna uppges till mellan 300-400 person per vecka och lokal. Stadsdelsföreningen Nya Kronogården 2006 är en paraplyorganisation för ett 30-tal olika föreningar i Kronogården. Tusentals personer bestående av både barn, ungdomar, äldre och särskilt isolerade kvinnor har fått del av föreningens olika aktiviteter. Studiecirklar, språkundervisning, samhällsinformation, koloniverksamhet, kulturella utställningar, mångfaldsmöten och till och med speciella kurser i t.ex. simundervisning för kvinnor är

några exempel i sammanhanget. Det sistnämnda exemplet hade ett deltagarantal på 300 personer. Ett annat exempel med högt deltagarantal är ett dansprojekt, Dans för alla åldrar, i Marielundsprojektet. Medlemsantalet uppges till 500 personer i ett bostadsområde med sammanlagt 1 700 invånare, oavsett ålder och kön.

Nyckeln till såväl tillkomsten som framgången i sociala projekt har varit de berörda bostadsbolagens generositet. Med Blommanpengarna i bilden har såväl privata som kommunalägda bostadsbolag gått med på att erbjuda kostnadsfria lokaler och vissa renoveringstjänster till projekten. Med lokalerna som baser har många lokala föreningar och i synnerhet hyresgästföreningar tagit tillfället i akt att medverka i de sociala projekt där bostadsområdets invånare är målgrupp. Här uppstår alltså ett gemensamt intresse mellan bostadsbolagen i fråga, hyresgästföreningarna samt övriga lokala föreningar eftersom samtliga dessa aktörer antingen har hela eller väsentliga delar av bostadsområdets invånare som sina målgrupper.

Däremot saknar de lokala aktörerna nödvändiga befogenheter, erfarenheter, kunskaper, infrastruktur och övriga resurser för att sätta igång resurskrävande arbetsåtgärder som skulle kunna förefalla attraherande både för arbetslösa att delta i och för arbetsmarknadens aktörer att medverka i. I de fall där lokala föreningar har tagit på sig uppgiften att motverka arbetslösheten har det i bästa fall handlat om att ta emot några få praktikanter som blivit hänvisade till projekten av socialförvaltningar eller arbetsförmedlingar. Allaktivitetshuset Grytan i Eskilstuna, Krongårdsföreningen i Trollhättan och Café Global i Norrköping har t. ex. sammanlagt tagit emot ett 20-tal praktikanter under hela projekttiden.

Det är mycket tveksamt om kommunala förvaltningar, med sina traditionella arbetsätt skulle kunnat nå så många människor som deltagit i Blommansatsningens social-kulturella aktiviteter. Social-kulturella projektens framgångar bör emellertid vägas mot behovet av ett kontinuerligt externt stöd för vidareutveckling men också mot omfattningen av arbetslösheten bland invandrade personer.

Arbetslöshetens omfattning kräver nya angreppssätt

Den geografiska avgränsningen av satsningen varierade från ett mindre bostadsområde i Norrköping till flera stadsdelar i de övriga kommunerna. I Trollhättan och Eskilstuna avgränsades dock större delen av pengarna till stadsdelarna Nyfors respektive Kronogården. I dessa två stadsdelar tillsammans med de två övriga kommunernas Blommanområden bodde sammanlagt ca 15 500 personer i arbetsför ålder (20–64 år)

Tabell 10

Antal invånare i arbetsför ålder (20–64 år), efter födelseregionland, i berörda stadsdels/bostadsområden jämfört med kommunen som helhet respektive tillhörande Blomman-kommun 1999.

Berörda stadsdelar och kommuner	Födda utanför Norden	Födda i Sverige	Födda i övriga Norden	Samtliga invånare
Nyfors	1 041	2 983	378	4 402
Marielund	622	1 844	106	2 572
Kronogården	1 088	1 503	294	2 885
Centrala stadsdelar i Landskrona	1 695	3 578	314	5 587
Samtliga berörda stadsdelar	4 446	9 908	1 092	15 446
Eskilstuna	4 741	41 578	5 194	51 513
Norrköping	8 326	60 657	2 452	71 435
Trollhättan	3 266	25 499	1 919	30 684
Landskrona	3 491	16 843	999	21 333
Samtliga kommuner	19 824	14 4577	10 564	174 965

Källa: Integrationsverkets databas STATIV.

1999. Av dessa var nästan 30 procent eller drygt 4 400 personer födda i utomnordiska länder. Utomnordiskt födda personer i samma åldersgrupp bestod dock av nästan 20 000 personer i de fyra berörda kommunerna tillsammans. Tabell 10 visar förhållandena för även andra invånarkategorier både per stadsdel och per kommun.

På kommunnivå hade i genomsnitt bara 32 procent av de utomnordiskt födda ett arbete samma år som Blommansatsningen påbörjades i dessa kommuner, dvs. 1997. Uttryckt i andelen av invånare var bilden ännu dystrare på stadsdelsnivå. I genomsnitt låg gruppens förvärvsfrekvens på endast 23 procent i de ovannämnda stadsdelarna, vilket är ca 10 procent lägre än kommungenomsnittet. Även invånarkategorierna födda i Sverige och i övriga Norden hade en lägre förvärvsfrekvens i de berörda stadsdelarna än i kommunen i genomsnitt, se tabell 11.

Utan att kunna knyta an till Blommansatsningens eventuella effekter kan jag här konstatera att i genomsnitt ökade gruppens förvärvsfrekvens med sex procentenheter, från 23 till 29, på områdesnivå under en tvåårsperiod dvs. mellan 1997–99. Även på kommunnivå (dvs. inklusive de områden som inte omfattades av satsningen) ökade gruppens genomsnittliga förvärvsfrekvens med sex procentenheter, från 32 till 38 procent. Variationen mellan stadsdelarna liksom kommunerna är dock ganska stor, se de två sista kolumnerna i tabell 11 för förändringar 1999 jämfört med 1997 för utomnordiskt födda.

Tabell 11

Genomsnittlig förvärvsfrekvens (procent) för år 1999 och åldersgruppen 20–64 år, fördelade efter invånarkategorierna, bosatta i berörda stadsdelar samt respektive Blommankommun. För invånargruppen utomnordiskt födda anges även förvärvsfrekvensen för 1997 samt förändringen mellan 1997–99.

Stadsdel och resp. kommun	Samtliga invånare 1999	Födda i Sverige 1999	Födda i övriga Norden 1999	Utomnordiskt födda		
				1997	1999	Förändring 97–1999
Marielund	57	65	53	22	33	11
Nyfors	52	60	48	29	32	3
Kronogården	51	63	55	26	33	7
Landskronas centrala delar	53	67	43	18	24	6
Alla stadsdelar	53	64	49	23	29	6
Norrköping	69	74	60	30	38	7
Eskilstuna	69	73	59	37	40	3
Trollhättan	75	79	67	35	44	9
Landskrona	67	74	54	28	33	4
Alla kommuner	70	75	60	32	38	6

Källa: Integrationsverkets databas STATIV.

Omvänt kan vi säga att i genomsnitt var fortfarande 71 procent av gruppen på stadsdelsnivå utan arbete 1999 mot 62 procent på kommunnivå. Räknet i antal personer utgör det ca 3 150 respektive 12 300 icke förvärvsarbetande.

Detta förhållande bör förmodligen kunna motivera en omvärdering av väsentliga delar av satsningens inriktningar. Till att börja med är problemet med arbetslösheten mer omfattande än att det i huvudsak kan bero på bristande språkkunskaper och/eller kompetens hos arbetslösa invandrare, vilket regeringens riktlinjer ger intryck av. Jämförelsen visar också att problemet långt ifrån är avgränsat till de avgränsade bostadsområdena i satsningen. Faktum är att endast 25 procent av gruppen utomnordiskt födda utan arbete bor i de avgränsade områdena. Intentionerna om att kunna vända utvecklingen genom kortvariga projekt bör ställas i förhållande till problemets omfattning, dvs. 12 300 personer utan arbete efter en genomsnittligt ökning av förvärvsfrekvensen med sex procentenheter och en period av högkonjunktur på arbetsmarknaden. En huvudfråga i sammanhanget är vilka insatser som bör riktas till de drygt 9 000 personerna som inte bor i de avgränsade områdena?

Blommansatsningens möjligheter att nämnvärt kunna påverka situationen bör vidare ses i ljuset av dess ekonomiska

ramar och inriktningar på en rad olika insatsområden. Projektets starka arbetsmarknadsinriktning försvagades genom en vag formulerad inriktning på »en god social och kulturell utveckling« i de berörda bostadsområdena. Dessutom tillkom i efterhand ytterligare målsättningar som i ännu högre grad försvagade satsningens huvudmålsättning. Att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för invandrade som för övriga svenskar samt att vara ett stöd i metodutvecklingens syfte är två sådana tillägg som gav satsningen en mer kvalitativ karaktär än att vara inriktad på arbetslösheten bland invandrade i de avgränsade bostadsområdena. Redan av kommunernas handlingsplan framgick att betoningen på metodutveckling motiverade ett på kommunnivå bristande centralt engagemang i satsningen i två av de fyra kommunerna. Inte ens inom ramen för Fenixprojektet i Landskrona, som hade en centralt orienterad projektorganisation, lyckades man åstadkomma någon betydelsefull samverkan med LO och Arbetsförmedlingen. Detta berodde främst på olika regelverk, begränsade ekonomiska resurser men också etablerade organisationsintressen. Många arbetslösa invandrade är till stor del antingen nyanlända eller långtidsarbetslösa vilket gör att de ofta står utanför de fackliga organisationerna. Förväntningen om att LO ska ta sitt ansvar för invandrarnas segregation på arbetsmarknaden och deras utanförskap i samhället är kanske lite hög med tanke på att fackets huvuduppgift är att hjälpa sina medlemmar. »Facket ska ställa upp på medlemmarnas villkor. Den är nog den klaraste frågan som finns inom LO«, som en LO-ombudsman hävdade i en intervju i Landskrona kommun. I praktiken tvingade detta förhållningssätt LO-representanterna i Landskrona att motsätta sig tillfälliga sysselsättningar/arbetssträningar inom ramen för olika integrationsprojekt, eftersom det riskerade att sammanfalla med uppsägning av redan anställda på de berörda arbetsplatserna.

Insatser för många av de arbetslösa invandrade står inte heller på dagordningen för arbetsförmedlingens olika verksamheter. Myndighetens verksamheter styrs i princip av statliga direktiv som ofta domineras av kvantitativa målsättningar som ska uppnås under korta tidsperspektiv. Följaktligen fokuserar arbetsförmedlingen sin huvudverksamhet på yrkesutbildningar på bekostnad av basutbildningar. Basutbildningar är däremot vad de flesta arbetslösa invandrade behöver. Detta behov förklaras av att målgruppen i många fall har låga kunskaper i det svenska språket och eventuellt med bristande arbetserfarenheter i de yrken som mest efterfrågas på dagens arbetsmarknad. Denna problematik uppmärksammades vid mitten av 1990-talet av Riksrevisionsverket (RRV) i sin utvärdering av försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnderna och

betonades av Storstadskommittén i sitt betänkande *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*. Där fastläs bl.a. att:

Regeringen betonar i vårpropositionen 1996/97:150 att lokala lösningar baserade på nationella mål ska prioriteras framför centralstyrning. Dessvärre har det så kallade volymkravet kommit att motverka detta. 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. (SOU 1998:25, sid. 140)

Ännu tydligare uppmärksammades behovet av förändringar i centralt styrda regelverk av Botkyrka kommun, i en bilaga till kommunens handlingsplan för Blommansatsningen 1995.

Erfarenheterna 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 beskedet från arbetsförmedling och länsarbetsnämnd oklara. [...] 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 yrkesutbildningar. (*Hinder för samverkan*, 1995, bilaga 3.)

Avslutningsvis bör nämnas att nio mnkr må vara en stor summa i många olika sammanhang. Räknat per enbart antal icke förvärvsarbetande utomnordiskt födda i respektive kommun förefaller bidraget däremot blygsamt i förhållande till projektets stora kvantitativa och kvalitativa målsättningar. Hela anslaget (36 mnkr) ger ett genomsnittligt utfall på knappt 3 000 kr/person, dvs. fördelade på de sammanlagt 12 300 personerna av målgruppen som fortfarande var icke-förvärvsarbetande i Eskilstuna, Norrköping, Landskrona och Trollhättan år 1999. Som ett jämförande mått kan nämnas att dessa kommuners kostnader för ekonomiskt bistånd avgränsade till samma invånarkategori fast oavsett ålder, uppgick till 362 mnkr 1998.⁵

5 Källa: Integrationsverkets databas, STATIV. Det bör kanske nämnas att kostnaderna för ekonomiskt bistånd varierade mellan kommunerna i

Ett positivt helhetsomdöme

Sett i förhållande till sin ekonomiska ram har Blommansatsningen i Norrköping, Landskrona, Trollhättan och Eskilstuna kommun varit framgångsrik i många avseenden. Majoriteten av genomförda insatser inom ramen för satsningens största åtgärdsblock, Social-pedagogiska åtgärder, har planerats utifrån mer långsiktiga integrationsbefrämjande syften än att bara skapa en tillfällig mötesplats för de hundra-tals barn och ungdomar som tagit del av åtgärderna. Flera hundra barn har också fått behövligt extra språkstöd vid sidan av sin ordinarie skolundervisningen. Deltagandet/besöksfrekvensen i en rad mötesplatser som har skapats genom satsningens social-kulturella aktiviteter har varit överraskande högt. För många deltagare kan dessa insatser ha inneburit ökat självförtroende och en starkare vilja att ha och förverkliga ett eget livsprojekt. Tack vare att man har gått utanför de redan kommunal anställda och rekryterat projektledare externt har ett tiotal arbetstillfällen skapats inom ramen för satsningens genomförande i respektive kommun. Att man har rekryterat projektledare externt i kombination med satsningens inriktning på metodutveckling har skapat stort utrymme för att prova nya arbetsmetoder av vilka många har varit framgångsrika. Kvinnoprojektet i Norrköping, Lärarprojektet i Landskrona, Riktade barn och ungdoms insatser i Trollhättan och stadsdelskooperativet Talkoo i Eskilstuna förtjänar särskild uppmärksamhet för sina framgångsrika arbetsätt.

genomsnitt, i likhet med variationen på förvärvsfrekvensen. Sammanlagt betalade kommunerna i genomsnitt ca 13 000 kr/person. Lägsta kostnader hade dock Trollhättan och högsta Norrköping, ca 8 000 respektive 15 000 kr/person.

Litteratur och källförteckning

Statliga offentliga dokument och rapporter

- Arbetsmarknadsdepartementet, 1995a, Särskilda insatser i invandrar-täta bostadsområden, skrivelse den 27 februari 1995, A95/1307/IP
- Arbetsmarknadsdepartementet, 1995b, regeringsbeslut 55, daterad 1995-06-29, A95/1307/IP
- Arbetsmarknadsdepartementet, 1996, regeringsbeslut 7, daterad 1996-03-28, A95/1307/IP
- Inrikesdepartementet, PM den 10 mars 1998, Särskilda insatser i utsatta bostadsområden Inrikesdepartementet, regeringsbeslut 1999-05-07, In 96/604/IE (slutligt) In 96/3018/IE, In 97/747/IE
- Kulturdepartementet, regeringsbeslut 1994-04-22, Ku 1994/1420/IM
- Proposition 1994/95: 100, bil. 11
- Proposition 1996/97: 25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*
- Proposition 1997/98: 16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*
- Proposition 1997/98: 165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 200-talet*
- Riksdagsskrivelse 1994/95: 13
- Riksdagsskrivelse 1994/95: 309
- SOU 1998: 25 Del 2 *Vägar till framtiden*
- SOU 1997: 61 *Att växa bland betong & kojor*
- SOU 1995: 142 *Att röja hinder*
- SOU 1997: 118 *Delade städer*
- SOU 1998: 25 *Tre städer– en storstadspolitik för hela landet*
- NUTEK (R 2001:4) *Storstadsarbetet, Utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*
- Integrationsverkets rapportserie 2000: 2, »Vad hände med Blommanpengarna?» Delrapport 1
- Integrationsverkets rapportserie 2000: 10, »Vad hände med Blommanpengarna?» Slutrapport
- Integrationsverkets rapportserie 2001:09, *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000. Hemort Sverige, Integrationsverket 2000*

Kommunala offentliga dokument och rapporter

Eskilstuna

Handlingsplan för utvecklingsarbete i Lagersberg/Nyfors, 1998-04-30.

Intern verksamhetsrapport 1999, *Lokalt utvecklingsarbete i bostadsområdena Nyfors, Lagersberg, Råbergstorp & Skiftinge*.

Norrköping

Handlingsplan för särskilda insatser i ett utsatt bostadsområde, 1997-10-27.

Lindblad, Eva, *Marielundsprojektet i Norrköping- utvärderingsrapport*, juli 1998-november 2000.

Bure, Margareta, *Marielundsprojektet i Norrköping- inledningsfas januari-juni 1998*.

Flyktning och invandrarkontoret, *Marielundsprojektet*, delrapport 19980101-980425

Landskrona

Handlingsplan för integrationsarbete i projekt Landskrona – Stenstaden, 1997-12-01.

Hedén, Anders, *Flygfärdig? – En utvärdering av integrationsprojektet Fenix i Landskrona*.

Hedén, Anders, (2000) *Utvärdering av Kompanjonlärarprojektet i Landskrona*, 2000-05-22.

Frank, Katarina och Dolck, Hanna, (2001) Intern lägesrapport om projektet *BIC- Barnens bästa i centrum*, 2001-01-01.

Patriksson, Jörgen, Intern utvärdering av projektet *Sommarlov i centrum*, 2001-10-20.

Gradowski, Johan, Intern utvärdering av projektet *Com.hit*, 2001-08-30.

Intern projektbeskrivning av projektet *Kompanjonlärare*, 1999-05-05.

Persson, Mats, m.fl. Intern projektbeskrivning av projektet *Kompass – Kompetens, Arbetsliv och Studier i Samverkan*, 2001-01-30.

Landskrona kommuns nya integrationsplan, *Vi kan bättre! Integration- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun*.

Trollhättan

Handlingsplan för särskilda insatser i lokala nämndens områden, 1997-11-28.

Wik, Susanne, Intern utvärdering av projektet *Riktad barn- och ungdomsverksamhet*, 2000-09-29.

Söderström, Bengt och Rebelius, Karin, *Exemplet Kronogårdsprocessen- en dokumentation 1998*.

Verksamhetsberättelse, *Kronogårdsprocessen 1994–2000 – uppföljning den 10 augusti 2000*.

Verksamhetsberättelse, *Nya Kronogården 2006*, år 1996.

Verksamhetsberättelse, *Nya Kronogården 2006*, år 1997.

Verksamhetsberättelse, *Nya Kronogården 2006*, år 1998.

Verksamhetsberättelse, *Nya Kronogården 2006*, år 1999.

Verksamhetsberättelse, *Nya Kronogården 2006*, år 2000.

Intervjuer

Kommun	Namn	Befattning
Eskilstuna	Heikki Pohjolainen	Samordnare
	Helena Andersson-Tsiamanes	Projektsamordnare
	Ulf Ericsson	Projektsamordnare
	Fahad Mohammad	Projektarbetare
	Erika Björnesparr	Projektarbetare
	Bibi Molander	Projektarbetare
	Gunnar Wretling	Socialchef
Ove Karlsson	Utvärderare	
Norrköping	Werner Trysberg	Samordnare
	Eva Lindblad	Utvärderare
	Roger Källs	Projektledare
Landskrona	Jörgen Patriksson	Samordnare
	Gunlög Stenfelt	förvaltningschef
	Kerstin Anderlind	Skolrektor
	Christell Larsson	personalchef
Anette Lindskog	socionom	
Trollhättan	Christer Poon	Samordnare
	Gudrun Gasic	Ordf. för Kronogården 2006
	Susanne Allered	Områdeschef
	Barbro Tidbeck	Skolrektor

