

Storstad i rörelse

*Kunskapsöversikt över utvärderingar av
storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*

*Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av
lokala utvecklingsavtal*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:29

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22335-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jens Orback

Regeringen bemyndigade den 23 oktober 2003 statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen samt lämna ett förslag på ett nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal (Dir. 2003:136). Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag socionom Helene Lahti Edmark som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen.

Regeringen beslutade den 22 april 2004 om tilläggsdirektiv (Dir. 2004:40). Enligt detta direktiv skall utredningen redovisa delbetänkandet rörande ett förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram senast den 15 juli 2004.

Utredningen överlämnade den 15 juli delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram* (SOU 2004:79).

Christina Johansson, socionom har tjänstgjort som sekreterare i utredningen sedan den 15 december 2003 och Yamam Al-Zubaidi, tolk/översättare har tjänstgjort som sekreterare i utredningen sedan den 15 augusti 2004. I arbetet med slutbetänkandet har Joakim Tranquist, forskningsassistent vid Arbetslivsinstitutet medverkat.

Professor Tapio Salonen, Växjö universitet, har bistått utredningen med vetenskapligt metodstöd och fil.dr. Torbjörn Hjort, Lunds universitet och Växjö universitet, har bistått utredningen i arbetet med att analysera rapporter.

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. (SOU 2005:29).

Malmö i mars 2005

Helene Lahti Edmark

*/Yamam Al-Zubaidi
Christina Johansson
Joakim Tranquist*

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	21
1 Inledning	33
Direktiv.....	33
Utgångspunkter för arbetet och arbetets gång	33
2 Bakgrund	39
Bakgrund.....	39
De senaste satsningarna	40
Från statliga utredningar till storstadspolitikens utvecklingsavtal.....	41
3 De lokala utvecklingsavtalen och kommunerna	45
3.1 Vad är lokala utvecklingsavtal?.....	45
3.2 En avtalsform möter sju kommuner.....	50
3.3 Planer för utvärdering.....	59
3.4 Oktoberrapporterna	63
4 Utvärdering	71
4.1 Definition av begreppet.....	71
4.2 Utvärdering – uppföljning – forskning	72
4.3 Utvärderingens syften	75

4.4	Modeller för utvärdering.....	77
4.5	Kriterier för värdering.....	78
4.6	Sammanfattning.....	80
5	Uppdrag granskning.....	81
5.1	Vem har utvärderat storstadsarbetet?	82
5.2	Vad ska utvärderingarna användas till?	84
5.3	Vilka modeller har tillämpats?	86
5.4	Vad har utvärderats – och var?	91
5.5	Kvaliteten på produkterna	94
5.6	Förstudien.....	98
5.7	Diskussion	100
6	Storstadsarbete i rörelse.....	105
6.1	Centrala metoder.....	106
6.1.1	Underifrånperspektiv.....	107
6.1.2	Långsiktighet.....	111
6.1.3	Samverkan.....	116
6.1.4	Målstyrning	124
6.1.5	Jämställdhetsperspektivet.....	129
6.2	Målområden	135
6.2.1	Sysselsättning	135
6.2.2	Socialbidragsberoende	142
6.2.3	Språkinsatser.....	147
6.2.4	Skolinsatser.....	155
6.2.5	Vuxenutbildning	163
6.2.6	Områdesutveckling och trygghet	166
6.2.7	Folkhälsa.....	172
6.2.8	Demokrati och delaktighet.....	177
6.2.9	Teman utanför målområdena	185
6.3	Sammanfattande diskussion.....	190

7	Avslutande diskussion	203
	Lyckat eller misslyckat? Det beror på perspektivet.....	203
	Storstad i rörelse, stadsdelar i rörelse.....	214
	Avtal och organisation i storstadsarbetet	221
	Utvärdering – nödvändig och utvecklingsbar	225
8	Konsekvenser av utredningens förslag	229
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2003:136	231
2	Kommittédirektiv 2004:40	235
3	Granskade rapporter fördelat på målområden	237
4	Metodappendix	241
5	Källförteckning	251

Sammanfattning

Bakgrund

De allt tydligare tendenserna under 1990-talet mot en ökande social och etnisk segregation i storstäderna har varit en stark drivkraft bakom tillskapandet av en samlad storstadspolitik i Sverige. Sedan 1998 driver regeringen på riksdagens uppdrag en nationell storstadspolitik. Politikens övergripande mål är dels att öka de svenska storstadsregionernas förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt genom att bidra till nya arbetstillfällen, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen. Det senare målet är särskilt inriktat på bostadsområden med stor andel hushåll i socioekonomiskt utsatta positioner.

Ett av de instrument som tillskapats för att bryta segregationen och vända utvecklingen i positiv riktning i dessa stadsdelar är *de lokala utvecklingsavtalen* (Storstadsavtalen). Genom att länka samman storstadspolitiska mål med lokalt framtagna mål önskar man åstadkomma relevanta långsiktiga insatser byggda på underifrånperspektiv och samverkan. I detta arbete är utvärdering en viktig del för att följa upp och kritiskt granska vilka erfarenheter och kunskaper som arbetet leder fram till. År 1999 tecknades de första utvecklingsavtalen mellan stat och kommun med överenskommelser om ett gemensamt åtagande när det gäller sociala insatser på bostadsområdesnivå. Sju kommuner¹ med sammanlagt 24 bostadsområden berörs av avtalen.

De sju avtalskommunerna anlidade som en del i programmet lokala utvärderare från universitet och högskolor för att ta tillvara gjorda erfarenheter och därmed kunna utveckla verksamheten. De lokala utvärderingsuppdragen kombinerades med ett nationellt utvärderingsuppdrag förlagt till Integrationsverket. Under de år som gått sedan det första lokala utvecklingsavtalet undertecknades har ett

¹ Botkyrka, Göteborg Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

stort antal rapporter sett dagens ljus. Det är främst dessa externa utvärderingsrapporter som utgör det huvudsakliga grundmaterialet i detta betänkande.

Som ett led i att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap har vi fått i uppdrag att inventera, sammanställa och analysera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen (Direktiv 2003:136). Resultatet presenteras i detta slutbetänkande.

Metod

Utredningen har haft två parallella inriktningar. Dels har fokus legat på *hur* externa utvärderare har löst sina uppdrag i utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen, dels på *vad* dessa rapporter kommit fram till som bidrag till politikområdets kunskapsuppbyggnad. Den *första* inriktningen handlar om en systematisk granskning av de rapporter som haft i uppdrag att utvärdera insatser och processer inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Avsikten har dels varit att inventera beståndet av utvärderingar, men också att skapa en grund för att kunna uttala sig om rapporternas kvalitet och tillförlitlighet. Den *andra* inriktningen handlar om att närmare studera och ur rapporterna vaska fram intressanta erfarenheter och slutsatser när det gäller det arbete som pågår eller pågått inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Här uppmärksammas vilka frågor som belysts och vilka erfarenheter och kunskaper som förmedlats. Detta säger dock inget om hur dessa kunskaper har uppfattats eller om de använts i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Utredningens primära material utgörs av 83 externa utvärderingsrapporter som specifikt har studerat verksamheter inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen och (oftast) har beställts inom ramen för avtalen. Varje rapport har systematiskt analyserats av två oberoende granskare med hjälp av en granskningsmall (se Metodappendix). Bland de kommunala rapporterna har Oktoberrapporterna studerats. Storstadsdelegationens årsrapporter och annan programdokumentation har använts som referensmaterial.

Utöver utvärderingar och statliga och kommunala dokument har vi använt oss av annat referensmaterial, dels med inriktning på utvärderingsforskning, dels litteratur med anknytning till likartade insatser som de lokala utvecklingsavtalen. Det rör sig även om litteratur som diskuterar den typ av problematik som ryms inom de

lokala utvecklingsavtalen liksom internationella erfarenheter inom området.

Resultat

Inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har hundratals projekt genomförts i de bostadsområden som bedömts vara de socioekonomiskt och etniskt mest segregerade i landets storstadsområden. Förutsättningarna för arbetet har skiftat i områdena, bland annat med varierande storlek (mellan 3 500 till drygt 24 000 invånare) och målsättningar när det gäller lokala mål för arbetet. Att de lokala målen skiftat är dock inbyggt i själva grundförutsättningarna eftersom de övergripande inriktningarna enligt propositionens intentioner ska anpassas till och förankras i lokala behov. Detta har dock medfört vissa svårigheter för utvärderare att få en överblick över en komplex situation, men också lett till svårigheter när det gäller att jämföra och dra slutsatser.

I propositionen presenterades åtta angelägna målområden som inriktning för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Vid vår granskning av utvärderingsrapporterna har denna indelning i målområden utgjort en ram för att studera utfallet. Trots att utvärderingarna endast har studerat en del av alla de insatser, verksamheter och arbetsprocesser som ägt rum, förmedlas bilder av ett mångfacetterat och engagerat arbete i bostadsområdena. Substantiella resultat av aktiviteterna har däremot inte varit så lätta att fånga, vilket ytterligare förstärkts av en stor in- och utflyttning i bostadsområdena.

Målområden

När det exempelvis gäller *sysselsättningskapande* åtgärder är det svårt att uttala sig om huruvida förändrade sysselsättningsnivåer kan kopplas till de insatser som genomförts inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen eller om detta snarare beror på generella förändringar på arbetsmarknaden. Här antyds även att bostadsområdet är ett alltför litet upptagningsområde för att organisera och följa upp sysselsättningsåtgärder på ett meningsfullt sätt.

Målområdet med inriktning på *socialbidragsberoende* har utvärderats i mycket ringa utsträckning och inte heller här finns svar på

frågan om förändringar i socialbidraget hänger samman med de lokala utvecklingsavtalen. Då det skett en minskning har denna varit generell och skillnader i förhållande till generella trender i socialbidraget kan inte påvisas. I de flesta fall är andelen långvariga socialbidragstagare större bland dem som flyttar in i de aktuella bostadsområdena än bland dem som flyttar ut.

Utvärderingarna visar på att *språkinsatser* inom de lokala utvecklingsavtalen haft en tydlig fokusering på barn i förskola och grundskola, medan språkinsatser för vuxna förlagts till andra målområden. Trots att språkinsatser för barn varit svåra att mäta på grund av dess långsiktighet, anses de ha stor betydelse i det lokala utvecklingsarbetet. Detta stöds av forskning som visat på vikten av att upprätthålla tvåspråkighet. Kritik riktas därmed mot en alltför stark fokusering på det svenska språket och på kunskapsbrister i svenska språket.

Många av de insatser som riktats till *skolan* har haft inriktning på språkutveckling. Det finns emellertid stora svårigheter att urskilja insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen från ordinarie verksamhet i skolan, vilket orsakar problem när det gäller resultatredovisning. Det är dock tämligen få utvärderingar som närmare studerat dessa insatser. Samma sak gäller målområdet *vuxenutbildning* som har utvärderats i en synnerligen begränsad omfattning. I den mån detta studerats har det satts i nära relation till sysselsättning och socialbidrag eller till en allmän höjning av utbildningsnivån bland vuxna och eventuella effekter kan utläsas först på längre sikt.

Även *folkhälsoinsatser* tycks ha varit besvärliga att hantera för utvärderarna, bland annat då de verksamheter som placerats inom detta målområde är av mångsidig och skiftande karaktär. Projekt som i och för sig har varit uppskattade och välbesökta är svåra att värdera och utvärderingar som studerar självupplevd hälsa och som relaterar folkhälsoarbetet till storstadspolitikens målsättningar finns inte att tillgå.

Inom målområdet *områdesutveckling och trygghet* har bland annat lokala brottsförebyggande råd etablerats. Samordning av insatser på lokal nivå har i utvärderingarna bedömts vara ett viktigt inslag i ett lokalt brottsförebyggande arbete. Ett hinder är dock att den lokala problembilden inte alltid utretts i tillräcklig omfattning för att utgöra grundstomme för arbetet. Invånarna medverkar ofta i trygghetssatsningar, eftersom dessa berör förhållanden med direkt anknytning till vardagen. Satsningar på fysisk upprustning och boendemiljö lyfts fram som viktiga aspekter för att skapa trygga områden

och man anser att denna typ av insatser även fortsättningsvis bör bedrivas på områdesbasis.

Utvärderingar av *demokrati och delaktighet* poängterar att det är svårt att avgränsa vad som ingår i detta målområde eftersom kommunerna fyllt det med de mest olikartade verksamheter. Det konstateras att det bedrivits många uppskattade verksamheter inom ramen för målområdet, men att det är svårt att visa på att dessa har varit specifikt inriktade på demokrati och delaktighet utan i stället har handlat om inflytande över perifera och för de lokala utvecklingsavtalen tillskapade verksamheter.

Återkommande teman

Trots att de granskade utvärderingarna skiljt sig åt när det gäller studieobjekt, fokus, infallsvinklar och metoder, så finns det vissa återkommande centrala iakttagelser eller teman som löper som röda trådar genom materialet.

Utvärderingarna konstaterar att det finns ett tydligt *glapp mellan mål och insats*. Den högt ställda övergripande målsättningen för satsningen – att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen – är orimlig och orealistisk i förhållande till vad som är möjligt att åstadkomma i de berörda bostadsområdena genom lokala utvecklingsavtal. Man menar att de övergripande målen avser en samhällsproblematisering som inte kan lösas på lokal nivå.

Glappet kan också handla om att målen å ena sidan kan vara mycket ot tydligt eller mångtydligt formulerade, vilket gör det svårt att avgöra vad som förväntas, eller å andra sidan vara alltför specificerade och kvantifierade. Det senare försvåras inte minst om samverkande parter samtidigt påverkas av olika regelverk. Flera utvärderare ser det som en allvarlig risk att *glappet mellan retorik och praktik* leder till frustration och besvikelse snarare än till den lokala utveckling som eftersträvas.

Svårfångade mål blir ofta resultatet av oklara eller orealistiska målsättningar när det gäller att avgränsa och bedöma det som ska utvärderas. Är det individen eller bostadsområdet som ska stå i fokus när det gäller att bedöma om en verksamhet uppfyller sina mål eller ej? Det som kan vara en positiv utveckling för den enskilde, kan i ett områdesperspektiv bedömas som negativt. Mätsvårigheterna när det gäller långsiktiga och långsamma förändringsförlopp försvåras ytterligare av en rad påverkande omvärldsfaktorer som är

omöjliga att skilja från insatsers eventuella effekter eller bortse från när man bedömer utfallet.

Ett återkommande problem i utvärderingarna är mängden av oklara begreppsdefinitioner, *rymliga begrepp* leder till en *rymlig praktik*. Vilken tolkning som görs av begreppen har dock stor inverkan på vad som förväntas i praktisk handling. I många fall klargörs dock aldrig vilken definition som avses. Ett vanligt exempel som kommit att ses som ett slags "gummibandsbegrepp" är *samverkan*. De problematiska inslagen när det gäller samverkan är bl.a. att det kan uppfattas som att nästan alla konstellationer där minst två partners är involverade går att benämna som samverkan. *Demokrati*, *folkhälsa* och *kultur* kan ses som ytterligare exempel på det som kan benämnas som "semantiska magneter".

I intentionerna till storstadspolitiken poängteras *långsiktighet* som en av de grundläggande förutsättningarna för att lyckas med de lokala utvecklingsavtalen. I utvärderingarna diskuteras långsiktighet återkommande i förhållande till paradoxen att bedriva ett långsiktigt arbete i projektform, effekterna av det kompletterande erbjudandet och svårigheter att efter kort tid uttala sig om de lokala utvecklingsavtalens långsiktiga konsekvenser. Det så kallade kompletterande erbjudandet uppfattades av flera som ett avbrott i ett långsiktigt arbete som påbörjats, inte minst med utgångspunkt från ett medborgardeltagande. Främst drabbades insatser som inte hade en fast förankring i ordinarie verksamheter.

Det *underifrånperspektiv* som omhuldas i riktlinjer och handlingsplaner beskrivs av flera utvärderare som ideologiskt laddat men förblir också oklart definierat. På grund av otydligheten vet olika aktörer inte vad som egentligen eftersträvas med begreppet, vilket inte sällan leder till att man väljer olämpliga metoder i förhållande till sina mål. Risken är att man arbetar i blindo, att man mobiliserar människor utan att veta varför och till vad. Om man inte klargör begreppet är det svårt att värdera de insatser man gjort.

En central kritikpunkt är att många verksamheter som till namnet exempelvis arbetat med att öka inflytandet för de boende, till viss del inte tycks ha handlat om någon egentlig demokrati och delaktighet. Flera utvärderare beskriver hur det i stället har rört sig om inflytande över marginella verksamheter som i vissa fall skapats specifikt för att leva upp till intentionerna i de lokala utvecklingsavtalen.

En av de allvarligaste aspekterna som flera utvärderare lyfter fram är bedömningen att mycket av retoriken kring underifrånperspektiv

får den praktiska påföljden att ansvar skjuts nedåt i samhällssystemet. Förväntningarna blir höga på att de boende ska fixa allt, dock utan att ha reell möjlighet att ta ansvaret.

Utan tvekan har de lokala utvecklingsavtalen bidragit till en rad aktiviteter och insatser som uppfattats som positiva för den enskilde. Det finns ett par starka positiva stråk i utvärderingarna som återkommande lyfts fram, nämligen *framgången för samverkan och språkinsatser*. Det ena handlar om samverkan mellan organisationer, inte minst när det gäller samverkan kring sysselsättningsverksamheter och brottsförebyggande verksamhet. Det andra handlar om utveckling av metoder när det gäller språkverksamhet för barn och unga.

Avslutande diskussion

“Storstadssatsningen har gjort stor skillnad”

“Storstadssatsningen är ett monumentalt misslyckande”

Två utsagor, parallella och därmed till synes paradoxala. Båda kan – om man undersöker underlaget för utsagorna – sägas beskriva rimliga aspekter av en verksamhet inom de lokala utvecklingsavtalen. Den avgörande skillnaden är perspektivet. Ur vems perspektiv görs bedömningen? I förhållande till *vad* kan de lokala utvecklingsavtalen sägas ha gjort stor skillnad respektive vara ett misslyckande?

De lokala utvecklingsavtalen har inga förutsättningar att nå upp till det övergripande målet, att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen. Såväl forskare som utvärderare ställer sig eniga bakom detta och menar att målet är överambitiöst och realistiskt. Detta förtar dock inte värdet av de insatser som genomförts på ett lokalt plan i de bostadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Där har avtalen i många fall bidragit till en utveckling och gjort en skillnad.

Den typ av mångåriga marginaliseringsprocesser som medverkat till uppkomsten av utsatta bostadsområden förändras inte på ett par år. Att arbeta med att förbättra och stödja välfärdsutveckling i bostadsområden som drabbats hårt av segregationens konsekvenser eller att höja den enskildes kompetens är inte oviktigt. Men om inget samtidigt görs åt de utestängande strukturerna, så lär inte lokala interventioner ensamt kunna påverka genomgripande orsaker eller mekanismer. Om man studerar det utsatta området utan

att placera in det som en del av det omgivande samhället, skapas endast en partiell förståelse för sammanhangen. Risken är stor att fokus förflyttas från segregationsproblematikens djupt liggande mönster, till en tolkning som är mer politiskt hanterbar.

Områdesbaserat välfärdsarbete

Även om målet att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation endast i begränsad mening kan hanteras på kommunal nivå, innebär inte detta att alla aspekter av segregationsproblematiken bör förläggas bortom det lokala. Ett områdesbaserat välfärdsarbete har vuxit fram med ambitioner om underifrånperspektiv och samverkan. Insatserna har fokuserat på att utveckla, rusta och kompensera bostadsområdena och dess invånare för den obalans som råder mellan området och omgivningen.

Tveklöst har det på det lokala planet gjorts en rad värdefulla erfarenheter genom de mängder av intressanta och experimentella verksamheter som ägt rum inom ramen för de lokala avtalen. Svårigheter finns dock. Demokrati och delaktighet är exempelvis ett område som det knutits stora förhoppningar till inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Att främja demokrati och öka delaktighet har blivit en uppgift för förvaltningarna och som sådant både ett mål och ett medel. Samtidigt präglas praktiken av ovana eller bristande intresse för att bygga upp nya hållbara demokratiska strukturer med reellt inflytande.

Det hade varit sämre utan insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen, särskilt för nyanlända invandrare, menar en rad utvärderare. Detta stämmer även överens med slutsatser som avser internationella jämförelser. Instabiliteten i områdena skapar behov av kompensatoriska insatser för att stödja en positiv utveckling och bidra till att säkra en grundläggande välfärdsstandard. Behovet av långsiktiga satsningar kan betraktas som en bekräftelse på att dagens resurser inte räcker till. Om det samtidigt med satsningen gjorts neddragningar (exempelvis i skolan) så kan insatserna uppfattas som försumbara eller felriktade. Det kan bli svårt för en medborgare att tolka samhällets signaler om det i ena stunden görs indragningar i vitala institutioner, för att i nästa stund satsas på (relativt) kortsiktiga projekt. Tydligt är att det behövs ett stöd till och en stabilisering av befintliga strukturer.

En del i en helhet

Ett problem i såväl insats- som utvärderingssammanhang har varit otydligheten kring huruvida insatserna främst inriktats mot individ eller bostadsområde. Det individuella perspektivet kan ibland stå i direkt motsatsförhållande till områdesperspektivet. Det som kan ses som stabiliserande och stärkande för området (engagerade boende, boende som stannar kvar i området), kan således motverkas av att de individer som stärkts, fått möjlighet att välja bort området. Vi menar att det aldrig kan betraktas som negativt att en individ utvecklas eller exempelvis gör en boendekarriär, lika lite i dessa områden som i övriga samhället. Att omhulda en områdesutveckling och en stark gemensam identitet kan i dessa fall paradoxalt nog utvecklas i riktning mot att befästa en segregation som man arbetar för att bryta. Samtidigt är det viktigt att inte underskatta effekterna av de flyttrörelser som ständigt påverkar befolkningsunderlaget och som skapar ett konstant in- och utflöde i området. Detta talar i sin tur för upprättandet av stabila strukturer. Situationen är komplex.

En andra aspekt handlar om hur man på kommunal nivå kan underlätta kommunikationen mellan de utsatta områdena och övriga kommunen. Välfärdsforskare har vid upprepade tillfällen varnat för den samtidiga risken för inlåsning i området och utestängning från övriga delar av samhället. Möjligheter att länka samman och skapa anledningar till utbyte behöver uppmärksammas och diskuteras. Målet att bryta diskriminerande segregation innebär att problematiken måste ses i relation till omvärlden, om det finns ett "utanför" motsvaras detta också av ett "innanför". Huvudmålet kan knappast vara att det ska bli mer positivt att leva segregerat, utan snarare att öppna kontaktytorna för att möjliggöra nya nätverk och andra lösningar. Segregation är inte det utsatta områdets ansvar, det är en fråga för hela kommunen, regionen, samhället.

Den tredje aspekten är en variation av de två föregående och lyfter fram några av de omvärldsfaktorer som skapar eller förstärker segregation och som i stora delar ligger på ett strukturellt plan utanför det lokala bostadsområdet, i flera avseenden även utanför kommunen. Hur situationen är generellt på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden återspeglas direkt på området, liksom svängningar i konjunkturen, förändringar i infrastruktur och kommunikationer. Genom att betrakta bostadsområdena som delar av ett utvecklings-

arbete i ett mer övergripande kommuncentralt eller regionalt helhetsperspektiv främjas möjligheterna att bryta (boende)segregationen.

Om långsiktighet

Hållbara lösningar kräver ett perspektiv som inte bara sträcker sig bortom bostadsområdets gränser, utan även över sektorsgränser och över olika politikområden. En bedömning av situationen och möjliga lösningar behöver därmed företrädesvis göras utifrån ett helhetsperspektiv.

Förändringsarbete omfattar långsamma och långsiktiga processer. Detta aktualiseras inte minst i en diskussion om hinder och möjligheter kring utformningen av insatserna, antingen som projekt eller i reguljär verksamhet. I diskussionen kring projekt eller reguljärt finns inga enkla svar, snarare har båda lösningarna sina för- och nackdelar. Områdesbaserade satsningar löper ofta en viss risk att inordnas i en permanent projektverksamhet vid sidan om ordinarie verksamhet. Fördelarna med projektformen, den relativa experimentella friheten bortom en byråkratisk struktur, vägs mot nackdelar som kortsiktighet och osäkerhet kring huruvida gjorda erfarenheter tas tillvara och förankras in i ordinarie verksamheter.

Att förändra förutsättningarna för arbetet under pågående avtalsperiod, som i fallet med det s.k. kompletterande erbjudandet som snävade av inriktningen för arbetet, visar sig slå mot de sköraste delarna av utvecklingsarbetet i bostadsområdena, nämligen uppbyggandet av kontakter, tillit och delaktighet bland den berörda befolkningen. Att avbryta pågående långsamma (och långsiktiga) processer leder inte bara till frustration och besvikelse hos de berörda för stunden, utan kan i förlängningen leda till en brist på tillit till en offentlig aktör som lovar mer än vad man kan hålla. Ett förändringsarbete är ett mångårigt åtagande och kräver därmed avtalsperioder som sträcker sig flera år in i framtiden.

Kunskapsutveckling

I utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen har högskolor och universitet med lokal anknytning till avtalskommunerna spelat en viktig roll. Södertörns högskola, Malmö högskola, Mångkulturellt centrum i Botkyrka samt Lunds och Göteborgs universitet är de

mest frekventa aktörerna. Rapporterna har kännetecknats av stora kvalitetsmässiga skillnader och antalet rapporter från respektive institution bör därför relateras till den innehållsmässiga kvaliteten i rapporterna. I flera fall har de beskrivande inslagen varit gedigna på bekostnad av de värderande inslagen. I andra fall har högkvalitativa utvärderingar presenterats med balans mellan deskriptiva, analyserande och värderande inslag. Det efterfrågade främjande perspektivet, dvs. stöd till förbättring av den utvärderade verksamheten, har fått stå tillbaka i förhållande till det kontrollerande perspektivet.

Den övervägande delen av utvärderingsrapporterna har dock bedömts vara av god kvalitet. Därmed har de utvärderingar som genomförts inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen med kraft bidragit till en kunskapsutveckling som är till gagn för både fält och forskning. I nästa steg gäller det att ta tillvara och sprida denna kunskap för att de gjorda erfarenheterna ska kunna ligga till grund för såväl beslutsfattande som utveckling av praktisk verksamhet och fortsatt forskning.

Det framstår tydligt att det behövs kompetensutveckling på flera fronter. Dels bland kommunala aktörer när det exempelvis gäller lokal dokumentering, självvärdering och beställning av utvärderingar, dels bland utvärderare när det exempelvis gäller praktisknära och dialogorienterade brukarutvärderingar och baslinjestudier. En kombination av tvärkunskap och fackkunskap är att föredra framöver.

Sommaren 2004 presenterades delbetänkandet *Allt ljus på de lokala utvecklingsavtalen* (2004:79) med förslag till ett nationellt institut för utvärdering av urban politik. Institutets uppgifter beskrevs vara att samla och koordinera, utvärdera, stödja och främja, bygga kunskap, göra omvärldsanalyser respektive sprida kunskap och erfarenheter.

Ett centralt institut kan självfallet aldrig ersätta uppbyggnaden av kontakter mellan kommuner och lokala utvärderare, oavsett om dessa är på universitet, högskolor eller andra instanser. Behovet av att bygga en baskompetens på plats kan inte nog betonas. Däremot kan ett institut främja en kompetensutveckling kring utvärderingar och samla och koordinera utvärderingsinsatser så att kunskaper systematiskt kan utbytas mellan olika regioner.

Uppfattningen om behovet och nyttan av en sådan samlande instans har ytterligare stärkts under arbetet med detta slutbetänkande.

Summary

Background

The increasingly evident tendencies during the 1990s towards greater social and ethnic segregation in the big cities have been a strong driving force underlying the creation of an integrated metropolitan policy in Sweden. Since 1998, the government has pursued a national metropolitan policy, at the request of the Swedish Parliament, the Riksdag. The overall goals of the policy are to increase the prospects of the Swedish metropolitan regions for long-term sustainable growth by contributing to new job opportunities, and to stop social, ethnic and discriminatory segregation. The latter goal is particularly focused on the housing areas with a large proportion of households in socio-economically vulnerable situations.

One of the instruments created to stop segregation and reverse the trend in a positive direction in these city neighbourhoods is *the local development agreements* (the Metropolitan Policy Programme). By linking together metropolitan policy goals with locally produced goals, it is aimed to achieve relevant long-term measures based on a bottom-up perspective and collaboration. Evaluation is an important part of this work to monitor and critically review the experiences and knowledge that have resulted from this work. The first development agreements between central government and the municipalities were signed in 1999 with agreements on a joint undertaking for social initiatives at the housing-area level. Seven municipalities¹ with altogether 24 housing areas were covered by the agreements.

The seven municipalities with agreements used local evaluators from universities and university colleges as part of the programme in order to be able to benefit from the experiences made and thus to be able to develop the activity. The local evaluation assignments were combined with a national evaluation commission at the Swedish

¹ Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm, and Södertälje.

Integration Board. A large number of reports have been published during the years since the first local development agreement was signed. It is primarily these external evaluation reports that are the main basic material in this report.

As a component in transforming experiences into knowledge, we have been commissioned to make an inventory of, compile and analyse the reports, etc. produced within the framework of the work with the local development agreements (Direktiv [Terms of Reference] 2003:136). The result is presented in this final report.

Method

The commission has had two parallel approaches. In one of them, the focus has been on *how* external evaluators have solved their tasks in the evaluation of the local development agreements, and on *what* conclusions these reports have reached as a contribution to the build-up of knowledge in the policy area. The *first* approach entails a systematic examination of the reports intended to evaluate measures and processes within the framework of the local development agreements. The intention has been to make an inventory of the evaluations and also to create a basis for being able to make a statement on the quality and reliability of the reports. The *second* approach entails a more close study and extracting interesting experiences and conclusions from the reports on work that is in process or which has taken place within the framework of the local development agreements. This draws attention to the issues clarified and the experiences and knowledge made available. However, it does not say anything about how this knowledge has been perceived or whether it has been used in the continued development work.

The primary material of the commission is 83 external evaluation reports that have specifically studied activities within the framework of the local development agreements and (most often) have been commissioned within the framework of the agreements. Each report has been systematically analysed by two independent reviewers with the aid of a review template (see Method appendix). Among the municipal reports, the October reports have been studied. The annual reports of the Commission on Metropolitan Areas in Sweden and other programme documentation have been used as reference material.

In addition to evaluations and central and local government documents, we have used other reference material, focused on evaluation research and literature related to similar measures as the local development agreements. This also includes literature that discusses the type of problems contained within the local development agreements as well as international experiences in the area.

Result

Within the framework of the local development agreements, hundreds of projects have been carried out in the housing areas considered to be the socio-economically and ethnically most segregated in the metropolitan areas in Sweden. The conditions for this work have differed from area to area, including varying size (between 3,500 and just over 24,000 inhabitants) and the local goals for the work. However, the differing local goals are inherent in the basic conditions since, according to the Government Bill, the overall objectives were to be adapted to and rooted in local needs. However, this has led to some difficulties for evaluators to obtain an overview of a complex situation, and also difficulties in comparing and drawing conclusions.

Eight important goal areas were presented in the Government Bill as a direction for the work with the local development agreements. In our review of the evaluation reports, this division into goal areas has served as a framework for studying the outcome. Despite the evaluations only examining some of all the measures, activities and work processes that have taken place, a picture has been obtained of multi-faceted and committed work in the housing areas. However, it has not been so easy to obtain a picture of the substantial results of the activities, which has been further reinforced by large inward and outward movements in the housing areas.

Goal areas

As regards, for instance, *job creation* measures, it is difficult to say anything about whether changed levels of employment can be linked to the measures carried out within the framework of the local development agreements or whether this is more due to general changes in the labour market. There are also indications that the

housing area is too small a catchment area to organise and monitor employment measures in a meaningful way.

The goal area focused on *benefit dependency* has been evaluated to a very slight extent and does not either answer the question of whether changes in benefit dependency are related to the local development agreements. Where a reduction has taken place, this has been general and differences in relation to general trends in benefits cannot be shown. In most cases, the proportion of long-term benefit recipients has been larger among those moving into the housing areas in question than among those moving out.

The evaluations show that *language measures* in the local development agreements have had a clear focus on children in pre-school and compulsory school while language measures for adults have been located in other goal areas. Despite it being difficult to measure language measures for children, these are considered to be very important in the local development work. This is supported by research which has shown the importance of maintaining bilingualism. However, criticism has been made on an excessive focus on the Swedish language and deficient knowledge in Swedish.

Many of the measures directed at *schools* have been focused on language development. However, there are great difficulties in distinguishing measures within the local development agreements from the ordinary school activity, which has led to problems in reporting results. However, only a small number of evaluations have studied these measures more closely. The same applies to the goal area *adult education* which has been evaluated to a particularly small extent. To the extent that it has been examined, it has been placed in close relation to employment and benefits or to a general increase in the level of education among adults and any effects can only be seen in the long term.

Public health measures also seem to have been difficult to tackle for the evaluators, among other reasons because the measures placed in this goal area have been of a many-sided and diverse character. Projects which were per se appreciated with a good uptake are difficult to evaluate and evaluations that study self-perceived health and that relate to public health work to the goals of metropolitan policy are not available.

Local crime prevention councils have been established among other things within the goal area *area development and security*. Co-ordination of measures at the local level has been considered in the evaluations to be an important component in local crime-prevention

work. However, one obstacle is that the local problem scenario has not always been investigated to a sufficient extent to serve as a foundation for the work. The inhabitants often participate in security measures, since these concern conditions directly related to everyday life. Measures for physical refurbishment and the residential environment have been highlighted as important aspects to create secure areas and it is considered that this type of measures should continue to be engaged in on an area basis.

Evaluations of *democracy and participation* underline that it is difficult to define what is taking place in this goal area since the municipalities have filled it with highly diverse activities. It is noted that many appreciated activities have taken place within the framework of the goal area, although it is difficult to show that these have been specifically focused on democracy and participation but instead have been about influence over peripheral activities created for the local development agreements.

Recurrent themes

Despite the reviewed evaluations differing with regard to study object, focus, approaches and methods, there are certain recurrent central observations or themes that run like a red thread through the material.

The evaluations note that there is a clear *gap between goal and measure*. The highly-pitched overall goal for the measure – to stop social, ethnic and discriminatory segregation – is unreasonable and unrealistic in relation to what can be achieved in the housing areas concerned by local development agreements. It is considered that the overall goals are a societal problem that cannot be solved at the local level.

The gap can also be related to the goals being on the one hand very unclearly or ambiguously expressed, which can make it difficult to determine what is expected, or, on the other hand, specific and quantified. The latter is made more difficult not least if the collaborating parties are affected by different regulatory frameworks. Several evaluators regard it as a serious risk that the *gap between rhetoric and practice* will lead to frustration and disappointment rather than to the desired local development.

Goals that hard to comprehend often result from unclear or unrealistic objectives as regards defining and assessing what is to be

evaluated. Is the focus to be on the individual or the housing area when making an assessment of whether an activity has achieved its goals or not? What can be a positive development for the individual can be considered negative in an area perspective. The measurement problems concerning long-term and slow change processes are made further difficult by a number of surrounding world factors that have an impact and which are impossible to separate from the possible effects of measures or to be disregarded when assessing the outcome.

A recurrent problem in the evaluations is the quantity of unclear conceptual definitions, *very broadly-defined concepts* lead to a *very broadly-defined practice*. However, the interpretation made of the concepts has a great impact on what is expected in practice. In many cases, however, the intended definition is never clarified. A common example which is viewed as a kind of “rubber band” concept is *collaboration*. The problematic components regarding collaboration are, among other things, that it can be understood as if almost all constellations involving at least two partners can be classified as collaboration. *Democracy*, *public health* and *culture* can also be viewed as additional instances of “semantic magnets”.

In the intentions of metropolitan policy, a *long-term approach* is underlined as one of the basic prerequisites for success with the local development agreements. In the evaluations, there is recurrent discussion on the long-term approach in relation to the paradox of carrying out long-term work in project form, the effects of the supplementary offer and the difficulties of saying anything about the long-term consequences of the local development agreements after a short period of time. Several local officials view the so-called supplementary offer as an interruption of long-term work that has been started, not least from the point of view of citizen participation. It primarily affects measures that were not firmly rooted in the local public sector.

The *bottom-up perspective* which is lauded in guidelines and action plans is described by a number of evaluators as being ideologically charged although its definition remains unclear. Due to this lack of clarity, the various players do not know what the concept really aims at, which not infrequently leads to unsuitable methods in relation to goals. The risk is that work takes place in the dark, that mobilising people takes place without knowing why and for what. If the concept is not clarified, it is difficult to evaluate the measures that have been taken.

A central point of criticism is that many activities which, according to their name, have, for instance, worked to increase influence for residents, to some extent do not appear to have been about any real democracy and participation. Several evaluators describe how they have instead been about influence over marginal activities that in some cases have been created to comply with the intentions in the local development agreements.

One of the most serious aspects that several evaluators highlight is the assessment that a lot of the rhetoric concerning a bottom-up perspective has the practical consequence that responsibility is pushed downwards in the social system. There are high expectations that the residents will fix everything without having a real opportunity to take responsibility.

Without doubt, the local development agreements have contributed to a number of activities and measures that have been perceived as positive for the individual. There are a couple of positive threads in the evaluations that are recurrently highlighted, namely *the success for collaboration and language measures*. One of these is about collaboration between organisations, not least collaboration on employment activities and crime prevention work. The other concerns development of methods for language development of children and young people.

Concluding discussion

“The Metropolitan Policy Programme has made a great difference”

“The Metropolitan Policy Programme has been a monumental failure“

Two statements, parallel and thus apparently paradoxical. If the basis for these statements is examined, both can be said to describe reasonable aspects of an activity within the local development agreements. The crucial difference is the perspective. From whose perspective is the assessment made? In relation to *what* can the local development agreements be said to have made a great difference or to be a failure?

The local development agreements have no prospects of being able to achieve the overall goal of ending social, ethnic and discriminatory segregation. Both researchers and evaluators agree in considering this goal to be over ambitious and unrealistic. However, this does not reduce the value of the measures taken at a local level,

which are included in the local development agreements. The agreements have in many cases contributed to development and made a difference.

The type of long-term marginalisation processes that have contributed to the coming into existence of vulnerable housing areas is not changed in a couple of years. Working to improve and support welfare development in housing areas that have been severely affected by the consequences of segregation or to increase the competence of the individual is not unimportant. However, if nothing is done at the same time on the excluding structures, local interventions alone will not be able to have an impact on the overall causes or mechanisms. If the vulnerable area is studied without locating it as part of the wider society, only a partial understanding is achieved for the context. There is a great risk that the focus will shift from the deeplying patterns of the segregation problem to an interpretation which is more politically manageable.

Area-based welfare work

Even if the target of ending social, ethnic and discriminatory segregation can only be dealt with to a limited extent at municipal level, this does not mean that all aspects of the problem of segregation should be located beyond the local level. Area-based welfare work has developed with ambitions for a bottom-up perspective and collaboration. The measures have focused on developing, equipping and compensating housing areas and their inhabitants for the imbalance that exists between the area and the surroundings.

There is no doubt that a number of valuable experiences have been obtained at the local level by the numerous interesting and experimental activities that have taken place within the framework of the local agreements. However, there are problems. Democracy and participation are, for instance, an area to which great hopes have been attached within the framework of the local development agreements. Promoting democracy and increasing participation have become a task for the administrations and as such both a goal and a means. At the same time, practice is distinguished by lack of experience or interest in building up new sustainable democratic structures with real influence.

A number of evaluators consider that it would have been worse without the measures within the local development agreements, in

particular for newly arrived migrants. This also concurs with the conclusions from international comparisons. The instability of the areas creates needs for compensatory measures to support a positive development and contribute to ensuring a basic welfare standard. The need of long-term measures can be regarded as a confirmation that current resources are not sufficient. If cuts are made (for instance in schools) at the same time, the measures can be perceived as insignificant or wrongly targeted. It can be difficult for a citizen to interpret society's signals if, at the one moment, cuts are made in vital institutions, and, at the next moment, resources are invested in (relatively) short-term projects. It is clear that support and a stabilisation of existing structures is needed.

Part of a whole

One problem in the context of both measures and evaluation has been the lack of clarity of whether measures are primarily aimed at the individual or the housing area. The individual perspective can sometimes be in direct contradiction to the area perspective. What can be regarded as stabilising and a reinforcement for the area (committed residents, residents who remain in the area), can thus be counteracted by the fact that individuals who have been strengthened, get an opportunity to move away from the area. In our view, it can never be regarded as negative that an individual develops or, for instance, moves up the housing ladder, as little in these areas as elsewhere in the community. To foster area development and a strong common identity can in these cases paradoxically develop in the direction of confirming the segregation that efforts are being made to stop. At the same time, it is important not to underestimate the effects of the movements that continually affect the resident base and which create a constant in- and outflow in the area. This argues in turn for the creation of stable structures. The situation is complex.

Another aspect is how communication can be facilitated at the municipal level between the vulnerable areas and the rest of the municipality. Welfare researchers have on repeated occasions warned about the risk for locking-in effects in the area and exclusion from other parts of society at the same time. Possibilities of linking together and creating reasons for exchanges need to be attended to and discussed. The goal of ending discriminatory segregation means

that the problem must be viewed in relation to the surrounding world, if there is an “outside”, this is also corresponded to by an “inside”. The main goal can hardly be that it is more positive to live in a segregated way but rather to open areas for contact that make possible new networks and other solutions. Segregation is not the responsibility of the vulnerable area. It is a matter for the whole of the municipality, region, society.

The third aspect is a variation of the two previous and highlights some of the surrounding world factors that create or strengthen segregation and which exist to a great extent at a structural level outside the local housing area, in many respects also outside the municipality. The general situation in the housing market and labour market are directly reflected in the area, as well as cyclical fluctuations, and changes in infrastructure and communications. Regarding housing areas as parts of a development work in a more overarching central municipal or regional holistic perspective facilitates the possibilities for ending (housing) segregation.

A long-term approach

Sustainable solutions require a perspective that does not only extend beyond the borders of the housing area but also over sector boundaries and extends over different areas of policy. An assessment of the situation and possible solutions preferably needs to be made then on the basis of a holistic perspective.

The work of change consists of slow and long-term processes. This is brought to the fore not least in a discussion about obstacles and possibilities for the design of the measures, either as projects or in regular activity. In the discussion about projects or regular activity, there are no simple answers, both solutions have their advantages and disadvantages. Area-based measures often run a certain risk of being included in a permanent project activity alongside of the ordinary activity. The advantages of the project form, the relative experimental freedom outside a bureaucratic structure, are weighed against disadvantages such as a short-term approach and uncertainty about whether experiences obtained are made use of and incorporated in ordinary activities.

Changing the prerequisites for work during a current agreement period, as in the case with the so-called supplementary offer, which narrowed the focus of the work, has been seen to have a negative

impact on the most fragile parts of the development work in housing areas, namely the building-up of contacts, trust and participation among the participant population. To break off ongoing slow (and long-term) processes does not only lead to frustration and disappointment among those concerned at the time, but can eventually lead to a lack of trust in a public actor which promises more than it can deliver. A work of change is a long-term undertaking and thus requires agreement periods that extend a number of years into the future.

Development of knowledge

In the evaluation of the local development agreements, university colleges and universities with a local implantation have played an important role. Södertörn University College, Malmö University College, the Multicultural Centre in Botkyrka and Lund and Göteborg University are the most frequent players. The quality of the reports has varied greatly and the number of reports from the respective institution should therefore be related to the quality of the content of the reports. In a number of cases, the descriptive components have been predominant at the expense of the evaluation components. In other cases, high-quality evaluations have been presented with a balance between descriptive, analytical and evaluative components. The promotion perspective sought for, i.e. support for improvement of the activity evaluated has taken a back seat in relation to the controlling perspective.

However, the predominant part of the evaluations are considered as being of high quality. The evaluations carried out within the framework of the local development agreements have then greatly contributed to development of knowledge which is beneficial both in the field and for research. The next step is to make use of and spread this knowledge to enable the experiences made to serve as the basis both for decision-making and development of practical activities and further research.

However, it is apparent that development of expertise is needed on a number of fronts. This applies to municipal players with regard to, for instance, local documentation, self-assessment and commissioning of evaluations, and to evaluators with regard to, for instance, dialogue-oriented user evaluations and base-line studies

that are close to practice. A combination of multi-disciplinary knowledge and specialist knowledge is to be preferred in future.

An interim report was presented in summer 2004 *Allt ljus på de lokala utvecklingsavtalen* (2004:79) which contained a proposal on a national institution to evaluate urban policy. The tasks of the institution were described as being to co-ordinate, evaluate, support and promote, create knowledge, make surrounding-world analyses and spread knowledge and experiences.

A central institution can, of course, never replace the building-up of contacts between municipalities and local evaluators, regardless of whether these are at universities, university colleges or other bodies. The importance of the need to build a basic competence on location can never be overstated. However, an institution can promote a development of expertise on evaluations and co-ordinate evaluation measures to enable knowledge to be systematically exchanged between different regions.

The view of the need and usefulness of an integrating body of this kind has been further reinforced during the work with this final report.

1 Inledning

Direktiv

Regeringen beslutade den 23 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Utredaren skall inventera, sammanställa och analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap.

Utredaren fick därutöver i uppdrag att lämna förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal. I delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram* (SOU 2004:79) som överlämnades den 15 juli 2004 lämnade utredningen ett förslag på ett institut för utvärdering av urban politik.

I föreliggande betänkande redovisas huvuduppdraget¹.

Utgångspunkter för arbetet och arbetets gång

De lokala utvecklingsavtalen (eller populärt *Storstadssatsningen*) är en del av den svenska storstadspolitik som sedan slutet på 1990-talet artikulerats som ett nytt politikområde. Storstadspolitiken överbryggar flera politiska områden och sektorer och korsar departements- och förvaltningsgränser. Storstadspolitiken kännetecknas av att ha en tvärspektoriell profil och riktar sig till aktörer på såväl nationell, regional som kommunal nivå.

I syfte att bryta segregationen i 24 så kallade *utsatta bostadsområden* i landets tre storstadsregioner² tillskapades de lokala utvecklingsavtalen som grund för ett utvecklingsarbete. Avtalen omfattar

¹ Direktiv (2003:136) samt tilläggsdirektiv (2004:40) bifogas i bilaga.

² I en komparativ studie har geografiskt avgränsade stadsdelar i landets tre storstäder klassificerats och kvoterats i 8 klasser genom att mäta utifrån relationen mellan hög- och låginkomsttagare. En stadsdel har definierats som "utsatt" när stadsdelens kvotvärde betecknar en områdestyp med "mycket låg" eller "extremt låg" inkomst. Se vidare SOU 1998:25.

överenskommelser mellan stat och kommun och reglerar innehåll, finansiering och uppföljning av en rad insatser för att stimulera sysselsättning, stärka det svenska språket och stödja en demokratisk utveckling med delaktiga medborgare. De första avtalen upprättades år 1999 varav ett flertal har förlängts och fortfarande pågår år 2005.

I de aktuella bostadsområdena har tusentals insatser av varierande karaktär, omfattning och tidslängd genomförts sedan de första avtalen tecknades. Genom att ställa krav på kommunerna om genomförande av *lokala utvärderingar* ville man från statligt håll försäkra sig om en kontinuerlig bedömning av och dokumentation kring erfarenheterna av arbetet och insatserna. Ambitionen var inte bara att genom utvärdering följa upp insatserna och deras effekter. Man ville även stödja ett utvecklingsarbete, bidra till en långsiktig kunskapsuppbyggnad inom politikområdet och sprida vunna erfarenheter bland annat till kommuner med en likartad situation, till olika myndigheter och andra aktörer. Parallellt med de lokala utvärderingarna som kommunerna ansvarade för, förlades ett *nationellt utvärderingsuppdrag* till Integrationsverket för att säkra en överblick och en samlad analys av utvecklingen i de berörda områdena.

Under de år som gått sedan det första lokala utvecklingsavtalet undertecknades har hundratals *rapporter* sett dagens ljus, alltifrån olika typer av kommunala dokument och rapporter³, till statliga skrivelser och såväl interna som externa utvärderingar⁴. Från statligt och kommunalt håll har man anlitat ett stort antal externa utvärderare som följt och utvärderat processer, verksamheter och utfall under hela perioden. Ambitionen är att ta vara på de erfarenheter som erhålls i projektet för att skapa underlag för en kunskapsutveckling inför framtida insatser och arbetsprocesser. Uppdraget att utvärdera de insatser som kommit till stånd har primärt förlagts till forskare vid högskolor och universitet, för att därmed garantera en viss grundkvalitet och stimulera ett intresse för fortsatt utvärdering och kunskapsutveckling.

Ett stort utbud av rapporter och information medför dock problem för såväl praktiker och politiker som en intresserad allmänhet att orientera sig i vilka kunskaper och erfarenheter som finns, inte minst eftersom det är tidskrävande att själv skapa sig en överblick.

³ Som styrdokument, insats- och projektrapporter, verksamhetsberättelser, årsrapporter, skrivelser, osv.

⁴ En *intern* utvärdering genomförs i regel av en utvärderare som är anställd inom den organisation som utvärderas, men även så kallade självutvärderingar kan innefattas. En *extern* utvärdering genomförs i regel av en utvärderare som finns utanför den organisation som utvärderas. Se begreppsdiskussion i kapitel 4 och i delbetänkandet (SOU 2004:79).

Detta kan ses som en bakgrund till det föreliggande uppdraget. Uppdraget för denna utredning är enligt direktivet att inventera, granska och få en samlad överblick över de kunskaper som står att finna i rapporter och utvärderingar som producerats inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen⁵.

Utredningen har som referensram utgått från aktuella statliga och kommunala programdokument som ligger till grund för eller avrapporterar vad som sker inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen, främst propositionen *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet* (prop.1997/98:165) och kommunernas årliga Oktoberrapporter⁶. Huvudsakligt fokus har dock varit att kvalitets- och innehållsgranska 83 externa utvärderingsrapporter som kommuner och stat beställt inom avtalens ram⁷. Dessa rapporter har systematiskt analyserats och utgör det primära grundmaterialet för utredningen. De granskade utvärderingarna har primärt genomförts lokalt i kommunerna, där utvärderarna studerat, fångat upp och förmedlat de erfarenheter och kunskaper som erhållits i de aktuella miljöerna. Då vi från utredningens sida *inte* gjort egna efterforskningar på plats, intervjuat nyckelpersoner på olika nivåer eller besökt lokala aktiviteter⁸, så gör vi *inga anspråk på att direkt spegla de insatser som genomförs i områdena* utöver vad som framkommer i det granskade materialet.

Förutom den nämnda granskningen har utredningen fortlöpande på en mer generell basis tagit del av litteratur som beskriver och förklarar fenomen som ryms inom de lokala utvecklingsavtalen, t.ex. aktuell litteratur rörande storstadspolitiskt arbete och utvärderingsarbete. Tillsammans med de granskade rapporterna utgör detta ett referensmaterial som inte minst är värdefullt när det gäller att placera stortstadsarbetet i ett sammanhang och bredda basen för analysarbetet.

Kontakt har under utredningsarbetet även tagits med Mångkulturellt centrum i Botkyrka. Mångkulturellt centrum har parallellt med

⁵ Kunskap kan beskrivas som *välbestämd föreställning om (visst) förhållande eller sakläge*, besläktat med insikt, kunnande, lärdom (Nationalencyklopedin 1999). Här används kunskapsbegreppet för att främst beteckna inhämtandet av tämligen situationsbundna erfarenheter och omvandla dem till en mer generaliserbar eller allmängiltig kunskap. För en fördjupad studie av det komplexa kunskapsbegreppet rekommenderas t.ex. Maltén (1999).

⁶ De årligen återkommande kommande Oktoberrapporterna är kommunernas avrapportering kring de lokala utvecklingsavtalen till den statliga parten. Se vidare i kapitel 3.

⁷ För en samlad presentation av urvalskriterier, bedömningskriterier och gången i granskningsarbetet hänvisas till Metodappendix i bilaga.

⁸ Ett undantag är en förstudie som genomfördes under arbetet med delbetänkandet (SOU 2004:79) våren 2004, se kapitel 5 och Metodappendix.

denna utredning haft regeringens uppdrag att speciellt granska hur det så kallade underifrånperspektivet har hanterats inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen⁹. Då utredningsuppdragen tidsmässigt överlappat varandra har dock endast ett begränsat utbyte av slutsatser kunnat ske.

Sammanfattningsvis kan utredningen sägas vara inriktad på två något olikartade men ändå ömsesidigt beroende fokus när det gäller att analysera materialet; dels *hur* externa utvärderare har löst sina uppdrag, dels på *vad* dessa rapporter kommit fram till som bidrag till politikområdets kunskapsuppbyggnad. Den *första* inriktningen handlar om en systematisk granskning av de rapporter som haft i uppdrag att utvärdera insatser och processer inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Avsikten har dels varit att inventera beståndet av utvärderingar, men också att skapa en grund för att kunna uttala sig om rapporternas kvalitet vilket återverkar på tillförlitligheten. Den *andra* inriktningen handlar om att närmare studera och ur rapporterna vaska fram intressanta erfarenheter och slutsatser när det gäller det arbete som pågår eller pågått inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Här uppmärksammas vilka frågor som belysts och vilka erfarenheter och kunskaper som förmedlats. Detta säger dock inget om hur dessa kunskaper har uppfattats eller om de använts i det fortsatta utvecklingsarbetet, något som dock framledes vore intressant att undersöka.

Utredningen består av åtta kapitel. Efter denna inledning följer kapitel 2 som kortfattat presenterar bakgrunden till dagens storstadsarbete på en nationell nivå samt en presentation av storstadspropositionens (prop. 1997/98:165) intentioner kring de lokala utvecklingsavtalen. I kapitel 3 påvisas något av den komplexitet som kännetecknar det lokala sammanhang som möter en utvärderare av storstadsarbetet. Här ges en närmare orientering kring de lokala utvecklingsavtalen och de kommunala Oktoberrapporterna. Kapitel 4 innehåller en genomgång av teoretiska aspekter på begreppet utvärdering. Syftet med kapitlet är även att redogöra för den syn på utvärdering som utgör referenspunkten för utredningens granskning av utvärderingsrapporterna inom de lokala utvecklingsavtalen. I kapitel 5 riktas fokus på de specifika utvärderingar som haft i uppdrag att närmare studera och utvärdera processer och aktiviteter inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. I kapitlet studeras bland annat *vem* som har utvärderat storstadsarbetet, *hur* utvärde-

⁹ Regeringens beslut Ju2004/2199/STO.

ringarna har genomförts och *vad/vilka områden* som har utvärderats. Kapitel 6 baseras på vad rapporterna har kommit fram till. Detta kapitel består således av en sammanställning och analys av de fynd som utvärderingarna presenterat, dels utifrån de centralt angivna målområden som kännetecknat avtalen, dels utifrån teman och dilemman som trätt fram i vårt analysarbete. Utredningen avslutas med en avslutande diskussion i kapitel 7. Utredningen omfattar även ett Metodappendix och diverse bilagor.

Utredningsgruppen har förutom utredaren Helene Lahti Edmark (socionom och doktorand), bestått av Yamam Al-Zubaidi (tolk/översättare och tidigare projektledare inom de lokala utvecklingsavtalen), Christina Johansson (socionom) samt Joakim Tranquist (forskningsassistent på Arbetslivsinstitutet).

Professor Tapio Salonen, Växjö universitet, har bistått utredningen med vetenskapligt metodstöd och fil.dr. Torbjörn Hjort, Lunds och Växjö universitet, har bistått utredningen i arbetet med att analysera rapporter.

Utredningens ambition är att lyfta fram aktuella frågeställningar och erfarenheter men också att uppmärksamma mindre utforskade aspekter av ämnesområdet. Utredningen kan betraktas som ett bidrag i en pågående kunskapsutveckling inom storstadsarbetet och förhoppningsvis även stimulera till vidareutveckling av framtida utvärderings- och utvecklingsinsatser.

2 Bakgrund

Bakgrund

De nordiska länderna har under senare hälften av 1900-talet präglats av en väl utvecklad välfärdspolitik som bland annat omfattat starka inslag av bostadspolitiska och regionalpolitiska ambitioner. Det regionalpolitiska inslaget har inneburit en balansgång mellan glesbygd och tätort och först senare inriktats på en uttalad nationell stadspolitik av mer europeisk modell¹. En påfallande snabb utveckling under 1990-talet med accelererande segregation främst i storstädernas ytterområden har lett till en politisk fokusförskjutning, uttryckt i allt mer omfattande samlade strategier och handlingsprogram inriktade på att lösa städernas problem.

Nordiska Ministerrådet efterlyste i en rapport 1997² en samordning mellan flera politikområden och en "bredspektret politisk insats" för att kunna möta socioekonomisk och etnisk segregationsproblematik i de aktuella bostadsområdena. Det poängteras särskilt att bostadspolitiken inte ensamt klarar av denna komplexa uppgift, eftersom ett enskilt politikområde endast i begränsad utsträckning kan motverka en negativ utveckling. Detta stämmer väl överens med slutsatserna i en EU-rapport³, refererad i en översikt från Nordregio (Schulman 2000), där vikten av samordning och en kombination av åtgärder i syfte att få en effektiv och sammanhållen stadspolitik poängteras. Enligt samma rapport beskrivs den europeiska stadspolitiken fram till nyligen ha varit inriktad på storstädernas tillväxt och sociala utjämning. En tydlig trend är dock riktningen mot en breddad

¹ Med stadspolitik som begrepp avses här offentliga insatser på olika beslutsnivåer som har betydelse för städernas utveckling. En *explicit* stadspolitik på den nationella nivån är en politik som är direkt riktad mot städerna, medan en *implicit* politik får indirekta konsekvenser för städerna utan att direkt fokusera dem. En annan begreppslik skillnad är en *partiell* politik, dvs. uppdelad på olika politikområden, alternativt integrerad eller samordnad politik (Schulman 2000).

² Boligpolitik mod segregation (1997:544).

³ Refererad EU-studie från 1997 av det s k Euricur. För vidare referens se Schulman (2000).

stadspolitik (som även omfattar mindre städer och orter), sammanhållen och helhetsorienterad stadspolitik med inriktning på såväl sociala, ekonomiska, ekologiska som kulturella aspekter. Gemensamma inslag och nyckelbegrepp i den europeiska storstadspolitiken är enligt sammanställningen: 1) samordning av olika politikområden, 2) inriktning mot geografiskt avgränsade och särskilt utsatta områden, 3) "underifrånperspektiv" i lokalt arbete och partnerskap, 4) helhetslösningar med samfinansiering av lokala åtgärdsprogram samt 5) uppföljning och utvärdering (ibid.)⁴.

Norden har först under det senaste decenniet utformat en samordnad stadspolitik som kan liknas vid den europeiska⁵. De allt starkare tendenserna under 1990-talet mot en ökande social och etnisk segregation i storstäderna har varit en utlösande faktor för en mer samlad stadspolitik. Politiskt fokuseras främst sociala insatser för att bekämpa och förebygga storstadens problem, men även samhällsekonomiska frågor som betonar storstädernas betydelse för landet lyfts fram. Den storstadspolitik som vuxit fram inspireras bland annat av de europeiska erfarenheterna med huvudsaklig inriktning på socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

De senaste satsningarna

Under senare delen av 1990-talet har den svenska regeringen tagit initiativ till flera stora nationella program i syfte att möta situationen i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Utvecklingen i dessa bostadsområden har allt mer kommit att präglas av en koppling mellan socioekonomisk utsatthet och utländsk bakgrund. För att bemöta problematiken har insatser i allt högre grad kommit att inriktas mot målsättningen att främja integration, bland annat uttryckt i termer av en kamp mot segregation och utanförskap. I den så kallade *Blommansatsningen* (1995–1999)⁶ ville man således nå detta genom att 1) öka förvärvsfrekvensen och stärka kompetensen hos de boende, 2) minska den sociala segregationen samt 3) motverka segregering och diskriminering på arbetsmarknaden. Likartade målsättningar och inriktningar återfinns i efterföljande satsningar som *Nationella*

⁴ Några förkortningar kommer att återkommande användas för att underlätta läsningen. Förkortningen *ibid.* betyder *i samma skriftliga källa*, dvs. i den senast använda referensen. När en litteraturreferens omfattar fler än två författare används förkortningen *et al* som betyder *med flera*.

⁵ Jfr t.ex. Nordiska ministerrådets rapporter.

⁶ Namnet associerar till initiativtagaren och dåvarande statsrådet Leif Blomberg.

exempel (1998–2000) och nu senast *de lokala utvecklingsavtalen*, allmänt benämnd *Storstadssatsningen* (1999–pågående). Samtidigt med dessa satsningar har en rad satsningar med likartat innehåll ägt rum och överlappat eller avlöst varandra. Här återfinns exempel som den av Stockholms stad finansierade *Ytterstadssatsningen* och EU-finansierade insatser inom ramen för *URBAN* i bland annat Malmö och Göteborg. Ytterligare satsningar som påbörjats är *Stadsdelsförnyelsen* i Stockholm och *Välfärd för alla* i Malmö. Insatser i de aktuella områdena förekommer även inom den ordinarie kommunalt finansierade verksamheten.

Från statliga utredningar till storstadspolitikens utvecklingsavtal

I syfte att kartlägga storstadsregionernas utveckling tillsatte regeringen år 1988 en *storstadsutredning*. Detta bidrog bland annat till att levnadsvillkoren i en rad *utsatta bostadsområden*⁷ i städernas förorter uppmärksammades. Några år senare, år 1994, kom efterföljaren, *Storstadskommittén*, vars slutbetänkande⁸ lades till grund för regeringens proposition *Utveckling och rättvisa – en politik för 2000 talet* (prop.1997/98:165). I propositionen beskrevs dels storstädernas potential som tillväxtcentra och som landets strukturella ryggrad, dels hur klyftorna inom storstäderna djupnat mellan ”*de som har och de som saknar arbete och egen inkomst och mellan infödda och utrikes födda*” (ibid., s. 30). En djup oro uttrycktes för en ökande social och etnisk segregation. I propositionen artikulerades ett nytt tvärpolitiskt område – en *nationell storstadspolitik*. Storstadspolitiken samlade en rad representanter för olika politikområden och syftade enligt propositionen till att jämna ut strukturella orättvisor. Propositionen lyfte fram två övergripande mål:

- 1) dels ett s.k. *tillväxtmål* med inriktning på att öka de svenska storstädernas attraktivitet genom att ”ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet”

⁷ I propositionen (prop. 1997/98:165) avser begreppet stadsdelar med de lägsta medelinkomsterna inom storstadsregionerna, men även med låg förvärvsfrekvens och sysselsättningsgrad, högt socialbidragstagande, högt ohälsotal och lågt valdeltagande (s. 77). För kritisk diskussion kring begreppet *utsatta bostadsområden*, se bland annat Lahti Edmark (2002).

⁸ Storstadskommittén (1998) Tre städer. SOU 1998:25.

- 2) dels ett s.k. *segregationsmål* med inriktning på ”att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare” (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, skr. 1998/99:34).

För att uppfylla segregationsmålet angavs följande åtta långsiktiga delmål vara av särskilt stor betydelse:

- sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor
- socialbidragsberoendet bör minskas
- det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen
- alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik
- utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta
- alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer
- folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras
- det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena (prop.1997/98:165, s. 31)

I propositionen ställdes även krav på att jämställdhetsperspektivet ska beaktas inom samtliga delmål⁹ (prop. 1997/98:165, s. 78).

I propositionen föreslogs att medel skulle avsättas för att stimulera ett utvecklingsarbete i de utsatta bostadsområden inom storstadsregionerna som identifierats i betänkandet (SOU 1998:25). För att de uppsatta målen skulle kunna uppnås krävdes enligt propositionen långsiktiga och samordnade tvärsektoriella insatser för att utjämna strukturella orättvisor mellan områdena, stärka medborgarna i de socialt utsatta bostadsområdena och ta tillvara deras kraft och kompetens¹⁰. Som komplement till befintliga *regionala*

⁹ Det som här benämns delmål kom senare att benämnas *målområden*.

¹⁰ Jfr prop.1997/98:165, s. 29, 75–77.

*tillväxtavtal*¹¹ och för att stödja utvecklingen och möjliggöra detta storstadsarbete på lokal nivå tillskapades ett nytt instrument – *lokala utvecklingsavtal*¹² (*Storstadsatsningen*). För utveckling och samordning av storstadspolitiken tillsattes en tvärdepartemental storstadsdelegation, med stöd av ett storstadskansli placerat inom regeringskansliet¹³.

Regeringen har sedan 1999 tecknat lokala utvecklingsavtal med sju kommuner (totalt 24 stadsdelar) i landets tre storstadsregioner. I Stockholmsregionen ingår Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Stockholms kommun och Södertälje kommun med sammanlagt 16 stadsdelar. I Göteborgsregionen ingår Göteborgs kommun med 4 stadsdelar och i Malmöregionen Malmö kommun med 4 stadsdelar¹⁴.

Kompletterande erbjudandet

Regeringen avsatte inledningsvis drygt två miljarder kronor för utvecklingsarbetet vid tidpunkten då avtalen tecknades. En av förutsättningarna i avtalen var att de berörda kommunerna skulle bidra med motprestationer till motsvarande belopp.

Under år 2001 introducerades en uppstramning i riktlinjerna i form av ett tilläggsdirektiv, benämnt *det kompletterande erbjudandet*. Tilläggsdirektivet utgick bland annat från en analys av arbetsmarknadsläget som visade på minskande arbetslöshetsprocent i förhållande till tidpunkten då utvecklingsavtalen tecknades. Trots denna utveckling i riket som helhet konstaterades samtidigt att sysselsättningsnivån fortfarande låg kvar på en mycket låg nivå i de aktuella bostadsområdena. Med det kompletterande erbjudandet betonade Storstadsdelegationen att inriktningen på sysselsättning och tillväxt borde stärkas kraftigt, bland annat genom att de återstående medlen skulle disponeras i nära samråd med länsarbetsnämnden. En planering av fördelningen av de återstående medlen presenterades, där 65 % inriktades mot sysselsättning och tillväxt (inklusive vuxen-

¹¹ De regionala tillväxtavtalen (RTA) inriktas främst på att stimulera samverkan kring tillväxt- och sysselsättningsfrämjande verksamhet.

¹² Prop.1997/98:165, s. 76.

¹³ Innevarande år (2005) består delegationen av sju ledamöter under ledning av statssekreteraren för storstadsministern. Övriga ledamöter för delegationen är statssekreterare som representerar Justitie-, Social-, Finans-, Utbildnings-, Miljö- och samhällsbyggnads- och Näringsdepartementen samt en representant för statsrådsberedningen. Se vidare kapitel 3.

¹⁴ Se vidare kapitel 3.

utbildning), 30 % inriktades mot utbildning (barn och ungdom) och 5 % avsattes för övriga målområden¹⁵.

Utredning för utvärdering av lokala utvecklingsavtal

En uttalad ambition i de lokala utvecklingsavtalen är att ta tillvara och sprida de erfarenheter och kunskaper som utvecklingsarbetet inom ramen för avtalen ger. Vikten av en löpande uppföljning och en långsiktig kunskapsuppbyggnad betonas. I avtalen med kommunerna ingick därför också ett ansvar för att lokala utvärderingar skulle genomföras. Parallellt med de lokala utvärderingarna fick Integrationsverket i uppdrag att göra en utvärdering på nationell nivå med avsikten att få en överblick och samlad analys av utvecklingen. Uppdraget kom dock att avslutas år 2002, medan utvecklingsuppdraget fortfarande pågick.

I oktober 2003 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utvärdera rapporter som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Förutom att inventera och analysera rapporterna fick utredaren i uppdrag att lämna förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal. Delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram* (SOU 2004:79) överlämnades den 15 juli 2004.

Utredningen framhöll att långsiktighet krävs för att nå målet att utveckla kunskap. För att systematisera, analysera och anrika erfarenheter till generaliserbar kunskap krävs dessutom en koppling till relevant analyskompetens. För att säkerställa en långsiktig struktur för utvärdering, tillvaratagande av erfarenheter och befrämjande av kunskapsuppbyggnad kring det urbana politikområdet, föreslog utredningen därför att ett institut med tvärförhållande och tvärsektorieell inriktning på utvärdering av urban politik skulle inrättas.

¹⁵ Storstadsdelegationens årsrapport 2001.

3 De lokala utvecklingsavtalen och kommunerna

I detta kapitel avser vi att kort beskriva de sju avtal som tecknades mellan staten och kommunerna, liksom avtalens struktur och några aspekter av det lokala sammanhang som mötte de externa utvärderare som skulle granska de lokala utvecklingsavtalen. Med tanke på utredningens inriktning presenteras även de sju avtalskommunernas utvärderingsplaner.

En ursprunglig ambition med detta kapitel var att med utgångspunkt från de kommunala årsrapporterna, de så kallade Oktoberrapporterna¹, kunna ge en övergripande bild över vilka aktiviteter som förekommit på det lokala planet, att presentera ett ”insatslandskap”. Detta skulle därmed kunna utgöra en viktig referens till granskningen av vad som utvärderats, d.v.s. hur ”utvärderingskartan” ser ut. En fråga att ställa skulle sedan vara hur väl kartan stämmer med landskapet. Finns det exempelvis målområden, aspekter, metoder som är överrepresenterade respektive underrepresenterade i utvärderingarna i förhållande till de insatser som är genomförda?

Den eftersträlvade översikten över insatslandskapet visade sig emellertid svår att få via Oktoberrapporterna. Rapporterna skilde sig inte bara markant från kommun till kommun, utan visade sig vara lika svåröverskådliga och komplexa som det område de avsåg att beskriva.

3.1 Vad är lokala utvecklingsavtal?

De lokala utvecklingsavtalen utgör den operativa stommen i arbetet med att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i den storstadspolitik som bland annat initierades i regeringens

¹ Oktoberrapporterna är kommunernas årliga avrapportering avseende arbetet med de lokala utvecklingsavtalen till den statliga parten. Utredningens ambition att använda Oktoberrapporterna som introducerande underlag presenteras i Metodappendix i bilaga.

storstadsproposition (prop. 1997/98:165)². Avtalen inriktades specifikt mot det som i Storstadskommitténs betänkande (SOU 1998:25) definieras som *de mest utsatta stadsdelarna* i landets tre storstadsregioner. Även kommunerna skulle dock enligt propositionen ha friheten att tillsammans med de lokala aktörerna göra det slutliga urvalet av vilka stadsdelar som skulle beröras. I propositionen hävdas vidare att insatser i utsatta områden under de senaste tjugo åren har kännetecknats av kortsiktighet och brister när det gäller uppföljning och utvärdering (prop. 1997/98:165, s. 76ff). Vidare hänvisas till att internationella erfarenheter poängterar att långsiktighet, helhetssyn och medborgarnas delaktighet är nödvändiga i ett utvecklingsarbete för att motverka segregation.

Det är mot denna bakgrund som regeringen föreslog upprättande av lokala utvecklingsavtal. En storstadsdelegation bestående av statssekreterare från flera departement plus en politiskt sakkunnig från Statsrådsberedningen fick i uppgift att administrera avtalen med stöd av ett kansli inom Regeringskansliet (Storstadskansliet)³. Avtalen bereddes av storstadsdelegationen och tecknades av regeringen och sju kommuner som inbjöds att teckna avtal.

För att de uppsatta målen skulle kunna uppnås menade regeringen att det krävdes långsiktiga och samordnade insatser, dels mellan stat och kommun och dels över sektorsgränserna. På så sätt avsåg man att stärka medborgarna i de socialt utsatta bostadsområdena och tillvarata deras kraft och kompetens. De lokala utvecklingsavtalen ansågs därmed utgöra det möjliga instrumentet för att förverkliga ett tvärsektorielt storstadsarbete på lokal nivå⁴.

Enligt storstadsdelegationen (2002d) skulle de lokala utvecklingsavtalen enligt intentionerna möjliggöra en övergång från det som benämndes vara en traditionell projektbidragsmodell till en lär- och förbättringsprocess. Med detta ville man lämna kortsiktiga projektinsatser och stimulera till en långsiktig, kunskapsutvecklande process. Avtalen skulle snarare ha karaktären av ett program än projektstöd och ses som *”en bestående förändring i samarbetsformerna mellan stat och kommun”* (prop. 1997/98:165, s. 79). Detta skulle åstadkommas genom att avtalen skulle inkludera långsiktiga och lokalt framtagna mål och åtgärdsplaner. Planerna skulle inkludera en nulägesbeskrivning,

² Den ursprungliga målformuleringen reviderades i arbetsmarknadsutskottets betänkande (1998/99:AU2) och i riksdagens skrivelse (1998/99:34). Jfr kapitel 2.

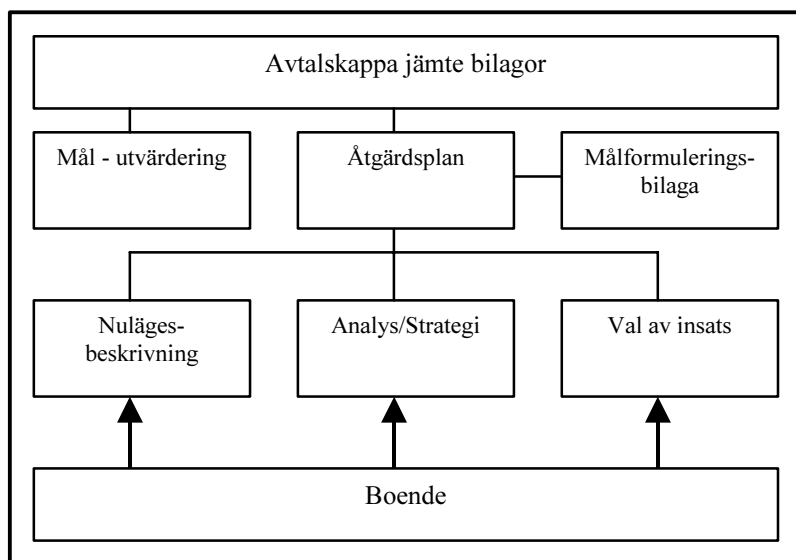
³ Även referensgrupper för regionerna och för centrala myndigheter knöts till storstadsdelegationen. Syftet med referensgrupperna var att finna former för samordning och samverkan mellan de parter som berörs av storstadsarbetet.

⁴ Jfr prop. 1997/98:165, s. 75–77.

en analys och en framtidsstrategi, men också en uppföljnings- och utvärderingsplan. Avtalen revideras återkommande med utgångspunkt från bland annat redovisade resultat.

Avtalens konstruktion illustreras nedan i en figur från storstadsdelegationen, figur 3.1. Avtalen består av en så kallad avtalskappa och ett antal bilagor. Avtalskappan reglerar kommunens och statens åtaganden, målen för det lokala utvecklingsarbetet, avtalets giltighetstid samt utvärderings- och uppföljningsansvaret.

Figur 3.1. Avtalens konstruktion⁵



Bilagorna innehåller lokalt framtagna åtgärdsplaner för samtliga bostadsområden som omfattas av avtalen. Bilagorna innefattar vidare målförmuleringsbilaga, samverkansavtal, framtidsbilaga, finansierings-specifikation och utvärderingsprogram. Värt att notera är att de boende enligt figuren utgör ett fundament för åtgärdsplanen. De boendes roll i avtalen regleras dock inte.

Alla avtal har, förutom ovanstående konstruktion, ett antal gemensamma drag. Avtalen inleds exempelvis alltid med följande portalmening⁶:

⁵ Figuren är hämtad från Storstadsdelegationen (2002a).

⁶ I Göteborgs och Stockholms avtal står det "staten och staden".

Staten och kommunen har denna dag enats om insatser i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99 AU2, rskr. 1998/99:34) för att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen, förbättra förutsättningarna för en långsiktig hållbar tillväxt samt verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor.

Begreppet lokalt utvecklingsavtal definieras i avtalen som *”överenskommelse mellan staten och en kommun om insatser i vissa bostadsområden”* och begreppet lokal åtgärdsplan definieras som *”långsiktig plan som skall visa vad som bör göras för att främja en god utveckling i ett visst bostadsområde”*.

Utvecklingsarbetet ska enligt avtalen präglas av det som benämns som fyra centrala metoder⁷:

- **Målstyrning (mål och utvärdering)**
De lokala målen ska tas fram gemensamt med berörda aktörer och medborgare i det aktuella bostadsområdet. I en målformuleringsbilaga till respektive åtgärdsplan ska det framgå hur de berörda aktörerna gemensamt formulerat målen. Nationella, kommuncentrala och lokalt framtagna operativa mål ska fogas samman i en sammanhängande s.k. målkedja. De framtagna målen utgör därmed en viktig utgångspunkt för uppföljning och utvärdering.
- **Långsiktighet**
De medel som staten bidrar med till det lokala utvecklingsarbetet är bundna till en bestämd tidsperiod. Själva avtalen beskrivs däremot som en bestående förändring av samverkansformen mellan kommun och stat. Planerna för det lokala utvecklingsarbetet ska därför ha långsiktiga mål då det är tänkt att arbetet på sikt ska utgå från de ordinarie resurser som de involverade aktörerna redan disponerar över. Skillnaden från tidigare (kortsiktiga) projektbidragsmodell är att fokus i insatserna bör ligga på långsiktiga möjligheter att bedriva ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Därför ska åtgärdsplanerna bygga på en nulägesbeskrivning, en analys och en framtidsstrategi.
- **Samverkan**
Åtgärder mot segregation kräver att många aktörer involveras i utvecklingsarbetet. Genom samverkan utvecklas möjligheter att bryta traditionellt sektorstänkande, vilket bör leda till en effek-

⁷ Dessa beskrivs närmare i Storstadsdelegationen (2002d).

tivare användning av redan tillgängliga resurser. Till utvecklingsavtalen ska därför bifogas samverkansavtal mellan berörda kommunala och statliga parter. Samsynen kring de lokalt uppsatta målen ska framgå från målformuleringsbilagan.

- **Underifrånperspektiv**

I propositionen påpekas att internationell erfarenhet visar på vikten av att insatser som syftar till att bryta segregationen är förankrade bland medborgarna i de berörda områdena. Ett *underifrånperspektiv* sägs dock inte förutsätta ett *underifråninitiativ*, utan snarare handlar om att medborgarna får medverka i formuleringen av åtgärdsplanen och de lokala målen. Dialogen med de berörda beskrivs därmed säkra uthålligheten i utvecklingsarbetet på lång sikt. Därmed bör medborgarna ges en realistisk möjlighet att även bidra till genomförandet av åtgärdsplanerna.

Utvecklingsarbete beskrivs i propositionen som en långsiktig process. Då man efterlyser en beständig förändring i samarbetsformen med kommunerna påpekas även att avtalen kan tecknas för en längre period än den som gäller för det statliga ekonomiska stödet. Målen i de åtgärdsplaner som bifogas till avtalen ska enligt intentionerna formuleras lokalt. Även de åtta övergripande målområden⁸ som beskrivs i propositionen för utvecklingsarbetet ska ses som förslag. Propositionen påtalar dock att ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i utvecklingsarbetet.

För att säkra erfarenheterna från arbetet fanns krav på uppföljning och utvärdering. Kommunerna hade ansvar för att utvärderingar på kommunal nivå kom till stånd, medan Integrationsverket gavs i uppdrag att ansvara för en utvärdering av arbetet på nationell nivå. Kommunerna redovisar dessutom årligen sina uppnådda resultat och vunna erfarenheter till storstadsdelegationen i en Oktoberrapport. Denna redovisning i kombination med utvärderingarna var tänkt att ligga till grund för en årlig revidering av avtalen. Inte minst av detta skäl efterfrågades kommunernas utvärderingsplaner som bilagor till avtalen.

Propositionen betonar att det statliga stödet förutsätter en minst lika stor finansiell motprestation från de involverade kommunernas sida, utan att kommunernas sammantagna resursfördelning till de berörda bostadsområdena minskar.

⁸ Jfr kapitel 2.

3.2 En avtalsform möter sju kommuner

Staten tecknade under perioden 1999–2001 sju avtal med följande sju kommuner: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. Avtalen tecknades för perioder mellan tre och sex år och berör totalt 24 bostadsområden.

Geografisk indelning och befolkningsmängd i de 24 avtalsområdena

De sju avtalskommunerna omfattar sammanlagt 24 bostadsområden med sammanlagt ca 250 000 invånare. Redan när det gällde att avgränsa vilka områden som omfattas av avtalen har kommunerna haft olika tillvägagångssätt. Vissa kommuner har avgränsat sina bostadsområden genom markering på en till avtalet bifogad karta, medan andra har utgått från adresser och postnummer. Göteborg skiljer sig från de andra kommunerna genom att definiera de berörda bostadsområdena i termer av *basområden* och *primärområden*, vilket är en i staden redan existerande indelning.

I ett försök att systematisera de avgränsningar som kommunerna gjort, använde Integrationsverket (2001b, s. 96) det statistiska undersökningsinstrumentet SAMS⁹. De fann att bostadsområdena i några kommuner motsvarade *ett* enskilt SAMS-område, medan det i andra fall kom att omfatta *flera* sammanslagna SAMS-områden. Detta var ett sätt att visa på skillnaden i storlek som finns när det gäller befolkningsunderlaget för avtalen.

Avsaknaden av gemensamma kriterier för hur stora bostadsområden som borde omfattas av avtalen innebär att de valda bostadsområdena hade varierande befolkningsmängd och skiftande förutsättningar. Befolkningsmängden mellan avtalsområdena varierade således mellan 24 671 personer (Fosie i Malmö) till knappt 3 380 personer (Fornhöjden i Södertälje). Även *inom* samma kommun skilde sig bostadsområdenas befolkningsmängd betydligt från varandra. Exempelvis berörde Göteborgs utvecklingsavtal såväl Bergsjön med 14 019 invånare som Norra Biskopsgården med 4 545 invånare. Denna kommuninterna variation gällande bostadsområdenas storlek gällde samtliga sju kommuner i olika grad.

⁹ Small Area Market Statistics, SAMS, är en rikstäckande indelning av homogena bostadsområden. SAMS är framtagen av SCB i samarbete med kommunerna. Med SAMS indelningen är det möjligt att exempelvis välja ut de områden som överensstämmer med en efterfrågad målgrupp. Sverige är indelat i ca 9 000 SAMS-områden. (Källa: SCB).

Tabell 3.2. Befolkningsmängd i de berörda områdena år 2000¹⁰

<i>Kommun</i>	<i>Berörda områden</i>	<i>Befolkningen i de berörda områdena</i>	<i>Befolkningen i kommunen</i>
Botkyrka			73 097
	Alby	10 855	
	Fittja	7 143	
	Hallunda/Norsborg	17 256	
Göteborg			466 990
	Bergsjön	14 019	
	Gårdsten	6 082	
	Hjällbo	6 759	
	N. Biskopsgården	4 545	
Haninge			69 644
	Jordbro	9 427	
Huddinge			84 535
	Flemingsberg	9 196	
	Vårby gård	6 659	
	Västra Skogås	5 984	
Malmö			259 579
	Fosie	24 671	
	Hyllie	12 260	
	Rosengård	16 301	
	S. Innerstaden	19 270	
Stockholm			750 348
	Husby	11 755	
	Rinkeby	15 580	
	Rågsved	9 448	
	Skärholmen	7 578	
	Tensta	17 446	
Södertälje			77 882
	Fornhöjden	3 380	
	Geneta	4 511	
	Hovsjö	4 885	
	Ronna	6 390	
<i>Totalt</i>		<i>251 400</i>	

¹⁰ Källor: för uppgifter om befolkningsmängd i berörda områden: Integrationsverket (2001b), för uppgift om befolkning i kommunerna totalt: SCB (www.scb.se).

Tabell 3.2 ger en bild av hur befolkningmängden fördelade sig mellan kommuner och bostadsområden. Den stora variationen medförde att förutsättningarna för de olika bostadsområden som ingick i avtalen skiftade kraftigt. Spännvidden kan utgöra ett problem om man inte tar hänsyn till bostadsområdenas olikartade storlek och demografiska befolkningsprofiler.

Det statliga bidraget

Den ekonomiska insats som staten bidragit med som stöd till de sju kommunerna är drygt 2 miljarder kronor. I avtalen ställdes dock krav på att kommunerna skulle bidra med en finansiell motprestation som var minst lika stor som det statliga bidraget. Hur den kommunala insatsen sett ut är svårt att beräkna eftersom detta inte redovisats separat utan till stor del har ingått i den kommunala ekonomin.

Eftersom det ligger utanför ramarna för denna utredning att studera resursinsatser och resursfördelning på det ekonomiska planet, så presenteras här endast en orienterande tabell från storstadsdelegationens årsrapport 2004. Tabell 3.3 ger en bild av hur de statliga medlen fördelats och kan med fördel jämföras med föregående tabell som visar befolkningmängden.

Tabell 3.3. Fördelning av det statliga bidraget per kommun per den 1 december 2004¹¹

Medel inom de lokala utvecklingsavtalen

<i>Kommun</i>	<i>Reserverat i ram</i>	<i>Beslutat</i>	<i>Utbetalat</i>	<i>Förbrukat av ram</i>
Botkyrka	188	180	169	90 %
Göteborg	345	345	268	78 %
Haninge	181	181	136	75 %
Huddinge	183	183	154	84 %
Malmö	487	483	444	91 %
Stockholm	506	506	498	98 %
Södertälje	184	159	100	54 %
<i>Summa</i>	<i>2 074</i>	<i>2 024</i>	<i>1 769</i>	<i>85 %</i>

¹¹ Tabellen är hämtad från Storstadsdelegationen (2005).

I tabellen illustreras en kraftig variation av tilldelade medel. Stockholm har exempelvis tilldelats drygt 500 miljoner kronor medan Södertäljes andel är knappt 200 miljoner kronor. Denna variation beror naturligtvis bl.a. på de berörda områdenas befolkningsmängd¹². Även fördelningen av medlen internt på kommunnivå varierar, vilket medfört att det statliga bidraget beräknat per invånare har tillfallit medborgarna i kommunen i olika grad¹³.

Variierande politisk organisation

De flesta kommuner som ingick avtal med staten har en lokal politisk organisation vilket medför att dessa kommuner är indelade i *stadsdelar/kommundelar* med en *egen politisk nämnd*. Ett bostadsområde inom avtalet kan motsvara en *hel* stadsdel/kommundel med en egen politisk nämnd eller motsvara en *del* av den. Avgränsningen av bostadsområden i avtalen överskrider dock inte denna politiska indelning i den bemärkelsen att ett bostadsområde aldrig ligger inom flera stadsdelar/kommundelar.

Som exempel kan nämnas Stockholm där fem bostadsområden berördes av avtalet. Endast ett av dessa, Rinkeby, utgör en hel stadsdel med egen politisk nämnd medan de andra fyra områdena utgör delar av en stadsdel. I Malmö ingår de fyra berörda bostadsområdena i fyra olika stadsdelar som har egna politiska nämnder. Dessa bostadsområden utgör dock endast delar av respektive stadsdel. När man således talar om Rosengård inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen, är det värt att notera att det endast är *en del* av stadsdelen Rosengård som berörts av avtalet. Sammantaget är det endast två bostadsområden bland de berörda 24 bostadsområdena som motsvarar en hel stadsdel/kommundel med egen politisk nämnd, nämligen Bergsjön i Göteborg och Rinkeby i Stockholm.

I samtliga fall tecknades de lokala avtalen mellan regeringen och företrädare för kommunen centralt. Vilken politisk organisation som fanns i kommunen kunde få betydelse i flera avseenden. En aspekt var att beslutsgångarna kom att se olika ut och därmed den potentiella närheten till beslutsfattarna. Åtgärdsplanerna avseende bostadsområden som ingick i en stadsdel/kommundel med egen politisk nämnd måste godkännas av den lokala politiska nämnden innan de blev aktuella för avtalet. Det politiska godkännandet för åtgärds-

¹² Jfr tabell 3.2.

¹³ Storstadsdelegationen (2004).

planer avseende bostadsområden utan egen politisk nämnd ägde däremot rum på en central nivå. Det är därmed värt att notera att antalet beslutsnivåer varierade mellan avtalskommunerna.

Det politiska godkännandet av en lokal åtgärdsplan kan således sägas ske utifrån olika perspektiv, beroende på vilken politisk nivå som godkänner. I bostadsområden som tillhör en stadsdel/kommundel med egen politisk nämnd, bedöms i regel åtgärdsplanen nära det lokala sammanhanget i form av stadsdelens/kommundelens behov och förutsättningar. I kommuner utan lokal politisk organisation äger den politiska bedömningen av åtgärdsplanerna rum i kommunen centralt, vilket kan främja ett centralt kommunalt helhetsperspektiv. Organiseringen kan skapa olika möjligheter när det gäller problemanalyser och lösningar, men också förstärka hindrande faktorer som konkurrens när det gäller fördelningen av medlen mellan olika stadsdelar.

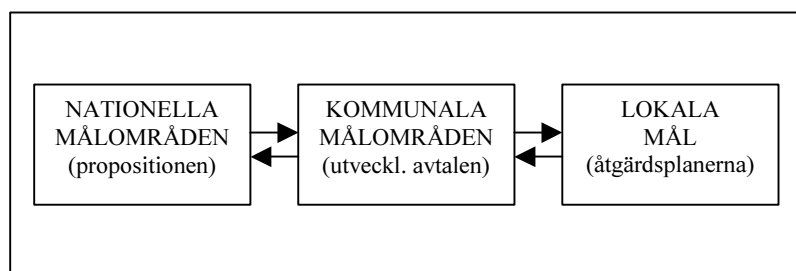
Målområden på olika nivåer

På samma sätt som det finns flera beslutsled när det gäller den politiska organisationen, så finns det en struktur i flera led när det gäller mål och målområden. En av de så kallade centrala metoderna i framtagandet av de lokala utvecklingsavtalen var *målstyrning* som struktureras i flera nivåer i form av en *målkedja*. I propositionen lyfts åtta målområden fram som speciellt angelägna för arbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen¹⁴. Dessa målområden är del i en övergripande målstyrning inom de lokala utvecklingsavtalen, även om målen enligt propositionen ska anpassas efter de lokala behoven i respektive kommun. Dessa övergripande målområden benämns i detta avsnitt *nationella målområden*. I avtalen efterfrågades dock även åtgärdsplaner med lokalt framtagna mål för varje bostadsområde byggt på dess specifika behov. Dessa lokalt framtagna mål, här benämnda *lokala mål*, länkades med de nationella målområdena via de mål som kommunen introducerade för det lokala utvecklingsarbetet på central kommunal nivå¹⁵. Dessa mål benämns här *kommunala målområden*. Den kompletta målkedjan för det lokala utvecklingsarbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen består alltså av tre led. Målkedjan kan beskrivas som i figur 3.2.

¹⁴ Jfr kapitel 2.

¹⁵ Jfr med beskrivningen av *målstyrning* i avsnitt 3.1.

Figur 3.2. Målkedjan i det lokala utvecklingsarbetet



Målen för de olika nivåerna beskrivs således i olika programdokument, vilka framgår av figuren. De nationella mål som anges i stadspropositionen godkänns av riksdagen, de kommunala målområden som återfinns i de respektive kommunernas lokala utvecklingsavtal godkänns av kommunstyrelsen. De lokala målen som återfinns i de lokala åtgärdsplanerna godkänns däremot på olika beslutsnivåer. Var dessa lokala åtgärdsplaner godkänns är således beroende av hur kommunen är organiserad politiskt.

De kommunala målområdena utgör ofta en sammanslagning av två eller flera nationella målområden och varierar från en kommun till en annan. Detta innebär att målområdena kan variera tämligen kraftigt mellan kommunerna när det gäller både antal och innehåll. Nedan presenteras två exempel på den variation som kan förekomma dels mellan kommunerna, dels inom respektive kommun.

Exempel 1

I Botkyrkas avtal (2000) introducerades sex kommunala målområden för det lokala utvecklingsarbetet i kommunen¹⁶:

1. Förvärvsfrekvens
2. Svenska språkets ställning
3. Skolresultat – utbildningsnivåer
4. Folkhälsoläget
5. Demokratiskt delaktighet
6. Trygghet och trivsel

I detta avtal specificerades även det som skulle presteras i varje bostadsområde och inom varje kommunalt målområde. Detta gjordes

¹⁶ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Botkyrka kommun (2000).

dock varken konsekvent eller enhetligt. Det specificerades exempelvis olika prestationer för de tre bostadsområden i kommunen som berördes av avtalet (Alby, Fittja och Hallunda/Norsborg) inom det kommunala målområdet *Förvärvsfrekvens*. Inom målområde *Svenska språkets ställning* specificerades däremot prestationen endast för Fittja och inom *Skolresultat – utbildningsnivåer* angavs prestationen endast för Hallunda/Norsborg.

Exempel 2

Detta kan jämföras med Göteborgs avtal (2001) som angav tre kommunala målområden för det lokala utvecklingsarbetet i kommunen¹⁷:

1. Sysselsättning, försörjningsstöd, vuxenutbildning
2. Språkutveckling och skolresultat
3. Lokalt utvecklingsarbete – demokratisk delaktighet, trygghet, trivsel samt förbättrad folkhälsa

Dessa tre kommunala målområden angavs, till skillnad från i Botkyrkas avtal, utan någon specifikation av vad som skulle presteras i varje bostadsområde.

Exemplen visar inte bara på den variation som kan förekommit när det gäller hanteringen av mål och målområden, utan illustrerar även att benämningarna på målområden skiftat från kommun till kommun. Ett kommunalt målområde kan således avvika helt från de nationella målområdena även i termer av formulering. Huddinges avtal (1999) introducerade exempelvis målet *Attityd/bild av området*. Detta medför att även i de fall de kommunala målområdena delvis kan överensstämma i sin formulering, är det inte alltid givet vilka typer av insatser som hör hemma under dem. När man talar om ett målområde i en kommun kan det vara viktigt att hålla i minnet att det inte nödvändigtvis motsvarar ett av de målområden som benämns i propositionen.

Det finns ytterligare en variation i formuleringen av de kommunala målområdena. Denna har troligtvis sin förklaring i propositionens otydlighet. Förutom de åtta målområden som propositionen föreslår för det lokala utvecklingsarbetet (prop. 1997/98:165, s. 30), förekommer i propositionen ytterligare en formulering (ibid., s. 78)¹⁸:

De lokala målen bör i första hand syfta till att förbättra sysselsättning och arbetskraftsdeltagande inom de utsatta stadsdelarna. En naturlig

¹⁷ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Göteborgs kommun (2001).

¹⁸ Jfr kapitel 2.

utgångspunkt för överläggningarna bör i övrigt vara de områden som omfattas av de nationella storstadspolitiska målen, dvs.

- beroende av socialbidrag
- det svenska språkets ställning
- skolresultat och utbildningsnivåer
- hälsoläget
- trivsel och trygghet i bostadsområdet
- tillgång till offentlig och kommersiell service
- tillgång till kultur- och fritidsverksamheter
- demokratisk delaktighet
- god livsmiljö

Denna specifikation av de *lokala målen* har troligtvis lett till att Stockholm i sitt avtal från 1999 angav följande kommunala målområde: *Offentlig och kommersiell service, kultur och fritid*¹⁹. Propositionens formulering, som avser *lokala* mål, har således påverkat Stockholms *kommunala* mål.

Men de kommunala målområdena kan även ändras *över tid*. I flera fall har det skett revideringar som exempelvis påverkat *antalet* målområden i avtalet. I inledningen till Stockholms reviderade avtal (2001) infördes en rad förändringar²⁰:

Översynen har skett i samarbete med extern utvärderare, Södertörns högskola. /.../ I förekommande fall har konsekvensändringar gjorts. Vidare redovisas målområde Svenska språkets ställning och målområde Skolresultat – utbildningsnivåer gemensamt under målområde Förbättrade skolresultat. Frågor om offentlig och kommersiell service förs från målområde Offentlig och kommersiell service, kultur och fritid till målområde Ökad trygghet och trivsel.

Därmed omfattade Stockholms ursprungliga avtal (1999) sju kommunala målområden, medan stadens reviderade avtal (2001) endast innefattade sex målområden.

Men inte bara de kommunala utan även de lokala målen varierar från en åtgärdsplan (ett bostadsområde) till en annan åtgärdsplan (annat bostadsområde). Detta gäller både i termer av antal och i termer av formulering. Malmös avtal (1999) omfattade exempelvis fyra bostadsområden. I de fyra åtgärdsplanerna som upprättades introducerades olika uppsättningar lokala mål. Hyllie hade sju mål, Rosengård fem, Fosie fyra och Södra Innerstaden hade tre mål.

¹⁹ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten genom Kulturdepartementet och Stockholms stad genom kommunstyrelsen (1999).

²⁰ *Avtal mellan staten och Stockholms kommun om revidering av lokalt utvecklingsavtal* i Lokalt utvecklingsavtal mellan Svenska staten genom Näringsdepartementet och Stockholms kommun genom kommunstyrelsen (2001).

Formuleringen av dessa lokala mål kunde vara allt från *Att skapa goda och hälsosamma livsmiljöer* (Södra Innerstaden) till *Delmål avseende träffpunktsverksamhet* (Hyllie).

Denna variation i antalet och formuleringen av både de kommunala målområdena och de lokala målen gäller de flesta kommunerna. Huddinges avtal (1999) utmärker sig från de andra avtalen genom att det angavs fem kommunala målområden som återkom med samma formulering även i de lokala åtgärdsplanerna för samtliga tre bostadsområden som berördes av avtalet.

Sammanfattande kommentar

Den bild som ges av kommunernas skiftande förutsättningar kan ge en föräning om de komplexa organisatoriska sammanhang som de lokala utvecklingsavtalen ska förverkligas i. Komplexiteten är inte unik för det som händer inom de lokala utvecklingsavtalen. Ovanstående kan snarare betraktas som en tämligen ytlig illustration av variationen i de lokala förutsättningarna som redan från början kommer att påverka vilka insatser som är möjliga att genomföra och därmed att utvärdera. Givetvis finns det oändligt mycket som här inte berörs, men som sagt, detta kan ge en föräning om vad som möter en extern utvärderare.

Att de lokala målen skiftar både i termer av antal, formulering och tid, kan ses som rimligt och inbyggt i själva grundförutsättningarna. De övergripande inriktningsmålen ska enligt propositionens intentioner anpassas till och förankras i lokala behov. Variationerna i de lokala målens antal och formulering kan således med en välvillig tolkning bero på att målen är framtagna av lokala aktörer som även skulle kunna inkludera bosatta i respektive bostadsområde. Oavsett vem som deltagit i utformningen av kommunala och lokala mål ger det rika utbudet av måluppsättningar och målformuleringar en bild av att det är svårt att på ett enkelt sätt jämföra och dra långtgående slutsatser kring utfallet utan att ta dessa skillnader i beaktande.

Även om denna variationsrikedom är att vänta när det gäller en stark prägling av ett lokalt perspektiv, utgör den samtidigt uppenbara svårigheter för en extern utvärderare, inte minst ur ett jämförbarhetsperspektiv. Att ta hänsyn till mängden faktorer som påverkar det arbete som utförts är i stort sett en omöjlig uppgift. Redan med de få aspekter vi visat på ovan uppstår en komplex och inte

sällan svåröverskådlig bild av arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen.

3.3 Planer för utvärdering

Då denna utredning specifikt är inriktad på *utvärdering* av de lokala utvecklingsavtalen är det av särskilt intresse att titta på hur kommunerna i sina dokument formulerat utvärderingsinsatser. Alla avtal inkluderar en utvärderingsplan som klargör hur kommunen tänkte sig att arbetet med utvärdering inom ramen för avtalet skulle gå till. Eftersom utvärderingsplanerna var olikartade i termer av omfattning, specificeringsgrad och fokus, presenteras en sammanfattning av planernas innehåll.

Botkyrkas utvärderingsplan²¹ uppger två syften för sitt utvärderingsuppdrag, dels att avgöra vilka insatser som ska permanentas och dels att presentera resultaten för såväl staten och olika huvudmän som medborgare och brukare. Utvärderingen ska kunna ge en *gemensam bild* för alla intressenter (medborgare, politiker, staten, diverse huvudmän, chefer, handläggare, praktiker, utvärderare, forskare). Man efterlyser även en gemensam *begreppsapparat* som grund för diskussioner kring utvärdering och föreslår begreppen i Vedungs *Utvärdering i politik och förvaltning*²² som utgångspunkt. *Demokrati* och *inflytande* lyfts som ett viktigt område att prioritera. Utvärderingen ska vara en kombination av en målrelaterad utvärdering och en processutvärdering och efterfrågas på tre nivåer: insatsnivå, områdesnivå och nationell nivå.

Göteborgs utvärderingsplan²³ efterfrågar en processinriktad utvärdering som ska inkludera en analys av hur situationen för den enskilda individen påverkas av det pågående arbetet. Utvärderingen ska bedöma vilka åtgärder som anses vara lyckosamma, peka på möjliga åtgärder som ännu inte har genomförts, samt utveckla kvalificerade metoder och framtida arbetssätt. Det övergripande syftet för utvärderingen är att ge beslutsfattare på olika beslutsnivåer inom staden ett verktyg för styrning av olika processer.

Haninges utvärderingsplan²⁴ efterfrågar en processinriktad utvärdering med fokus på följande perspektiv: *organisation och styrning, förändringsprocessen, effektiviteten i processerna* och *segrega-*

²¹ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Botkyrka kommun (2000).

²² Se Vedung (1998).

²³ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Göteborgs kommun (2001).

²⁴ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Haninge kommun (2000).

tionsprocessen. I planen efterfrågas en formativ utvärdering²⁵ med etappvis rapportering som möjliggör att lämpliga anpassningar genomförs under projektiden. Särskild vikt läggs vid samverkan, delaktighet och de strukturella förändringar som arbetsprocessen ger upphov till. Värt att notera är att det i en annan bilaga än utvärderingsplanen till avtalet med titeln *Resurser för utvärdering* uppges att det i Stockholms kommun, Södertörns kommunerna och inom ledningen för Södertörns högskola finns ett intresse att gemensamt engagera Södertörns högskola i utvärderingen av arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen. Detta intresse motiveras bland annat med ambitionen att på sikt erhålla ökad status för högskolan samt öka dess attraktivitet för studenter och forskare.

I Huddinges plan²⁶ definieras utvärdering som en *noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning*. Det efterfrågas en processinriktad utvärdering med tyngd på *delaktighet* och *samverkan*. En ambition är att samarbeta med övriga storstadskommuner framförallt inom Stockholmsregionen för att möjliggöra jämförbarhet. Inom varje kommunalt målområde ställs frågor som utvärderingen ska besvara och i vissa fall föreslås bedömningskriterier. Exempelvis föreslås att målområdet *Svenska språkets ställning* avseende vuxna ska bedömas genom att tolkbehovet följs upp. I samarbete med Integrationsverket ämnar man även att följa upp ett antal familjer för att se hur deras situation påverkas av storstadsarbetet.

Malmö efterfrågar i sin utvärderingsplan²⁷ en vetenskapligt sammansatt utvärderargrupp som ska genomföra en måluppfyllelseutvärdering med ett helhetsperspektiv och med en *aktionsinriktad forskningsmetodik*. Utvärderarna ska bl.a. studera hur familj och eget nätverk kan vara en tillgång för människor som bryter sin isolering och förbättrar sina ekonomiska och sociala villkor. Utvärderarna ska visa utvecklingsarbetets effekter på den ordinarie verksamheten, utarbeta självutvärderingsverktyg och förse verksamheterna med metodstöd. Planen anger att Internationell migration och etniska relationer (IMER) vid Malmö Högskola redan har ett uppdrag att

²⁵ Formativ och summativ utvärdering är begrepp som är vanligt förekommande bland utvärderare. Formativ och summativ har att göra med när en utvärdering sker och om syftet är att förbättra en pågående intervention (formativ) eller om man vill veta om en insats gett det förväntade resultatet (summativ). Formativ utvärdering görs i samband med pågående verksamhet och bör leda till beslut om utveckling av insatsen (t.ex. modifiering, revidering osv). Summativ utvärdering görs i slutfasen av en verksamhet och leder till beslut gällande insatsens fortlevnad, avslutande, utvidgning osv (Fitzpatrick et al 2004, s. 15).

²⁶ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Huddinge kommun (1999).

²⁷ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö kommun (1999).

utvärdera programmet Nationellt Exempel i Rosengård och även kommer att få uppdraget att utvärdera arbetet med det lokala utvecklingsarbetet i just denna stadsdel.

Stockholms plan²⁸ uttrycker behov av en tvärvetenskaplig, processinriktad utvärdering med individen i fokus, det vill säga att utvärderingen ska visa hur det pågående arbetet förändrar situationen för den enskilda individen. Utvärderingen ska visa vilka åtgärder som är lyckosamma, peka på möjliga insatser som inte har genomförts och utveckla vetenskapliga metoder och framtida arbetssätt. Planen betonar vikten av att utvärdera *samverkan* på alla nivåer.

Södertälje planerar²⁹ en processinriktad helhetsutvärdering enligt en intressentmodell³⁰. Denna tolkas som att utvärderingen ska *”ta sin utgångspunkt i farhågor och frågor hos de som berörs av utvecklingsavtalet”*. Kommunen ämnar engagera utvärderarna i utformningen av målen så att dessa mål blir mätbara och efterfrågar en etappvis rapportering som kan ligga till grund för den nationella utvärderingen. Det påpekas att utvärderarna ska svara för metodval och val av data samt en mall för självutvärdering. I planen uttrycks en ambition om att utforma en enkät till medborgarna tillsammans med övriga södertörnskommuner i syfte att möjliggöra jämförbarhet. I detta avseende uttrycks önskemål om att utvärderingen länkas såväl till andra kommuners utvärderingar som till den nationella utvärderingen. Man efterfrågar även en *”standard för framgång och misslyckande”* för alla verksamheter. Särskild vikt läggs vid utvärderingen av *delaktigheten*.

Sammanfattningsvis kan noteras att gemensamt för de sju utvärderingsplanerna är att alla efterlyser en inriktning på processutvärdering och resultatredovisning. De specificerar dessutom i olika grad ett fokus på samverkan och delaktighet som prioriterade områden för utvärdering³¹. Planerna visar att ambitionsnivån ofta är hög och förväntningarna på vad de externa utvärderingarna ska kunna bidra med är omfattande. Ett intressant inslag i detta är att endast Göteborg och Haninge uttalat redovisar syftet för utvärderingen, där de senare dessutom gör detta i gängse utvärderingsterminologi (formativ utvärdering). Södertälje är den enda kommun

²⁸ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten genom Kulturdepartementet och Stockholms stad genom kommunstyrelsen (1999).

²⁹ Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Södertälje kommun (2000).

³⁰ Enligt Karlsson (1999) bygger intressentmodellen på att intressenter (användare, utförare, ansvariga, beslutsfattare, finansierare) medverkar i diskussionen kring vilka delar av verksamheten som ska utvärderas och mot vilka kriterier. Se även kapitel 4.

³¹ Värt att notera är att denna redovisning avser ursprungliga utvärderingsplaner. Dessa kan ha reviderats, vilket ej följts upp här.

som efterfrågar en specifik utvärderingsmodell (intressentmodell). Botkyrkas plan ger en bild av en mera initierad utvärderingsbeställare då det både efterfrågas en terminologisk konsensus och att utvärdering specifikt bör genomföras på tre nivåer.

Med tanke på den höga ambitionsnivån med utvärderingar så är det naturligtvis intressant att studera hur mycket medel som avsatts för utvärdering. Enligt uppgifter, inhämtade via Storstadskansliet i januari 2005, har drygt 80 miljoner kronor beviljats till utvärderingar under perioden 2000–2005. Kostnaderna fördelar sig enligt följande:

Tabell 3.4. Utvärderingskostnader 2000–2005 (t.kr)³²

<i>Kommun</i>	<i>Utvärderingskostnader</i>	<i>Utvärderingskostnader som andel av det tilldelade statliga bidraget</i>
Botkyrka	7 798	4,2 %
Göteborg	14 649	4,2 %
Haninge	5 372	3,0 %
Huddinge	5 436	3,0 %
Malmö	18 775	3,9 %
Stockholm	22 152	4,4 %
Södertälje	6 168	3,4 %
<i>Summa</i>	<i>80 350</i>	<i>3,9 %</i>

Som förväntat skiljer de faktiska utvärderingskostnaderna sig kraftigt åt, bland annat beroende på kommunernas storlek och tilldelat statsbidrag. Malmös utvärderingskostnader är exempelvis tre gånger så stora som Södertäljes, medan den största skillnaden finns mellan Stockholm (drygt 22 miljoner) och Haninge (drygt 5 miljoner kronor).

Procentuellt sett kan kostnaden för utvärdering som andel av det tilldelade statliga bidraget se tämligen jämn ut. Skillnaden mellan dem som satsat minst respektive mest är 1,4 % i förhållande till sina respektive tilldelade statliga bidrag. Stockholm är den avtalskommun som satsat mest på utvärdering medan Haninge och Huddinge satsat minst. En möjlig tolkning är att Stockholm är den kommun som haft de största ambitionerna när det gäller att utvärdera de lokala utvecklingsavtalen, medan Haninge och Huddinge

³² Uppgifterna är inhämtade via kontakt med Storstadskansliet i Stockholm januari 2005.

jämförelsevis tycks ha haft lägre ambitioner när det gäller att utvärdera sina insatser. Bilden kan dock nyanseras om man studerar fördelningen av utvärderingskostnaderna per invånare, se Tabell 3.5.

Tabell 3.5. Utvärderingskostnader (2000–2005) beräknade per invånare (kr)

<i>Kommun</i>	<i>Utvärderingskostnader per invånare (kr)</i>
Botkyrka	220
Göteborg	466
Haninge	570
Huddinge	250
Malmö	260
Stockholm	360
Södertälje	320
<i>Genomsnitt</i>	<i>320</i>

Även om faktiska kostnader och procentsatser inte säger någonting om det man får för pengarna, så ger det uttryck för en ambition omsatt i praktisk handling. Emellertid bör inte procentsatsen rakt av likställas med ambition. Andra aspekter som har att göra med vilken typ av utvärdering man önskar och hur tydligt detta formuleras och avgränsas bör också vägas in. Således handlar det om såväl kvantitet som kvalitet avseende utvärderingsbeställning. En annan fråga är vad man får för pengarna, d.v.s. i vilken utsträckning utvärderingarna uppfyller de krav beställarna ställt.

3.4 Oktoberrapporterna

Varje oktober månad har de sju avtalskommunerna presenterat en årsrapport till storstadsdelegationen – en Oktoberrapport. Oktoberrapporterna består av en sammanfattande redovisning av kommunövergripande insatser och det utvecklingsarbete som pågår i kommunen i termer av de i avtalen påbjudna fyra centrala metoderna³³. Rapporterna omfattar även en avrapportering från arbetet i varje bostadsområde med en genomgång av de insatser som utförs lokalt.

³³ Se avsnitt 3.1.

Underlaget till Oktoberrapporterna består i stora delar av material och rapporteringar av lokal karaktär, som projektbeskrivningar, verksamhetsberättelser för enstaka insatser, självvärderingar, etc. Under perioden 2000–2004 presenterades ett drygt 20-tal Oktober-rapporter.

Genom att studera kommunernas Oktoberrapporter hade utredningen inledningsvis en förhoppning om att få en samlad överblick över det arbete som utförts i kommunerna. Tanken var att därigenom skapa ett underlag i form av en systematisk överblick över ett de insatser som genomförts, för att sedan jämföra med vad som utvärderats. Försöket att få en överblick över insatserna med hjälp av Oktoberrapporterna övergavs dock efter en genomgång av ett stort antal rapporter. Rapporterna från de olika kommunerna visade sig vara mycket olika till innehåll och utformning och det var svårt att få en klar och tydlig bild över vad som har gjorts, inom vilket målområde insatserna bedrivits, vad som definieras som en insats, etc. Svårigheterna bedömdes vara så omfattande att det inte sågs som ändamålsenligt att slutföra studien inom den givna tidsramen³⁴.

Ett flertal av de utvärderingsrapporter som granskats i utredningen har även uttalat sig om den kommunala rapporteringen. Oktober-rapporterna har, tillsammans med deltagande observation och intervjuer, varit en av utvärderarnas primära källor avseende det arbete som utförts. Utvärderarna har också använt dessa kommunala rapporter som underlag för sina studier, om än i varierande grad.

De hinder som denna utredning stött på i försöket att använda Oktoberrapporterna som underlag för en kartläggning, återkommer i flera utvärderingsrapporter avseende både Oktoberrapporterna i synnerhet och den kommunala dokumentationen i övrigt. Även utvärderarna beskriver svårigheterna med att få en överskådlig bild av ett redan från början komplext sammanhang. Otydliga avgränsningar och odefinierade begrepp har öppnat för försök att klargöra och definiera, men har också lett till frustration och kritik. Sahlén (2002) ger exempelvis prov på de problem med avgränsningar som kan råda när det gäller vad som kan benämnas projekt och vad som egentligen ingår i de lokala utvecklingsavtalen:

Det tycks råda viss förvirring kring vad som är egna projekt och vad som är aktiviteter inom projekt. Dessutom verkar skolorna ibland ha svårt att hålla isär vilka projekt som finansieras med vilka medel (ibid., s. 18).

³⁴ Se diskussion i Metodappendix i bilaga.

Vilka aktiviteter hör till vilka satsningar är således inte alltid självklart. Sahlén (2002) nämner avsaknaden av förtydligande projektbeskrivningar som en orsak till att exempelvis en fortbildning för lärarna som är finansierad av Skolverket, i kommunens självutvärdering redovisas som arbete inom ramen för avtalen:

Att man i en delrapport redovisar denna fortbildning som en aktivitet inom det pedagogiska projektet är förvånande. Beror det på att det pågår så många projekt på skolan och att de finansieras från så många olika håll och i vissa fall byter bidragsgivare, att man på skolan inte klarar av att hålla isär de olika projekten? Eller är orsaken att direktiven kring bidrag och projekt är otydliga. Eller beror det på något annat? (ibid., s. 25)

Den otydlighet som råder påverkar också hur man redovisar resultat. Sättet att redovisa resultaten i de kommunala dokumenten, inte minst i relation till målen, kan utgöra hinder för utvärderingen. Motsieloa et al (2002) undrar exempelvis hur man kan bedöma ett kulturprojekts måluppfyllelse när de redovisade resultaten är svåra att koppla till de uppställda målen:

Man beskriver i oktoberrapporten 2001 (Hyllie SDF 2001) de uppnådda resultaten i termer av förbättrade studieresultat i matematik och engelska och en ökad social samvaro utanför det egna bostadsområdet tack vare utflykter. Därmed är det i rapporten oklart om satsningarna på kultur i Hyllie har uppnått sina delmål (ibid., s. 13).

Hosseini-Kaladjahi (2002a) diskuterar målens formulering och menar att dessa är ofta överdrivet kvantifierade i de kommunala dokumenten. Detta, menar utvärderaren, leder i kombination med kravet på rapportering till selektiv resultatredovisning:

Resultatmanipulering görs också genom att man pendlar mellan två eller flera mål och i presentationen väljer det mål man lyckas bäst med (ibid., s. 100).

Även Bunar (2003) uppmärksammar frågan om det glapp som finns mellan hur målen har formulerats och den verklighet som personalen möter. Utvärderaren menar att detta har konsekvenser för kravet på rapportering:

Effekterna av gapet mellan politiskt formulerade generella målsättningar och den konkreta verkligheten kan vara desamma för insatsledarna i det här fallet som i det föregående om målens överdrivna kvantifiering. Frustration, orättvis kritik och jakt på ”några boende” som får agera ”gisslan” i Oktoberrapporter tar bara tid, energi och

pengar ifrån kärnverksamheten vars mål alla ändå är överens om (ibid., s. 70).

Fler utvärderare pekar på att det kompletterade erbjudandet, med uppmaningen att utvecklingsarbetet skulle koncentreras på sysselsättning och skola, ledde till att projekt inom vissa målområden lades ner. I många fall valde kommunerna dock att behålla projekten genom att omdefiniera projektens ursprungliga syften eller nyansera dem för att inkludera projekten i de prioriterade målområdena. I exemplet nedan, som vi lånar från Kings (2004), framkommer en sådan situation tydligt:

De insatser som överförs från målområde 4 till målområde 1 motiveras på följande sätt: 'All verksamhet som på något sätt bygger på en dialog och en kommunikation mellan människor är att betrakta som språkutvecklande, vilket innebär att samtliga åtgärder inom målområde Tillgång till kultur och fritid på något sätt är språk- och kunskapsutvecklande' (ibid., s. 40).

Bunar (2003) påpekar att Oktoberrapporternas brister och avsaknaden av en kritisk självgranskning försvårar metodutveckling och spridning av goda exempel:

Kvaliteten hos framförallt de lokalt producerade dokumenten är varierande. Oktoberrapporterna bygger på insatsledarnas redovisningar och dessa är enligt min uppfattning rätt bristfälliga i att anlägga ett kritiskt perspektiv på sin verksamhet. Avsaknad av det kritiska perspektivet riskerar att urholka en av de viktigaste målsättningarna för Storstadssatsningen, nämligen den som har med metodutvecklingen och spridningen av goda praktiker att göra. En utvärderare, oavsett hur noggrann han/hon är, kan aldrig sätta sig i samtliga aspekter av det utvärderade projektet lika bra som projektledaren, främst vad gäller den historiska utvecklingen och relationer mellan olika aktörer. Därför är det av yttersta vikt att kvaliteten i självutvärderingarna och/eller redovisningarna blir bättre för att säkra kvalitetsutvecklingen framöver (ibid., s. 12).

De exempel vi lyft fram är avsedda att ge en inblick i de svårigheter som utvärderarna, i likhet med denna utredning, stött på när det gäller att nyttja de kommunala dokumenten som underlag. Både Oktoberrapporterna och annan kommunal dokumentation omges av en rad frågetecken kring både form och innehåll.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns en hel del i övrigt att önska när det gäller den kommunala dokumentationen både innehållsmässigt och kvalitetsmässigt. Bilden av dokumenten

som ett strategiskt instrument understryks av beskrivningar om resultatmanipulering och modifiering och förflyttning av insatser mellan målområden. Samtidigt som de kommunala dokumenten återspeglar en komplex verksamhet och verklighet, är det allvarligt om inte dokumenten förmår erbjuda en tillgänglig och överblickbar information, vilket kan ses som en av grundförutsättningarna för möjligheten till insyn och granskning.

Sammanfattande diskussion

I detta kapitel beskrivs några av de förutsättningar som råder då en avtalsform ska förverkligas i sju kommuner, men också den förvirring som lätt inträder när en komplex verklighet ska samsas med de lokala utvecklingsavtalen. Ett bestående intryck när man närmar sig frågan om avtalet och kommunerna är att om man vill skapa sig en övergripande uppfattning om de lokala utvecklingsavtalen så blir bilden snabbt kaotisk i mötet med de specifika kommunala profilerna. Detta stärks av otydligheter i de ursprungliga intentionerna med avtalen, vilket gör att kommunernas tolknings- och handlingsutrymme är stort. Det är något av denna verklighet som möter den externa granskaren eller utvärderaren som vill försöka få en överblick över verksamheter och arbetsprocesser.

Utvecklingsarbete beskrivs i propositionen som en långsiktig process. Av denna anledning vill man från statligt håll betona vikten av att de lokala utvecklingsavtalen ses som ett bestående inslag och ett led i en läroprocess. Då man efterlyser en beständig förändring i samarbetsformen med kommunerna påpekas även att avtalen kan tecknas för en längre period än den som gäller för det statliga ekonomiska stödet (tre år). Samtidigt som det således finns möjligheter att teckna avtal som är längre än finansieringsperioden, är det inte uttalat vad som händer när finansieringsperioden är slut.

Att lokala mål skiftar i termer av både antal, formulering och tid, kan ses som rimligt och inbyggt i själva grundförutsättningarna. De övergripande inriktningsmålen ska enligt propositionens intentioner anpassas till och förankras i lokala behov. Variationerna i de lokala målens antal och formuleringar kan således med en välvillig tolkning bero på att målen är framtagna av lokala aktörer som även skulle kunna inkludera bosatta i respektive bostadsområde. Oavsett vem som deltagit i utformningen av kommunala och lokala mål ger det rika utbudet av måluppsättningar och målformuleringar en bild

av att det är svårt att på ett enkelt sätt jämföra och dra långtgående slutsatser kring utfallet utan att ta dessa skillnader i beaktande.

Även om denna variationsrikedom är att vänta när det gäller en stark prägning av ett lokalt perspektiv, utgör den samtidigt uppenbara svårigheter för en extern utvärderare, inte minst ur ett jämförbarhetsperspektiv. Att ta hänsyn till mängden faktorer som påverkar det arbete som utförts är i stort sett en omöjlig uppgift. Kort sagt: bilden av arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen kan te sig tämligen svåröverskådlig.

Utvärdering är ett av de centrala inslagen i de lokala utvecklingsavtalen. Det finns höga ambitioner kring utvärdering, vilket kan utläsas inte bara i statliga dokument utan också i de utvärderingsplaner som presenterats. Utvärderarna har således fått uppdrag som omfattar granskning av insatser och arbetsprocesser, metodstöd för främjande av pågående insatser, tillvaratagande av erfarenheter, säkerställande av kunskaper för långsiktig utveckling, osv.

Sammanfattningsvis finns det anledning att närmare granska den idérikeedom alternativt plottrighet som karakteriserar de lokala utvecklingsavtalen och rapporteringen av dessa. Å ena sidan kan det finnas något positivt i att t.ex. målområdet ”trygghet” ges flera olika innebörder. För tjänstemän och boende i Geneta kanske trygghet innebär något annat än i Södra Innerstaden. Varje kommun och bostadsområde ges möjlighet att själva definiera vad trygghet är och hur denna ska kunna öka. Men om trygghet inte används på ett något sånär enhetligt och systematiskt sätt försvåras å andra sidan kunskapsutvecklingen, vi vet inte vilka metoder som eventuellt kan öka tryggheten i ett bostadsområde. Vidare finns risken att ett allt för spretigt användande av ”trygghet” tömmer ordet på sitt innehåll, till sist betyder det ingenting. Vilka kan då konsekvenserna ha blivit av att man har låtit tusen blommor blomma såväl när det gäller målområden och verksamheter som begrepp?

En annan fråga värd att fundera över gäller utvärderingarna och beställningarna kring dessa. Naturligtvis finns det en styrka om utvärderingarna genomförs med varierande metoder och olika fokus. Men det innebär också problem, de olika utvärderingarna blir på så sätt inte pusselbitar i ett stort pussel som visar en samlad bild av storstadssatsningen. Pusselbitarna passar nämligen inte självklart ihop utan det blir upp till varje intressent att själv fundera över vad tomrummen skulle kunna fyllas med. Denna problematik är något som utredare, forskare och andra som är aktiva inom storstadspolitiken har att brottas med. Enhetlighet, överblickbarhet och begrepps-

validitet när det gäller storstadssatsningen i stort är kanske inte det viktigaste för alla dem som i sin vardag varit delaktiga i olika insatser. Men de lokala utvecklingsavtalen är inte enbart till för de boende i de utsatta bostadsområdena här och nu, den ska också ge kunskaper för framtida verksamheter i syfte att minska segregationen. I detta sammanhang är utvärderingarna ytterst betydelsefulla. I de följande kapitlen följer därför också en presentation av det utvärderande arbete som bedrivits i de 7 kommunerna och 24 bostadsområdena.

4 Utvärdering

Detta kapitel innehåller en genomgång av teoretiska aspekter på begreppet utvärdering. I vårt uppdrag ingår det att utvärdera utvärderingar. För att göra detta krävs att vi ställer upp klara bedömningskriterier och referenspunkter¹. Därför är det nödvändigt att tydliggöra hur vi förhåller oss till resonemang och begrepp kopplat till fenomenet utvärdering. Syftet med detta kapitel är att redogöra för den syn på utvärdering som utgör referenspunkt för granskningen av rapporterna. Några resonemang i denna del finns även med i utredningens delbetänkande (SOU 2004:79). Där diskuterades bland annat hur utvärdering kan beskrivas och förstås, men här konkretiseras dessa tankar.

4.1 Definition av begreppet

Utvärdering är ett komplext begrepp som används på olika sätt i olika sammanhang. Inte ens bland professionella utvärderare finns det någon vedertagen definition av vad begreppet egentligen betyder, men Vedung har formulerat en av de mest använda definitionerna:

utvärdering = noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer (Vedung 1998, s. 20).

Centralt enligt detta perspektiv är alltså att utvärderingen används för att *noggrant blicka tillbaka* och *bedöma* det som är eller har varit för att *ge vägledning framåt*. Noggrannhet och bedömning lyfter även Åberg (1997) fram och menar att utvärdering består av två komponenter, där den ena är att systematiskt och noggrant samla kunskap och den andra att genomföra en bedömning. Han menar dock att betoning ofta läggs på den första delen – att beskriva och tolka –

¹ Se framför allt Karlsson (1995) för ett utvecklat resonemang om kriterieproblem i utvärdering.

medan den bedömande delen inte uppmärksammas i samma grad. Därigenom sker en utarmning av utvärderingsbegreppet.

För att summera kärnan i utvärderingens otaliga definitioner kan vi konstatera att utvärdering innebär att *beskriva*, *analysera* och slutligen *värdera* en verksamhet. Den minsta gemensamma nämnaren för alla definitioner av utvärdering har visat sig vara att utvärderingen dels innebär att värdera och uttala ett omdöme, dels att systematiskt arbeta för att skaffa ett så bra underlag som möjligt för denna uppgift (Karlsson 1999, s. 16).

4.2 Utvärdering – uppföljning – forskning

En betydelsefull aspekt är skillnaden mellan utvärdering och andra närliggande aktiviteter. Man kan till exempel förhålla sig till utvärdering å ena sidan och verksamheter som revision, utredning, uppföljning och forskning å den andra. Frågan är om inte utvärdering har fått ge namn åt alla dessa aktiviteter. Tendensen är att gränserna mellan de olika aktiviteterna har kommit att grumlas med åren². Eftersom utvärderingsuppdragen till stor del har förlagts till högskolor och universitet kan det vara aktuellt och befogat att särskilt diskutera förhållandet mellan utvärdering och forskning.

Revision handlar i grunden om prövning av lämplighet i förvaltning och utfall. Därför är det en regelrelaterad granskning som oftast inskränker sig till ekonomiska aspekter. *Utredning* syftar istället till beslutsförberedelse och planering. I en utredning ägnar man sig främst åt analys samt inventering av alternativ och konsekvensbedömning.

Uppföljning är kanske det fenomen som ligger närmast utvärdering, men de två måste likväl hanteras som helt skilda aktiviteter. Uppföljning kan grovt sett ses som en sorts övervakning – ett sätt att se till att ”*skutan håller sig till den fastställda kursen*” (Eriksson & Karlsson 1998, s. 24). Uppföljningen har ofta ett kontrollsyfte och utförs med ett uppifrånperspektiv, samtidigt som den alltid håller sig till interna faktorer. På så sätt är uppföljning ett av organisationsstrukturens sätt att övervaka processer och resultat, bedöma avvikelser från uppsatta normer och vidta lämpliga åtgärder så att

² Detta avsnitt baserar sig på ett antal olika källor. Bland annat skriver Åberg (1997) om revision, uppföljning och forskning. Hemström & Martinsson (2002) och Holmer (2003) för ett resonemang om uppföljning kontra utvärdering, liksom Franke-Wikberg (1992). Relationen mellan utvärdering och forskning finns diskuterad i Fitzpatrick et al (2004), Lincoln & Guba (1986), Gröjer (2004), Rombach & Sahlin-Andersson (1995) och Palumbo (1989). För ett översiktligt och sammanfattande resonemang hänvisas dock till Karlsson (1999) som ställer aktiviteterna mot varandra.

mål kan uppfyllas. En uppföljning innebär konkret att ett förlopp dokumenteras och beskrivs. Vad som sker är helt enkelt en beskrivning av vad som faktiskt hände, men vi får inte veta någonting om varför det hände eller vad som skulle ha hänt i frånvaro av det studerade programmet. Det kan exempelvis handla om att samla in data och producera statistik.

Man kan också säga att en uppföljning ryms inom ramen för en utvärdering, då uppföljning i själva verket kan ses som de första stegen i en utvärderingsprocess. Men där uppföljningen slutar fortsätter utvärderingsarbetet ytterligare ett par steg, nämligen med själva värderingen och sedan vägledningen framåt. Skillnaden mellan begreppen antyds egentligen av verben *uppfölja* respektive *utvärdera*. Sammanfattningsvis kan vi alltså se uppföljning som en regelbunden insamling och sammanställning av data där det ofta handlar om uppgifter av kvantitativt slag, som till exempel hur många eller hur mycket. Uppföljningar ger emellertid varken förklaringar till utfallet eller relaterar till mål. Uppföljningens kärna ligger således i att kunna möjliggöra jämförelse över tid, medan utvärderingen går djupare med uttalanden om värdet av insatsen.

När det gäller relationen mellan *forskning* och utvärdering är detta ett känsligt och ofta infekterat ämne. Även om de två aktiviteterna många gånger överlappar varandra finns gränsdragningen diskuterad i många sammanhang. Det har bland annat hävdats att utvärdering inte är forskning, utan snarare en egen form av disciplinerad undersökning. Utvärdering har andra funktioner, syften, mottagare och avsedda effekter än forskning och därför bör de två företeelserna ses som åtskilda. Detta slår exempelvis Fitzpartick, Sanders och Worthen (2004, s. 5f) fast när de i fem punkter sammanfattar skiljelinjen mellan de två aktiviteterna:

Syftet med verksamheten. Forskning och utvärdering har olika mål – forskning eftersträvar slutsatser, utvärdering leder till värdeutsagor. Värdering är sine qua non³ för utvärdering och grundläggande för åtskillnaden är frågan om undersökningen är misslyckad om den inte producerade några data om nyttan av det som studeras. Forskaren skulle troligtvis säga nej.

Vem sätter dagordningen? En utvärderare kan föreslå frågor, men inte avgöra inriktningen på undersökningen utan att rådfråga intressenterna. Att inte låta beställaren styra skulle faktiskt vara oetiskt

³ 'Conditio sine qua non' är latin och betyder ett ofrånkomligt villkor (Pettersson 1957).

för en utvärderare, medan forskarens eget intresse förutsätts styra forskningen.

Resultatens generaliserbarhet. Då utvärdering förhåller sig till en särskild företeelse är en utvärdering relativt specifik i relation till den kontext som företeelsen befinner sig i. Syftet med forskning är däremot att bidra till en allmän kunskap. Därför är metoderna anpassade för att maximera generaliserbarheten till olika sammanhang i tid och rum.

Kriterier för att bedöma fullgodheten i studien. Forskning bedöms ofta för sin interna och externa validitet⁴, medan utvärdering snarare bedöms utifrån sin *träffsäkerhet* (om den ger en korrekt bild av verkligheten), *användbarhet* (sett ur den tänkte användarens perspektiv), *genomförande* (om den är realistisk, diplomatisk och måttlig) och *ansändighet* (om den är gjord på ett legalt och etiskt korrekt sätt där inblandades rättigheter skyddas).

Förberedelser för genomförandet. Forskare bör vara skolade i en särskild disciplin för att få djup i sina undersökningar. Utvärderare bör däremot vara tvärdisciplinära, då de ska kunna svara upp mot sina kunders varierande behov. För utvärderaren är det viktigt att kunna hämta in många olika typer av information och att kunna arbeta i många olika miljöer. Därför måste utvärderaren också vara bekant med en bred uppsättning metoder och tekniker så att de kan välja de som passar bäst för det specifika uppdraget.

När det gäller metoder och tekniker för att få fram data och sättet att dra slutsatser från dessa kan man se att forskning och utvärdering ofta överlappar varandra. Utvärdering utförs ofta under forskningsliknande former och under senare år har det växt fram ett helt nytt fält som kommit att kallas utvärderingsforskning, vilket innebär att forskningen gör studier med hjälp av utvärderingar (Rombach & Sahlin-Andersson 1995, s. 22). Ofta ger sig forskare också in i utvärdering av offentliga politikområden och program, men fortsätter att hävda att de bedriver forskning (Palumbo 1989, s. 16). Vi kan hursomhelst konstatera att utvärderingsforskningen ligger i gråzonen mellan de två aktiviteterna och vad man egentligen gör är att bedriva utvärdering med vetenskapliga forskningsmetoder. Klart står emellertid att det finns en tydlig koppling mellan utvärdering och forskning.

⁴ Validitet = giltigheten i forskningens slutsatser såtillvida att slutsatserna följer logiskt av premisserna (intern validitet). Det talas även om extern validitet i meningen att resultat ska vara generaliserbara (Goldmann et al 1997).

I tabell 4.1 presenteras ett schematiskt sätt att tydliggöra skiljelinjen mellan utvärdering och dess närliggande verksamheter. Tabellen är hämtad från Karlsson (1999) och bygger på en kategorisering utifrån fem centrala faktorer. Det vi framför allt ser i sammanställningen är att det är den *systematiska datainsamlingen* åtföljd av en *bedömning* och *värdering* som är central för utvärderingen.

Tabell 4.1. Tre närliggande verksamheter⁵

	Utvärdering	Uppföljning	Forskning
<i>Vem styr vad som utvärderas?</i>	Politiska och administrativa beslut	Administrativa beslut om inbyggda kontroller i systemet	Forskarens intresse, begrepp, traditioner och teorier
<i>Vilket kunskapsintresse och mål?</i>	Kunskap för bedömning av tjänster, utveckling, lärande	Instrumentell kunskap och beskrivningar för att kontrollera och rätta till fel	Kunskap för att förklara, förstå, förändra beroende på forskarens mål
<i>När aktualiseras problemet/uppdraget?</i>	Tillfälligt, vid behov av djupare granskning av en fråga	Fortlöpande	Tillfälligheter, men också i form av uppdragsforskning
<i>Hur länge pågår undersökningen?</i>	Bestäms av uppdragsgivaren	Utan tidsgräns	Bestäms i huvudsak av forskaren
<i>Vilka metoder används?</i>	Vedertagna metoder och tekniker	Inbyggda system /rutiner i verksamheten	Vedertagna forskningsmetoder och tekniker

4.3 Utvärderingens syften

En utvärdering är en aktivitet som genomförs i ett givet sammanhang för att uppnå ett specifikt syfte. Det talas därför om *utvärderingssyfte*, vilket kan förstås som en tänkt användning av utvärderingen inom det system där den tagits fram. Inom utvärderingsforskning används ofta en uppdelning i tre generella bakomliggande syften:

⁵ Tabellen är inspirerad av Karlsson (1999, s. 19).

kontrollerande, främjande samt kunskapsutvecklande⁶. Kortfattat kan man säga följande om dessa tre syften:

En utvärdering med ett *kontrollerande* syfte vill huvudsakligen undersöka om en planerad åtgärd vidtagits och sedermera lett till önskat resultat. Utvärderingen blir därmed ett redskap i beslutsfattandet. Vid kontrollerande utvärdering formuleras syftet ofta på övergripande beslutsfattarnivå.

En utvärdering med *främjande* syfte ska huvudsakligen bidra aktivt till en förbättring av programmet. I den främjande utvärderingen tonas det bedömande inslaget ner och istället läggs tyngdpunkten på förståelsen av *varför* ett program lyckas eller misslyckas. Här formuleras ofta syftet av berörda professionella aktörer och brukare.

En utvärdering med *kunskapsutvecklande* syfte är tänkt ge kunskap om effekter av beslut och åtgärder för att i förlängningen förbättra framtida beslutsfattande. Detta syfte formuleras ofta av samhällsforskare som vill bidra till en ökad teoriram.

Tabell 4.2. Utvärderingens tre syften⁷

Syfte:	Huvudfrågor?	Vem formulerar?
<i>Kontrollera och ge beslutsunderlag</i>	Har man gjort det man ska enligt mål, beslut, lagar riktlinjer, osv?	Den överordnade nivån
<i>Främja och förbättra</i>	Fungerar insatserna som det är tänkt? Kan arbetet förbättras?	Professionella och brukare i verksamheten
<i>Kunskapsutveckla och kritiskt granska</i>	Vad kan man lära? Vems intressen tillgodoses? Vem gynnas/missgynnas?	Forskarsamhället och en bredare extern publik

En automatisk komplikation av utvärderingens olika syften är att de också kräver olika typer av kunskap, information och tillvägagångssätt (Eriksson & Karlsson 1998, s. 17). En kontrollerande utvärdering behöver förhålla sig till andra faktorer än den främjande och kunskapsutvecklande, något som utvärderaren måste förhålla sig till i planeringen av sitt uppdrag. Men naturligtvis är det så att de tre syftena kan kombineras. Ofta kan det också vara så att lärande

⁶ I bland annat Vedung (1998), Lundahl & Skärvad (1982) och Karlsson (1999) finns resonemang kring utvärderingens syften.

⁷ Tabellen är inspirerad av Karlsson (1999, s. 33).

uppstår som en oavsiktlig sidoeffekt i förhållande till främjande och kontroll (Vedung 1998, s. 105). Detta framträder kanske tydligast vid meta-utvärderingar – som till exempel denna utredning – där uppgiften är att dra fram det generella ur en mängd enskilda studier genom att inordna dem i ett mer allmängiltigt begreppssystem med ett generellt lärande som följd.

Det är dock inte alltid så att det uttalade syftet återspeglar den egentliga avsikten bakom en utvärdering, det kan som i all verksamhet finnas en dold agenda bakom. Det kan exempelvis finnas en rad strategiska syften med att initiera en utvärdering. Vedung (1998, s. 105) diskuterar ett antal illegitima syften som kan ligga bakom så kallade pseudo-utvärderingar. Detta kan vara att man genom att medvetet utvärdera de aspekter som fungerat väl försöker motivera en fortsättning av ett dåligt program, eller då man genom att tillsätta en utvärdering försöker fördröja ett nödvändigt ingripande. Denna typ av strategiska inslag smyger sig ibland in i utvärderingar och reducerar samtidigt utvärderingens värde som allsidigt och objektivt beslutsunderlag. Frågan om strategiska motiv för utvärdering är något som varje utvärderare av offentliga program måste förhålla sig till. Den kunskap som utvärderingen ger kan komma att användas i både goda och mindre goda syften. Utvärderaren bör därför vara medveten om att fakta och empiri från arbetet mycket väl kan komma att användas för att stödja argument som olika grupperingar vill hävda. Utvärderingar kan till exempel användas för att peka ut ansvariga, syndabockar och offer⁸.

4.4 Modeller för utvärdering

Utvärdering kan genomföras utifrån en rad olika ansatser och för att klassificera olika typer av utvärdering talas det ofta om *modeller*. En modellindelning gör det sedan möjligt att kritiskt granska olika utvärderingar, t. ex. med avseende på för vem den sker och med vilket syfte (Karlsson 1999, s. 56). Klassificering kan göras på olika sätt och en indelning som ofta används har värdekriterier som organiserande princip. Denna indelning har tagits fram av Vedung (1998, s. 49ff) som identifierar följande modeller:

⁸ Geschwind (2004) diskuterar mediernas användning av Högskoleverkets utvärderingar. Där kan man till exempel läsa om hur en utvärdering vinklades av olika medier och där en i huvudsak negativ utvärdering kom att användas som marknadsföring av lokal högskoleverksamhet.

Tabell 4.3. Utvärderingsmodeller

Utvärderingsmodell	Utgångspunkt för bedömning
Måluppfyllelsemodell	Utgår från verksamhetsmål och frågar huvudsakligen om resultat stämmer med beslutade mål och om det i så fall beror på insatsen.
Bieffektsmodell	Utgår också från målöverensstämmelse, men kompletteras med en fråga om sidokonsekvenser.
Mållös modell	Fokuserar på resultat och effekt av verksamheter oavsett mål.
Helsystemmodell	Omfattar samtliga led i den studerade processen.
Brukarmodell	Bedömer verksamheter med utgångspunkt i brukares förväntningar eller behov.
Intressentmodell	Bedömer verksamheter med utgångspunkt i de farhågor, undringar och behov som finns hos verksamhetens berörda aktörer.
Produktivitetsmodell	Granskar förhållanden inom en organisation som t.ex. antal boklån / antal arbetade timmar på ett bibliotek. Modellen hanterar ej effekter på omgivningen.
Kostnads-effektivitetsmodell	Ställer kostnad i kronor i jämförelse med effekten av den studerade insatsen.
Kollegiebedömningsmodell	Andra professionsmedlemmar utvärderar en verksamhet utifrån yrkeskårens egna kriterier.
Självvärderingsmodell	Värdering sker av den egna verksamheten utifrån egna bedömningskriterier.

Detta är inte den enda modellindelning som finns. Den är emellertid vanligt förekommande, inte minst i statsvetenskapliga sammanhang. Här har denna modellindelning valts eftersom den tar fasta på bedömningskriteriet i utvärdering.

4.5 Kriterier för värdering

Bedömningen är en central uppgift för en utvärderare. Men en bedömning är en relativ verksamhet – vad som är bra eller dåligt är relativa begrepp som i de allra flesta fall beror på vilken synvinkel utvärderaren väljer att ta som sin referenspunkt. En central fråga för

varje utvärdering är därför vilka kriterier som styr bedömningen och hur dessa väljs ut. Inför varje utvärdering bör det finnas en unik och tydlig referensram som i sig är ett sätt för bedömaren att presentera vilka kriterier som använts för bedömningen (Karlsson 1999, s. 42). Att som utvärderare redovisa sina bedömningskriterier har också ett stort symbolvärde då öppenheten kring kriterierna tillfredsställer en grundläggande rättvisepincip, nämligen att den utvärderade ska känna till de regler enligt vilka det utförda arbetet bedöms (Shepard 2000). En utvärdering är oundvikligen förenad med vad som är värdefullt och om inte bedömningskriterierna redovisas är det lätt att utvärderingen avfärdas som tyckande från utvärderarens sida. Därmed förlorar utvärderingen i värde, även om resonemangen som förs kan vara värdefulla.

Utvärderingsteoretikern Ove Karlsson⁹ har ägnat sig åt kriterieproblemet i utvärdering och följande resonemang bygger på hans tankar. Vid en bedömning kan man använda sig av såväl *subjektiva* som *objektiva* referensramar. Det senare innebär att det finns en uppsättning värderingsprinciper som gäller oavsett vad en enskild individ anser. Ett subjektivt värdeomdöme kan istället ses som en individuell åsikt om en fråga.

Enligt Karlsson finns det fyra typer¹⁰ av *objektiva* referenspunkter eller kriterier:

- *Minimikrav* innebär de grundläggande krav som verksamheten ska motsvara för att anses godkänd som praktik.
- *Genomsnittliga värden* för praktiken innebär istället att olika verksamheter jämförs med varandra utifrån gemensamma krav för att få fram genomsnittsvärden på olika prestationer. Det kan gälla jämförelser mellan verksamheter inom kommunen, landet, eller internationellt.
- *Den bästa konstaterade praktiken* (bench marking) innebär att värdering sker i jämförelse med den som fått den högsta poängen, omdömet eller ekonomiska utfallet vid en jämförelse med andra verksamheter inom området.
- *Den teoretiskt optimala praktiken* värderar istället en verksamhet utifrån teoretisk idealbild om hur den borde fungera. Här är det

⁹ Karlsson (1995, 1999) har i många sammanhang skrivit om kriterieproblemet i utvärdering. Han konstaterar bland annat att en utvärdering utan klara referenspunkter riskerar att bli avfärdad som subjektivt tyckande.

¹⁰ Referenspunkterna utgörs av så kallade idealtyper, vilket framhäver det typiska i ett visst fenomen. Detta innebär att vissa drag renodlas för att kunna belysa viktiga faktorer hos ett fenomen (Brante & Fasth 1982).

tal om belagda teoretiska resonemang om vad en verksamhet borde leva upp till om den fungerar optimalt.

Det finns även fyra typer av *subjektiva* referenspunkter eller kriterier:

- *Den enskilde individens eller gruppens behov och krav* hänvisar till egna intressen, vilket exempelvis sker vid självutvärdering.
- *Brukarnas behov och krav* handlar om att bedöma till vilken grad verksamheten uppfyller brukarnas krav och förväntningar.
- *Intressenternas behov och krav* handlar istället om att bedöma hur verksamheten motsvarar krav och förväntningar hos olika aktörer som berörs av insatsen. Det kan exempelvis omfatta tjänstemän, politiker och andra berörda.
- *Professionella gruppernas behov och krav* innebär att låta yrkesgrupper inom verksamheten bedöma på vilken nivå verksamheten presterar.

4.6 Sammanfattning

De teoretiska resonemang som förts i detta kapitel utgör i stort grunden för vår syn på utvärdering. Inför granskningen av de rapporter som ingår i utredningens primärmaterial har vi utifrån ovanstående diskussion konstruerat en granskningsmall som sedan använts för den systematiska analysen¹¹. De frågor som granskningsmallen beaktar utgör också grunden för nästföljande kapitel. Här presenteras bland annat vilka utvärderingsmodeller som använts och vilka kriterier insatserna bedömts i förhållande till. Dessutom bedöms rapporternas tillförlitlighet ur ett utvärderingsperspektiv.

¹¹ En redovisning av primärmaterial och granskningsmall återfinns i Metodappendix i bilaga.

5 Uppdrag granskning

I detta kapitel riktas fokus på de utvärderingar som haft i uppdrag att närmare studera och utvärdera processer och aktiviteter inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Kapitlet innehåller en genomgång av de rapporter som vi har granskat inom ramen för vårt uppdrag. Av ett ursprungligt material på drygt 160 rapporter gjordes ett urval till förmån för så kallade externa¹ utvärderingar främst genomförda på uppdrag av avtalskommunerna, men i några fall även på uppdrag av storstadsdelegationen. Efter en urvalsprocess återstod 83 rapporter i vårt material². Dessa rapporter har systematiskt analyserats och utgör det primära grundmaterialet för såväl detta som följande kapitel. I bilaga finns en närmare redovisning av de granskade rapporterna.

Genom granskningen skapas en grund för uttalanden om rapporternas innehållsmässiga kvalitet³, vilket återverkar på tillförlitligheten i rapporterna. Detta kan i sin tur ses som angeläget inför innehållet i nästkommande kapitel, som ägnas åt en presentation av själva innehållet eller resultatet av utvärderingarna. Analysen bygger i denna del på såväl deskriptiva inslag med diskussion kring rapporternas karaktär, som på värderande inslag med bedömning av rapporternas kvalitet. I kapitlet studeras bland annat *vem* som har utvärderat storstadsarbetet, *hur* utvärderingarna har genomförts och *vad/vilka områden* som har utvärderats.

Några av de aspekter som systematiskt granskats är det empiriska underlagets omfattning och karaktär, metoder och metodmedvetenhet när det gäller datainsamling, förmåga att placera in insatsen i ett

¹ Med *intern* utvärdering avses att utvärderaren är en del av (eller anställd i) den organisation som utvärderas. En *extern* utvärdering utförs av någon som ligger utanför verksamheten, men som kommer in genom ett särskilt ett utvärderingsuppdrag (Vedung 1998, s. 107f).

² För en samlad presentation av urvalskriterier, bedömningskriterier och gången i granskningsarbetet hänvisas till Metodappendix i bilaga.

³ Med kvalitet avses här egenskaper och värde i förhållande till utvärderingsteoretiska aspekter (jfr även kapitel 4). Med hög kvalitet avses sedan graden av goda egenskaper i förhållande till detta (NE 1999).

vidare sammanhang samt huruvida studien ger underlag för användande bortom det enskilda fallet (generaliserbarhet). Dessutom beaktas utvärderingarnas geografiska och tematiska avgränsningar, syfte, val av utvärderingsmodell samt referenspunkter för bedömning.

5.1 Vem har utvärderat storstadsarbetet?

Som ett led i kunskapsutvecklingen inom storstadsarbetet skapades överenskommelser i de lokala utvecklingsavtalen om att arbetet inom ramen för avtalen ska följas upp och utvärderas. En lång rad utvärderare, företrädesvis från högskolor och universitet, fick i uppdrag att följa arbetet. Eftersom satsningar som de lokala utvecklingsavtalen är komplexa och mångsidiga präglas ofta studiet av dessa sammanhang och verksamheter av tvärvetenskaplighet⁴. Detta är också fallet i det här granskade materialet, då forskare och utvärderare engagerats från ett brett spektra av ämnesområden och vetenskapsdiscipliner, exempelvis med förankring i arkitektur, sociologi, företagsekonomi, etnologi, pedagogik och kulturgeografi. Totalt har 24 organisatoriska aktörer (vilket döljer ett långt större antal utvärderare) varit inkopplade i arbetet med de 83 rapporterna. I tabell 5.1 finns de olika utförarna redovisade samt hur många utvärderingsrapporter som producerats av respektive aktör.

Av sammanställningen framgår att högskolor och universitet har spelat en ansenlig roll i granskningen av storstadsarbetet. Det är ett stort antal aktörer bland utförarna som, i enlighet med intentionen i storstadpolitiken⁵, har en lokal anknytning till akademiska institutioner i avtalskommunerna. Södertörns högskola och Malmö högskola, Mångkulturellt centrum samt Lunds och Göteborgs universitet är de mest framträdande aktörerna på detta område.

⁴ Jfr Lahti Edmark (2002) som diskuterar tvärvetenskaplighet i en översikt över nordisk forskning kring insatser av detta slag.

⁵ Genom att engagera högskolor och universitet ville man inom arbetet med de lokala utvecklingsavtalen försäkra sig om en kontinuerlig dokumentation och bedömning av hög kvalitet kring resursernas användande (jfr kapitel 1).

Tabell 5.1. Utförande organisationer⁶

Utförare:	Antal rapporter
Arbetslivsinstitutet	1
Benson Consulting	1
Brottsförebyggande rådet	1
Göteborgs universitet:	
Centrum för kulturstudier	5
Chalmers Arkitektur	1
Företagsekonomiska institutionen	1
Institutionen för arbetsvetenskap	1
Institutionen för pedagogik och didaktik	1
Institutionen för socialt arbete	1
SOM-institutet & CEFOS	1
INREGIA	2
Integrationsverket	5
Lunds universitet:	
Sociologiska Institutionen	6
Socialhögskolan	2
Lärarhögskolan i Stockholm	2
Malmö Högskola:	
IMER	7
Region Skåne och Malmö Högskola	1
Malmö Högskola & Lunds universitet (samproduktion)	
Sociologiska institutionen, LU & IMER, Malmö högskola	2
Mångkulturellt centrum	9
NUTEK	2
Socialmedicin, Stockholms landsting	1
Språkforskningsinstitutet i Rinkeby	1
Statskontoret	1
Södertörns högskola	27
USK, Stockholms stad	1
<i>Totalt</i>	<i>83</i>

⁶ Utförarna är ordnade efter begynnelsebokstav. De institutioner och avdelningar som organisatoriskt tillhör samma universitet har inordnats under detta för att göra tabellen mer överskådlig.

Det är således många utförare som varit engagerade i utvärderingsarbetet och ett stort antal rapporter har skrivits. Samtidigt har kvaliteten på de rapporter som producerats varit högst skiftande och antalet rapporter från respektive organisation bör därför relateras till den innehållsmässiga kvalitet som rapporterna håller. Vidare har olika val gjorts när det gäller uppläggning och publicering av rapporter. Södertörns högskola har exempelvis ett stort antal publicerade rapporter, men om man studerar dem närmare så beskriver författarna i flera fall själva att utvärderingsrapporten (endast) är en delrapport som har för avsikt att bidra med ett underlag för kommande slutrapport. För granskningens vidkommande kan detta medföra att flera rapporter inte rankas högt när de bedöms som utvärderingar, medan de samtidigt kan vara intressanta som deskriptiva uppföljningar. I flera andra fall är rapporterna utformade som antologier med en rad författare som samsas i samma publikation. Det förekommer också exempel på att rapporter både publicerats som enskilda rapporter och senare även presenteras i en samproduktion.

En intressant skillnad som framkommer berör hur utvärderingsuppgifterna fördelats och hur arbetet organiserats inom det regionala området. I granskningen framträder två riktningar när det gäller grupper av utvärderare. I det ena fallet förläggs i princip alla utvärderingsuppgifter hos en aktör, oavsett vilket målområde eller inriktning utvärderingen gäller. Detta sätt att organisera utvärderingarna kan sägas ha en generalistprofil, en slags "one-size-fits-all"-modell. I det andra fallet fördelas uppgifterna på flera institutioner efter sakkunskap, men kombineras och samordnas även med utvärderare med mer tvärvetenskaplig profil. Detta sätt att organisera kan snarast betecknas som ett slags "paraplymodell". I vår granskning kan utvärderargruppen i Göteborg sägas presentera den senare modellen, medan övriga i olika grad tycks orientera sig i riktning mot den förstnämnda.

5.2 Vad ska utvärderingarna användas till?

En utvärdering är en aktivitet som genomförs i ett givet sammanhang för att uppnå ett specifikt syfte⁷. Därmed finns det skäl att fråga sig vilket *utvärderingssyfte* som finns i en utvärdering, i meningen varför utvärderingen görs eller hur utvärderingen är avsedd att användas. En fråga som studerats vid granskningen av rapporterna

⁷ Se även diskussionen i kapitel 4.

är således varför utvärderingen genomfördes *enligt utvärderaren* och vad som eftersökts är vad författaren har sagt att produkten ska användas till.

För att belysa denna fråga används tre inom utvärderingsforskning vanligt förekommande utvärderingssyften, nämligen *kontrollerande*, *främjande* och *kunskapsutvecklande* syfte⁸. I granskningen har en vid tolkning tillämpats, vilket innebär att syftet inte nödvändigtvis behöver ha formulerats i dessa termer, men att avsikten ändå är tydlig.

Tabell 5.2. Uttalade syften för de studerade rapporterna

Syfte	Antal	%
Kontrollerande syfte	18	21,7
Främjande syfte	1	1,2
Kunskapsutvecklande syfte	4	4,8
Kontrollerande och främjande syfte	9	10,8
Kontrollerande och kunskapsutvecklande syfte	2	2,4
Främjande och kunskapsutvecklande syfte	3	3,6
Kontrollerande, främjande och kunskapsutvecklande syfte	10	12,0
Ej uttalat syfte enligt ovanstående	36	43,4
Totalt	83	100

I figur 5.2 redovisas hur rapporterna förhåller sig till de tre utvärderingssyftena. Inledningsvis är det värt att notera att det i något mindre än hälften av rapporterna inte gått att utläsa vad utvärderingen ska leda till, d.v.s. vilken den tänkta användningen av rapporten är. Detta kan ha olika förklaringar. Att utvärderingssyftet inte är uttalat behöver inte betyda att det inte finns, utan snarare att det anses vara underförstått. Det kan exempelvis anses självklart att syftet med utvärderingen är att utgöra ett beslutsunderlag för fortsatt verksamhet eller att utvärderingen ska utgöra ett stöd för metodutveckling. I vissa fall finns inget uttalat syfte eftersom rapporten inte har någon utvärderande ambition. Man kanske inte har förhållit sig till användningen av utvärderingen, utan istället fokuserat på att ge en beskrivning av vad man ämnar göra i undersökningen.

En intressant iakttagelse är att det är en så hög andel av rapporterna som har ett uttalat kontrollerande syfte, inte minst i förhållande

⁸ Dessa syften diskuterades och förklarades i avsnitt 4.3.

till andelen utvärderingar med ett uttalat främjande syfte. En generell tolkning kan vara att beslutsfattare formulerat utvärderingssyftet utifrån ett behov av att få underlag för framtida beslut, eller att utvärderaren uppfattat det så. Detta kan tyckas stämma dåligt överens med den uttalade inriktning som formulerats inom storstadsarbetet – nämligen att utvärdering ska bedrivas parallellt med utvecklingsarbetet i syfte att ”ge råd, stöd och kritik av arbetet som kan leda till förändringar som förbättrar genomförandet” (skr. 2003/04:49, s. 30). Detta främjande perspektiv tenderar således att vara klart eftersatt, även om det finns en del utvärderare som säger sig ha en främjande ambition. Endast i ett fåtal rapporter finns konkretiserade uttalanden som visar på att utvärderarna har haft en främjande ansats i sitt arbete och där det faktiskt kan utläsas en uttalad plan kring hur denna främjande process ska kunna uppstå⁹. Dock kan främjande ansatser finnas utan att det är explicit uttalat i syftesförklaringen.

Ett kunskapsutvecklande syfte återfinns i ungefär en femtedel av utvärderingarna. Med tanke på uppdraget i denna utredning, att ”analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap” (direktiv 2003:136), så kan detta te sig aningen bekymmersamt. Samtidigt är ett uttalat syfte en sak, vad som görs en helt annan. I flera fall kan syftet formuleras och fullföljas. I andra fall finns ett uttalat syfte, men något helt annat genomförs. I ett tredje fall uttalas inget syfte, men utvärderingen visar tydligt att ett sådant finns.

Den samlade bild rapporterna ger är dock att endast drygt hälften av de granskade rapporterna faktiskt innehåller något som kan liknas vid ett *utvärderingssyfte* i meningen varför utvärderingen görs eller hur utvärderingen är avsedd att användas.

5.3 Vilka modeller har tillämpats?

För att kunna diskutera den mängd varianter av utvärdering som använts i det granskade materialet, har även fokus riktats mot vilka utvärderingsmodeller som har använts i utvärderingarna¹⁰. Att använda

⁹ Se till exempel Schulz et al (2004) som beskriver sin upplägning i form av interaktiv processinriktad utvärdering där strategierna utvecklas efter hand, alltefter hur projekt och satsningar utvecklas. I denna utvärdering förhåller sig författarna till hur arbetet ska ge möjlighet till användning och delaktighet för de verksamma under arbetets gång, såväl i de enskilda projekten som för stadsdelsansvariga. Noterbart är det uttalade uppdraget till utvärderarna även var att medverka i en interaktiv processutvärdering.

¹⁰ I avsnitt 4.4 presenteras den modellindelning som har använts i granskningen. De modellbeteckningar som används har hämtats från Vedung (1998, s. 50). Modellbeteckningarna förklaras i avsnitt 4.4 samt i Metodappendix i bilaga.

sig av en modellindelning kan framför allt ses som ett analytiskt hjälpmedel. Vilken modell som används i en utvärdering kan sägas ha ett nära samband med vilken referenspunkt som använts för bedömningar i utvärderingen¹¹. Dessa två aspekter diskuteras därför i anslutning till varandra.

Att använda modeller kan sägas vara ett tämligen fyrkantigt sätt att sortera verkligheten på och de bör därmed endast betraktas som inriktningar eller riktmärken. De flesta utvärderingar lånar drag av eller genomförs som en kombination av flera modeller, vilket kan göra det svårt att avgöra vilken modell som dominerar. I granskningen underlättas detta inte av att det endast är ett litet fåtal utvärderingar som explicit diskuterar eller anger vilken utvärderingsmodell man använder sig av. Därmed kan tabellen snarast visa tendenser bland utvärderingarna.

Tabell 5.3. Tillämpade utvärderingsmodeller

Modell	Antal	%
Måluppfyllelsemodell	35	22,6
Bieffektsmodell	12	7,7
Mållös modell	12	7,7
Helsystemmodell	2	1,3
Brukarmodell	23	14,8
Intressentmodell	39	25,2
Produktivitetmätning	2	1,3
Ej bedömningsbart	29	18,7
Övrig modell	1	0,6
<i>Totalt</i> ¹²	<i>155</i>	<i>100</i>

Svårigheten att avgränsa och bedöma vilken utvärderingsmodell som använts understryks av att det för 29 av de 83 granskade rapporterna inte har gått att bedöma vilken modell som tillämpats. I vissa fall beror detta på att rapportförfattarna inte beskrivit någon utvärderande ambition. Dessa rapporter har snarare karaktären av deskriptiva

¹¹ Vedungs (1998, s. 50) modellindelning utgår från vilken utgångspunkt en verksamhet värderas gentemot. Om man exempelvis värderar undersökningen i förhållande till målsättningar kan det vara tal om en måluppfyllelsemodell. Förhåller man dessutom sig till olika typer av (bi)effekter kan det vara tal om en bieffektsmodell, osv.

¹² I granskningsformat är *val av modell* en flervalsfråga, då en utvärdering kan tillämpa flera modeller. Procentalen syftar därför till andelen totala "träffarna" och överstiger därmed antalet rapporter.

studier, baslinjestudier¹³ eller kunskapsorienterade förstudier. I ett antal fall har det dock varit fråga om rapporter med en uttalad utvärderande ambition där det likväl inte gått att utröna vilken typ av modell som använts. En möjlig tolkning är att kategoriseringen av modeller trots allt varit för snäv. Detta motsägs dock i viss mån av att en stor majoritet av utvärderingarna gått att kategorisera eller placera under kategorin *övrig modell*.

Av tabellen framgår att det är tre modeller som förekommer oftare än andra, nämligen måluppfyllelsemodell, brukarmodell och intressentmodell. När det gäller det omfattande användandet av intressentmodell är detta värt att notera ur perspektivhänseende, inte minst som detta återspeglar en kraftig överrepresentation av kommunala och statliga aktörer på olika nivåer. Ofta tenderar således utvärderarna att välja en intressentmodell, där denna i vissa fall kompletteras med en brukarmodell. Det har visat sig medföra att intressenterna får tolkningsföreträde i utvärderingarna före brukarna. Då brukare engageras i utvärderingarna går deras medverkan ut på att svara på i förväg formulerade frågor om vad de anser om att delta i den specifika insatsen. Något övrigt egentligt engagemang från brukarna i utvärderingsprocessen är svårt att upptäcka i det granskade materialet. Det kan också tilläggas att många utvärderare är kritiska mot hur boende- och brukardelaktighet har hanterats i de kommunala insatserna¹⁴, men någon självkritik angående de boendes bristande delaktighet i utvärderingsprocesserna talas det aldrig om från utvärderarnas sida.

Vilken utvärderingsmodell som väljs hänger ofta nära samman med vilka referenspunkter eller kriterier man väljer att bedöma eller värdera utifrån när man utvärderar. Vid en jämförelse mellan tabellerna 5.3 och 5.4 framgår också att de två frågorna följer ett likartat mönster.

¹³ Med baslinjestudie avses en undersökning som fastställer vad utgångsläget är inför kommande undersökningar.

¹⁴ Till exempel slår Bunar (2003, s. 40) fast att delaktighet är ett ledord inom satsningen men "*likväl sammanstrålar alla utvärderingars kritik just på denna punkt oavsett om det handlar om Ytterstadssatsningen, Blommanpengarna eller Storstadssatsningen*".

Tabell 5.4. Referenspunkter för bedömning¹⁵

Referenspunkt ¹⁶	Antal	%
Minimikrav	9	5,4
Genomsnittliga värden	29	17,4
Bästa konstaterade praktiken	8	4,8
Teoretiskt optimala praktiken	19	11,4
Den enskildes behov och krav	1	0,6
Brukarnas behov och krav	26	15,5
Intressenternas behov och krav	37	22,1
Professionella grupperns behov och krav	13	7,8
Ej bedömningsbart	25	15,0
Totalt	167	100

Vad som framför allt saknas i utvärderingarna är en problematisering kring vilka konsekvenser som valet av modell och bedömningskriterier får för resultaten av undersökningarna. Det finns exempel på rapporter som tydligt visar att man gör olika tolkningar och bedömningar av storstadsarbetet beroende på vilket perspektiv eller vilken infallsvinkel man väljer att utgå ifrån¹⁷. Denna tydlighet när det gäller perspektiv saknas dock ofta. I vissa fall framgår det att utvärderarna hade velat involvera brukarna i utvärderingsprocessen, men av olika anledningar (som brist på tid och tillgänglighet) har man valt att avstå. I förhållande till de lokala utvecklingsavtalens ambition och inriktning på underifrånperspektiv¹⁸ så är detta en brist, framför allt då det finns flera möjliga modeller för deltagande i utvärderingsprocesser som skulle lämpa sig väl i storstadsarbetet¹⁹. Istället inskränker sig ofta utvärderingen till att be brukare svara på i förväg formulerade frågor om huruvida de är nöjda med deltagandet i en viss verksamhet.

¹⁵ I gransknings-schemat är *val av referenspunkt* en flervalsfråga, vilket innebär att en utvärdering kan utgå från flera referenspunkter eller kriterier vid värderingen. Därmed syftar procenttalen till andelen av det totala antalet "träffar", vilket överstiger antalet rapporter.

¹⁶ De referenspunkter för bedömning som används har hämtats från Karlsson (1999). Referenspunkterna presenteras utförligt i avsnitt 4.5.

¹⁷ Lökkens (2004) rapport är ett mycket tydligt exempel på detta. I rapporten bygger analysen på hur olika aktörer uppfattar satsningen och det blir tydligt att olika aktörer inte alltid har samma bild.

¹⁸ I avsnitt 6.1.1 diskuteras underifrånperspektivet. Där beskrivs att detta inte nödvändigtvis innebär ett underifråninitiativ, utan snarare handlar om att medborgarnas behov och intressen lyfts fram i processen. Denna dialog tänks också säkra uthålligheten i utvecklingsarbetet på lång sikt.

¹⁹ Ett exempel är BIKVA-modellen som utvecklats i Danmark av Hanne-Kathrine Krogstrup (2003, s. 118ff). Modellen finns också närmare beskriven i Dahlberg & Vedung (2001, s. 81–93).

Bedömningskriteriet professionella grupper behov och krav är ett av de bedömningskriterier som förekommer i ringa utsträckning. Här kan det dock finnas möjlighet för den framtida utvärderingen av storstadsarbetet att i större utsträckning utveckla och använda sig av så kallade kollegiegranskningar. Detta innebär att professionella yrkesgrupper används som bedömare av andra verksamheter än den egna, vilket om det fungerar tillfredsställande kan bidra till ett erfarenhetsutbyte mellan verksamheter. En ökad medvetenhet kring bedömningskriterier kan således ses som en utvecklingspotential inom utvärderingsarbetet.

De metoder som använts mest frekvent i utvärderingarna är individuella intervjuer tillsammans med enkätundersökningar och studier av statliga och kommunala dokument. Intervjuerna har huvudsakligen riktat sig till kommunala och statliga tjänstemän på olika nivåer, vilket tyder på att ett tjänstemannaperspektiv har dominerat utvärderingarna. Brukare och boende har inte i samma utsträckning kommit till tals genom intervjustudierna, utan snarare genom enkätundersökningar. Förvånansvärt få av utvärderarna har dock diskuterat och förhållit sig kritiskt till sina metodval. Detta gäller exempelvis även medvetenheten kring förtjänster och brister med deltagande observationer.

Av de granskade rapporterna är det endast 16 rapporter som förhåller sig till någon form av referenslitteratur kring utvärderingsteori²⁰. Den referenslitteratur som använts utgörs ofta av programdokument och utvärderingar producerade i den egna regionen. Även ämnesspecifika forskningsreferenser har använts av en del utvärderare, i synnerhet med fokus på språkforskning.

Förekomsten av rekommendationer eller andra framåtsyftande kommentarer är sparsam i många av rapporterna. Detta gör att ett av de mest centrala inslagen i utvärdering – det framåtsyftande perspektivet – är klart eftersatt²¹. Även med en mycket välvillig tolkning har det i en stor del av rapporterna inte gått att finna några framåtsyftande rekommendationer. I andra fall har rekommendationerna funnits inbyggda i generella resonemang eller inbäddade i den löpande texten. Det råder i allmänhet en stor otydlighet bland utvärderarna när det gäller förslag på förändringar i de studerade verksamheterna, men inte minst har det varit svårt att utläsa vem

²⁰ Ett av de klaraste resonemangen kring val av utvärderingsmodell förs av Bäckström et al (2002) som utför en utvärdering enligt bieffektsmodell.

²¹ Detta stödjer tanken om utvärderingsbegreppets utarmning (Åberg 1997) som lyftes fram i avsnitt 4.1.

rekommendationerna riktar sig till. Men även här finns undantag. En del rapporter är mycket tydliga i sina rekommendationer och i vissa fall har rekommendationerna fått egna avslutande kapitel som gör det överskådligt för läsaren att utläsa vad författaren anser borde förändras eller bevaras i den verksamhet som studerats²².

5.4 Vad har utvärderats – och var?

En av de mer centrala frågorna för granskningen av rapporterna var vilka målområden som egentligen har utvärderats och om det här finns någon skillnad mellan kommunerna. För att få en överblick presenteras i tabell 5.5 hur de granskade rapporterna har fördelat sig över kommuner och målområden.

När det gäller målområdesfördelningen är det viktigt att poängtera att det som syns i tabellen är vad som i rapporten har angivits som fokus, vilket dock inte alltid innebär att målområdet finns närmare behandlat i rapporten. Ett exempel är *folkhälsa*. I många av de 26 rapporter som i tabellen uppger folkhälsa som målområde, nämns folkhälsa i förbifarten i ett inledningskapitel, ofta tillsammans med *områdesutveckling och trygghet* samt *demokrati och delaktighet*. Dessa tre målområden samlas för övrigt ofta under samlande rubriker som exempelvis Målområde III²³ eller ”lokalt utvecklingsarbete”, med följd att det som dominerar diskussionen oftast är aspekter kopplade till målområdet demokrati och delaktighet²⁴.

²² Till exempel tar Kihlström & Simonsson (2002, s. 111f) ett intressant grepp när de ger ett förslag på hur den studerade verksamheten skulle se ut om de fick möjlighet att påverka.

²³ Målområde III är i Göteborg en beteckning för målområdena områdesutveckling och trygghet, folkhälsa samt demokrati och delaktighet.

²⁴ I kapitel 6 presenteras de respektive målområdena. Där finns också reflektioner kring hur de olika målområdena har hanterats i utvärderingarna.

Tabell 5.5. Rapporterna per kommun och målområde

Målområde	M01 Sysselsättning	M02 Socialbidragsberoende	M03 Språkinsatser	M04 Skolinsatser	M05 Vuxenutbildning	M06 Områdesutveckling och trygghet	M07 Folkhälsa	M08 Demokrati och delaktighet	Ej uttalat fokus	Annat fokus än nämnda målområden
Kommun										
Botkyrka	4	2	5	4	3	4	4	3	-	3
Göteborg	3	3	3	3	3	6	5	7	-	3
Haninge	3	2	2	2	3	1	4	1	-	5
Huddinge	3	3	2	2	2	-	2	4	-	7
Malmö	12	7	9	8	4	8	7	9	1	6
Stockholm	8	5	5	5	3	5	5	6	-	9
Södertälje	4	2	1	1	2	1	1	4	-	4
Alla kommuner	5	5	5	5	5	4	4	4	-	2
Totalt²⁵	36	23	30	28	23	27	26	35	1	27

Av tabellen framgår att de områden som är mest frekvent granskade är *sysselsättning*, *språkinsatser* samt *demokrati och delaktighet*. De områden som är minst utvärderade är *socialbidragsberoende*, *vuxenutbildning* och *folkhälsa*. Vid en jämförelse mellan kommunerna framträder Malmö som den kommun där flest utvärderingar producerats²⁶. Stockholm och Södertälje tillhör också de kommuner där det producerats många rapporter. Den kommun som i sammanhanget framstår som mycket sparsamt utvärderad är Haninge. Totalt har sex rapporter granskats som utvärderar insatser i Haninge kommun, var-

²⁵ Under varje kolumn syns det *totala antal* rapporter som studerat respektive målområde. Summan för tabellraden *Totalt* överstiger dock antalet granskade rapporter (83 rapporter), eftersom många rapporter har studerat insatser inom flera målområden.

²⁶ Vi ska poängtera att flera av rapporterna är omfattande sammanläggningsrapporter som delats i två delar med en tillhörande sammanfattningsrapport. Men dessa rapporter innehåller också flera delstudierapporter. Detta säger inte heller något om kvaliteten på innehållet i rapporterna.

av två är nationella studier²⁷ och en är en övergripande baslinjestudie bland kommunerna i Stockholms län. Det framstår således inte som om Haninge kommun har engagerat externa utvärderare i någon större utsträckning²⁸.

När det gäller utvärderingarnas fördelning över målområden inom respektive kommun framkommer tendenser till profileringar. I Botkyrka, Haninge och Huddinge fördelar sig rapporterna relativt jämnt över de åtta målområden som lyfts fram i storstadspropositionen (prop. 1997/98:165). I Göteborg kan vi däremot se en övervikt på rapporter inom de målområden som sammanfogas till Målområde III, nämligen *områdesutveckling och trygghet, folkhälsa samt demokrati och delaktighet*. I Malmö²⁹ har istället många rapporter riktat blicken mot *sysselsättningsmålet*, liksom i Stockholm.

De rapporter som anges ha annat fokus än de åtta målområdena har i stor utsträckning fokuserat på *organiseringen* av arbetet med de lokala utvecklingsavtalen i kommunerna³⁰. Två rapporter har specifikt studerat *tillväxtperspektivet* i storstadsarbetet³¹. I övrigt fokuserar en rapport på *kultur* (Motsieloa et al 2002) och en på *kunskapsanvändning* (Hosseini-Kaladjahi 2004).

Avslutningsvis kan det vara intressant att studera hur de granskade rapporterna fördelar sig över tid. Här framgår det att produktionen legat på en stabil nivå efter de inledande två åren. Hur rapporterna fördelar sig framgår av tabell 5.6. Av tabellen framgår bland annat att det i Botkyrka och Huddinge inte har presenterats någon rapport under 2004, medan man i Göteborg har presenterat nästan samtliga utvärderingsrapporter under fjolåret.

²⁷ De två nationella rapporterna Integrationsverket (2000) och NUTEK (2001b) står ej markerade under rubriken "Alla kommuner" i tabellen, utan är fördelade på sex av kommunerna. Detta beror på att Göteborg ej omfattades av dessa nationella studier då man vid denna tidpunkten ännu inte hade kommit igång med storstadsarbetet.

²⁸ Värt att notera är att Haninge endast ingår i de lokala utvecklingsavtalen med ett bostadsområde, nämligen Jordbro, men även vid en jämförelse på stadsdelsnivå ter sig insatser i denna kommun sparsamt utvärderade.

²⁹ Föremål för många av dessa undersökningar är den myndighetssamverkan för långtidsarbetslösa (AUC) som initierats inom satsningen.

³⁰ Som exempel kan nämnas Jensen (2004), Bunar (2003/2004); Kings (2003/2004); Lindström (2004); Integrationsverket (2000).

³¹ NUTEK (2001a/2001b).

Tabell 5.6. Rapportfördelning per kommun och år³²

År	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt per kommun
<i>Kommun</i>						
Botkyrka	1	3	6	1	-	11
Göteborg	-	-	1	-	11	12
Haninge	1	2	1	1	1	6
Huddinge	1	3	3	4	-	11
Malmö	3	8	4	4	5	24
Stockholm	1	3	5	5	5	19
Södertälje	1	2	5	6	1	15
Alla	-	2	3	1	-	6
<i>Totalt per år</i>	<i>3</i>	<i>12</i>	<i>23</i>	<i>22</i>	<i>23</i>	

5.5 Kvaliteten på produkterna

Det material vi granskat kännetecknas av en högst varierande kvalitet. Vid bedömningen av utvärderingarna har kriterier valts som ansluter till utvärderingsteoretisk forskning kring vad som kan anses känneteckna utvärderingens praktik³³, men också till vad som kan betecknas vara en god forskningspraktik. Då bedömningar oundvikligen bygger på värderingar har det funnits en strävan att minimera utrymmet för godtycklighet. Granskningen av rapporterna har därför genomförts utifrån en enhetlig granskningsmall och varje rapport har studerats av två separata granskare som dels gjort oberoende enskilda bedömningar, dels diskuterat och enats kring en sammanfattande bedömning av rapporterna. Rapporterna har bedömts utifrån en femgradig skala³⁴.

Denna kvalitativa granskning har dock inte primärt genomförts för att sätta en betygsstämpel på de respektive utvärderingarna, utan snarare för att skapa ett kvalitativt underlag för utredningen. Kvalitetsgranskningen har varit en viktig del då det bidragit till möjligheten att kunna bedöma tillförlitligheten i de granskade rapporterna. Utan en granskning är risken stor att utredningens slutsatser baseras på rapporter som inte har underlag för sina bedömningar, eller "att osyste-

³² Sammanlagt har 83 rapporter studerats. Det totala antalet rapporter per år är mindre än summan för dem som anges per kommun, eftersom vissa rapporter har inriktat sig på fler än en kommun.

³³ En redovisning av dessa utvärderingsteoretiska utgångspunkter finns i kapitel 4.

³⁴ Se Metodappendix i bilaga. Den femgradiga skalan har hämtats från utredningen *Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?* (Finansdepartementet 1998).

matiska, berättande sammanställningar präglas av godtycke och färgas av författarnas personliga åsikter utan att detta framgår” (Levi 2001, s. 60).

Då nästa kapitel helt relaterar till innehållet i de utvärderingar som granskats är det av vikt att dessa kan bedömas som tillförlitliga. Granskningen kan således sägas vara en garant för en minimistandard när det gäller själva utvärderingshantverket och det är viktigt att påminna om att det främst är rapporternas värde som utvärderingar som bedömts. Några av de aspekter som systematiskt granskats är det empiriska underlagets omfång och karaktär, metoder och metodmedvetenhet när det gäller datainsamling, förmåga att placera utvärderingsobjektet i ett vidare sammanhang samt huruvida studien ger underlag för användande bortom det enskilda fallet (generaliserbarhet). Framför allt har förekomsten av rimliga slutsatser och rekommendationer bedömts i förhållande till det underlag som redovisas i rapporterna³⁵.

Vad som framgår av bedömningen är att de granskade utvärderingarna kännetecknas av en högst varierande kvalitet. Här finns en spridning med exempel på allt från utmärkt genomförda och väl underbyggda utvärderingar, till tämligen bristfälligt genomförda utvärderingar som på ett ytterst tveksamt underlag gör uttalanden som ibland vid en första anblick kan tyckas rimliga. Spridningen medför att utvärderingarna fördelar sig från högsta till lägsta värde enligt den skala som använts. Detta påverkar sedermera rapporternas användbarhet i utredningens kommande kapitel och som bas för en pågående kunskapsutveckling.

Utfallet av den betygsrelaterade granskningen redovisas här utifrån fördelning på de olika målområdena, vilket framgår av tabell 5.7. Tabellen bör ses i relation till tabell 5.5 som visar *antalet* granskade rapporter som publicerats inom respektive målområde. Det betyder att staplarna i tabellen illustrerar den procentuella fördelningen av betyg *inom* respektive målområde, oavsett antal rapporter.

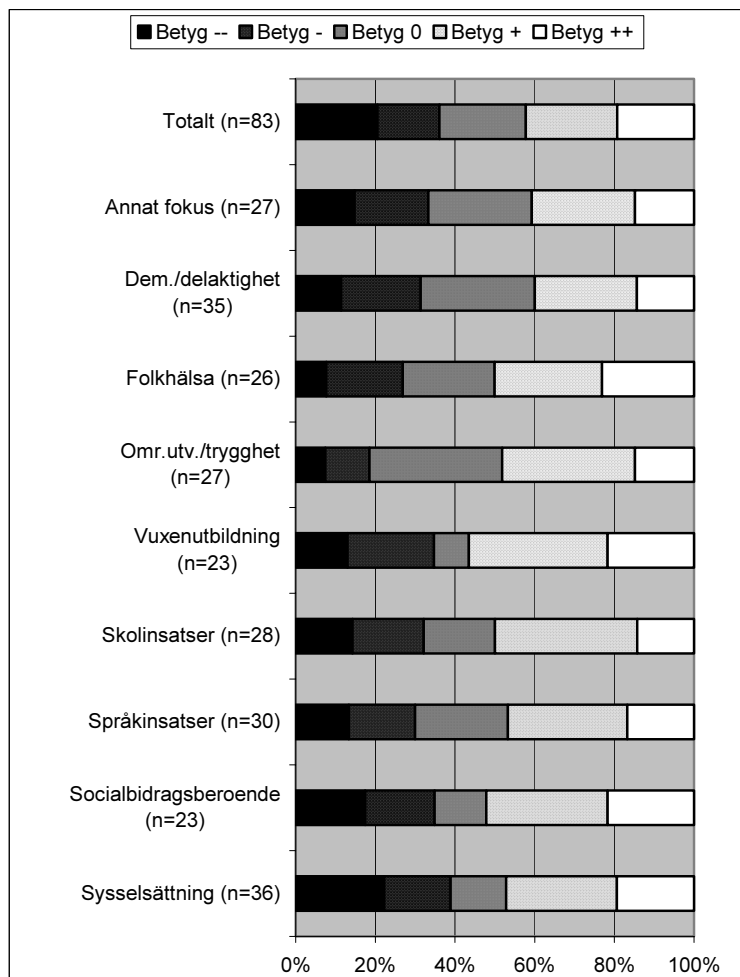
Inom samtliga målområden finns rapporter som fördelar sig från högsta till lägsta omdöme enligt den skala som använts³⁶. Några av de iakttagelser som kan göras är att det finns en jämn fördelning av positiva omdömen på de respektive målområdena. Av rapporterna har en övervägande majoritet bedömts vara av god kvalitet (d.v.s. av tillfredsställande, god eller mycket god kvalitet). Totalt har också

³⁵ I Metodappendix i bilaga redovisas den granskningsmall som använts för den systematiska granskningen.

³⁶ I Metodappendix i bilaga redovisas den granskningsmall som använts tillsammans med den betygsskala som tillämpats.

ca 20 % av de granskade rapporterna fått högsta omdöme. Samtidigt framgår det att drygt 20 % av rapporterna som producerats med fokus på sysselsättningsmålet har bedömts med lägsta betyg, vilket innebär att de bedömts vara mycket bristfälliga. Detta kan ses i relation till de rapporter som inriktats på områdesutveckling och trygghet, folkhälsa samt demokrati och delaktighet, där andelen mycket bristfälliga rapporter är försvinnande liten.

Tabell 5.7. Utfall av betygsrelaterad granskning per målområde³⁷



³⁷ Totalt har 83 rapporter granskats. Summan för n-värdena överstiger dock denna siffra, eftersom många rapporter har studerat insatser inom flera målområden.

Av framställningen i tabell 5.7 framgår att det finns stora kvalitetsmässiga skillnader mellan utvärderingsrapporterna. Det har därför varit av stort värde för utredningens arbete att genomföra denna kvalitetsbedömning. Avsikten är dock inte att peka ut rapporter som har bedömts med ett lågt betyg. Snarare vill vi framhäva de rapporter som fått de allra högsta betygen i granskningen för att därmed stimulera till intressant läsning. Det är viktigt att återigen påminna om att det primärt är rapporternas värde som *utvärderingar* som bedömts och inte dess övriga kvaliteter. Det finns ett stort antal rapporter som bedömts vara av god kvalitet som kanske något orättfärdigt inte nämns här, men följande rapporter har bedömts tillhöra kategorin mycket god kvalitet:

- Andersson, Åsa (2004). *Bergsjön – del av segregerad storstad*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Andersson, Åsa, Ulf Borelius, Thomas Johansson, Kerstin Lökken, Ove Sernhede & Jenny Stenberg (2004). *Man måste väl ibland tro att det som görs blir bra också. Goda projekt och sega strukturer*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Axelsson, Monica, Ingrid Lennartsson-Hokkanen & Mariana Sellgren (2002). *Den röda tråden – utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning: målområde språkutveckling och skolresultat*. Språkforskningsinstitutet, Rinkeby.
- Giertz, Anders (2004). *Socialbidrag och försörjning i Malmö – Storstadssatsningen och utvecklingen 1990–2000*. Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2001). *Tusen röster om Fittja: Integrationsfrågan betraktad utifrån en enkät bland de boende*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2001). *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000: Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Kihlström, Åke & Birger Simonsson (2004). *Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning*. Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Lindahl, Emma & Fredrik Mattsson (2003). *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden*. Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Stockholm.

- Marttila, Anneli & Per Tillgren (2002). *Folkhälsoinsatser i storstadssatsningen, Baslinjestudien 2001*. Socialmedicin, Stockholms läns landsting, Stockholm.
- Norén, Eva (2002). *Språkbygge på bräcklig grund. Utvärdering tema utbildning och språk, förskolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Sjöö, Sofia (2003). *Tjejverksamheter inom storstadssatsningen: Projektmedel till ungdomsverksamheter dominerade av pojkar*. Södertörns högskola: Huddinge.
- Stenberg, Jenny (2004). *Hur får vi hela Göteborg engagerade i detta? Utvärdering av storstadssatsningen i Norra Biskopsgården*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Tranquist, Joakim (2001). *Samverkan med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.
- Törnquist, Anders (2004). *Storstadssatsningen i ett områdesperspektiv*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Vadelius, Elin (2004). *Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation. Exemplet Jordbro i Haninge*. Södertörns högskola: Huddinge.

5.6 Förstudien

Som ett komplement och referens till de bedömningar som redovisats ovan, kan det här vara av värde att jämföra med svar som inkommit från en förstudie³⁸, genomförd inom ramen för utredningen. I förstudien efterfrågades exempel på det man uppfattat som bra/meningsfulla respektive mindre bra utvärderingar, men också vad som ansågs känneteckna sådana.

Kännetecknande för en bra eller meningsfull utvärdering var enligt svaren att utvärderaren kunnat placera in satsningen i ett vidare sammanhang och hade diskuterat alternativa strategier för det fortsatta storstadsarbetet. Dessutom hade utvärderingen bidragit till förståelsen av komplexiteten i storstadsarbetet. Utvärderingarna

³⁸ Förstudien genomfördes i samband med dialogmöten som anordnades av de sju avtalskommunerna och storstadskansliet under våren 2004. Ett förfrankerat frågeformulär delades ut till de närvarande, d.v.s. statliga och kommunala tjänstemän på olika nivåer, kommunala samordnare, politiker och medborgare. Frågeformuläret omfattade några enkla frågor om utvärderingar med inriktning på lokala utvecklingsavtal. Bland annat efterfrågades exempel på bra/dåliga utvärderingar, men även på vad som avgjorde vad som bra/dåligt i dessa rapporter. Ett trettiotal svar inkom.

ansågs på detta sätt också peka på de olika problem som finns i strukturerna som omger de lokala utvecklingsavtalen.

Som mindre bra eller negativt framhölls de fall där utvärderingarnas budskap i hög grad upplevdes som svåra att generalisera och att omsätta i praktiken. Genom många utvärderingars fokus på enskildheter ansåg ett flertal att många utvärderingar inte gick att skilja från uppföljningarna i Oktoberrapporterna. Ett problem som återkommande lyftes fram var de fall där utvärderingarna saknar slutsatser om eller värderingar av de insatser som studerats. Tydliga rekommendationer efterlystes i anslutning till utvärderingarna. I flera fall beskrevs rapporterna vara av skiftande kvalitet med förenklingar, bristfälliga analyser, värderingar utan förklaringar samt språkliga svagheter som främsta brister.

I förstudien redovisades även uppfattningar om att utvärderingarna representerar ett "ovanifrånperspektiv" med bristande förankring i praktiken. Det framkommer också en uppfattning om att utvärderarna alltför ofta fångas av ett tjänstemannaperspektiv i sina undersökningar och därmed inte behandlar deltagarnas syn på något för-tjänstfullt sätt. Om detta dessutom kombinerats med att utvärderingen inte varit i fas med utvecklingsarbetet, ansågs nyttan av utvärderingarna därigenom har blivit lidande.

De rapporter som i förstudien lyfts fram som positiva exempel är följande³⁹:

- Axelsson, Monica, Ingrid Lennartsson-Hokkanen och Mariana Sellgren (2002). *Den röda tråden – utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning: målområde språkutveckling och skolresultat*. Språkforskningsinstitutet, Rinkeby.
- Bunar, Nihad (2003). *”Det händer saker” – kunskapsutvecklande, utvärderingsmässiga och teoretiska perspektiv på storstadsarbetet i Rågsved och Skärholmen*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Ericsson, Urban, Irene Molina & Per-Markku Ristilampi (2002). *Miljonprogram och media: Föreställningar om människor och förorter*. Riksantikvarieämbetet, Stockholm/Integrationsverket, Norrköping.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

³⁹ Ericsson et al (2002) och Lahti Edmark (2002) ingår inte i det granskade materialet utan används som referenslitteratur till utredningen.

- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2003). *Satsning ger resultat. Utveckling i Fittja 1999–2003 enligt en enkät bland de boende*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2002a). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Karlsson, Anna (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – Idag och i framtiden*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Lahti Edmark, Helene (2002). *Förort i fokus – interventioner för miljoner*. Integrationsverket, Norrköping.
- Lindqvist, Emil (2002). *Tillsammans i storstaden – en studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. Statskontoret, Stockholm.
- Parszyk, Ing-Marie (2003a). *Se förskolan! Utvärdering av Södertäljes språkinsatser för barn med annat modersmål än svenska*. Lärarhögskolan, Stockholm.
- Tranquist, Joakim (2001). *Samverkan med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.
- Tryggvason, Marja-Terttu (2003). *Stöd i språk- och kunskapsutveckling i förskola och skola? Utvärdering av språk och kommunikationsinsatser i Huddinge kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Urban, Susanne (2003a). *Om konsten att skapa arenor för dialog, inflytande och lokala nätverk, Storstadssatsningen i Huddinge*. Södertörns högskola, Huddinge.

Av denna sammanställning framgår att de positiva exemplen från förstudien i många fall överensstämmer med de rapporter som genom den systematiska granskningen lyfts fram som särskilt värdefulla.

5.7 Diskussion

De utvärderingar av de lokala utvecklingsavtalen som här granskats består av ett rikt och varierat material av högst skiftande kvalitet. Kännetecknande är en stor mängd deskriptiva inslag i utvärderingarna som, förtjänstfullt genomförda, kompletterar och nyanserar den bild av storstadsarbetet som lyfts fram i Oktoberrapporterna. I flera utvärderingar presenteras exempelvis överskådliga orienterade

sammanställningar över de insatser som genomförts inom ett specifikt geografiskt eller politiskt område, ofta tillsammans med en historisk beskrivning av det geografiska området där insatserna genomförts. Dessa bakgrundsbeskrivningar kan ofta bidra till en förståelse för hur det kan komma sig att de berörda storstadsområdena blivit föremål för särskilda satsningar. Ett annat exempel är rapporter som med fokus på insatsernas bieffekter kan bidra med alternativa förklaringsresonemang kring specifika insatser, liksom kring satsningen som helhet.

Det finns även en rad brister i de granskade rapporterna. De deskriptiva inslag som ovan beskrevs som en styrka tenderar att bli en svaghet om de helt dominerar utvärderingen. Flera rapporter som nästan enbart innehåller beskrivande redogörelser tenderar även att sakna värderande slutsatser. I de fall då dessa deskriptiva rapporter trots allt har värderande inslag så saknas ofta referenspunkter och kriterier för bedömning, liksom en problematisering av valda värderingsperspektiv. Andra rapporter brister när det gäller språklig genomarbetning eller präglas av inkonsekvent användning av begrepp. Det är inte ovanligt med utvärderingar som använder sig av begrepp som ej definieras. *Underifrånperspektiv* är ett exempel på ett sådant begrepp. Många utvärderare säger sig bedöma insatser utifrån detta perspektiv, men få talar om vad de faktiskt menar med det.

I många rapporter saknas dessutom en orientering kring det faktiska sammanhang där utvärderingen utförs. En redovisning av det uppdrag som legat till grund för utvärderingen hade många gånger underlättat förståelsen för rapporternas fokus. I de fall då detta inte redovisas kan man få uppfattningen att frågeställningar och fokus valts godtyckligt eller att det i första hand varit utvärderarens egna intressen som har styrt perspektiv, metodval och frågeställningar. Det är dock viktigt att poängtera att detta långtifrån gäller alla utvärderingar⁴⁰.

Att utvärderarens intressen påverkat inriktningen av utvärderingen kan dock också vara positivt för uppdragsgivarna, exempelvis då utvärderingen utförs av högskolor och universitet med speciell kunskap om och/eller intresse för området. Förutsatt att det samtidigt finns en relevant utvärderingskompetens kan utvärderingsuppdragen då berikas med forskarnas ämneskunskaper och förmåga att se

⁴⁰ Framför allt är rapporterna från Göteborg ofta tydliga i sin beskrivning av uppdrag och perspektiv. Axelsson, M et al (2002) är ett annat bra exempel på hur ett utvärderingsuppdrag kan redovisas.

fenomen i generella perspektiv. Om frågeställningar däremot enbart formuleras utifrån forskningsintressen riskerar utvärderingarna att hamna långt ifrån behoven av besluts- och förändringsunderlag i de praktiska verksamheterna⁴¹. Det är därför viktigt att dessa referensramar eller utgångspunkter presenteras eller diskuteras vilket inte alltid är fallet i de granskade utvärderingarna. Valet av perspektiv får även konsekvenser för utvärderingarnas uppläggning och sedermera utfall. Aspekter som referensramar, tidigare kunskapsbas och personliga intressen påverkar tolkningen av det studerade.

Ett tydligt mönster som framträtt i granskningen är att en gedigen ämnesspecifik förkunskap hos utvärderaren kring det som studeras kombinerat med ett tydligt syfte ger en god utvärdering som innehåller användbara resonemang av såväl praktisk som teoretisk karaktär.

Underifrånperspektiv i utvärderingarna

Brukarmedverkan i utvärderingsprocesser skulle kunna ses som utvärderingens eget underifrånperspektiv⁴². Vedung (2004) menar att utvecklingen när det gäller utvärdering har gått "*från vetenskaplig akademisk forskning till participation och deliberation*" (ibid., s. 24). Han hävdar att det på senare år har skett en vändning till förmån för demokratisering av utvärdering där användandet av ansatser för brukardeltagande ökat. Inom utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen ser vi dock mycket lite av detta perspektiv⁴³. De granskade rapporterna präglas i stället i hög grad av ett tämligen traditionellt fokus på ett tjänstemannaperspektiv. Stora och viktiga (mål-)grupper inom storstadsarbetet har därmed i mycket liten grad kommit till tals och det finns en risk att de tämligen oreflekterat uteslutits ur utvärderingsprocessen. Det är förvisso lätt att som utvärderare hänge sig åt välbeprövade och traditionella ansatser, men en metodutvecklande ansats även inom utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen hade varit önskvärt. Brukarnas delaktighet i formuleringen

⁴¹ Se vidare resonemang om den verksamhetsnära utvärderarens bidrag vid förändringsarbete i bland annat Holmer (2003) och Tranquist (2004).

⁴² Ett "*underifrånperspektiv*" beskrivs i propositionen som mobilisering av brukare i utvecklingsprocesser med utgångspunkt från att deras aktiva medverkan spelar en avgörande roll i ett långsiktigt hållbart utvecklingsarbete (prop 1997/98:165, s. 72).

⁴³ Några utvärderingar har dock en uttalad interaktiv eller deltagande ansats. Som exempel kan nämnas Schulz et al (2004), som beskriver sitt uppläggning som en interaktiv processinriktad utvärdering.

av frågeställningar, framtagande av bedömningskriterier eller tolkningsarbete hade säkerligen kunnat tillföra intressanta perspektiv⁴⁴.

Utvärderarrollen – forskning eller utvärdering

Inom de lokala utvecklingsavtalen har kommunerna huvudsakligen valt att förlägga de lokala utvärderingsuppdragen till högskolor och universitet⁴⁵. Tanken med detta har bland annat varit att därmed säkra en grundkvalitet i kunskapen kring de insatser som genomförs, men också i vissa fall att stödja uppbyggnaden av högskolor och funktioner inom dessa⁴⁶. I granskningen finns följdriktigt ett stort antal utvärderingar som framstår som gedigen forskning, väl genomförd utvärdering eller till och med utvärderingsforskning⁴⁷.

En alltför stor andel av rapporterna kan dock snarast sägas ha karaktären av slarvigt genomförd eller metodologiskt svag utvärdering alternativt lågt prioriterad forskning. Det som kunde ha blivit gedigna utvärderingar eller bra forskningsrapporter blir i dessa fall varken eller, utan snarare ett mellanting. Vad som framför allt saknas i dessa fall är den kritiska hållning som skulle kunna förväntas i utvärderingar. I många rapporter finner vi att utvärderarna har tullat på de strikta akademiska krav som annars ställs inom forskningen. Detta kan gälla grundläggande krav som t.ex. källhänvisningar och metodredovisningar. Skillnaden kan ibland bli speciellt uppenbar då samma studie har publicerats dels som utvärderingsrapport, dels som vetenskaplig artikel. En av de utvärderade forskarna som reflekterat över mötet mellan rollen som forskare och utvärderare är Bunar (2003):

...min erfarenhet av praktiskt arbete med utvärderingar med allt vad det innebär – kontakter med uppdragsgivare, processledare, insatsledare, insatsdeltagare, det vetenskapliga samhället, andra utvärderingsgrupper, egna medarbetare och medierna – klargör tydligt behovet av en omdefiniering av utvärderarnas roll och utvärderingarnas uppläggning, genomförande och återkoppling till de utvärderade. Att utvärdera (och även om vi lägger till adverbet vetenskapligt) hur en statlig politik omsätts

⁴⁴ Ett exempel på metod är den s.k. BIKVA-modellen (BrugerInddragelse i KVAlitetsvurdering) som finns beskriven i Krogstrup (2003, s. 111ff) och Dahlberg & Vedung (2001, s. 81ff). Här inbjuds brukare till medverkan i forskningsbaserade utvärderingar med tanken att dialog mellan förvaltning och brukarna ska förbättra kvaliteten på verksamheten genom att den anpassas till brukarnas behov och krav.

⁴⁵ Detta framgår bland annat av regeringens skrivelse 2003/04:49, s. 30.

⁴⁶ Jfr kapitel 3.

⁴⁷ Exempel på förtjänstfullt genomförd utvärderingsforskning är Giertz (2004), Hedblom (2004) och Stenberg (2004). Se även kapitel 4.2 för en diskussion om definitionerna.

i praktiken, med de som utvärderas som formella arbetsgivare, har varit något av en chock för många forskare. Att vetenskapligt utvärdera och att forska behöver inte alls stå långt ifrån varandra, men i praktiken har de kommit att utgöra en dikotomi (ibid., s. 42).

I den kvalitetsmässigt varierande skörd av utvärderingar som granskats här finns alltså allt från utmärkta alster till bristfälliga rapporter. Skillnaden mellan ett gott och ett mindre gott hantverk finns alltid som en faktor som, oavsett skäl, påverkar produkten. Brister i utvärderingsteknik, inte sällan med åtföljande lågt betyg i vår granskning, kan dock ibland dölja intressanta allmänna resonemang, information med mera. Eller med andra ord: sunt förnuft och tyckande är det gott om, dock i vissa fall på bekostnad av vetenskapligt undersökt verksamhet. Förekomsten av bristfälliga rapporter riskerar här förstärka en skeptisk inställning mellan praktik och forskning.

Vi menar att oavsett orsak så präglas utvärderingarna av en högst skiftande kvalitet. Utvärderingsrapporterna inom de lokala utvecklingsavtalen riktar sig ofta till en bred publik och många är intresserade av vad de har att säga. Utvärderingar av god kvalitet kan här bidra med tankeväckande frågeställningar, insiktsfulla analyser och problematiseringar inför framtida insatser. Men om utvärderingen å andra sidan hanteras försumligt riskerar det att bidra till ökad skepsis och tveksamhet inför det fortsatta utvärderingsarbetet.

Arbetslivsforskaren Lennart Svensson (2002, s. 12ff) menar att det finns all anledning att se utbytet mellan forskare och praktiker som fruktbart ur bådas perspektiv. Han beskriver å ena sidan hur *“forskningens längre, mer kritiska och strategiska perspektiv kan komplettera och stimulera praktikernas egen, mer situationsbundna kunskapsbildning”*. Å andra sidan menar han att *“möjligheten för en forskare att nära och aktivt få medverka i en kunskapsbildning där erfarna och kunniga praktiker är medaktörer ger unika möjligheter att producera god forskning”*.

Vi delar denna syn på möjligheterna för ett konstruktivt reflekterande utbyte och är övertygade om att här finns det ett betydande kvalitetsutvecklande arbete att göra och att utvärderande forskare i än högre utsträckning än vad som hittills framkommit kan bidra med kvalitativt goda utvärderingar till grund för en vidareutveckling av storstadsarbetet.

6 Storstadsarbete i rörelse

Det är ett rikt, spretigt och vittomfattande utvärderingsmaterial kring storstädernas lokala utvecklingsavtal som här har granskats. Naturligtvis är det omöjligt att göra ett sådant material rättvisa, än mindre de aktiviteter och arbetsprocesser som faktiskt ägt rum i olika bostadsområden. Syftet med detta kapitel har därför inte varit att skapa en heltäckande överblick över de tusentals aktiviteter som ägt rum eller de hundratals som faktiskt har utvärderats. Syftet har snarare varit att vaska fram centrala iakttagelser och slutsatser som förmedlats via de granskade utvärderingarna och som kan bidra till den kunskapsutveckling som äger rum kring det storstadspolitiska området¹.

Huvudmålet för de lokala utvecklingsavtalen är enligt storstadspropositionens (prop. 1997/98:165) intentioner att bidra till att bryta segregationen och skapa jämlika levnadsvillkor i storstäderna. För att nå detta mål angavs åtta delmål eller målområden som speciellt angelägna, men också några riktlinjer för vägledning av arbetet. Det är dessa målområden och riktlinjer som har varit utgångspunkten för uppläggningsen av detta kapitel².

Indelningen kan ge sken av att materialet med lätthet har låtit sig avgränsas enligt en viss ordning, men så är inte fallet. Utvärderingarna, liksom de insatser som varit föremål för utvärdering, har många gånger överlappat flera målområden, varit svåra att placera eller omöjliga att avgränsa inom de beskrivna områdena. Detta har ytterligare försvårats av att kommunerna, helt enligt intentionerna i av-

¹ Ryd (2001) menar att kunskapsöversikter är outhärliga av tre skäl: 1) den ökande mängden information gör det svårt att få överblick, 2) tillförlitligheten behöver granskas, 3) en stringent sammanvägning av resultaten behövs. Eftersom det är tidskrävande att söka information ökar även behovet av tjänster som sorterar information och ger viss vägledningshjälp. Jfr Tydén et al (2001) och Lahti Edmark (2004).

² Detta kapitel baseras på granskade utvärderingsrapporter som presenterades i tidigare kapitel. Materialet kommer att redovisas i 14 avsnitt, dels utifrån det som benämns som *fyra centrala metoder*, dels *åtta delmål* eller *målområden*. Till detta fogas även *jämställdhetsperspektiv* som beskrivs vara av generell intresse i samtliga statliga utredningar. Om dessa utgångspunkter finns mer att läsa i storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) och i regeringens skrivelse (skr. 2003/04:49).

talen, i flera fall formulerat egna likartade målområden utifrån sina lokala förutsättningar och behov. Att materialet redovisas utifrån den valda indelningen kan således ifrågasättas av flera skäl. Sättet att dela in i målområden har i flera utvärderingar varit utsatt för kritik, bland annat för att inte motsvara lokala behov eller matcha den lokala organiseringen av insatser.

Med dessa reservationer i minnet, men också med utgångspunkt från att varje form av kategorisering har sina brister, har dock den valda indelningen bedömts vara en rimlig övergripande utgångspunkt för att sortera vårt material.

Detta kapitel är indelat i tre delar. Den första delen utgår från det som benämns centrala metoder, nämligen *Underifrånperspektiv*, *Långsiktighet*, *Samverkan* och *Målstyrning* samt punkten *Jämställdhet*. Den andra delen sorteras efter de målområden som enligt propositionen anges vara de åtta mest angelägna: *Sysselsättning*, *Socialbidragsberoende*, *Språkinsatser*, *Skolinsatser*, *Vuxenutbildning*, *Områdesutveckling och trygghet*, *Folkhälsa* respektive *Demokrati och delaktighet*. Den andra delen avslutas med avsnittet *Teman utanför målområdena*. Kapitlet avslutas i en tredje del med en sammanfattande diskussion.

6.1 Centrala metoder

De lokala utvecklingsavtalen ska enligt intentionerna i storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) möjliggöra en övergång från det som benämns den traditionella projektbidragsmodellen till en lär- och förbättringsprocess. Det är med denna motivation som avtalen byggs på det som benämns som fyra centrala metoder i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Denna första del i kapitel 6 utgår från dessa, nämligen:

- Underifrånperspektiv
- Långsiktighet
- Samverkan
- Målstyrning

I propositionen ställs det även krav på att jämställdhetsperspektivet ska beaktas inom de åtta målområdena. Därmed lägger vi även till denna punkt:

- Jämställdhet

Efter en genomgång av vad som framkommit i utvärderingarna om dessa fem punkter följer i kapitlets andra del en genomgång utifrån de åtta centralt formulerade målområdena.

6.1.1 Underifrånperspektiv

Underifrånperspektiv är ett centralt begrepp i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Mångkulturellt centrum i Botkyrka har parallellt med denna utredning ett speciellt uppdrag att granska på vilket sätt begreppet genomsyrat eller tagit sig uttryck i arbetet inom ramarna för avtalen³.

Inom de lokala utvecklingsavtalen har ett underifrånperspektiv betonats för att öka mobiliseringen av boende i utvecklingsprocesserna. Tanken bakom denna ansats är att de boendes aktiva medverkan i insatserna spelar en avgörande roll i genomförandet av ett områdesbaserat utvecklingsarbete (prop. 1997/98:165, s. 72). Men Integrationsverket (2002a, s. 108) konstaterar i sin slututvärdering att kommunernas arbete kring det breda deltagandet i satsningen präglats av en viss förvirring. De visar att det kring underifrånperspektivet finns ett glapp mellan ambition, retorik och faktiskt utfall, ett förhållande som på olika sätt även blir tydligt i denna granskning.

Otydlighet i retorik och praktik

Storstadspropositionens höga ambitioner kring ett positivt värde-laddat underifrånperspektiv har medfört att begreppet har varit allmänt förekommande i projektbeskrivningar inom de lokala utvecklingsavtalen. Här syns det ingen större skillnad vare sig det gäller kommuner eller målområden. Formuleringar med underifrånperspektiv, ofta i form av synonymer, förekommer både i riktlinjer och i handlingsplaner⁴. På detta sätt har man inom satsningen använt sig av samma språkliga inramning kring insatserna, vilket enligt Jensen (2004, s. 49) visar på målstyrningens ideologiska funktion i satsningen. Flera utvärderare och forskare hävdar emellertid att idén om vad underifrånperspektivet skall innehålla har förblivit oklar. Bevelander et al (2001a, s. 4) konstaterar exempelvis att det inom flera programområden funnits svårigheter att hantera underifrån-

³ Rapporten kommer att publiceras samtidigt som denna utredning.

⁴ Detta framgår bland annat av Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 74) och Jensen (2004, s. 49).

perspektivet. Även Andersson, Å et al (2004) visar på samma problematik:

Vad vi kan konstatera är att det finns stora brister i hur man har valt att närma sig frågor om delaktighet, integration och jämställdhet. Framför allt har de grundläggande frågor som kretsar kring 'underifrånperspektivet' behandlats relativt styvmoderligt. Detta är en iakttagelse som har gjorts av flera utvärderare. (ibid., s. 194f).

Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 79) menar att det inom de lokala utvecklingsavtalen finns en bristande överensstämmelse mellan retorik och praktik på såväl kommunal som bostadsområdesnivå. På grund av otydlighet kring begreppet vet olika aktörer inte vad som egentligen eftersträvas med underifrånperspektivet. Detta leder inte sällan till att man väljer olämpliga metoder i förhållande till sina mål. Hosseini-Kaladjahi benämner detta som att man mobiliserar folk utan att veta vad man vill göra med den mobiliserade gruppen.

Tolkningsutrymmet kring begreppet öppnar fältet för spekulationer, men även för möjligheter och klagörande diskussioner. Lindahl & Mattsson (2003, s. 21) visar i anslutning till det brottsförebyggande arbetet hur lokala tolkningar av underifrånperspektivet tagit sig olika uttryck, ofta genom att insatserna *riktar* sig till de boende, dock utan att beakta en dialog. Samtidigt finns exempel där politiker menar att de som folkvalda representerar underifrånperspektivet (ibid.).

Underifrånperspektiv i praktiken

Ett stort antal utvärderingsrapporter gör värderande utsagor om hur underifrånperspektivet hanterats utan att precisera vad som egentligen menas med begreppet, trots att framgång i detta avseende beror på hur man valt att tolka begreppet och vad man använder som kriterium (Hosseini-Kaladjahi 2002a). Hosseini-Kaladjahi menar vidare att det för lokala tjänstemän och politiker i dag finns en tillgång till god kunskap om befolkningens behov. Om underifrånperspektiv sedan tolkas som ett perspektiv som betonar målgruppens synvinkel i fråga om behov och prioriteringar, så menar han att man därmed skulle kunna påstå att kunskapsläget är ganska tillfredsställande. Hosseini-Kaladjahi slår dock fast att en utvidgning av begreppet underifrånperspektiv till att även innefatta praktiska åtgärder och arbetsmetoder, måste betraktas som en annan fråga som bäst

kan diskuteras inom ramen för boendedelaktighet. Underifrånperspektivet handlar således, enligt Hosseini-Kaladjahis tolkning, främst om kunskap kring boendes behov och förväntningar.

Underifrånperspektivet tycks emellertid långt ifrån självklart i arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen. Flera utvärderare lyfter fram att det så kallade *kompletterande erbjudandet*⁵ fått konsekvenser för förutsättningarna för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Integrationsverket (2002a, s. 19f) menar att det inte finns något som tyder på att de boende eller de som arbetar med de lokala utvecklingsavtalen efterlyst denna inriktning på sysselsättning och utbildning⁶. Andersson, B et al (2004) visar på att förändringen fick konsekvenser för arbetet på lokal nivå:

Så kom då tillväxtperspektivet med förhöjd glans in i bilden. Frågan blev då vad man lokalt skulle göra med de åtgärder som inte så lätt eller omedelbart kunde avläsas i siffror. Osäkerheten smög sig in och viss försiktighet blev märkbar. Några verksamheter som inte snabbt nog kunde mätas med den kvantitativa tillväxtmallen lades ner, men flertalet behölls, ibland med hjälp av en smart omdefiniering. Tydligt var dock att underifrånperspektivet blivit ett uppdrag med sviktande mandat, övertrumpat av tillväxtmålets kraftiga framtoning. Vissa långsiktiga verksamheter liksom vissa verksamheters långsiktiga fortlevnad kom i uppenbar fara (ibid., s. 124).

Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 91) beskriver hur begreppet underifrånperspektiv aktualiserades på den kommunala nivån då Fittjasatsningen⁷ satte igång. Detta satte dock inga spår när det senare gällde fördelningen av resurser inom de lokala utvecklingsavtalen, där den största delen förlades till traditionella projekt inom de kommunala förvaltningarna. Stenberg (2004) beskriver en likartad fördelningsproblematik⁸ i Göteborg, där det efter ett och ett halvt år av satsningen stod klart att cirka 80 procent av projektmedlen hade fördelats till projekt i stadsdelsförvaltningens regi. Reaktionerna hos politiskt ansvariga inför dessa siffror beskrivs av utvärderaren:

Politikerna drar hörbart efter andan, detta har de inte insett tidigare. Karl tar upp två orsaker till att det ser ut så här: »vi äger systemet» anger han som första skäl, och »vi har inte lagt tillräckligt med tid på förberedelser» som andra skäl. Han menar att en stor anledning är att

⁵ Jfr kapitel 2.

⁶ Motsieloa et al (2002, s. 40) konstaterar att »*det kompletterande erbjudandet förstärker tjänstemännens maktposition och minskar de boendes möjlighet att genom kulturprojekt delta i ett demokratiskt sammanhang*».

⁷ Se vidare Hosseini-Kaladjahi (2002a).

⁸ Andersson, R (2004, s. 13) ger exempel på fördelningsproblematiken ur ett europeiskt perspektiv.

Biskopsgården inte haft sådana här pengar tidigare och att det tagit lång tid att upparbeta kontakter i stadsdelen. Först nu börjar föreningar att söka, det blir en ketchup-effekt menar han (Stenberg 2004, s. 45).

Efter att detta uppmärksammats förändrades situationen i någon mån, men inte alls i den utsträckning som man skulle kunna förvänta sig (Stenberg 2004, s. 45). Denna fördelningsproblematik har tillsammans med andra faktorer medfört att det, även om många projekt har upplevts som positiva, rapporteras om en underliggande skepticism hos dem som varit involverade iorstadsarbetet. Det framkommer från många håll kritik mot det som uppfattas som ett tjänstemannastyre (Lökken 2004, s. 102). Många av insatserna som genomförts tycks ha varit tjänstemannaprodukter i meningen att insatserna skapades av förvaltningens tjänstemän, de drevs av tjänstemän och de lades ned eller implementerades av tjänstemän (Bunar 2004, s. 145).

Lökken (2004) menar att underifrånperspektivet också har kommit att bli något av de lokala utvecklingsavtalens problembarn. Integrationsverket (2002a, s. 25) visar att tolkningen av underifrånperspektivet tycks ha lett till lika delar frustration och besvikelse som verkligt inflytande, eftersom aspekter som mandat, makt och syfte varit oklara. Integrationsverket hävdar att inget tyder på att det alltid är nödvändigt med invånarnas direkta engagemang för ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete och att uppfattningen om underifrånperspektivet som en nödvändighet för framgång måste problematiseras. Hosseini-Kaladjahi går på samma linje:

Ett argument som brukar anföras till stöd för decentralisering är att man genom lokalt arbete kan komma närmare målgruppen, ta reda på deras behov och utifrån dessa finna lämpliga lösningar. Jag är övertygad om att man kan förstå existerande behov genom att närma sig vanligt folk, men jag är inte lika övertygad om att folk vet hur deras behov ska kunna tillfredställas (Hosseini-Kaladjahi 2002b, s. 78).

Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 74) menar att underifrånperspektiv snarast kan betecknas som en kognitiv process, med innebörden att man ser ”verkligheten” på olika sätt beroende på sin position i den sociala strukturen.

Sammanfattande kommentar

I utvärderingarna framstår *Underifrånperspektivet* som ett begrepp kring vilket det redan från början funnits en otydlighet. Här finns ett tydligt glapp mellan ambition, retorik och praktik. Oklarheten om hur perspektivet ska uppfattas och tolkas har uppfattats som ett stort bekymmer: handlar det om att lyssna på de boende, ska de vara med och styra eller räcker det att man tar hänsyn till de boende vid planering och beslut? Osäkerheten har lett till en osäker praktik. Initialt är underifrånperspektivet i och för sig uttalat och fastslaget som en metod, men det har funnits en tendens mot att detta perspektiv har blivit en målsättning i sig. Flera utvärderingar ställer frågor som vad underifrånperspektivet ska leda till eller att man "mobiliserar folk utan att veta vad man vill göra med den mobiliserade gruppen". Trots ambitioner om underifrånperspektiv tycks de flesta projekt eller insatser ha hamnat i tjänstemännens händer. Osäkerhet kring hur underifrånperspektivet ska tolkas har medfört frustration, bland annat eftersom frågor som mandat, makt och syfte varit oklara. Flera utvärderare menar dock att underifrånperspektiv huvudsakligen ska betraktas som ett sätt att betrakta verkligheten. Eftersom tolkningen av begreppet har stor inverkan på vad som förväntas i praktisk handling medför osäkerheten ett behov av fortsatt diskussion och nyansering.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2002a). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Stenberg, Jenny (2004). *Hur får vi hela Göteborg engagerade i detta? Utvärdering av storstadssatsningen i Norra Biskopsgården*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.

6.1.2 Långsiktighet

Förutom underifrånperspektivet så lyfts långsiktighet fram som en central riktlinje för arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen. I storstadspropositionen talas om en storstadspolitik som ska skapa förut-

sättningar för en långsiktig hållbar tillväxt och ett antal mål som ska ses som långsiktiga inriktningsmål (prop. 1997/98:165, s. 30). Tanken bygger delvis på Storstadskommitténs slutbetänkande (SOU 1998:25) som påpekar att framgångsrik internationell erfarenhet av utvecklingsprogram som syftar till att sänka arbetslösheten, minska otryggheten och omflyttningen, har kännetecknats av långsiktiga insatser.

Propositionen refererar även till den integrationspolitiska utredningen⁹ som betonar att den generella politiken inte har förmått att hindra segregationen och att kommunerna bör stärkas i sitt långsiktiga och kontinuerliga arbete att få till stånd långsiktiga och bestående förändringar i vissa bostadsområden.

I propositionen efterfrågas en bestående förändring av samarbetsformen mellan stat och kommun i form av utvecklingsavtal som bygger på lokalt framtagna åtgärdsplaner. Dessa åtgärdsplaner bör kännetecknas av långsiktighet i den bemärkelsen att de utgår från de reguljära resurser som stat, landsting och kommun förfogar över i de berörda områdena. Man menar att stora insatser under kort tid kan göra mer skada än nytta och efterfrågar inte bara långsiktiga utan även samordnade insatser. Därför betonas att de särskilda medel som staten bidrar med är avsedda för att stimulera ett långsiktigt utvecklingsarbete och därför efterfrågas avtal med en giltighetstid som överskrider finansieringsperioden.

Organisation och långsiktighet

Flera utvärderare ser kravet på långsiktighet som problematisk ur ett organisatoriskt perspektiv. Törnqvist (2004) menar att det kan finnas en motsättning mellan det långsiktiga synsättet som handlar om kvalitativ prestation och förväntningen på snabba resultat som ofta medför kvantitativt präglade målformuleringar. Frågan om långsiktighet reser frågetecken kring projektformen och om vad som ska ses som ordinarie verksamhet, då det ytterst är den allmänna välfärden som är föremål för arbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen:

Det är knappast möjligt att skilja frågan om långsiktighet från en diskussion om vad som skall ses som den normala ordinarie verksamheten och vad som skall organiseras i projekt. I sin förlängning är det också en fråga om hur välfärden i det svenska samhället fördelas: enligt vilka principer, individuellt eller allmänt, tillfälligt eller bestående, selektivt

⁹ SOU1997/98:16.

eller generellt osv. Det tycks som om en allt större del blivit projektfinansierad på senare år – och då per definition kortsiktig – det finns t.ex. jämförelser mellan socialbidragstagare och de utsatta stadsdelarna som mottagare av ett selektivt bistånd till samhällets förlorare (ibid., s. 14f).

Törnquist menar att projektformen är problematisk då den väcker frågor om huruvida en dubbel organisation, en ordinarie och en projektorganisation, ska tolkas som kritik och som att den ordinarie verksamheten inte klarar av sina uppdrag. Eller ska storstadsmedlen, undrar utvärderaren, ses som politiskt svårhanterbart extraordinärt finansiellt stöd till *underförsörjda områden*? Kanske kan behovet av långsiktiga satsningar betraktas som en bekräftelse på att dagens resurser inte räcker till (ibid., s. 15).

Bevelander et al (2001b) och Schultz et al (2004) påpekar att projektformen är kontraproduktiv i termer av långsiktighet. Schultz menar att den leder till dubbelorganisation och bidrar till konkurrens med den ordinarie verksamheten. Kihlström & Simonsson (2004) menar att projektformen kan vara en produktiv samverkansform exempelvis inom sysselsättningsområdet, men ser den som olämplig för långsiktiga lösningar. Långsiktigt hållbar verksamhet kan snarast betraktas som en motpol till kortsiktigt projektänkande. Integrationsverket (2000) påpekar att kommunerna i enkätsvaren till verket reser frågan om det över huvud taget är ändamålsenligt att arbeta med medverkan och delaktigheten i projektform då det är den ordinarie verksamheten som ska möta medborgarna i det längre perspektivet (ibid., s. 55). Sahlén (2002) ifrågasätter projektformen i skolan och menar att skolan arbetar med långsiktiga mål och därför behöver långsiktiga lösningar (ibid., 33).

Permanentningens komplexitet

Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 125) anser att långsiktighet står i konflikt med nytänkande och metodutveckling, då förvaltningarna vill undvika de svårigheter som inkludering av nya verksamheter i den befintliga budgeten kan medföra. Han menar att man gärna prövar nya arbetssätt, men inte med de egna resurserna. Man satsar hellre på att ta det säkra före det osäkra¹⁰. Integrationsverket (2002a) och

¹⁰ Hosseini-Kaladjahi menar att man från förvaltningarnas sida kan föredra att satsa på aktiviteter som prövats tidigare men lämnats åt sidan på grund av finansieringssvårigheter. Det

Andersson, B et al (2004) lyfter även fram ansträngda budgetmässiga förutsättningar som ett hinder inför eventuell permanentning.

Tanken om framtida permanentning av pågående insatser tenderar enligt Bunar (2003, s. 139f) att leda till en konkurrens mellan verksamheterna vilket motverkar en helhetssyn. Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 125) menar att konkurrensen t.o.m. kan leda till att en insats som tidigare ansetts vara välbehövlig kan komma att förklaras som mindre behövlig, dels för att undvika ekonomisk överbelastning, dels för att spara insatsen till framtida projektansökningar.

Det finns även ett antal praktiska hinder som uppstår vid försök till permanentning. Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 125) menar exempelvis att det inte är självklart under vilken förvaltning ett samverkansprojekt med sammansatta syften ska placeras. Integrationsverket (2000, 2002a) påpekar att permanentning förutsätter förvaltningsorganisationens godkännande och aktiva engagemang, men menar även att insatsernas förankring bland tjänstemän och politiker inför en permanentning kan komma i konflikt med prioriteringen av boendedialogen. Hajjighasemi (2003) slår fast att maktbalansen mellan förvaltning och politiker och vilka kriterier dessa två grupper väljer för att avgöra insatserns ”nyttighet” är avgörande för permanentningen. Han menar vidare att ett av de hinder som finns består i att den ordinarie verksamheten alltid tenderar att betraktas som självklar. Detta förstärks av att kommunala beslut sällan tas med utgångspunkt i systematiska självutvärderingar (ibid., s. 82).

Integrationsverket (2002a) påpekar i sin slutrapport att det kompletterande erbjudandet, i termer av långsiktighet, kom att få allvarliga konsekvenser (ibland med nedläggning) för insatser inom kultur och fritid, folkhälsa, brottsförebyggande arbete och demokrati (ibid., s. 107). Man menar att de förändrade riktlinjerna inte borgade för ett långsiktigt tänkande (ibid., s. 133). Bunar (2003, s. 69) beskriver det som motsägelsefullt att mana till långsiktighet men att sedan ändra förutsättningarna för arbetet efter ett år. Andersson, B et al (2004, s. 124) menar att det kompletterande erbjudandet störde både det pågående arbetet och utgjorde ett hinder inför den framtida planeringen. Detta medförde att insatser som inte ingick i de prioriterade målområdena lades ner eller bibehölls med hjälp av ”*smart omdefiniering*”.

förekommer också att man väljer att utvidga målgruppen för en redan befintlig verksamhet eller att finansiera ordinarie verksamhet (Hosseini-Kaladjahi 2002a, s. 125).

Bunar (2004) efterlyser tydligare kanaler för återkoppling av resultaten till ansvariga tjänstemän i de berörda verksamheterna för att försäkra det långsiktiga utvecklingsperspektivet och anser att långsiktiga avtal med högskolor och universitet kan trygga kunskapsöverföringen (ibid., s. 152ff). Att de lokala utvärderarna under de första åren med de lokala utvecklingsavtalen inte lyckades hålla de planerade tidsramarna är dock enligt Integrationsverket (2002a, s. 106) en faktor som försvårade möjligheterna till permanentning.

Sammanfattande kommentar

När det gäller *långsiktighet* finns det ett par centrala aspekter som lyfts fram i ett stort antal utvärderingar. Den första handlar om paradoxen att försöka bedriva ett långsiktigt arbete i projektform eftersom projektformen är svårförenlig med långsiktighet. Osäkerhet kring finansiering och implementering av projektverksamhet i de reguljära verksamheterna motverkar det långsiktiga perspektivet. Enligt utvärderingarna hade just långsiktigheten vunnit på att ekonomiska medel fördelats för att utveckla den reguljära verksamheten istället. Projektverksamheten har till vissa delar hamnat i ett konkurrensförhållande med de reguljära verksamheterna. En annan aspekt är det kompletterande erbjudandet som enligt de flesta utvärderingarna försvårade möjligheterna till långsiktighet genom att avbryta pågående processer. En tredje aspekt innebär svårigheterna att uttala sig om de långsiktiga konsekvenserna av de lokala utvecklingsavtalen då det enbart har gått något år sedan insatserna avslutades (några pågår ännu). Emellertid påpekar flera utvärderare att det långsiktiga perspektivet förutsätter tålamod och kvalitativ utveckling, vilket utmanas av förväntningar på snabba och i första hand kvantitativa resultat.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2002a). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.

- Törnquist, Anders (2004). *Storstadssatsningen i ett områdesperspektiv*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.

6.1.3 Samverkan

Samverkan är ytterligare ett av de begrepp som aktualiseras i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. I storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) lyfts samverkan fram som en av de centrala metoder som är nödvändiga för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Återkommande i propositionen markeras behovet av lokal samverkan mellan olika sektorsmyndigheter, vilket motiveras av ett stort behov av att mer effektivt kunna utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskildas behov av olika stödåtgärder. En utgångspunkt är därför att störst nytta åstadkoms genom en tvärssektoriell samverkan där de gemensamma offentliga resurserna samlas runt den enskilde individen. Risker beskrivs annars som överhängande för en rundgång mellan bland annat socialtjänst, försäkringskassa och arbetsförmedling med kortsiktiga och ineffektiva insatser som följd. Behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter och kommunens olika organ bedöms som stort framför allt när det gäller arbetsmarknadsområdet. För att genom samverkan underlätta möjligheterna att få en helhetssyn på individens problem och möjligheter inom detta område, uppmanas de kommuner som omfattas av lokala utvecklingsavtal att sluta lokala samverkansavtal med länsarbetsnämnd och försäkringskassa. Myndigheternas olika kompetenser och resurser uppges därigenom medverka till att på ett effektivt sätt stärka individens kompetens och utsikter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden (ibid., s. 73–86).

Samverkan eller delaktighet?

Samverkanstanken har fått stort genomslag i de lokala utvecklingsavtalen och i de granskade utvärderingsrapporterna finns åtskilliga exempel på samverkan med en mängd olika aktörer som boende, föreningsliv, kommunala och statliga organisationer eller privat näringsliv. Samverkan kan i sig betraktas som ett komplicerat fenomen som både kan tolkas och förverkligas på en mängd olika sätt (Integrationsverket 2002b, s. 121). Det finns dock samma risk för

begreppet samverkan som för flera andra otydligt definierade begrepp, att begreppet används för att omfatta alla aktiviteter som innehåller någon form av kontakt mellan minst två parter. Följden kan bli att begreppet snart förlorar i betydelse (Lindqvist 2002, s. 43) Hosseini-Kaladjahi (2002a, s. 63) konstaterar att med samverkan i statliga och kommunala dokument avses i regel samarbete mellan olika organisationer, vilket ansluter till utsagor från propositionen. Enligt denna tolkning omfattas inte samverkan mellan enskilda individer inom denna avgränsning, vilket snarare beskrivs i termer av boendedelaktighet. Denna avgränsning kommer även att tillämpas i denna utredning.

I NUTEKs (2001a, s. 23) utvärdering påpekas att samverkan som politisk utgångspunkt för att åtgärda strukturella problem har blivit allt viktigare under senare år och att arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen har haft samverkan som sammanhållen politisk filosofi. Samverkan inom de lokala utvecklingsavtalen kan därmed ses som en möjlighet för olika organisationer att effektivisera summan av de insatser som görs. I Lindqvists (2002) studie går dock åsikterna isär bland intervjuade aktörer när det gäller synen på samverkansavtalens praktiska betydelse. Bland såväl positiva som negativa omdömen menar några att samverkansavtalen endast haft en begränsad betydelse. I vissa fall tycks samverkan främst vara kopplat till krav och retorik:

Att skriva avtalen har varit en proformahandling, vi har skrivit dem för att vi har uppfattat att det har varit ett krav (citat av kommunal tjänsteman i Lindqvist 2002, s. 80).

Kihlström & Simonsson (2004, s. 8) ansluter till det senare och menar att samverkan tenderar att ha inslag av tvingande nödvändighet, ett återkommande retoriskt inslag i storstadsarbetet.

Samverkan inom de lokala utvecklingsavtalen

Flera av de utvärderingar som haft ett specifikt fokus på samverkan har återkommande hämtat referenspunkter från olika teoretiska modeller¹¹. Bland dessa har exempelvis NUTEK (2001a) och Lindqvist

¹¹ Kihlström & Simonsson (2004), Lindqvist (2002) och Tranquist (2001) utgår exempelvis på olika sätt från en källa inom psykiatri (Berggren 1982) där samverkan beskrivs enligt en stegrande skala omfattande 1) samexistens (separation), 2) enkelriktning, 3) samordning (koordination), 4) samverkan (kollaboration), 5) konsultation (samråd) och 6) sammansmältning (integration). NUTEK (2001a) tillämpar en annan samverkansmodell i form av den s.k. *samverkansspiralen* som mer inriktar sig på hur en fungerande samverkansprocess kan skapas. Som referens för denna modell anges SOU 1998:89.

(2002) specifikt studerat samverkan ur ett kommunövergripande perspektiv.

Enligt NUTEK (2001a, s. 6) tycks samtal och samverkan mellan olika aktörer fungera på ett bra sätt på den lokala nivån i stadsdelarna, medan det ser ut att finnas en avsaknad av sektorssamordning på kommuncentral nivå. Det senare skulle enligt utvärderarna behövas i högre utsträckning för att det lokala utvecklingsarbetet i stadsdelarna skulle fungera bättre. Detta stämmer väl överens med Kihlström & Simonsson (2004, s. 108) som menar att det inte är på projektnivå som samverkan är ett problem. Snarast är det så att de strukturella hinder för samverkan som återfinns på myndighets- och verksamhetsnivå, relativt smidigt har kunnat överbryggas på projektnivån¹².

I NUTEKs (2001a, s. 6) rapport konstateras även att det inom de lokala utvecklingsavtalen förfaller ha varit lättare att samverka på det sociala området, jämfört med frågor som berör ekonomisk tillväxt.

Lindqvist (2002) lyfter i sin studie fram att den samverkan som beskrivs inom de lokala utvecklingsavtalen har utvecklats olika långt i kommunerna, men också att det finns tydliga skillnader mellan olika målområden (ibid., s. 8). Inom områdena folkhälsa liksom inom områdesutveckling och trygghet har fokus legat på en samordning av insatserna snarare än samverkan. Inom området utbildning bedöms samverkan vara minst utvecklad, medan sysselsättningsområdet bedöms ha kommit längst, vilket också bekräftas av Integrationsverket (2002b, s. 121). Samverkan inom sysselsättningsområdet kommer därför nedan att behandlas under en egen rubrik.

Inom storstadspolitiken förutsätts att kommunerna upprättar kontakter och inleder samverkan även med aktörer inom andra områden än på sysselsättningsområdet. Polis, skola och länsstyrelser nämns som exempel på aktörer med samverkanspotential (Integrationsverket 2002b, s. 121). Lindahl & Mattsson (2003) har granskat det brottsförebyggande arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen och bland annat beaktat samverkansaspekten. Deras bedömning är att samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom storstadsarbetet har gått i en positiv riktning. Ett viktigt steg i denna utveckling är inrättandet av lokala brottsförebyggande råd och i vissa kommuner har det brottsförebyggande arbetet helt organiserats av råden. I Malmö, Göteborg och Botkyrka har råden både haft en samordnande och en rådgivande roll. Genom råden har kommu-

¹² Kihlström & Simonsson (2004, s. 108) påpekar däremot att det ofta finns problem i samarbetet mellan projekt och ordinarie verksamheter som ingår i samverkan kring projektet.

nen arbetat fram handlingsplaner och strategier som har använts både för verksamheten inom de lokala utvecklingsavtalen och för kommunens reguljära brottsförebyggande arbete. De lokala utvecklingsavtalen ses här som avgörande för bildandet av de brottsförebyggande råden (ibid., s. 12).

Lindhahl & Mattsson (2003) noterar vidare att de områden som tidigare varit föremål för statliga satsningar på tämligen kort tid har byggt upp en organisation och kommit igång med insatser. En förklaring sägs vara att man har kunnat använda nätverk och samverkansformer som inletts genom andra satsningar. Man har alltså inte använt resurser från de lokala utvecklingsavtalen för att finansiera befintliga verksamheter, utan snarare för att initiera nya aktiviteter via redan etablerade nätverk (ibid., s. 13). Detta resonemang styrks också av Integrationsverkets slututvärdering (2002b, s. 125).

Samverkan på sysselsättningsområdet

Lindqvist (2002) är en av de utvärderare som slår fast att sysselsättningsområdet jämförelsevis är det område inom de lokala utvecklingsavtalen där samverkan har utvecklats längst. Han menar att det som karakteriserar detta utvecklade samarbete är att kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa arbetar på ett kompletterande snarare än gränsöverskridande sätt. Därmed sägs aktörerna ta tillvara varandras kompetenser (ibid., s. 8). Även Tranquist (2001, s. 96) menar att respektive aktörer fått en större insikt om varandras kunskaper. Med ökad kunskap om kollegornas arbetsområden tenderar också kommunikationen mellan handläggarna att öka, vilket medför att handläggarna inriktar sig på att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv kring individen på ett sätt som tidigare inte varit möjligt inom ordinarie verksamhet.

De lokala utvecklingsavtalen föreskriver en överenskommelse om samverkan mellan kommun, länsarbetsnämnd och/eller försäkringskassa. Samtliga sju storstadskommuner har också upprättat överenskommelser, men kommunerna har kommit olika långt i samverkansarbetet och kontakterna med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar är olika väl utvecklade. Några kommuner har satt igång samverkansprojekt där arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunen arbetar samlokaliserat, medan det i andra kommuner finns ett mer sporadiskt samarbete (Integrationsverket 2002b, s. 121). Malmö framstår här som den kommun som har kommit längst och

som i störst utsträckning konkretiserat denna form av samverkan. Där har man drivit ett samverkansprojekt som också belysts med flera utvärderingar¹³.

Exemplet AUC som samverkansmodell

En samverkansmodell som ligger nära propositionens skrivningar och som har utvärderats ingående är Arbets- och utvecklingscentra (AUC) i Malmö¹⁴. Flera utvärderare lyfter fram AUC som en lyckad samverkanskonstruktion:

Är då AUC egentligen en framgång? Något entydigt svar på frågan går inte att få. Man kan säga att det beror på vad betraktaren lägger i begreppet framgång:

- Ja, i meningen att man förbättrat servicen till långtidsarbetslösa i problemtyngda stadsdelar.
- Ja, i meningen att man balanserar och hanterar de dilemman som finns i AUC-konceptet, mellan behandling och aktivering av klienterna och mellan olika samverkande organ.
- Ja, i meningen att man visat att en lokal kommunal arbetsförmedling kan fungera.
- Ja, i meningen att kvalitativa mål som samverkan och underifrånperspektiv kan ges ett operativt fungerande innehåll.
- Nej, i meningen att de centralt angivna kvantitativa in- och utskrivningsmålen har nåtts. Man ska emellertid betänka att målen från början sattes relativt godtyckligt och att resultaten kraftigt förbättrats år för år (Bevelander et al 2004, s. 9).

Resultatet kan tolkas som effekt av en ökad personalintensitet inom verksamheten, en direkt följd av att resurser har avsatts till samverkan. Många av utvärderarna framhåller emellertid samlokaliseringen av myndigheterna som en avgörande faktor. Tranquist (2001, s. 97) konstaterar att det faktum att arbets- och utvecklingscentra tycks lyckas i ärenden där myndigheterna tidigare misslyckats, indikerar att samverkan kan utgöra ett effektivt tillvaratagande av resurser när det gäller den aktuella målgruppen. Detta blir i synnerhet tydligt då AUCs verksamhet sätts i relation till ordinarie verksamhet. Samverkan kan medverka till att arbetet inriktas på att sätta den

¹³ Exempel på utvärderingar som studerat AUC i Malmö är Bevelander et al (2004), Hedblom (2004), Lindberg (2003), Lindqvist (2002), Tranquist (2001) och NUTEK (2001a).

¹⁴ Inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har Malmö kommun, länsarbetsnämnden och försäkringskassan inrättat lokala arbets- och utvecklingscentra i var och en av de fyra problemtyngda stadsdelarna Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden. Projektets övergripande mål är att långtidsarbetslösa ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden eller gå vidare till studier i det reguljära utbildningssystemet (Bevelander et al 2004, s. 12).

enskilda individens behov i fokus på ett sätt som inte varit möjligt utan samverkan. Denna slutsats styrks också av andra utvärderare. Bevelander et al (2004, s. 36) menar att AUC i förhållande till andra jämförbara organisationer erbjuder avsevärt större chanser att komma i arbete eller studier och att risken är mindre att bli återremitterad eller utskrivna av någon annan orsak. Lindberg (2003, s. 70) hävdar att det är det individcenterade arbetssättet som ger det goda resultatet vid AUC. Utvärderarnas uppfattning om AUC som exempel på ett fungerande samverkanskoncept sammanfattas av Bevelander et al (2004):

Vi anser att AUC:s framgångsrecept har tre viktiga ingredienser. En är att deltagarnas individuella behov sätts i centrum. En annan är att AUC kan komma att bli en viktig länk för deltagaren till arbetsgivare, kursanordnare och nätverk av olika slag. Den tredje viktiga komponenten är att AUC, när samspelet mellan handläggare och deltagare verkligen fungerar, ger individen en mer realistisk syn på sina utsikter till framgångsrik försörjning på kort och lång sikt (ibid., s. 75).

Men AUC har inte fungerat friktionsfritt och dess främsta problem tycks enligt utvärderarna vara relationen mellan myndigheterna. Arbetsförmedlingens dominans i samverkansarbetet lyfts fram som ett problem som tar sig olika uttryck. AUC är i hög grad beroende av arbetsförmedlingens resurser, vilka ofta tenderar att styras av arbetsmarknadspolitikens växlande signaler (Integrationsverket 2002b, s. 127). Flera utvärderare kritiserar exempelvis den detaljstyrning som framför allt berör arbetsförmedlingen och som ofta åtföljs av mållkonflikter som påverkat verksamheten då man inte kunnat utgå från lokala behov och förutsättningar. NUTEK (2001a, s. 51) menar dessutom att arbetsförmedlingarna tenderar att slå vakt om sitt revir och inte tycks vara speciellt villiga att dela med sig av sina kunskaper. Arbetsförmedlingen beskrivs i Bevelander et al (2001a, s. 60) som en labil samarbetspartner, något som överensstämmer med Hosseini-Kaladjahis (2002a) slutsatser kring samverkansarbetet i Botkyrka. Hosseini-Kaladjahi hävdar att ett mönster kan urskiljas där det finns ett negativt samband mellan en organisations makt och dess vilja till, eller snarare, villkor för samverkan, ”att ju mäktigare en organisation är, desto mindre villig är den att samarbeta med andra organisationer” (ibid., s. 72). Tranquist (2001, s. 95) påpekar dock att detta kan ses ur två perspektiv, ett individperspektiv och ett myndighetsperspektiv. Han menar att när det gäller de enskilda handläggarna tycks det finnas en allmänt utbredd önskan att sam-

verka och att handläggarna på respektive AUC har lyckats se bortom myndighetstillhörigheten. Problemen tenderar snarare att ligga på en högre nivå i organisationsstrukturen.

Trots att AUC av utvärderarna betraktas som en till stora delar lyckad konstruktion för samverkan, så finns dock få slutsatser i utvärderingarna som sätter samverkansarbetet i ett större samhälleligt sammanhang. Resultatet baseras i regel på antalet personer som lämnar systemen, men säger mycket lite om vad det är för arbete eller studier som är aktuella eller om deras varaktighet. Uppföljande studier kring resultatens långsiktighet saknas. Kihlström & Simonsson (2004) drar följande slutsats från samverkansarbetet i Göteborg:

Storstadssatsningen har givit resultat som ligger i linje med målsättningen, såtillvida att satsningen bidragit till att förbättra samverkan mellan olika myndigheter i hanteringen av sysselsättnings- och försörjningsfrågor, samt att den har befrämjat försök av mera icke-traditionellt slag att bryta de dåliga trenderna i områdena (ibid., s. 104).

Citatet kan sägas gälla generellt för de granskade rapporternas syn på de lokala utvecklingsavtalen. Kihlström & Simonsson konstaterar att samverkan fungerar utmärkt speciellt i de fall då extern finansiering eller tilldelning av extra resurser görs tillgängliga som ett komplement till ordinarie verksamhet. På samma sätt som i exemplet ovan påpekas att detta dock inte hindrar att det ofta uppstår problem i kontaktytorna mellan projekt och ordinarie verksamheter. Svårigheterna kan bland annat bero på att de samverkande aktörerna har olika uppdrag, organisation och finansierare. Socialtjänsten och arbetsförmedlingen ses som exempel på två sådana aktörer (ibid., s. 108).

Den höga ambition som har satts upp kring utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen måste fullföljas, menar Lindqvist (2002). Avsaknad av utvärdering av samverkansvinsterna kan motverka införlivandet av lyckade projekt i ordinarie verksamhet. Utvärderingarna bör göras på ett sådant sätt att resultat och effekter av samverkansprojekten inom de lokala utvecklingsavtalen blir jämförbara med andra liknande insatser, både avseende projekt och ordinarie verksamhet (ibid., s. 105). I nuläget är det svårt att relatera de olika verksamheterna till varandra även om det gjorts försök med jämförande studier.

Avslutningsvis uppmärksammar Lindqvist att samverkan är på gott och ont. När det exempelvis gäller sysselsättningsprojekt kan samverkan å ena sidan förbättra förutsättningarna för att individens

rättigheter ska uppmärksammas, genom att individens möjligheter och förutsättningar tydliggörs när flera myndigheter samverkar om och med individen. Å andra sidan är det viktigt att vara observant på att det finns en risk att ökad offentlig samverkan kan försvaga individens ställning, eftersom samverkan riskerar att påverka även den personliga integriteten. Därför, avslutar han, är det viktigt att nyansera bilden genom att all offentlig samverkan som rör individer även beaktar eventuella negativa effekter för individen (ibid., s. 115).

Sammanfattande kommentar

Samverkan är kanske den centrala metod som fungerat bäst enligt utvärderingarna. Framför allt gäller detta samverkan mellan organisationer kring insatser som varit inriktade på sysselsättning. Även vad gäller brottsförebyggande insatser har samverkansambitionerna till viss del infriats. Inom andra målområden har det varit glesare med samverkansinitiativ. Områden som tidigare varit föremål för statliga satsningar tycks ha haft fördel av detta, man har ganska snabbt kunnat bygga upp en organisation för samverkan. De problematiska inslagen när det gäller samverkan är bl.a. att det kan uppfattas som ett "gummibandsbegrepp", dvs. att nästan alla konstellationer går att benämna som samverkan. Detta ska ses i ljuset av att många aktörer sett samverkan som ett tvång eller ett krav vilket man delvis kunnat kringgå genom generösa tolkningar av vad samverkan egentligen är. Vidare har det visat vara betydligt lättare att samverka på projektnivå än högre upp i den kommunala hierarkin, t.ex. vad gäller sektorssamordning på kommunal nivå. Även de insatser som varit inriktade på sysselsättning har haft problem när det gäller samverkan. Dessa problem har bl.a. handlat om att olika verksamheter (arbetsförmedling, försäkringskassa, socialtjänst) har olika regelverk och målsättningar. Det uppmärksammas dock att samverkan inte bara har positiva förtecken, utan också kan försvaga individens ställning.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Kihlström, Åke & Birger Simonsson (2004). *Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning*. Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg.

- Lindqvist, Emil (2002). *Tillsammans i storstaden – en studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. Statskontoret, Stockholm.
- Tranquist, Joakim (2001). *Samverkan med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.

6.1.4 Målstyrning

Målstyrning anges i propositionen (prop. 1997/98:165) som en av de centrala metoderna när det gäller att omsätta storstadspolitiken i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. De avtal som tecknas mellan stat och kommun bör i enlighet med propositionen bl.a. innehålla lokalt framtagna mål som i första hand ska syfta till att förbättra sysselsättning och arbetskraftsdeltagande i de utsatta stadsdelarna, i övrigt bör utgångspunkten vara de områden som omfattas av de nationella storstadspolitiska målen.

Regeringen har i avsnitt 4 i denna proposition gett förslag till mål för den nationella storstadspolitiken. Det bör ankomma på parterna i de lokala utvecklingsavtalen att omsätta dessa mål till gemensamma mål för det lokala utvecklingsarbetet (prop. 1997/98:165, s 77).

Storstadsdelegationen gavs i uppdrag att företräda staten i de avtalsförhandlingar med kommunerna om de lokala utvecklingsavtalen som bland annat beskriver dessa mål.

Tema målstyrning

Vad kan utvärderingarna säga om målstyrningen? Hur har den fungerat? Målstyrning diskuteras, mer eller mindre uttömmande, i ett flertal av de granskade rapporterna. Målstyrning som explicit uttalat fokus förekommer i elva rapporter och vidare diskussioner om mål och målformuleringar i ytterligare sex rapporter. Således kan vi i sjutton av de granskade rapporterna finna slutsatser och resonemang som anknyter till målstyrning.

Fyra av dessa rapporter kan ses som grundläggande. Integrationsverket (2000) redovisar i sin *Organisation för demokrati och delaktighet*, en sammanfattning av en enkät riktad till sex storstadskommuner avseende deras syn på de lokala utvecklingsavtalen med fokus på frågor om organisering och demokrati/inflytande. Hosseini-

Kaladjahi (2002) gör i sin rapport *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*, en helhetsutvärdering av de lokala utvecklingsavtalen och dess resultat i Botkyrka (1999–2002) med betoning på samverkan, boendedelaktighet och permanentning av insatser. Jensen (2004) redovisar i *Storstadssatsningens organisering* en utvärdering av organiseringsprocessen i Göteborg. Rapporten är ett försök att ur ett organisationsteoretiskt perspektiv beskriva och diskutera organisering av de lokala utvecklingsavtalen med fokus på Göteborg. Bunar (2004) skriver i ”*Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut*” om områdesutvecklingen i Stockholms stad. Utvecklingen utvärderas med fokus på organisation och tillämpning av avtalet. Han beskriver hur de lokala utvecklingsavtalen i Stockholm har omsatts i praktiken och analyserar tillvägagångssättets starka och svaga sidor.

Vad säger rapporterna om målstyrningen?

Integrationsverket (2000) ser målstyrningen som en styrstrategi i en decentraliserad samhällsapparat. De redogör i sin rapport för målstyrningen som princip och konstaterar:

Inom storstadspolitiken och Storstadssatsningen är decentraliserings-tanken stark. Politiken ska förverkligas i de bostadsområden där segregationens effekter visar sig och arbetet ska utföras av de lokala aktörer som bor eller är verksamma där. På principiellt samma sätt som i citatet, nästan exakt efter läroboken, förs de lokala utvecklingsavtalen in som storstadspolitikens primära styrinstrument. Avtalen ingår i en nationell målstyrningsstrategi: För den nationella storstadspolitiken har först ett antal övergripande mål formulerats. Sedan har sju storstadskommuner erbjudits att teckna lokala utvecklingsavtal med staten, där det ska framgå hur de nationella målen ska omsättas till gemensamma mål för det lokala utvecklingsarbetet. Slutligen kommer hela arbetet att utvärderas, både på nationell och på kommunal/lokal nivå (ibid., s. 61–62).

Villkoren för arbetet i det lokala bostadsområdet påverkas av relationen mellan stat och kommun. Staten ställer krav och kommunen får ansvaret att förverkliga de högt ställda målen. Frågan om ansvar och makt och grad av decentralisering blir väsentliga i förståelsen av de lokala utvecklingsavtalens faktiska utfall. Integrationsverket (2000) analyserar situationen så här i sin sammanfattning:

Det som händer mellan kommunerna och två av statens centrala aktörer, är att det ställs krav från statens sida – starka krav, men ibland svåra att förstå och föränderliga – samtidigt som själva ansvaret för genomförandet av storstadspolitiken delegeras till kommunerna. I och med existen-

sen av styrande nationella mål, i och med att staten tar sig rätten att detaljstyra vissa områden och samtidigt under planeringsprocessen ändra på förutsättningarna för kommunernas arbete, och när man dessutom aviserar att kommunernas prestationer kommer att värderas, behålls vissa valda delar av både problemformuleringsprivilegium och tolkningsföreträde på statlig nivå (ibid., s 77–78).

Verkligheten kontra målsättningen

Hur stor möjlighet har det funnits att formulera mål och bedriva insatser som utgår från de lokala förhållandena? De övergripande målen ska på kommunal nivå omsättas i mål på lägre nivåer (operationaliseras). Dessa mål, från lokal till central nivå, binds samman till en styrkedja som i princip omfattar samtliga politikområden i välfärden. Att kunna överblicka och planera utvecklingen i all den verksamhet som sker inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen är högst osäkert menar Jensen (2004):

Storstadsatsningen har haft anspråk på att kunna binda upp långa kedjor av mål och medel som sträcker sig både över flera samhällsnivåer och över ett flera år, vilket gör planeringen till ett både ambitiöst men likväl ytterst osäkert multiprojekt. Att planera är att kontrollera relationer mellan orsak och verkan för att utnyttja dessa i ett val av medel som siktar mot bestämda mål. Men alla orsak–verkan samband i en invecklad samhällsapparat är varken kända eller kontrollerbara. Man måste tyvärr räkna med oförutsägbara händelser och parallella aktiviteter som träder in som orsaker. Planläggningen kan skydda sig mot kända företeelser som kan uppträda, men någon absolut försäkran finns inte (ibid., s 32).

Kanske ser man de verkliga målen för verksamheten i efterhand, menar Jensen (2004). Insatserna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen är kanske snarare så betingade att de ger svar på vilka mål som är möjliga att sätta upp utifrån den verklighet och de förutsättningar som råder. Han skriver:

Jämförelsen mellan de olika områdena visar också att satsningen kännetecknas av en grundläggande vaghet och oklarhet. De vägledande målen till trots är ”vardagen” i berörda områden verkligare än drömmarna om att förändra den. Genomförandet över åren kan emellertid ses som en väg från oklarhet till klarhet, där agerandet – istället för att vara grundat på klara målsättningar och en analys av olika alternativ och deras konsekvenser – ges mening i efterhand (ibid., s 48–49).

På lokal nivå

Målformuleringsarbetet i projekten på lokal nivå lider enligt Hosseini-Kaladjahi (2002) generellt av tre tillkortakommanden; överambition, oklarhet och kvantifiering. Oklarheten syns i att man blandar mål av olika karaktär, använder mål av icke mätbar karaktär och blandar mål med andra konsekvenser av verksamheten. Många målformuleringar har kvantifierats trots att de inte kan mätas numerärt eller då tillgång till kvantifierbara underlag saknas när projektet sätts igång.

Överambition i projektformuleringarna utgör ett slags marknadsföring i den konkurrens som dominerar projektvärlden. Man ger en vacker bild av de förväntade resultaten för att påverka beslutsfattarna. Man vill övertyga sina köpare att världen kommer att vara annorlunda när man väl genomfört projektet (ibid., s 35).

Bunar (2003) anknäver till detta resonemang och menar att en realitetsanpassning av målen i projekten är nyckeln till framgång. Orealistiska mål kan bl.a. skapa frustration och konflikt inom organisationen:

... realistiska mål – vars formuleringar bygger på vad insatsledarna och deras samverkanspartners verkligen tror att de kan åstadkomma och inte som det oftast är fallet på överdrivna ambitioner för att försäkra sig om finansieringen och för att det ”skall se snyggt ut på pappret” – är en av nycklarna till framgång. ... Således, är det bättre med blygsamma mål som kan uppnås och som präglas av tydlighet (utan att kvantifieras) än storslagna planer som alla ändå är överens om inte kan uppnås under överskådlig tid (ibid., s. 77–78).

Förutsättningar och projekt förändras under tiden. Målstyrningsprocessen är en ständig kommunikation mellan den utförande nivån och den styrande nivån. Med utgångspunkt i den praktiska verksamheten borde detta leda till löpande revideringar och förändringar av målsättningarna. Detta förekommer dock i liten utsträckning, menar Jensen (2004) som utvärderat organiseringen av de lokala utvecklingsavtalen i Göteborg:

Mitt intryck baserat på läsning av de olika lägesrapporterna över tid samt intervjuer med ansvariga på kommunal och områdesnivå är att målen bara delvis har reviderats under storstadssatsningens gång. Revideringen har då mer handlat om signaler uppifrån om vad man borde betona i storstadsarbetet än om behov av ytterligare precisering (ibid., s 30).

Bunar (2004) menar dessutom att målområdesindelningen är problematisk, vilket förstärks av att staten via det så kallade komplet-

terande erbjudandet¹⁵ ökat styrningen över hur man ska prioritera bland insatsområdena. Han skriver:

Min slutsats är att målområdesindelningen var felaktig. Det skapade mer byråkrati, drog konstiga gränser mellan vad som är tillväxt och inte och fick förvaltningarna att trixa med insatser som inte ingick i de prioriterade målområdena (ibid., s 139).

Målen och utvärderarna

Målstyrningen och därav följande målformuleringar stöter också på svårigheter för utvärderarna. Hur ska man kunna mäta och värdera måluppfyllelsen? Vilka mål kan nås på lång och på kort sikt och hur kan man kvantifiera resultatet? Bäckström et al (2002) menar att mål på olika nivåer och projektens olika karaktär är några av svårigheterna:

Att jämföra ett antal projekt såväl mot varandra som mot ordinarie verksamhet är inte någon lätt uppgift. Projekten som utvärderas här är av olika karaktär och har olika upplägg. Att enbart bedöma ett projekts värde efter om det har uppfyllt sina mål eller inte är inte rimligt att göra, eftersom projekten har mycket olika mål, där vissa målsättningar är så formulerade att de är betydligt enklare att uppnå än andra. Vissa projekt har också förändrats under tiden, exempelvis för att ansvariga i projektet sett att det inte varit rimliga målsättningar som har satts upp (ibid., s 11).

Sammanfattande kommentar

Målstyrningen i storstadspolitiken kan betraktas som behäftad med ett flertal ofärdigheter som kvarstår att utveckla. Många utvärderare återkommer till målstyrningen i aspekten svårigheten att formulera rimliga mål för insatserna samtidigt som de ska kopplas till de övergripande nationella målen. Ofta är målen överambitiösa och oklara. Bristen på mätbara och realiserbara mål för insatserna är ännu ett tema som många utvärderare lyfter fram, men också tendensen att blanda samman kvantitativt mätbara mål med mål som ej kan mätas på detta sätt. Svårigheten att inordna och klassificera de olika insatserna inom respektive målområde redovisas. Om insatsen är ett mål eller ett medel, om verkligheten i förhållande till målsättningarna och

¹⁵ Se kapitel 2.

frågan om ansvar och makt är exempel på dilemman som utvärderarna har tagit upp i sina rapporter.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Bunar, Nihad (2004). ”*Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut*”. *Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2000). *Organisation för demokrati och delaktighet*. Integrationsverket, Norrköping.
- Jensen, Christian (2004) *Storstadsatsningens organisering*. Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.

6.1.5 Jämställdhetsperspektivet

I storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) ställs det även krav på att jämställdhetsperspektivet ska beaktas inom de åtta målområdena som ingår i de lokala utvecklingsavtalen. Propositionen påpekar bland annat att kvinnor genomgående har lägre förvärvsfrekvens än män i de bostadsområden som är föremål för de lokala utvecklingsavtalen och att dessa skillnader i sysselsättningsnivåer kan betraktas som ett uttryck för segregation.

Propositionen erbjuder dock ingen övrig specificering av jämställdhetsperspektivet i storstadsarbetet. I regeringens skrivelse *Jämt och ständigt* (skr. 2002/03:140) redogörs däremot för de fokusområden som generellt gäller för integreringen av jämställdhetsarbete i alla politikområden, dessa är:

- representation; jämn fördelning av makt och inflytande
- lika lön för lika och likvärdigt arbete
- mäns våld mot kvinnor; prostitution och handel med kvinnor för sexuella ändamål
- män och jämställdhet
- sexualiseringen av det offentliga rummet (ibid., s. 6).

Skrivelsen tar även upp jämställdhetsarbetets plats i storstadspolitiken och efterlyser en klarare profilering av kvinnoysselsättning i samband med revideringen av avtalen (ibid. s. 138 ff). Storstadsdele-

gationen tolkar detta som att jämställdhetsperspektivet ska stärkas genom att integreras i målstyrningsprocessen¹⁶.

Att studera andelen manliga respektive kvinnliga deltagare i de insatser som utvärderas är ett vanligt förekommande inslag bland de rapporter som vi har granskat. Det är dock få rapporter som problematiserar och nyanserar frågan på ett mer uttalat sätt¹⁷. Ännu färre är de rapporter som explicit talar om jämställdhets- och/eller genusfrågan i storstadsarbetet¹⁸.

Könsuppdelade verksamheter är ett återkommande ämne bland rapporter med ett uttalat jämställdhetsperspektiv. Två rapporter av Sjöo (2003a, 2003b) om ungdomsinsatser i Stockholm har ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Sjöo påpekar att insatserna med inriktning på flickor med invandrarbakgrund är lyckade i relation till sina mål, då andelen flickor som besöker fritidsverksamheten ökar med införandet av könsuppdelade grupper. Paradoxalt nog berör emellertid inte insatserna de förhållanden som anges vara anledningen till insatsernas existens, som t.ex. föräldrarnas inställning till ordinarie fritidsverksamhet och flickornas otillräckliga kunskaper om denna (Sjöo 2003a). Sjöo påpekar att frågan om den ojämslällda användningen av fritidsverksamheten även gäller svenska flickor. En kulturalisering av fritidsfrågan förs fram som förklaring till att det blir flickorna som bearbetas, inte fritidsverksamheten. Samtidigt medför en sådan kulturalisering av jämställdhetsfrågan att resultaten för varje enskild flicka kan bli positiva, medan verksamheten inte uppnår några långsiktiga resultat. Utvärderaren menar att kulturalisering ”*används för att överskugga en generell underordning mellan könen, här i en kontext av fritidsverksamhet för ungdomar*” (ibid., s. 37ff). Det är således *motiven till tjejevksamheter* som utvärderaren ifrågasätter, inte att sådan verksamhet bedrivs.

Specifika kvinnoorienterade insatser inom området demokrati och delaktighet lyfts fram som positiva exempel, då de ger kvinnorna utrymme att utvecklas på egna villkor. Det kan handla om utbildnings- och kursverksamhet, men även verksamheter som riskerar att befästa traditionella könsroller (som matlagning och sömnad) bör ”*vägas mot behovet av att skapa möjligheter för vissa grupper av kvinnor att*

¹⁶ Se Storstadsdelegationen (2004, s. 7).

¹⁷ I Bevelander et al (2001a, s. 28) redovisas exempelvis en tabell som visar på en betydande skillnad mellan antalet manliga och kvinnliga deltagare i de studerade sysselsättningsåtgärderna, dock utan att detta kommenteras. Detta ska inte ses som unikt för denna rapport, utan snarare ett exempel på ett återkommande fenomen i flera utvärderingar.

¹⁸ De rapporter som *explicit* tar upp detta perspektiv visar sig i flera fall ha bedömts vara av god kvalitet i denna granskning. Noterbart är att dessa rapporter genomgående är författade av kvinnliga utvärderare.

över huvud taget kunna ta sig in i samhället” (Andersson, Å 2004, s. 45). Sådana insatser kan på ytan tyckas motverka ett mål om integration, men kan också ses som en mellanstation på vägen till ett aktivt samhälleligt deltagande, utbildning och egen inkomst (ibid., s. 46f). Det är frågan om en balansgång med de aktuella behoven som får utgöra utgångspunkten.

Regeringens syn på jämställdhet som en nyckelvariabel i att mäta ett välmående samhälle bekräftas ytterligare av en del rapporter. Axelsson (2002) uttrycker det tydligast:

Arbetsmarknaden utgör en central jämställdhetsarena på olika nivåer; alltifrån att ingå i arbetskraften till representation på elitnivå. Grundläggande är att varje vuxen individ ska kunna försörja sig själv genom eget förvärvsarbete. I ett jämställdhetsperspektiv kan sysselsättningsmönstret, från att ha till att sakna avlönat arbete, rangordnas enligt följande: inrikes födda män, inrikes födda kvinnor, utrikes födda män, utrikes födda kvinnor. Allra lägst sysselsättningsnivå i alla studerade kommuner och bostadsområden har utrikes födda kvinnor (ibid., s. 29).

I sysselsättningsinsatser anges att det finns *”en stor poäng med könsindelade grupper då det finns traditionella könsroller och värderingar bland grupperna som projektet riktar sig mot”* (Bäckström et al 2002, s. 13). Men utvärderarna varnar samtidigt för att yrkesinriktade projekt med traditionella könsroller, som exempelvis vård för kvinnor och bygge för män, kan vara tecken på ett allt för förenklat eller *”stelt”* synsätt. Det förklaras dock inte huruvida denna *”stelhet”* är av jämställdhetskaraktär eller sysselsättningspolitisk karaktär.

Hedblom (2004) visar i en rapport om aktiveringspolitiken i Malmö på att lokala uttolkningar av aktiveringspolitiken har betydelse för utfallet. Om stereotypa föreställningar om kön dominerar inom den utförande organisationen kan det leda till ett svagt utfall bland vissa kvinnogrupper:

Speciellt *”muslimska”* kvinnor sorteras bort med ledning av föreställningar baserade på idéer om *”absolut etnicitet”* och skillnader mellan könen. Dessa kvinnor har mycket långt till en inklusion i arbetsmarknaden. Även om de är *”befriade”* från skyldigheten som följer med aktiveringskravet så är de också *”befriade”* från eventuella erbjudanden som följer med detta och som leder till en kvalifikationshöjning. Vissa av dessa kvinnor har en relativt gedigen utbildningsbakgrund eller arbetserfarenhet, medan andra inte har det. I samtliga fall så har de inte etablerat någon relation till arbetsmarknaden eller utbildningsväsendet i Sverige och är därför i desto större behov av just den typ av specialriktade erbjudanden som den lokala aktiveringspolitiken kan erbjuda (ibid., s. 127).

Inom skolprojekt lyfts genusperspektivet fram i termer av traditionella skillnader i läsvanor mellan pojkar och flickor. Tidigare svensk och internationell forskning visar således att flickor läser i större utsträckning än pojkar (Bak et al 2004, s. 93ff). Språk- och läsprojekten på grundskolenivå i Göteborg lyfts fram som lyckade metodutvecklingsprojekt i frågan om att påverka denna skillnad i läsvanor mellan pojkar och flickor (ibid., s. 112).

Bak et al (2004) påpekar bland annat att pojkar och flickor besöker läsverksamheten i samma utsträckning, en slutsats som baseras dels på de egna observationerna med också på personalutsagor. Detta kan ses som en kontrast till Sjöö, som menar att ”*den politiska korrektheten innefattar inte kön*” (Sjöö 2003a, s. 49). Uttalandet underbyggs av referenslitteratur som visar att personalens utsagor avseende könsfördelningen inom den egna verksamheten bör tolkas försiktigt:

Ulf Blomdahl beskriver i ett slutkapitel till SOU 1996:3 några möjliga utvärderingsmetoder för att avgöra om kvinnor missgynnas på fritidsområdet. För att avgöra könsfördelningen vid en aktivitet är det bästa sättet att helt enkelt räkna besökare av respektive kön, menar Blomdahl. Att exempelvis fråga personal på en viss anläggning har visat sig inte fungera särskilt bra. När personalen svarar att könsfördelningen är jämn har senare observationer visat att deltagarna till 60 procent är män (ibid., s. 219).

Även en framåtblick återkommer i rapporterna. En insats med inriktning på könsfrågor i skolmiljö på tema *Makt och kön i ungas vardag*, lyfts fram som exempel på framgångsrikt metodutvecklingsarbete. Den förening som står för verksamheten (Revolt) har dessutom dokumenterat sina erfarenheter på ett sätt som enligt utvärderaren gör dessa användbara i framtiden även utanför skolmiljön (Vadelius 2004, s. 31ff).

Andersson, Å (2004, s. 48f) menar att ett framgångsrikt jämställdhetsarbete kräver mobilisering på flera sinsemellan samverkande nivåer. Jämställdhetsarbetet kan exempelvis studeras med hjälp av denna sammanfattning av Anderssons mobiliseringsmodell:

1. Underifrån mobilisering: verksamheter som initieras av föreningar (exempelvis kvinnocenter, kvinnosektioner i föreningar)
2. Institutionaliserad mobilisering: verksamheter inom exempelvis utbildningsväsendet, inte minst med inriktning på mansrollen (exempelvis högskolekurser för kvinnor, organiserad och pro-

fessionaliserad verksamhet för män som manligt nätverk och kriscentrum)

3. Centraliserad mobilisering: den konkreta inkluderingen av jämställdhetsperspektivet i målformuleringar, åtgärdsplaner och styrdokument

Andersson, Å som studerat insatser i Bergsjön i Göteborg, finner att de två första nivåerna finns representerade där, men finner att den tredje nivån med jämställdhetsperspektiv uttryckt i centrala dokument saknas men är ”synnerligen motiverad” (ibid., s. 48).

Att uppmärksamma jämställdhetsperspektivet är således enligt flera utvärderare av ytterst stor betydelse för utfallet, inte minst när det gäller sysselsättningsfrågor. När NUTEK (2001a, 2001b) fick uppdraget att utvärdera tillväxtmålet i de lokala utvecklingsavtalen inför det kompletterande erbjudandet togs inte jämställdhetsfrågan i beaktande på ett uttalat sätt¹⁹. Integrationsverket (2002a) menar att det vid kontakt med de kommunala samordnarna framkommit att en effekt av det kompletterande erbjudandet var att kvinnor direkt missgynnades:

Det nya erbjudandet har också en normbildande effekt bland kommunerna. Samordnare påpekar att de nya direktiven lett till att sociala projekt riktade mot kvinnor och ungdomar nedprioriterats eller avvecklats (ibid., s. 133).

I de granskade utvärderingarna förekommer ett uttalat jämställdhetsperspektiv tämligen sparsamt, både bland rapporter som publicerats före och efter det kompletterande erbjudandet. Jämställdhetsperspektivet lyser även med sin frånvaro i storstadsdelegationens årsrapporter för 1999/2000, 2001 och 2002²⁰. Det är inte förrän i årsrapport 2003²¹ som jämställdheten nämns och då i termer av en okritisk redovisning av kommunala uppgifter om att uppskattningsvis 74 000 män och 87 000 kvinnor deltagit i olika insatser under år 2003 (Storstadsdelegationen 2004, s. 7). Frågan om vad deltagande är har rönt en del intresse eftersom det långt ifrån är självklart:

¹⁹ Endast vid något enstaka tillfälle lyfts ett jämställdhetsprojekt upp, i form av ett lyckat projekt i Haninge med kvinnliga studerade från KTH som på olika sätt stöttade flickor i högstadiet (NUTEK 2001a, s. 46). Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som sammanställde remissvaren om NUTEKs två rapporter, påpekade att de centrala myndigheterna ser jämställdheten som en av komponenterna i en hållbar tillväxt (ITPS 2002a, s. 4).

²⁰ Se Storstadsdelegationen (2000, 2002a, 2003).

²¹ Se Storstadsdelegationen (2004).

Det redovisade antalet deltagare säger mer om insatsens karaktär än om dess kvalitet. Vad som uppfattas vara deltagare är nämligen föremål för insatsledarnas tolkningar. I vissa fall (Servicefunktionen eller skolrelaterade insatser) redovisas som deltagare alla som på något sätt kommer i kontakt med insatsen i fråga, oavsett om det är genom att vara elev i en klass eller genom ett kort besök på Försäkringskassans kontor på Servicefunktionen. I vissa andra fall med få redovisade deltagare (Kooperativ för catering eller Kris i Rågsved) har samtliga deltagare verkligen deltagit i insatsen under en längre period (Bunar 2003, s. 71)

Integrationsverket (2002a) påpekade i sin slutrapport att jämställdhetsperspektivet fallit bort inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Denna slutsats förefaller även vara rimlig när det gäller utvärderingarna.

Sammanfattande kommentar

Det är få av utvärderingarna som lyfter fram *jämställdhetsperspektivet*. Bland dem som gjort detta pekar resultatet mot att de flesta aktiviteter varit upptagna av ett etniskt perspektiv och att jämställdhetsperspektivet delvis fallit bort. Det finns en rad exempel på projekt som är specifikt inriktade på kvinnor och flickor, i syfte att ge dessa möjlighet att på egna villkor ägna sig åt aktiviteter och diskussioner. Dessa projekt har i och för sig varit uppskattade men samtidigt ifrågasätter flera utvärderare projektens relevans när det gäller de lokala utvecklingsavtalens övergripande målsättning.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Andersson, Åsa (2004). *Bergsjön – del av segregerad storstad*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Sjöo, Sofia (2003a). *Tjejverksamheter inom storstadssatsningen: Projektmedel till ungdomsverksamheter dominerade av pojkar*. Södertörns högskola, Huddinge.

6.2 Målområden

Av de två övergripande mål som i propositionen formulerades för storstadspolitiken (se kapitel 2), bröts det andra målet, segregationsmålet, ned i åtta prioriterade målområden. Denna del av kapitel 6 utgår från dessa, nämligen:

- Målområde 1: Sysselsättning
- Målområde 2: Socialbidragsberoende
- Målområde 3: Språkinsatser
- Målområde 4: Skolinsatser
- Målområde 5: Vuxenutbildning
- Målområde 6: Områdesutveckling och trygghet
- Målområde 7: Folkhälsa
- Målområde 8: Demokrati och delaktighet

Till detta fogas ett nionde avsnitt med titeln *Temat utanför målområdena*. Efter en genomgång av vad som framkommit i utvärderingarna inom dessa målområden följer kapitlets tredje del som sammanfattar och diskuterar innehållet i kapitlets olika delar.

6.2.1 Sysselsättning

I storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) lyfts sysselsättning fram som det första av åtta angelägna målområden för att kunna bryta segregationen och skapa jämlika levnadsvillkor i storstäderna: ”*sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor*” (ibid., s. 31).

Enligt propositionen utmärker sig de svenska storstadsregionerna från övriga landet genom stora skillnader i sysselsättning inom städerna. Samtidigt betonar man att storstäderna är motorer för tillväxt och ökad sysselsättning i hela landet (ibid., s. 60ff). Med den utgångspunkten slår man fast att storstadsarbetets lokala mål i första hand bör förbättra sysselsättningen i de utvalda områdena (ibid., s. 78) och sysselsättningsfrågan utnämndes till storstadsarbetets viktigaste mål (ibid., s. 82f). Konkret efterfrågar propositionen en sammanhållen verksamhet som bygger på samverkan mellan kommunala och statliga aktörer och som kan erbjuda arbetssökande individuella utvecklingsprogram (ibid., s. 83ff).

Att sysselsättning är ett högaktuellt ämne återspeglas i antalet rapporter som har inriktat sig på detta målområde. Ett trettiotal

utvärderingsrapporter har fokuserat sysselsättningsmålet i olika omfattning och med olika syften. Många av dessa rapporter inriktar sig på insatsernas konstruktion med samverkan i fokus och dessa rapporter kommer att beaktas i avsnitt 6.1.3 om *samverkan*. De rapporter som diskuterar själva måluppfyllelsen för sysselsättningsinsatserna är försiktiga med att dra långtgående slutsatser och diskuterar snarare mätbarheten än själva det faktiska utfallet. Giertz (2004) har skrivit en rapport som utmärker sig i detta avseende genom att göra ett gediget försök att mäta utvecklingen på sysselsättningsområdet.

Vad är utfall och hur kan det mätas?

Ett dominerande ämne i rapporterna är svårigheten att relatera eventuella resultat till det arbete som utförts inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Bland annat betonar Bäckström et al (2002), Giertz (2004), Hosseini-Kaladjahi (2002a), Holmdahl (2002) och Integrationsverket (2001b) att sysselsättningsfrågan är beroende av konjunkturen i så pass hög grad att det är svårt att bedöma huruvida positiva resultat ens i viss utsträckning är en konsekvens av de granskade insatserna. Kihlström & Simonsson (2004) påpekar vidare att det är svårt att avgöra denna fråga på individnivå:

De som får arbete inom en åtgärd kanske skulle ha fått arbete oavsett åtgärden. De som utbildas för att deras kompetens skall bli mera gångbar på arbetsmarknaden kanske skulle ha utbildat sig i alla fall eller kanske de rent av skulle kunna ha fått ett arbete med den kompetens de redan besatt (ibid., s. 14).

Holmdahl (2002, s. 39) för sedan samma resonemang på en jämförande kommunal nivå. Han konstaterar att arbetslösheten sjönk i det studerade området under den tid som de utvärderade insatserna var verksamma. Men han pekar även på att en liknande utveckling skett i andra utsatta områden. Av detta drar han slutsatsen att det är snarare högkonjunkturen är de konkreta insatserna som är förklaringen till en minskad arbetslöshet.

Giertz (2004) rapport om sysselsättningsutvecklingen i Malmö under perioden 1990–2000²² är en av ytterst få som gör ett mätningförsök. Rapporten fastslår att sysselsättningen i kommunens programområden ökade med 1,8 % för år 1999 och 2,5 % för år 2000.

²² Perioden omfattar de första två åren av storstadsarbetet i Malmö.

Han konstaterar således att målet avseende en ökning om 2,5 % om året i huvudsak är uppnått (ibid., s. 33). Men han betonar sedan att frågan om avgränsningar och definitioner är långt ifrån självklar och påminner om att alternativa sätt att beräkna kan ge olikartade resultat (ibid., s. 5). Giertz pekar även på svårigheten att skilja effekter från verksamheter inom de lokala utvecklingsavtalen från effekter av andra satsningar²³. Han menar vidare att sysselsättningen legat på en relativt konstant nivå för åren 2001–2003²⁴ och frågar sig huruvida den tidigare ökningen kan förklaras med verksamheter inom de lokala utvecklingsavtalen, en fråga som inte kan besvaras utan att en liknande mätning görs med jämförbara kontrollgrupper:

Frågan är vad detta säger om storstadssatsningen? Ur ett måluppfyllelseperspektiv kan man säga att målen för sysselsättningen uppfylldes under de två första åren men inte under de tre sista. Man får dock se detta som ett ganska trivialt konstaterande som egentligen inte säger så mycket om storstadssatsningen. Den egentliga frågan är vad storstadssatsningen har för del i dessa både positiva och negativa resultat. Uppenbarligen finns det ett starkt samband mellan utvecklingen i programområdena och den ekonomiska konjunkturen och förhållandena på arbetsmarknaden. Skulle man kunnat få samma uppgång i sysselsättningen under 1999 och 2000 utan storstadssatsningen? Skulle man kanske ha fått en nedgång efter år 2000 i stället för ett oförändrat läge? Dessa frågor kan inte besvaras utan att man jämför med utvecklingen för en kontrollgrupp (ibid., s. 60).

Kontrollgrupper som ett sätt att göra en mätning meningsfull efterfrågas även av Hosseini-Kaladjahi (2003, s. 27). Integrationsverket är dock den enda utvärderande instans som har genomfört ett försök med kontrollgrupper. Integrationsverket (2001b) genomförde en mätning av sysselsättningsutvecklingen 1997–1999 i de 24 bostadsområden som omfattas av avtalen och ytterligare 14 kontrollområden. Denna mätning visade att utvecklingen i kontrollområdena var något bättre²⁵. Men Integrationsverket varnar samtidigt för att dra alltför långtgående slutsatser utifrån mätningens resultat då arbetslöshetsstatistiken inte kan ses som ett säkert mått på verkligheten:

Det skall inte dras för långtgående slutsatser utifrån arbetslöshetsstatistiken, speciellt inte i de berörda områdena eftersom det inte finns något tydligt samband mellan andelen arbetslösa och andelen sysselsatta. Visst

²³ Jfr kapitel 2. Där ges en bakgrundbeskrivning till storstadspolitiken där bland annat tidigare satsningar presenteras.

²⁴ Enligt Giertz (2004, s. 59) har sysselsättningen ökat i Malmö med 0,7 % för åren 2001 och 2002 och minskat med 0,9 % för år 2003.

²⁵ Den studerade perioden omfattar endast det första halvåret av storstadsarbetet i vissa kommuner.

ser vi en tydlig trend i båda fallen – att sysselsättningen höjs och arbetslösheten minskar, men nivåerna på arbetslösheten och sysselsättningen avslöjar samtidigt att ett mycket stort antal står helt utanför arbetskraften. Andelen och antalet utan sysselsättning i de berörda områdena är därför mycket underskattade (ibid., s. 11).

I anslutning till statistikfrågor diskuterar Integrationsverket även medborgarnas omflyttning och dess konsekvens för sysselsättningen. De som flyttade in till de berörda 24 områdena visade sig ha lägre förvärvsfrekvens jämfört med de som flyttade ut²⁶ (ibid., s. 57f). Detta innebär att en del av programområdenas sysselsatta befolkning systematiskt ersätts med nyinflyttare som saknar sysselsättning i samma grad som de som flyttade ut. Det är alltså vanskligt att mäta sysselsättningsutvecklingen på områdesnivå utan att omflyttningens art tas i beaktande. Bedömningen av utfallet för en given insats bör därför även ta hänsyn till frågan om vilka som lämnar området. Kanske är det just de individer som varit föremål för insatsen.

Det är flera utvärderare som diskuterar olämpligheten i att använda alltför små bostadsområden som geografisk avgränsning för sysselsättningsinsatser. NUTEK (2001a, s. 48) påpekar att arbetsförmedlingen, som anses vara en viktig samverkanspartner i sysselsättningsfrågor, har en bredare geografisk utgångspunkt än inom de lokala utvecklingsavtalen, medan den lokala kommunala organisationen arbetar med närområdet i fokus. NUTEK påpekar att även de kommunala samordnarna anser att efterfrågan på arbetskraft ofta finns i andra stadsdelar än de som omfattas av avtalen (ibid., s. 29).

Ytterligare en aspekt som återkommer i rapporterna är att målformuleringen kan medföra mätproblem. Kihlström & Simonsson (2004, s. 8) frågar sig hur man kan mäta komplexa målformuleringar som på samma gång omfattar såväl arbetsförmedling och ökad vuxenutbildning som minskning av försörjningsstöd. Giertz (2004) ifrågasätter även målformuleringarnas rimlighet då dessa inte är kopplade till ekonomiska förändringar:

Malmö stads mål för storstadssatsningen är formulerade i kvantitativa termer och det är här enkelt rent tekniskt att se om målen har uppfyllts eller inte. Detta behöver inte innebära att man bedömer målformuleringen som rimlig. Man skulle exempelvis kunna betrakta målet om en ökning av sysselsättningen med 1,5 % per år som alltför lågt i en högkonjunktur och alltför högt i en lågkonjunktur (ibid., s. 5).

²⁶ Undantag är Västra Skogås, Vårby och Alby där inflyttarna hade en högre förvärvsfrekvens.

Bäckström et al (2002, s. 11) pekar på målsättnings variation som hinder för jämförbarheten mellan särskilda insatsers och ordinarie verksamhetens prestationer, men även mellan insatserna. De menar att måluppfyllelse inte kan vara ett mått för jämförbarheten då vissa insatser sätter orealistiskt höga mål medan andra insatsers mål är betydligt enklare att uppnå. En del insatser ändrar dessutom karaktär under programtiden, bland annat som konsekvens av orealistiska målsättningar. Hosseini-Kaladjahi (2002a) pekar även på otillräckliga kunskaper om "nuläget" när utvecklingsarbetet initieras, vilket försvårar mätningen betydligt.

Att statistik inte nödvändigtvis återspeglar verkligheten, vilket även Integrationsverket påpekade ovan, är bara ett av problemen med registerdata. NUTEK (2001a, s. 28) påpekar till exempel att arbetsförmedlingen i Malmö och i Stockholmsregionen utgår från olika variabler i sina redovisningssystem.

Flera rapporter påpekar att en eftersläpning i statistiken medför en fördröjning i redovisade resultat, vilket i sig är en välkänd problematik. Kihlström & Simonsson (2004) lyfter dock ytterligare ett problem med eftersläpningen, nämligen att den leder till att statistiken återger en inkorrekt bild av verkligheten. Som ett exempel beskrivs i Kihlström & Simonsson en situation där arbetsförmedlingen i ett brev uppmanar sina klienter att höra av sig:

De som inte svarar avregistreras som arbetssökande med motiveringen att de fått arbete. På grund av eftersläpning i systemet kommer detta ofta inte till handläggaren på socialbyrån förrän efter flera månader. När socialsekreteraren upptäcker det skrivs personen återigen i arbetsförmedlingen som arbetssökande. Under tiden har personen minskat arbetslöshetsstatistiken i området under en tid. Vi kan inte bedöma i vilken omfattning det sker, men det är en av de svagheter i systemet som bör åtgärdas (ibid., s. 111).

Det kompletterande erbjudandet

Med det kompletterande erbjudandet²⁷ ändrades storstadsarbetets huvudsakliga fokus från segregationsmålet till tillväxtmålet. Detta medförde att lejonparten av de återstående medlen inriktades på de åtgärder som regeringen ansåg vara tillväxtskapande, däribland sysselsättningsinsatser. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS 2002b), som fick uppdraget att granska huruvida tillväxtmålet fick ett större

²⁷ Jfr kapitel 1. För full text se Storstadsdelegationen (2002a, s. 42).

utrymme i de reviderade utvecklingsavtalen, drog emellertid slutsatsen att segregationsmålet fortfarande dominerade i avtalen. Kommunerna ställdes, i samband med revideringen av avtalen, inför frågan om vad som skulle hända med insatserna inom mindre prioriterade målområdena. Ett flertal rapporter visar att man från kommunernas sida i många fall valde att helt enkelt flytta en del insatser från andra områden till sysselsättningsområdet med motiveringen att insatserna är tillväxtfrämjande. Detta har inneburit att sysselsättningsområdet fr.o.m. år 2002 kom att innefatta diverse insatser som inte är sysselsättningsskapande i traditionell mening. Detta tas inte upp i de rapporter som har inriktat sig just på sysselsättningsområdet med undantag för Axelsson (2004)²⁸. En möjlig förklaring är enligt Axelsson (ibid., s. 84) att regeringen utgick från tillväxtens ekonomiska perspektiv vilket inte alltid stämmer överens med kommunens mer individuella syn på sysselsättningsfrågan. En alternativ förklaring är att det kompletterande erbjudandet inte har specificerat vilka typer av insatser som man ser som tillväxtskapande, vilket gav kommunerna en stor tolkningsfrihet (ibid., s. 47).

Ett av regeringens underlag till det kompletterande erbjudandet var NUTEK (2001b), där det påpekades att man inte helt självklart kan *”räkna med att en politik som leder till ökad ekonomisk tillväxt automatiskt minskar arbetslösheten eller att minskad arbetslöshet i sig behöver leda till högre tillväxt”* (ibid., s. 52). Uttalandet pekar på de komplexa samband som råder inom området.

Påverkan på sysselsättningen

Giertz (2004, s. 59) visar att förvärvsfrekvensen i Malmö steg i de berörda områdena i större utsträckning än i övriga kommunen liksom för utrikes födda i jämförelse med inrikes födda. Giertz manar dock till försiktighet i tolkningen av utfallet och pekar på att sysselsättningsinsatserna i storstadsarbetet kan ses som en omfördelning av resurser snarare än nytillskott och pekar på att effekterna kan dröja (ibid., s. 62). Även Hosseini-Kaladjahi (2002a) för samma resonemang kring den positiva utvecklingen i Fittja. Kihlström & Simonsson (2004, s. 104) påpekar att de som har lyckats erhålla arbete genom satsningen har stärkts i sin övertygelse att det går att få ett arbete, medan Holmdahl (2002, s. 40) pekar exempelvis på att

²⁸ Med detta är inte sagt att ämnet inte diskuteras i de granskade rapporterna. Det görs dock inte just i de rapporter som har inriktat sig på sysselsättningsområdet.

insatsen *Arbetskraft Fittja* har bidragit till att främja ett övergripande integrationsmål även om det var högkonjunkturen som låg bakom framgången.

NUTEK (2001a, s. 39) lyfter fram arbets- och utvecklingscentra²⁹ (AUC) i Malmö som en lyckad konstruktion som möjliggör individuella kompetensanalyser som utgångspunkt för stöd till arbetssökande. Hedblom (2004) visar dock att samma konstruktion (AUC) kan generera olikartade utfall beroende på personalens förhållningsätt. Kihlström & Simonsson (2004, s. 104) betonar att färre människor i Göteborg, i jämförelse med Malmös AUC-konstruktion, har varit föremål för intensivare insatser. Man föreslår därför en mer sammanhållen och bred ansats för sysselsättningsinsatser som för tankarna till AUC (ibid., s. 112).

Hosseini-Kaladjahi (2002b, s. 10) visar i sin undersökning bland Fittjaborna att språket långt ifrån är den viktigaste faktorn för att erhålla arbete. Han påpekar att diskrimineringen av invandrare på arbetsmarknaden är ett strukturellt problem och författaren efterlyser en mera strategisk satsning för att lösa sysselsättningsfrågan (ibid., s. 22). Bunar (2003, s. 34) resonerar kring att det behövs en mer djupgående utvärdering av sysselsättningsinsatsernas metoder för att försäkra sig om att ett samhälleligt problem inte reduceras till ett individproblem. Axelsson (2004, s. 90) efterlyser särskilda sysselsättningsavtal mellan stat och kommun med inriktning på de som står långt från arbetsmarknaden, eftersom områdesfokuseringen är problematisk ur sysselsättningsperspektiv.

Har då arbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen förändrat sysselsättningsläget? Att döma av de utvärderingar som granskats är det i praktiken inte möjligt att svara på den frågan. Giertz uttrycker detta tydligast:

Att konstatera att något blivit bättre eller sämre efter programmet är inget svar på frågan. Förändringen kan vara orsakad av programmet, men den kan också ha helt andra orsaker (Giertz 2004, s. 8).

Sammanfattande kommentar

I utvärderingarna är man förhållandevis överens om svårigheterna att uttala sig om effekterna av sysselsättningsstimulerande åtgärder. Problemen beror på svårigheter att bedöma huruvida förändringar i sysselsättningsnivåer kan kopplas till insatser inom ramen för

²⁹ AUC som samverkanskonstruktion diskuteras i avsnitt 6.1.3.

de lokala utvecklingsavtalen eller om det handlar om mer generella förändringar på arbetsmarknaden. Vidare utgör omflyttningen till och från de berörda områdena ett problem då individer som får arbete tenderar att flytta ut och arbetslösa flytta in. Av denna anledning kan ett aldrig så lyckat arbetsmarknadsprojekt framstå som mindre lyckat då det inte ger något statistiskt genomslag. I vilken utsträckning språket påverkar möjligheten att erhålla arbete problematiseras. Ett problem som diskuteras är att bostadsområdet kan vara ett för litet geografiskt område för att bedriva arbetsmarknadsprojekt. Kopplingen mellan minskad arbetslöshet och högre tillväxt diskuteras. Vidare bör det noteras att det alltid finns en viss eftersläpning när det gäller sysselsättningsstatistik.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Giertz, Anders (2004). *Socialbidrag och försörjning i Malmö – Storstadsatsningen och utvecklingen 1990–2000*. Socialhögskolan, Lunds Universitet
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Kihlström, Åke & Birger Simonsson (2004). *Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning*. Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Axelsson, Christina (2004). *Vem ansvarar för vad? En studie av tillväxtperspektivet i storstadsarbetet med fokus på Husby och Rågsved*. Södertörns högskola, Huddinge.

6.2.2 Socialbidragsberoende

Att minska socialbidragsberoendet är det andra målet bland propositionens (prop. 1997/98:165) åtta långsiktiga mål med sikte på att bryta segregationen och skapa jämlika levnadsvillkor i storstäderna. I propositionen ger man följande bakgrund:

Behovet av socialtjänstens insatser har ökat påtagligt under de senaste åren, särskilt när det gäller behovet av socialbidrag. Den främsta orsaken är den höga arbetslösheten. För att sanera den svenska ekonomin har det varit nödvändigt att förändra stora delar av välfärdssystemen. Förändringarna har framför allt gällt garanti- och ersättningsnivåer, men det har också i vissa fall funnits behov av att korrigera vissa systemfel som uppstått och som blivit tydligare under senare år. Utvecklingen

kan ha bidragit till att fler människor än tidigare ställts utanför det generella välfärdssystemet och tvingats söka socialbidrag. Socialbidraget har därför alltmer kommit att fungera som en allmän inkomstgaranti under längre tider för allt fler människor (ibid., s. 92).

Man konstaterar således att den höga arbetslösheten är den främsta orsaken till ett ökat behov av socialbidrag samt att förändringar i välfärdssystemen kan ha bidragit till att fler människor hamnat utanför det generella välfärdssystemet och tvingats söka socialbidrag.

I de lokala utvecklingsavtal som tecknats med kommunerna har målområdet att minska socialbidragsberoendet tillsammans med målområdet att höja sysselsättningsgraden varit ett övergripande tema för ett flertal insatser. Det stämmer väl med propositionens problemanalys att inrikta åtgärder på att få fler människor med socialbidrag i arbete och en uppsjö av olika arbetsmarknadsprojekt i samtliga kommuner har antingen vidareutvecklats eller satts igång inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Här finner vi bl.a. *Kista Matchning* i Husby, *Arbets- och utvecklingscentra* i Malmö och *Jobbcentrum* i Skärholmen. Alla utvärderade insatser inom de lokala utvecklingsavtalen med syftet att minska socialbidragsberoendet har varit knutna till sysselsättningsmålet. Kihlström & Simonsson (2004) skriver i sin slutrapport från Göteborg rörande sysselsättning, försörjningsstöd och vuxenutbildning, *Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning*, följande:

Målområdets nationella mål beträffande sysselsättningsökning och minskning av försörjningsstöden, transformerades således genom det lokala utvecklingsavtalet ner till åtgärdsplanerna i de respektive stadsdelarna utan några större förändringar (ibid., s. 10).

Tema socialbidragsberoende

Av de granskade rapporterna är det 21 rapporter som har socialbidragsberoende som ett av flera teman i rapporten. Socialbidragsberoendet studeras som en del av en övergripande studie av organisering och implementering av de lokala utvecklingsavtalen eller tillsammans med målområdet att höja sysselsättningsgraden. Socialbidragsberoende spelar ofta en undanskymd roll i såväl beskrivning som analys i de granskade rapporterna. Ett minskat socialbidragsberoende kan i en del fall anges som ett mått på resultat av insatser inom sysselsättningsområdet utan att detta vidare problematiseras.

I några rapporter har man gjort en grundligare studie eller kartläggning vad avser utvecklingen av socialbidragsberoendet, i synnerhet genom en bearbetning och analys av statistiskt material. I Integrationsverkets (2001a) *Målområdesanalyser och indikatorer* presenterar Integrationsverket indikatorer som kan användas för att följa utvecklingen i de områden som berörs av de lokala utvecklingsavtalen. Rapporten innehåller också en målområdesanalys där valet av relevanta indikatorer diskuteras och motiveras. I ytterligare en av Integrationsverkets (2001b) rapporter, *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000*, beskrivs utvecklingen av sysselsättningen, socialbidragsberoendet, skolresultaten och vuxenutbildningen i de lokala utvecklingsavtalens 24 områden under perioden 1997–1999³⁰. Slutrapporten *På Rätt väg?* (Integrationsverket 2002a) utvärderar och analyserar de lokala utvecklingsavtalen utifrån såväl mål och resultat som de olika projektens processer samt problematiserar delar av de lokala utvecklingsavtalens mål och syften. Slutligen diskuterar Giertz (2004) i *Socialbidrag och försörjning i Malmö – Storstadssatsningen och utvecklingen 1990–2000* utvecklingen och resultaten för de lokala utvecklingsavtalens första två år i Malmö och jämför med utvecklingen av sysselsättningen och socialbidragsmottagandet i Malmö som helhet sedan 1990.

Vad har hänt?

Rapporterna konstaterar att socialbidragsberoendet har minskat i samtliga bostadsområden. I den statistik som tagits fram av Integrationsverket avseende utvecklingen i de 24 bostadsområdena visar man på förändringen genom att mäta andelen med långvarigt försörjningsstöd i åldern 18–64 år. Man konstaterar att det långvariga försörjningsstödet fortsätter att minska i oförändrad takt. Sedan 1999 fram till år 2002 har andelen med långvarigt försörjningsstöd minskat med mellan en och två procentenheter per år i de 24 områdena. Integrationsverket uppger dock att det finns stora skillnader mellan de 24 områdena. Några områden i Stockolmsregionen har en andel med långvarigt försörjningsstöd liknande riksgenomsnittet och bara något över den genomsnittliga nivån för regionen i sin helhet medan andra områden, i första hand i Göteborg och

³⁰ De statistiska uppgifterna uppdateras i *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2002*, Integrationsverket (2004b).

Malmö, ligger långt över genomsnittet för respektive region (Integrationsverket, 2004b).

Giertz (2004) mäter bl.a. socialbidragets förändring genom att ange andelen av den vuxna befolkningen som någon gång under året erhållit socialbidrag. Det är således inte samma mått som Integrationsverket använder, men visar på samma förändring. Giertz visar att socialbidragets omfattning har minskat såväl i hela Malmö som i programområdena mellan 1998 och 2000. Någon utjämning mellan programområdena och staden kan inte konstateras.

Det är dock svårt att se några tecken på att klyftorna mellan olika stadsområden skulle ha minskat eller att segregationen brutits (Giertz 2004, s. 42).

Integrationsverket (2001a) kommer fram till samma sak:

Den statistik som vi redovisar tyder på att behovet av socialbidrag har minskat i de berörda områdena liksom i kommunerna i sin helhet. Det segregerade mönstret är dock lika tydligt 2000 som 1998 (Integrationsverket 2001a, s. 148).

Vi kan således konstatera att socialbidragsberoendet tycks ha minskat i de lokala utvecklingsavtalens områden mellan åren 1997–2002. Någon påverkan på segregationen kan man dock inte urskilja, skillnaderna består om än med någon förändring åt det positiva hållet. Men vad beror det på? Varför har socialbidraget minskat? Och framför allt, är nedgången en effekt av storstadsarbetet?

Varför minskade socialbidraget?

Det finns inga uppgifter i de granskade rapporterna som kan ge ett klart svar på frågorna om orsaken till det minskade socialbidraget och eventuella effekter av de lokala utvecklingsavtalen. Det kan vara en fråga om tid, det är för tidigt att avläsa resultaten och man saknar aktuell information. Integrationsverket menar att man inte kan avläsa effekterna eftersom man saknar tillgång till aktuella uppgifter:

Mot bakgrund av ... eftersläpning i registerdata innehåller denna rapport ingen analys av utvecklingen inom de olika målområdena som effekter av storstadssatsningen. Tyngdpunkten i redovisningen vilar i stället på en analys av den utveckling och de omständigheter som kan antas påverka kommunernas och bostadsområdenas möjligheter att uppnå de uppsatta delmålen och det övergripande målet att bryta segregationen (Integrationsverket 2002b, s. 30).

Ytterligare en problematik när det gäller att mäta effekter är den höga omflyttningen i områdena. Integrationsverket visar att det är en skillnad på dem som flyttar ut och de som flyttar in i de aktuella bostadsområdena. I de flesta områdena är andelen långvariga socialbidragstagare större bland dem som flyttar in än bland dem som flyttar ut (Integrationsverket 2001b).

Giertz (2004) utvecklar svårigheterna med att göra en effektmätning. Det finns andra insatser som pågår parallellt med storstadssatsningen och det resultat vi ser i dag kan vara effekten av något som skedde för flera år sedan:

Ett annat problem är att effekterna av de särskilda insatser som finansieras av storstadssatsningen är svåra att skilja från effekter från liknande insatser som pågår samtidigt. Det kan också hända att tidigare insatser har fördröjda eller långsiktiga effekter (ibid., s. 8).

Giertz konstaterar dock att minskningen av socialbidrag de två första åren av storstadsarbetet i Malmö motsvarades av en ökad sysselsättning. Han konstaterar att det finns flera tänkbara orsaker till att socialbidragsberoendet har minskat, även när sysselsättningsgraden är oförändrad. Försörjer de människor som tidigare hade socialbidrag sig via löneinkomster, arbetslöshetsersättningar eller studiemedel? Har handläggningen av socialbidrag förändrats? Eller söker människor i mindre grad än tidigare socialbidrag fast de är berättigade?

Utvecklingen av socialbidraget måste analyseras i relation till olika förhållanden inom välfärdssystemet och arbetsmarknaden samt kohorteffekter för invandrare. Tidigare studier har visat på ett starkt samband mellan sysselsättning och socialbidrag. Frågan är vilka inkomster som ersatt socialbidraget? (ibid, s. 62)

Sammanfattande kommentar

Målområdet att minska socialbidragsberoendet är utvärderat i mycket begränsad utsträckning. De undersökningar som genomförts visar på en positiv förändring, dvs. socialbidragstagandet minskar något. Dock är denna minskning generell och i relation till samhället i övrigt är skillnaden lika stor som före storstadssatsningen. Någon analys i syfte att förstå skillnaderna mellan de olika bostadsområdena har inte genomförts. De granskade utvärderingsrapporterna kan inte, av olika skäl, svara på frågan om de lokala utvecklingsavtalen har haft effekter på socialbidragsberoendet. Då man mäter utveckling över tid i ett bestämt geografiskt område har mycket

förändrats, t.ex. genom omflyttningar. Vidare är det ytterst problematisk att utvärdera storstadsarbetets insatser som isolerade fenomen då människors behov av socialbidrag påverkas av flera faktorer som ligger utanför storstadsarbetets räckvidd. Dessutom är det inte alltid klarlagt vad ett avbrutet socialbidragstagande innebär, det behöver inte nödvändigtvis innebära att ett hushåll fått det bättre.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Giertz, Anders (2004). *Socialbidrag och försörjning i Malmö – Storstadssatsningen och utvecklingen 1990–2000*. Socialhögskolan, Lunds Universitet, Lund.

6.2.3 Språkinsatser

Det tredje av de målområden som lyftes fram i storstadspropositionen handlar om att ”*det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen*” (prop. 1997/98:165, s. 31). Frågan om det svenska språket går som en röd tråd igenom hela propositionen, då man menar att segregationen följer etniska linjer (ibid. s. 1)³¹. Språkatgärder efterfrågas explicit även inom andra målområden som exempelvis skolresultat och vuxenutbildning (ibid., s. 95)³².

Propositionen utgår från Storstadskommitténs utredning (SOU 1998:25) som visade att många barn i de utsatta områdena inte klarar testerna vid fyraårskontrollen och att försenad tal- och språkutveckling är ett vanligt problem (prop. 1997/98:165, s. 94). Propositionen förespråkar en framskjuten plats för språk i förskoleverksamheten, med innebörden en medveten satsning på det svenska språket och möjligheter att bibehålla och utveckla modersmålet (ibid., s. 96).

Den höga andelen elever som inte når godkända betyg i kärnämnen (bl.a. i svenska och svenska som andra språk) i de utsatta områdena, ses som en prioriterad målgrupp. Ett stimulansbidrag avsätts för att främja språkutvecklingen i svenska hos invandrarelever,

³¹ Värt att notera att propositionen avsätter även ekonomiska medel för utvecklingen av IT-baserade läromedel för svenska som andra språk, detta är dock tänkt att göras utanför ramen för de lokala utvecklingsavtalen (ibid., s. 102).

³² Även Integrationsverket (2001a, s. 148) påpekar att språkutveckling sträcker sig över tre målområden.

vilket bland annat kan göras genom att utveckla olika kulturella uttrycksformer och kamratstödande insatser (ibid., s. 98).

När det gäller utbildning för vuxna förespråkar propositionen en satsning på att förbättra vuxna invandras kunskaper i svenska, dels för att motverka snedrekryteringen till högskolorna (ibid., s. 100) och dels för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden (ibid., s. 67). Otillräckliga språkkunskaper anges vara ett av hindren för invandrare att komma in på den svenska arbetsmarknaden, inte minst när det gäller ungdomar (ibid., s. 52, 75, 98). Detta resonemang bygger bl.a. på arbetsförmedlingens bedömning. Här efterfrågas exempelvis åtgärder som arbetspraktik för att kompensera för otillräckliga språkkunskaper (ibid., s. 85f). Parallellt anses invandrarnas kunskaper i andra språk än svenska vara en kompetens som i dag slösas bort, eftersom många invandrare inte kommer in på den svenska arbetsmarknaden.

Allmänt om språkutveckling i de granskade utvärderingarna

Bland de granskade rapporterna är det ett tjugotal som berör frågan om språkutveckling i skiftande omfattning. Detta kan gälla allt från målområdesövergripande rapporter som berör språkfrågan i förbigående, till rapporter som inriktar sig på språkförskolor specifikt.

Barns språkutveckling i förskolan är i särklass det mest dominerade ämnet i utvärderingarna. Varför vuxnas språkutveckling är utvärderad i en marginell omfattning är svårt att avgöra³³. En tolkning är att språkinsatser för vuxna är en del av satsningen på vuxenutbildning som i sig är inbäddad i sysselsättningsåtgärderna. Vuxenutbildning inte är utvärderat som ett enskilt målområde. Då utvärderingar av sysselsättningsåtgärder huvudsakligen har inriktat sig på samverkanskonstruktioner och mätningproblematik³⁴, har vuxnas språkutveckling fallit bort i de undersökta rapporterna.

Språkutveckling bland barn och ungdomar

Övergripande kan sägas att ingen av de granskade rapporterna ifrågasätter behovet av satsningen på barns och ungdomars språkutveckling. Snarare tvärtom, alla de granskade utvärderingarna be-

³³ Jfr avsnitt 6.2.5.

³⁴ Jfr avsnitt 6.2.1.

tonar vikten av satsningen. NUTEK (2001b) anser exempelvis att insatser för att förbättra utbildningen bland barn och ungdomar tillhör de mest tillväxtskapande insatserna (ibid., s. 45). Parszyk (2003a) menar även att pedagogerna i förskolan har uppgiften att låta barnen möta det samhälle som förskolan representerar. Ansträngningarna att bryta segregationen börjar med andra ord redan i förskolan (ibid., s. 42).

Flera rapporter diskuterar dock områdets komplexitet med fokus på tvåspråkighet i förskolan som en viktig förutsättning för den kognitiva utvecklingen och inläringen av svenska hos barn med annat modersmål än svenska. Axelsson, M et al (2004) betonar att forskningen står enad bakom betydelsen av att kunskapsutveckling sker både genom modersmål och andraspråk. Detta får dock inte alltid gehör på alla nivåer eller hos olika aktörer (ibid., s. 202ff). Parszyk (2003a) hävdar att modersmålet ibland i verksamheterna kan ses som ett hinder för inläringen av svenskan istället för att, i linje med forskningen, uppfattas som en tillgång. Parszyk är kritisk till fokuseringen på *ett* språk (svenskan) och efterlyser aktiv tvåspråkig personal (ibid., s. 76). Även Salameh (i Andersson, B et al 2004, s. 160) efterfrågar flerspråkig personal, men betonar att det är viktigt med krav på formell pedagogisk utbildning även för dessa. Norén (2002) återger en bild av språkförskolor där både tvåspråkighet och barns kulturella ursprung betraktas som en belastning. Verksamheterna tenderar då att välja en *normaliserande strategi* med majoritetskulturen som förebild (ibid., s. 22f, 36).

Norén (2002) anser att statliga och kommunala dokument utgår från ett enspråkigt och etnocentriskt perspektiv då det talas om barnens språkbrist, medan barnen ifråga kommunicerar obehindrat med sina föräldrar på sitt modersmål (ibid., s. 29). Hon menar att etnocentrismen på det lokala planet kan ses som en konsekvens av propositionens fokusering att satsa *enbart* på det svenska språket (ibid., s. 37). Norén (2002, s. 6) är kritisk till hur propositionen formulerar sig kring frågan och menar att betoningen på invandrabarns *särskilda behov* kan stå i konflikt med läroplanen och barnkonventionen då den fokuserar det barnen *inte* kan istället för det som finns att utveckla³⁵.

Axelsson, M et al (2004) efterlyser ett helhetsperspektiv på statlig, kommunal och lokal nivå när det gäller språkutveckling för barn. De påpekar:

³⁵ Norén hänvisar här till en fras i propositionen, att *invandrabarn är en grupp som behöver särskilt stöd för sin utveckling* (författarens kursivering), dock utan att specificera källan.

... att det flerspråkiga barnet har de största möjligheterna till god språkutveckling och skolframgång om både modersmål och svenska som andraspråk utvecklas och används i kunskapsutvecklingen i en socio-kulturellt stödjande miljö (ibid., s. 218).

Norén (2002) pekar dock på att när elever med annat modersmål än svenska lyckas i de lägre klasserna bedöms de ibland inte behöva undervisning vare sig i svenska som andraspråk eller i sitt modersmål. Detta, menar utvärderaren, kan vara en missbedömning av elevernas faktiska kunskaper i svenska och kan leda till att de senare misslyckas i skolan när de kognitiva kraven ökar i skoluppgifterna (ibid., s. 13). Men utvärderaren varnar för att förklara alla misslyckanden i skolan med bristande språkkunskaper och därmed glömma bort skolans egna ofullkomligheter:

Språkförskolorna ska bidra till att lösa problemet med de elever som går ut grundskolan utan godkända betyg, ett resonemang som tyder på att man anser att skolan och dess undervisning i det stora hela fungerar bra. Det är eleverna det är fel på, det är deras språk som inte räcker till (ibid., s. 36).

Att förklara alla skolmisslyckanden med bristande språkkunskaper, menar utvärderaren, är detsamma som att förenkla verkligheten (ibid. s. 31). Även Bak et al (2004) påpekar att situationen i bostadsområdena är komplex och att användning av metoder med potential att utveckla språkarbetet kan försvåras av andra problem:

Performansanalysen³⁶ visar också i ett nötskal hela Storstadsatsningens dilemma. Det är en ny metod med stor potential att utveckla språkarbetet i undervisningen, men den skall genomföras i en verklighet som har en rad andra stora problem som inte är lösta (ibid., s. 83).

Axelsson, M et al (2004, s. 212) betonar att en organisation som möjliggör kontinuitet och prioritering av språkutvecklingsarbetet är en förutsättning för de språkutvecklingsansvarigas arbete. Utvärderarna menar exempelvis att när ansvaret för ämnet svenska som andraspråk läggs på rektorerna, tenderar ämnets obligatoriska ställning att försvagas då det blir beroende av den enskilda rektorns kunskap och attityd (ibid. s. 204). Bak et al (2004, s. 174f) påpekar att de stadsdelar som haft personer med specialkunskap om språkutvecklingsområdet har lyckats utveckla mer övergripande och mer

³⁶ "Performansanalys är en typ av språkutvecklingsanalys baserad på barnets språkliga produktion. För de yngre barnen och barn som inte kan uttrycka sig i skrift används den muntliga produktionen som analysunderlag. Barnets tal, utifrån en fri berättelse och en berättelse om en bild, spelas in på ljudband eller videoband och skrivs ner för att sedan analyseras" (Bak et al 2004, s. 47).

underbyggda program. Även Parszyk (2003a, s. 3) menar att organisation har stor betydelse och visar på att olika bostadsområden i praktiken lagt olika betoning när det exempelvis gäller pedagogik, didaktik och lingvistik.

Hur kan utfallet mätas?

Ett återkommande ämne i rapporterna är om det går att mäta utfallet av språkinsatserna. Integrationsverket (2002a, s. 37) menar att språkinlärning handlar om en process som tar många år och möter svårigheter i att finna lämpliga indikatorer för mätningen av måluppfyllelsen. I en annan rapport visar Integrationsverket (2001a) att andelen elever i årskurs 9 som klarar betyget godkänt i svenska som andraspråk i de berörda områdena, minskar något under åren 1998–2000. Samtidigt slås fast att det är vanskligt att jämföra utvecklingen i olika kommuner då betygsstatistiken inte återspeglar orsakerna till variationen (ibid., s. 149). Bak et al (2004) anger även den höga omsättningen av elever som ett hinder för mätbarheten.

Norén (2002, s. 34) anser att man måste vänta några år för att se utfallet av de insatser som görs i dag i språkförskolan, eventuellt ända tills barnen går i årskurs 9. Sahlén (2002, s. 31f) instämmer, men tillägger att detta beror på att målsättningen för insatserna har formulerats som att barnen ska klara av skolans nationella mål.

Parszyk (2003a, s. 75) betonar dock att språkutveckling är bedömningsbar i situationen. Hon pekar på att 87 % av förskolepedagogerna bedömer att barnens språk förbättrats sedan storstadsmedlen kommit förskolan till godo, men markerar samtidigt att flera anser att utvecklingen även bör relateras till tidigare satsningar (som "Blommansatsningen") och till samhällsutvecklingen över lag (ibid. s. 70f). Hosseini-Kaladjahi (2003, s. 15) visar dessutom i en studie på en kraftig minskning av andelen föräldrar som anser att deras barn är i behov av extra stöd i svenska språket³⁷.

Axelsson, M et al (2004, s. 206ff) föredrar användning av performansanalys som testverktyg i mätningen av hur flerspråkiga barn utvecklar sina kunskaper i svenska språket istället för tester som ursprungligen är utformade för elever med svenska som modersmål. Även Norén (2002, s. 32) är kritisk till användningen av språktester som inte är utformade för barns andraspråksinlärning. Salameh (i Andersson, B et al 2004, s. 155) noterar dock att performansanalys

³⁷ Undersökning genomförd i Fittja avseende perioden 1999–2003.

saknar åldersreferenser för flerspråkiga barn, då resultatet både påverkas av barnets ålder och av längden på den period under vilken barnet exponerats för det svenska språket.

Några av utvärderarnas slutsatser

Axelsson, M et al (2002) anser att de insatser som har initierats inom ramen för Stockholms utvecklingsavtal har utvecklat och etablerat nya och framgångsrika arbetssätt. Insatserna har genomstrukturerats av individualisering och har en tydlig koppling mellan teori och praktik. De anser att även övriga pedagoger i stadsdelarna med fördel kan ta del av de nya arbetssätten (ibid., s. 216). Parszyk (2003a, s. 48) lyfter fram insatsen *Lek och Lär* i Södertälje som en betydelsefull förebild för förskolor som inte arbetar med modersmål på ett aktivt sätt. Norén (2002, s. 30) slår fast att språkförskolorna i dag har en stark position bland föräldrarna, trots att de boende inte varit delaktiga i målbeskrivningen att det svenska språket ska stärkas, eller i formuleringen av språkförskolornas arbetssätt.

Utvärderarna har en rad rekommendationer inför det fortsatta arbetet med barns språkutveckling. På ett övergripande plan kan de kort sammanfattas enligt följande:

- Forskning kring flerspråkiga barns språk- och kunskapsutveckling bör få större utrymme.
- Fler pedagoger med kompetens i svenska som andraspråk bör utbildas, flerspråkiga pedagoger likaså.
- Befintlig pedagogisk personal (inklusive chefer för verksamheterna) bör erbjudas kompetensutveckling i svenska som andraspråk och tvåspråkighet. Vid nyrekrytering bör denna kompetens prioriteras.
- Språkutvecklingsansvariga med övergripande ansvar och relevant kompetens bör finnas på lokal nivå. I uppgiften bör ingå att samordna mellan förskola och skola och att utförligt följa och dokumentera arbetet.
- Alla barn som har annat modersmål än svenska bör erbjudas undervisning i svenska som andraspråk, med en parallell satsning på modersmålet.

Vad finns då kvar efter att de lokala utvecklingsavtalens finansieringsperiod är över? Parszyk (2003a) redovisar svaret från en av förskolelärarna:

Ett språkmedvetet arbetssätt. Kunskapen finns kvar. Det gäller bara att hitta hur vi för den vidare (ibid., s. 80)

Språkutveckling bland vuxna

Som tidigare påpekats är vuxnas språkutveckling mycket sparsamt utvärderad i de granskade rapporterna. Hosseini-Kaladjahi (2002a, 2002b, 2003) kan sägas vara en av de få som för en fördjupad diskussion om ämnet.

Enligt Hosseini-Kaladjahi (2003, s. 14f) bedömde Fittjaborna i en undersökning att deras kunskaper i svenska språket var bättre år 2003 i jämförelse med 1999³⁸. Hosseini-Kaladjahi (2002b, s. 11) visar även på att kunskaper i svenska språket tycks ha en positiv påverkan på inkomstnivån. Men samtidigt påpekas det i rapporten att det inte finns någon direkt koppling mellan kunskaper i svenska och arbetslöshet, vilket enligt författaren bekräftas även av tidigare forskning. Därför efterlyser författaren en omprövning av värdet av satsningar på svenska språket som verktyg i att höja sysselsättningen bland invandrare (ibid., s. 22f)³⁹. Inte heller NUTEK (2001b) har i sin rapport kunnat bedöma i vilken utsträckning språkkunskaper är avgörande för möjligheten att erhålla anställning (ibid., s. 48).

Hosseini-Kaladjahi (2002a) diskuterar även det svenska språkets ställning i relation till integrationspolitiken överlag. Utvärderaren hävdar, med stöd från andra forskare som har undersökt regeringens proposition, att integrationsarbetets komplexitet underskattas när den reduceras till kompetensutveckling för invandrare, inte minst då detta i sin tur förenklas till språkinlärning. Författaren menar att det, i jämförelse med tidigare satsningar, i de lokala utvecklingsavtalen finns mindre av denna typ av underskattning, men ser det som problematiskt att integrationsarbete fortfarande likställs med språkinlärning (ibid. s. 18). Hosseini-Kaladjahi (2002b, s. 22f) ifrågasätter även betoningen på att kommunicera med befolkningen på svenska trots eventuella språkbrister. Han menar att markeringen av det svenska språkets ställning *i den här situationen* sker på bekostnaden av själva syftet med kommunikationen, nämligen att åstadkomma konsensus och uppmuntra delaktighet.

³⁸ Med reservation för att förändringen var så pass liten att den enligt Hosseini-Kaladjahi kan ligga inom den statistiska felmarginalen.

³⁹ Hosseini-Kaladjahi (2002b) hävdar även att språket inte ska ses som barriär för delaktighet. Jfr Norén (2003) som i sin undersökning bland befolkningen i Göteborgs avtalsområden påpekar att de undersökta områdenas huvudproblem är tillgång till arbete och utbildning, samtidigt som hon noterar att språkförståelsen bland respondenterna är "relativt god" (ibid., s. 62f).

Sammanfattande kommentar

När det gäller *språkinsatser* har fokuseringen på barnen varit tydlig. Inom detta målområde är det för- och grundskola som prioriterats. Språkinsatser för vuxna förläggs till viss del inom andra målområden. Utvärderarna är överens om målområdets stora betydelse. Däremot är man kritisk till en alltför stark fokusering på det svenska språket. Tidigare forskning har visat vikten av att uppehålla tvåspråkigheten. Det framförs även kritik mot att en alltför snäv inriktning kan uppfattas som etnocentrism eller alltför ensidigt fokus på svenska språket vilket därmed försvårar underifrånperspektivet. När det gäller för- och grundskola finns det en risk att alltför stort intresse riktas mot elevernas brister vad gäller språk och därmed nedtonas brister som kan finnas i skolans verksamhet. Det är betydelsefullt att undervisning i tvåspråkighet samordnas, i dag finns en viss plottrighet, vilket försvårar kontinuitet. Avslutningsvis är detta målområde svårt att mäta bland annat på grund av att språkinläring i sig är en långsiktig process.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Axelsson, Monica, Ingrid Lennartsson-Hokkanen & Mariana Sellgren (2002). *Den röda tråden – utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning: målområde språkutveckling och skolresultat*. Språkforskningsinstitutet, Rinkeby.
- Bak, Maren, Lars Gunnarsson, Göran Lassbo & Bibbi Ljungvall (2004). *Samtal pågår. Språkutveckling och skolresultat*. Institutionen för pedagogik och didaktik/Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Norén, Eva (2002). *Språkbygge på bräcklig grund. Utvärdering tema utbildning och språk, förskolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Parszyk, Ing-Marie (2003b). *Skoltradition, språk och lärande. Utvärdering av Södertäljes språkinsatser för barn med annat modersmål än svenska*. Lärarhögskolan Stockholm.
- Sahlén, Patrik (2002). *Kampen mellan resurser och visioner. Utvärdering tema utbildning och språk, skolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

6.2.4 Skolinsatser

I storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) formuleras det långsiktiga målet för det fjärde målområdet på följande sätt:

Alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik (prop. 1997/98:165, s. 31).

Man konstaterar i propositionen att i jämförelse med genomsnittet i hela landet så lämnar fler elever i utsatta stadsdelar skolan med ofullständiga betyg, medelbetygen för skolorna i dessa områden är lägre och övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högre utbildning är lägre (prop. 1997/98:165). Man menar vidare att klassklyftorna har vidgats och segregationen tilltagit. Då grundskoleeleverna ofta går i den skola som ligger närmast hemmet, tenderar bostadsområdets sociala struktur återspeglas i områdets skolor. För att uppnå målen när det gäller skolan, ses det främst som angeläget med satsningar på språkutveckling⁴⁰, men även insatser i form av lärlingsutbildning på gymnasiet och projekt i syfte att uppmuntra ett ökat föräldrainflytande förespråkas. Man menar även att kommunerna ska uppmärksammas på resursfördelningen till skolorna inom kommunen:

Även om huvudorsakerna till problemen ligger utanför skolan, måste skolans organisation och innehåll utvecklas i riktning att motverka den negativa utvecklingen. Kommunerna behöver därför uppmärksamma att fördelningen av resurser mellan skolorna inom resp. kommun behöver anpassas efter de skiftande behoven i olika stadsdelar så att ojämlika förhållanden rättas till (prop. 1997/98:165, s. 97).

I detta avsnitt diskuteras skolan som det samlande begreppet för grund- och gymnasieskolan. Detta omfattar därmed inte vuxenutbildning och förskoleverksamhet. Vuxenutbildning redovisas i ett särskilt avsnitt och utvärderingar av insatser inom förskolan återfinns i avsnittet om språkinsatser.

Insatser i skolan har på det lokala planet i huvudsak inriktats på insatser i syfte att stärka språkutvecklingen. Här återfinns exempel på insatser som läxhjälp, studieverkstäder och satsningar i syfte att stimulera läsandet via bl.a. ökade resurser till skolbibliotek. Vidare omfattas insatser inom skolan i syfte att öka tryggheten, att öppna

⁴⁰ Jfr avsnitt 6.2.3.

upp skolan mot det omgivande lokalsamhället samt insatser med syftet att stimulera föräldrars delaktighet i skolan.

Tema skolinsatser

Av de granskade rapporterna har 26 rapporter målområdet skolinsatser som tema. I en överväldigande del av dessa (22 st.) var skolinsatser ett av flera teman som utvärderades. Således har skolinsatser förekommit i uppsamlade utvärderingar, som i Bunar (2003, 2004) och i utvärderingar från Malmö (Andersson, B 2004, Otterbeck 2002), men också i utvärderingar som studerat mer övergripande teman såsom samverkan och implementering. Samtliga granskade rapporter har studerat skolinsatser tillsammans med målområdet språkutveckling i skolan. Av rapporterna är det fyra stycken som specifikt har studerat skolinsatser och språkutveckling. De fyra rapporterna med specifikt fokus på skola och språk domineras av språkutvecklande insatser. En redogörelse för insatser inom språkutveckling redovisas som tidigare nämnts i ett annat avsnitt. Ingen av de utvärderingar som granskats har varit inriktad på insatser inom gymnasieskolan.

I det följande fokuseras på utvärderingen av andra insatser än språkutveckling, främst rapporter med syfte att förbättra skolresultaten. Gränsen är dock inte glasklar vilket visar sig i att det vare sig för dem som genomför insatserna eller för utvärderarna har varit lätt att avgränsa skolinsatser från språkutveckling⁴¹. Även andra målområden kan ha sin hemvist i skolan, till exempel insatser inom målområdet för områdesutveckling och trygghet samt demokrati och delaktighet. Skolans värld är på många sätt komplex.

Bak et al (2004) har utvärderat målområdet språkutveckling och skolresultat i Göteborg. Fokus ligger på stadsdelarnas organisation, kompetensutveckling av personal i förskolan samt enskilda åtgärder inom målområdet. Enskilda åtgärder som studerats har främst varit biblioteksprojekt i syfte att öka läsandet (och därmed förbättra språkkunskaperna) samt projekt som handlar om att öppna skolorna för föräldrar och föreningar. Sahlén (2002) har utvärderat tre satsningar inom temat utbildning och språk i skolan i Botkyrka. Dessa två utvärderingar skiljer sig dock kraftigt åt då den förra utvärderar

⁴¹ Utvärderingar av Axelsson, M et al (2002) och Parszyk (2003b) fokuserar exempelvis i huvudsak på språkutveckling, varvid deras resultat inte närmare redogörs för i detta avsnitt.

insatser i samtliga stadsdelar i en kommun, medan den senare gör en processutvärdering av tre enskilda insatser.

Vad säger utvärderingarna?

Utmärkande för de granskade rapporterna är att man konstaterar att skolan är en värld som ständigt är föremål för extra satsningar och att de lokala utvecklingsavtalen bara betraktas som en av flera insatser utöver den ordinarie verksamheten. Det har varit svårt för många utvärderare att få klarhet i och urskilja vad som är en del av de lokala utvecklingsavtalen, vad som är del av någon satsning från annat håll eller vad som sker inom ramen för den ordinarie verksamheten:

Det tycks råda viss förvirring kring vad som är egna projekt och vad som är aktiviteter inom projekt. Dessutom verkar skolorna ibland ha svårt att hålla isär vilka projekt som finansieras med vilka medel (Sahlén 2002, s. 18).

Sahlén (2002) betonar skolans beroende av extra satsningar och projekt för att kunna driva verksamheten. Detta kan leda till att man förlorar fokus på verksamhetens egentliga innehåll:

När projekttiden är slut finns ingen beredskap för att ta tillvara de erfarenheter som gjorts utan all kraft måste ägnas åt att hitta nya finansiärer eller stöpa om gamla projekt i nya former för att passa nya krav (ibid., s. 26).

Svårt att mäta resultat

Att mäta resultat av insatserna är svårt då utbildning i sig är en lång process och då slutbetyg erhålls först i årskurs nio. De utvärderade insatserna kan exempelvis ha bedrivits i en mellanstadiegrupp. Som inom många andra målområden innebär det problem att endast begränsa mätningen till ett geografiskt område, vilket i detta fall innebär att mäta slutbetyg på en viss skola. Barnen som varit föremål för insatser kanske inte finns kvar på samma skola när mätningen äger rum. Till skolan har det kommit nya elever, varav flera med sämre förutsättningar.

Sahlén (2002) påpekar svårigheterna att utvärdera resultatet av insatserna i skolan då utbildning är en tidskrävande process:

Målet att eleverna i årskurs 5 ska nå de nationella målen kan inte utvärderas förrän de avslutat årskurs 5. Eleverna som projektet arbetar med är 6- och 7-åringar vilket innebär att det är först om 4–5 år som en slutgiltig mätning kan ske (Sahlén 2002, s. 11).

Det är inte bara tidsaspekten som gör det svårt att säkerställa ett resultat. Bak et al (2004) menar att resultaten är svåra att utläsa som effekter av en enskild satsning då andra processer spelar en viktig roll för utfallet. Det kan bland annat vara i form av ekonomiska neddragningar och organisatoriska förändringar, men också att de lokala utvecklingsavtalens medel utgör en klart begränsad del av den totala ekonomin för de berörda verksamheterna.

Framför allt fanns en önskan om att kunna mäta effekterna av Storstadssatsningens insatser. Forskarna inom målområde två har haft förståelse för detta förhållningssätt, men vi har även tidigt meddelat att detta kanske inte kommer att kunna uppnås i den efterfrågade utsträckningen. Mot detta talar nämligen att det tidigare och samtidigt pågått och pågår direkt och indirekt påverkande processer som inverkar på Storstadssatsningens verksamheter (ibid., s. 34).

Andersson, B et al (2004) konstaterar i princip detsamma:

Storstadssatsningens ideologi bryter inte med, utmanar inte, utan befinner sig i fas med andan i skolans styrdokument. Detta är viktigt att poängtera då det, när man ska utvärdera satsningen, är svårt att avgöra vilken betydelse satsningen har haft. Det är svårt att avgöra om det är satsningen, den ekonomiskt avlastade ordinarie verksamheten, den allmänna ekonomiska situationen eller helheten som gör skillnad över tid (ibid., s. 128).

Trygg skolmiljö

Bak et al (2004) konstaterar att ren språkträning är mindre förekommande på högstadiet än i lägre årskurser. Här söker man i stället andra vägar för att höja elevernas skolprestationer. Insatsernas innehåll har varierat mellan de olika stadsdelarnas skolor, men samtliga har satsat på att göra skolmiljön tryggare. Insatserna har haft skiftande resultat:

Ett viktigt gemensamt område har varit att arbeta med att skapa en trygg skolmiljö. Positiva utfall, t.ex. i form av betydligt minskad skadegörelse, har visat sig på flera av skolorna. Inom andra områden har (ännu) inte förväntade resultat kunnat uppvisas. Svårigheterna att etablera god kontakt med föräldrar kvarstår och betygssnitten har inte höjts under perioden. Här spelar dock det korta tidsperspektivet in. Även de eko-

nomiska nedskärningar i ordinarie budget som skolorna drabbats av under perioden har försvårat möjligheterna att arbeta helt enligt plan (ibid., s. 179–180).

Öppna skolor

Att öppna upp skolorna för föreningar och föräldrar samt hålla öppet på kvällar och helger är en inriktning som prövats på många håll. Ofta har målsättningen varit att göra skolan mer tillgänglig för lokalsamhället. Kopplingen till att höja skolprestationerna är inte helt enkel. Skolan kan fungera som en mötesplats för såväl barn som vuxna. I Göteborg har exempelvis den öppna skolan slagit olika väl ut i de fyra avtalsstadsdelarna. Bak et al (2004) hävdar att för att stimulera till ett framgångsrikt föräldra- och vuxenengagemang i skolan, har det krävts att ett professionellt stöd funnits tillgängligt över tid och att aktiviteterna varit upplagda utifrån föräldrarnas behov och intressen. Bak et al menar att en öppen skola kan vara ett viktigt bidrag till en utveckling av lokalsamhället. Här kan skolan fylla en funktion för samtliga invånare i stadsdelen.

Vi anser att skolan som öppen mötesplats har en viktig roll att fylla i sitt lokalområde. Skolan bör ta på sig denna roll fullt ut och medverka till att fungera som en kollektiv resurs. De metoder som redan nu är utvecklade för ungdomsarbete, föreningsutveckling, sportverksamhet, föräldradiologer och fester borde stärkas och spridas genom nätverk och samverkan. Öppna skolor kan helt klart bidra både till den grundläggande möjlighetsstrukturen och till lokalsamhällets utveckling. Vid beslut som rör insatser i stadsdelarna borde i vilket fall även tas med i beaktandet hur dessa skulle kunna stärka skolans roll i området och därmed hela lokalsamhället (ibid., s. 183).

Samarbete med föräldrar

Andersson, B et al (2004) konstaterar i sin utvärdering av storstadsarbetet i Malmö, att det är av högsta vikt att tillvarata kompetensen hos den personal på skolan som har utländsk härkomst. I synnerhet lyfter man fram arbetet på Kroksbäcksskolan i Malmö. Dessa pedagoger, menar man, har främjat dialogen mellan hem och skola på flera sätt:

Eftersom pedagogerna som är väletablerade i samhället och har goda kunskaper både i svenska och i svensk kultur har de även kunnat förklara kulturella skillnader både för personalen på skolan och för invan-

drarföräldrarna. ... Pedagogerna på studieverkstaden har blivit Link-workers, de har genom sin yrkesmässiga, kulturella och språkliga kompetens samt det faktum att de är bosatta i området fått kontakt med föräldrarna på området (ibid., s. 141).

Utvärderarnas slutsats blir att skolan bör sträva efter att erbjuda en mångfald av kompetenser, både kulturella, språkliga och pedagogiska. I väntan på att utländska pedagoger erhåller formell kompetens, bör man skapa möjligheter att tillvarata den kompetens dessa utländska pedagoger visat sig ha.

Att mäta

Integrationsverket (2002b) har följt utvecklingen inom utbildningsområdet på flera sätt, bl.a. genom att mäta andelen elever som har lämnat årskurs 9 med godkända betyg i svenska, engelska och matematik. Den negativa utveckling som beskrivs i statistiken tolkas som en följd av omflyttning i områdena och en pågående segregationsprocess:

Andelen elever i årskurs 9 som har betyg i alla tre ämnena svenska, engelska och matematik har minskat från 75,2 procent 1998 till 68,5 procent (6,5 procentenheter) 2001 i storstadssatsningens områden samtagna. I storstadssatsningens kommuner i övrigt har andelen minskat från 93,4 procent till 89,1 procent, dvs. 4,5 procentenheter. Svårigheten att hålla uppe andelen med betyg i storstadssatsningens områden kan bero på den stora omflyttningen där. Många nyinvandrade flyttar in och många inrikes födda flyttar ut (ibid., s. 52).

Hosseini-Kaladjahi (2002a) diskuterar vilka resultat som går att utläsa när det gäller satsningen inom målområdet utbildning och svenska språket i Fittja. Här visar det sig tydligt hur svårt det är att mäta måluppfyllelsen:

För tema utbildning och svenska språket har satsningen formulerat följande mål till 2002-06-30: 1) alla barn som börjar skolan och har deltagit i förskolan minst två år skall ha uppnått "mellannivå" i svenska som andra språk, 2) alla barn som lämnar grundskolan och har studerat minst fem år i Fittjas skolor skall ha godkända betyg, 3) alla elever som tillhör skolor i Fittja väljer att studera i Fittja. På grund av bristande underlag har Fittjasatsningen inte kunna redovisa något resultat för det första målet. För det andra målet har man inte kunnat urskilja de elever som studerat minst fem år i Fittjas skolor. Därför har man valt att redovisa resultatet för alla elever i årskurs 9 för tidsperioden från höst 1998 till vår 2001. Enligt redovisningen har andelen elever

med behörighetsgivande betyg för gymnasieutbildning i alla kärnämnen ökat från 58 % år 1998 till 73 % år 2001. När det gäller det tredje målet har ingen förändring skett (ibid., s. 126).

Även Bak et al (2004) ger sig på ett försök att värdera måluppfyllelsen:

Utveckling på individnivå och verksamhetsnivå kommer inte att leda till att de övergripande syftena för Storstadsstyrelsen kommer att uppfyllas. De deltagande skolorna kommer inte i någon högre utsträckning att producera högre betygsgenomsnitt i nian eller högre resultat för stadsdelen på de nationella proven i femman. Integrationen på stadsdelsnivå kommer heller inte att förbättras nämnvärt genom satsningar av den typ vi utvärderat. 343 miljoner i 3 år kan inte ändra grundläggande samhällsproblem. Det övergripande målet för Storstadsstyrelsen var att alla barn skulle lämna skolan med godkända betyg. Men just detta effektmål är omöjligt att använda i utvärderingen. För en så pass etablerad verksamhet som skolan är den studerade tidsperioden alltför kort för att kunna erbjuda en sådan effektmätning. En anledning är den redan flera gånger nämnda: befolkningen i dessa områden är lätt rörlig, det är en snabb omsättning av barn i förskola och skola. De goda insatser som sätts in inom olika verksamheter har ännu inte hunnit verka på stora grupper av barn (ibid., s. 172).

De menar dock att man har funnit metoder och insatser som bidrar till att förbättra barnens situation. Det handlar nu om att förvalta dessa kunskaper på bästa sätt:

Vi kommer i den här summeringen av resultat att argumentera för att de insatser som gjorts medverkar till att ge flerspråkiga barn en lite mer jämlik ingång i den svenska skolan och en bättre vardag i förskola och skola, vilket kanske även på sikt kan bidra till att bryta segregationen. Vi kommer även att utifrån våra resultat argumentera för att den metodutveckling som ägt rum borde ligga till grund för långsiktiga policy-beslut. Det finns kunskaper att bygga på men ansvaret för dess implementering ligger hos politikerna (ibid., s. 173).

Bunar (2003) poängterar samma sak. Han menar att det inte är nya metoder som behöver utvecklas, utan det som behövs är implementeringen av redan existerande metoder i den ordinarie verksamheten:

Inom skolan och förskolan har rektorerna och lärarna varit mycket uppfinningsrika med nya metoder. Det som är angeläget i dag är kanske inte att fortsätta utveckla nya metoder. Det mest angelägna som jag ser det är att systematisera och följa upp dessa metoders implementering och hur de fungerar i den reguljära verksamheten så att de bästa exemplen sedan kan spridas till andra skolor. Detsamma gäller för arbetsmarknadsåtgärder (ibid., s. 144–145).

Bunar (2004) utvecklar resonemanget i en senare utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen i Stockholm:

Jag tror att vi även inom detta område börjar närma oss insikten om vad som fungerar, om vilka de goda praktikerna är (ibid., s. 149).

Verksamma aspekter för förändring har bland annat varit möjligheten för skolan att utveckla sin verksamhet, kompetenshöjande utbildning, tillgång till mer personal för att arbeta med tvåspråkighet och förbättrad utrustning. Det som enligt Bunar behöver vidareutvecklas i skolans värld är än bredare satsningar på att utveckla elevernas läsvanor, tidiga språkinsatser, bättre samverkan med föräldrar, att öka skolans förmåga att marknadsföra sig samt en höjning av kunskapen rörande tvåspråkiga barns pedagogiska och sociala inlärningsvillkor (ibid.).

När det gäller skolornas marknadsföring identifierar Bunar ett dilemma som inte är enkelt att lösa. Skolan behöver attrahera elever, så att inte underlaget för medelstillelning minskar, samtidigt som man behöver argumentera för att få tillgång till de resurser man behöver:

Att lyfta fram att en skola är bra, på en mängd olika sätt, och sedan äska om mer pengar ger inte den berörda skolan särskilt bra förhandlingsläge i kampen om de extra resurserna. Rektorer tvingas ständigt gå en balansgång mellan att inför de lokala tjänstemännen "prata ned" sin skola för att få medel och att inför föräldrarna och medierna "prata upp" sin skola för att inte riskera dåligt rykte, elevutflöde och ekonomiska bekymmer (Bunar 2003, s. 138–139).

Eldsjälar

Lindqvist (2002) har fokuserat på den samverkan som har etablerats inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Från ett mer övergripande perspektiv har han noterat att metodutvecklingen inom utbildningsområdet har varit beroende av eldsjälar i flera kommuner:

Något som verkar vara gemensamt för flera kommuner och stadsdelar är att arbetet med metodutveckling inom utbildningsområdet är beroende av eldsjälar med unik kompetens inom sin stadsdel och personliga kontakter med forskarvärlden. Utan dem skulle arbetet antagligen förfalla (ibid., s. 84).

Sammanfattande kommentar

Många insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har inriktats på målområdena för språkutveckling och *insatser i skolan*. Det är dock en påtagligt liten del av utvärderingarna som närmare studerar insatser i skolan. Behovet av implementering av befintliga metoder ses dock som större än att utveckla nya. Svårigheterna att urskilja insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen från ordinarie verksamhet i skolan och från de samhälleliga processer som verkar samtidigt, orsakar dock stora svårigheter när det gäller att redovisa något resultat. Uppenbart är att insatser i skolan måste utvärderas ur ett långsiktigt perspektiv. Utvärderingar av insatser i skolan bör således förankras i en utvärderingsmiljö som kan garantera ett långsiktigt fokus.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Sahlén, Patrik (2002). *Kampen mellan resurser och visioner. Utvärdering tema utbildning och språk, skolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Bak, Maren, Lars Gunnarsson, Göran Lassbo & Bibbi Ljungvall (2004) *Samtal pågår. Språkutveckling och skolresultat*. Institutionen för pedagogik och didaktik/Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.

6.2.5 Vuxenutbildning

Det femte målområdet inom ramarna för de lokala utvecklingsavtalen handlar om vuxenutbildning (prop. 1997/98:165). Det som uttrycks är att ”*utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas, de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta*” (ibid., s. 31). I storstadspropositionen påpekas bland annat att ett led i att nå målet bör vara att satsa på särskilda insatser för arbetslösa invandrare och SFI-studerande⁴², främst med inriktning på att förstärka personalresurserna i kommunerna i samband med anskaffning av praktikplatser.

⁴² SFI är en förkortning för Svenska För Invandrare.

Få eller inga utvärderande studier

Granskningen visar att målområdet vuxenutbildning tycks ha satts inom parentes inom i stort sett hela utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen. Liksom inom de tidigare diskuterade målområdena kring socialbidrag och skolinsatser⁴³ kan det konstateras att vuxenutbildning har utvärderats mycket sparsamt. Trots att det i Oktoberrapporter och andra deskriptiva rapporter lyfts fram att det har gjorts en mängd insatser med inriktning på vuxenutbildning, är det svårt att finna utvärderingar som specifikt studerat resultat av insatser på detta område. Effekterna av de språkinsatser som beskrivs vara genomförda för vuxna kan därmed i den mån de genomförts mer eller mindre sägas vara osynliggjorda inom målområdet sysselsättning⁴⁴.

I de granskade rapporterna återfinns dock exempel på en mängd olika insatser där det kan även finnas en dold förekomst av utbildningsinsatser som är svåra att urskilja då de kommit att benämnas i andra termer, framför allt inom området sysselsättningsåtgärder⁴⁵. Det absoluta flertalet av utvärderingsrapporter med fokus på temat utbildning är inriktade på barn och unga snarare än vuxenutbildning, eller avser utbildning enligt en mycket bred tolkning. Kihlström & Simonsson (2004, s. 10) visar på exemplet Göteborg där de nationella målen kom att förändras i de lokala åtgärdsplanerna. Det nationella målet avsåg en höjning av den allmänna utbildningsgraden bland invånarna genom att en större andel skulle få gymnasieutbildning. Det kommunala målet kom att inriktas mer mot att höja den individuella utbildningsnivån i största allmänhet. Detta kan ses som en intressant kontrast till NUTEK (2001b, s. 57f), som i sin utvärdering av tillväxtperspektivet kritiserar det starka fokus på allmänt hållna utbildningsinsatser som finns i de lokala utvecklingsavtalen. Istället anser de att det behövs mer spets- eller flaskhalsutbildningar starkt knutna till arbetsmarknaden.

⁴³ Jfr avsnitt 6.2.2 och 6.2.4.

⁴⁴ Jfr avsnitt 6.2.1.

⁴⁵ Ett exempel är *Grundstenen* i Jordbro som i Vadelius (2004, s. 46) behandlas som en arbetsförberedande utbildningsinsats. Grundstenen beskrivs som en otraditionell språkutbildning för personlig utveckling och vänder sig till arbetssökande och sjukskrivna som behöver stärka sin förmåga att kommunicera på svenska.

Vuxenutbildning – målområde satt inom parentes

Målområdet vuxenutbildning har, i den mån det lyfts fram i de granskade utvärderingarna, i stor utsträckning hanterats i anslutning till insatser som riktar sig till arbete och sysselsättning. Giertz (2004, s. 62) resonerar kring att utbildningsinsatser handlat om att slussa in arbetslösa i det reguljära utbildningssystemet och att effekten av detta förhållningssätt inte visar sig förrän efter flera år. Även Ahlstrand et al (2002) för ett resonemang om att SFI-projekt har haft siktet inställt på att snabbast möjligt få deltagarna att passera "SFI-spärren" så att de kan stå till arbetsmarknadens förfogande. På detta sätt framställs i flera sammanhang sysselsättningsperspektivet som prioriterat i anslutning till utbildningsinsatser. Genom Bunars (2004, s. 16), beskrivning av hur de åtta målområdena omvandlats på lokal nivå i Stockholm ges ett illustrativt exempel på hur målområdet vuxenutbildning tycks ha hanterats inom de lokala utvecklingsavtalen i helhet: *Målområde 1: Ökad förvärvsfrekvens/Minskat behov av försörjningsstöd (inkl. vuxenutbildning)*. Vuxenutbildning tycks bokstavligen talat ha satts inom parentes i förhållande till sysselsättning och socialbidrag.

I utvärderingsrapporterna återfinns exempel på insatser⁴⁶ som åtminstone i viss mån tangerar vad som stipulerades i propositionen, men någon utvärdering av vad dessa insatser lett till i mening höjd utbildningsnivå går inte att finna. I de fall insatserna relateras till resultat sker detta i förhållande till socialbidrag eller sysselsättning, alternativt hur deltagarna upplevt sitt deltagande i insatserna. Den enda rapport där det förs någon form av resonemang kring de formulerade målen för området vuxenutbildning är Integrationsverkets (2002b, s. 48ff) *På rätt väg?*⁴⁷ där det framgår att antalet elever i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå har minskat mellan 1999 och 2001. Totalt sett har minskningen i antalet grundskol utbildade som börjat kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå dock varit mindre i de berörda områdena än i de lokala utvecklingsavtalens kommuner i övrigt. Framför allt gäller detta de utrikes födda. Några resonemang om huruvida detta har med ambitioner eller insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen att

⁴⁶ Som exempel kan nämnas *Arbetskraft Fittja* (Hosseini-Kaladjahi 2002a, s. 108), *Socialtjänst, Idépunkt och Vuxenutbildning (SIV)* i Göteborg (Kihlström & Simonsson 2004, s. 181) och *Grundstenen* i Jordbro (Vadeliuss 2004, s. 46).

⁴⁷ Resonemang om vuxenutbildning förs även i Integrationsverkets *Rapport Integration* 2001 och 2003 (2002c, 2004a). Dessa rapporter har ett allmänt nationellt perspektiv och förhåller sig inte till de lokala utvecklingsavtalen och dess insatser.

göra eller ej diskuteras inte. Sammantaget kan vi konstatera att sådana orsaksresonemang är en bristvara i utvärderingen av målområdet vuxenutbildning

Sammanfattande kommentar

Målområdet vuxenutbildning är utvärderat i en synnerligen begränsad omfattning. Över huvudtaget tycks detta målområde vara styvmoderligt behandlat. Visserligen förekommer en hel del insatser som syftar till att höja utbildningsnivån bland vuxna, men dessa insatser har till stor utsträckning placerats inom målområdena som fokuserar sysselsättning och socialbidrag. En kritik som uttalats mot en höjd utbildningsnivå i allmänhet är att denna är mindre effektiv än riktade utbildningsinsatser med en mer direkt relevans för arbetsmarknaden. En inte oansenlig mängd vuxna har påbörjat utbildning inom reguljära utbildningar, effekterna av detta får avläsas på längre sikt och är naturligtvis svåra att uttala sig om i dag.

Lästips bland de granskade rapporterna:

-

6.2.6 Områdesutveckling och trygghet

Det sjätte målområde som nämns i storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) är inriktat på områdesutveckling och trygghet och är formulerat på följande sätt: ”*alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer*” (ibid., s. 31). I propositionen påpekas att brottsligheten har ökat i storstadsregionerna i en större utsträckning än i övriga landet. Även inom städerna är brottsligheten högre i vissa utsatta bostadsområden vilket ses som en konsekvens av segregationen. Den ökande brottsligheten och otryggheten ökar omflyttningen och motverkar försöken att främja delaktighet och social stabilitet (ibid., s. 21f). Propositionen efterfrågar ett effektivare brottsförebyggande arbete med fokus på invånarnas delaktighet i syfte att minska omflyttningen, stärka de sociala nätverken och stabilisera bostadsområdena.

Det brottsförebyggande arbetet

Lindahl & Mattsson (2003), som studerat de brottsförebyggande insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen, fann det svårt att få en överblick av vad som har gjorts. De menar att det saknas ett målområde med klar koppling till det brottsförebyggande arbetet och att begreppet trygghet i vissa fall har använts i en mer generell bemärkelse som exempelvis i insatser med inriktning på tryggare skolmiljö⁴⁸. Men utvärderarna menar att det har skett en tydlig utveckling av de brottsförebyggande insatserna över tid – strategierna och målformuleringarna har blivit tydligare och antalet insatser ökade inom de flesta kommunerna. De påpekar att insatserna inte alltid anpassats till de allt tydligare målformuleringarna.

Det arbete som har bedrivits inom ramarna för de lokala utvecklingsavtalen, menar Lindahl & Mattsson, har haft en positiv inverkan på inrättandet av lokala brottsförebyggande råd även om dessa inte alltid var aktiva i arbetet inom ramen för avtalen. Bland de positiva resultaten lyfts det faktum att samtliga kommuner anställde en samordnare för det brottsförebyggande arbetet och att antalet brottsförebyggande insatser ökade (ibid., s. 11)⁴⁹.

Utvärderarna är emellertid kritiska till att det brottsförebyggande arbetet inte alltid varit anpassat till den lokala problembilden även om kartläggningar och statistiksammanställningar har genomförts i flera bostadsområden (ibid., s. 22)⁵⁰. Man fann även att få insatser har inriktats på att sänka en specifik brottstyp och att mer än hälften av insatserna riktades mot att sänka brottsligheten generellt.

Törnquist (2004) varnar dock för att belasta bostadsområdena med en kriminalitet som inte finns i där och menar att kopplingen mellan brottsförebyggande arbetet och kriminaliteten är olycklig:

En nära koppling mellan ett eller flera av dessa utsatta områden och organiserad brottslighet vore säkert förödande för ett bräckligt lokalsamhälle. Då hjälper inga trygghetsgrupper i världen. ... Låter vi förorten bära en kriminalitet som inte finns där är det både en lögn och en otjänst. Ett annat konkret arbete vore ett förebyggande ungdomsarbete, för ungdomsgängen är ett problem och har alltid varit det i områden som dessa med så stora ungdomskullar. Det kanske är viktigt

⁴⁸ Jfr avsnitt 6.2.4.

⁴⁹ Värt att notera att Ländin (2004) som studerade insatser inom målområdet *Trygghet och trivsel* i Stockholm, påpekar att regeringens kompletterade erbjudande ledde till att inga nya insatser (med undantag för en insats i Rågsved) startades efter 2001 (ibid., s. 41). Jfr även avsnitt 6.1.2.

⁵⁰ Även Ländin (2004) pekar på att den lokala problembilden, enligt de kommunala områdes-samordnarna, inte har utretts inom målområdet *Trygghet och trivsel* i Stockholm (ibid., s. 28).

att påminna om att det var så långt innan gängmedlemmarnas föräldrar var invandrare – Järnbrottssgänget, Gamlestadsgänget osv. (ibid., s. 47).

Inför framtiden lyfter Lindahl & Mattsson (2003) följande framgångsfaktorer:

- inrättande av lokala brottsförebyggande råd sammansatta av personer i beslutsfattande positioner inom sina respektive organisationer
- samordning av alla aktörers insatser för att driva arbetet mot samma mål⁵¹
- kartläggning av den lokala problembilden
- framtagning av en strategi och en handlingsplan utifrån problembilden (ibid., s. 23).

Utvärderarna efterfrågar även en tydligare roll för polisen inom det brottsförebyggande arbetet och föreslår att det skapas särskilda avtal med inriktning på trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser.

Att mäta trygghet

Då formuleringen av målområdet bygger på självupplevd trygghet⁵² har Integrationsverket (2002a) försökt att mäta tryggheten med en enkät som riktades till invånarna i de berörda bostadsområdena⁵³. Undersökningen visade att nästan hälften av de tillfrågade känner sig trygga om de går ut ensamma en sen kväll i sitt bostadsområde. Undersökningen visar dock en tydlig skillnad mellan männen och kvinnorna, då endast 32 % av kvinnorna kände sig trygga ensamma en sen kväll på sitt bostadsområde mot männens 63 %⁵⁴. Genom att jämföra resultaten av den egna undersökningen med resultaten från SCBs *Undersökningarna av levnadsförhållanden*⁵⁵ visar Integrations-

⁵¹ Lindqvist (2002) som studerade samverkan inom de lokala utvecklingsavtalen påpekar att inom insatser med syfte att öka trygghet och trivsel är det snarare *samordning* än *samverkan* som har ägt rum. Jfr avsnitt 6.1.3.

⁵² Formuleringen är: *alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer* (prop. 1997/98:165, s. 31)

⁵³ Integrationsverket (2002a) påpekar att undersökningen är utförd vid ett måttillfälle och därför inte speglar någon utveckling (ibid., s. 58).

⁵⁴ Även Hosseini-Kaladjahi (2002b) kommer i sin undersökning bland Fittjas invånare fram till att kön är den mest avgörande faktorn i känslan av ottrygghet.

⁵⁵ Undersökningarna av levnadsförhållanden genomförs av SCB (Statistiska centralbyrån) varje år. Urvalet i undersökningarna är avsedd att spegla befolkningens levnadsförhållanden på riksnivå (Integrationsverket 2002a, s. 61).

verket att de inrikes födda i de av avtalen berörda bostadsområdena känner sig betydligt mindre trygga än i hela Sverige, medan motsvarande skillnad för de utrikes födda är mycket liten (ibid., s. 59).

Integrationsverket (2002a) visar med stöd i undersökningen vidare på att invånarna i samtliga bostadsområden som omfattas av avtalen framför allt är oroliga för att utsättas för inbrott och skadegörelse. Men noterbart är dock att huvuddelen av de som svarade på enkäten trivs bra eller mycket bra i sitt område (ibid., s. 61f). Trots det vill ungefär hälften flytta från sitt bostadsområde. Anledningar som är avgörande för önskan om att flytta är trångboddhet (ju färre rum per person desto fler vill flytta) och utbildningsnivån (personer med högst grundskoleutbildning vill flytta i betydligt mindre grad).

Även Hosseini-Kaladjahi (2002b) visar i sin undersökning bland Fittjaborna att tillfredsställelsen med den egna bostaden har direkt betydelse för om man trivs i sitt bostadsområde. Han hävdar dock att skillnader mellan invandrare och svenskar exempelvis i upplevd utsatthet för våld och hot troligast har sin förklaring i att grupperna har olika tolkning av, mått för och tolerans mot hot och våld (ibid., s. 9).

Delaktighet: att mobilisera invånarna för trygghet

Lindh & Mattsson (2003) betonar att medborgarperspektivet är en viktig komponent i ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. Här menar författarna att medborgarperspektivet motsvaras i storstadsarbetet av *underifrånperspektivet* och betonar att detta perspektiv, enligt kommunerna, har varit lätt att infria eftersom trygghetsfrågan engagerar många invånare⁵⁶ då den inverkar på deras vardag på ett tydligt sätt (ibid., s. 21).

Ländin (2004) påpekar att delaktigheten under målområdet områdesutveckling och trygghet får en speciell innebörd. Delaktigheten inom trygghetsarbetet blir ett instrument och bör inte ses som mål i sig. Författaren menar att kravet på delaktighet uppnås i och med att invånarna meddelar sin åsikt om vad som bör åtgärdas. Själva genomförandet av förbättringar faller ofta inte på invånarnas axlar av kompetensskäl (ibid., s. 62). Bucht & Bäckström (2002) lägger märke till hur ett projekt som ursprungligen var inriktat på att öka tryggheten och trivseln i bostadsområdet, ändrar sitt syfte under

⁵⁶ Jfr avsnitt 6.2.8.

genomförandet. I en delrapport från de projektansvariga talas det varken om trygghet eller trivsel utan tonvikten istället ligger på inflytande och delaktighet (ibid., s. 10).

Hosseini-Kaladjahi (2002b) anser att trygghet och delaktighet är så pass viktiga frågor att framgångsrik kommunikation med invånarna bör prioriteras även om det skulle bli på bekostnad av svenska språkets ställning⁵⁷:

Jag vet inte varför man inte skulle kunna arbeta för trygghet eller delaktighet i Fittja på turkiska eller arabiska. Jag tror inte alls att sådana arbetsmetoder skulle komma att påverka inlärningen av det svenska språket negativt. Och även om så skulle vara fallet, är det man vinner mycket viktigare än det man förlorar i sammanhanget (ibid., s. 23).

Fysisk upprustning

Schulz et al (2004), som utvärderade insatser inriktade på trygghet och trivsel i Göteborg, har producerat en i sammanhanget intressant rapport inom ramen för utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen. Rapporten är den enda utvärderingen som är inriktad specifikt mot tryggheten i termer av bostadsområdets fysiska förutsättningar och är utförd av utvärderare med arkitektkompetens.

Utvärderarna anser att arbetet som är inriktat på trygghet ur ett arkitektoniskt perspektiv inom ramen för utvecklingsavtalen kan ses som en kompensatorisk åtgärd för ett feltänkande som fanns i planeringen av Miljonprogrammets områden (ibid., s. 64). I rapporten hävdas att fysisk upprustning i utsatta områden har potential att öka tryggheten då den kan medverka till minskad omflyttning vilket i sin tur leder till minskad brottslighet. Man menar att även om inga enskilda projekt med inriktning på den fysiska miljön kan bryta segregationen, så förbättrar dessa projekt människors livskvalitet (ibid., s. 81). Utvärderarna refererar i detta sammanhang även till Boverket som anser att Malmös och Stockholms avtal brister i beaktandet av boendemiljöns inverkan på tryggheten (ibid., s. 129).

Men utvärderarna påpekar även att det ofta är svårt att avläsa utfallet av de satsningar på fysiska upprustningar som görs inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Man menar att arbetet med boendemiljön kräver kontinuitet och att utfallet är beroende av en bred politisk vilja med målsättningen att förbättra situationen i de utsatta områdena. Att Norra Biskopsgården har blivit en tryggare

⁵⁷ Jfr avsnitt 6.2.3.

plats att bo på när det gäller fysisk miljö, menar utvärderarna, är exempelvis ett resultat av ett arbete som har pågått länge. Detta menar utvärderarna kan dock inte *helt* kompensera för den sociala otryggheten.

Ländin (2004) anmärker att hälften av insatserna inom målområdet *Trygghet och trivsel* i Rinkeby har gått till den fysiska upprustningen av området. Men utvärderaren påpekar att det är svårt att avgöra om insatserna har uppnått sina mål eller förbättrat tryggheten då målsättningarna är omfattande och ospecificerade (ibid., s. 30). I detta avseende menar Bunar (2004) att de fysiska upprustningarna inte har haft någon större inverkan på områdenas huvudsakliga problem. Schulz et al (2004, s. 140f) betonar även att förbättringar i den fysiska miljön bör vara områdesbaserade men att kommuncentral samverkan är nödvändig.

Sammanfattande kommentar

Det lokala brottsförebyggande arbetet har fått ett lyft genom de lokala utvecklingsavtalen, trots att den lokala problembilden emellanåt inte var utredd. Det är ofta lätt att få invånarnas medverkan i trygghetssatsningar eftersom medborgarna är engagerade i frågor som berör deras vardag. Men medverkan har ibland förvandlats från medel till mål inom trygghetssatsningar. Undersökningar av upplevd otrygghet visar att kvinnor känner sig otrygga i betydligt större utsträckning än män. Satsningar på boendemiljön bidrar till att skapa trygghet i området och bör även fortsättningsvis bedrivas på områdesbasis.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Lindahl, Emma & Fredrik Mattsson (2003). *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Ländin, Annsofie (2004). ”...och förvaltningen ska vara med ...”. *Målområdet Trygghet och trivsel inom storstadssatsningen i Stockholms stad*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Schulz, Solveig, Gunilla Jivén, Inga Malmqvist, Jenny Stenberg & Lotta Särnbratt (2004). *Arkitektur betyder. Om trygghet och trivsel i fyra stadsdelar*. Chalmers arkitektur, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

6.2.7 Folkhälsa

Folkhälsoläget i storstadsregionerna är det sjunde av de långsiktiga målområdena inom de lokala utvecklingsavtalen och den övergripande uttalade målsättningen är att ”*folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras*” (prop. 1997/98:165, s. 31).

I de granskade rapporterna kan tre huvudsakliga problem urskiljas: att folkhälsa är ett av de minst utvärderade områdena inom de lokala utvecklingsavtalen, att när folkhälsa väl tas upp analyseras det i mycket liten utsträckning samt att målområdet inom satsningen generellt är otydligt definierat och som en följd av detta inkonsekvent hanterat.

Sparsam granskning av folkhälsoinsatser

Inom utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen har folkhälsan sällan ställts i fokus⁵⁸. Det finns egentligen bara en rapport bland vårt material som med uttalat fokus tittar på detta målområde⁵⁹. För övrigt ges folkhälsa ett tämligen begränsat utrymme i ett antal rapporter med ett mer övergripande fokus⁶⁰. Folkhälsa nämns ofta i en bisats i inledningen och ägnas därefter sparsamt intresse. Folkhälsa har ofta utvärderats under rubriken ”lokalt utvecklingsarbete” och följande citat är talande för hur målområdet generellt har hanterats av utvärderare i samtliga kommuner:

Sammantaget kallas delområdet ”lokalt utvecklingsarbete”, vilket alltså avser insatserna rörande demokratiskt deltagande och delaktighet, trygghet och trivsel samt förbättrad folkhälsa. Vi fokuserar utvärderingen främst på det arbete som handlat om att öka den demokratiska delaktigheten. Frågor om trygghet, trivsel och folkhälsa har därmed i vår utvärdering hamnat i bakgrunden även om de inte är helt frånvarande då områdena i vissa fall överlappar varandra (Andersson, Å 2004, s. 10).

⁵⁸ Det ska också nämnas att Folkhälsoinstitutet kommer att avlämna en sektorsövergripande folkhälsopolitisk rapport under senhösten 2005 (Folkhälsoinstitutet 2003, s. 6).

⁵⁹ I Martilla & Tillgrens baslinjeorienterade rapport studeras folkhälsoarbete i de fem kommuner i Stockholmsregionen som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen (Martilla & Tillgren 2002).

⁶⁰ I bilaga finns det beskrivet vilka rapporter som har berört målområdet folkhälsa.

Bristande problematisering av folkhälsans innebörd

Utöver avsaknaden av egentliga utvärderingar kring målområdet finns det även brister när det gäller problematisering av vad folkhälsoarbete i satsningen innebär. Detta gäller framför allt i utvärderingarna, men av innehållet i rapporterna att döma verkar detta också gälla på insatsnivå inom satsningen.

Enligt Folkhälsoinstitutet⁶¹ utgår den nationella folkhälsopolitiken från elva aspekter som påverkar folkhälsan genom livsvillkor, miljöer, produkter och levnadsvanor. Några ansatser att på detta sätt ställa folkhälsan i perspektiv saknas dock i utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen. Istället för att relatera insatser till den övergripande målsättningen riktar sig frågorna i undersökningarna kring folkhälsoaspekter snarare mot vad brukare och boende tyckte om att delta i insatserna eller om projektpersonal tyckte att de fungerade på ett tillfredsställande sätt⁶². Dessa upplevelser av insatserna relateras sedan i vissa fall till målen för de lokala utvecklingsavtalen, men utan att förmedla vilka effekter folkhälsoinsatserna genererat. Ofta återfinns redovisningar om vad som gjorts, men betydligt mindre om hur detta har bidragit till måluppfyllelsen inom de lokala utvecklingsavtalen i form av ohälsotal och självupplevd hälsa⁶³.

I rapporterna finns flera exempel på uppskattade satsningar inom målområdet folkhälsa, ofta i anslutning till vad som kallas delaktighet och makten över det egna livet. Ett projekt som i detta sammanhang ofta framhävs som ett lyckat exempel är *Projekt Hälsodisk* i Gårdsten, Göteborg⁶⁴. Projektet kan betraktas som ett parapy-projekt, dvs. som har en samlande funktion i det här fallet med inriktning på arbete med att stärka medborgarnas delaktighet, välbefinnande och hälsa⁶⁵. I linje med resonemanget ovan framhålls också arbetet i projektet som positivt av boende, engagerade i projektet, tjänstemän och politiker. Resultaten som redovisas är dock tvetydiga: ”flera av de intervjuade upplever att deras hälsa stärkts genom att de på något sätt deltar i Hälsodiskens aktiviteter”, samtidigt som ”ett par av de intervjuade anser att Hälsodisken inte har någon betydelse alls för deras hälsa” (Lökken 2004, s. 69). Utvärderingen be-

⁶¹ Se Folkhälsoinstitutet (2005).

⁶² Se till exempel Popoola & Wigerfelt (i Bevelander et al 2001b).

⁶³ I den enkätundersökning i Fittja som Hosseini-Kaladjahi (2002b) redovisar finns svaren på frågan ”Är du nöjd med ditt hälsotillstånd?” angivna i bilaga. Redovisningen utgör ett grundmaterial om området, någon uppföljningsstudie har dock ännu inte redovisats.

⁶⁴ Fler exempel är *Internationella hälsoinformatörer* i Malmö (Dejin Karlsson et al 2004) och *Vem ser barnen?* i Haninge (Vadelius 2004).

⁶⁵ I Lökken (2004) utvärderas *Projekt Hälsodisk* huvudsakligen ur ett boendeperspektiv.

skriver således främst hur arbetet med folkhälsoinsatser bedrivits och hur det har uppfattats av berörda aktörer, mindre på en kunskapsbaserad koppling till hälsoläget.

Genomgående otydlighet kring folkhälsan

Gedigna utvärderingar med inriktning på folkhälsomålet kan följaktligen sägas vara en bristvara inom de lokala utvecklingsavtalen. Bland de få som inriktar sig på målområdet finns Marttila & Tillgren (2002) som kartlägger folkhälsoarbetet i de lokala utvecklingsavtalen, i utvärderingsavtalen samt i åtgärdsplanerna i de fem kommuner i satsningen som tillhör Stockholms län. Rapportförfattarna påvisar att folkhälsa har uppmärksammats i olika grad i olika kommuner – allt ifrån att storstadsarbetet uppfattas som ett stort folkhälsoprojekt till att folkhälsa knappt nämns i dokumentationen kring satsningen. De konstaterar också att folkhälsans utrymme i utvärderingsavtalen med kommunerna i Stockholms län är mycket litet, samtidigt som folkhälsan har fått litet utrymme i de utvärderingar som sedan genomförts. Marttila & Tillgren slår också fast att inriktningen i och formerna för arbetet inom folkhälsoområdet till stora delar har varit av traditionell karaktär. Många av insatserna har initierats av tjänstemän på olika nivåer utifrån de boendes intresse, men utan att boende i någon egentlig utsträckning varit med i beslutsprocessen⁶⁶. Avslutningsvis påpekar de dock att folkhälsa lyfts fram på ett annat sätt i de lokala utvecklingsavtalen än i tidigare statliga projekt⁶⁷. Genom att folkhälsa har namngivits från början som ett eget målområde har folkhälsofrågorna fått en tydligare plats i satsningen.

Marttila & Tillgrens rapport illustrerar, tillsammans med övriga rapporter där folkhälsa berörs, hur folkhälsa har kommit att utgöra ett samlingsbegrepp. Hälsoarbetet inom de lokala utvecklingsavtalen inkluderar därför en rad olikartade sociala verksamheter⁶⁸ med allt från stavgång för pensionärer och picknickutflykter för invandrarkvinnor till den mer generella och övergripande inriktning som präglat Jordbros folkhälsoarbete⁶⁹:

⁶⁶ I avsnitt 6.1.1 förs mer utvecklade resonemang kring tjänstemannaperspektivet.

⁶⁷ Se kapitel 1 där tidigare statliga satsningar kommenteras.

⁶⁸ Exempelen är hämtade från Bunar (2003) och Popoola & Wigerfelt (i Bevelander et al 2001b). Resonemang av denna karaktär finns till exempel också i Lökken (2004).

⁶⁹ Folkhälsa i Haninge beskrivs även av Vadelius (2004, s. 51f) Detta vida synsätt finns exempelvis även i Rinkebys ungdomsinsatser där målsättningen är generell med tanken att allt i en människas livssituation påverkar hennes hälsa (Sjö 2003). En sådan allmän syn kan

Folkhälsoperspektivet genomsyrar allt vi håller på med och på något sätt tycker jag att vi ersatt integrationsperspektivet som man pratar i andra kommuner med det vi kallar folkhälsa (citat i Hajjighasemi 2002, s. 37).

Vi kan emellertid konstatera att folkhälsan inom de lokala utvecklingsavtalen givits ett brett och oprecist innehåll, i synnerhet då insatserna ska relateras till de lokala utvecklingsavtalens övergripande målsättningar. Bunar (2004, s. 43) tar upp att personer som gått rökavvänjningskurser faktiskt slutat röka, att många berörts av informationskampanjer samt att pensionärer gått stavgång på satsningens bekostnad, men ifrågasätter samtidigt om detta bidrar till motverkandet av den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i samhället. Bunar (2004, s. 88) visar också på ett exempel där fluor-tabletter till sexåringar lyfts fram som ett sätt att bekämpa segregationen i samhället genom att bidra till ökad förvärvsfrekvens och ekonomisk tillväxt.

I flera rapporter kan vi se ansatser till att uttala sig om folkhälsoläget i ett område genom antalet sjukdagar per sjukförsäkrad, vilket till exempel Integrationsverket⁷⁰ gör. Men de lyfter samtidigt fram nackdelen med denna statistik då den endast ger uppgifter om hälsoutvecklingen för dem som uppstår sjukförsäkring, vilket många invandrare som inte kommit in på arbetsmarknaden inte har tillgång till. Detta förhållande förstärks av Marttila & Tillgren (2001, s. 58) och Bunar (2004, s. 42) som menar att vi inte kan uttala oss om ett områdes allmänna hälsotillstånd endast utifrån denna variabel. Förtjänsterna ligger snarare i att det kan belysa att skillnader faktiskt finns mellan bostadsområdena. Men det är tveksamt om resultatet av en sådan mätning faktiskt visar de aspekter som de lokala utvecklingsavtalens målsättningar riktar sig mot. Det viktigaste i detta sammanhang är att fråga sig om den statistik som används faktiskt mäter de fakta man är ute efter⁷¹.

Som avslutning på resonemanget kring målområdet folkhälsa skickar Marttila & Tillgren (2001) med ett tips kring en eventuell utveckling av hur utvärderingen av folkhälsoinsatser kan hanteras⁷²:

vi även finna i andra kommuner. T ex visar Marttila & Tillgren (2002) på exempel från Botkyrka, Haninge, Huddinge, Stockholm och Södertälje.

⁷⁰ Integrationsverket (2002a) gör en utvärdering av folkhälsoläget baserad på statistik om sjukpenningdagarnas utveckling i de aktuella områdena. Detsamma gör även Bunar (2004).

⁷¹ Medin & Alexandersson (2000, s. 98) för ett intressant resonemang om detta i boken *Hälsa och hälsofrämjande*.

⁷² De referenser som anges i citatet är: Rootman, Irving, Michael Goodstadt, Brian Hyndman, David V McQueen, Louise Potvin, Jane Springett & Erio Ziglio (red) (2001). *Evaluation in health promotion. Principles and perspectives*. WHO regional publications, Köpenhamn;

Om även folkhälsoinsatser beslutas att utvärderas inom storstadssatsningen så har principer och modeller för utvärdering av folkhälsoarbete under de senaste åren publicerats i ett flertal rapporter och vetenskapliga artiklar (WHO Europe, 2001; Nutbeam, 1998; Christiansen, 1999; MMWR, 1999). Det finns också rekommendationer för beslutsfattare för hur utvärderingsarbete bör genomföras (WHO, 2001). Gemensamt för dessa bakgrundsunderlag och rekommendationer är att de förordar en utvärdering som belyser såväl den genomförande processen som resultatet (ibid., s. 75).

Sammanfattande kommentar

Målområdet folkhälsa har varit besvärligt att närma sig för utvärderarna. De verksamheter som placeras inom detta målområde är av en mångsidig och skiftande karaktär. Dessa verksamheter har vidare varit svåra att undersöka i relation till de lokala utvecklingsavtalens övergripande målsättning. Projekt som i och för sig har varit uppskattade och välbesökta är svåra att värdera då de till viss del ligger utanför målsättningen att bryta segregationen. Vidare är folkhälsan svår att mäta då de uppgifter som finns tillgängliga handlar om antalet sjukdagar, vilket blir ett trubbigt mått då en betydande del av befolkningen i de aktuella områdena inte är kvalificerad för sjukförsäkringsystemet. Avslutningsvis är folkhälsomålet problematiskt i så måtto att det kan förstås på åtminstone två sätt. Med tanke på fokuseringen på sysselsättning och minskat socialbidrag kan folkhälsosatsningar betraktas som ett sätt att öka andelen som står till arbetsmarknadens förfogande. Det andra sättet, som mer utgår från ett underifrånperspektiv, handlar om att människor som bor i utsatta områden helt enkelt ska må bättre, dvs. att utgångspunkten är ett subjektivt mått på den egna hälsan.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Marttila, Anneli & Per Tillgren (2002). *Folkhälsoinsatser i storstadssatsningen, Baslinjestudien 2001*. Socialmedicin, Stockholms läns landsting, Stockholm.

Nutbeam, Don (1998). 'Evaluating health promotion progress, problems and solutions'. I *Health Promotion International* 13:27-43; Christiansen, Gerhard (1999). *Evaluation as a quality assurance tool in health promotion*. Federal Centre for Health Education (FCHE), Köln; Centers for Disease Control and Prevention (1999). 'Framework for program evaluation in public health'. *Morbidity and Mortality Weekly Report* 48:1-40.

6.2.8 Demokrati och delaktighet

Demokrati och delaktighet är det åttonde av storstadspropositionens prioriterade målområden och formuleras som att ”*det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena*” (prop. 1997/98:165, s. 31). Målet beskrivs som en viktig del i den generella välfärdspolitikens arbete med uttalad inriktning på rättvisa och jämlika levnadsvillkor för alla invånare. I propositionen utgår målbeskrivningen om demokrati och delaktighet från en diskussion om de ökande klyftorna inom storstadsområdena och det ses som en stor utmaning för det demokratiska systemet att kunna stödja utvecklingen av och ta tillvara ett potentiellt politiskt engagemang ”inom ramen för det parlamentariska systemet”.

I propositionens beskrivning av ”*den etniska och sociala segregationen utgör ett stort hot mot såväl demokrati som välfärd om inte utvecklingen kan brytas*”, vilket kan sägas utgöra en av grunderna till målet om att ”*det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena*” (prop. 1997/98:165, s. 23, 30, 31).

Demokrati och delaktighet är också ett av de målområden som lockat flest utvärderare (jämte sysselsättning och språkinsatser). Särskilt kan framhållas att Mångkulturellt centrum i Botkyrka (MKC) parallellt med denna utredning har i uppdrag att på ett mer djupgående sätt kartlägga och specifikt granska målområde demokrati och delaktighet.

Besvärliga begrepp

Det är uppenbart att begreppen demokrati och delaktighet varit svåra att hantera. Problemen handlar främst om att dessa begrepp är svåra att definiera och avgränsa. Dessa svårigheter visar sig såväl i statliga direktiv och projektens inriktning och innehåll som i utvärderarnas svårigheter att försöka fånga huruvida projekten faktiskt förbättrat situationen vad gäller detta målområde. Spridda definitioner kring en komplex verklighet ger tolkningsutrymme och fritt spelutrymme för att definiera in lite av varje. Det leder också till en uppsjö av parallella, stundtals överlappande men ofta spretiga definitioner, där i värsta fall samma begrepp kan få en rad olika betydelser. Vidare finns det anledning att problematisera det faktum att två begrepp som ändå kan ges så skilda innebörder, bildar ett gemensamt målområde.

I rapporterna speglas den komplexitet och brist på samordning avseende definitioner och fritt spelutrymme när det gäller vad begreppen kan omfatta för aktiviteter. Hur har då demokrati och delaktighet definierats? Hur har det studerats och vilka kunskaper kan utvärderingarna bidra med?⁷³

I rapporterna görs försök att såväl empiriskt som analytiskt/teoretiskt försöka definiera och ringa in begreppen demokrati och delaktighet. Exempel på verksamheter som ingått i målområde åtta är boenderåd, föreningsråd, mötesplatser, IT-portaler, lokala tidningar, hälsodiskar, medborgarkontor samt olika typer av tjej- och kvinnogrupper. Att målområdet resulterat i en lång rad olikartade verksamheter kan på ett sätt betraktas som något positivt, något som implicerar idériakedom och initiativkraft. Emellertid ger utvärderarna en annan bild. Vad som till stor del framkommer är hur delaktighet och demokrati tenderar att glida in i andra målområden och att det är besvärligt att mäta och bedöma huruvida verksamheterna åstadkommit något som kan förstås som ökad delaktighet och demokrati. Detta innebär att de försök som görs att mäta eller undersöka verksamheternas effekter eller verkan står inför uppenbara problem när det gäller begreppsvaliditet, dvs. att man egentligen mäter något annat än det man avser. De få mått på demokrati och delaktighet som förekommer i propositionen (aktivitet i politiskt parti, fackförening eller annan förening) betraktas i flera fall som alltför begränsade för att kunna fånga innebörderna i delaktighet och demokrati i ett lokalt sammanhang.

När det gäller mer analytiska försök att ringa in delaktighet och demokrati kan framför allt tre författare lyftas fram. Törnquist (2004) diskuterar demokrati och delaktighet utifrån olika nivåer, bland annat utifrån perspektivet individuellt och kollektivt.

Hosseini-Kaladjahi (2002) utgår från begreppen *underifrånperspektiv*, *lokal förankring* och *delaktighet*. Underifrånperspektiv beskrivs enbart som en kognitiv⁷⁴ process och förklaras med att man ser verkligheten olika beroende på position och att det med detta perspektiv finns en strävan att närma sig de boendes perspektiv eller sätt att se på sin situation. Lokal förankring handlar däremot om att förankra och legitimera aktiviteter hos befolkningen, medan delaktighet innebär att man deltar i planering och/eller genomförande av aktiviteten.

⁷³ Vilka aktiviteter som kan inplaceras i detta målområde undersöks av MKC.

⁷⁴ Avser intellektuella funktioner som tänkande, varseblivning, minne m.m. (Nationalencyklopedins ordbok 1999).

Stenberg (2004) presenterar tre begrepp som hon finner grundläggande för studiet av demokrati i ett lokalt sammanhang: "... *information, delaktighet och deltagande – tre teman som är ömsesidigt relaterade till varandra och samtidigt kan sägas utgöra grunden för demokrati*" (ibid., s. 53). En fungerande information beskrivs som det första steget:

Med tanke på att en av demokratis grundpelare är att korrekt information når alla medborgare och att tidsaspekterna respekteras är det viktigt att utvärdera hur informationen runt Storstadsatsningen har fungerat (ibid., s. 54).

När det gäller hur verksamheterna utformats inom målområde åtta kan detta liknas vid "hela havet stormar". Demokrati och delaktighet har tolkats och givits en begreppsarsenal som sprider ut sig i likartade men oklart avgränsade och sällan fullt definierade termer, som boendedialog, boendedeltagande, underifrånperspektiv, boenderåd, boendeinflytande, brukarinflytande, osv. Detta har fått återverkningar när det gäller att utvärdera målområdet. En betydelsefull anledning till detta är att målområdet initialt var oprecist och lite tillspetsat kan kommunerna sägas ha fått en tom påse, med texten demokrati och delaktighet på, att fylla med innehåll.

Demokrati och deltagande för alla?

Ett tema som återkommer i utvärderingarna och som är ett bärande grundtema i demokratiforskning är en konflikt utvärderarna har kunnat iaktta i termer av spänningar mellan representativ demokrati i förhållande till direktdemokrati, eller stark respektive svag demokrati. Denna problematik tar sig olika uttryck. Ett är fenomenet eldsjälar, personer som är drivna och engagerade och många gånger nödvändiga för att de olika verksamheterna ska komma igång och utvecklas. Emellertid finns det en risk att dessa personer, via direktdemokrati, tar över och i sin tur utestänger andra. Ett annat kan vara att redan starka föreningar initierar och driver projekt som i efterhand mer kan förstås som att avsikten egentligen var att stärka föreningen. När personer eller föreningar ges eller tar rollen som den eller de som ska ansvara för medborgarnas, brukarnas eller de boendes dialog med kommunala tjänstemän eller verksamhetsföreträdare finns det risk att det egentliga syftet med ökad demokrati motverkas. I de lokala utvecklingsavtalen finns det en lång rad

exempel på när projekt inte uppfyller sitt syfte att öka demokratin eller deltagandet, utan att det snarare har inneburit ett ökat inflytande för några.

Karlsson (2003) diskuterar denna problematik i förhållande till boenderåden i Södertälje. Författaren poängterar risken med att den representativa demokratin urholkas på bekostnad av den direkta:

Då brukarinflytandet innebär att delar av beslutsfattandet för en viss verksamhet förskjuts från de politiska organen till brukarkollektivet förändras grunden för rätten till deltagande, dvs. medborgarnas inflytande försvagas medan vissa brukares inflytande över en viss kommunal verksamhet utökas. Ett ökat brukarinflytande kan alltså betraktas som å ena sidan en metod att förstärka den lokala demokratin, men å andra sidan som ett hot mot den representativa demokratin jämlikhetsideal (ibid., s. 14).

Andersson, Å (2004) talar om risken med slutna nätverk och om omedveten utestängningsprocess. Denna process kan t.ex. innebära att makthavare så att säga ljar sig med brukar- eller boenderepresentanter där dessa båda parter genom diskussioner i slutna rum kan fatta beslut som gynnar dem själva, men inte nödvändigtvis resten av brukar- eller boende kollektivet. Tendensen mot att en liten grupp aktiva boende (eldsjälar) på ett oproportionerligt sätt gynnas och belastas bör därför uppmärksammas. Snarare bör insatserna verka för stabila demokratiska kontaktytor.

Uppkomsten av en inre krets bestående av centrala gestalter i området, så kallade eldsjälar, som via sin ombudsposition dels får en utsatt position, dels kan begränsa dialogen till att innefatta ett fåtal av invånarna (ibid., s. 37).

Borelius (2004) använder begrepp som slutna rum när han talar om riskerna med en direktdemokrati som ökar inflytandet för ett fåtal. Andersson, B et al (2004) lyfter fram behovet av att skapa och stimulera svaga nätverk⁷⁵ som en möjlighet för ett större flertal att delta som en motkraft mot starka nätverk vilka exemplifieras med lokala föreningar och etablerade ”boendeeliter”.

⁷⁵ Begreppet starka nätverk (strong ties) avser ofta väldefinierade och avgränsade grupper, som exempelvis grupper med särintressen eller primärgrupper (t.ex. familj). Med svaga nätverk (weak ties) avses relationer mellan personer och grupper som snarast bygger på funktionella kontakter. De senare är mer öppna, i betydelsen att det vare sig stänger inne eller ute människor. Man kan här förenas kring något behov, tema, intresseområde etc. men också pragmatiskt och instrumentellt dra nytta av nätverkets olika förgreningar. Svaga nätverk har kommit att betraktas som alltmer betydelsefulla bl.a. i integrationsarbete när det gäller att skapa kontakter eller bygga broar mellan grupper och individer (Ewert et al 2004).

Varför engagerar sig de boende inte mer?

Ett annat genomgående tema när det gäller målområde åtta är att de boende i stor utsträckning inte visat något större intresse för att engagera sig i planering, genomförande eller att enbart delta i de olika verksamheter som bedrivits inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Flera av utvärderarna har stannat upp inför denna problematik och Integrationsverket (2002a) konstaterar:

Trots att kommunerna lagt mycket arbete på att mobilisera de boende har aktivitetsnivån inte nått upp till förväntningarna. De boende vill helt enkelt inte delta i den utsträckning som efterfrågas i kommunerna (ibid., s. 22).

Några enkla svar på vad ointresset eller passiviteten kan bero på finns naturligtvis inte. Men en ansats till förklaring är att projekten inte uppfattas som angelägna och att de problem de ska motverka inte är samma problem som de boende vill prioritera:

Oavsett om man är svensk eller invandrare förhåller man sig passiv till en fråga om man inte har något intresse av den (Hosseini-Kaladjahi 2001, s. 22).

Några författare för resonemang som att det kan betraktas som anmärkningsvärt att vissa grupper i vissa bostadsområden förväntas engagera sig mer än andra:

... vända på resonemanget och fråga om det är rimligt att utkräva ett större boendeengagemang av herrgårdsborna än av boende på andra områden (Andersson, B et al 2004, s. 74).

Jensen (2004) menar att de boende släpps in för sent i beslutsprocessen och att de former som ramar in verksamheterna kan stöta bort de som inte är bekanta med dessa former. Det blir som att ständigt spela på bortaplan vilket kan resultera i ett minskat intresse:

När det gäller organiseringen av storstadsarbetet kommer boendedialogen för det mesta relativt sent in i processen och handlar då om att komma med synpunkter på givna förslag. Det är tjänstemän som har tolkningsföreträdet och driver processen. Tjänstemännen är hemmastadda i mötesformen, informationen är många gånger enkelriktad och "komplett" vilket inte alltid uppmuntrar till mötesengagemang, vissa talar (alltid) medan andra (alltid) är tysta. Det förefaller vara svårt att organisera fram genuina boendedialoger på arrangerade möten; utskick, protokoll, följa dagordningen och fastslagna mötestider förefaller stå i vägen för en genuin boendedialog. Boendedialogen har man istället på tu man hand. Frågan är således vilka organisatoriska former ett demo-

kratiskt arbetssätt skall ha och hur väl boendemedverkan i vissa områden rymmer med tanken om att staden politiskt organiseras i stadsdelsnämnder (ibid., s. 52).

Integrationsverket (2002a) försöker både förklara och problematisera det bristfälliga intresset hos de boende. Problematikeringen fokuserar bl.a. på att förväntningarna på de boendes engagemang varit för högt ställda. Att denna målsättning inte gått att nå kan ge en skev bild av de lokala utvecklingsavtalen. Ett lågt deltagande behöver inte "vara så avgörande som tidigare påpekats och att den aktivitetsnivå som efterfrågas är orimlig" (ibid., s. 119). De fyra punkter som lyfts fram som förklaringar på det bristande engagemanget är intressanta då de sätter fingret på faktorer som flera andra utvärderare lyft fram:

Det generellt svaga deltagandet och delaktigheten vill vi förklara enligt följande:

1. Projekttrötthet
2. Oklara mål. Kommunerna vet inte vad de vill och hur man genomför det
3. Deltagandet är inte kopplat till inflytande och makt
4. Relativt få av de boende i områdena känner till storstadssatsningen (ibid., s. 119–120).

Demokrati på låtsas

Den allvarligaste kritiken som framförs i utvärderingarna är antagligen den som ifrågasätter grundbultarna i flera av de projekt som bedrivits i syfte att förbättra situationen avseende delaktighet och demokrati. Även om kritiken kan sägas ha gemensamma utgångspunkter skjuter den in sig på något olika aspekter av demokrati och deltagande. Det gemensamma är att det i grunden inte är fråga om någon demokrati eller inflytande, inte på allvar.

En aspekt som fokuseras är att ett ökat inflytande över den demokratiska processen bland de boende måste innebära att andra delar med sig av sin makt och sitt inflytande. I många utvärderingar beskrivs hur de boende när de väl bjudits in hamnar i underläge på grund av sammanträdesovana eller språksvårigheter, att besluten egentligen redan är fattade, etc. Integrationsverket (2002a) formulerar denna kritik på ett tydligt sätt:

Att öka det demokratiska deltagandet är ett stort och svårt arbete som också berör de demokratiska institutionerna i hela kommunen. För att

någon ska kunna få makt och inflytande måste någon annan vara beredd att ge upp en del av sin makt. Kommuncentralt har det funnits mycket liten vilja till att decentralisera makt. Trenden är snarast den motsatta – att lokala demokratiska institutioner överges till förmån för en organisering efter fackkontor istället för geografiska områden. Demokratiprojekt har sjösatts i storstadssatsningens områden utan att viktiga frågor om legitimitet och representativitet blivit utredda. Det har i flera fall inneburit att engagemang vänts till frustration när det utlovade inflytandet inte kunnat realiseras eftersom rådets roll och mandat i förhållande till andra institutioner varit oklara (ibid., s. 22).

I detta ligger också att de boende måste få tillgång till de arenor där besluten fattas (jfr Borelius 2004). Det har funnits en tendens att det istället tillskapats nya arenor där de boende har getts möjlighet att vara med i beslutsprocessen om sådant som är mindre viktigt och inte rör de avgörande besluten. Integrationsverket (2000) konstaterar att detta kan:

... innebära en risk att även den demokratiska delaktighet och lokala förankring som kopplas till detta storstadsarbete förankras som ett ansvar vid sidan av kommunens reguljära uppgifter – och därmed uppfattas som » någonting annat« än det ordinarie arbetet, som en inriktning som bedrivs »vid sidan av« och »inte riktigt hör hemma« i den verksamhet som kommunen normalt sysslar med (ibid., s. 78).

En annan typ av kritik som har med makt och deltagande att göra riktar in sig på föreställningen att det är de boende som ska under visas i demokrati, att problemen knutna till demokrati och deltagande beror på de boende. Det är inte en fråga om strukturellt segergerande och exkluderande mekanismer utan snarare handlar det om att de som bor i utsatta bostadsområden inte kan hantera demokratins instrument:

Här verkar ett slags brist eller oförmåga hos de boende identifierats, som man vill åtgärda för att stärka bergsjöbornas handlingskraft och tilltro till sig själva, vilken, förutsätts det alltså, har varit bristande. ... Bristperspektivet kan sägas göra gällande en syn på många av stadsdelens invånare som, för att uttrycka det tillspetsat, inte bara vara i avsaknad av jobb och med sämre hälsa, utan att de dessutom avstår från möjligheter som de faktiskt erbjuds, och att de gör detta på grund av att saknar förståelse för rationaliteten i samhällsmaskineriet. Till att börja med, när fokus riktas mot de boendes förmodade brister och oförmågor så kan det innebära att hindren för den demokratiska delaktigheten också förläggs hos de boende själva. Det skulle alltså vara de hindren som behöver uppenbaras och åtgärdas istället för de samhälleliga strukturer som marginaliserar vissa grupper av människor (Andersson, Å 2004, s. 31f.).

Detta bristperspektiv försvårar dialogen då det uppenbarligen handlar om ett uppifrånperspektiv där demokratins spelregler ska läras ut. I värsta fall finns risken att det blir tal om ett slags demokrati på låtsas, fast det i detta fall var tänkt att handla om riktig makt och att ge de boende möjlighet att skaffa sig inflytande avseende frågor som är betydelsefulla för den egna livssituationen.

Sammanfattande kommentar

De linjer som framträder i utvärderingarna kring målområde åtta är framför allt svårigheterna att mäta eller över huvud taget avgränsa vad som kan tänkas ingå i detta målområde. Eftersom området är svårt att avgränsa har kommunerna fyllt detta med de mest olikartade verksamheter. Följaktligen har det varit en fråga om oklarheter och vagheter från högsta ort och ner till det enskilda projektet. Därmed inte sagt att det inte bedrivits uppskattade verksamheter inom ramen för detta målområde, det är dock svårt att visa att dessa har varit specifikt inriktade på demokrati och deltagande. En annan central kritikpunkt är att det till viss del inte tycks ha handlat om någon egentlig demokrati och delaktighet. Det har i stället rört sig om inflytande över perifera och för de lokala utvecklingsavtalen specifikt tillskapade verksamheter. Vidare tycks delar av arbetet kring demokrati ha byggt på ett bristperspektiv vilket försämrat möjligheterna för en genuin dialog på jämlika villkor.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Andersson, Åsa, Ulf Borelius, Thomas Johansson, Kerstin Lökken, Ove Sernhede & Jenny Stenberg (2004). *Man måste väl ibland tro att det som görs blir bra också. Goda projekt och sega strukturer*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Borelius, Ulf (2004). *Med facit i hand, det har ju inte gått som vi hade tänkt. Om demokratiskt deltagande i Hjällbo(Forum)*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Integrationsverket (2002a). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.

6.2.9 Teman utanför målområdena

I detta avsnitt vill vi helt kort ta upp ett par av de teman som förekommit, men som hamnat utanför målområdesindelningen. Det ena handlar om organisering, det andra om kultur.

Organisering

Ett område som inte är ett uttalat målområde men som ändå aktualiserats inom ett flertal utvärderingar och som lyfts fram som betydelsefullt och centralt är hur arbetet med de lokala utvecklingsavtalen organiserats. När det gäller organisering handlar det om frågor som berör insatsernas relation till reguljär verksamhet, t.ex. implementering eller hur de lokala utvecklingsavtalen hanterats i den lokala, kommunala och regionala beslutshierarkin.

Exempel på några av de rapporter som lyfter fram organiserings betydelse är Integrationsverket (2000) som redovisar en sammanfattning av en enkät riktad till sex storstadskommuner avseende deras syn på de lokala utvecklingsavtalen. Frågorna fokuserar på organisering och demokrati/inflytande. Ett annat exempel är Hosseini-Kaladjahi (2002) som gör en helhetsutvärdering av storstadsarbetet och dess resultat i Botkyrka (1999–2002) med betoning på samverkan, boendedelaktighet och permanentning av insatser. En tredje rapport som lyfter fram organiserings betydelse är Jensen (2004) som studerat organiseringsprocessen i Göteborg med fokus på de aktiviteter som organiserar organiserandet. Rapporten är ett försök att ur ett organisationsteoretiskt perspektiv beskriva och diskutera storstadsarbetets organisering med fokus på Göteborg. Även Bunar (2003, 2004) undersöker storstadsarbetet med fokus på Stockholms stad och på dess organisation och tillämpning av avtalet.

De olika kommunernas grundorganisationer ser olika ut och detta har påverkat storstadsarbetet på olika sätt. Törnquist (2004) diskuterar hur en sektors- och fackmässigt indelad förvaltning tenderar att ta mindre hänsyn till området än en områdesförlagd. Förvaltningar som några kanske ser som självklara aktörer i arbetet lämnas eller ställer sig själv mer eller mindre utanför. Törnquist menar exempelvis att det är anmärkningsvärt att socialtjänsten har haft en så låg profil i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen.

En annan stöttesten är huruvida storstadsarbetet ska placeras inom eller utanför den reguljära kommunala verksamheten. Att pla-

cera den innanför kanske ökar möjligheterna för permanentning. Emellertid finns det risk att de innovativa ambitionerna tonas ner. Hosseini-Kaladjahi (2002) menar att insatser som förläggs som projekt inom ordinarie verksamhet riskerar att mista den kraft som kan finnas i projektformen:

Komplexiteten i organisationen strider i sin natur mot projektarbete, som kännetecknas av snabbt ingripande och effektivitet. Projekt dyker ofta upp som en snabb lösning på ett akut problem som på grund av regler, lagar och byråkrati inte kan lösas inom ordinarie administration. Placeringen av projektet innanför den ram som utgörs av byråkratiska regler, lagar och procedurer motverkade därför den effektivitet som krävs av projektverksamhet (ibid., s. 47).

I sin slutrapport från utvärderingen av storstadsarbetet i Stockholm konstaterar Bunar (2004) att stadsdelarnas organisatoriska strategier varierar ganska mycket men att man kan urskilja gemensamma drag av såväl positiv som negativ karaktär. Han skriver:

De var inte tillräckligt genomtänkta, inte tillräckligt samordnade internt och hade dåligt informationsflöde. Delvis berodde det på satsningens strukturella villkor och delvis på stadsdelarnas historia och de ledande personernas uppfattning om hur det hela borde organiseras. Det positiva var samordnarnas arbete, entusiasm och kännedom om problemets kärna, liksom deras samverkan med Integrationsförvaltningen (ibid., s. 144–145).

Bunar (2004) förespråkar en organisatorisk modell som han kallar ”inbäddad med urskiljbar identitet” för fortsatta extra satsningar och rekommenderar följande:

Organisationen skall byggas upp inom förvaltningen, med en urskiljbar identitet och stark samordningsfunktion. I stället för konstgjorda målområdesgränser skall de ansvariga vid uppbyggnaden av konkreta insatser utgå från lokala behov och övergripande målsättningar (målområdena skall avskaffas). Och slutligen måste informationsflödet inom organisationen förbättras väsentligt. Frågan är också om relevant information från stadsdelarna, på grund av de många led som fanns emellan, har nått ända upp till Regeringskansliet. Jag har ovan visat att det fanns starka indikationer på att så icke var fallet (ibid., s. 145).

Att ge möjlighet till informationsutbyte och underlätta kommunikationen mellan nivåerna i storstadsarbetet är en organisatorisk fråga. Att organisera lärandet och erfarenhetsutbytet är ett tydligt budskap för framtida insatser från Jensen (2004).

Att organisera insatserna utanför den reguljära verksamheten, med risk för att det blir en permanent projektverksamhet, signalerar kanske att storstadsarbetet inte hör hemma i kommunens reguljära verksamhet utan att det snarare är något vid sidan av, menar Integrationsverket (2000) och skriver:

Eller håller storstadsarbetet, och därmed även väsentliga delar av stadspolitiken, på att etableras som ytterligare en del i en mer eller mindre permanent projektverksamhet som äger rum i kommunerna? Detta skulle i så fall innebära en risk att även den demokratiska delaktighet och lokala förankring som kopplas till detta storstadsarbete förankras som ett ansvar vid sidan av kommunens reguljära uppgifter – och därmed uppfattas som ”någonting annat” än det ordinarie arbetet, som en inriktning som bedrivs ”vid sidan av” och ”inte riktigt hör hemma” i den verksamhet som kommunen normalt sysslar med (ibid., s. 68).

Verksamheter som förläggs utanför den reguljära verksamheten riskerar inte bara att betraktas som ”något annat”, utan kanske även som något mindre viktigt och tillfälligt. Hosseini-Kaladjahi (2002) menar att projektformen⁷⁶ i integrationsarbetet kan ses som tecken på den ordinarie verksamhetens obenägenhet att förändras:

Försöket att lösa integrationsfrågorna med hjälp av projektformen pekar på att man betraktar dessa frågor som tillfälliga avvikelser, vilka alltså ska ”normaliseras” genom ett antal snabba ingripanden. Man kan även gå längre och hävda att tillväxten av antalet projekt i integrationsarbetet pekar på en ordinarie administration som inte motsvarar behoven hos en ny, mer komplex situation, men som samtidigt med projektens hjälp motsätter sig förnyelse (ibid., s. 19).

Integrationsverket (2000) frågar sig hur decentraliseringen inom olika politikområden påverkat maktfördelningen i det svenska samhället. När man i de lokala utvecklingsavtalen förlägger det huvudsakliga ansvaret för insatserna på kommunal nivå (och då lösningen på problemen söks i dialog med de boende), har man då inte flyttat ansvaret för långt från möjligheterna att verkligen lösa dem?

Kan decentraliseringen i vissa fall vara ett sätt att skjuta över ansvar och problem på instanser längre ner i det politiska systemet utan att ta itu med de verkliga problemen? ... Beträffande de lokala utvecklingsavtalen finns anledning att fråga sig om man lokalt i kommunerna alltid har tillräckliga instrument att hantera den problematik man åtagit sig? Är statens motprestationer tillräckliga? (ibid., s. 82)

⁷⁶ Jfr även Kihlström & Simonsson (2004).

Jensen (2004) för en diskussion om organisationers behov av att såväl förbättra existerande rutiner och processer som att prova nya vägar för sin verksamhet. Ska man arbeta med förändring i den reguljära verksamheten eller finna nya former utanför den etablerade förvaltningen? Ett vanligt sätt för organisationer som vill arbeta fram nya idéer och förslag och prova nya metoder under tämligen fria former är att skapa temporära organisationer eller frikoppla insatsen från den reguljära verksamheten i form av ett projekt. Detta innebär dock problem med att implementera vunna erfarenheter i den reguljära verksamheten.

Jensen (2004) menar att man med fördel kan se de lokala utvecklingsavtalen som ett utbildningsprogram och att man därmed kan mäta effekterna av insatserna i form av den kunskapsutveckling som sker.

På temat storstadssatsningen som ett utbildningsprogram kan man tänka sig att alla möten, konferenser, projekt och aktiviteter kan ses som en läxa i tillväxt och integration, och att den var, om inte enkel, så nyttig för kommunen (ibid., s. 76).

Om de lokala utvecklingsavtalen är ett utbildningsprogram är det av största vikt att stimulera och förvalta denna kunskap. Att systematiskt ta tillvara erfarenheter, implementera och utveckla verksamheten, menar Jensen (2004), är ett ansvar som bör åläggas en stabsfunktion inom kommunen.

Sammanfattning

Det är uppenbart att det varit av betydelse hur man i de olika kommunerna och områdena valt att organisera arbetet. En vattendelare tycks gå mellan att placera insatserna inom eller utanför den reguljära verksamheten. Att förlägga insatserna utanför ökar enligt flera utvärderare möjligheterna för ett innovativt arbete där nya metoder kan testas. Inom den reguljära verksamheten kan nya idéer ha svårare att få fäste och det är lätt att nytänkande hindras av ”sådant som sitter i väggarna”. Emellertid finns det även risker med att lägga insatserna utanför, de kan marginaliseras, betraktas som mindre betydelsefulla och framför allt minskar möjligheterna till att de en dag blir en del av och påverkar den reguljära verksamheten.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Integrationsverket (2000). *Organisation för demokrati och delaktighet*. Integrationsverket, Norrköping.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Jensen, Christian (2004). *Storstadssatsningens organisering*, Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Bunar, Nihad (2004). *”Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut”*. *Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.

Kultur

Mångkulturellt centrum i Botkyrka har fått i uppdrag av regeringen att studera kulturens plats och roll inom de kommuner och bostadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Detta uppdrag har redovisats av Motsieloa et al (2002) genom rapporten *Kultur i storstad: En kartläggning och analys av kulturens roll i storstadsarbetet*.

Motsieloa et al (2002) påpekar att det inom kommunerna inte har förts diskussioner kring kulturen som begrepp. Författarna diskuterar att det ofta blir förvirring kring vad kulturbegreppet innebär och lyfter fram två grundläggande begrepp: ett estetiskt kulturbegrepp (dans, musik och konst) och ett antropologiskt kulturbegrepp (normer, värderingar, livsstil). Eftersom detta sällan diskuteras blir frågan om hur kulturen har tolkats inom de lokala utvecklingsavtalen därmed beroende av vem man frågar. Motsieloa et al (2002) betonar dock att få väljer den antropologiska tolkningen för att undvika stigmatisering av invandrare:

Få vill beskriva kultur som de värderingar och normer som ligger till grund för en kulturell identifikation. Detta behöver dock inte betyda att man inte tänker sig ”kulturer” som kultur utan kan ha att göra med den medvetenhet som finns hos många aktörer om denna kulturdeterminisms stigmatiserande verkan. Detta visas i det påtagliga motstånd som finns bland samordnare mot etnifierade kulturyttringar som etniska föreningar ofta samlas kring (ibid., s. 6).

Majoriteten av kulturprocesser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har ägt rum utanför kulturmålet. Kulturen har setts som ett redskap eller medel i arbetet med att uppnå andra mål. Det tolk-

ningsutrymme som har funnits i arbetet har gett upphov till skilda tolkningar där kulturens plats både ifrågasatts eller försvarats.

Motsieloa et al (2002) betonar att inom kultursatsningar har man sällan samverkat med aktörer utanför det egna området och arbetet har varit beroende av eldsjälar, även professionella. I termer av underifrånperspektiv, kan man se en tendens till att lokala boendegrupper med erfarenhet från tidigare satsningar snarare utgör ett hinder för dialogen med invånarna.

När man talar om kultur som viktig komponent för tillväxt framhålls sällan arbetsmarknadsperspektivet, trots att många kulturarbetare fått sysselsättning genom de lokala utvecklingsavtalen. Kultur utanför ramen för skolan tenderar att ses som fritidsverksamhet trots att ungdomarna ofta har ambitioner att bli professionella kulturarbetare. Det kompletterande erbjudandet kom att leda till att majoriteten av de renodlade kulturprojekten lades ner, trots att kulturen anses vara ett verktyg i arbetet med att nå de övergripande målen:

... att bevisa att kultur leder till tillväxt är omöjligt ur ett kortsiktigt perspektiv även om man kan ana de gynnsamma effekter arbetet kommer att leda till på lång sikt (ibid., s. 40).

Avslutningsvis menar vi att begreppet kultur tycks ha kommit att hanteras på liknande sätt som folkhälsa, nämligen som ett samlande begrepp som kan innehålla allt eller ingenting.

Lästips bland de granskade rapporterna:

- Motsieloa, Viveca, Eva Karlsson & Nina Edström (2002). *Kultur i storstad: En kartläggning och analys av kulturens roll i storstadsarbetet*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

6.3 Sammanfattande diskussion

De lokala utvecklingsavtalen sträcker sig över ett vidsträckt område, både geografiskt och innehållsmässigt. Tusentals personer har engagerat sig på olika sätt, initiativ har tagits och kontakter har knutits. Man kan ana vidden av alla dessa aktiviteter och processer när man tar del av de utvärderande rapporterna, trots att de bara lär ha kunnat fånga en bråkdel av det som faktiskt ägt rum. I denna utredning kan

av samma skäl endast en sammanfattande spegling av de granskade utvärderingarna återges.

En verksamhet som upplevs som positiv för den enskilde, kan bedömas som problematisk av en utvärderare. En förklaring kan vara att man kommer fram till olika slutsatser beroende på vad man har för bedömningskriterier när man utvärderar, en annan förklaring att det beror på vems perspektiv som gäller, eller vem som kommer till tals. I de utvärderingar som granskats här är det påtagligt ofta tjänstemännens röster som hörs, eller de projektarbetare som genomför verksamheterna. I betydligt färre fall är det de medborgare som är målgrupp för verksamheterna som kommer till tals.

Detta kapitel har i fjorton avsnitt återspeglat olika aspekter av arbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen så som de uppfattats av utvärderare⁷⁷. Första delen i denna sammanfattande diskussion ansluter till de avsnitt som i detta sjätte kapitel berört målområdena. Den andra delen uppmärksammar trender som återkommer som röda trådar i de granskade rapporterna samt ett par teman som inte rymts inom den snävare målområdesindelningen.

Kort sammanfattning av målområdena

Utvärderarna är förhållandevis överens om problemet i att uttala sig om effekterna av *sysselsättningskapande* åtgärder. Huruvida förändrade sysselsättningsnivåer kan kopplas till de insatser som genomförs inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen eller om det snarare beror på generella förändringar på arbetsmarknaden är svårt att bedöma. In- och utflyttningen till bostadsområdena uppges som ytterligare ett hinder för bedömningen av effekter, plus en viss eftersläpning när det gäller sysselsättningsstatistik. Ett problem som diskuteras är dessutom om bostadsområdet kan vara ett för litet geografiskt område för att organisera och följa upp sysselsättningsåtgärder.

Målområdet med inriktning på *socialbidragsberoende* har utvärderats i mycket ringa utsträckning. Utvärderarna kan heller inte svara på frågan om de lokala utvecklingsavtalen har haft någon effekt på socialbidragsberoendet i de aktuella bostadsområdena, även om socialbidragstagandet minskat något. Minskningen är dock generell och skillnaden mellan de berörda bostadsområdena och samhället i övrigt är lika stor som före de lokala utvecklingsavtalen. I de flesta fall

⁷⁷ Se även sammanfattningar som finns i anslutning till varje avsnitt.

är andelen långvariga socialbidragstagare större bland dem som flyttar in i de aktuella bostadsområdena än bland dem som flyttar ut. Insatser som genomförts i syftet att minska socialbidragsberoende har samtliga inriktning på att bidragstagare skall få en annan försörjning. Personer utan arbetsinkomst har hänvisats till verksamheter med syfte att effektivisera övergången till ett arbete via t.ex. utbildning, praktik och matchning.

Utvärderingarna visar att *språkinsatser* inom de lokala utvecklingsavtalen haft en tydlig fokusering på barn i förskola och grundskola. Språkinsatser för vuxna har till viss del förlagts till andra målområden. Utvärderingarna är överens om att språkinsatser för barn har stor betydelse i det lokala utvecklingsarbetet, men man är samtidigt kritisk till en alltför stark fokusering på det svenska språket då tidigare forskning har visat vikten av att upprätthålla tvåspråkighet. När det gäller för- och grundskola finns det en risk att alltför stort intresse riktas mot elevernas kunskapsbrister i det svenska språket och därmed tonas de brister som kan finnas i skolans verksamhet ner. Det är vidare betydelsefullt att den tvåspråkiga undervisningen samordnas för att undvika en plottrighet som försvårar kontinuitet och långsiktighet i arbetet. Utvärderingar visar på att effekterna av språkinsatser är svåra att mäta, bland annat på grund av att språkinläring är en långsiktig process.

Många insatser inom de lokala utvecklingsavtalen har haft inriktning på språkutveckling och *insatser i skolan*. Det är dock en påtagligt liten del av utvärderingarna som närmare studerar dessa insatser. De som gjorts visar emellertid på svårigheterna att urskilja insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen från ordinarie verksamhet i skolan och samtidigt samhälleliga processer, vilket orsakar problem när det gäller resultatredovisning. Uppenbart är dock att insatser i skolan måste utvärderas ur ett långsiktigt perspektiv och bör således förankras i en utvärderingsmiljö som kan garantera ett långsiktigt fokus.

Målområdet *vuxenutbildning* har utvärderats i en synnerligen begränsad omfattning och tycks över lag vara styvmoderligt behandlat inom de lokala utvecklingsavtalen. Visserligen förekommer insatser som syftar till att höja utbildningsnivån bland vuxna, men dessa insatser har satts i nära relation till sysselsättning och socialbidrag. Vissa utvärderingar är kritiska mot allmänna insatser för en höjd utbildningsnivå, då sådana har visat sig vara mindre effektiva än riktade utbildningsinsatser med mer direkt relevans för arbetsmarknaden. Många vuxna har påbörjat utbildningar inom det reguljära

utbildningssystemet, men effekterna av detta kan avläsas först på längre sikt.

Folkhälsoinsatser tycks ha varit besvärliga att hantera för utvärderarna. De verksamheter som placeras inom detta målområde är av mångsidig och skiftande karaktär och de har inte utvärderats i relation till de lokala utvecklingsavtalens övergripande målsättning. Projekt som i och för sig har varit uppskattade och välbesökta är svåra att värdera ur ett sådant perspektiv då de till viss del ligger utanför kampen mot segregationen. Några utvärderingar som studerar självupplevd hälsa och som relaterar folkhälsoarbetet till storstadspolitikens målsättningar finns emellertid inte att tillgå, något som vore intressant att beakta inför framtiden.

Inom målområdet *områdesutveckling och trygghet* har lokala brottsförebyggande råd etablerats, även om dessa inte alltid har varit involverade i insatser inom ramen för avtalen. Samordning av insatser på lokal nivå har på detta sätt ägt rum, vilket i utvärderingarna ses som ett viktigt inslag i ett lokalt brottsförebyggande arbete. Ett hinder är dock att den lokala problembilden inte alltid utretts i tillräcklig omfattning för att utgöra grundstomme för arbetet. Invånarna medverkar ofta i trygghetsinsatser, eftersom dessa berör förhållanden med direkt anknytning till vardagen. Men inom trygghetsinsatser har medverkan ibland förvandlats från medel till mål. Undersökningar av upplevd otrygghet visar vidare att kvinnor känner sig otrygga i betydligt större utsträckning än män i de berörda bostadsområdena. Insatser på fysisk upprustning och boendemiljön lyfts i utvärderingarna fram som viktiga aspekter för att skapa trygga områden och man anser att trygghetsinsatser även fortsättningsvis bör bedrivas på områdesbasis. Fysisk upprustning löser dock inte problem kring den sociala dimensionen av trygghet.

Utvärderingar av *demokrati och delaktighet* poängterar att eftersom det är svårt att avgränsa vad som ingår i detta målområde så har kommunerna fyllt det med de mest olikartade verksamheter. Oklarhet har rått från högsta nivå ner till det enskilda projektet. Det konstateras att det bedrivits många uppskattade verksamheter inom ramen för målområdet, men att det är svårt att visa på att dessa har varit specifikt inriktade på demokrati och delaktighet. En central kritik är att det till viss del inte tycks ha handlat om någon egentlig demokrati och delaktighet, utan i stället har handlat om inflytande över perifera och för de lokala utvecklingsavtalen tillskapade verksamheter. Delar av arbetet kring demokrati tycks dessutom ha byggt

på ett bristperspektiv, vilket sedermera försämrat möjligheterna för en genuin dialog på jämlika villkor.

Återkommande teman

Trots att de granskade utvärderingarna skiljt sig åt när det gäller studieobjekt, fokus, infallsvinklar och metoder, så finns det vissa återkommande centrala iakttagelser eller teman som löper som röda trådar genom materialet. Dessa teman presenteras under följande sex rubriker:

- Glapp mellan mål och insats
- Svårfångade mål
- Rymliga begrepp, rymlig praktik
- Perspektiv på långsiktighet
- Det utmanande underifrånperspektivet
- Framgång för samverkan och språkinsatser

Glapp mellan mål och insats

Utvärderingarna konstaterar att den högt ställda övergripande målsättningen för satsningen – att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen – är orimlig och orealistisk i förhållande till vad som är möjligt att åstadkomma i de berörda bostadsområdena genom lokala utvecklingsavtal. Man menar att det övergripande målet avser en samhällsproblematik som inte kan lösas på lokal nivå. Flera utvärderare anser därmed att det är problematiskt att fokus enbart riktas mot de utsatta bostadsområdena, då detta antyder att såväl problem som lösning skulle finnas på områdesnivå.

Det finns också en rad kommunala och lokala målformuleringar som av utvärderarna bedöms som svåra att uppnå av andra skäl. Målen kan å ena sidan vara mycket otydligt eller mångtydligt formulerade, vilket innebär att det blir svårt att avgöra vad som förväntas och vad som därmed kan anses vara ett eftersträvat genomförande. Detta gäller exempelvis insatser inriktade på att befrämja delaktighet, som utan att definieras tycks kunna omfatta en mängd olikartade aktiviteter. Detta ses av flera utvärderare som allvarligt, då glappet mellan retorik och praktik riskerar att leda till frustration och besvikelse snarare än till den lokala utveckling som eftersträvas.

Å andra sidan kan detta tolkningsutrymme ses i kontrast till tydligt specificerade mål, med noggrant angivna och kvantifierade prestationer, som riskerar att leda till en jakt på siffror i statistiken snarare än ett kvalitativt innehåll i arbetet. Sysselsättning är ett av de områden som kan drabbas av en sådan sifferexercis när det gäller antalet personer som slussats in i åtgärder, arbete eller studier. Flera utvärderare pekar emellertid på att detta inte säger något om vare sig kvalitet eller innehåll i insatsen, utan snarare kan bidra till att en aktivitet blir ett ändamål i sig.

Det senare kompliceras ytterligare när de gemensamma målen hos olika samverkande parter samtidigt påverkas av olika regelverk. Ett exempel är då verksamhetsmål och mätsystem hos arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst hamnar i konflikt med målformuleringar och uppföljningssystem inom de lokala avtalen. Oavsett vilka kvantifierade mål som förekommer visar utvärderingarna att när det gäller exempelvis mål som ökad sysselsättning och minskat socialbidrag, så är det sällan påvisbart vad det är som egentligen påverkar resultaten. Här finns en rad påverkande omvärldsfaktorer som är omöjliga att skilja från insatsens eventuella effekter eller bortse från när man bedömer utfallet.

Flera utvärderare menar även att det finns anledning att diskutera den geografiska avgränsningen i avtalen för att man ska kunna sätta realistiska mål för arbetet. Om insatser ska förläggas till ett visst område så är det viktigt att diskutera vilken typ av insatser som kan lämpa sig för en områdesavgränsning. Detta krävs för att sedermera kunna formulera realiserbara mål och göra rätt sak på rätt samhällsnivå. Insatser inriktade på demokrati och delaktighet nämns i utvärderingarna som exempel på vad som kan betraktas som lämpligt för en områdesbaserad inriktning, medan sysselsättningsinsatser lyfts fram som lämpliga för ett större regionalt perspektiv. Detta, menar några utvärderare, kan hanteras genom att olika avtal med olika geografiskt fokus upprättas, exempelvis genom att de lokala avtalen med inriktning på bostadsområden kompletteras med avtal med en bredare geografisk inriktning.

En annan återkommande aspekt är frågan om det är individen eller bostadsområdet som ska stå i fokus när det gäller att bedöma om en verksamhet uppfyller sina mål eller ej. Det som kan vara en positiv utveckling för den enskilde, kan i ett områdesperspektiv bedömas som negativt. Så länge denna oklarhet råder i målformuleringarna kan bedömningen av vad som är ett positivt utfall leda till två helt kontrasterande resultat beroende på vilket perspektiv man väljer att

utgå ifrån. Att flytta till en bättre bostad i ett annat område kan således vara ett lyft för den enskilde, medan det kan förstärka en rådande instabilitet för det fränflyttade bostadsområdet. Statistiskt återspeglas endast bostadsområdets utveckling, inte individens. Detta, menar utvärderarna, påverkar självfallet resultatet.

Svår fångade mål

Oklara eller orealistiska målsättningar utgör inte bara en svårighet för arbetet med insatserna, utan i nästa led också för utvärderarna. Svårigheterna beskrivs återkommande som stora när det gäller att avgränsa och bedöma det som ska utvärderas. Bristen på mätbara och realiserbara mål för insatserna innebär problem, men också tendensen att blanda samman vad som är kvantitativt mätbara mål med mål som bör mätas på annat sätt. Att bedöma långsiktiga processer med långsiktiga mål i ett kortsiktigt perspektiv, ses som en paradox som riskerar att leda till utvärderingar grundade på ett alltför ofärdigt underlag. Samtidigt menar flera utvärderare att om målen anges på ett mer realistiskt sätt så är det också möjligt att utvärdera utfall tydligare än vad som är fallet idag.

Som exempel på skiftande mätbarhet diskuteras insatser inriktade på svenska språket och skolan. Språkutveckling är en långsiktig process, alltså bör den primärt utvärderas långsiktigt. Men kan man se effekter i årskurs 9 av insatser som gjorts tidigare? Om man mäter i årskurs 9, hur vet man att utfallet hänger samman med insatsen? Eller att det är samma elever som finns kvar i klassen som dem som var föremål för insatsen? Här är det tydligt att utformningen av målen påverkar vad som är intressant att mäta, vad som ses som möjligt att mäta och vilka mätmetoder som kommer i fråga. Om målen låses till att undersöka betygsnivån i årskurs 9, så minskar förutsättningarna för andra typer av mätningar. Flera utvärderare menar exempelvis att det finns stora möjligheter att följa och mäta språkutveckling i nära anslutning till de insatser som görs, vilket kan utgöra underlag för senare uppföljningar. Bristerna med ett mål som att mäta betygsnivå diskuteras återkommande i utvärderingarna.

Flera utvärderare påpekar således att ett långsiktigt perspektiv kräver tålamod och långsiktig uppföljning för att kunna hålla god kvalitet. Ofta utmanas dock detta av förväntningar på snabba bedömningar och i första hand kvantitativa resultat, såväl från insatserna som från utvärderarna.

Rymliga begrepp, rymlig praktik

Ett återkommande problem i utvärderingarna är mängden av oklara begreppsdefinitioner och den tänjbarhet som innebär att ett begrepp kan omfatta en stor mängd betydelser. Begrepp kan generellt vara svårfångade och mångtydiga och kan användas olika beroende på avsikt, sammanhang, inriktning och uttolkarens organisatoriska tillhörighet. Vilken tolkning som görs har dock stor inverkan på vad som förväntas i praktisk handling. I många fall klargörs dock aldrig vilken definition som avses, vilket orsakar problem. Låt oss titta på några exempel.

I utvärderingarna är *underifrånperspektivet* ett nästan klassiskt exempel som kännetecknas av ett tydligt glapp mellan retorik och praktik. Oklarheten om hur perspektivet ska uppfattas och tolkas har setts som ett stort bekymmer. Förslag saknas dock inte när det gäller att definiera begreppet, men ett behov av fortsatt diskussion påtalas.

Ett annat centralt begrepp som kommit att ses som ett slags "gummibandsbegrepp" är *samverkan*. De problematiska inslagen när det gäller samverkan är bl.a. att det kan uppfattas som att nästan alla konstellationer där minst två partners är involverade går att benämna som samverkan. Samverkan definieras sällan trots att det här, liksom med övriga otydliga begrepp, har en stor betydelse för vilken praktik som efterfrågas. Om ingen diskussion förs kring vad som avses eller vilket innehåll den konkreta samverkan består av, kan detta begrepp liksom flera andra användas som dörröppnare för i stort sett vilken verksamhet som helst. En begreppsdiskussion efterlyses således.

Demokrati, folkhälsa och kultur kan ses som ytterligare exempel på "semantiska magneter". Det mesta som görs inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen kan exempelvis sägas bidra till en förbättrad folkhälsa (inte minst sysselsättningsåtgärder) eller indefinieras under rubriker som demokrati eller kultur. När det gäller kulturen har det varit en förvirring om man talar om ett estetiskt kulturbegrepp (dans, musik och konst) eller ett antropologiskt kulturbegrepp (normer, värderingar, livsstil). Eftersom detta sällan diskuteras blir tolkningen beroende av vem man frågar. Få väljer den antropologiska tolkningen för att därmed undvika stigmatisering av invandrare.

Hur begrepp tolkas och hanteras kan således ha en avgörande betydelse för praktiken och därmed för vad som utvärderas och enligt vilka bedömningskriterier.

Perspektiv på långsiktighet

I intentionerna till storstadspolitiken poängteras långsiktighet som en av de grundläggande förutsättningarna för att lyckas med de lokala utvecklingsavtalen. I utvärderingarna diskuteras långsiktighet återkommande i förhållande till paradoxen att bedriva ett långsiktigt arbete i projektform, effekterna av det kompletterande erbjudandet och svårigheter att efter kort tid uttala sig om de lokala utvecklingsavtalens långsiktiga konsekvenser.

Utvärderarna ifrågasätter om den långsiktighet som utlovades i de lokala utvecklingsavtalen kan kombineras med de insatser som bedrivs i projektform. Projektformen i sig är en lösning som utgår ifrån att det finns en avgränsning i tid, men medför också osäkerhet när det gäller finansiering och fortlevnad i ett längre perspektiv. Insatser i projektform kan visserligen ses som en möjlig plattform till innovativa lösningar och experiment, men tenderar enligt utvärderarna i många fall att hamna utanför den reguljära verksamhetens nätverk och därmed minskar möjligheten att införlivas i verksamheten på längre sikt. Därmed riskerar frågor som förläggs till dessa projekt inte bara att hanteras som konkurrerande eller mindre viktiga i relation till den ordinarie verksamheten, utan de riskerar även att snabbt försvinna om det externa stödet upphör eftersom de i regel befinner sig utanför befintliga stödjande strukturer. Flera utvärderare menar att insatserna ur ett långsiktighetsperspektiv hade vunnit på att ekonomiska medel fördelats för att utveckla den reguljära verksamheten istället för att förläggas till projekt.

En annan aspekt som återkommer är en diskussion kring det kompletterande erbjudandet som av flera uppfattas som ett avbrott i ett långsiktigt arbete som påbörjats, inte minst med utgångspunkt från ett medborgardeltagande. Det kompletterande erbjudandets avsnävning av målen och fokusering på sysselsättning och språk, drabbade enligt utvärderarna speciellt de insatser som inte hade en fast förankring i ordinarie verksamheter. Detta uppfattades som paradoxalt med hänsyn till retoriken om långsiktighet. Flera pågående projekt och processer med inriktning på demokrati, hälsa och kultur avbröts därmed trots tidigare löften om långsiktighet och under-

ifrånperspektiv. I flera fall beskrivs också en frustration och bristande tilltro till allvaret i retoriken om en långsiktighet som följd av det kompletterande erbjudandet.

En tredje aspekt berör svårigheterna att uttala sig om de långsiktiga konsekvenserna av de lokala utvecklingsavtalen efter den korta tid som förflutit sedan avtalen trädde i kraft. De långsiktiga processer som diskuteras i avtalen kräver en uppföljning och återkommande utvärderingar på sikt.

Utvärderingarna visar tydligt på att det haft betydelse hur man i de olika kommunerna och bostadsområdena valt att *organisera* arbetet med de lokala utvecklingsavtalen, till exempel om man valt att placera insatserna inom eller utanför den reguljära verksamheten. Enligt flera utvärderare ökar möjligheterna för ett innovativt arbete om insatserna förläggs utanför ordinarie verksamhet. Inom densamma kan nya idéer ha svårare att få fäste och det är lätt att nytänkande hindras av tradition. Utvärderingarna lyfter emellertid även fram risker med att förlägga insatserna utanför ordinarie verksamhet då de kan marginaliseras, betraktas som mindre betydelsefulla och framför allt få minskad möjlighet att en dag bli en del av och påverka den reguljära verksamheten.

Det utmanande underifrånperspektivet

Det underifrånperspektiv som omhuldas i riktlinjer och handlingsplaner beskrivs av flera utvärderare som ideologiskt laddat men förblir också oklart definierat. På grund av otydligheten vet olika aktörer inte vad som egentligen eftersträvas med begreppet, vilket inte sällan leder till att man väljer olämpliga metoder i förhållande till sina mål. Risken är att man arbetar i blindo, att man mobiliserar människor utan att veta varför och till vad. Om man inte klargör begreppet är det svårt att värdera de insatser man gjort.

Begreppet underifrånperspektiv är inte heller enhetligt använt bland utvärderarna. Otydligheten tycks således smitta av sig. Delaktighet, deltagande, medinflytande och medverkan är begrepp som flera utvärderare använder för att beteckna praktiska aktiviteter där invånarna i bostadsområdena är involverade, även om inte heller dessa begrepp används enhetligt. Det är framför allt inom målområden som demokrati och delaktighet samt områdesutveckling och trygghet som en rad svåravgränsade men idérika och ofta uppskattade aktiviteter har ägt rum. Dessa kännetecknas ofta av att stå utan-

för de starka reguljära organisationerna och deras nätverk, vilket kan göra dem sårbara för förändringar när det gäller externt stöd. Utvärderarna diskuterar och försöker fånga verksamheterna i termer som eldsjälar, brobyggarfunktioner och starka och svaga nätverk, men pekar också på de frustrationer som orsakas av att det varit svårt att påvisa om verksamheterna varit specifikt inriktade på demokrati och deltagande.

En central kritikpunkt är att många verksamheter som till namnet exempelvis arbetat med att öka inflytandet för de boende, till viss del inte tycks ha handlat om någon egentlig demokrati och delaktighet. Flera utvärderare beskriver hur det i stället har rört sig om inflytande över marginella verksamheter som i vissa fall skapats specifikt för att leva upp till intentionerna i de lokala utvecklingsavtalen. Oklarheten om hur perspektivet ska uppfattas och tolkas har uppfattats som ett stort bekymmer: handlar det om att lyssna på de boende, ska de vara med och styra eller räcker det att man tar hänsyn till de boende vid planering och beslut? Praktiken har präglats av ambitioner, men också en stor osäkerhet kring vad som gäller. Osäkerheten i sin tur har lett till frustration både bland tjänstemän och deltagare, inte minst då frågor kring mandat, makt och syfte förblivit oklara.

En av de allvarligaste aspekterna som flera utvärderare lyfter fram är bedömningen att mycket av retoriken kring underifrånperspektiv får den praktiska påföljden att ansvar skjuts nedåt i samhällssystemet. Förväntningarna blir höga på att de boende ska fixa allt, dock utan att ha reell möjlighet att ta ansvaret.

Framgång för samverkan och språkinsatser

Utan tvekan har de lokala utvecklingsavtalen bidragit till en rad aktiviteter och insatser som uppfattats som positiva för den enskilde. Man har lärt känna människor, lärt sig nya saker, tagit initiativ som kanske aldrig annars hade kommit på fråga, utmanat sina personliga gränser och blivit engagerad i föreningar och närområde. Dessa positiva resultat beskrivs dock i svepande ordalag i utvärderingarna och när utfallet ställs mot de övergripande målen så kan resultatet bli magert. En verksamhet som upplevs som positiv för den enskilde, kan således bedömas som problematisk av en utvärderare.

Det finns dock ett par starka positiva stråk i utvärderingarna som belyses från flera håll. Det ena handlar om samverkan mellan orga-

nisationer, inte minst när det gäller samverkan kring sysselsättningsverksamheter och brottsförebyggande verksamhet. Det andra handlar om språkverksamhet för barn och unga.

Ett av de tydliga budskapen i utvärderingarna är att samverkan mellan organisationer har utvecklats och samverkan beskrivs som den centrala metod som har fungerat bäst. Framför allt gäller detta samverkan mellan organisationer kring insatser som varit inriktade på sysselsättning, men även när det gäller brottsförebyggande insatser har samverkansambitionerna till viss del infriats. Inom andra målområden har det varit glesare med samverkansinitiativ. Även om samverkan i stort beskrivs som ett framgångskoncept så finns det även utvärderare som pekar på att samverkan tenderar att ha inslag av tvingande nödvändighet, som ett stående retoriskt inslag i storstadsarbetet. Ett bekymmer är också att otydligheten i begreppet medför att samverkan tenderar att användas som beteckning för alla handa typer av samarbete.

Det är tydligt att det har varit betydligt lättare att samverka på projektnivå än högre upp i den kommunala hierarkin, t.ex. vad gäller sektorssamordning på kommunal nivå. Områden som tidigare varit föremål för statliga satsningar tycks ha haft fördel av detta och man har ganska snabbt kunnat bygga upp en organisation för samverkan. Att nyttja tidigare satsningars plattform som en grund att bygga vidare på kan således här ses som ett sätt att skapa viss kontinuitet eller långsiktighet.

Språkinsatser för barn och unga är det område som jämte samverkan av många utvärderare lyfts fram som ett framgångsrikt exempel – ett område där de lokala utvecklingsavtalen bidragit till en positiv utveckling främst när det gäller språkinsatser i förskola och grundskola. Utvärderarna är överens om målområdets stora betydelse och beskriver hur de lokala utvecklingsavtalen bidragit med möjligheter att utveckla verksamheter och metoder som ses som föregångare och som bör spridas och implementeras på fler platser. De betonar dock svårigheter att mäta språkinlärning bland annat eftersom det rör sig om en långsiktig process.

Dock finns även här anledning till kritik. Utvärderarna menar att man alltför starkt fokuserar det svenska språket och lutar sig mot tidigare forskning som har visat vikten av att upprätthålla tvåspråkighet. Risker finns att det utvecklas en snäv etnocentrisk inriktning, med alltför ensidigt fokus på svenska språket. En annan kritik som förs fram är risken att intresset riktas mot elevernas brister i det svenska språket, dels på bekostnad av att se två- eller flerspråkighet

som en tillgång, dels på bekostnad av att uppmärksamma brister som kan finnas i skolans verksamhet.

Sammanfattningsvis är det omfattande utvärderingsmaterial som granskats en rik källa till kunskap inför det fortsatta storstadsarbetet. Några aspekter är dock sparsamt beskrivna, som jämställdhetsperspektivet eller insatser inom områdena vuxenutbildning och folkhälsa. Det är dessutom få utvärderingar där boende och brukare i första hand har kommit till tals, utan i stället har ett tjänstemannaperspektiv präglat utvärderingarna. Inom dessa områden finns tydliga utvecklingsmöjligheter inför framtida utvärderingsinsatser.

7 Avslutande diskussion

I detta avslutande kapitel presenteras några generella reflektioner kring de lokala utvecklingsavtalen med utgångspunkt från redovisade utvärderingar och forskning om områdesbaserade insatser. Reflektionerna är ett bidrag till kunskapsutvecklingen inom det storstads-politiska arbetet och avser att uppmärksamma några av de allmänna lärdomar som vi finner väsentliga att beakta inför ett framtida ut-hålligt storstadsarbete.

Hur kan man betrakta de lokala utvecklingsavtalen i ljuset av mål-sättningen att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen? Vad har de lokala utvecklingsavtalen faktiskt bidragit med när det gäller utvecklingen av de utvalda bostadsområdena? Och hur har de höga ambitionerna om uppföljning och utvärdering fallit ut?

Lyckat eller misslyckat? Det beror på perspektivet.

“Storstadssatsningen har gjort stor skillnad”

“Storstadssatsningen är ett monumentalt misslyckande”

Två utsagor, parallella och därmed till synes paradoxala. Båda slås fast och upprepas i olika versioner och språkdräkt i rapporter och utvärderingar. Båda kan – om man undersöker underlaget för ut-sagorna – sägas beskriva rimliga aspekter av en verksamhet som har de lokala utvecklingsavtalen som sitt styrdokument. Den avgörande skillnaden är perspektivet. Ur vems perspektiv görs bedömningen, i förhållande till vilka kriterier, förväntningar och referensramar? I förhållande till *vad* kan de lokala utvecklingsavtalen sägas ha gjort stor skillnad respektive vara ett misslyckande?

De lokala utvecklingsavtalen har inga förutsättningar att nå upp till det övergripande målet, att bryta den sociala, etniska och diskri-minerande segregationen. Såväl forskare som utvärderare ställer sig eniga bakom detta och menar att målet är överambitiöst och

orealistiskt. Detta förtar dock inte värdet av de insatser som genomförts på ett lokalt plan ute i de bostadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Där har avtalen i många fall bidragit till en utveckling och gjort en skillnad.

Att bryta den diskriminerande segregationen

Att det övergripande målet för de lokala utvecklingsavtalen omfattar att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna kan betraktas som en kraftfull politisk markör och viljeinriktning. I storstadspropositionen handlar det inte om frivillig och självvald segregation¹, utan om en diskriminerande segregation som kännetecknas av ogynnsam särbehandling². Riksdagens skärpning av formuleringen till ”diskriminerande” segregation kan tolkas som ett klarläggande kring vilken segregation som avses³.

Målets tyngd understryks av en utbredd lagstiftning mot diskriminering⁴, varav flera lagar är ungefär samtida med de lokala utvecklingsavtalen. Lagstiftningen kan således sägas gå på samma linje som det så kallade segregationsmålet i storstadspropositionen. Men medan lagarna är inriktade på själva aktören, dvs. den som utsätter någon annan för diskriminerande handlingar, så väljer storstadspropositionen i stället att rikta insatserna mot dem som bedöms vara mest drabbade av etnisk och social diskriminerande segregation, de socioekonomiskt utsatta bostadsområdena i storstadsregionerna.

Den typ av mångåriga marginaliseringsprocesser som medverkat till uppkomsten av utsatta bostadsområden förändras inte på ett par år. Att förändra dessa processer är en långsiktig och komplex uppgift, med små chanser att lyckas om man lägger ett alltför ensidigt fokus på de berörda. Att arbeta med att förbättra och stödja väl-

¹ Ett av de mest segregerade områdena i Stockholm lär exempelvis vara det nyuppförda Hammarby sjöstad. I Socialstyrelsens lexikon (Westin et al 1999) över begrepp kring internationell migration och etnisk mångfald beskrivs sådana fall som positiv diskriminering, en särbehandling som gynnar gruppen ifråga.

² Jfr Westin et al (1999) och Norstedts Svenska synonymordbok (2002).

³ Se regeringens proposition 1997/98:165, arbetsmarknadsutskottets betänkande 1998/99:AU2 samt riksdagens skrivelse 1998/99:34.

⁴ Jämställdhetslagen (1991:433) förbjuder arbetsgivare att könsdiskriminera arbetssökande och arbetstagare. Ett utredningsförslag (2004:55) har nyligen presenterats med förslag till en precisering och skärpning av lagen. Ytterligare lagar riktade till arbetslivet är: Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130), Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder (1999:132) och Lagen om diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (1999:133). Så sent som år 2003 gjordes ytterligare en rättslig skärpning genom Lagen om förbud mot diskriminering (2003:307).

färdsutveckling i bostadsområden som drabbats hårt av segregationens konsekvenser eller att höja den enskildes kompetens är inte oviktigt. Men om inget samtidigt görs åt den andra halvan, de utestängande strukturerna, så lär inte lokala interventioner ensamt kunna göra en skillnad för att påverka genomgripande orsaker eller mekanismer, stundtals kanske inte ens mildra symptomen. Därmed betonas det relationella perspektivet. Den som befinner sig i en utsatt position gör det alltid i förhållande till något eller någon. Om man studerar det utsatta området utan att placera in det som en del av det omgivande samhället, skapas endast en partiell förståelse för sammanhangen. Det blir som att bedöma en relation genom att endast studera den ena parten. Risken är stor att fokus förflyttas från segregationsproblematikens djupt liggande mönster, till en tolkning som är mer politiskt hanterbar⁵.

Om ett antisegregationsmål ska bli taget på allvar och inte enbart uppfattas som en retorisk markering, krävs en konsekvent koppling mellan målet och de delmål och operationella mål som knyts till implementeringen. Oavsett goda intentioner blir det problematiskt om kopplingen uppfattas som svag, vilket har varit fallet med den hittillsvarande storstadspolitiken. En möjlig konsekvens är att tilltron till den bakomliggande analysen kan minska och därmed också tilltron till hur seriösa och genomtänkta de påföljande delmålen är. Risken är därmed stor att det sker en avpolitisering⁶ av målen på vägen till en praktik som hanterar frågan utifrån en egen lokal logik och kompetens. Målet att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation är ett vidsträckt mål som är fullt möjligt att arbeta med på såväl strukturell, institutionell som individuell nivå⁷, men detta skulle kräva delmål som såg delvis annorlunda ut än de befintliga delmålen för de lokala utvecklingsavtalen.

⁵ Se exempelvis Sernhede (i Andersson, Å et al 2004).

⁶ Jfr Jamrozik & Nocella (2000) som diskuterar hur en avpolitiseringsprocess går till. De beskriver hur ett beslut omvandlas och vandrar mellan olika nivåer; en politisk/social, en administrativ och en operativ nivå. Aktörerna på de olika nivåerna har inte bara olika uppgifter att lösa, utan varje nivå präglas dessutom av skilda teoretiska och värdemässiga positioner, tolkningar och intressen.

⁷ I kunskapsöversikten *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige* (de los Reyes & Wingborg 2002) beskrivs diskriminering på tre samtidiga nivåer: 1) strukturell diskriminering, som "genomsyrar samhällets organisering och ideologiproduktion", dvs. betraktar och placerar in människor i specifika positioner i samhällshierarkin, 2) institutionell diskriminering, som kan återfinnas inom organisationer, arbetsplatser och myndigheter och etableras i regelverk och normsystem samt 3) individuell diskriminering, som innebär att enskilda människors attityder, avsikter, handlingar och värderingar leder till kränkande särbehandling.

Att bryta konsekvenser av diskriminerande segregation

I storstadspropositionen anges orsakerna till segregation huvudsakligen hänga samman med en pågående övergripande strukturomvandling i samhället, med bland annat betydande arbetslöshet som följd. Segregation beskrivs vidare som en flerdimensionell problematik, som påverkar arbete, boende och olika livsfaser. Att segregationen är diskriminerande innebär enligt propositionen att stora grupper hamnar utanför, vilket tydligast kommer till uttryck i de 24 utvalda bostadsområden i storstadsregionerna som karakteriseras av en befolkning av utländsk bakgrund och hög grad av socioekonomisk utsatthet. Det handlar om ett ekonomiskt och socialt utanförskap med tydlig etnisk dimension.

Att det finns ett stort politiskt intresse i att bekämpa oönskade tillstånd av ojämlikhet i samhället är fullt förståeligt. I storstadspropositionen benämns en accelererande segregationsspiral vara en ödesfråga för landet som hotar att undergräva ”medborgarnas känsla för varandra och för samhället” (prop. 1997/98:165). Det oönskade scenariot är ett uppdelat samhälle där allt större grupper ställs utanför, vilket motsvarar beskrivningen av situationen av de utsatta bostadsområdena. Att välfärden i samhället är ojämnt fördelad och dessutom kopplad till en etnisk dimension är en bekymmersam aspekt av en diskriminerande segregation. Det är mot denna bakgrund som glidningen i fokus från en analys av *orsakerna* till segregation till inriktningen på möjliga åtgärder mot *effekterna* av segregation kan betraktas.

Inom den välfärdspolitiska retoriken bedöms i regel ett möjligt ”gott” liv utifrån så kallade *yttre* välfärdsbetingelser. Med denna syn grundläggs en persons välfärd eller välstånd genom att behov som boende, utbildning och sjukvård blir väl tillgodosedda⁸. En viktig aspekt med att lägga fokus på *yttre* välfärdsbetingelser för att beskriva välfärdstillståndet, är att välfärden med en sådan utgångspunkt inte bara kan mätas och jämföras, utan också direkt påverkas av politiskt agerande. Viktiga indikatorer på välfärd blir därmed åtkomliga inte bara för analyser utan också som en grund för enskilda interventioner eller åtgärdsprogram som områdesinriktade insatser.

Genom att uppmärksamma brister i de *yttre* välfärdsbetingelserna när det gäller de utvalda 24 bostadsområdena, sätts fokus på den

⁸ Förhoppningen med att tillgodose dessa behov är att detta i förlängningen ska påverka det som benämns *inre* välfärd, dvs. ett subjektivt upplevt tillstånd av välmående och tillfredsställelse (Hansson 1990, s. 7).

faktiska obalans som finns mellan omvärlden och dessa områden. Frågan lyfts fram på den politiska agendan, vilket kan ses som positivt och fullt rimligt med tanke på utvecklingen. Samtidigt riskerar problematiken att isoleras genom selektiva åtgärder, vilket förstärker risken för stigmatisering. Tolkningen kan dock bli att både orsak (underförstått) och lösning (uttalat) förläggs till områdena. Diskussionen kring grundläggande orsaker till en etniskt präglad diskriminerande segregation riskerar paradoxalt nog därmed att försvinna från agendan. Avgränsas således frågan till att vara ett särproblem för bostadsområdena – ett problem för några få – i stället för ett tvärproblem som angår hela samhället, så måste det betraktas som en allvarlig förenkling. Om däremot målet eller visionen att bryta segregation har bidragit till att lyfta frågan till mer övergripande nivåer, exempelvis till en bred central kommunal nivå, och därmed ökat uppmärksamheten på att problematiken angår hela kommunen, regionen, samhället, då har de lokala utvecklingsavtalen tagit ett steg vidare från tidigare bostadsområdesinriktade satsningar.

Att göra skillnad i ett lokalt perspektiv

Ett områdesbaserat välfärdsarbete

De mål som uppfattats som relevanta på det kommunala och lokala planet har helt enligt intentionerna anknutit till lokala behov i den mån dessa stämt överens med den övergripande inriktningen. Ett områdesbaserat välfärdsarbete har vuxit fram med ambitioner om underifrånperspektiv och samverkan för ögonen. Anspråket på ett lokalt plan kan inte sägas ha varit att bryta segregationen, få insatser har haft detta som ett uttalat mål kopplat till konkreta strategier. Insatserna har snarare fokuserat på att utveckla, rusta och kompensera bostadsområdena och dess invånare för den obalans som råder mellan området och omgivningen.

Tveklöst har det på det lokala planet gjorts en rad värdefulla erfarenheter genom de mängder av intressanta och experimentella verksamheter som ägt rum inom ramen för de lokala avtalen. I utvärderingar och rapporter beskrivs hur tusentals personer har engagerat sig i lokalt förlagda aktiviteter och verksamheter som deltagare, projektarbetare, samordnare, beslutsfattare, samverkanspartners. Möten har ägt rum, nätverk har byggts, kontakter har knutits, initiativ har tagits. Verksamheter har startats med entusiasm och

lagts ner i brist på fortsatta medel. Andra har vävts in i befintliga strukturer och fått möjligheter att utvecklas eller tas tillvara där, alternativt dött av syrebrist. En hel del av alla dessa arbetsprocesser och erfarenheter har även kommit på pränt, medan andra förblir en obeskriven lokal angelägenhet.

Det hade varit sämre utan insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen, särskilt för nyanlända invånare, menar en rad utvärderare. Detta stämmer även överens med slutsatser som avser internationella jämförelser. Anne Power⁹ i England menar exempelvis att brett förankrade och varierade områdesbaserade insatser i de förortsområden hon studerat bidragit till att behålla status quo eller något förbättra situationen, medan likartade områden utan insatser kraftigt försämrades¹⁰. Roger Andersson (2004, s. 14f) menar i en europeisk komparativ studie¹¹ att forskningen kan påvisa vissa framgångar för områdesbaserade program genom att de bland annat kan bidra till att förbättra livschanserna för den enskilde (exempelvis när det gäller språkinlärning), men har svårt att bryta den relationellt baserade segregationen.

Bostadsområdena varierar kraftigt såväl i de internationella studierna som i de svenska avtalskommunerna när det gäller antalet invånare (ca 3 500–24 500 invånare)¹². Områdets storlek innebär att förutsättningarna för de boende att få en överblick över området och skapa ett engagemang skiftar i hög grad. Mångårig forskning inom områdesbaserat arbete visar på att arbete med underifrånperspektiv, delaktighet, trygghet, ansvar och social gemenskap förutsätter att det utförs i den nära omgivningen kring boendet (Olsson et al 1997)¹³. Argumenten för att utgå från ett större regionalt perspektiv, vilket exempelvis skulle gynna sysselsättningsrelaterade frågor, står således i kontrast till behovet av att känna sig delaktig i sitt nära grannskap¹⁴.

I de bostadsområden där det funnits kompetens och traditioner lokalt när det gäller områdesbaserat arbete, så har arbetet inom de

⁹ Power är professor i School of Economics and Political Science i London och har följt utvecklingen i 20 europeiska ytterstadsområden. I flera komparativa studier av utsatta storstadsområden i europeiska länder (bl.a. Danmark) har effekterna jämförts mellan områden med eller utan offentliga insatser.

¹⁰ Powers recept för framgång kan sammanfattas i: delaktiga invånare, varierade lösningar ("many-sided solutions"), lokalt fokus, kommunalt engagemang och starka länkar till staden.

¹¹ UGIS-projektet (Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability) omfattar 32 bostadsområden i 9 länder och syftar bland annat till att analysera effekterna av urbana utvecklingsprogram på social inklusion.

¹² Jfr kapitel 3.

¹³ Se exempelvis Turunen (2004), Wahlberg (1998) och Sundh (1999) om områdesbaserat arbete.

¹⁴ Jfr Olsson (1996), Olsson et al (1997) och Andersson, R (2004).

lokala utvecklingsavtalen snabbt kommit igång och byggt vidare på tidigare erfarenheter. I andra områden där denna tradition inte funnits, har det varit förenat med påtagliga ansträngningar att omvandla mål till praktiskt agerande. Detta kan tolkas som att det lokalt vuxit fram en förankrad kunskap om områdesbaserat arbete, men också att mål tenderar att komma och gå medan praktiken består. Trots att nya inslag initierats och genomförts inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen (som fördjupad samverkan mellan olika organisationer), så är det påfallande ofta tidigare påbörjade verksamheter och aktiviteter som fått nytt liv, utvecklats och fördjupats. Detta kan huvudsakligen betraktas ur två synvinklar. Den ena antyder att traditioner och tröghet i systemet medför att utrymmet för innovation och nytänkande är begränsat, vilket försvårar för nya eller okonventionella metoder eller samarbetsformer att få fäste. Den andra är att erfarenheter som vuxit fram över tid tas tillvara och kunskap fördjupas, vilket innebär att avtalsperioden betraktas som ett möjligt tillfälle att fullfölja angelägna projekt och vidareutveckla metoder och samarbetsformer. Detta kan tolkas som ett sätt att värna en långsiktighet och möjliggöra en kompetensutveckling som i flera fall har sin begynnelse innan de lokala utvecklingsavtalen tecknades och som i vissa fall kommer att ha en fortsättning bortom de lokala utvecklingsavtalens finansieringsperiod.

I flera bostadsområden har således olika insatser för områdesutveckling pågått i ett stort antal år. Därmed har det i vissa avseenden varit svårt att skilja insatser inom de lokala utvecklingsavtalen från andra likartade satsningar, liksom att utskilja effekterna av arbetet. Även om målen på ett generellt plan skiljt sig åt, så har innehållet i verksamheterna påfallande ofta varit likartade. I vissa avseenden har kopplingen till avtalen varit mer uttalad, som när det gäller språkinsatser inom förskolan eller väl avgränsade projekt direktfinansierade inom avtalen. I andra fall, som med sysselsättningsfrågor och arbetsmarknadsfrågor, är det tveksamt om de lokala utvecklingsavtalen har haft något större inflytande. I stället är det faktorer som marknadskrafter, konjunktursvängningar och förändringar inom arbetsmarknadspolitik som tycks ha haft en större påverkan. Svårigheterna att urskilja resultat för denna typ av insatser är dock inte specifikt för de lokala utvecklingsavtalen utan kan ses som en generell problematik i välfärdsforskning. De avgränsnings- och mätproblem som kan uppstå i denna typ av satsningar är väl dokumenterade¹⁵.

¹⁵ Se exempelvis Elmér et al (2000).

Instabiliteten i områdena skapar dock behov av kompensatoriska insatser för att stödja en positiv utveckling och bidra till att säkra en grundläggande välfärdsstandard. Det är i detta avseende de lokala utvecklingsavtalen har beskrivits som en av flera källor som tillsammans med andra kunnat göra viss skillnad i bostadsområdet. Hur denna skillnad uppfattas är dock i hög grad beroende av om det finns en rimlig grund att stå på när det gäller offentlig verksamhet. Om det samtidigt med satsningen gjorts neddragningar (exempelvis i skolan) så kan insatserna uppfattas som försumbara eller felriktade. Det kan bli svårt för en medborgare att tolka samhällets signaler om det i ena stunden görs indragningar i vitala institutioner, för att i nästa stund satsas på (relativt) kortsiktiga projekt.

Målformuleringar med luddiga och tänjbara begrepp har medfört en tämligen stor handlingsfrihet när det gäller innehåll och riktning i insatserna, men har därmed sällan fungerat vägledande utan snarare som en vid ram. Arbetet hade dock underlättats om det hade funnits en gemensam diskussion kring vad som kan anses vara rimliga förväntningar i förhållande till de mål som ställts upp. Hur ska man veta vad som är ett väl genomfört arbete om man inte har definierat vad det eftersträvade arbetet är?

Utfästelser om en utvidgad demokrati

Den största dygden för medborgarna är att sätta allmänintresset framför egenintresset. Kommunerna bör genomsyras av en levande politisk debatt där varje medborgare efter förmåga ger ett (aldrig så litet) bidrag till att utveckla demokratin (Montin 1998, s. 17).

Demokrati och delaktighet är ett område som det knyts stora förhoppningar till inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen¹⁶. Att främja demokrati och öka delaktighet har blivit en uppgift för förvaltningarna och som sådant både ett mål och ett medel. Det benämns som en stor utmaning för det demokratiska systemet att engagera invånarna i bostadsområdena, eftersom detta ses som en nödvändighet för att nå hållbara lösningar som sträcker sig bortom eventuella finansieringsperioder för insatserna. Retoriken är tydlig och stark, genom att ta tillvara ett potentiellt politiskt engagemang ska klyftorna kunna minska inom storstadsområdena. Samtidigt

¹⁶ Se kommande fördjupad studie inom området av Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

präglas praktiken av ovana att bygga upp nya varaktiga demokratiska strukturer.

Ambitionerna om att engagera invånarna känns igen i flera internationella jämförelser. I det europeiska Elipse-projektet om utanförskap benämns en av de viktigaste faktorerna för framgång – ”empowerment” – en delaktighet där berörda engagerar sig och blir delaktiga (Stigendal 2003). Andersson, R (2004) menar att *”resultaten av områdesbaserade interventioner är normalt sett bättre om de har ett brett stöd bland de boende”* och Alfredsson och Cars (1996) pekar på att inte ens ambitiösa satsningar på förnyelse kan lyckas utan att de boende engageras och ges möjlighet att styra inriktning och utformning.

Att engagera och befrämja delaktighet är dock vare sig enkelt eller självklart. Flera av de initiativ som beskrivs i anslutning till de lokala utvecklingsavtalen bedöms av utvärderarna som intressanta demokratiska experiment, men samtidigt ses det som tveksamt vad de åstadkommit. Frågor kring mandat, beslut och ansvar har i deltagaraktiviteter kring de lokala utvecklingsavtalen ofta beskrivits som otydliga, även i de fall demokratiexperimenten varit ambitiösa och omgärdats av stödjande strukturer (jfr Borelius 2004). Men för att en faktisk spridning av makt ska äga rum så krävs att någon måste avstå från makt. Det är ytterst tveksamt om detta har skett inom ramen för utvecklingsavtalen trots uttalade ambitioner. Borelius (2004) beskriver exempelvis hur viktiga beslut tenderar att flyttas bortom det demokratiska rummet när maktförhållandena förändras. Det innebär att det som återstår är ett inflytande över frågor som i själva verket kan anses vara tämligen perifera och som inte medför reell påverkan. Det finns därmed en överhängande fara i att människor som satsat tid och engagemang tappar tillit till verksamheten om det visar sig ha varit en ”demokrati på låtsas”. Att flera demokrativerksamheter visat sig vara försök utan hållbar substans, kan därmed ses som bekymmersamt, samtidigt som det även finns exempel på seriösa försök att skapa hållbara strukturer för inflytande. Samtidigt finns ett ständigt problem med representativitet och legitimitet¹⁷. Att nya lokala eliter framträder kan ses som en naturlig utveckling i en situation som erbjuder nya möjligheter. Talet om demokrati och inflytande tenderar att bortse från intressemotsättningar och särin-

¹⁷ För en intressant problematisering kring frågan se exempelvis Jarl (2003, s. 27f). Jarl menar bland annat att brukarinflytande dels utmanar *”medborgares lika rätt att delta i det politiska beslutsfattandet”*, dels den politiska jämlikheten, dvs. *”att alla medborgares preferenser ska tillmätas samma vikt”*. Samtidigt skapar en inbjudan till medinflytande förväntningar på just inflytande och snabba resultat.

tressen och förutsätta att invånarna i ett bostadsområde är en homogen grupp med gemensamma behov. I en studie om demokratiexperiment uttalas följande:

De olika demokratiexperimenten kan ses som en spridning av makt. Fler människor engageras och utövar inflytande. Samtidigt är det viktigt att påpeka att denna maktspridning faktiskt innebär att nya lokala eliter framträder. Vardagsmakaren och brobyggaren tillhör dessa nya eliter. Vad som därmed är angeläget att diskutera och studera är hur dessa eliter representerar andra i lokalsamhället och hur deras ansvar kan utkrävas (Montin 1998, s. 92).

Ett exempel från Byudvalget i Danmark (Skifter Andersen 1999) visar hur tidigare dolda intressekonflikter kommit upp till ytan när det gällt öppna möten om och konkurrens kring inriktning och innehåll i satsningar. I exemplet framhärdade starka boendegrupper på att medel skulle satsas på generella trivselskapande insatser, medan kommunala representanter talade för riktade insatser för de mest utsatta. I iver om att erbjuda de boende tillfällen till delaktighet är risken således stor att en liten grupp resursstarka boende görs till talesmän för samtliga boende.

Nordiska ministerrådet (1999) menar i en studie av framgångsrika projekt, att trots att kommunerna har små möjligheter att påverka de grundläggande orsakerna till att segregation uppstår, återstår en rad möjligheter och ett antal verktyg för att få förändringar till stånd lokalt. Den första punkt som nämns handlar om att ta vara på resurser dels genom att utveckla den struktur för delaktighet, diskussion, opinionsbildning m.m. som de politiska partierna utgör, dels genom utveckling av de egna förvaltningarna med resurser i form av personal, lokaler och pengar (inklusive de egna bostadsföretagen samt de affärsdrivande verken).

Med tanke på den vikt som läggs vid deltagande och underifrånperspektiv som demokratins ryggrad, så är det påfallande få utvärderingar som diskuterat eller problematiserat frågan om närvaron av traditionella politiska aktörer. Inte heller frågan om betydelsen av vilken politisk majoritet som styr lokalt i förhållande till intresset av att möjliggöra ett centralt politiskt projekt har väckt nämnvärt intresse, trots att det i likartade satsningar haft en stor betydelse¹⁸.

Ofta saknas långtgående och konkreta strategier för hur de boendes inflytande ska se ut och vad det ska omfatta. Detta kan således bli tydligt i konfliktsituationer där övertygande argument står

¹⁸ Jfr Denvall & Lahti Edmark (1999) om utvärdering av Ytterstadssatsningen.

sig slätt i förhållande till andra resurser som brukarnas utbildning, sociala nätverk och kontakter och förankring i professionella nätverk¹⁹. Frågan är komplex och är långt ifrån unik för de aktuella bostadsområdena, utan berör en övergripande samhällsdiskussion om förhållandet mellan representativ demokrati och olika former av deltagardemokrati. Sammantaget visar utvärderingarna att man endast i marginell utsträckning har lyckats att vitalisera och/eller förnya de befintliga demokratiska strukturerna eller skapat nya hållbara former för ett bredare demokratiskt deltagande.

Demokrati och tillit

Ett brett demokratiskt deltagande med möjlighet till inflytande kan således betraktas som en av grundförutsättningarna för att samhällelig styrning ska uppfattas som legitim. En annan förutsättning är att själva mötet med samhällets organisationer och dess företrädare kan ingjuta förtroende (Rothstein & Kumlin 2002). För att politiska insatser ska komma att betraktas som förankrade och legitima, förutsätts att medborgarna hyser ett förtroende för samhället och de offentliga organisationernas förmåga att hantera problem och åstadkomma önskvärda förändringar²⁰. Samtidigt krävs också en tilltro till att situationen eller problematiken går att påverka och förändra i en positiv riktning och att insatsen kan bidra till denna förändring. I relationen mellan medborgaren och samhället är det i regel mötet med den lokala offentliga förvaltningens företrädare som *”spelar ... en avgörande roll för inställningen till det politiska systemet”* (Rothstein 2001)²¹. Det är således i detta konkreta möte som tillitsfrågan kan sättas på prov.

Varje tjänsteman kommer därmed att representera det politiska och offentliga systemet och kan i viss mån få rollen som demokratins väktare²². Enligt denna syn blir politiken levande i mötet med tjänste-

¹⁹ Jfr Lahti Edmark (2002).

²⁰ Se vidare exempelvis Lundqvist (1998), Montin (1998) och Denvall & Salonen (2000).

²¹ Tillit och förtroende till samhället byggs enligt Rothstein och Kumlin (2002) på de konkreta kontakter och möten man har med förvaltningar/myndigheter. Studier visar tendenser till att medborgarna hyser en mindre tillit till det ”stora” politiska systemet och en större tillit till organisationsföreträdare på den lokalt nära genomförandenivån som inom polis och sjukvård (Rothstein 2002, s. 280). Undantagna är dock personer som haft personliga erfarenheter av och kontakt med myndigheter som hanterar behovsprövande insatser med tillgång till repressiva ingrepp (jfr Halleröd 1993).

²² Lundqvist (1998) införde begreppet ”demokratins väktare” för att beskriva att tjänstemännen (eller ämbetsmännen) har en central position när det gäller möjligheter och ansvar för att agera demokratiskt och att reagera på uppdykande problem och orättvisor.

männen, de anställda i förvaltningar och på myndigheter och medborgarna. Det är i detta möte som tilliten till systemet avgörs. Det finns flera konkreta exempel inom de lokala utvecklingsavtalen där det beskrivs hur personal inom den offentliga förvaltningen fått större kompetens och framgång i mötet med medborgarna. Samordnare och projektarbetare av olika slag sägs emellanåt ha haft avgörande betydelse för insatsernas utfall. Likaså beskrivs tjänstemännens och politikernas intresse och engagemang för interventionerna ha haft en stor betydelse för hur insatserna uppfattas och värderas.

Sammanfattande reflektioner

Med avsnitten ovan vill vi betona något av den komplexitet som omgärdar demokratifrågor. I de lokala utvecklingsavtalen uttrycks en stark vilja att mobilisera och skapa nya demokratiska arenor för att befrämja delaktighet. Detta har i flera kommuner påbörjats i tidigare satsningar och har genomförts med varierande framgång och ihärdighet under avtalstiden. Det är emellertid alltför sällan dessa ambitioner efterlämnar något bestående avtryck när det gäller att förändra och bredda strukturer på en mer permanent basis. Värdet av att skapa demokratiska mötesplatser och strukturer i en mobiliseringsfas ska inte förringas, men för att detta inte ska förbli en aktivitet vid sidan om, en demokrati på låtsas, så krävs mer långtgående förändringar när det gäller att skapa bestående strukturer med tillgång till arenor med möjlighet till påverkan.

Storstad i rörelse, stadsdelar i rörelse

Rörlighet i boende

Segregation och särboende är en vanlig storstadsföreteelse²³. Det allt starkare samband som uppstått sedan 1990-talet mellan ekonomisk utsatthet och etnisk bakgrund är en bidragande förklaring till varför de utsatta områdena inte bara är de fattigaste utan också kommit att bli de etniskt mest blandade. Detta förstärks av att stora grupper, inte minst nyanlända flyktingar, är hänvisade till bostäder i områden som redan har en stor andel hushåll med socioekonomiska problem, vilket i sin tur är ett av bidragen till en accelererad koncentration av

²³ Jfr Regionplane- och trafikkontoret (2003:7).

socioekonomiskt fattiga i dessa områden. Denna rörlighet och dessa flyttmönster påverkar således i grunden bostadsområdets förutsättningar.

Boende och arbete hänger ofta intimt samman. En av de viktigaste faktorerna för att komma ifrån segregation är att få en förankring på arbetsmarknaden och därmed kunna bli ekonomiskt oberoende. Ekonomin kan betraktas som en viktig särskiljande faktor i segregation, om man med det menar att den som har ekonomiska förutsättningar också har möjlighet att välja (och välja bort)²⁴. Enligt detta perspektiv finns en tydlig grundlogik kring boendesegregation. Den som kan välja tar det bästa alternativet, medan de som inte kan välja, de fattigaste, får ta vad som bjuds.

De minst åtråvärda områdena är "no-choice"-områden och därmed de mest heterogena, samtidigt som de konsekvent saknar en kategori – de allra resursrikaste aktörerna (Sunesson 2002, s. 323)²⁵.

Denna ekonomiska särskiljning stämmer väl överens med hur de bostadsområden som ingår i de lokala utvecklingsavtalen har valts ut. Enligt statistiken är det lätt att slå fast att majoriteten av invånarna i de berörda bostadsområdena saknar de ekonomiska förutsättningar som ger frihet att välja bostad och bostadsort, med följderna att möjligheten att välja bort ett utsatt bostadsområde i praktiken saknas för de flesta.

Roger Anderssons undersökningar om flyttmönster i de utsatta bostadsområdena bekräftar att den som har råd väljer ett mer attraktivt alternativ. Han konstaterar att flera av de boende lämnar området när de får möjlighet att göra en boendekarriär i ett annat område:

It is a common experience in poor neighbourhoods that they experience "middleclass leakage" and "white flight", meaning that they tend to lose through migration people who manage to improve earnings... (Andersson, R 2001, s. 8)²⁶.

Andersson menar att tendensen förstärks av att bostadsområdena ligger ocentralt och att det inte ses som attraktivt för arbetsgivare att anställa personer från vissa adresser. Den geografiska placeringen

²⁴ Jfr McKenzies socialekologiska teori från 1920-talet som beskrivs som "en teori om konkurrens och kamp om utrymme och positioner" (Sunesson 2002, s. 320 ff). Se även artikel av McKenzie i Lindberg (1971).

²⁵ Sunessons begrepp resursrik avser personer med såväl ekonomiska som "kulturella" förutsättningar att välja, dvs. personer som har kunskap och nätverk som bidrar till en tillfredsställande position i samhället.

²⁶ Jfr även studier av Fittja där ca 50 % av befolkningen som bor i hyresrätter byts ut under en femårsperiod (Andersson, R 2002, s. 79 ff).

tillsammans med en tydlig tendens till stämpling bidrar till att den geografiska åtskillnaden tas som intäkt för att förorten är en avgränsad och annorlunda värld²⁷. Det är således ett faktum att det är de mest väletablerade grupperna som lämnar bostadsområdena i högre grad än andra²⁸. När de invånare som förbättrar sina levnadsvillkor (exempelvis genom att ha kommit in på arbetsmarknaden) får ökade valmöjligheter tar detta sig tydliga uttryck i statistiken. Bostadsområdet förlorar en stor del av dem som har en förankring på arbetsmarknaden, medan de som flyttar in i området har en mycket låg arbetsmarknadsanknytning.

Permanent rörlighet

Även om dessa bostadsområden väl lever upp till epitetet ”rörlig”, så är det viktigt att se att det finns en skillnad mellan olika typer av rörlighet. Den rörlighet (mobilitet) i form av flyttning som vi talar om ovan kan hänföras till en förändring av själva villkoren eller situationen, genom att människor exempelvis flyttar till en önskvärd eller bättre bostad. En annan typ av rörlighet innebär att man rör sig mellan likartade omständigheter, exempelvis genom att flytta mellan bostadsområden av samma typ²⁹. Ett utmärkande drag för de utatta områdena är en stor omflyttning eller rörlighet inom eller mellan likartade områden.

Denna rörlighet innebär bland annat att ett område med avseende på dess invånare inte är detsamma under någon längre tidsperiod, eftersom en avsevärd andel av invånarna byts ut. Detta bekräftas av utvärderarna som menar att den stora omflyttningen förtar möjligheten att uttala sig om vissa långsiktiga insatsers resultat, eftersom populationen till stora delar byts ut under mätperioden. Situationen med att studera ett permanent rörligt studieobjekt måste således tas med i analyserna av insatserna. Mönstret beskrivs återkommande i utvärderingarna som en allvarlig aspekt som förstärker bostads-

²⁷ Jfr Helne (2001) och Sernhede (2000) som diskuterar synen på förorten som en annorlunda värld.

²⁸ Roger Andersson (2005) pekar i sin forskning på att 70 % av dem som flyttar ut har en stark arbetsmarknadsanknytning medan de som flyttar in har ca 40–55 % arbetsmarknadsanknytning. De som flyttar ut har dessutom haft en längre genomsnittlig vistelsetid i landet (ca 12 år) än de som flyttar in (ca 4 år).

²⁹ McKenzie benämner detta *fluidity* respektive *mobility*. Sunesson menar att ett fattigt område i regel är “...den minst föränderliga men mest rörliga ekologiska enhet man kan tänka sig” (Sunesson 2002, s. 320 ff).

områdets negativa status och som i flera fall förtar eller förrycker effekterna av utfallet av insatser.

En del i en helhet

Med tanke på den stora rörligheten är svårigheterna betydande när det gäller att exempelvis följa arbetsmarknadsstatistik kopplat till området. Valfungerande individinriktade insatser, som arbetsmarknadsinsatser och kompetenshöjande insatser kan paradoxalt nog få en negativ effekt på området genom att stimulera omflyttning. Att stärka individer så att de får ökade valmöjligheter kan ur den enskildes perspektiv betecknas som ett gott resultat, även om det kan skapa problem med instabilitet i bostadsområdet. Ur ett områdesperspektiv urholkar befolkningsomflyttningen möjligheten till positiva resultat, vilket leder till missvisande statistik. Denna paradox medför att det är först när bostadsområdet ses som en del i en större helhet, som kommunen, staden, regionen, som det blir meningsfullt att följa utvecklingen.

För att få möjlighet att kartlägga och förstå övergripande segregationsmönster när det gäller boende är det således viktigt att se bostadsområdena som delar i en större helhet. På så sätt ökar möjligheterna att på ett mer övergripande plan kartlägga flyttrörelser som kan vara segregera, men också som kan verka i integrerande riktning. Att följa flyttmönster även bland majoritetsbefolkningen är exempelvis nödvändigt för att kunna få en överblick. Genom att endast fokusera studiet till bostadsområdesnivå förlorar man möjligheten att undersöka flyttströmmarna och därmed även besked om vart och varför flyttningen sker.

Att lyfta blicken ovanför bostadsområdesgränsen ansluter även till en tendens i den europeiska storstadspolitiken, där staden alltmer betraktas ur ett helhetsperspektiv socialt, ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt med hela regioner som bas³⁰. Power (1999) menar att det är viktigt att inte studera städer som uppdelade i mindre osammanhängande separata delar, utan utmaningen ligger snarare i att se dessa delar i interaktion och konstant rörelse. Power menar att de utsatta bostadsområdena är sårbara och känsliga för förändringar och samtidigt exponerade för ett tryck från omvärlden som det är svårt att värja sig emot. Samhällsförändringar som turbulens på arbetsmarknaden, förändring i flyktingpolitik, förändringar i offent-

³⁰ Se bl.a. Schulman (2000) och Sandstedt (1999).

liga trygghetssystem osv. får ett tydligt genomslag i dessa områden. Ett stabilt bostadsområde klarar av en relativt hög grad av påfrestningar ("static friction"), medan ett redan utsatt område reagerar både snabbare och starkare i motsvarande situation ("dynamic friction"). Power poängterar vikten av starka länkar till staden för att nå framgång med olika former av insatser för att stödja utvecklingen i utsatta bostadsområden.

Genom att göra en bedömning av kommunen som helhet kan man undvika problemet med att låsa insatsmedel till eller överinvestera i några få områden, på bekostnad av områden med en likartad problematik. Att motverka en obalans mellan bostadsområdena i en kommun bör vara av kommunövergripande intresse, då det påverkar hela kommunen som attraktiv plats för omgivningen. Kommunen centralt måste ta ansvar för den bristande balansen, detta kan inte åläggas det utsatta bostadsområdet. Risker är påtagliga att det förläggs en problematik lokalt som inte är möjlig att hantera på denna nivå. Faktorer som stor omflyttning i området, avsaknad av arbetstillfällen, nedskärningar i skolor och social service, eftersatt underhåll, bristande kommersiellt utbud osv. är inte frågor som enbart berör den utsatta stadsdelen utan som i hög grad påverkar kommunen som helhet. Detta talar för vikten av en brett upplagd politik inriktad på hela storstadsregionen för att därmed hantera balansen mellan det lokala och centrala, liksom mellan samarbetspartners på olika nivåer. I detta avseende är det viktigt att konstatera att området ej fungerar i ett vakuum utan alltid bör betraktas i relation till sin omgivning. Om man däremot i stället placerar det utsatta området som en tydlig del av ett större sammanhang (regionalt, nationellt, internationellt) och betraktar det som en gemensam angelägenhet, så blir det i en intervention med integrationsambitioner lika angeläget att parallellt studera de etablerades beteende och "innanförskap". En kritisk granskning av beteenden och traditioner som fungerar utestängande skulle kunna leda till en ökad uppmärksamhet på och ett intresse för att utveckla konkreta strategier för att underlätta en reell integration. Det skulle även skapa förutsättningar för en öppen dialog om vilka värden som ska betraktas som grundläggande.

Sammanfattande reflektioner

Resonemangen i detta avsnitt har utgått från de rörelser som äger rum i storstadsregionerna och inte minst i de utsatta bostadsområdena. Även om målet att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation endast marginellt kan hanteras på kommunal nivå, innebär inte detta att alla aspekter av segregationsproblematiken bör förläggas bortom det lokala³¹.

Följande tre sammanflätade aspekter eller problem är viktiga att ta ställning till: den första hanterar balansen mellan individ och område, den andra berör vikten av att se området som en del i en helhet och det tredje rörelsens eller omflyttningens påverkan.

Ett problem i såväl insats- som utvärderingssammanhang har varit ottydligheten kring huruvida insatserna främst inriktats mot individ eller bostadsområde. Svaret har oftast varit att det är en kombination. Dilemmat kan illustreras då utflyttning från området av en starkt befolkning setts som en del i en problematik, eftersom det har utarmat bostadsområdet på resurspersoner. Det individuella perspektivet står här i direkt motsatsförhållande till områdesperspektivet och kan även i vissa fall ha förstärkts genom insatser via de lokala utvecklingsavtalen. Det som kan ses som stabiliserande och stärkande för området (engagerade boende, boende som stannar kvar i området), kan således motverkas av individer som stärks och får möjlighet att välja bort området. Vi menar att det aldrig kan betraktas som negativt att en individ utvecklas eller exempelvis gör en boendekarriär, lika lite i dessa områden som i övriga samhället. Men att omhulda en områdesutveckling och en stark gemensam identitet kan i dessa fall paradoxalt nog utvecklas i riktning mot att befästa en segregation som man arbetar för att bryta.

Att studera flyttmönster och undersöka skälen till flyttning kan dock vara intressant av många skäl. Detta är inte minst en möjlig källa till information om huruvida flyttningen exempelvis orsakas av direkta problem som är angelägna för bostadsområdet att åtgärda, eller om det är en livscykelrelaterad flyttning. Därmed stärks även möjligheterna att utveckla området i en mer attraktiv riktning.

Den andra aspekten handlar om hur man på kommunal nivå kan underlätta kommunikationen mellan de utsatta områdena och övriga kommunen. Välfärdsforskare har vid upprepade tillfällen varnat för den samtidiga risken för inlåsning i området och utestängning från övriga delar av samhället. Det handlar således inte bara om att göra

³¹ Jfr de los Reyes & Wingborg (2002) om vardagsdiskriminering.

det möjligt för invånarna att få tillgång till andra arenor än de som står till buds i det nära bostadsområdet, utan det handlar om ett gemensamt utbyte. Möjligheter att länka samman och skapa anledningar till utbyte behöver uppmärksammas och diskuteras. Målet att bryta diskriminerande segregation innebär att problematiken måste ses i relation till omvärlden, om det finns ett "utanför" motsvaras detta också av ett "innanför". Huvudmålet kan knappast vara att det ska bli mer positivt att leva segregerat, utan snarare att öppna kontaktytorna för att möjliggöra nya nätverk och andra lösningar. Segregation är inte det utsatta områdets ansvar, det är en fråga för hela kommunen, regionen, samhället.

Den tredje aspekten är en variation av de två föregående och lyfter fram några av de omvärldsfaktorer som skapar eller förstärker segregation och som i stora delar ligger på ett strukturellt plan utanför det lokala bostadsområdet, i flera avseenden även utanför kommunen. Hur situationen är generellt på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden återspeglas direkt på området, liksom svängningar i konjunkturen, förändringar i infrastruktur och kommunikationer. Känsligheten är också stor när det gäller riktningssändringar inom olika politikområden, främst flyktingpolitik, bostadspolitik, fördelningspolitik och arbetsmarknadspolitik.

En av de aspekter som direkt förstärker segregerade boendemönster på det regionala, kommunala och lokala planet är inte bara utflyttningen från berörda och omgivande områden, utan i hög grad även inflödet av boende som kommer till kommunen. Genom att studera och analysera flyttmönster och därigenom skapa en handlingsberedskap i förhållande till dessa, ökar möjligheterna att få överblick och kunna påverka hur en balans kan skapas i kommunen. Samarbeten och övergripande planeringsinsatser kan motverka en oönskad snedfördelning i kommunen. Även om olika former av lågtröskelboende alltid behövs i kommunerna, är det väsentligt att motverka koncentration av dessa boformer med anledning av den risk för isolering eller inestängning i områden som i dag råder. Genom att betrakta bostadsområdena som delar av ett utvecklingsarbete i ett mer övergripande kommuncentralt eller regionalt helhetsperspektiv främjas möjligheterna att bryta (boende)segregationen.

Avtal och organisation i storstadsarbetet

Avtalen

De lokala avtalen har studerats ur många perspektiv, men få har fokuserat på avtalen som konstruktion och metod. Roger Andersson (2004) konstaterar i en komparativ europeisk studie att kontraktsformen är den vanligaste formen för avtal i länder där insatser baseras på statliga initiativ och medel. Från Frankrike och norrut finns det stora likheter mellan avtalen när det gäller inriktningen på bostadsområdesbaserat arbete. Frankrike skiljer sig dock genom att inrikta sig på mer övergripande och strukturpåverkande insatser. Trots att även det svenska målet om att bryta en diskriminerande segregation kan betraktas som övergripande, så har detta mål inte på samma sätt som i Frankrike kommit till konkret uttryck.

Syftet med de svenska avtalen formuleras centralt, medan problemlösningen är tänkt att hanteras på ett kommunalt lokalt plan. I klartext innebär detta att problemformuleringarna sker på en högre nivå, medan genomförande och ansvar för att lösa problem förläggs till lägre instanser i det politiska systemet. Konstruktionen med en målkedja i flera led är inte unik för de lokala utvecklingsavtalen, utan en vanligt förekommande konstruktion när det gäller en kombination av styrstrategier och decentralisering. Inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har det dock inte bara funnits en ambition att formulera inriktningsmål som ska sträcka sig över flera samhällsnivåer, utan det ska även gälla under flera års tid. Jensen (2004) benämner utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv detta för ett ”ytterst osäkert multiprojekt”. Att planera är en sak, att förutse alla kringliggande och påverkande faktorer är en helt annan.

Att problemformuleringsprivilegiet kvarstår på central nivå illustreras av det tillägg i form av det kompletterande erbjudandet som under pågående avtalstid preciserade och snävade in prioriterade målområden i förhållande till den ursprungliga inriktningen. Utvärderingarna noterar att förändringen inte föranleddes av behov på det lokala planet, utan att lokala aktörer tvärtom ställdes inför det faktum att en förändring skulle genomföras under pågående avtalstid. Konkret innebar detta att experimentella projekt utanför ordinarie organisation, företrädesvis med inriktning på teman som demokrati och kultur, tenderade att försvinna. I vissa fall definierades verksamheterna in under det för ändamålet rymliga begreppet

tillväxtskapande åtgärder, vilket visar på det praktiska värdet med oprecisa och vagt definierade avgränsningar³².

Justeringar av de övergripande målen eller för den delen knappast ens de kommunala målen har däremot inte gjorts som följd av förändrade behov på den lokala nivån. Med tanke på att målstyrningsprocesser bör vara en ständigt pågående kommunikation mellan utförande och styrande nivåer borde även förändrade förutsättningar på den praktiska nivån leda till löpande revideringar och förändringar av målsättningarna. Detta har dock förekommit i mycket liten utsträckning, vilket kan tyckas stå i bjärt kontrast till det underifrånperspektiv som i övriga fall ska vara vägledande och genomsyra insatserna.

Kommunikation och erfarenhetsutbyte

Den kommunikation och samverkan som betraktas som en förutsättning för att sjösätta ett sektorsövergripande projekt som de lokala utvecklingsavtalen tycks ha fungerat allra bäst på konkret lokal nivå. Mellan olika nivåer, verksamheter och målområden har det fungerat sämre. Generaliserat kan man säga att ju högre upp i systemet, desto sämre tycks det vara beställt med kommunikation och samverkan, speciellt över sektorsgränserna. En fråga som ytterligare behöver belysas är i vilken utsträckning de centrala riktlinjerna om underifrånperspektiv, samverkan och långsiktighet kan sägas gälla på och mellan alla nivåer som omfattas av avtalen.

Ett utökat ömsesidigt utbyte mellan olika parter i de lokala utvecklingsavtalen kan ses som en angelägenhet när det gäller att ta vara på de erfarenheter och kunskaper som de lokala utvecklingsavtalen bidrar med.

Att departementen lär sig hur kommunerna resonerar kring angelägna problem rörande storstaden och vice versa, att kommunen lär sig hur stadsdelen resonerar kring angelägna problem rörande bostadsområden och vice versa och att stadsdelen lär sig hur de boende resonerar kring angelägna problem rörande sin livsmiljö och vice versa (Jensen 2004, s. 226).

Citatet poängterar ömsesidigheten i ett lärande, där det också gäller att ta hand om det som arbetet har gett i form av erfarenheter och

³² Jfr Gerholm (1985) som i en uppmärksam studie av kulturprojekt kunde klargöra att det också fanns en projektkultur som bland annat innebar att verksamheter definierades in eller ut under olika begrepp beroende på syftet.

kunskaper. För att detta ska bli av krävs organisering. Risken är annars att man missar möjligheterna att se i backspegeln, reflektera, lära av erfarenheterna och utvecklas vidare.

Projekt eller reguljärt?

Att något definieras som projekt innebär att det har en bestämd början, riktning och ett slut, dvs. är tillskapat för ett visst syfte under en viss tid (Sahlin 1996)³³. I diskussionen kring projekt eller reguljärt finns inga enkla svar, snarare har båda lösningarna sina för- och nackdelar. Områdesbaserade satsningar löper ofta en viss risk att inordnas i en permanent projektverksamhet vid sidan om ordinarie verksamhet. Fördelarna med projekt, den relativa experimentella friheten bortom en byråkratisk struktur, vägs mot nackdelarna med kortsiktighet och osäkerhet om huruvida gjorda erfarenheter tas tillvara och förankras i ordinarie verksamheter.

Projektverksamheterna kan dock även ha tillkommit därför att den reguljära verksamheten inte varit flexibel och förmått möta de behov som uppstått. Oklarheter kring vagt formulerade, ideologiskt laddade och föränderliga uppdrag kan komma att utmana en i flera avseenden trögföränderlig kommunal förvaltningskultur som traditionellt präglas av tydliga hierarkier, utredningsrutiner och beslutsprocedurer. Det är i denna omgivning som tjänstemän under tidspress förväntas utveckla innovativa och nyskapande projekt och verksamheter, samtidigt som den organisation de befinner sig i inte sällan tampas med svårigheter och krav på kärva ekonomiska prioriteringar. Det nya uppdraget kan samtidigt tolkas som en outtalad eller indirekt kritik gentemot den rådande verksamheten vilket i sig kan innebära ett visst motstånd. Tendensen att institutionella intressen kan få starkt inflytande på politiskt övergripande ambitioner och beslut kan mot denna bakgrund tolkas som fullt förståelig.

Att insatser "bäddas in" i den kommunala vardagen och rentav kan vara svåra att urskilja från en ordinarie verksamhet kan ses som möjliga konsekvenser av de förutsättningar som ges. Risker är att inomorganisatoriska intressen överskuggar de ursprungliga intentionerna med insatserna, vilket exempelvis kan ta sig uttryck i att granskande forskare får svårt att upptäcka, avgränsa och senare även bedöma resultat av insatserna. Detta säger inte heller något om den

³³ I Sahlin (1996) problematiseras projekt och dess användning som form, som övertalningsstrategi och som politiskt instrument.

enskilda verksamhetens eller projekts förankring eller värde för de inblandade. För att bedöma detta krävs andra utgångspunkter där brukaren eller medborgaren kommer till tals.

Den långsiktighet som eftersträvas inom de lokala utvecklingsavtalen förutsätter dock en nära anknytning till en struktur som inte endast är tillfällig. Risker att medel ska försvinna in i en odefinierad kommunal budget vägs mot risken att goda projektresultat försvinner. Flera utvärderare menar att det är viktigare att stödja en fortsatt implementering i den reguljära verksamheten av de metoder och arbetssätt som utvecklats inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen än att behålla projektverksamheter. Bunar (2004) menar dock att om man bestämmer sig för att stödja reguljära verksamheter så bör en försäkran göras så att eventuella insatser inte drunknar i de ordinarie verksamheterna. Han kombinerar därmed projektens fördelar med de reguljära verksamhetens genom att tala om alternativet ”*inbäddad med urskiljbar identitet*”.

Ett komplement till en satsning på stöd till inbäddade projektliknande verksamheter inom reguljär verksamhet vore att avdela en mindre del av framtida satsningsmedel till okonventionella projekt, en experimentell fond för innovativa idéer. Dessa brukar tämligen ofta födas utanför de reguljära verksamheterna.

Sammanfattande reflektion

En viktig notering att göra när det gäller avtal och organisering är hur långsiktigheten i förhållande till samspelet mellan stat och kommun har fungerat. Med tanke på den omsorg om det långsiktiga perspektiv som lades fast i de lokala utvecklingsavtalen, så är den ryckighet som kännetecknat politiken från statligt håll bekymmersam. Det kompletterande erbjudandet med en förändring och avsnävning av inriktningen på målen med avtalen kan tolkas som ett tecken på politisk otålighet, men kan också uppfattas som en påminnelse om vem som formulerar villkoren. Denna otålighet kom att slå mot de sköraste delarna av utvecklingsarbetet i bostadsområdena, nämligen uppbyggandet av kontakter, tillit och delaktighet bland den berörda befolkningen. Att avbryta pågående långsamma (och långsiktiga) processer leder inte bara till frustration och besvikelse hos de berörda för stunden, utan kan i förlängningen leda till en brist på tillit till en offentlig aktör som lovar mer än vad man

kan hålla³⁴. Denna tillit är en grundläggande förutsättning för en, åtminstone i retoriken, efterfrågad demokratisk vitalisering. Lärdomen inför framtiden är snarast att inte lova långsiktigt och hålla kortsiktigt, eftersom konsekvenserna kan bli motsatta de ursprungliga intentionerna. Ett förändringsarbete är ett mångårigt åtagande och kräver därmed avtalsperioder som sträcker sig flera år in i framtiden.

Utvärdering – nödvändig och utvecklingsbar

Att investera i utvärdering är att förbättra möjligheterna att utvecklas och göra rätt sak på ett bättre sätt nästa gång.

En ambition med de lokala utvecklingsavtalen var att tidigt skapa en beredskap för att ta hand om den flora av erfarenheter och resultat som satsningen skulle generera. I förhållande till tidigare satsningar, som "Blommansatsningen" och "Nationellt exempel", fanns en medveten ambitionshöjning när det gällde vikten av att avsätta medel för utvärderingar och uppföljningsrapporter. Ambitionshöjningen kan ses som ett av svaren på den kritik som framfördes i *Tre städer* (SOU 1998:25)³⁵. Genom att ställa krav på kommunerna om genomförande av lokala utvärderingar som en av förutsättningarna vid upprättande av lokala utvecklingsavtal (och därmed att beviljas tillgång till statliga medel), ville man från statligt håll försäkra sig om en dokumentation kring och bedömning av resursernas användning.

Ambitionen var inte bara att följa insatserna och deras effekter, utan även att följa utvecklingen i utsatta bostadsområden och bidra till kunskaps- och erfarenhetsspridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer. Erfarenheter skulle tas tillvara för att främst utveckla insatserna i de utvalda kommunerna, men också för att ge möjlighet till spridning till kommuner med en likartad situation. Genom att utvärderingarna även hade som syfte att ge råd, stöd och kritik under arbetets gång förväntades de successivt kunna leda till förbättringar i genomförandet av insatserna. Med de lokala ut-

³⁴ Det finns flera exempel på detta som dokumenterats från tidigare satsningar, se exempelvis Denvall & Lahti Edmark (1999).

³⁵ I den svenska storstadskommitténs slutbetänkande *Tre städer* (SOU 1998:25) kritiserades bristen på uppföljningar och avsaknaden av intresse för utfallet av olika satsningar. "Den allvarligaste kritiken riktar vi mot flertalet av de statliga stödinsatserna, för den nästintill totala avsaknaden av uppföljning och utvärdering av de genomförda satsningarna. Detta är upprörande. Först satsar stat och kommun miljardbelopp på tusentals enskilda projekt, sedan visar man ett högst mediokert intresse för resultaten" (ibid., s. 122).

vecklingsavtalen ville man således från centralt håll betona vikten av en löpande uppföljning och en långsiktig kunskapsuppbyggnad bl.a. genom utvärdering.

De utvärderingar av de lokala utvecklingsavtalen som här granskats består av ett rikt och varierat material av skiftande kvalitet. Genom det arbete som lagts ner i det lokala utvärderingsarbetet har hundratals verksamheter studerats och åtskilliga kontakter tagits. Med facit i hand kan vi dels konstatera att det nu finns en unik kunskapsbank när det gäller studier av insatser inom de lokala utvecklingsavtalen, dels att det varit en ömsesidig lärprocess när universitet och högskolor har begett sig ut på fältet för att utvärdera det myller av aktiviteter som ägt rum på det lokala planet.

Under utvärderingens gång har det visat sig att förväntningar om utfall inte alltid stämt överens mellan olika aktörer. Liksom att de lokala utvecklingsavtalen i tidigare avsnitt beskrevs som en lärprocess, kan samma sak sägas om utvärderingsarbetet. Det har framkommit med stor tydlighet att beställarna i flera fall behöver utveckla sin beställarkompetens för att klargöra vilka som är de viktigaste frågorna att besvara samt diskutera vad som är utvärderingsbart. Utvärderarna har haft mycket skiftande underlag och en mängd förväntningar att förhålla sig till. Men det står också klart att flera av utvärderarna haft svårt att skifta från forskning till utvärdering, vilket är två likartade men ändå tämligen olika aktiviteter.

Arbetslivsforskaren Lennart Svensson (2002, s. 12ff) menar att det finns all anledning att se utbytet mellan forskare och praktiker som fruktbart ur bådas perspektiv. Han beskriver å ena sidan hur *“forskningens längre, mer kritiska och strategiska perspektiv kan komplettera och stimulera praktikernas egen, mer situationsbundna kunskapsbildning”*. Å andra sidan menar han att *“möjligheten för en forskare att nära och aktivt få medverka i en kunskapsbildning där erfarna och kunniga praktiker är medaktörer ger unika möjligheter att producera god forskning”*.

Vi delar denna syn på möjligheterna för ett konstruktivt reflekterande utbyte och är övertygade om att här finns det ett betydande kvalitetsutvecklande arbete att göra. Åtskilliga utvärderare har bidragit med värdefulla analyser och kunskaper inför det fortsatta arbetet, men det har även funnits brister.

Ett fortsatt kunskapsbyggande arbete

De utvärderingar som har genomförts inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har med kraft bidragit till en kunskapsutveckling som är till gagn både för fält och forskning. Nu gäller det att ta tillvara och sprida denna kunskap för att de gjorda erfarenheterna ska kunna ligga till grund för såväl beslutsfattande som utveckling av praktisk verksamhet och fortsatt forskning.

Efter den nu genomförda granskningen av utvärderingar kring de lokala utvecklingsavtalen finns det dock anledning att göra vissa kommentarer.

Det finns ett uppenbart behov av kompetensutveckling kring hur lokal dokumentering och självutvärdering kan utformas så att det både blir ett underlag för lärande inom organisationen, men också så att det i nästa steg kan utgöra en del i ett underlag för utvärdering. Behovet av stöd är stort när det gäller att utveckla former för att ta tillvara erfarenheter på ett meningsfullt sätt som ett led i verksamhetens kompetensutveckling och dokumentation. Synen på dokumentation och dess nytta för kunskapsutveckling och reflektion kan inte nog betonas.

Beställarkompetensen behöver utvecklas för att i dialog med utvärderaren utforma tydliga utvärderingsbeställningar av hög kvalitet. Därmed kan förväntningarna anpassas till vad som är realistiskt, möjligt och önskvärt att utvärdera och vilka krav som är rimliga att ställa.

Utvärderarna behöver möjlighet till kompetensutveckling inom ett utvärderingsområde som ständigt utvecklas. I de utvärderingar som genomförts kring de lokala utvecklingsavtalen har exempelvis ett tjänstemannaperspektiv varit markant. Utifrån ett underifrånperspektiv vore det intressant att fördjupa kunskaperna kring praktiktäna och dialogorienterade brukarutvärderingar. Vidare vore ett generellt genomförande av baslinjestudier som bygger på medborgarnas behov önskvärt. Granskningen av utvärderingar från olika utvärderargrupper visar dessutom på en jämnare och högre kvalitet då utvärderingsuppdrag fördelas till utvärderare med fackkunskap tillsammans med tvärvetenskapligt skolade utvärderare, i förhållande till ett mer generellt utlagt uppdrag.

Sommaren 2004 presenterade denna utredning delbetänkandet *Allt ljus på de lokala utvecklingsavtalen* (2004:79) med förslag till ett nationellt institut för utvärdering av urban politik. Institutets uppgifter beskrevs vara att samla och koordinera, utvärdera, stödja och

främja, bygga kunskap, göra omvärldsanalyser respektive sprida kunskap och erfarenheter. Förslaget byggde på behov och erfarenheter förmedlade av praktiker och tjänstemän med lång erfarenhet av arbete med områdesbaserade insatser samt kontakter med forskare och utvärderare.

Ett centralt institut kan självfallet aldrig ersätta uppbyggnaden av kontakter mellan kommuner och lokala utvärderare, oavsett om dessa är på universitet, högskolor eller andra sammanhang. Behovet av att bygga en baskompetens på plats kan inte nog betonas. Däremot kan ett institut främja en kompetensutveckling kring utvärderingar och samla och koordinera utvärderingsinsatser så att kunskaper systematiskt kan utbytas mellan olika regioner. Det har varit tämligen sparsamt med denna typ av utbyte kring de granskade utvärderingarna.

Behovet och nyttan av en sådan samlande instans har ytterligare stärkts under arbetet med detta slutbetänkande.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

En utredning är skyldig att redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande har i en rad olika avseenden. De områden som nämns i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) är konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller i villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I delbetänkandet *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal?* (SOU 2004:79) lämnades ett förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram och de ekonomiska konsekvenserna av förslaget redovisades.

Vi anser inte att de förslag som lämnas i detta slutbetänkande är av den art, eller får inverkan på de i 15 § kommittéförordningen nämnda områdena i en sådan omfattning att det är motiverat med en särskild redovisning av konsekvenserna.

Kommittédirektiv



Utvärdering av lokala utvecklingsavtal

Dir.
2003:136

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med lokala utvecklingsavtal. Utredaren skall inventera, sammanställa och analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap.

Utredaren skall, som ett led i erfarenhetsspridning och kunskapsuppbyggnad, under hand och i lämplig omfattning göra resultatet av sitt arbete tillgängligt för de i de lokala utvecklingsavtalen samverkande parterna, kommuner med liknande situation som kommuner med lokala utvecklingsavtal och för andra intressenter.

Slutligen skall utredaren, med beaktande av relevant kompetens inom de områden som är av betydelse för det lokala utvecklingsarbetet, lämna förslag på ett nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal.

Bakgrund

Riksdagen godkände i december 1998 regeringens förslag om mål och inriktning för storstadspolitiken (prop.1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr.1998/99:34). Regeringen beslutade i januari 1999 att det inom Regeringskansliet skulle tillsättas en storstadsdelegation med uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken. Storstadspolitiken skall införlivas i ordinarie strukturer hos berörda kommuner, statliga myndigheter och andra samverkande aktörer varför inga nya medel beräknats för 2004. Målen för storstadspolitiken är att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt. Storstadspolitiken bör därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet (tillväxtmålet), samt att bryta den sociala, etniska

och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare (segregationsmålet).

Till det senare målet har ett nytt instrument utvecklats för frivillig samverkan mellan staten och vissa storstadskommuner, s.k. lokalt utvecklingsavtal. I avtalen samlas det utvecklingsarbete som görs i tjugofyra stadsdelar i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Sammanlagt har drygt två miljarder kronor avsatts i statliga medel för utvecklingsarbetet. Berörda kommuner – Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje har till motsvarande belopp gjort olika motprestationer, t.ex. åtaganden via kommunägda bostadsbolag.

Till de lokala utvecklingsavtalen hör ett omfattande utvärderingsprogram, dels på nationell nivå, dels på lokal/kommunal nivå genom villkor i respektive avtal om extern utvärdering. Utvärderingsprogrammet är ett led i politikområdets kunskapsuppbyggnad och i att kvalitetssäkra utvecklingsarbetet. Den nationella utvärderingen har Integrationsverket svarat för tillsammans med Mångkulturellt Centrum i Botkyrka kommun som följt ett lokalsamhälles (Fittja) utveckling mer ingående. Integrationsverket har även låtit Lunds universitet ta fram en nordisk kunskapsöversikt.

Under 2002 genomfördes en avstämning av det storstadspolitiska arbetet. Avstämningsarbetet har benämnts Storstad och framtid och kommer att redovisas i en skrivelse till riksdagen under 2003. Under avstämningen har redovisats drygt 150 rapporter, utvärderingar och studier av olika slag som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen.

Under hösten 2002 har en dialog förts med berörda kommuner, statliga myndigheter, samverkande parter och forskare knutna till utvecklingsavtalen om behovet av att systematisera gjorda erfarenheter – att omvandla erfarenheter till kunskaper med utgångspunkt i de rapporter m.m. som redovisats under avstämningsarbetet. Regeringen har under våren 2003 initierat arbetet med att utveckla erfarenhets-spridning och kunskapsöverföring nationellt respektive internationellt. En arbetsgrupp kommer att utveckla metoder och instrument för nationellt erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring inom ramen för lokala utvecklingsavtal. Arbetsgruppen leds av Huddinge kommun som av regeringen beviljats särskilda medel för detta. För att samordna en kartläggning av motsvarande internationellt erfarenhetsutbyte har regeringen även beviljat Stockholms kommun särskilda medel.

Storstadsdelegationen har särskilt betonat vikten av att erfarenhetsspridning och kunskapsuppbyggnad sker parallellt med det fortsatta arbetet i kommunerna för att undvika avbrott i utvecklingen av stadsdelarna.

Uppdraget

Omvandla erfarenheter till kunskap

Utredaren skall utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med lokala utvecklingsavtal. Utredaren skall inventera, sammanställa och analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap. Tydlig åtskillnad skall göras mellan erfarenheter, t.ex. goda exempel, och underbyggd kunskap. Ett jämställdhetsperspektiv skall anläggas.

Sprida erfarenheter under utredningens gång

Storstadspolitiken skall generellt sett bidra till att vinna erfarenheter sprids såväl inom storstadsregionerna som till landet i övrigt. Utredaren skall, som ett led i erfarenhetsspridning och kunskapsuppbyggnad, under hand och i lämplig omfattning göra resultatet av sitt arbete tillgängligt för de i de lokala utvecklingsavtalen samverkande parterna, kommuner med liknande situation som kommuner med lokala utvecklingsavtal och för andra intressenter. Utredaren skall vidare överväga och föreslå hur erfarenheterna av de lokala utvecklingsavtalen bör spridas i ett längre perspektiv. Ett nära samarbete förutsätts ske med den arbetsgrupp Huddinge kommun leder för att utveckla metoder och instrument kring erfarenhetsspridning och kunskapsöverföring samt med Stockholms kommun kring kartläggningen av motsvarande internationellt erfarenhetsutbyte. Samarbetet skall syfta till att stärka det pågående operativa arbetet i stadsdelar som omfattas av lokalt utvecklingsavtal.

Föreslå ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram

Integrationsverkets slutrapport som lämnades i juni 2002 pekar på att det vid den tidpunkten var för tidigt att bedöma effekter av gjorda insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Det

långsiktiga utvecklingsarbete som bedrivs inom storstadspolitiken behöver ett långsiktigt utvärderingsperspektiv. Utredaren skall, med beaktande av relevant kompetens inom de områden som är av betydelse för det lokala utvecklingsarbetet, föreslå ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal. Utredaren skall i denna del lämna ett delbetänkande senast den 30 april 2004.

Att beakta i övrigt

Utredaren är oförhindrad att arbeta med referensgrupper och arbetsgrupper.

Utredaren skall beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslag som lämnas.

Utredaren skall vid eventuella kostnadsökningar även föreslå finansiering. Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2005.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal (Ju 2003:10) Dir. 2004:40

Beslut vid regeringssammanträde den 22 april 2004

Förlängd tid för delbetänkande

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 oktober 2003 tillkallade statsrådet Mona Sahlin en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen (dir. 2003:136). Uppdraget skall enligt direktiven redovisas senast den 31 mars 2005. Utredaren skall även lämna ett förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram av lokala utvecklingsavtal. Förslaget skall enligt direktiven redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2004. Utredaren har begärt att tiden för delbetänkandet förlängs.

Tidpunkten för redovisningen av delbetänkandet ändras till senast den 15 juli 2004.

(Justitiedepartementet)

Granskade rapporter fördelat på mål- områden

Författare	M01. Sysselsättning	M02. Socialbidragsberoende	M03. Språkinsatser för barn	M04. Skolinsatser	M05. Vuxenutbildning	M06. Områdesutveckling och trygghet	M07. Folkhälsa	M08. Demokrati och delaktighet	Övrigt fokus
Ahlstrand, Roland et al (2002)	•		•	•	•				
Ahlstrand, Roland et al (2001)								•	•
Andersson, Berit (2004)						•			
Andersson, Berit et al (2002a)						•	•	•	
Andersson, Berit et al (2002b)			•	•	•	•	•	•	
Andersson, Berit et al (2004)			•	•		•	•	•	
Andersson, Åsa (2004)						•	•	•	
Andersson, Åsa et al (2004)						•	•	•	
Axelsson, Carina et al (2002)	•	•	•	•	•		•	•	•
Axelsson, Christina (2002)	•	•							
Axelsson, Christina (2004)	•								
Axelsson, Monica et al (2002)			•	•					
Bak, Maren et al (2004)			•	•					
Bevelander, Pieter et al (2000)	•		•	•		•		•	
Bevelander, Pieter et al (2001a)	•								
Bevelander, Pieter et al (2001b)	•	•	•	•					•
Bevelander, Pieter et al (2002)	•	•							
Bevelander, Pieter et al (2004)	•	•							

Blob, Mathias (2004)									
Borelius, Ulf (2004)								•	
Bringlöv, Åsa (2002)						•	•		
Bucht, Paula et al (2002)						•		•	
Bunar, Nihad (2003)	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bunar, Nihad (2004)	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bäckström, Cecilia et al (2002)	•				•				
Dejin Karlsson, E et al (2004)							•		
Giertz, Anders (2004)	•	•							
Gullberg, Ann-Charlotte (2003)	•								
Hajighasemi, Ali (2002)	•	•	•	•	•		•		•
Hajighasemi, Ali (2003)	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Hedblom, Agneta (2004)	•								
Holmdahl, Johan (2002)	•								
Holmdahl, Johan (2003)	•	•			•				
Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a)	•	•	•	•	•	•	•	•	
Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002b)	•	•	•	•	•	•	•	•	
Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2003)	•		•	•	•	•		•	
Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2004)									•
Integrationsverket (2000)									•
Integrationsverket (2001a)	•	•	•	•	•	•	•	•	
Integrationsverket (2001b)	•	•	•	•	•				
Integrationsverket (2002a)	•	•	•	•	•	•		•	
Integrationsverket (2002b)	•	•		•	•	•	•	•	
Jensen, Christian (2004)									•
Karlsson, Anna (2003),								•	
Kihlström, Åke et al (2004)	•	•			•				
Kings, Lisa (2003)									•
Kings, Lisa (2004)									•
Lawson, Adolphe (2002)								•	
Lawson, Adolphe (2003)								•	
Lindahl, Emma et al (2003)									•
Lindberg, Göran (2003)	•	•							
Lindqvist, Emil (2002)	•	•	•	•	•	•	•	•	
Lindström, Jonas (2002)								•	
Lindström, Jonas (2003)									•
Lindström, Jonas (2004)									•
Ljungar, Erik (2002)	•								

Ljungar, Erik (2004)	•								
Ländin, Annsofie (2004)						•			
Lökken, Kerstin (2004)							•	•	
Marttila, Anneli et al (2002)							•		
Motsieloa, Viveca et al (2002)	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Nilsson, Jenny (2003)								•	
Norén, Eva (2002)			•						
Norén, Ylva Bretzer (2003)	•	•	•	•	•		•	•	•
NUTEK (2001a)	•	•							•
NUTEK (2001b)									•
Otterbeck, Jonas et al (2002)			•	•	•	•	•	•	
Parszyk, Ing-Marie (2003a)			•						
Parszyk, Ing-Marie (2003b)				•					
Popoola, Margareta et al (2001)			•	•			•	•	•
Sahlén, Patrik (2002)			•	•					
Salameh, Eva-Kristina (2000)			•						
Schulz, Solveig et al (2004)						•			
Sjöo, Sofia (2003a)									•
Sjöo, Sofia (2003b)			•	•		•	•	•	•
Spångberg, Lisbeth et al (2002)								•	
Stenberg, Jenny (2004)								•	
Tranquist, Joakim (2001)	•								
Tryggvason, Marja-Terttu (2003)			•	•	•				•
Törnquist, Anders (2004)									•
Urban, Susanne (2003a)								•	•
Urban, Susanne (2003b)									•
Vadelius, Elin (2004)	•				•		•		•

Metodappendix

Utredningens uppdrag är att utvärdera de rapporter m.m. som tagits fram inom ramen för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. Detta innebär enligt direktivet¹ att utredningen skall sammanställa och analysera rapporterna i syfte att omvandla gjorda erfarenheter till kunskap. I detta avsnitt kommer vi att mer noggrant redogöra för arbetsgång, de metoder vi använt oss av och de överväganden vi gjort.

Att samla och sammanställa

Att inventera, identifiera och spåra upp de rapporter som har tagits fram inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har varit tidskrävande. Det rör sig om kommunala verksamhetsrapporter och självutvärderingar, storstadsdelegationens årsrapporter och dokumentation, publikationer från centrala myndigheter och utvärderingar genomförda av externa forskare och utvärderare². Utredningen har via personliga kontakter med de kommunala samordnarna, storstadskansliet och forskare samt genom Internet fått tillgång till en del av det eftersökta materialet³. Insamlingsprocessen pågick fram till den 31 januari 2005 och omfattade som mest ca 160 rapporter.

En samlad bild av denna rika textproduktion är att den visade sig innehålla rapporter av högst skiftande karaktär. Här återfanns underlagsrapporter för kommande undersökningar, rapporter från tidigare satsningar, interna verksamhetsutvärderingar och material av förklarande och informerande karaktär. Det kunde exempelvis vara

¹ Se direktivet i bilaga.

² Med *intern utvärdering*: avses att utvärderaren är en del av (eller anställd i) den organisation som utvärderas. I en *extern utvärdering* har utvärderaren ett utvärderingsuppdrag, men är anställd utanför den organisation som utvärderas. Se även kapitel 4 samt SOU 2004:79 där detta problematiseras.

³ Exempelvis storstadsdelegationens hemsida (www.storstad.gov.se) samt de berörda kommunernas hemsidor. Kontakt har även tagits med Verner Denvall vid Socialhögskolan, Lunds universitet, för diskussion kring rapportlistor. Denvall ansvarar för ett forskningsprojekt med inriktning på "Nutida utvärderande av sociala program" (2001–2005).

fråga om undersökningar bland befolkningen i de av avtalen berörda bostadsområdena, utvärderingar riktade mot en viss typ av insatser, rapporter som diskuterar mätningproblematik eller utvärderingar som ger en samlad bedömning av det lokala utvecklingsavtalet i en viss kommun. Vissa utvärderingar benämns delrapporter och en del verksamhetsrapporter benämns utvärderingar. I vissa fall visade det sig att planerade utvärderingsrapporter inte publicerats och i andra fall har de slagits samman med flera andra.

Det saknas således en sortering och enhetlig definition på vad som är vad i denna rika produktion. Det har därför varit viktigt för utredningen att avgränsa för att kunna fokusera på *ett primärt material* att granska och värdera. En lista över de utvärderingarna som kom att ingå i detta material har tagits fram och presenteras i bilaga⁴.

Avgränsning

Det material som publiceras inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen följer en viss logik. De otaliga verksamhetsrapporter som verksamhetsansvariga på lokal nivå producerar samlas och sammanfattas i kommunernas årliga redovisningar till storstadsdelegationen i form av Oktoberrapporterna. Under perioden 2000–2004 presenterades således ett drygt 20-tal Oktoberrapporter. Dessa rapporter utgör i sin tur ett underlag både för de externt utförda utvärderingarna och för storstadsdelegationens årsrapporter.

Utredningens primära material har avgränsats till externa utvärderingsrapporter, då dessa i sitt utvärderingsuppdrag studerar och utgår från lokala verksamhetsbeskrivningar och Oktoberrapporterna. En huvudavgränsning i primärmaterialet är att dessa externa utvärderingsrapporter ska ha beställts (och därmed finansierats) inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen, bland annat då en del av medlen inom avtalen har reserverats för utvärderingskostnader⁵. En annan avgränsning är att rapporterna ska vara fokuserade på verksamheter som bedrivs inom ramen för avtalen. Den första avgränsningen kan tyvärr innebära att fristående rapporter med annat fokus än de lokala utvecklingsavtalen hamnar utanför materialet, trots att de kan innehålla intressanta infallsvinklar. Detta kompenseras genom den andra avgränsningen som inkluderar rapporter som har foku-

⁴ Se vidare i källförteckning samt *Granskade rapporter fördelade på målområde* i bilaga.

⁵ För perioden fram till januari 2005 uppgår detta till drygt 80 miljoner kronor. Jfr kapitel 3.

serat på verksamheter finansierade inom ramen för avtalen, även om själva rapporterna inte är finansierade inom avtalen.

Utredningens primära material utgörs således av 83 utvärderingsrapporter som specifikt har studerat verksamheter inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen och (oftast) har beställts inom ramen för avtalen. Dessa rapporter har utredningen systematiskt granskat och analyserat med hjälp av en granskningsmall som presenteras nedan. Storstadsdelegationens årsrapporter och annan programdokumentation har använts som referensmaterial. Bland dessa har Oktoberrapporterna speciellt studerats, vilket diskuteras under rubriken *Oktoberrapporterna* nedan.

Utöver utvärderingar och statliga och kommunala dokument har vi använt oss av annat referensmaterial, dels med inriktning på utvärderingsforskning, dels litteratur med anknytning till likartade insatser som de lokala utvecklingsavtalen. Det rör sig även om litteratur som diskuterar den typ av problematik som ryms inom de lokala utvecklingsavtalen⁶.

Granskningsmall för utvärderingsrapporterna

För att systematisera läsningen, granskningen och analysen av utvärderingsrapporterna konstruerades en granskningsmall. Granskningsmallen innehåller såväl frågor om rena faktauppgifter (t.ex. antal sidor, ämne, årtal för utgivning) som för värdering av innehållet (t.ex. läsbarhet, rimlighet i slutsatser). Frågeställningarna i granskningsmallen berörde följande punkter:

- Författare, titel, sidantal, år, utförare?
- Nivå för de utvärderade insatsernas omfattning (kommun/stadsdel/kommundel/bostadsområde)?
- Tema för rapporten (ett målområde eller annat)?
- Förekomst av resonemang avseende: underifrånperspektiv, samverkan, långsiktighet, målstyrning, jämställdhet?
- Vad vill undersökningen göra?
- Uttalat syfte med utvärderingen enligt utvärderaren?
- Hur inhämtas empiri?
- Metodologiskt fokus (kvalitativ/kvantitativ)?
- Utvärderingsmodell?
- Referenspunkt för bedömning?

⁶ Se vidare i källförteckningen.

- Kort sammanfattning av innehållet i rapporten (innehåll, metod, nyckelord, nyckelsidor, citat)?
- Rapportens anknytning till forskning?
- Till vilken typ av litteratur anknyter rapporten?
- Rapportens brygga mellan teori och empiri?
- Rapportens metodmedvetenhet?
- Rapportens slutsatser?
- Rimligheten i slutsatserna som mot bakgrund av det insamlade empiriska materialet?
- Ges rekommendationer eller förslag? Om ja, vilka rekommendationer ges och till vem riktas de?
- Generaliserbara resonemang av praktisk karaktär?
- Generaliserbara resonemang av teoretisk karaktär?
- Rapportens innehållsmässiga tillgänglighet?
- Rapportens läsbarhet?
- Sammanfattande bedömning?

Vissa av frågorna är av värderande karaktär och har till syfte att pröva rimligheten i de slutsatser och resultat som presenteras i rapporterna. Bedömningen anges på en femgradig skala från (--) till (++). Den femgradiga skalan för bedömning av rapporterna har hämtats från utredningen *Ds 1998:57 Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?*, där ett flertal statliga utredningar kvalitetsgranskades utifrån följande betygskriterier (Finansdepartementet 1998, s. 65):

(--)	=	<i>mycket kritisk</i> (mycket stora brister, uppfyller inte minimikraven, val av enkla metoder, har inte använt känd forskning, fakta, analys och slutsatser hänger inte ihop)
(-)	=	<i>kritisk</i> (mindre bra, vissa brister finns, man borde kunnat göra mera av det underlag som redovisas etc.)
(0)	=	<i>neutral</i> (varken eller, rimlig ansats, finns både bra och dåligt)
(+)	=	<i>positiv</i> (i stort sett bra, men en del mindre/rimliga brister finns)
(++)	=	<i>mycket positiv</i> (mycket bra, utmärkt, endast mindre brister i något fall)

För att försäkra oss om en så rättvis och nyanserad prövning som möjligt har varje utvärderingsrapport lästs och granskats av två läsare med hjälp av granskningsmallen. Genom att läsarna har olika utgångspunkter både vad avser bakgrund, utbildning och tidigare erfarenheter ökar möjligheten att värdera materialet ur flera perspektiv.

Efter den individuella granskningen har läsarna diskuterat och enats om en gemensam bedömning som införts i en gemensam mall. Det är denna gemensamma bedömning för varje rapport som har utgjort det slutliga primära underlaget för utredningens arbete. Då utredningen på kort tid skulle inventera och analysera en stor mängd material har delar av innehållet bearbetats i dataprogrammet SPSS⁷ för att därmed få fram en överskådlig bild och kunna mäta utfallet av olika variabler. Granskningsmallen och bearbetningen i SPSS har alltså bidragit till möjligheten att systematisera och klargöra kriterier för bedömningarna.

Genom bearbetningen i SPSS har utredningen sammanställt uppgifter om t.ex. producent, publiceringsår, utvärderat målområde, utvärderad kommun samt uppgifter om de värderingar utredningen gjort av rapporten och dess utsagor, t.ex. rörande metodmedvetenhet, innehållsmässig tillgänglighet och rimlighet i slutsatserna. Detta material presenteras i kapitel 5.

Med stöd i det tillgängliga referensmaterialet har utredningen diskuterat och analyserat de granskade utvärderingsrapporterna och dess innehåll. Vad har man t.ex. sett i utvärderingarna vad gäller insatser inom målområde skolinsatser och vad har man gjort för bedömning av kravet på långsiktighet? Materialet har utredningen diskuterat vid återkommande seminarier. Resultatet redovisas i kapitel 6.

Oktoberrapporterna

Varje oktober månad har de kommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal presenterat en årsrapport till storstadsdelegationen – en Oktoberrapport. Oktoberrapporterna består av en kortare redovisning av kommunövergripande insatser och det utvecklingsarbete som pågår i kommunen i termer av de i avtalen påbjudna fyra centrala metoderna⁸. Rapporterna omfattar även en avrapportering från arbetet

⁷ SPSS står för *Statistical Package for the Social Sciences*, ett statistikprogram framtaget i slutet av 1960-talet i USA, ursprungligen för samhällsvetenskaplig forskning. www.spss.com.

⁸ Målstyrning (mål och utvärdering), långsiktighet, samverkan och underifrånperspektiv. Jfr kapitel 3.

i varje bostadsområde med en detaljerad genomgång av de insatser som utförs lokalt. Underlaget till Oktoberrapporterna består i stora delar av material och rapporteringar av lokal karaktär, som projektbeskrivningar, verksamhetsberättelser för enstaka insatser, etc. Under perioden 2000–2004 presenterades ett drygt 20-tal Oktoberrapporter.

Genom att studera kommunernas Oktoberrapporter hade utredningen inledningsvis en förhoppning om att få en samlad överblick över det arbete som utförts i kommunerna. Tanken var att därigenom skapa ett underlag i form av ett ”insatslandskap”, som skulle kunna jämföras med vad vi under arbetets gång kallade för ”utvärderingskartan”, dvs. det som har utvärderats. En förhoppning var att därmed kunna undersöka balansen mellan olika målområden eller typer av insatser och vad som sedan kom att utvärderas. Hur stämde insatslandskapet överens med utvärderingskartan? Fanns det mönster eller trender, kanske rent av områden som helt tappats bort i utvärderingarna?

En kartläggningsmall konstruerades för att systematisera läsningen av rapporterna från de sju kommunerna. Kartläggningsmallen innehöll frågor som var tänkta att ge utredningen en bild av vad som har gjorts på lokal nivå. Kartläggningsmallen var av grundläggande karaktär och innehöll inte någon värdering eller bedömning. Följande data insamlades:

- Insatsens namn
- Vilken politisk nämnd som ansvarade för insatsen (lokal politisk nämnd eller kommuncentral dito)
- Vilket geografiskt område insatsen riktade sig till/genomfördes i (kommun, stadsdel, bostadsområde)
- Vilken målgrupp insatsen riktade sig till (antal och typ)
- Vilka centrala metoder, inklusive jämställdhet, som angavs stå i fokus för insatsen
- Om insatsen utvärderats
- Om insatsen var pågående, hade implementerats eller avslutats
- Om insatsen funnits före eller kommit till genom de lokala utvecklingsavtalen

Med hjälp av kartläggningsmallen försökte vi inledningsvis systematisera de uppgifter som lämnades avseende bl.a. insatser och resultat i de olika bostadsområdena. Att studera Oktoberrapporterna och systematisera deras innehåll visade sig dock vara en tids-

krävande uppgift i förhållande till utfallet. Rapporterna från de olika kommunerna visade sig vara mycket olika till innehåll och utformning vilket försvårade en sammanställning av materialet. De hinder vi möttes av vid genomgången var av både organisatorisk och terminologisk karaktär.

Begreppen som användes i rapporterna var långt ifrån enhetliga. Det som kallades för *insats* i ena bostadsområdets rapport kunde mycket väl kallas för *verksamhet*, *projekt*, *satsning* eller *aktivitet* i en rapport från ett annat bostadsområde. Samtidigt kunde det som i en rapport betecknats som *insats* i påföljande årsrapport kallas för något annat (*verksamhet* eller *projekt* eller *satsning*). Begreppet *insats* kunde även i vissa sammanhang fungera som ett samlingsbegrepp eller paraplybegrepp för ett flertal fristående verksamheter/insatser/projekt/satsningar/aktiviteter. Denna användning av *insats* som ett paraplybegrepp komplicerades ytterligare genom att de separata verksamheter/insatser/projekt/satsningar/aktiviteter som redovisats under paraplybegreppet *insats*, i samma rapport även kunde redovisas enskilt. Detta hände speciellt vid tillfällen då de enskilda delarna hade initierats med syftet att uppnå lokala mål som hör hemma under ett annat kommunalt målområde än det målområde under vilket paraplyinsatsen definierats. För att ytterligare komplicera bilden förekom att en verksamhet/insats/projekt/satsning/aktivitet som administrativt hörde hemma under en paraplyinsats i ett visst bostadsområde, samtidigt kunde vara en del av en *kommunövergripande* insats. Detta medförde att verksamheten/insatsen/projektet/satsningen/aktiviteten ifråga kunde redovisas även i ännu ett annat avsnitt inom samma Oktoberrapport.

Försöket att få en systematisk överblick över insatslandskapet med hjälp av Oktoberrapporterna lades således ner efter en genomgång av ett stort antal rapporter, då det av ovan angivna skäl inte bedömdes som möjligt att sammanställa insatserna på en så detaljerad nivå som vi önskade⁹. Hindren visade sig vara så omfattande att det inte var ändamålsenligt att slutföra studien inom den givna tidsramen.

Vi kan således konstatera att en så fullgod belysning av insatsfältet som vi önskade göra inte var möjlig att åstadkomma inom utredningens tidsramar utifrån detta material.

⁹ Ett flertal utvärderare tar upp dessa svårigheter i sina rapporter; svårigheten att få en klar och tydlig sammanställning över vad som har gjorts, hur många som har deltagit, inom vilket målområde insatserna bedrivits, etc. Jfr kapitel 3.

Förstudie

Våren 2004 anordnade avtalskommunerna och storstadsdelegationen en s.k. *dialogturné*. Utredaren deltog i denna i samband med utredningens arbete med delbetänkande SOU 2004:79. I samband med dialogmötena genomfördes en förstudie kring uppfattningen om utvärderingsarbetet inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Syftet med förstudien var att fånga upp de åsikter och erfarenheter av utvärderingarna som fanns bland personer som på något sätt var engagerade i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen. De aktuella dialogmötena genomfördes i:

- Södertälje (2004-02-05)
- Huddinge (2004-02-11)
- Botkyrka (2004-02-12)
- Göteborg (2004-02-16)
- Stockholm (2004-02-20)
- Haninge (2004-03-02)
- Malmö (2004-03-08)

Ett frågeformulär med frankerat svarskuvert delades ut till de närvarande, det vill säga statliga och kommunala tjänstemän på olika nivåer, kommunala samordnare, politiker och medborgare. Antalet närvarande på dessa möten skiftade, liksom deras roll i sammanhanget. De närvarande inbjöds att besvara enkäten för att därmed delge sina personliga synpunkter på bl.a. vad man anser vara kännetecknande för en läsvärd respektive ej läsvärd rapport när det gäller utvärderingar med inriktning på lokala utvecklingsavtal. Ett trettio-tal deltagare besvarade enkäten.

Följande frågor ställdes:

- I vilken funktion deltar Du i seminariet idag (boende, politiker, etc.)?
- Har Du själv varit föremål för eller på annat sätt varit inblandad i eller tagit del av någon utvärdering? I så fall på vilket sätt?
- Kan Du ge exempel på någon utvärdering som Du tycker har varit bra eller meningsfull för Dig? (Ange gärna titel och/eller författarens namn). Vad var det som tilltalade Dig?
- Kan Du på motsvarande sätt ge exempel på en utvärdering som Du uppfattat som mindre bra? Vad var mindre bra?
- Vad är enligt Din mening de viktigaste inslagen i en bra utvärdering?

- Vad krävs enligt Din mening för att Du ska uppfatta en utvärdering som användbar?
- Övriga synpunkter?

Resultatet av enkäten redovisas i kapitel 4 under rubriken *Förstudien*.

Reflektioner kring sekundärkällor

Förutom förstudien baseras vårt arbete nästan uteslutande på det som i metodlitteratur brukar benämnas sekundärmaterial eller sekundärkällor¹⁰, här främst i form av befintliga externa utvärderingar. En positiv aspekt med detta är möjligheten att jämföra eller ställa olika utvärderares eller forskares resultat och tolkningar mot varandra och i bästa fall *”bidra till en helhetsförståelse och fungera frigörande”* (Halvorsen 1992, s. 16). Som en svaghet kan ses beroendet av andras prioriteringar och bedömningar av vad som anses väsentligt eller oväsentligt och avsaknaden av möjligheter att jämföra med egna undersökningar eller studier av de lokala utvecklingsavtalen.

De analyser och uttalanden som vi gör utifrån vårt arbete med att skapa en överblick över de kunskaper som genererats, relateras således till den kunskap och de erfarenheter om arbetet inom de lokala utvecklingsavtalen som återfinns i de utvärderingsrapporter vi studerat. Genom att jämföra informationen från källorna med varandra och undersöka graden av överensstämmelse, kan trovärdigheten prövas:

Det är i detta sammanhang även viktigt att betona att det enda man kan göra i sådana här situationer är att hävda sannolikheten i de slutsatser man drar; man kan mycket sällan dra några absoluta slutsatser (Holme & Solvang 1991, s. 148).

En överhängande risk är dock att man inte kommer att göra alla källor rättvisa. I sortering och generalisering försvinner lätt nyanser, men denna sortering är nödvändig för att det ska bli rimligt läsbart för mottagaren. Trots att vi här tvingats kompromissa, så kan vi samtidigt se själva sorteringen som en av de värdefulla ingredienserna för att få en överblick över materialet¹¹. Vår ambition har

¹⁰ En sekundärkälla (andrahandskälla) är beroende av en primärkälla (förstahandskälla) som bidrar med information om studieobjektet. En generell regel i forskningssammanhang är att man föredrar den källa som har störst närhet till den situation som beskrivs, d.v.s. man föredrar en primärkälla framför sekundärkälla eftersom det ofta innebär ökad trovärdighet (Holme & Solvang 1991).

¹¹ Jfr Tydén et al (2001) och Lahti Edmark (2004).

således varit att problematisera, söka fördjupad förståelse och generaliserbara kunskaper kring detta komplexa område.

Då utredningen primärt utgår från externa utvärderingar gör vi inga anspråk på att direkt kunna spegla de insatser som genomförts i bostadsområdena.

Utredningsgruppen har förutom utredaren Helene Lahti Edmark (socionom och doktorand), bestått av Yamam Al-Zubaidi (tolk/översättare och tidigare projektledare inom de lokala utvecklingsavtalen), Christina Johansson (socionom) samt Joakim Tranquist (forskningsassistent på Arbetslivsinstitutet).

Avslutningsvis har utredningen haft en ambition om att försäkra sig om en så god kvalitativ ansats som möjligt i värderingen och presentationen av materialet. Därför har professor Tapio Salonen, Växjö universitet löpande under arbetsperioden bistått utredningen med vetenskapligt metodstöd. Även fil dr Torbjörn Hjort, Lunds och Växjö universitet har aktivt medverkat i läsning och analys av utvärderingsrapporter och avhandlingar.

Källförteckning

Granskade utvärderingsrapporter

Ahlstrand, Roland, Berit Andersson, Marianne Liedholm & Göran Lindberg (2001). *Mål och medel i storstadsarbetet: Diskussionsunderlag inför utvecklingsarbetet i Fosie, Hyllie och Södra innerstaden under våren 2001*. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet, Lund.

Ahlstrand, Roland, Berit Andersson, Eva Kärfve, Marianne Liedholm, Göran Lindberg & Jill Sörensen (2002). *Utveckling och rättvisa: Södra Innerstaden, Hyllie och Fosie*. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet, Lund.

Andersson, Berit (2004). *Hej Soc! Utvärdering av projektet Socialarbetare för ungdomar*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund.

Andersson, Berit, Marianne Liedholm, Göran Lindberg & Jill Sörensen (2002a). *Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden: Sammanfattning*. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet, Lund.

Andersson, Berit, Marianne Liedholm, Göran Lindberg & Jill Sörensen (2002b). *Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet, Lund.

Andersson, Berit, Marianne Liedholm, Jonas Otterbeck, Eva-Kristina Salameh, Jill Sörensen, Jenny Trulsson & Sigrid Ullberg (2004). *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration*. Malmö stad, Malmö.

- Andersson, Åsa (2004). *Bergsjön – del av segregerad storstad*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Andersson, Åsa, Ulf Borelius, Thomas Johansson, Kerstin Lökken, Ove Sernhede & Jenny Stenberg (2004). *Man måste väl ibland tro att det som görs blir bra också. Goda projekt och sega strukturer*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Axelsson, Carina & Jenny Nilsson (2002). *Huddinge kommun: Utvärdering av storstadssatsningen: Arbetsrapport 3*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Axelsson, Christina (2002). *Arbetslinjen i storstadsarbetet: En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Axelsson, Christina (2004). *Vem ansvarar för vad? En studie av tillväxtperspektivet i storstadsarbetet med fokus på Husby och Rågsved*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Axelsson, Monica, Ingrid Lennartsson-Hokkanen & Mariana Sellgren (2002). *Den röda tråden – utvärdering av Stockholms stads storstadssatsning: målområde språkutveckling och skolresultat*. Språkforskningsinstitutet, Rinkeby.
- Bak, Maren, Lars Gunnarsson, Göran Lassbo & Bibbi Ljungvall (2004). *Samtal pågår. Språkutveckling och skolresultat*. Institutionen för pedagogik och didaktik/Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Bevelander, Pieter, Per Broomé & Benny Carlsson (2001a). *Halvvägs på väg vart? Storstadssatsningen i Rosengård 2000–2001 (Del 1)*. IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Bevelander, Pieter, Per Broomé och Benny Carlsson (2002). *Målgång i med- och motgång (Del 1)*. IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Bevelander, Pieter, Per Broomé, Benny Carlsson & Göran Lindberg (2004). *Variationer på framtidsmelodi*. Malmö stad, Malmö.

- Bevelander, Pieter, Per Broomé, Benny Carlsson, Margareta Popoola, Eva-Kristina Salameh, Patricia Staaf & Berit Wigerfelt (2001b). *Halvvägs på väg vart? Storstadsatsningen i Rosengård 2000–2001, Sammanfattning*. IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Bevelander, Pieter, Peter Billing, Margareta Popoola, Eva-Kristina Salameh & Berit Wigerfelt (2000). *Storstadsatsningen: Rosengård – Ett nationellt exempel?* IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Blob, Mathias (2004). *Kunskap som statussymbol. Utvärdering av studieverkstaden på Kroksbäcksskolan*. Malmö stad, Malmö.
- Borelius, Ulf (2004). *Med facit i hand, det har ju inte gått som vi hade tänkt. Om demokratiskt deltagande i Hjällbo (Forum)*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Bringlöv, Åsa (2002). *Stora planer och skiftande resultat. Utvärdering tema sociala åtgärder*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Bucht, Paula & Cecilia Bäckström (2002). *Utvärdering av boendecentrum i Fornhöjden*. INREGIA, Stockholm.
- Bunar, Nihad (2003). *”Det händer saker” – kunskapsutvecklande, utvärderingsmässiga och teoretiska perspektiv på storstadsarbetet i Rågsved och Skärholmen*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Bunar, Nihad (2004). *”Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut. Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Bäckström, Cecilia, Paula Bucht & Annika Lindblad-Nieminen (2002). *Utvärdering av sju projekt inomorstadsatsningen i Södertälje kommun*. INREGIA, Stockholm.
- Dejin Karlsson, Elisabeth, Ann-Marie Hylén & Farhad Ali Khan (2004). *Utvärdering av Projektet Internationella hälsoinformatörer (IHI) 2002–2003*, Malmö högskola och Region Skåne, Malmö.

- Giertz, Anders (2004). *Socialbidrag och försörjning i Malmö – Storstadssatsningen och utvecklingen 1990–2000*, Socialhögskolan, Lunds Universitet, Lund.
- Gullberg, Ann-Charlotte (2003). *Det lilla projektet i den stora strukturen: En fallstudie av myndighetssamverkan kring gruppen långtidssjuka arbetslösa*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Hajighasemi, Ali (2002). *Organiseringen av storstadssatsningen i Haninge: Jordbro – första året*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Hajighasemi, Ali (2003). *Den komplexa införlivningsprocessen – fallet Haninge: Om makt och möjligheter i Storstadssatsningen*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Hedblom, Agneta (2004). *Janusansiktet i aktiveringspolitiken*. Malmö stad, Malmö.
- Holmdahl, Johan (2002). *De motsägelsefulla omständigheterna. Utvärdering tema arbete och sysselsättning*, Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Holmdahl, Johan (2003). *Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes stadsarbete: En studie av tre insatser inom målområdet arbetsmarknad, vuxenutbildning och tillväxt*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002a). *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2002b). *Tusen röster om Fittja*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2003). *Satsning ger resultat. Utveckling i Fittja 1999–2003 enligt en enkät bland de boende*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Hosseini-Kaladjahi, Hassan (2004). *Användning av forskningsresultat i Botkyrka kommun*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Integrationsverket (2000). *Organisation för demokrati och delaktighet*. Integrationsverket, Norrköping.

- Integrationsverket (2001a). *Målområdesanalyser och indikatorer: Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2001b). *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000: Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2002a). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2002b). *På Rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen – Sammanfattning & Slutsatser och förslag*. Integrationsverket, Norrköping.
- Jensen, Christian (2004). *Storstadssatsningens organisering*, Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Karlsson, Anna (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – Idag och i framtiden*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Kihlström, Åke & Birger Simonsson (2004). *Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning*. Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Kings, Lisa (2003). *Storstadssatsningen och insatserna i Rinkeby, urvalsstrategier i retorik och praktik*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Kings, Lisa (2004). *När centrala direktiv möter lokala aktörer. Storstadssatsningen i Tensta och Rinkeby*, Södertörns högskola, Huddinge.
- Lawson, Adolphe (2002). *Storstadssatsningen i Södertälje och Huddinge: En process för demokratiutveckling och förvaltningsförnyelse*. Södertörns Högskola, Huddinge.
- Lawson, Adolphe (2003). *Storstadssatsningen i Stockholm, En studie av insatser för att stärka det demokratiska deltagandet i Husby, Rinkeby, Rågsved, Tensta och Skärholmen*. Södertörns högskola, Huddinge.

- Lindahl, Emma & Fredrik Mattsson (2003). *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Lindberg, Göran (2003). *Individcentrerad arbetsförmedling i samverkan. Processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund.
- Lindqvist, Emil (2002). *Tillsammans i storstaden – en studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. Statskontoret, Stockholm.
- Lindström, Jonas (2002). *Ett demokratiskt experiment: Storstadssatsningen i Ronna och Geneta*. Södertörns Högskola, Huddinge.
- Lindström, Jonas (2003). *Storstadssatsningen i Södertälje: Strategier och arbetssätt i fyra bostadsområde*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Lindström, Jonas (2004). *Organisation och styrformer mellan praktik och retorik. Storstadsarbetet i Södertälje kommun 1999–004*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Ljungar, Erik (2002). *Entreprenörskap eller levebröd?: Om företagsrådgivning inom storstadssatsningen i Stockholmsregionen*. Södertörns Högskola, Huddinge.
- Ljungar, Erik (2004). *Ställföreträdande nätverk: Tillväxt- och arbetsmarknadsinsatser i Tensta och Rinkeby*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Ländin, Annsofie (2004). *”...och förvaltningen ska vara med ...”. Målområdet Trygghet och trivsel inom storstadssatsningen i Stockholms stad*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Lökken, Kerstin (2004). *Gårdsten det är mitt ställe – det är hemma. Utvärdering av storstadssatsningen i Gårdsten*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Marttila, Anneli & Per Tillgren (2002). *Folkhälsoinsatser i storstadssatsningen, Baslinjestudien 2001*. Socialmedicin, Stockholms läns landsting, Stockholm.

- Motsieloa, Viveca, Eva Karlsson & Nina Edström (2002). *Kultur i storstad: En kartläggning och analys av kulturens roll i storstadsarbetet*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Nilsson, Jenny (2003). *Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen. Om implementeringen av storstadspolitiken i Huddinge kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Norén, Eva (2002). *Språkbygge på bräcklig grund. Utvärdering tema utbildning och språk, förskolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.
- Norén, Ylva Bretzer (2003). *Storstadsundersökningen i Göteborg 2003. Medborgarundersökningen i Bergsjön, Gårdsten, Hjällbo och Norra Biskopsgården*. CEFOS, Göteborgs universitet, Göteborg.
- NUTEK (2001a). *Processutvärdering av det lokala utvecklingsarbetet i Flemingsberg, Kista och Rosengård*. NUTEK, Stockholm.
- NUTEK (2001b). *Storstadsarbetet: Utvärdering av tillväxtperspektivet och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*. NUTEK, Stockholm.
- Otterbeck, Jonas, Eva-Kristina Salameh, Jenny Trulsson & Sigrid Ullberg (2002). *Målgång i med- och motgång (Del 2)*. IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Parszyk, Ing-Marie (2003a). *Se förskolan! Utvärdering av Södertäljes språkinsatser för barn med annat modersmål än svenska. Delrapport III*. Lärarhögskolan, Stockholm.
- Parszyk, Ing-Marie (2003b). *Skoltradition, språk och lärande, Utvärdering av Södertäljes språkinsatser för barn med annat modersmål än svenska. Delrapport IV*. Lärarhögskolan, Stockholm.
- Popoola, Margareta, Eva-Kristina Salameh, Patricia Staaf & Berit Wigerfelt (2001). *Halvvägs på väg vart? Storstadssatsningen i Rosengård 2000–2001 (Del 2)*. IMER, Malmö Högskola, Malmö.
- Sahlén, Patrik (2002) *Kampen mellan resurser och visioner. Utvärdering tema utbildning och språk, skolan*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

- Salameh, Eva-Kristina (2000). *Ren balsam för själen att arbeta i en språkförskola*. IMER, Malmö högskola, Malmö.
- Schulz, Solveig, Gunilla Jivén, Inga Malmqvist, Jenny Stenberg & Lotta Särnbratt (2004). *Arkitektur betyder. Om trygghet och trivsel i fyra stadsdelar*. Chalmers arkitektur, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Sjöo, Sofia (2003a). *Tjejverksamheter inom storstadssatsningen: Projektmedel till ungdomsverksamheter dominerade av pojkar*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Sjöo, Sofia (2003b). *Ungdomsinsatser i Storstadssatsningen i Stockholm: En kartläggning samt en fördjupningsstudie*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Spångberg, Lisbeth & Ulla Ericson (2002). *Är medborgarna med? Medborgarnas syn på att bo, leva och engagera sig i lokalt förändringsarbete, enkätundersökning i sex stadsdelar i Stockholm*. Utrednings- och statistikkontoret, Stockholms stad, Stockholm.
- Stenberg, Jenny (2004). *Hur får vi hela Göteborg engagerade i detta? Utvärdering av storstadssatsningen i Norra Biskopsgården*. Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Tranquist, Joakim (2001). *Samverkan med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Arbetslivsinstitutet, Malmö.
- Tryggvason, Marja-Terttu (2003). *Stöd i språk- och kunskapsutveckling i förskola och skola? Utvärdering av språk och kommunikationsinsatser i Huddinge kommun*. Södertörns högskola, Huddinge.
- Törnquist, Anders (2004). *Storstadssatsningen i ett områdesperspektiv*. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Urban, Susanne (2003a). *Om konsten att skapa arenor för dialog, inflytande och lokala nätverk, Storstadssatsningen i Huddinge*. Södertörns högskola, Huddinge.

Urban, Susanne (2003b). *Storstadssatsningen i Huddinge: En översikt av insatserna 1999–2003*. Södertörns högskola, Huddinge.

Vadelius, Elin (2004). *Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation. Exemplet Jordbro i Haninge*, Södertörns högskola.

Övriga källor

Alfredsson, Björn & Göran Cars (1996). *De boende som medarbetare. Självförvaltning i Holma*. SABO Utveckling nr 61, Stockholm.

Alsmark, Gunnar, Jonas Bjälesjö, Per Broomé & Rolf Ohlsson (1998). *I god jord – eller på hälleberget?*, Valfärds- och folkhälsoenheten, Stadskontoret Malmö, Malmö Stad.

Andersson, Roger (1997). *Från projekt till process. Nationell utvärdering av statens insatser i utsatta bostadsområden*. (IN97/1507/IE), Regeringskansliet, Inrikesdepartementet.

Andersson, Roger (2001). "Urban Economic Futures: The Swedish Area-based Urban Strategy. Some critical remarks". Paper från seminariet *Urban Future*, maj 2001.
www.storstad.gov.se/urbanfutures/anhtology.htm

Andersson, Roger (2002). "Rörligheten i Fittja" i Ramberg & Pripp (red) *Fittja, världen och vardagen*. Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

Andersson, Roger (2004). "Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS" i Integrationsverket (2004) *Rapport Integration 2003: Bilagor*. Integrationsverket, Norrköping.

Andersson, Roger (2005). "Segregerad flyttkarusell" i *Invandrare och Minoriteter*, Nr. 1/2005.

Barn i en segregerad stad (2001). Stockholms stad.

- Axelsson, Christina (2003). *Den etnisk-urbana sysselsättningskrisen och den nya storstadspolitiken*, Arkiv nr 90, Sällskapet för studier i arbetarrörelsens historia, Lund.
- Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2001). *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur, Lund.
- de los Reyes, Paulina & Mats Wingborg (2002). *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige. En kunskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie 2002:13, Integrationsverket, Norrköping.
- Denvall, Verner & Helene Lahti Edmark (1999). *Ytterstadssatsningen. Granskning av Stockholms stads program för förändring av 13 förortsområden 1995–1999*. Gatu- och Fastighetskontoret, Stockholm.
- Denvall, Verner & Tapio Salonen (2000). *Att bryta vanas makt. Framtidsverkstäder och det nya Sverige*. Studentlitteratur, Lund.
- Ds 1998:57. *Kommittéerna och bofinnen. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Regeringskansliet, Finansdepartementet. Rapport till ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi). Även separat upplaga med bilagor.
- Elmér, Åke, Staffan Blomberg, Lars Harrysson & Jan Petersson (2000). *Svensk socialpolitik*. Studentlitteratur. Lund.
- Eriksson, Bengt & Per-Åke Karlsson (1998). *Utvärdera bättre. För kvalitetsutveckling i socialtjänsten*. Gothia, Stockholm.
- Ericsson, Urban, Irene Molina & Per-Markku Ristilampi (2002). *Miljonprogram och media: Föreställningar om människor och förorter*, Riksantikvarieämbetet, Integrationsverket, Norrköping.
- Ewert, Susanne, Marianne Liedholm & Göran Lindberg (2004). *Sammanfattning av intervjustudie rörande Malmö stads och Region Skånes folkhälsoprojekt med internationella hälsoinformatörer*, SDF Hyllie, Malmö Stad.

- Ewert, Susanne, Marianne Liedholm & Göran Lindberg (2004). *Linkworker-överbryggare, ett nödvändigt inslag i framgångsrika integrationsprojekt*, Abstract av artikel till Nordiska sociologikongressen i Malmö augusti 2004. Hämtad via sökmotorn *Google.se*
- Fitzpatrick, Jody L, James R Sanders & Blaine R Worthen (2004). *Program evaluation. Alternative approaches and practical guidelines*. Pearson Education, Boston.
- Folkhälsoinstitutet (2003). *Redovisning av regeringsuppdrag att analysera de indikatorer som Integrationsverket tagit fram i sin rapport På rätt väg (stencil)*. Folkhälsoinstitutet, Stockholm.
- Folkhälsoinstitutet (2005). *Allmänt om folkhälsa*. http://www.fhi.se/templates/Page_1492.aspx. (2005-02-15).
- Franke-Wikberg, Sigbrit (1992). *Utvärderingens mångfald - några ledtrådar för vilsna utbildare*. Universitets- och högskoleämbe- tet, Stockholm.
- Gerholm, Lena (1985). *Kulturprojekt och projektkultur. En fallstudie av kulturpolitisk försöksverksamhet*. Liber, Stockholm.
- Geschwind, Lars (2004). *När rapporten är skriven. Medias och högskolors mottagande av Högskoleverkets utvärderingar – exemplet informatik (preliminär version)*, Högskoleverket, Stockholm.
- Giertz, Anders (2004). *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*, Socialhögskolan Lunds Univer- sitet, Lund.
- Goldmann, Kjell, Mogens N Pedersen & Öyvind, Österud (1997). *Statsvetenskapligt lexikon*. Universitetsförlaget, Stockholm.
- Gröjer, Anette (2004). *Den (ut)värderande staten. Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*. Stats- vetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.

- Halleröd, Björn (2002). "Fattigdom nu och då, här och där" i *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst*. Konferensrapport. FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm). Pdf-version via www.fas.forskning.se
- Halvorsen, Knut (1992). *Sambällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund.
- Hansson, Sven Ove (1990). "Introduktion till Norman Furniss och Timothy Tilton" i *Idéer om välfärd*. Volym 2, Tidens idéserie. Tidens förlag, Stockholm.
- Haraldsson, Jennie (2004). *Självvärdering som utvärderingsmetod inom storstadssatsningen i Göteborg*, Göteborgs universitet.
- Hedblom, Agneta (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av Differentiering, Inklusion och Marginalisering*. Avhandling, Socialhögskolan i Lund.
- Helne, Tuula (2001). "Innanför, på gränsen, utanför – mot en relationell granskning av marginalisering" i *Nordiskt socialt arbeid* 2001, nr 4 (sid. 210–220), Köpenhamn.
- Hemström, Maria & Sara Martinson (2002). *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Hessel, Agneta & Susanne Fajerson, red. (2004). *Svenska – ett språk att växa i*, Rapporter om utbildning, Malmö högskola.
- Holme, Idar Magne & Bernt Krohn Solvang (1991). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund.
- Holmer, Jan (2003). *Självvärdering som stöd för personal- och verksamhetsutveckling*. Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (2002a). *Sammanställning av remissvar*, ITPS, Östersund.

- Institutet för tillväxtpolitiska studier (2002b). *Tillväxtmålet i Storstadspolitiken*, ITPS, Östersund.
- Integrationsverket (2000). *En treårig plan för Den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen*, Integrationsverket Norrköping.
- Integrationsverket (2002c). *Rapport Integration 2001*. Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2001). *Rapport Integration 2001*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2004a). *Rapport Integration 2003*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2004b). *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2002. Uppdatering av statistik*, Integrationsverkets stencilserie 2004:04, Integrationsverket Norrköping.
- Jamrozik, Adam & Luisa Nocella (2000). *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*. Cambridge University Press, UK.
- Jarl, Maria (2003). "Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt vart man ska ta vägen..." Om brukarinflytande och representativ demokrati" i Pierre & Rothstein (red) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Liber förlag, Lund.
- Karlsson, Ove (1995). *Att utvärdera – mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering*. HLS Förlag, Stockholm.
- Karlsson, Ove (1999). *Utvärdering – mer än metod*. Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Krogstrup, Hanne-Kathrine (2003). *Evalueringsmodeller*. Systime Academic, Århus.
- Lahti Edmark, Helene (2002). *Förort i fokus – interventioner för miljoner: En kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01, Integrationsverket Norrköping.

- Lahti Edmark, Helene (2003). *Fängslade bilder, fängslade verklighet. Om utsatta bostadsområden och interventioner*. Meddelande från Socialhögskolan 2003:5, Lunds universitet, Lund.
- Levi, Ragnar (2001) "Systematiska litteraturöversikter inom medicinen" i Tydén, Lönn & Ryd (red). *Att vaska guld i floden av forskningsresultat. Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys*. Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.
- Lincoln, Yvonna & Egon Guba (1986). "Research, Evaluation, and Policy analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry" i *Policy Studies Review*, 5:546–565.
- Lundahl, Ulf & Per-Hugo Skärvad (1982). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund.
- Maltén, Arne (1987). *Vad är kunskap?* Liber, Malmö.
- Medin, Jennie & Kristina Alexandersson (2000). *Hälsa och hälsofrämjande*. Studentlitteratur, Lund.
- McKenzie, R.D. (1971). "Humanekologins ämnesområde" i Lindberg (red). *Urbana processer. Studier i social ekologi*. Gleerup Bokförlag, Lund.
- Montin, Stig (1998). *Lokala demokratiexperiment*. SOU 1998:155, Demokratiutredningen skrift nr 9, Stockholm.
- Nationalencyklopedins ordbok (1999). CD-ROM. Bokförlaget Bra Böcker AB, Malmö.
- Nordiska Ministerrådet (1997). *Boligpolitik mod segregation*. TemaNord 1997:544. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.
- Norstedts svenska synonymordbok (2002). Norstedts Förlag AB.
- NUTEK (2001). *Urban Malmö: Slutlig utvärdering av det operativa programmet*, NUTEK, Stockholm 2001.

Näringsdepartementet (2001). *Urban Futures Anthology: Urban policy developments and urban social transformations in Europe in the 21st century*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Olsson, Sören. (1996). "Invandrarna och det lilla grannskapet" i *Att möta det mångkulturella. Socialtjänsten och invandrarna*. Socialvetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.

Olsson, Sören, Gerd Cruse Sondén & Marianne Ohlander (1997). *Det lilla grannskapet. Gårdar, trapphus och socialt liv*. Centrum för byggnadskultur, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Palumbo, Dennis J (1989). "Politics and Evaluation" i Palumbo (red) *The politics of program evaluation* (s.12–46). Sage, London.

Pettersson, Helge (1957). *Bevingade ord och uttryck på främmande språk*. Natur och kultur, Stockholm.

Politiker och mångfalden (1999). Stockholms stad.

Power, Anne. (1999a). *Estates on the Edge. The Social Consequences of Mass Housing in Northern Europe*. McMillan Press Ltd, London.

Prop. 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Storstadspropositionen.

Regionplane- och trafikkontoret (2003:7). *Integration – genomgång av nationell politik*.

Rombach, Björn & Kerstin Sahlin-Andersson (1995). "På tal om utvärdering" i Rombach & Sahlin-Andersson (red) *Ifrån sanningssökande till styrmedel* (s. 9–24). Nerenius & Santérus förlag, Stockholm.

Rothstein, Bo (2001) . "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Rothstein (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS förlag, Stockholm.

Rothstein, Bo (2002). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS förlag, Stockholm.

- Rothstein, Bo & Staffan Kumlin (2002). "Demokrati, socialt kapital och förtroende" i *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst*. Konferensrapport. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Stockholm. Pdf-version via www.fas.forskning.se
- Ryd, Harriet (2001). "Kunskapsöversiktens 'varför'" i Tydén, Lönn & Ryd (red). *Att vaska guld i floden av forskningsresultat. Om kunskapsöversikter som metod för överblick och analys*. Dalarnas forskningsråd, arbetsrapport 2001.
- Sahlin, Ingrid (red) (1996). *Projektets paradoxer*. Studentlitteratur, Lund.
- Sandstedt, Eva (1999). "Från social välfärd till hållbar välfärd – ett diskursivt systemskifte" i Boinstitutets årsbok 1999. *Systemskifte i bostadspolitiken?* Boinstitutet, Stockholm.
- Schulman, Micaela (2000). *Stadspolitik och urban forskning i Norden*. Nordregio. (www.nordregio.se publikationer)
- Sernhede, Ove (2000). "Föreställda gemenskaper och nya etniciteter" i *Nordiskt socialt arbete*, 2000:1.
- Shepard, Lorrie (2000). "Utvärdering som en källa till insikt och hjälp" i *Pedagogiska magasinet*. Finns att hämta på: <http://www.lararforbundet.se/web/papers.nsf/Documents/0034EB5C>.
- Skifter Andersen, Hans (1999). *Byudvalgets indsats 1993–1998. Sammenfattende evaluering*. SBI-rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut, Köpenhamn.
- Skr. 2002/03:140. *Jämt och ständigt Regeringens jämställdhetspolitik och handlingsplan för mandatperioden*.
- Skr. 2003/04:49. *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna*.

SOU 2004:79. *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram. Delbetänkande i Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen.*

SOU 1998:25. *Tre städer: en politik för hela landet.*

Stenberg, Jenny (2001). *Bridging gaps. Sustainable Development and Local Democracy Processes*, Chalmers arkitektur, Göteborg.

Stenberg, Jenny (2001). *Villkor för lokala demokratiprocesser*, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Stenberg, Jenny (2004). *Planning in interplace?*, Chalmers arkitektur, Göteborg.

Stigendahl, Mikael (2003). *Olika problem – likartade lösningar, Slutrapport från ELIPSE-projektet*, Studentlitteratur, Lund.

Storstadsdelegationen (2000). *Årsrapport 1999/2000*. Kulturdepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2002a). *Årsrapport 2001*. Näringsdepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2002b). *Storstad och framtid: En modell för framtidsscenarioer i arbetet med lokala utvecklingsavtal*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2002c). *Storstad och framtid – lokala utvecklingsavtal*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2002d). *Storstad och framtid – metoder*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2003). *Årsrapport 2002*, Justitiedepartementet, Stockholm.

Storstadsdelegationen (2004). *Årsrapport 2003*, Justitiedepartementet, Stockholm.

- Storstadsdelegationen (2005). *Årsrapport 2004*, Justitiedepartementet, Stockholm.
- Sundh, Kenneth (1999). *Socialtjänstens strukturinriktade arbete, utveckling möjligheter och hinder*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, Stockholm.
- Sunesson, Sune (2002). "Beständig ojämlikhet – vem är en outsider", i Meeuwisse & Swärd (red) *Perspektiv på sociala problem*. Natur och kultur, Stockholm.
- Svensson, Lennart (2002). "Bakgrund och utgångspunkter" i Svensson et al (red) *Interaktiv forskning – för utveckling av teori och praktik* (s. 1–22). Arbetsliv i omvandling 2002:7. Arbetslivsinstitutet: Stockholm.
- Tranquist, Joakim (2004). *Utveckling genom utvärdering – om konsten att ifrågasätta det vardagliga*. Arbetsliv i omvandling 2004:3. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Turunen, Päivi (2004). *Samhällsarbete i Norden. Diskurser och praktiker i omvandling*. (Växjö University Press, Växjö.
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Vedung, Evert (2004). *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*. Promemoria presenterad på Svenska utvärderingens konferens 040423. Kan hämtas på:
http://www.svuf.nu/papers_konferens2004.shtml.
- Wahlberg, Stefan (1998). *Samhällsarbete – strategier för ett radikalt och humanistiskt socialt arbete*. Norstedts, Stockholm.
- Westin, Charles et al (1999). *Mångfald, integration, rasism och andra ord*. SOS-rapport 1999:6. Socialstyrelsen och CEIFO, Stockholm.
- Åberg, Jan-Olof (1997). *Det rationella och det legitima. En studie av utvärderingars teori och praktik*. Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.

Oktoberrapporter

Botkyrka kommun (2003) Oktoberrapport för utvecklingsavtalet 2003.

Botkyrka kommun (2002) Oktoberrapport för 2002.

Botkyrka kommun (2001) Oktoberrapport 2000/2001-06-30.

Göteborgs stadskansli (2003) Storstadssatsningen i Göteborg – lägesrapport oktober 2003.

Göteborgs stadskansli (2002) Storstadssatsningen i Göteborg – lägesrapport oktober 2002.

Göteborgs stadskansli (2001) Storstadssatsningen i Göteborg – lägesrapport till storstadsdelegationen.

Haninge kommun (2003) Utvecklingsprogram för Jordbro 2000–2005. Lägesrapport 4. Oktober 2003.

Haninge kommun (2002) Utvecklingsprogram för Jordbro 2000–2005. Lägesrapport 3. Oktober 2002.

Haninge kommun (2001) Utvecklingsprogram för Jordbro 2000–2005. Lägesrapport 2. Oktober 2001.

Huddinge kommun (2003) Storstadssatsningen. Lokalt utvecklingsarbete i Vårby, Flemingsberg och Skogås. Rapport 2003.

Huddinge kommun (2002) Sammanfattning. Rapport 2003.

Huddinge kommun (2001) Storstadssatsningen. Lokalt utvecklingsavtal för tre utsatta bostadsområden i Huddinge kommun; Vårby, Flemingsberg och V:a Skogås. Rapport september 2001.

Malmö Stad (2003) Oktoberrapport 2003: Lägesrapport utifrån lokala utvecklingsavtalet med staten.

Malmö Stad (2002) Oktoberrapport 2002: Lägesrapport över utvecklingsarbete utifrån storstadsavtalet 2002.

Malmö Stad (2001) Oktoberrapport 2001: Lägesrapport över utvecklingsarbete utifrån storstadsavtalet januari 2000–augusti 2001.

Stockholms stad (2003) Oktoberrapport 2003, Storstadssatsningen Stockholms stad.

Stockholms stad (2002) Oktoberrapport 2002, Storstadssatsningen Stockholms stad.

Stockholms stad (2001) Oktoberrapport 2001, Storstadssatsningen Stockholms Stad.

Södertälje kommun (2003) Storstadssatsningen. Oktober-rapporten 2003.

Södertälje kommun (2002) Oktoberrapporten 2002 – Storstadssatsningen i Södertälje.

Södertälje kommun (2001) Utvecklingsavtalet i Storstadssatsningen – rapport till regeringen.

Lokala utvecklingsavtal

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Botkyrka kommun (2000).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Göteborgs kommun (2001).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Haninge kommun (2000).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Huddinge kommun (1999).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö kommun (1999).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten genom Kulturdepartementet och Stockholms kommun genom kommunstyrelsen (1999).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten genom Näringsdepartementet och Stockholms stad genom kommunstyrelsen (2001).

Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Södertälje kommun (2000).

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspanning. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknätningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20] Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]

Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.

Från införande till utförande. [10]