

## **Organisation för demokrati och delaktighet**

*Organisation för demokrati och delaktighet - En delrapport inom den nationella utvärderingen*

Integrationsverkets rapportserie 2000:8

© Integrationsverket, 2000

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Parajett AB, Stockholm

# Organisation för demokrati och delaktighet

Delrapport inom den nationella utvärderingen  
av Storstadssatsningen



INTEGRATIONSVERKETS RAPPORTSERIE 2000:8



# Innehåll

- 7 Förord
- 9 Inledning
  - 10 Parallella utvecklingstendenser i riktning mot delaktighet och dialog
  - 17 Om rapporten och dess disposition
- 19 Storstadssatsningen på kommuncentral nivå
  - 19 Den kommuncentrala organisationen
  - 24 Kommuncentral samverkan
- 35 Storstadssatsningen i stads- och kommundelarna
  - 35 Storstadsarbetets organisation i kommundelarna
  - 42 Externa aktörer
  - 49 Det lokala storstadsarbetet
- 60 Storstadssatsningen – ett diskussionsunderlag
  - 61 Stat och kommun – decentraliserad styrning via mål och direktiv
  - 65 Storstadssatsningen – en del i en permanent projektverksamhet?
  - 68 Det lokala storstadsarbetet – på vems villkor?
  - 73 Den lokala dialogens förutsättningar och gränser
- 77 Sammanfattning
- 83 Referenser
  - 84 Enkät svar och annat material från kommunerna
- 86 Bilaga 1
- 91 Tilläg



# Förord

Integrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att ansvara för en nationell utvärdering av Storstadssatsningen. Denna är ett led i storstadspolitiken och syftar till att förbättra levnadsvillkoren i s.k. utsatta områden i storstadsregionerna. De insatser som Storstadssatsningen består av samlas i de lokala utvecklingsavtal som under hösten 1999 och våren 2000 slutits mellan staten och Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Malmö stad, Stockholms stad respektive Södertälje kommun, och som under år 2000 kommer att slutas med Göteborgs stad.

I den nationella utvärderingen ingår både att belysa resultaten av Storstadssatsningen och att, genom att undersöka förutsättningarna för dess genomförande, även försöka förstå och förklara dessa resultat. Själva utvärderingsarbetet kommer att bedrivas med hjälp en bred arsenal av kvalitativa och kvantitativa metoder, som till exempel statistikinsamling, enkäter, intervjuer (enskilda och i grupp), studiebesök, observationer och fallstudier.

Denna rapport är en del av den nationella utvärderingen. Den innehåller resultaten av den enkät från Integrationsverket som kommunerna besvarade i mars och april 2000.<sup>1</sup> Enkäten syftade till att ge en bild av de organisatoriska förutsättningar som tillskapats för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen i storstadskommunerna. Frågorna handlade om central och lokal arbetsorganisation och ansvarsfördelning, om central och lokal samverkan, om boendedialog och om hur man i kommunerna resonerat i valet av insatser och mål för det lokala utvecklingsarbetet.

Enkäten innehöll fyra frågeområden, med en mängd delfrågor inom respektive område och krävde, genom både mängden frågor och frågornas utformning, en hel del arbete av många inblandade på olika nivåer i varje kommun.

I kommunerna visade man sig över lag vara beredda att satsa både möda och arbetstid för att besvara Integrationsverkets frågor. (Från Göteborgs sida valde man att avvakta med att besvara enkäten tills stadens lokala utvecklingsavtal formellt godkänts och undertecknats.) Arbetet med att sam-

---

<sup>1</sup> Enkäten till kommunerna bifogas som bilaga 1.

manställa den här rapporten har därför inneburit att försöka bringa ordning i en förmlig guldgruva av uppgifter och berättelser om det första årets storstadsarbete.

Till alla er som arbetat med enkäten vill vi från Integrationsverket rikta ett stort tack! Utan det omfattande och gedigna underlag som ni försett oss med skulle inte denna första del av den nationella utvärderingen ha kunnat genomföras.

Lika mycket vill vi tacka de tjänstemän i Bergsjön, Fittja, Hallunda-Norsborg och Spånga-Tensta som under våren 2000 bjudit in till studiebesök i sina respektive bostadsområden. Den information och kunskap som ni delat med er har på centrala punkter kompletterat de bilder av det lokala arbetet som givits via enkäterna.

Eva Åström på Integrationsverkets utvärderingsavdelning har sammanställt enkätresultaten och skrivit den här rapporten.

Norrköping den 30 juni 2000

Birgitta Ornbrant  
Avdelningschef



# Inledning

Inom ramen för Storstadssatsningen sluts s.k. lokala utvecklingsavtal mellan staten och sju storstadskommuner. Förhandlingarna kring dessa avtal påbörjades under våren 1999 och det första avtalet slöts formellt den 29 oktober 1999 mellan staten och Stockholms stad. Sedan följde i tur och ordning Huddinges, Malmös, Södertäljes, Botkyrkas och Haninges utvecklingsavtal. Det senare slöts i april 2000. Förhandlingarna kring Göteborgs avtal pågår i juni 2000 fortfarande. Därför har Göteborgs stad tillsvidare avstått från att besvara Integrationsverkets enkät.<sup>1</sup>

Idag befinner sig alltså Storstadssatsningen på de flesta håll i ett skede där arbetet handlar om att planera och komma igång med olika insatser. I väntan på att formella avtal ska slutas har man i kommunerna i och för sig sett till att hålla igång vissa åtgärder som startats tidigare. Statliga eller kommunala »infasningsmedel« har skjutits till för att sådan verksamhet som ändå är tänkt att ingå i storstadsarbetet inte ska behöva läggas ner i väntan på formella avtal och nya utvecklingsmedel. Men som helhet sett befinner sig satsningen fortfarande i startskedet.

Då integration dessutom är en process som tar lång tid att få till stånd, kan några signifikanta resultat av arbetet, i bemärkelsen »minskad segregation«, »ökad tillväxt«, »höjd sysselsättningsgrad«, »förstärkning av svenska språkets ställning« eller liknande<sup>2</sup>, knappast förväntas ännu på ett tag. Inom den nationella utvärderingen har en statistikinsamling

---

1 Inte heller i Fosie stadsdel i Malmö har enkäten besvarats.

2 I faktabladet *Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal* (maj 1999) anger Kulturdepartementet följande mål för storstadsarbetet;

- sysselsättningsgraden 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 gymnasiekompetens bör erbjudas sådan

påbörjats som på sikt kommer att kunna belysa den sortens välfärdseffekter, men den kvalitativa delen av utvärderingen får till att börja med en annan tyngdpunkt.<sup>3</sup>

I årets och kommande års enkätundersökningar kommer vi att fokusera på de organisatoriska förutsättningarna för storstadsarbetet som tillskapas centralt och lokalt i kommunerna. Syftet är att på så sätt uppmärksamma kommunernas arbete med samverkan, delaktighet och boendedialog – som metoder i ett långsiktigt lokalt förändringsarbete och som vägar att nå Storstadssatsningens demokratimål. Skälen till att vi valt denna inriktning redovisas nedan.

## Parallella utvecklingstendenser i riktning mot delaktighet och dialog

I PfmI<sup>4</sup>-rapporten *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati* (1998) beskriver och diskuterar Magnus Dahlstedt ett antal svenska reformer och utvecklingstendenser som ägt rum inom olika politikområden under de senaste decennierna, och som samtliga på något sätt handlat om att hantera tendenser till segregation och utanförstående i samhället. De mest centrala av dessa är, enligt Dahlstedt, införandet av rösträtt i kommunala val för utländska medborgare, decentraliseringen av det svenska samhället, omvandlingen av invandrarpolitiken till en allmän integrationspolitik och utvecklingen i riktning mot en specifik storstadspolitik.<sup>5</sup> Gemensamt för reformerna är att de också aktualiserat frågor om demokrati och lokalt inflytande.

---

– alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare och utgöra hälsosamma och goda livsmiljöer

– folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras

– det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka.

3 Den fullständiga planen för den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen kommer att finnas på Integrationsverkets hemsida ([www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se)) i september år 2000.

4 PfmI är en förkortning av Partnerskap för Multietnisk Integration. PfmI är ett tvärvetenskapligt samarbete (projekt) mellan forskare med olika inriktning spridda runt om i landet. Deltog gjorde Haninge (Jordbro), Stockholm (Kista, Tensta, Rinkeby) och universiteten i Umeå, Uppsala, Växjö och Linköping. En övergripande ambition med projektet har varit att få till stånd en dialog mellan forskare och tjänstemän, politiker, projektledare och diverse aktörer.

5 Dahlstedt (1998), sid. 3.

### *Decentralisering och demokrati*

Decentraliseringsfrågan har under de senaste tre decennierna varit central i både svensk och övrig västeuropeisk politik och förvaltning. Decentralisering innebär en ny princip för styrning av samhällen, en princip som växer fram vid en tidpunkt när tidigare etablerade styrtekniker inte längre fungerar och därmed inte heller upplevs vara legitima (Lundgren 1990, Dahlstedt 1998). Denna utveckling tog fart i Sverige på 1970-talet och fick under den senare delen av 1980-talet och början på 1990-talet ytterligare skjuts i och med den ekonomiska krisen, den växande arbetslösheten och behovet av att överhuvudtaget effektivisera användandet av de offentliga resurserna.

Decentraliseringen betraktades, menar Dahlstedt, inledningsvis i första hand som en demokratifråga, och motiverades som ett sätt att »... föra besluten närmare medborgarna, att öka medborgarnas möjligheter att delta i de kommunala frågorna, att förbättra kontakterna mellan medborgare och politiker, att verka för en samordning av och en helhetssyn på den kommunala verksamheten, att i större utsträckning utarbeta lokala lösningar på lokala problem, samt att ge nya förutsättningar för det lokala partiarbetet.«<sup>6</sup>

Under samma tidsperiod och utifrån ett liknande resonemang om betydelsen av lokalt inflytande och deltagande för den demokratiska processen, infördes 1975 kommunal rösträtt och valbarhet till kommunala församlingar för utländska medborgare.

Även om det under 80- och 90-talens ekonomiska krisår framför allt var förhoppningarna om effektivisering som låg bakom de flesta reformer som innebar decentralisering av ansvar och arbetsuppgifter inom samhällsförvaltningen, så övergavs aldrig den demokratiska aspekten helt. Decentralisering handlar fortfarande om demokrati, men enligt Premfors, Sandqvist och Sanne (1994) har ett nytt demokratiskt ideal dominerat under senare år: »Sedan 1980-talet har debatten om demokratin praktiskt taget överallt präglats av nyliberala idéer. Om den första vågen såg en starkt decentraliserad, men politiskt styrd samhällsorganisation som ett ideal, så blev visionen för många nu en likaså starkt decentraliserad, men marknadsstyrd samhällsorganisation.«<sup>7</sup>

Idag innehåller dessutom de offentliga visionerna om demokrati och decentralisering allt oftare tankar om brukarinflytande, om »... behovet av att ge brukarna av olika kom-

---

6 Dahlstedt, (1998), sid. 24–25.

7 Premfors, Sandqvist & Sanne (1994), sid. 23–24.

munala verksamheter inflytande över dessa verksamheter...«<sup>8</sup> Införandet av stadsdelsnämnder och stadsdelsförvaltningar i Göteborg och Stockholm under senare år kan ses som försök att fördjupa demokratin genom att skapa nya lokala organ för brukarinflytande.

### *Storstadspolitiken och det demokratiska deltagandet*

I maj 1998 presenterades *Storstadspropositionen* (proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*) och med denna lades grunden för en ny nationell politik för landets storstadsregioner.

I *Storstadspropositionen* drar regeringen upp riktlinjerna för en storstadspolitik vars tvåfaldiga syfte är att bättre ta tillvara de unika möjligheter som storstadsmiljön ger, och att samtidigt även uppmärksamma och motverka storstädernas och storstadsmiljöns särskilda problem<sup>9</sup>. De övergripande

---

8 Dahlstedt (1998), sid. 25.

9 *Storstäderna* presenteras i *propositionen* som tillväxtcentra och som den strukturella ryggrad som bär upp den svenska ekonomin och välfärden. Landets ekonomiska utveckling blir enligt detta synsätt beroende av storstädernas ekonomiska tillväxt och av en storstadspolitik som befämjar denna. Denna ekonomiska potential är en av de »unika möjligheter« som den nya politiken söker ta vara på.

Storstadsmiljöns särskilda problem – storstadspolitikens andra fokus – handlar om den ojämlika resursfördelningen, om de stora klyftorna mellan storstädernas olika befolkningsgrupper. I de stora städerna bor både Sveriges rikaste och Sveriges fattigaste människor och segregationen beskrivs som en ödesfråga för Sverige.

Segregationen är inte bara påtaglig i storstäderna, den har dessutom ökat under de senaste åren. Den ekonomiska krisen har under 1990-talet slagit särskilt hårt mot storstädernas utsatta bostadsområden och deras invånare. I dessa områden bor förhållandevis många barn och ungdomar och många vuxna som är arbetslösa, socialbidragsberoende, lågutbildade och/eller låginkomsttagare. Här finns även ovanligt många ensamhushåll och hushåll bestående av ensamstående föräldrar med barn och här är en stor andel av befolkningen född i utlandet.

I proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden* pekas på hur inflyttningen till storstäderna av asylsökande och andra utlandsfödda har ökat sedan mitten av 1990-talet, dels som ett resultat av de möjligheter att ordna eget boende som asylsökande har sedan 1994, dels på grund av storstädernas relativt gynnsamma arbetsmarknad. Men där framhålls även att skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan svenska och utländska medborgare ökat sedan 1970-talet

målen för den nya politiken är mer konkret »att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet«, samt »att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstadens invånare.«<sup>10</sup>

Storstadspropositionen föreslog att lokala utvecklingsavtal skulle användas som operativa instrument i den nya storstadspolitiken. Staten och ett urval av storstadskommunerna ska i avtalsform komma överens om hur segregationsproblematiken ska hanteras, dvs. hur stat och kommun ska agera för att uppnå framför allt det andra av den nya politikens två övergripande mål. Det är den orättvisa resursfördelningen, fattigdomen och de etniska diskrimineringen som man i första hand riktar in sig på.

Två offentliga utredningar föregick storstadspropositionen; Storstadsutredningen<sup>11</sup> och Storstadskommittén.<sup>12</sup> I båda dessa betonas den lokala förankringens betydelse i storstadsarbetet, en betoning som dessutom accentueras över tiden. Storstadskommittén beskriver »underifrånperspektivet« och invånarnas aktiva engagemang som avgörande förutsättningar för storstadspolitiken genomförande:

I Storstadskommitténs slutbetänkande *Tre städer* (SOU 1998:25) konstateras att stat och kommun har satsat stora summor under den senaste trettioårsperioden på att motverka segregationen. Man har dock inte fått särskilt mycket valuta för pengarna. På det stora hela har man misslyckats

---

och förstärkts ytterligare under 1990-talets lågkonjunktur. »Svårast att få arbete har det varit för invandrare som kommit till Sverige under den senaste tioårsperioden.«

Det betyder att i Sverige sammanfaller den ekonomiska, sociala, etniska och demografiska segregationen. I Storstadspropositionen betonas att segregationsprocessen har många dimensioner som ofta framträder tillsammans och att den måste förstås som en helhet.

Där framhålls även vikten av att samtidigt hålla isär dessa olika dimensioner. Och när regeringen i propositionen diskuterar vad som väger tyngst, hur den svenska segregationen framträder i praktiken, ser man att denna i första hand är en klassfråga. Segregationen i storstäderna är primärt en ekonomisk och social segregation som konkret kan beskrivas som skillnaden mellan de som är etablerade på arbetsmarknaden (och därmed också i välfärdssystemet) och en utanförstående klass.

10 Prop. 1997/98:165, sid. 30.

11 Direktiv 1988:64.

12 Direktiv 1995:35 och direktiv 1995:108.

både med att »...påverka de grundläggande orsakerna till segregationen och de problem som följer i dess spår«. <sup>13</sup>

Om förändringar i något fall åstadkommits, så har de inte blivit långvariga.

Kommittén förklarar de dåliga resultaten med brist på långsiktighet, kontinuitet och samordning och efterlyser genomtänkta preciseringar och målformuleringar för ett framtida utvecklingsarbete. Kritik riktas även mot att de olika satsningarna alltför sällan har utvärderats eller följts upp på annat sätt. Det största problemet med dessa offentliga satsningar, har dock enligt kommittén varit att invånarnas engagemang inte tagits tillvara. De boende i de olika stadsdelarna har inte haft något reellt inflytande över det lokala förnyelse- och förbättringsarbetet, utan har blivit inbjudna att delta »... på tjänstemännens och politikernas villkor«. <sup>14</sup> Att invånarna får reell makt beskrivs av kommittén som ett grundläggande villkor för ett framgångsrikt lokalt förändringsarbete.

Ett liknande synsätt uttrycks i den integrationspolitiska propositionen. Där betonar man behovet av nya samverkans- och organisationsformer, kontinuerlig uppföljning, en tydlig regional och lokal förankring samt av en samordning av integrationspolitiken. »Under senare år har det blivit allt mer uppenbart att fler aktörer och nivåer behöver involveras i arbetet ...«. <sup>15</sup>

Inför arbetet med de lokala utvecklingsavtalen tar regeringen fasta på storstadskommitténs kritik. Propositionen 1997/98:165 ställer höga krav på lokal förankring, långsiktighet och samordning. Avtalen ska innehålla lokalt framtagna mål, en åtgärdsplan, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena i respektive område och en plan för uppföljning och utvärdering. De insatser som genomförs ska vara långsiktiga och man förutsätter att lokal samverkan mellan kommunala förvaltningar, lokala verksamheter med statligt huvudmannaskap, lokalt näringsliv, lokalt föreningsliv och landstinget sker. Dessutom markerar regeringen att utvecklingsavtalen inte ska betraktas eller fungera som tillfälliga projekt i respektive kommun. På lång sikt ska utvecklingsarbetet bygga på kommunens befintliga resurser och avtalen ska betraktas som en bestående förändring av samsarbetsformerna mellan stat och kommun och innebära permanenta förändringar av arbetsformerna inom kommunen.

---

13 SOU 1998:25, sid. 121.

14 SOU 1998:25, sid. 122.

15 Prop. 1997/98:16, sid. 24.

### *Ett vidgat perspektiv på delaktighet och lokal förankring*

Betoningen av det s.k. »underifrånperspektivet« genomsyrar hela storstadspropositionen och följaktligen även de riktlinjer som gäller för storstadskommunernas arbete med de lokala utvecklingsavtalen. Riktlinjerna framhåller boendeengagemang och lokal förankring/delaktighet – både som övergripande mål och som arbetssätt. »Kommunen ska kunna visa på vilket sätt de planerar att utveckla den lokala dialogen för att öka delaktigheten och därmed även förutsättningarna för långsiktiga förändringar. Det ska också framgå på vilket sätt dialog och förankring sker med invånarna, föreningslivet och det lokala näringslivet«. <sup>16</sup>

Därför blir också detta »underifrånperspektiv« ett centralt tema i Integrationsverkets nationella utvärdering. Den lokala förankringen och delaktigheten studeras både i termer av måluppfyllelse, och som förutsättningar för storstadspolitikens genomförande.

Detta senare synsätt, att betrakta kommunens sätt att organisera och utforma utvecklingsarbetet som avgörande för det lokala utvecklingsavtalets utfall, innebär dessutom att det i den nationella utvärderingsplanen blir nödvändigt med en vidare definition på lokal förankring och delaktighet än den som används i refererade betänkanden och propositioner. Här vidgar vi »underifrånperspektivet« till att även innefatta den lokala kommunala förvaltningsorganisationen. I årets enkät är det till och med denna organisation som sätts i fokus. Med utgångspunkt i kommunal organisation och ansvarfördelning beskrivs och diskuteras samverkan med olika aktörer på lokal nivå och med bostadsområdenas invånare. <sup>17</sup>

Den kommunala förvaltningens betydelse diskuteras indirekt, och får en negativ innebörd, i Storstadskommitténs slutbetänkande, då kritik riktas mot att lokalt utvecklingsarbete utformats på tjänstemännens och politikernas villkor, på bekostnad av medborgarnas inflytande. Lika central men mer positiv framställs den i Arne Gustafssons bok *Kommunal självstyrelse* (1999): »Kommunerna är samhällets bas med ansvar för de väsentligaste uppgifter som direkt berör män-

16 Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid. 2.

17 I den enkät som kommer att skickas ut i februari/mars år 2001 planeras ett fokus på kommunens samverkan med olika lokala organisationer, institutioner och föreningar samt med det lokala näringslivet. Året därpå genomförs en brukarundersökning riktad till invånarna i de bostadsområden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen.

niskornas dagliga liv och med egna ekonomiska resurser».18 Kommunen är grundbulten, med avgörande inflytande över människors vardag och förutsättningar. I synnerhet spelar kommunen en roll i en decentraliserad samhällsorganisation, även i verksamhet där begrepp som »demokrati« och »individuell delaktighet« antas tjäna som ledstjärnor. När exempelvis Rune Premfors diskuterar den starka demokratin och då i synnerhet beslutsmaktens lokalisering, betonar han att denna alltid måste vägas mellan en önskan att lägga besluten så nära individen som möjligt och en uppskattning av var besluten blir mest effektiva i relation till de krafter som de möter (Premfors 2000). Även om utgångspunkten är att största möjliga decentralisering ska väljas, finns en kritisk punkt där decentraliseringssträvanden drivs så långt att de riskerar att bli ineffektiva.

Det kan med andra ord knappast, inte ens i en utvecklingsatsning med ett så utpräglat lokalt fokus som Storstadssatsningen har, anses ändamålsenligt förlägga alla beslut och allt inflytande till områdets invånare. Den kommunala organisationen måste delta och då påverkas även maktrelationerna i det lokala arbetet. Dahlstedt (1998) påpekar att »Förvaltningen är knappast den neutrala, opolitiska strukturen den oftast uppger sig för att vara».19 Den är ett maktcentrum som bör lyftas fram som en viktig del av det politiska inflytandet i samhället. Erfarenheter från den s.k. Ytterstadssatsningen som startade i Stockholm 1996 (Denvall 1999)<sup>20</sup> och från införandet av stadsdelsnämnder i Stockholm (Premfors, Sandqvist & Sanne 1994) bekräftar den (lokala) kommunala förvaltningsorganisationens betydelse i decentraliserings- och demokratisammanhang.

Det finns därför anledning för Integrationsverket att studera kommunal förvaltning som en del av Storstadssatsningens »underifrånperspektiv«.

Ett annat skäl till varför förvaltningsorganisationen blir intressant i den nationella utvärderingen, är de krav på långsiktighet som regeringen ställer i sina riktlinjer för de lokala utvecklingsavtalen. Avsikten är att i Storstadssats-

---

18 Gustafsson (1999), sid. 52.

19 Dahlstedt (1998), sid. 88.

20 Denvall: Ytterstadssatsningen startade 1995 som ett resultat av en motion om centrumförnyelse i några förorter. Ambitionerna väste till ett omfattande försök att skapa rättvisa levnadsvillkor i Stockholms stad. Programmet kom så småningom att omfatta 13 förortsområden och fick en budget på 500 miljoner kronor. Som mest har knappt 50 personer varit anställda inom satsningen. I satsningen ingår både fysiska och socialt inriktade åtgärder.



ningen komma ifrån det mer kortsiktiga projektänkande som kommit att prägla tidigare satsningar. De lokala utvecklingsavtalen ska ses som inslag i långsiktig förändring. De åtgärder som initieras ska på sikt kunna ingå i kommunens permanenta verksamhet och för att detta ska bli möjligt krävs den permanenta förvaltningsorganisationens godkännande och aktiva engagemang.

Kravet på långsiktighet medför att även den samverkan som äger rum inom ramarna för storstadsarbetet bör belysas. Långsiktighet förutsätter även en bredare förankring lokalt i den kommundel där utvecklingsarbetet äger rum, och kommuncentralt där arbetet samordnas och bekräftas.

Den enkät som Integrationsverket skickade till kommunerna och som syftade till att belysa lokala och kommuncentrala förutsättningar för samverkan, delaktighet och boendedialog, innehöll fyra frågeområden;

- arbetssättet i kommunens olika bostadsområden (ansvarsfördelning, organisation, boendedialog)
- det kommuncentrala arbetet (ansvarsfördelning, organisation, tidsplan)
- samverkansformer och externa samverkansparter (med statliga myndigheter, Storstadsdelegationen/Storstadskansliet, Integrationsverket, övriga)
- val av insatser, resultatmätt/kriterier och målområden.

Respektive kommuns lokala och centrala tjänstemän besvarade enkäten. I den här rapporten är det därmed ett kommunalt perspektiv på storstadsarbetet som redovisas och diskuteras.

Enkätsvaren utgör grunden för rapporten. Under våren 2000 genomfördes dessutom studiebesök i Bergsjön, Tensta, Hallunda-Norsborg och Fittja och i vår rapport finns flera hänvisningar till dessa besök. Ytterligare ett par kommentarer är hämtade från ett möte med AMS och förmedlingsansvariga på länsarbetsnämnden i storstadsregionerna som genomfördes i juni 2000.

## Om rapporten och dess disposition

Den här rapporten består av tre delar; en teoretisk inledning där enkätens fokus förankras, en resultatredovisningsdel och en avslutande diskussionsdel.

I det här skedet av den nationella utvärderingen har rapporten två syften; dels utgör den ett första steg av tre (tre års undersökningar) där arbetet med Storstadssatsningens demokratimål utvärderas, dels är den tänkt att utgöra en del i den förklaringsgrund som byggs upp för att belysa de mer

långsiktiga effekter som Storstadssatsningen får på integrations- och segregationsprocesser i storstadskommunerna.

Ett tredje syfte är att ta fram ett underlag som även de inblandade storstadskommunerna kan ha användning av i utvecklingen av den egna organisationen och arbetssättet.

Fokus ligger på Storstadssatsningen som helhet. I den nationella utvärderingen studerar Integrationsverket arbetet i enskilda kommuner eller bostadsområden i första hand som delar i en större satsning. Det är alltså mindre intressant för oss att recensera enskilda kommuners verksamhet i termer av »bra« eller »sämre«. Istället lägger vi tonvikten på att beskriva och diskutera hur kommunernas olika förutsättningar och val tillsammans bidrar till Storstadssatsningen slutliga utfall, och i förlängningen påverkar storstadspolitikens genomförande.

# Storstadssatsningen på kommuncentral nivå

## Den kommuncentrala organisationen

Stockholms stad var först ut med att sluta utvecklingsavtal med regeringen. Man var också tidigt igång med planeringsarbetet. Redan under hösten 1998 hade stadsledningskontoret formulerat en plan för hur arbetet med utvecklingsavtalet skulle organiseras på den kommuncentrala nivån. Formellt beslut om organisationsplanen fattades i februari 1999.

Stockholm valde en organisationsmodell som bygger på den ordinarie förvaltningsorganisationen. Det är dessutom en lösning som valts över lag bland storstadskommunerna. Storstadssatsningen genomförs på kommuncentral nivå som en integrerad del av den ordinarie kommunala verksamheten, med hjälp av ordinarie kommunal organisation och personalstyrka.

### *Politisk organisation*

Det gäller delvis även den politiska styrningen – åtminstone i arbetets inledningsskede. Den allmänna utgångspunkten är att kommunstyrelsen har det övergripande politiska ansvaret i och med att man är den part som sluter avtal med regeringen. Ordinarie nämnder utövar sedan den övergripande politiska styrningen inom kommunen. I Stockholm leder exempelvis *Integrationsnämnden* stadens förhandlingar med regeringen, och i Huddinge är det nämnden för *Omsorg och Integration* som är politisk styrgrupp, med ett kommunalråd som är särskilt ansvarigt för kommunens storstadsarbete.

I Malmö har en särskild politisk styrgrupp tillsatts för Storstadssatsningen. Den inrättades i december 1999 och fungerar som beredningsorgan till kommunstyrelsen, med mandat att ta egna initiativ i frågor som berör det lokala utvecklingsavtalet. Kommunstyrelsen i Södertälje tillsatte i början av 1999 en integrationsberedning och i Botkyrka diskuteras en särskild »områdesberedning«, för att avlasta kommunens *Demokrati- och integrationsberedning* alla detaljfrågor.

### *Tjänstemannaorganisation*

Den vanliga politiska organisationen beslutar om riktlinjerna och tjänstemännen från den ordinarie kommuncentrala förvaltningen ansvarar för genomförandet. Det är det dominerande mönstret. På de flesta håll anställs inte nya personer för Storstadssatsningen och för det mesta inrättas inte heller nya tjänster. Ansvaret för satsningen fördelas mellan kommunens tjänstemän oftast som särskilt formulerade uppdrag som fogas till vars och ens ordinarie arbetsuppgifter. Ansvaret kan också fördelas allmänt i och med att tjänstemän antas delta i storstadsarbetet inom ramarna för sitt ordinarie arbete, som t.ex. i Malmö, med ett mer allmänt formulerat extra »... ansvar för att den ordinarie verksamheten tar till sig Storstadssatsningen«.<sup>1</sup> Avsikten med en sådan lösning är att knyta samman Storstadssatsningen med kommunens löpande verksamhet.

I Botkyrka kommun är dock projektledningen relativt fristående från den centrala kommunala förvaltningsorganisationen.

De flesta tjänstemännen ansvarar dessutom för storstadsarbetet inom ramen för sin ordinarie timfördelning. Det framgår inte alltid tydligt av enkätsvaren, men intrycket är att det i huvudsak är projektledaren (eller motsvarande) som fått särskild tid i tjänsten avsatt. För övriga tycks Storstadssatsningen i allmänhet läggas till de ordinarie arbetsuppgifterna utan att någon särskild tid för detta avsatts.<sup>2</sup>

Som stöd till projektledare och enskilda tjänstemän tillsetts särskilda styr-, stöd-, samordnings- och referensgrupper.

---

1 Malmö stads enkätsvar, sid. 1.

2 I exempelvis Botkyrka finns en tjänst på kommunledningskontoret för samordningen av storstadsarbetet, och de s.k. områdesutvecklare som arbetar i Alby och Hallunda-Norsborg är formellt anställda där. Men i övrigt ligger ansvaret inom den ordinarie organisationen. I Huddinge finns en central projektledare på kommunstyrelsens utvecklingskontor. Denna har även stöd från kommunstyrelseförvaltningens ekonom och statistiker i sitt arbete. I Malmö stad är ledningsfunktionen placerad på kommunens centrala kansli för frågor som rör stadsdelarnas ansvarsområden (SDF-avdelningen). Här finns inte heller någon fristående projektorganisation. Personalresursen hämtas från den ordinarie förvaltningen i form av en projektledare som är utsedd att samordna och koordinera arbetet (50 procent av sin ordinarie tjänst) och tre andra personer från kommunens enhet för arbete och kompetensutveckling som avsätter delar av sina tjänster särskilt åt Storstadssatsningen. Dock har man i Malmö stad i projektanställt en person med särskilt ansvar för metodutveckling ur ett medborgarperspektiv.

Dessa fogas alltså till den ordinarie organisationen. Resultatet blir att mer eller mindre permanenta matrisorganisationer uppstår, där beslutsmandat och ansvar i de nya grupperna ska korreleras med ordinarie förvaltningsstruktur och ansvarsfördelning i kommunen. I dessa grupper knyts även den lokala och den kommuncentrala organisationen för arbetet med Storstadssatsningen samman.<sup>3</sup>

---

Även inom Stockholms stad har nya tjänster tillskapats. Inför år 2000 fick stadens integrationsnämnd, förutom ansvaret för Storstadssatsningen, även ansvar för den inomkommunala s.k. Ytterstadssatsningen. Då inrättades även ett särskilt kansli inom integrationsförvaltningen, bestående av en kanslichef, en projektledare med samordningsansvar för Storstadssatsningen, en projektledare med samordningsansvar för Ytterstadssatsningen samt en utredare/handläggare. Dessutom har 1–2 samordnare/stadsdel fått särskild tid avsatt och finansieras helt eller delvis av storstadsmedel. (På åtgärdsnivå finns dock ett stort antal projektanställda som arbetar med att genomföra de olika åtgärderna och som har detta uppdrag på heltid.)

- 3 I Botkyrka kommun finns inga kommunalförvaltningar/kommundelsnämnder. Där bygger organisationen istället på centrala nämnder och förvaltningar. »Som stöd för utvärdering och erfarenhetsåterföring« inom Storstadssatsningen har i Botkyrka tillsatts en grupp med representanter från kommunens alla berörda förvaltningar, (de lokala) områdesgrupperna, kommunens externa utvärderare och andra externa samarbetsparter. I Huddinge finns två storstadsgrupper; en »projektgrupp« och en ledningsgrupp. Projektgruppen består av kommunens lokala processledare, fyra temasamordnare med kommunövergripande ansvar, en verksamhetsanalytiker och kommunens näringslivssekreterare. I ledningsgruppen ingår berörda kommunaldirektörer, chefen för kommunens utbildningsförvaltning och utvecklingschefen från bostadsbolaget HUGE AB. I Malmö stad leder projektledaren fem olika arbetsgrupper; en ledningsgrupp, en utvärderingsgrupp, en skolgrupp, en förskolegrupp och en ekonomigrupp. Samtliga består nästan uteslutande av representanter från de berörda kommunalförvaltningarna. Stockholms centrala styrgrupp har i uppgift att leda och samordna arbetet med stadens lokala utvecklingsavtal. Här ingår chefen för integrationsförvaltningen, stadsdelsdirektörerna från de berörda stadsdelarna, en representant från utbildningsförvaltningens ledning och representanter från vardera AB Stockholmshem, AB, Familjebostäder och AB Svenska Bostäder. I Södertälje finns två tjänstemannagrupper för Storstadssatsningen; en ledningsgrupp som på tjänstemannanivå leder arbetet och under denna en s.k. storstadsgrupp med ett mer direkt förvaltningsansvar (löpande samordning). I den förra ingår chefer från kommunens tre berörda kommunaldelar, från kommunens bildningsförvaltning och från arbetsförmedlingen, samt kommunens planeringsdirektör och Telgebostäders direktör. Storstadsgruppen utgörs

### *Styrning, stöd och samordning*

Det är i de utvalda kommundelarna som storstadspolitiken konkret ska förverkligas, sådana är Storstadssatsningens intentioner. Lokal samverkan och delaktighet kan inte äga rum på distans.

I åtminstone formell mening tycks man ha tagit fasta på detta när arbetsuppgifter och ansvar fördelats i kommunerna. De kommuncentrala tjänstemännen har varken fått i uppdrag att ta fram innehållet i, eller att delta i det praktiska genomförandet av utvecklingsavtalen. Deras inblandning i arbetet antas vara mer indirekt.

Framför allt handlar detta arbete om samordning. Den kommuncentrala organisationen har utformats som en länk mellan å ena sidan regeringen, storstadsdelegationen och de nationella målsättningarna och å andra sidan kommundelarna och de lokala behoven. I t.ex. Malmö är det stads- och kommunkontorets tjänstemän som »... svarar för kontakter mot storstadskansliet, förbereder revidering av avtalet«.<sup>4</sup> Övriga kommuner beskriver arbetet på liknande sätt. Det är här som åtgärdsplanerna som respektive kommun del arbetar fram koordineras med kommunens övergripande mål. Att som en del av denna koordinering ge service och stöd, »... utarbeta anvisningar och riktlinjer ...«<sup>5</sup>, till den lokala organisationen är något som i allmänhet ingår.

I samordningen ingår både att koordinera avtalens innehåll och att ansvara för kommunens övriga åtaganden i anslutning till avtalen. Det är därmed de kommuncentrala tjänstemännens sak att även se till att den uppföljning och utvärdering som kommunen är ålagd att genomföra verkligen äger rum. I Stockholm framhålls också den organisatoriska samordningen med andra satsningar inom staden. Utvecklingsavtalet ska samordnas med pågående insatser inom ramen för integrationsprogrammet, Ytterstadssatsningen och de stadsdelsvisa barn- och ungdomsplanerna.

Uppgiften att korrelera det lokala arbetet med det kommuncentrala har också inneburit att driva på arbetet. Ingen av kommunerna har än så länge kunnat hålla den ursprung-

---

av Storstadssatsningens samordnare, processledarna för de fyra kommundelar som omfattas av Södertäljes utvecklingsavtal samt processledare från tre temaområden. Även i Hanninge finns två tjänstemannagrupper tillsatta för ledningen av storstadsarbetet, en arbetsgrupp/projektgrupp och en referensgrupp. Dessa består i huvudsak av tjänstemän från kommunens förvaltningar. Till skillnad från andra kommuner finns här inga av den kommunala förvaltningens chefer representerade.

4 Malmö stads enkätsvar, sid. 5.

5 Stockholms stads enkätsvar, sid. 11.

liga tidsplanen för utvecklingsavtalet, överallt har det tagit längre tid än beräknat att få fram ett färdigt avtal. Fördröjningar på mellan 4 veckor och ett drygt halvår rapporteras. Och det är just samordningen som tagit tid, både arbetet med att arbeta fram lokala åtgärdsplaner i kommundelarna och att få dessa att överensstämma med kommunens övergripande målsättningar, och arbetet med att få kommunens avtalsunderlag att överensstämma med regeringskansliets önskemål.

I enkätsvaren från Södertälje, Stockholm och Botkyrka diskuteras regeringskansliets roll i förseningarna: Södertälje kommun beskriver t.ex. hur man i de fyra utvalda kommundelarna redan under hösten 1998 startade arbetet med att ta fram förslag på åtgärder till kommunens utvecklingsavtal. Denna inriktning mot att finna relevanta *åtgärder* ledde dock till att kommunens förhandlingsunderlag inte blev så målinriktade som staten förväntade sig. Man fick bakläxa, blev uppmanad att arbeta om underlagen och månaderna gick medan kommunens förhandlare försökte finna ut exakt vilka direktiv som gällde för underlagens innehåll och utformning. Även för Stockholms del ledde otydliga direktiv till att förhandlingarna drog ut på tiden. Oklarheter i den s.k. avtalskappans utformning tog tid att reda ut och vissa delar av avtalet processades, på samma sätt som i Södertälje, i omgångar mellan regeringskansliet, stadens samordningsfunktion och stadsdelarna.

I Botkyrka uppfattade man »... att departementet egentligen inte hann med att i slutfasen arbeta med mer än ett avtal i taget«.<sup>6</sup>

Men det är inte regeringskansliets arbetsbelastning som uppfattats som det största problemet i det här sammanhanget. Nästan samtliga kommuner (Södertälje undantagen) framhåller hur tidskrävande det egna, lokala arbetet varit och är. »Det tar längre tid än man hoppas att sjösätta en sådan här stor satsning.«<sup>7</sup> De lokala utvecklingsavtalen är resultatet av ett komplicerat samordningsarbete där framför allt boendialogen och den lokala förankringen uppges ha tagit tid. Dessutom har man t.ex. i Malmö haft rent praktiska bekymmer med att hitta kompetent personal och lokaler. I Huddinge har det kommunala budgetunderskottet inneburit att kundenschefer och verksamhetsansvariga inte haft möjlighet att engagera sig så mycket i planeringen av Storstadssatsningen som de önskat och hoppats på. Möjligen har även detta försenat arbetet en aning.

6 Botkyrka kommuns enkätvar, sid. 6.

7 Huddinge kommuns enkätvar, sid. 7.

Förseningarna ser generellt inte ut att ha skapat (stora) problem i kommunerna. Det uppger man exempelvis centralt i Stockholms stad. Och i Botkyrka var man, vis av tidigare erfarenheter av liknande satsningar, beredda på att avtalsarbetet skulle kunna komma att dra ut på tiden. I Malmö kan dock tidsförskjutningen komma att få konsekvenser för en del av de planerade åtgärderna, i och med att vissa språkförskolor kanske kommer att omprövas till förmån för insprängda dagisplatser. Dessutom skapar förseningarna frustration på olika nivåer i kommunen och i olika grupper. Politiker, föreningar och boende vill att det ska börja hända saker. Även i Södertäljes enkätsvar talas om frustration. Under de långdragna förhandlingarna hann de ursprungliga åtgärdsplanerna bli delvis inaktuella och en del av bostadsområdenas aktiva invånare tappade både engagemang och lust för fortsatt storstadsarbete.

Haninge kommun rapporterar den minsta förseningen av alla, avtalet slöts bara 4–6 veckor senare än planerat. Att tidsramarna i princip kunde hållas, förklarar kommunen med realistisk planering. »Man bör dock notera att kommunen redan från början planerat att arbetet med det lokala utvecklingsarbetet skulle få ta ordentligt med tid – ungefär den tid det också visade sig behövas för att hinna genomföra en seriös förankring hos både personal och boende.«<sup>8</sup> De förseningar som trots allt uppstod berodde enligt kommunen på otydliga krav från storstadskansliet, på storstadskansliets interna handläggning<sup>9</sup> och på kommunens egen handläggning.

## Kommuncentral samverkan<sup>10</sup>

### *Samverkan med statliga aktörer*

På åtminstone en central punkt är det kommuncentrala arbetet med Storstadssatsningen i princip beroende av samverkan med statliga myndigheter.

8 Haninge kommuns enkätsvar, sid. 3.

9 »Vi har dock ofta upplevt att Storstadskansliet inte alltid själv haft riktigt klart för sig hur förutsättningarna ska tolkas. Vi har därför ibland fått otydliga och delvis motstridiga budskap. Detta har i viss mån försvårat och försenat arbetet. Ibland har vi också upplevt att storstadskansliet skärpt eller lagt nya krav på kommunen. Det hade väsentligt underlättat vårt arbete om förutsättningarna hade kunnat vara tydligare från början. Vi har också upplevt att storstadskansliet uppvisat en överdriven försiktighet där man själv vill ha »både livrem och hängslen« och lägga över hela ansvaret på kommunen.« (Haninge kommuns enkätsvar, sid. 4)

10 I årets enkät till storstadskommunerna ställdes frågor om kommunens samverkan med externa aktörer på både lokal och kom-



Ett budskap i de förhandlingar som förts, är nämligen att det i de lokala utvecklingsavtalen »... ska framgå innehållet i avtal som slutits eller förbereds mellan kommunen, länsarbetsnämnden, försäkringskassan eller annat organ om lokal samverkan med utvecklingsprogram för arbetslösa«. <sup>11</sup> Samverkan mot arbetslöshet förutsätts och Arbetsmarknadsverket (AMS) har tilldelats särskilda medel och ett samverkansuppdrag motsvarande kommunernas att delta i storstadsarbetet. <sup>12</sup> Försäkringskassan antas också samverka, men har inte tilldelats särskilda medel för detta och i regleringsbrevet är verkets åtaganden inom Storstadssatsningen inte formulerade i lika tvingande ordalag som Arbetsmarknadsverkets. <sup>13</sup>

Eventuella samverkansavtal sluts mellan kommunen och respektive statligt verk, även om samverkan i huvudsak avser gemensamt arbete lokalt i kommundelarna och äger rum mellan den lokala kommunala förvaltningen och de lokala försäkringskassorna och arbetsförmedlingarna/länsarbetsnämnderna.

Det här är inget kontroversiellt krav. Samtliga kommuner

---

municipal nivå. Avsikten var att få fram en bred och översiktlig bild över hur samverkan med olika externa aktörer, statliga och andra, ser ut inom storstadsarbetet. I föreliggande rapport fokuseras de aktörer som mest allmänt i enkätsvaren lyfts fram som centrala och/eller som i direktiv och genom avtalsarbetets organisation förutsätts finnas med i kommunens storstadsarbete, alltså det mer »institutionaliserade« externa samarbetet. Samarbetet med övriga aktörer (föreningar, organisationer, näringsliv, vissa offentliga institutioner) som framstår som mer marginellt i den här rapporten, kommer att belysas mer på djupet i nästa års enkät.

11 Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid. 1.

12 »Riksdagen beslutade under år 1998 om mål och inriktning för den nationella storstadspolitiken (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34). Inledningsvis inriktas arbetet på att kunna sluta lokala utvecklingsavtal mellan staten och de i propositionen angivna sju kommunerna. En viktig del i avtalen är samverkan och kommunerna som omfattas av avtalen kan sluta avtal med länsarbetsnämnden och försäkringskassan om lokal samverkan med utvecklingsprogram för de arbetslösa i de mest utsatta stadsdelarna. AMS skall stödja detta arbete och i årsredovisningen redovisa på vilket sätt detta har skett.« (Regleringsbrev för arbetsmarknadsverket år 2000, sid. 8).

13 Där det i Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev sägs att verket »skall« stödja kommunernas arbete med utvecklingsprogram för de arbetslösa i de utsatta kommundelarna, är motsvarande formulering i Riksförsäkringsverkets regleringsbrev »bör«. I övrigt överensstämmer formuleringarna i de båda regleringsbreven nästan ordagrant.

samarbetar redan, och de flesta planerar att utöka sin samverkan, med i alla fall arbetsförmedlingen. »Det blir allt tydligare att det är nödvändigt med en samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen för att individen ska få möjligheter till egen försörjning.«<sup>14</sup>

Tre av storstadskommunerna, Botkyrka, Huddinge och Malmö, kunde redan vid undertecknandet bifoga färdiga avtal om samverkan/principöverenskommelse om samverkan (Malmö) till sina lokala utvecklingsavtal. Då handlade det i samtliga fall också om samverkan mellan fler än två parter. I Malmö och Huddinge talas om ett trepartssamarbete mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, medan Botkyrkas avtal innefattar även Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och landstinget (Sydvästra sjukvårds- och produktionsområdet – SVSO och SVPO). I alla kommunerna är syftet med samverkan att samla och effektivisera användandet av de offentliga resurserna för att minska arbetslösheten i kommunens bostadsområden.

Malmö stad inledde redan 1996 samtal med försäkringskassa och länsarbetsnämnd i samband med att staden intensifierade sina insatser mot arbetslösheten. Sedan dess har man haft fortlöpande kontakter som även omfattat ett antal samverkansprojekt. När Storstadspropositionen kom var därför redan en grund lagd för diskussioner om s.k. *lokala arbetscentra*. Eftersom dessa arbetscentra är centrala i Storstadssatsningen bedömer staden att försäkringskassa och länsarbetsnämnd påverkat innehållet i avtalet en hel del och i positiv riktning.

Även Huddinge och Botkyrka kommun lyfter fram de positiva erfarenheterna, och kanske framför allt de positiva förväntningarna, på planerad samverkan. Även om man hittills inte utvecklat några direkt nya samverkansformer, så har Storstadssatsningen inneburit ett större fokus än tidigare på just arbetet tillsammans med aktörer utanför den kommunala organisationen.

Stockholm, Haninge och Södertälje hade inga färdiga samverkansavtal när utvecklingsavtalen slöts. Avtalen innehöll istället hänvisningar till de *förteckningar om eventuella framtida insatser* (bilaga 5) som också ingår i utvecklingsavtalen. I dessa talar Södertälje kommun om en pågående dialog med både försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Den största tonvikten läggs på samtalen med arbetsförmedlingen och kommunen pekar i det sammanhanget på den påverkan som arbetsförmedlingens egna insatser inom Storstadssatsningen har på kommunens arbete.

---

14 Södertälje kommuns enkätsvar, sid. 9.

När utvecklingsavtalet undertecknades förde Stockholms stad aktiva samverkansförhandlingar med länsarbetsnämnden. Dessa har senare avslutats och en överenskommelse om samverkan har tecknats. Länsarbetsnämnden har även en representant i stadens centrala styrgrupp. Beträffande försäkringskassan hänvisar Stockholms stad till den *lokala* samverkan som etablerats på olika håll. Något omedelbart behov av ett centralt samverkansavtal ansågs inte finnas när utvecklingsavtalet formulerades och eftersom staten inte heller krävde ett sådant, valde man i Stockholm att avvakta med eventuella förhandlingar tills vidare. Det naturliga var att börja med länsarbetsnämnden där behovet av avtal uppfattades som störst, eftersom målområdet *sysselsättning* är ett av de mest centrala målområdena i storstadsarbetet.

Stockholms enkätsvar kommenterar dessutom, apropå att man inte tecknat samverkansavtal, den omorganisation som försäkringskassans verksamhet genomgått utan att någon information om detta lämnats till staden.

När Haninges lokala utvecklingsavtal slöts i slutet av april 2000 var ännu inga samverkansavtal tecknade. Arbetet pågår fortfarande med att ta fram formella avtal med bl.a. landstinget (Sydöstra sjukvårdsområdet), arbetsförmedlingen, Haninge Bostäder och Södertörns högskola.<sup>15</sup>

### *Samverkan med Storstadskansliet*

Att den kommuninterna samordningen är viktig, avspeglas både i de uppdragsbeskrivningar som lämnas i enkätsvaren och i beskrivningarna av den kommunala organisationen för storstadsarbetet. I samtliga kommuner finns t.ex. alltid åtminstone en, men ofta flera, grupper där olika representanter för kommunens storstadsarbete möts för att diskutera och hålla ihop arbetet. Den här gången måste satsningen hållas samman. Tidsplanerna ska hållas, intentionerna ska följas, arbetet ska följas upp och erfarenheterna tas tillvara. Tidigare offentliga satsningar har kritiserats för bristande kontinuitet och samordning. Nu krävs det bättring.

Riktlinjerna för utvecklingsavtalen förutsätter att kom-

---

15 Det finns dessutom redan samverkansavtal mellan Haninge kommun, landstinget och försäkringskassan inom SOCSAM. Därutöver har, förutom kommunens förvaltningsledning, politiska ledning och opposition, ett tjugotal externa samverkansparter undertecknat ett gemensamt förord till utvecklingsavtalet. Enligt kommunen kan denna dokumenterade »samverkansintention« i flera fall senare komma att manifesteras i mer konkreta och formella samverkansavtal.

munerna redovisar långsiktiga planer för sina egna lokala insatser, (planer för) avtal om samverkan med exempelvis länsarbetsnämnd och/eller försäkringskassa, planer för boendediolog, planer för lokal samverkan med föreningsliv och lokalt näringsliv, planer för användningen av statliga medel och planer för hur kvalitetssäkring ska ske med hjälp av uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning.

Det förväntas med andra ord att kommunerna prioriterar den interna planeringen och samordningen. Dessa förväntningar förmedlas via Storstadsdelegationen och Storstadskansliet, direkt i förhandlingarna inför utvecklingsavtalens undertecknande och revidering, och indirekt i de mer informella överläggningar som äger rum.<sup>16</sup>

I och med sin roll som förhandlingspart, och mer indirekt som samtalspart i frågor som har med avtalets utformning att göra, är Storstadskansliet den aktör utanför kommunerna som i allmänhet utövat det mest direkta inflytandet över avtalsarbetet. I Malmö administrerar kansliet dessutom en regional referensgrupp som tjänar som forum för kontakt mellan regeringens förhandlare, kommunens arbetsförmedlingsdirektör, försäkringskassan, polischefen, länsstyrelsen och region Skåne (med ansvar även för landstingsfrågorna). Syftet med gruppen är att sprida information om kommunens storstadsarbete, att finna lösningar i praktiska samarbetsfrågor och att finna former för samverkan mellan kommunens avtal och det regionala tillväxtavtalet.

Stockholms stad var först med att inleda förhandlingar med Storstadskansliet om ett lokalt utvecklingsavtal.<sup>17</sup> Dessa

---

16 I enlighet med storstadspropositionen tillsatte regeringen en Storstadsdelegation med uppgift att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken. En av delegationens viktigaste uppgifter är att tillsammans med berörda storstadskommuner utarbeta förslag till lokala utvecklingsavtal. De direkta överläggningarna med kommunerna sköts till största delen av det Storstadskansli som knutits till delegationen. Kansliet utgörs f.n. av sex personer. Storstadsdelegationen består av statssekreterare från sju departement samt statsrådsberedningen. Storstadsministerns statssekreterare är ordförande. Till delegationen knyts fem referensgrupper; tre regionala grupper, en grupp med statliga sektorsmyndigheter och en grupp för att följa kultur-, idrotts- och fritidssatsningarna.

17 Vem som är statens representant i förhandlingarna med kommunerna kan uttryckas på flera sätt. I överläggningarna om avtalen förmedlas regeringens intentioner via Storstadsdelegationen och dess Storstadskansli. Då kommunerna emellertid haft direkt kontakt i princip bara med Storstadskansliet i förhandlingarna, anges i den följande texten detta kansli som statens part.

förhandlingar beskriver staden som vänskapliga och positiva. I Stockholms enkätsvar talas om »samsyn«, om ett samtal mellan »... medparter kring avtalet och ej »motparter« på var sin sida om ett förhandlingsbord»<sup>18</sup>, samt om en ömsesidig påverkan på avtalets innehåll. Under arbetet med det första avtalet fick staden löpande underhandssignaler från Storstadskansliet om hur dokumentation och handlingar skulle presenteras för att utgöra en del av avtalet eller dess underlag.

Den sortens ömsesidighet beskriver ingen annan kommun. I alla enkätsvar talas om överläggningarna som en kontinuerlig dialog, och överhuvudtaget som positiva kontakter tjänstemän emellan, men graden av frihet och ömsesidighet i dialogen tycks ha varierat. I Malmö kommun har man haft »nödvändiga kontakter« och fört »förhandling inför avtalskrivning«, och i Huddinge har kansliets kontaktperson fungerat som ett stöd och knappast alls påverkat åtgärdslistan i avtalet. Däremot sägs styrningen ha varit hård beträffande den formella utformningen.

Botkyrka är den kommun som invänder mest eftertryckligt mot de krav på detaljerad redovisning som ställs: »Detaljeringnivån i avtalet med alla lokala mål inskrivna tillsammans med detaljkontrollen av medlens fördelning och användning tenderar att vrida den faktiska styrprocessen från målstyrning till detalj- och regelstyrning. Risk finns att detta kommer att genomsyra arbetet hela vägen ut i fronten. Om utvecklingsarbetet ska leda till omprövning av arbetssätt och försök med nya metoder så måste frihetsgraderna vara många och klimatet tillåtande. Hård detaljkontroll leder till val av redan använda metoder som känns säkra, att göra som förut men med mera resurser. Det kan också leda till kortsiktighet, att inte lyfta blicken över de korta uppföljningsperioderna.«<sup>19</sup>

Detaljerade krav från regeringskansliet, som dessutom inte visade sig vara förhandlingsbara, har både påverkat Södertäljes avtalsunderlag och satt spår i det ordinarie kommunala arbetet. I enkäten ges exempel från både förskoleområdet<sup>20</sup> och kommunens brottsförebyggande arbete.

---

18 Stockholms stads enkätsvar, sid. 16.

19 Botkyrka kommuns enkätsvar, sid. 6.

20 »På grund av Södertälje kommuns regler för kö och placeringar och den s.k. likställighetsprincipen visade det sig inte vara så lätt att genomföra storstadsdelegationens »uppdrag« att inrätta en allmän förskola för barn 3-5 år. Syftet med kontakterna med storstadskansliet var att i dialog söka komma tillrätta med problemen och även diskutera mål för verksamheten. I samtalen visade det sig att det enbart var kommunens ansvar att undanröja de hinder

Storstadskansliet kritiseras däremot sällan för de delvis splittrade direktiven, den brist på samordning mellan olika departement och statliga myndigheter som kan spåras i avtalsarbetet eller bristerna i vissa riktlinjers utformning. Sådana problem ligger, enligt t.ex. Stockholms stad, »... utom kontroll för kansliet att påverka i förhållande till övriga delar av regeringskansliet och övriga departement«.<sup>21</sup>

### *Samverkan med Integrationsverket*<sup>22</sup>

Ansvaret för utvärderingen av Storstadssatsningen delas mellan två nivåer, den nationella och den kommunala. Varje kommun ansvarar för utvärderingen av det egna avtalet, alltså för en lokalt inriktad och lokalt förankrad utvärderingsinsats, och Integrationsverket ansvarar för den nationella utvärderingen.<sup>23</sup>

Men Integrationsverket ska inte bara utvärdera. Sammanfattningsvis har verket tilldelats tre olika roller, en utvärderande, en samordnande och en metodstödande roll:

---

som fanns för införandet av den allmänna förskolan. Resultatet blev ett kommunstyrelsebeslut om införandet av en kompletterande förskola i berörda stadsdelar samt ett utredningsuppdrag om förändringar av kommunens regelverk för förskolan.« (Södertälje kommuns enkätsvar, sid. 10.)

21 Stockholms stads enkätsvar, sid. 16.

22 Under hösten 1999 och våren 2000 har diskussioner förts med forskare vid Centrum för Utvärderingsforskning vid Umeå universitet, om en studie med inriktning mot att beskriva och analysera de statliga aktiviteternas betydelse för den lokala utvecklingen/problemlösningen när det gäller Storstadssatsningen. Man ska beskriva och analysera hur de lokala aktörerna uppfattar, tar emot, bedömer och agerar utifrån de statliga aktiviteter/signaler som riktas till de lokala nivåerna inom Storstadssatsningen, och att särskilt beskriva och analysera de statliga signalerna som förmedlas via den nationella utvärderingen och villkoren för denna. Avsikten är att försöka förstå och förklara hur vissa förutsättningar för det lokala utvecklingsarbetet betingas av hur Storstadssatsningen uppfattas på lokal nivå och att bidra till en vidgad kunskap om statliga styrprocesser i allmänhet och till kunskap om utvärderingar i dessa processer i synnerhet. Ett formellt avtal om genomförandet av denna studie slöts den 12 maj 2000. Integrationsverkets arbete kommer att utvärderas även i denna studie.

23 Integrationsverket har som sitt huvuduppdrag att verka för att målen för integrationspolitiken uppfylls. Då målen för storstadspolitiken och även Storstadssatsningen i väsentliga delar sammanfaller med just integrationspolitiken, har verket tilldelats uppdraget att även svara för den nationella utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen.

Att utvärderingar genomförs på nationell och lokal nivå är ett centralt villkor inom Storstadsatsningen. Regeringen betonar dessutom att det är viktigt att hålla isär de båda utvärderingsnivåerna: »Det nationella utvärderingsarbetet ersätter inte det kommunala utvärderingsansvaret. Det nationella arbetet skall emellertid utföras så att gränsdragningen mot kommunernas utvärderingsarbete blir tydlig.«<sup>24</sup> Integrationsverket ges i enlighet med dessa direktiv även ansvaret att koordinera utvärderingsarbetet på nationell och kommunal nivå.

Dessutom menar regeringen att Integrationsverket bör kunna ge kommunerna metodstöd i utvärderingsfrågor.

Enkätsvaren framstår framför allt Integrationsverkets samordningsfunktion som problematisk. Verket har anordnat två större seminarier och ett antal mindre formella möten där bland annat samverkan mellan nationell och lokal utvärdering diskuterats, men i kommunerna anser man inte att detta varit tillräckligt. Oklarheterna kvarstår fortfarande. Kommunerna lyfter fram tre olika samordningsproblem:

Samordningen och gränsdragningen mellan lokal och nationell utvärdering är för det första inte klar. »Än så länge är det svårt att se hur de lokala utvärderingarna kan länkas ihop med den nationella så att dubbelarbete undviks.«<sup>25</sup> För det andra behöver staten samordna sina egna uppföljningsinsatser. Den nationella utvärderingen bör länkas samman med departementets revisionsarbete för att inte kommunerna ska tvingas till dubbelrapportering.

En tredje oklarhet aktualiseras av Stockholms stad, som inte anser att Integrationsverket tagit tillräcklig hänsyn till stadens synpunkter beträffande bl.a. gränsdragningsfrågor och verkets ansvar för organisationen av den nationella utvärderingen (i relation till stadens lokala utvärdering).<sup>26</sup> I enkätsvaret diskuterar man dessutom om Integrationsverket i realiteten *kan* eller *bör* låta sig påverkas av kommunernas synpunkter och krav, och i vilken utsträckning som verket ska styras av nationella direktiv – oavsett kommunernas synpunkter.

Integrationsverket framstår som en relativt otydlig och anonym aktör i storstadsarbetet så här långt. Någon påverkan på utvecklingsavtalens innehåll eller utformning har verkets

24 Bilaga till regeringsbeslut 1999-04-22, sid. 2.

25 Botkyrka kommuns enkätvar, sid. 7.

26 För att få tillfälle att framföra sina synpunkter på utvärderingsarbetet inom Storstadsatsningen, tog t.ex. Stockholms stad initiativ till ett möte med Integrationsverket innan verkets arbete med att planera den nationella utvärderingen påbörjats.

arbete knappast inneburit. I de mest kritiska kommentarerna beskrivs den nationella utvärderingen mest som en tidskrävande belastning, som inte gett någonting påtagligt tillbaka till det kommunala arbetet. Stockholms stad har heller inga egentliga förväntningar på att så ska ske: »Staden uppfattar att det egna behovet av utvärdering kommer att främst täckas genom avtal med Södertörns högskola. Verkets utvärdering ska rimligen i första hand utgå från uppdragsgivarens, dvs. statens behov och direktiv.«<sup>27</sup>

### *Samverkan med externa utvärderare*

Det är många intressen, även externa, som ska tillgodoses i kommunernas lokala utvärderingar. Staten har förväntningar på såväl processutvärdering och måltvärdering, som en lokal strategi för erfarenhetsåterföring. Utvärderingskravet betonas starkt i förhandlingarna och i utvecklingsavtalet ska en särskild bilaga ingå där den kommunala utvärderingsstrategin presenteras. Dessutom ska kommunernas utvärderingar samordnas med den nationella och Integrationsverkets planer vägas in den lokala strategin.

Samtliga kommuner kommer även att uppdra åt externa utvärderare att sköta åtminstone delar av den egna lokala/kommunala utvärderingen. I Malmö, Södertälje och Stockholm är utvärderingsavtal redan slutna, medan förhandlingar pågår i övriga kommuner. I sex av kommunerna kommer dessa externa utvärderare att hämtas från högskolan:

Malmö kommun har under våren 2000 slutit avtal med både Lunds universitet och Malmö högskola om utvärderingsuppdrag. Två utvärderargrupper har tillsatts och delar ansvaret för helhetsutvärderingen av de fyra kommundelar<sup>28</sup> som omfattas av kommunens utvecklingsavtal.

De externa utvärderarna ska i Malmö genomföra processtudier av de lokala arbets- och utvecklingscentra som inrättas i bostadsområdena och då särskilt uppmärksamma samverkansarbetet mellan kommunen och externa aktörer. Dessutom ska utvärderarna »...bistå med stöd åt metodutveckling i arbetet samt utveckla och tillämpa olika uppföljnings- och utvärderingsinstrument«.<sup>29</sup> Högskolan får även ett särskilt uppdrag att bidra till storstadsarbetets utveckling genom att återföra utvärderingsresultaten till stadsdelarna.

27 Stockholms stads enkätsvar, sid. 17.

28 Malmö kommuns utvecklingsavtal innefattar åtgärder i Hyllie, Fosie, Södra Innerstaden och Rosengård.

29 Sid. 1 i avtalet med Lunds universitet, sid. 2 i avtalet med Malmö högskola.



I Stockholmsregionen planerar fyra av fem storstads-kommuner (tillsammans) att engagera Södertörns högskola som extern utvärderare. En dialog om utvärderingsavtalens utformning har pågått under hösten 1999 och våren 2000, dels mellan högskolan och enskilda kommuner, dels mellan kommunerna och högskolan tillsammans som en del av en kommunövergripande strategi. Syftet med den samordnade diskussionen har varit att finna sätt att dra nytta av de stordriftsfördelar som kan uppnås om flera kommuner använder samma utvärderare. Det handlar t.ex. om vinster när det gäller jämförbarhet och möjligheter till standardisering. Dessutom ser kommunerna fördelar med att stödja etableringen av en lokal forskningsmiljö på Södertörn för att få till stånd en kunskaps- och kompetensutveckling inom Storstadssatsningens politikområde.<sup>30</sup>

Stockholm och Södertälje har i juni 2000 slutit avtal med Södertörns högskola, och Huddinges förhandlingar är inne i slutskedet.

Både Stockholm och Huddinge sluter två sorters avtal med högskolan; ett *samverkansavtal* och ett *utvärderingsavtal* (som formuleras som en bilaga till samverkansavtalet).<sup>31</sup> Samverkansavtalen avser ett brett och långsiktigt – mångvetenskapligt och forskningsinriktat – samarbete för att »... i största möjliga mån tillgodose bägge parterns behov av forskning och kompetensutveckling...«.<sup>32</sup> I de båda utvärderingsavtalen specificeras högskolans uppdrag när det gäller utvärderingen av arbetet inom det lokala utvecklingsavtalet. Här får högskolan det samlade ansvaret för utvärderingen av framför allt de processer som sker i stads-/kommundelarna.

I diskussionerna om kommunövergripande utvärderingsstrategier har även Kommunförbundet i Stockholms län funnits med.<sup>33</sup> Och Stockholms stad talar i sammanhanget om ett etablerat samarbete med Malmö och Göteborg för

30 Innehållet i ovanstående resonemang om Södertörns högskola är hämtat från bilaga 7 (utvärderingsbilagan) i Haninge kommuns utvecklingsavtal.

31 Södertäljes avtal är som sagt färdigt, men inom Integrationsverket har vi ännu inte fått tag i det. Därför kommenteras det inte i den här rapporten.

32 Sid. 2 i Stockholms samverkansavtal, sid. 1 i Huddinges förslag till samverkansavtal.

33 I Stockholmsregionen finns sedan tidigare ett samarbete – ett nätverk – för förnyelsearbete i utsatta bostadsområden som administreras via Kommunförbundet i Stockholms län (KSL). Nätverket ger bl.a. stöd och erfarenhetsåterföring i utvärderingsfrågor.

lärande, kunskapsutbyte och kunskapsförmedling i integrationsfrågor och i utvärderingsfrågor.

Botkyrka planerar att engagera Mångkulturellt Centrum<sup>34</sup> för den externa delen av kommunens utvärdering.

---

<sup>34</sup> Mer information om Mångkulturellt Centrum finns på centrets hemsida; <http://www.mkc.botkyrka.se>.

# Storstadssatsningen i stads- och kommundelarna

## Storstadsarbetets organisation i kommundelarna

Det mesta arbetet inom Storstadssatsningen sker ute i kommundelarna. I alla kommuner är ansvaret för att utarbeta underlaget till avtalet, och för att senare genomföra insatserna, överfört till stads- eller kommundelarna. Även en stor del av det ekonomiska ansvaret finns lokalt. I Stockholms avtal har man t.ex. avsatt medel för särskilda *utvecklingsfonder* i varje stadsdel och det är stadsdelsnämnderna som fattar beslut om hur dessa ska användas (utifrån förslag från boende i området). Politiskt leds arbetet av respektive kommunalnämnd, stadsdelsnämnd eller facknämnd.

Planeringen och genomförandet av Storstadssatsningen kännetecknas därmed av en långt driven decentralisering.

Egentligen är det enda led i arbetet som inte delegerats till kommundelarna den slutgiltiga beslutsrätten. Utvecklingsavtalet sluts formellt mellan kommunledning och stat och i alla kommuner har man därmed valt att behålla rätten att fastställa avtalets slutliga innehåll på kommuncentral nivå. Ett lokalt inflytande utövas här av kommundelarnas representanter i de styr- och ledningsgrupper som tillsatts centralt i kommunen.

### *Ledningsfunktionen i kommundelbaserade förvaltningar*

I alla kommuner där den ordinarie kommunala organisationen är indelad i kommunalnämnder och kommunalförvaltningar (stadsdelsnämnder och stadsdelsförvaltningar) utgör också en kommundelbaserad ledningsorganisation grunden i det lokala storstadsarbetet. Så ser organisationen ut i Stockholm, Huddinge,<sup>1</sup> Södertälje<sup>2</sup> och Malmö.

I praktiken innebär detta att ledningsorganisationen består

- 
- 1 Huddinge kommuns lokala utvecklingsavtal omfattar kommundelarna Vårby, Flemingsberg och Västra Skogås.
  - 2 Södertälje kommuns lokala utvecklingsavtal omfattar kommundelarna Fornhöjden, Hovsjö, Ronna och Geneta.

av lokala projektledare i varje bostadsområde, och lokala styr- och ledningsgrupper fungerar som stöd till projektledaren.<sup>3</sup>

Styr- och ledningsgrupperna består i första hand av tjänstemän, ofta på chefsnivå, från de kommunala (fack)förvaltningar som berörs av storstadsarbetet. I ett mindre antal av dem finns också externa representanter med. I Husby deltar t.ex. även landstinget, arbetsförmedlingen/länsarbetsnämnden och försäkringskassan, och i Tenstas styrgrupp ingår – förutom dessa – även närpolisen, två kommunala bostadsbolag, Ytterstadssatsningen och Hyresgästföreningen. I Rinkeby deltar en representant från Ytterstadssatsningen, och i Västra Skogås förstärks den lokala ledningsgruppen av en kvalitetskonsult.

Till denna områdesbaserade grundorganisation hör i flera områden en parallell, sektorsbaserad organisation. Huddinge kommun har exempelvis gett fyra *temasamordnare* i uppgift att ansvara för var sitt målområde och sprida idéer mellan kommundelarna, och i Rosengård finns en särskild *styrgrupp* och *projektledare* för arbetsmarknadsfrågor, en särskild *projektsamordnare* för programområdet Delaktighet och demokrati och en *projektkonsult* för språkförskoleverksamheten. Även i Tensta, Rinkeby och Skärholmen<sup>4</sup> finns samordningsansvariga på målområdesnivå.

Sektorsperspektivet förstärks också genom att de lokala styr- och ledningsgrupperna som sagt består av tjänstemän från kommunala fackförvaltningar.

### *Ledningsfunktionen i sektorsbaserade förvaltningar*

Botkyrka kommun har en sektorsbaserad nämnd- och förvaltningsstruktur (alltså inga kommundelsnämnder/förvaltningar). Där bygger områdessamordningen på s.k. *områdesgrupper* som finns permanent i alla kommunens bostadsområden. Områdesgrupperna består av ledande tjänstemän<sup>5</sup> från i stort sett alla kommunens förvaltningar, samt från Botkyrkabyggen, närpolisen, primärvården och arbetsförmedlingen/AMI. De ska i dialog med invånarna

3 Benämningen på den lokale projektledaren varierar. I t.ex. Stockholm kallas denne utvecklingsansvarig eller processansvarig och i Huddinge processledare eller projektsamordnare.

4 Stockholms stads lokala utvecklingsavtal omfattar stadsdelarna Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen och Tensta.

5 Avsikten är att i huvudsak enhetschefer ska ingå i områdesgrupperna. I Hallunda-Norsborg utgörs dock gruppen av en blandning mellan tjänstemän med lokalt respektive kommunövergripande arbets- och ansvarsområden.

och med utgångspunkt i gemensamma mål organisera samarbete mellan kommunens förvaltningar, andra myndigheter och organisationer i området.<sup>6</sup> I de tre kommundelar<sup>7</sup> som berörs av Storstadssatsningen tilldelades områdesgrupperna även ansvaret att utarbeta lokala åtgärdsprogram och svara för boendedialogen i respektive område. Till dessa områdesgrupper har särskilda *områdesutvecklare* knutits, med särskilt ansvar att förankra Storstadssatsningen utanför den kommunala organisationen.

I Fittja finns dock en särskild organisation för storstadsarbetet. Fittja kommun del utsågs år 1998 till »nationellt exempel« och inom den s.k. Fittjasatsningen tillsattes en särskild ledningsorganisation, bestående av en projektledare, dennes stab och en styrgrupp.<sup>8</sup> När sedan storstadsarbetet startade införlivades Fittjasatsningen i detta och övergick därmed från att vara nationellt exempel till Storstadssatsning. Fittjasatsningens särskilda ledning finns emellertid kvar och knyter idag an till kommunens ordinarie förvaltning via den lokala områdesgruppen. I områdesgruppen har Fittjasatsningen i uppgift att stödja och initiera förvaltningsövergripande arbete.

Botkyrkas områdesgrupper har som grupper betraktade inget formellt ledningsansvar för Storstadssatsningen. Det har inte heller områdessamordnarna. Det är kommunens ordinarie linjeorganisation som beslutar och ansvarar, i en matrisorganisation där »Områdesgruppens beslutskapacitet är summan av ledamöternas befogenheter.«<sup>9</sup> I formell mening finns därmed ingen lokal ledningsorganisation för storstadsarbetet i Botkyrkas kommundelar. Här finns bara en lokal genomförandeorganisation.

Haninge kommun är inte heller organiserad i kommundelar. Då Storstadssatsningen bara omfattar ett bostadsområde

---

6 I samma områden finns även s.k. nätverksgrupper (särskilda styrgrupper med representanter från social-, barn och ungdoms- samt kultur och fritidsförvaltningen) och kulturombudsgrupper som områdesgrupperna antas samverka med.

7 I Botkyrka kommun deltar Alby, Fittja och Hallunda-Norsborg i Storstadssatsningen.

8 I Fittjasatsningens styrgrupp ingår representanter från förvaltningsledningarna inom närstående förvaltningar samt adjungerade representanter från berörda intressenter; arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, kultur/fritid, medborgarkontoret, barn- och ungdomsförvaltningen, tekniska förvaltningen, arbetsförmedlingen (adj.), Botkyrkabyggen (adj.) och Föreningsrådet (adj.).

9 Områdesgruppernas uppdrag och sammansättning (Tjänsteskrivelse), sid. 1.

i kommunen – Jordbro – sammanfaller dessutom den centrala och den lokala sektorsbaserade organisationen. Personal ur projektledningen har dock funnits på plats i Jordbro under planeringsarbetet och fler kommer att rekryteras och placeras lokalt. En matrisorganisation håller därmed på att byggas upp även i Haninge och kommunaldelsperspektivet förstärks.

### *Matrisorganisationer*

Enkätsvaren visar att den lokala ledningsorganisationen för storstadsarbetet får formen av en matris i samtliga kommuner. Ansvar fördelas och utvecklingsarbete bedrivs längs åtminstone två axlar; efter kommundel och efter målområde. För det mesta utgör kommundelen basen. Det är en naturlig utgångspunkt av åtminstone två orsaker:

I fyra av sex kommuner (Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje) är den reguljära förvaltningen utformad som en kommunaldelsorganisation. Då man lokalt strävar efter att integrera storstadsarbetet i den ordinarie verksamheten, blir just kommundelen den naturliga utgångspunkten även för storstadsarbetets organisation. Den lokala ledningen för storstadsarbetet kommer att utgöras av representanter från den lokala förvaltningen, med kunskap, erfarenhet och förankring i området.

Dessutom syftar Storstadssatsningen till att långsiktigt förbättra levnadsvillkoren i storstädernas utsatta bostadsområden och det helhetsgrepp som stämmer bäst överens med en sådan inriktning utgår just från en områdesbaserad organisation. Huddinge kommun konstaterar följaktligen att det är ett: »Medvetet val att inte bygga upp nya strukturer utan arbeta utifrån de befintliga för att Storstadssatsningens intentioner ska genomsyra kommundelens arbete.«<sup>10</sup>

Lite mindre självklar är lösningen i Botkyrka. Kommunen har en sektorsbaserad förvaltning och redan under den s.k. Blommansatsningen<sup>11</sup> uppfattades bristen på områdessamordning som ett problem. Det var därför som de lokalt förankrade områdesgrupperna nu, inför den nya Storstadssatsningen, fick ansvaret för att utarbeta de lokala åtgärds-

10 Huddinge kommuns enkätvar, sid. 3 (Avser Flemingsberg.)

11 Regeringen satsade under budgetåret 1995/96 125 miljoner kronor på åtgärder i framförallt vissa invandrarstäta bostadsområden för att bryta den tilltagande segregationen och vända utvecklingen i positiv riktning. Namnet »Blommansatsningen« anspelar på dåvarande biträdande inrikesminister Leif Blomberg.

programmen och för dialogen med områdets invånare. Resultatet blev en matrisorganisation där förslagen till mål och insatser arbetas fram horisontellt för att därefter placeras i en ansvarig sektorsförvaltning för genomförande. Det här sättet att organisera arbetet ser man inom kommunen som ett försök att skapa förutsättningar för att det relativt enkelt ska gå att permanenta de lyckade insatserna.

Den centrala organisation som tar emot, beslutar om och ansvarar för åtgärdernas genomförande, korrelerar alltså i Botkyrka inte direkt med den lokala organisation som arbetar fram förslagen. I exempelvis Hallunda-Norsborg uppger man att resultatet har blivit att förankringen av avtalet påverkats då vissa frågor »hamnat mellan stolarna« i organisationen. Inte heller i Fittja upplever man samarbetet med områdesgrupperna som tillfredsställande. »Att arbeta på tvärsen i matrisen är svårt.«<sup>12</sup>

### *En växande lokal förvaltning*

I Huddinge kommun har man medvetet undvikit att bygga upp nya strukturer för det lokala storstadsarbetet. Stora delar av planeringsarbetet har därmed utförts inom den reguljära kommunala förvaltningen. De ledningsgrupper som är tillsatta i alla bostadsområden består nästan enbart av kommunala tjänstemän från den ordinarie organisationen. Några andra (fungerande) grupper, utformade för att stödja det lokala arbetet, redovisas inte.<sup>13</sup>

I det här avseendet skiljer sig Huddinge kommun från de andra kommunerna. De flesta kommun- och stadsdelar har i och för sig strävat efter en långt driven integration av storstadsarbetet i kommunens kärnorganisation, men så långt som Huddinge har ingen annan gått. Förutom styrgrupper och ledningsgrupper, tillsätts i särskild ordning även olika sorters idé-, arbets- och referensgrupper till storstadsarbetet. Sådana inrättas i de flesta områden på både kommunaldelnivå och på åtgärdsnivå. De tillskapas i olika skeden av storstadsarbetet och ges olika uppdrag och mandat i förhållande till

12 Fittjas enkätsvar, sid. 6.

13 I Vårby existerar sedan 1996 Vårby Rådslag, ett möte då olika lokala aktörer samlas en gång per år och diskuterar olika punkter som behöver åtgärdas i området. Den prioriteringsordningen har funnits med i planeringen av det lokala avtalet. I december bildades i Flemingsberg tre arbetsgrupper kring områdena Ökat engagemang, Språket och Musikstudio. Dessa grupper beskrivs dock som (fortfarande) svaga och fungerar inte utan stöd från områdets processledare.

den kommunala organisationen. De arbetar dessutom på en mer eller mindre permanent, eller i alla fall långsiktig, basis.

Någon kommungemensam policy för hur denna »extraordinära« lokala organisation ska se ut finns knappast. Den växer fram – utifrån lokala behov och vilar ofta på forum och grupperingar som skapats tidigare:<sup>14</sup>

Så ser det ut i Malmö. I Malmös stadsdelar vilar denna del av den lokala organisationen till stora delar på de fora för lokalt utvecklingsarbete som utvecklats före Storstads-satsningen.<sup>15</sup> I Rosengård finns exempelvis sedan tidigare det s.k. *Rosengårdsrådet* där storstadsarbetets planering och genomförande idag diskuteras av boende och andra aktörer i området och förvaltningens ledningsgrupp. Till Rosengårdsrådet finns även ett antal arbetsgrupper med olika inriktning knutna. Dessutom finns i Rosengård en särskild styrgrupp för arbetsmarknadsfrågor. Även i Hyllie finns särskilda råd där boende och andra intressenter kan mötas och diskutera frågor som är av intresse för områdets utveckling. Dessa råd startade 1996 och fungerar nu som delar i det lokala storstadsarbetet. I råden har man presenterat t.ex. de åtgärdsprogram och förslag på enskilda insatser som den lokala ledningsgruppen tagit fram. Hyllie har dessutom tillsatt en lokal styrgrupp för inrättandet av det lokala *arbets- och utvecklingscentrat*.

Från Södra Innerstaden, det tredje av Malmö kommuns utvalda bostadsområden, redovisas inga permanenta råd, referensgrupper eller extra styrgrupper för storstadsarbetet.

Botkyrkas lokala organisation bygger på de s.k. områdesgrupperna. Det är framförallt till dessa som kommunen knyter eventuella nya grupper för inflytande och lokal dialog. I oktober 1999 tillsattes på så sätt i Hallunda-Norsborg en referensgrupp som bestod av boende i området. Gruppens uppgift var dels att vara rådgivande till områdesgruppen, dels att väcka och driva egna frågor. Referensgruppen har idag ett 70-tal medlemmar och har efter samråd med områdesgruppen valt att arbeta först och främst med trygghets- och arbetsmarknadsfrågor. Man har också drivit egna frågor som områdesbesiktning, namninsamling till stöd för närpolisen och tillskapandet av en särskild mötesplats för kvinnor. Fristående från referensgruppen har en annan, särskild projekt-

14 I den följande beskrivningen ingår endast ett urval av de olika lokala grupper som redovisas i enkätsvaren.

15 I den följande beskrivningen och överhuvudtaget i den här rapporten beskrivs bara tre av de fyra stadsdelar i Malmö som ingår i Storstadssatsningen. Från Fosie stadsdel har inga enkätsvar lämnats in.



grupp utarbetat ett dokument som innehåller övergripande inriktning och mål för en familjecentral i Hallunda-Norsborg.

Som en del i kommunens arbete med att ta fram ett underlag till den lokala utvecklingsplanen, bildades s.k. arbetsgrupper i Haninge under hösten 1999. Det är programövergripande samverkansgrupper, som i huvudsak består av kommunens tjänstemän, men som ibland även kompletteras av representanter från statliga myndigheter, föreningar, studieförbund, det lokala näringslivet och – i två av fyra grupper – boende i Jordbro. Dessutom finns planer på att tillsätta ett *Jordbrovåd* för att förstärka boenderepresentationen i storstadsarbetet. Detta ska i så fall inte bara vara ett diskussions-, samverkans- och remissråd, utan ska även kunna fungera som beslutsforum (på delegation av kommunens politiska ledning). I nuläget finns resursgrupper där ett 30-tal boende ingår.

Stockholms stad redovisar den mest omfattande lokala organisationen för Storstadssatsningen. I samtliga stadsdelar kompletteras ledningsgrupperna av minst två lokalt förankrade och mer »rådgivande« grupperingar:

Husby redovisar exempelvis 56 åtgärder inom ramen för storstadsarbetet. Vissa av dessa bedöms så omfattande att de för sitt genomförande behöver stöd från mindre styrgrupper och/eller rådgivande grupper där boende och lokala aktörer ingår. I Rågsved leds det lokala arbetet av två grupper; en utvecklingsgrupp (tjänstemannagrupp) och en s.k. samverkansgrupp där boende och områdets tjänstemän arbetar tillsammans. Och i Rinkeby finns en lokal utvecklingsgrupp som består av kommunala tjänstemän och externa intressenter och som ursprungligen tillsattes för att utarbeta områdets lokala avtalsunderlag. Denna grupp delades senare upp i fem genomförandegrupper och idag fungerar den ursprungliga utvecklingsgruppen som informationsorgan i området. I Rinkeby äger dessutom en lokal dialog rum via Ytterstadssatsningens projektgrupper.

En dialog via Ytterstadssatsningen beskrivs också i Skärholmens enkätsvar. I Skärholmen pågår idag tre satsningar parallellt; Ytterstadssatsningen, lokala investeringsprogrammet och Storstadssatsningen. Tillsammans utgör de den s.k. *Skärholmssatsningen*. Knuten till Skärholmssatsningen finns en lokal utvecklingsgrupp som träffas en gång i månaden. Dessutom finns inom Ytterstadssatsningen en lokal samverkansgrupp som kallas *Skärholmens byalag för samverkan* och är en förening som vill verka som ett forum för medborgarinflytande. Tyngdpunkten i den här gruppens arbete ligger fortfarande på Ytterstadssatsningens projekt, men under det

senaste året har även Storstadssatsningen presenterats på olika möten.

Tensta tillsatte en styrgrupp för att arbeta fram förslag till åtgärdsprogram. Arbetet inleddes med en inventering/analys utifrån olika målområden. Därefter bildades 12 arbetsgrupper som fick i uppgift att ta fram konkreta mål och åtgärder för respektive målområde. Styrgruppen existerar fortfarande och kommer framöver att sammanträda i samband med de halvårsvisa revideringarna av utvecklingsprogrammet. Även de lokala arbetsgrupperna finns kvar för dem som vill delta i storstadsarbetet i området. Dessa leds av personer från förvaltningar och bolag, som även ansvarar för att åtgärder och insatser länkas samman med den ordinarie verksamheten på respektive håll.

I Hovsjö, Ronna och Geneta framställs relationen mellan den lokala ledningen för storstadsarbetet och de olika råd, arbetsgrupper och referensgrupper som knutits till denna, som relativt jämlik. Ledningen har inget absolut beslutsmandat, utan de åtgärder som ska startas måste även förankras – i Hovsjö i föräldrastyrelse, elevråd eller föreningsråd, och i Ronna och Geneta i respektive områdesråd.

## Externa aktörer

Sammanfattningsvis är det en allt mer omfattande och komplex organisatorisk struktur som växer fram i kommundelarna, dels inom den kommunala förvaltningen, dels externt som ett komplement till denna.

Internt i den kommunala förvaltningen fördelas ledningsansvar och samordningsansvar för den nya satsningen. Ibland sker detta i enlighet med den ordinarie organisationen. När exempelvis kommunens (ledande) tjänstemän företräder sina »egna« fackförvaltningar i Storstadssatsningens ledningsgrupper, skapas en intern matrixorganisation med förutsättningar för integrering mellan den reguljära verksamheten och storstadsarbetet.

Och när storstadsarbetet samordnas med de övriga satsningar som pågår sedan tidigare i kommundelen, innebär detta att man bygger vidare på sådana organisatoriska lösningar som provats och utvecklats tidigare – i relation till ordinarie kommunal verksamhet. Det betyder också att organisationen byggs ut och tillförs nya samordningsfunktioner, nya ansvarsfördelningar och nya beslutsmandat.

Samma sak händer då helt nya grupperingar skapas och kopplas till storstadsarbetet. Den kommunala organisationen kompletteras – och kompliceras.

Dessutom innebär detta att nya intressenter bereds tillträde. I de idégrupper, arbetsgrupper och referensgrupper som tillsätts vid sidan av denna kommunala organisation skapas de främsta kanalerna för lokala externa intressenter att utöva inflytande över Storstadsstatsningen.

### *Samverkan med lokala statliga aktörer*

Samverkan mellan stads-/kommundelen å ena sidan, och arbetsförmedling och försäkringskassa å den andra, är något som ser ut att äga rum ganska självklart i storstadskommunerna. Man klarar sig inte utan varandra. Att hantera arbetslöshetsproblematik och social omsorg kräver i storstäderna fler resurser än vad kommunala tjänstemän, arbetsförmedlare och försäkringskassans handläggare kan mobilisera var och en för sig. Arbetet blir enklare och mer effektivt om resurserna samlas.

Så har det varit under en längre tid. Samverkan mellan de här parterna är inget nytt för just de lokala utvecklingsavtalen. Däremot har Storstadsstatsningen inneburit ett *förnyat fokus* på samverkansfrågorna; genom det stora utrymme som kampen mot arbetslösheten tilldelas i denna, genom att samverkansavtal antas slutas och (indirekt) genom betoningen av ett demokratiskt arbetssätt som skapar förutsättningar för individuell delaktighet: »Med hjälp av samordnade arbetsinsatser skall individens möjlighet till inflytande öka.«<sup>16</sup>

Även arbetsförmedlingens och försäkringskassans incitament att samverka är starka i Storstadsstatsningen. Båda parterna har i sina regleringsbrev formuleringar som antingen uppmanar till (försäkringskassan), eller mer direkt förutsätter samverkan med storstadskommunerna (arbetsförmedlingen). Arbetsförmedlingen är dessutom inte bara samverkanspart i arbetet med det lokala avtalet, utan också part i Storstadsstatsningen i och med att man själv tilldelats särskilda resurser.

Dessutom har det redan slutits centrala samverkansavtal mellan försäkringskassa, länsarbetsnämnd och respektive Botkyrka kommun, Huddinge kommun och Malmö stad. Stockholms stad har slutit avtal med länsarbetsnämnden.

I Botkyrka har arbetsförmedlingen suttit med i lokala styrgrupper, områdesgrupper och olika arbetsgrupper. Här beskrivs kontakterna först och främst som ett ömsesidigt informationsutbyte, men inte bara det. Kommunen redovisar även ett antal konkreta samverkansprojekt som har sitt ursprung i Blommansstatsningen, EU-medel och Fittjasats-

---

16 Stockholms stads enkätsvar, sid. 15. (Avser Rågsved.)

ningen; *LOTS*, *Nyckeln*, *Arbetskraft Fittja* och *ROSA*. Dessutom betonas att arbetsförmedlingen/länsarbetsnämnden deltagit i Storstadssatsningen genom att själv, på eget initiativ och som en del av det egna uppdraget, fokusera personal och insatser mot Storstadssatsningens målgrupper, t.ex. genom att omorganisera verksamheten.

Jämfört med Botkyrka, framstår Huddinges samverkan med arbetsförmedling (och försäkringskassa) som mer handlingsinriktad, och mer koncentrerad till genomförandet av konkreta åtgärder. Kommunen har haft en tät kontakt med arbetsförmedlingen, AMI, försäkringskassan och primärvården i uppbyggnaden av temat *egen försörjning*. I Vårby, Flemingsberg och Västra Skogås finns *Vårbylyftet*, *Kompassen* och *VULKAN Vuxen* som exempel på åtgärder där kommun och (bland andra)<sup>17</sup> arbetsförmedling och försäkringskassa arbetar tillsammans för att minska arbetslösheten. I *VULKAN Ungdom* samarbetar kommun, grund- och gymnasieskola och arbetsförmedling.

Även i Malmö innebär lokal samverkan med arbetsförmedling och försäkringskassa ett handlingsinriktat arbete. I stadens planer ingår en satsning på att upprätta lokala *arbets- och utvecklingscentra* i de stadsdelar som berörs av utvecklingsavtalet. Arbetet med att bilda de fyra enheterna sattes igång i januari och det har varit en process som genomförts parallellt på lokal och central nivå inom kommunen och inom respektive statligt verk. Detta sätt att arbeta samtidigt på två nivåer beskrivs som effektivt. Idéer och problem som dykt upp i den lokala processen har »bollats upp« centralt och kunnat behandlas relativt snabbt och enkelt.

Denna allmänna beskrivning bekräftas från Hyllie stadsdel. Samarbetsklimatet har för de mesta varit gott, men ändå ibland försvårats av skillnader när det gäller olika regelsystem, budgetsystem och målgrupper.

Alla Stockholms stadsdelar har haft kontakt och samverkan med arbetsförmedling/AMI, försäkringskassan och närpolisen i storstadsarbetet. Arbetsförmedlingen och försäkringskassan ingår exempelvis i alla lokala styrgrupper/utvecklingsgrupper. Samverkan har dock sett mycket olika ut i stadsdelarna. Graden av samverkan med länsarbetsnämnden har varierat och när det gäller försäkringskassan beskrivs samarbetet som »bristfälligt« – framför allt på den lokala nivå där mål och åtgärder ska utformas och diskuteras.

Men samverkan äger ändå rum kring enskilda insatser. I Skärholmen, Husby, Tensta och Rågsved medverkar försäk-

17 I Kompetensen och Vårbylyftet ingår även AMI och primärvården i samarbetet och i *VULKAN Vuxen* deltar även psykiatriska öppenvårdsmottagningen och primärvården.

ringskassan i arbetet på det lokala medborgarkontoret eller motsvarande och där beskrivs samarbetet som gott. Arbetsförmedlingen ingår i den arbetsgrupp som är knuten till satsningarna *Kompetensen* och *Mobiliseringen* i Rågsved. Till sammans med försäkringskassan och AMI samverkar man även i Rågsveds s.k. *servicefunktion*.

Haninge kommun har (ännu) inte slutit något samverkansavtal med arbetsförmedling eller försäkringskassa. Däremot samarbetar man kring enskilda målområden och åtgärder. Både arbetsförmedlingen och försäkringskassan ingår till exempel i den arbetsgrupp där utvecklingsavtalets programområde *Arbete, utveckling och utbildning* diskuteras.

Kommuner och kommundelarnas har skiftande erfarenheter av samverkan med försäkringskassa och arbetsförmedling. Samarbetet kan effektivisera och leda till större helhetssyn och överblickbarhet i åtgärderna.

Men det är inte problemfritt. Det är svårt att komma fram till en gemensam definition på samverkan. Exempelvis i Huddinge kompliceras arbetet av aktörernas olika uppdrag, av skilda geografiska områdesindelningar och organisationsstrukturer, av »... länsarbetsnämndens krav på resultat omgående« och arbetsförmedlingen som »... startar projekt som man tycker är meningsfulla på arbetsförmedlingen«.<sup>18</sup>

Stat och kommun har olika mål och volymkrav. Arbetsförmedling och försäkringskassa har i Rågsved flyttat individer från vissa arbetsmarknadsåtgärder till kommunen. På så sätt har man kunnat uppfylla sina interna volymkrav, medan kommunen, som är ytterst ansvarig för dessa personer, varit tvungen att arbeta utifrån andra villkor och förhållningssätt. Även om kontakterna på handläggarnivå för det mesta löper ganska friktionsfritt, är denna brist på jämbördighet något som, enligt stadsdelen, försvårar förutsättningarna för samarbetet.

Botkyrka kommun har erfarenhet av hur nya riktlinjer, omorganisationer och resursförändringar på nationell eller regional nivå snabbt kan riva upp (förutsättningarna för) lokal samverkan. Under året aviserades t.ex. en omfördelning av resurser inom arbetsförmedlingen som hotade delar av det lokala samarbetet i kommunen. Förändringarna genomfördes till sist inte, men hotet i sig ledde till att förtroendet för arbetsförmedlingen fick sig en knäck. Lokalt fungerar det ganska bra, men steget upplevs långt från lokal samverkan till ett genomslag centralt i myndigheten. Allmänt menar man att de centrala myndigheterna knappast tagit någon särskild hänsyn till Storstadssatsningen.<sup>19</sup>

---

18 Huddinge kommuns enkätsvar, sid. 8.

19 Detta är en åsikt som delas av Rinkeby.

Dessutom har som sagt arbetsförmedlingen tilldelats extra medel för Storstadssatsningen, men inte försäkringskassan. Arbetsförmedling och försäkringskassa är därmed knappast lika motiverade och även detta påverkar förutsättningarna för ett gemensamt lokalt arbete.

Närpolisen har bjudits in att delta i samtliga lokala styrgrupper/utvecklingsgrupper i Stockholm, eftersom polisens arbete får hög prioritet av stadsdelarna. Det finns allmänt ett behov av att förstärka den lokala närpolisorganisationen. Huvudintrycket från stadsdelarna är emellertid att polisen inte har tid att samverka, sällan eller aldrig dyker upp på exempelvis styrgruppsmöten och i första hand är tvingade att ägna sig åt utryckningsverksamhet.

Skärholmen och Husby beskriver emellertid samverkan som ganska välfungerande på både ledningsnivå och bland handläggarna. I Husby deltar t.ex. närpolisen i det lokala brottsförebyggande rådet och i Skärholmen medverkar man i brottsförebyggande råd, samverkansgrupp med skolan, i samverkan med PBO och socialtjänst, samt i det lokala drog-förebyggande arbetet. På grund av resursbrist kan polisen i Tensta och Rågsved inte medverka fullt ut i t.ex. den lokala styrgruppen. Man finns däremot med i vissa samverkansprojekt i båda områdena. Närpolisen planerar dessutom att delta i det brottsförebyggande arbete som håller på att starta i Rinkeby och som är under planering i Tensta.

I Botkyrka ingår närpolisen i kommundelarnas områdesgrupper. Det innebär att man även deltar i planering och informationsspridning lokalt i kommunen. Från Fittjasatsningen beskrivs täta kontakter med polismyndigheten i Stockholms län för att få en närpolis till Fittja och fler poliser överhuvudtaget.<sup>20</sup>

### *Samverkan med lokala föreningar och organisationer*

När arbetsförmedling, försäkringskassa eller närpolis ingår i den lokala organisationen för Storstadssatsningen, tilldelar man dem i huvudsak två funktioner och de deltar i huvudsak i två sammanhang: Antingen ingår de i den lokala ledningen och sitter med i den lokala ledningsgrupp som tillsätts internt inom den kommunala organisationen, eller så deltar de som medaktörer och medansvariga direkt i genomförandet av enskilda insatser.

För lokala föreningar och organisationer (även lokalt

---

20 Närpolisens roll i det lokala storstadsarbetet kommenteras inte i enkätsvaren från Malmö och Huddinge.

näringsliv) gäller delvis andra villkor. Dessa aktörer verkar finnas inblandade i genomförandet av de flesta enskilda åtgärderna och har ett medansvar eller eget ansvar i dessa. Antingen deltar enskilda föreningar eller organisationer, eller så ingår de i de grupper som sätts samman för att stödja vissa insatser.

I Botkyrka kommun finns t.ex. en särskild pott om 3 miljoner kronor per år och bostadsområde för föreningsdrivna insatser, och i Stockholms stad finns medel avsatta för särskilda utvecklingsfonder i varje bostadsområde – tänkta att fungera som fria medel att disponera t.ex. utifrån förslag från boende eller lokala organisationer.

Men föreningar och organisationer finns bara i undantagsfall med i de ledningsgrupper som har ett övergripande och direkt ansvar för storstadsarbetet i varje bostadsområde.<sup>21</sup> I dessa sitter istället kommunens tjänstemän och – alltså – ibland representanter från statliga verk (och även landstinget).

Frivilligorganisationer och föreningar fungerar här istället som rådgivare, idégivare och informationsmottagare. När de finns med i områdesövergripande och strategiska sammanhang handlar det om att utveckla eller förankra storstadsarbetet, inte i första hand om att leda eller bestämma om det. I Botkyrka är det därmed den kommuncentrala kultur- och fritidsnämnden som *beslutar* om fördelningen av potten för föreningsdrivna insatser, och i Stockholm *beslutar* stadsdelsnämnden om fördelningen av medel från den lokala utvecklingsfonden.

Att man inte leder eller bestämmer betyder dock inte att föreningarna har en liten eller betydelselös roll i det lokala arbetet. »I Fittjasatsningen samarbetar vi med framför allt näringslivet, men också med andra organisationer. Det har varit en medveten strategi i satsningen att bredda medverkan genom att samarbeta med utomstående aktörer.«<sup>22</sup> Botkyrka kommun redovisar en omfattande föreningsmedverkan, framför allt när det handlar om att genomföra enskilda insatser. I Hallunda betonas särskilt betydelsen av fungerande och trivsamma centrumanläggningar för att ett område ska kännas levande och därför lyfts samarbetet med Piren, som äger Hallunda centrum, fram. Områdesutvecklaren har bland annat föreslagit Piren ett s.k. lokalt partnerskap

21 Enligt enkätsvaren har (endast) Tensta, Rinkeby och Västra Skogås lokala ledningsgrupper för storstadsarbetet där andra än kommunala, landstingskommunala och statliga tjänstemän ingår.

22 Fittjas enkät svar, sid. 7.

– en samverkan för lokal utveckling mellan näringsliv och kommun som sträcker sig längre än »bara« sponsring.

Stockholms stad har knutit en åtgärdsansvarig till varje åtgärd i det lokala utvecklingsavtalet och var och en av dessa har fått ett tydligt uppdrag att bygga och vårda nätverk som en del av genomförandet av åtgärden. Det finns också ett generellt uppdrag att samverka med andra satsningar som pågår i staden, exempelvis med Ytterstadssatsningen, och därmed även med de externa aktörer som är involverade i denna. Det innebär att i Stockholms storstadsarbete deltar en mängd externa aktörer på framför allt åtgärdsnivå, men även i de referens- och arbetsgrupper som knyts till den lokala ledningen.

Även i Malmö beskrivs föreningarnas roll som framträdande. Vartdera bostadsområde redovisar samverkan med minst ett 20-tal föreningar och organisationer (inbegripet lokala fastighetsbolag, banker och lokalt näringsliv). Samarbetar gör man både kring enskilda åtgärder och i övergripande strategifrågor.

Av Haninges enkätsvar går att utläsa att lokala föreningar bland annat ingår i de programövergripande arbetsgrupper (eller motsvarande) där man diskuterar och utvecklar kommunens arbete inom olika målområden.

Huddinge kommun har så här långt valt att genomföra storstadsarbetet i första hand inom respektive kommundelsorganisation. Extern samverkan är något som återstår att bygga upp. I Västra Skogås folkhälsogrupp ingår representanter från bland andra bostadsbolagen, lokala företagare, kyrkan och andra frivilliga organ, och i Vårby förs idag förberedande samtal med föreningsrådet och det kommunala bostadsbolaget, men i övrigt ser inte föreningsliv eller lokala organisationer ut att ha engagerats i någon egentlig omfattning.

Ett undantag finns dock i Flemingsberg. Här samverkar kommunen och stödjer *Flemingsbergs strategiforum* – ett strategiskt program för Flemingsberg – framtaget av 75 nyckelpersoner från områdets myndigheter, näringsliv och andra intressenter. Inom strategiforum diskuteras hur lokal boendemedverkan ska utformas och hur bostadsområdet ska integreras i näringslivets utveckling. Den gemensamma visionen är att »Flemingsberg är ett av Sveriges mest attraktiva tillväxtområden 1999–2009« och att »Flemingsberg år 2009 är ett föredöme avseende områdessamverkan mellan olika aktörer/intressenter«.

Erfarenheterna av föreningssamverkan är goda i många områden: »Det är oerhört positivt att samarbeta med föreningslivet.«<sup>23</sup> Underlaget för hur förändringsarbetet i områ-

---

23 Fittjas enkätsvar, sid. 8.



det ska bedrivas breddas och den ömsesidiga påverkan på programinnehåll och arbetssätt gör att åtgärderna förankras lättare lokalt. Delaktigheten och den ömsesidiga förståelsen blir större och detta förväntas öka de bestående resultaten av insatserna. I Fittja och Rosengård, båda tidigare s.k. nationella exempel, finns mycket gott att säga om samarbetet med de lokala föreningarna och organisationerna.

I enkätsvaren ser tillgången till tid och till en anpassad organisation ut att vara grundbultar i samverkansarbetet. De stads- och kommundelar som arbetat med lokal samverkan under en längre tid och som därför hunnit etablerat både kanaler och fungerande samverkansformer, redovisar i stort sett bara positiva omdömen. För andra känns det svårare. Där uppfattas samverkan som en ganska tung, tålmodsprövande och bitvis konfliktfylld process. Södra Innerstaden i Malmö beskriver samarbetet som nödvändigt, men betonar att det måste få ta tid.

Betydelsen av fungerande organisatoriska lösningar hålls fram i Botkyrka och Huddinge: Botkyrka kommun har anställt områdesutvecklare med särskilt ansvar för att etablera storstadsarbetet utanför den kommunala organisationen. Det har, i åtminstone Fittja och Hallunda, även kommit att innebära att detta samarbete etablerats *vid sidan av* den kommunala organisationen, eftersom det visat sig svårt att få med de kommunala områdesgrupperna – som egentligen borde fungera som kanaler – i själva arbetet.

I Huddinge har man ännu »... inte hittat några riktigt bra former för konkret samarbete utanför de kommunala förvaltningarna. Vi lutar just idag mot att den dialog och påverkan som eftersträvas måste ske inom de ordinarie verksamheterna och att detta ska prioriteras och utvecklas.«<sup>24</sup>

## Det lokala storstadsarbetet

### *Boendedialog i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen*

Om det finns ett mönster som innebär att lokala föreningar och organisationer involveras mer som rådgivare och informationsmottagare än som ledare och beslutsfattare, och mer på åtgärdsnivå än på en övergripande strategisk nivå, så är det ett mönster som framträder än mer tydligt när det gäller de enskilda personer som bor i Storstadssatsningens olika områden.

---

24 Huddinge kommuns enkätsvar, sid. 10. (Avser Flemingsberg.)

*Boendedialog på åtgärdsnivå i storstadsarbetet*

Inom Stockholms stad finns ett generellt uppdrag till åtgärdsansvariga i Storstadssatsningen att diskutera insatsernas genomförande i brukarråd/brukarsamråd och så verkar också ske. »I dagsläget sker huvuddelen av boendedialogen inom de olika pågående åtgärderna.«<sup>25</sup> Stadsdelarna rapporterar boendedialog kring en mängd åtgärder. Den utövas i föräldraråd, kulturråd, ungdomsråd och kvinnogrupper, och äger rum främst inom skol- och förskoleområdet och i frågor som har med den yttre miljön i området att göra.

Även Malmös enkätsvar tyder på att deltagandet är utbrett kring enskilda åtgärder. Bland annat bjöd man i Hyllie in de boenderåd och föreningsråd som finns i området sedan 1996, till möten för att diskutera olika programinsatser i planeringen av det lokala utvecklingsavtalet. I Rosengård har det oftast varit de boende i området som haft idéer och förslag på olika delprojekt inom det lokala åtgärdsprogrammet. Lokala arbetsgrupper har utarbetat handlingsplaner och medverkat aktivt i genomförandet av dessa.

Dessutom hänvisar Stockholm, apropå boendeinflytande i olika åtgärder, till de utvecklingsfonder som inrättats som en möjlighet att fånga upp och förverkliga idéer från bland andra de som bor i respektive område.

*Boendedialog i den strategiska planeringen av storstadsarbetet*

Många av storstadsåtgärderna är alltså utformade med ett dialoginriktat arbetssätt som grund – men de har inte alltid tagits fram i dialog.

När det gäller planeringen av storstadsarbetet i sin helhet – *den strategiska planeringen* – kommer boendedialogen för det mesta in relativt sent i processen. Oavsett om det handlar om enskilda invånare, eller om referensgrupper och arbetsgrupper med boenderepresentation, handlar inflytandet här vanligtvis om att komma med synpunkter på givna förslag. Det är den kommunala organisationen som har problemformuleringsprivilegiet. Tjänstemännen i den lokala ledningsgruppen formulerar åtminstone ramförslag till åtgärdsplaner som områdets invånare informeras om och förväntas ta ställning till.

Huddinge och Botkyrka är två kommuner där tjänstemännen hittills haft ett dominerande inflytande över planeringsarbetet:

I Botkyrka har *områdesgrupperna* det lokala ansvaret för storstadsarbetet i kommundelarna. Arbetet med att ta fram lokala åtgärdsprogram inleddes i februari 1999, när man

---

25 Stockholms stads enkätsvar, sid. 7. (Avser Husby.)

samlades till en tvådagars målkonferens tillsammans med en konsult. Områdesgrupperna var då utökade med representanter från landstinget och arbetsförmedlingen. På två dagar utarbetades både övergripande och operativa/mätbara mål för Storstadssatsningen i respektive område i kommunen. Dessa tjänstemannaförslag har sedan dess kvarstått oförändrade, utom då de kompletterats med projektidéer som kommunens centrala förvaltningar fört fram. Det slutgiltiga avtalet utgör därför en blandning av lokalt och kommuncentralt framtagna projektförslag.

Under våren 1999 hölls ett öppet möte i respektive område där satsningen beskrevs i den form den då hade. Då kom kommunens medborgare med i arbetet och deras uppgift var att lämna synpunkter på förslagen. I september 1999 anställdes sedan områdesutvecklare på heltid till områdesgrupperna i Hallunda-Norsborg och Alby, med uppgift att stödja gruppen i dess arbete med att utveckla dialogen med medborgarna. Fittjasatsningen fick motsvarande uppdrag i Fittja. För den uppgiften har satsningen i sin tur anställt två processledare.

Idag konstaterar åtminstone Fittja och Hallunda-Norsborg att bland annat tidspressen i det inledande planeringsarbetet lett till att en del målformuleringar inte är alldeles realistiska.

I Huddinge har de boende inte deltagit i planeringen av utvecklingsavtalet så här långt. Kommunen har valt att först förankra arbetet inom den egna organisationen.

Ett dominerande tjänstemannainflytande i den strategiska planeringen är alltså huvudregeln, men det finns många både större och mindre undantag:

I en del bostadsområden i Stockholm, exempelvis i Tensta, deltog även områdets invånare aktivt i planeringen av åtgärdsplanen. Efter att stadsdelen beslutat om den övergripande inriktningen kom boendeinflytandet igång kring i formuleringen av konkreta mål och åtgärder för varje målområde. Det innebar att arbetsgrupper tillsattes och de förslag som väcktes i dessa fördes sedan upp via den lokala ledningen för Storstadssatsningen, till kommunledning och sedermera beslut. Arbetsgrupperna finns idag fortfarande kvar och är öppna för de Tenstabor som vill fortsätta att engagera sig. Dessutom genomfördes i januari 2000 en *sökkonferens* där boende, politiker, föreningsaktiva och kommunens tjänstemän tillsammans diskuterade fram en prioriteringsordning för Tenstas fortsatta storstadsarbete.

Rinkebys avtalsunderlag arbetades fram i områdets utvecklingsgrupp, där statliga och kommunala tjänstemän, politiker, föreningsrepresentanter och representanter från boende

i området (t.ex. från skolornas föräldrastyrelser) ingår. Också Rågsveds utvecklingsgrupp, som vid den tidpunkten utgjordes helt av lokala tjänstemän<sup>26</sup>, tog fram huvuddelen av det lokala åtgärdsprogrammet. Helheten – urvalet och den övergripande inriktningen – bestämdes här. Men samtliga åtgärder och förslag diskuterades även och godkändes av den lokala samverkansgruppen.

I Rosengård fick den lokala ledningen i uppdrag att utarbeta förslag till program för olika insatser och åtgärder utifrån målen för storstadspolitiken. För förankringsarbetet fanns sedan *Rosengårdsrådet* och flera andra kanaler och arbetssätt för boendedialog. Dessa hade upparbetats tidigare, under tiden då Rosengård var nationellt exempel. I Hyllie diskuterades förslagen till det lokala åtgärdsprogrammet fram i områdets ordinarie ledningsgrupp. Förslagen byggde på erfarenheter från bl.a. Blommansatsningen och presenterades sedan i de boenderåd som sedan flera år tillbaka varit aktiva i det lokala utvecklingsarbetet.

Att kommundelens tjänstemän drar upp riktlinjerna och de boende involveras när mer konkreta mål och insatser ska diskuteras, är ett mönster som känns igen också från Haninge. Där startade målformuleringsarbetet för det lokala utvecklingsavtalet med en s.k. framtidsverkstad i maj 1999, där i första hand tjänstemän från olika förvaltningar och organisationer deltog. Under framtidsverkstaden och i det efterföljande arbetet formulerades både övergripande visioner och förslag på lokala mål och insatser. Dessa presenterades sedan i kommunens politiska ledningsgrupp och i en referensgrupp där även representanter för boende fanns med. Under hösten fortsatte utvecklingsarbetet med information till föreningar och boende i Jordbro, en remissomgång genomfördes och de tidigare nämnda arbetsgrupperna tillsattes. I och med dessa institutionaliserades boendedialogen i vid bemärkelse eftersom två av dem innehåller boenderepresentanter.

Det finns också mer indirekta sätt att ta tillvara boendes åsikter i den strategiska planeringen. En direkt dialog är inte alltid den enda vägen.

I Tensta ingick exempelvis resultaten från boendekäter och intervjuer i tjänstemännens planeringsunderlag inför storstadsarbetet och i Jordbro genomfördes under hösten 1999 ett 40-tal intervjuer med enskilda personer – främst boende (men även personal på fältet och på handläggarnivå). Fornhöjdens åtgärdsplan vilar delvis på en kartläggning som

---

<sup>26</sup> Sedan mars 2000 ingår också två boenderepresentanter i denna grupp.

genomfördes för några år sedan och som syftade till att inventera invånarnas önskemål om förändringar i området.

Men oavsett de inslag av mer eller mindre aktiv boendemedverkan som tillkommer på sina håll, är alltså den övergripande planeringen ett moment i storstadsarbetet som till största delen äger rum inom den lokala kommunala förvaltningen. Boendedialogen innebär att resultatet av kommunens arbete sedan presenteras för allmänheten.

#### *Enkelriktad information*

Hur denna presentation sedan gått till har varierat, och här kommer den anpassade organisationens betydelse in, på samma sätt som när det gällde förenings- och organisationsmedverkan: Det kan inte förutsättas att en reguljär kommunal organisation har förmåga till ömsesidig samverkan med externa organisationer, enskilda boende eller grupper av boende. Det är lätt hänt att kontakten blir enkelriktad.

I stads- eller kommundelar utan starka samverkanstraditioner tycks t.ex. öppna stormöten gärna användas som forum när utvecklingsplaner ska presenteras för allmänheten. Då väljer man dessutom gärna den sortens öppna möten som utannonseras allmänt i lokala tidningar eller utskick, eller i något fall på kommundelens hemsida. Det handlar alltså inte om personliga inbjudningar, och det handlar inte alltid heller om en regelbunden och konsekvent genomförd mötesverksamhet. Informationen i den inledande planeringen av storstadsarbetet ser oftare ut att ha lämnats vid särskilda och enstaka tillfällen än som inslag i en långsiktig strategi för boendedialog.

De förslag som presenteras vid denna sortens möten lockar inte direkt till boendeengagemang. Deltagandet är inte alltid högt. Det är en (liten) trogen grupp – »den gamla vanliga gruppen« – som engagerar sig. De kommer, lyssnar och säger inte mycket. Utan sammanhang, om det inte framgår tydligt på vilket sätt som ett möte spelar roll, blir inte heller medborgarnas lust att engagera sig särskilt stor.

Inte heller allmänna mötesplatser eller medier beskrivs som effektiva.

Ett svagt engagemang har dock flera orsaker. Det beror inte bara på att de mötesplatser och mötesformer som erbjuds inte i sig är särskilt väl anpassade för dialog och aktiv medverkan. Haninge kommun har exempelvis arbetat med att försöka öka boendeinflytandet i kommunens planering sedan 1980-talet och den generella erfarenheten av dessa försök är att »... det är svårt att engagera boende och brukare kring relativt abstrakta övergripande mål- och strategifrågor. Deltagande i möten som handlat om dessa frågor har

dels varit mycket begränsat, dels har det i stor utsträckning varit samma personer som redan var aktiva i det politiska representativa systemet som har deltagit i dessa möten.<sup>27</sup> Den legitima förankringen av övergripande mål och strategier har mer eller mindre av nödvång fått äga rum i den ordinarie politiska organisationen och bland kommunens tjänstemän.<sup>28</sup>

### *Särskilda resurser för boendedialog*

Boendedialog upplevs alltså i en del bostadsområden som ett problem. Den är i alla fall inte alltid lätt att åstadkomma inom den ordinarie organisationen, eller att få att fungera tillsammans med denna. Flera kommunalar talar om boendeengagemang som »skört«, om ett intresse som inte orkar vänta på att kommunen »kommer till skott«. Det anses överhuvudtaget vara känsligt för förseningar. I Rågsveds enkätsvar påpekar man att långdragna förhandlingar (inför tecknandet av det lokala utvecklingsavtalet) kan ha utgjort ett hot mot den lokala processen.<sup>29</sup> Samma reflexion görs i Södertälje och Malmö.

Och i något fall är det kanske överdrivet. Det händer att man från kommunen känner att man måste »bromsa in« enstaka eldsjälur.

Motsatsen är dock vanligare – alltså att boendedialogen är svår att få igång. »Det framgår också tydligt att svagheterna i alla insatser genom åren i utsatta områden är de facto de utsattas egen energi, engagemang och delaktighet, vilket jag tycker är en springande punkt.«<sup>30</sup>

I flera kommunalar har personer projektanställts med ett särskilt ansvar att skapa boendemedverkan/fånga upp boendeengagemang. Detta har skett i exempelvis Tensta, där man under våren 2000 har tagit fram en informationsplan för fler och djupare kontakter med boende och föreningar och inom ramarna för denna tillsatt en grupp s.k. linkworkers med uppdrag att utveckla och genomföra lokal delaktighet

---

27 Lindberg & Wahlgren (2000), sid 12.

28 I Alby (Botkyrka kommun) har man delvis andra erfarenheter. 1995 introducerades ett helt nytt arbetssätt i Alby, den så kallade Albydialogen, som syftar till att engagera alla boende och verksamma i ett samarbete kring områdets utveckling. Albydialogen har sin bas i områdesgruppen för Alby.

29 Detta är en bedömning som avviker från den stadscentrala uppfattningen. (Jämför avsnittet Den kommuncentrala organisationen.)

30 Lindberg & Wahlgren (2000), sid. 18. Uttalandet görs av Per Bromé och avser i första hand Haninge kommuns satsningar på lokalt utvecklingsarbete.

och boendedialog. I Husby har en person anställts särskilt för att arbeta med informationsinsatser, men också uppsökande intervjuverksamhet, och i Rosengård har flera boende- och föreningsrepresentanter anställts som resurspersoner och projektassistenter inom de olika delprogrammen för att arbeta med uppsökande verksamhet.

Botkyrka kommun anställde särskilda *områdesutvecklare* med uppgift att ansvara för förankringen av storstadsarbetet utanför den kommunala organisationen och det ser man ut att ha lyckats med. Från Fittja och Hallunda rapporteras om goda erfarenheter av boendedialog, om välbesökta stormöten och aktiva arbetsgrupper. Den här dialogen äger i huvudsak rum vid sidan av och utan direkt inblandning från områdesgrupperna (den lokala kommunala organisationen).

Lösningarna från bland annat Botkyrka, Tensta och Husby aktualiserar en problematik som diskuteras i Skärholmens enkätvar: Här menar man att strukturerna för boendemedverkan och delaktighet inte kan byggas på projektanställda inom Storstadssatsningen. Förutsättningarna för ett långsiktigt sådant arbete är att den ordinarie verksamheten också kan möta de boende.

Det är nämligen ett budskap som tycks ha gått fram inför Storstadssatsningen: Arbetet ska innehålla dialog med de människor som berörs av satsningen och det ska innebära långsiktiga förändringar i kommunens sätt att arbeta med utvecklingsfrågor lokalt. Boendedialogen lyfts fram i enkätvaren – som ett dåligt samvete, ett problem eller en styrka och tillgång i arbetet.

Där det finns etablerade forum för möten mellan tjänstemän och medborgare har dessa nyttjats i storstadsarbetet. Tensta pekar i det sammanhanget på sina mer eller mindre permanenta arbetsgrupper, Hyllie har sina råd, i Rosengård finns Rosengårdsrådet, i Fornhöjden ett boenderåd, i Ronna och Geneta områdesråd och i Hovsjö har de lokala dialoggrupperna spelat en aktiv roll i arbetet med åtgärdsplanen och överhuvudtaget i områdets utvecklingsarbete.

Dessutom arbetar man på flera håll med regelbunden mötesverksamhet; stormöten, lunchmöten och cafékvällar i Fittja med aktuella teman som föreslagits av Fittjaborna själva. I Stockholm stad framhåller man medborgarnas möjligheter att komma till tals och påverka utvecklingsarbetet vid lokala nämndsmöten.

Samtliga kommuner redovisar dessutom en mängd planer, idéer och exempel på boendedialog som håller på att byggas upp. Det är inte ovanligt att åtgärdsplanerna inom det lokala målområde i åtgärdsplanen som handlar om *demokratisk delaktighet och boendedialog*, koncentreras till att utveckla

just denna delaktighet och dialog inom Storstadssatsningen själv.

### *Val av insatser och mål*

På en övergripande nivå är det storstadspropositionen som definierar inriktningen på de lokala utvecklingsavtalen. I den anges storstadspolitikens olika målområden. Dessa har valts av regeringen till mål även för storstadsarbetet och de tjänar som utgångspunkter i förhandlingarna mellan stat och kommun inför tecknandet av det lokala utvecklingsavtalet. I det färdiga avtalet ska framgå hur man i varje kommun avser att arbeta med respektive målområde.

De målområdesindelningar som görs i kommunernas utvecklingsavtal är i princip desamma som i storstadspropositionen. Ordalydelsen är lite annorlunda och områdena avgränsas inte alltid på samma sätt, men sammantagna ger de det kommunala arbetet en inriktning som överensstämmer med statens intentioner.

I en tänkt målkedja är det sedan meningen att de lokala målen – de mål för arbetet som väljs i respektive kommun/ lokal åtgärdsplan – i sin tur ska vara lokala varianter av de målområden som används kommuncentralt och nationellt.

Det är de också. Målen för de lokala åtgärdsplanerna, och de insatser som valts, stämmer i allmänhet mycket väl överens med de övergripande målen för Storstadssatsningen. Men detta ser i första hand inte ut att bero på att de tillkommit i någon sorts konsekvent styrd »målnedbrytningsprocess«, där de lokala tjänstemännen satt sig ner och tittat på statens mål och kommunens mål och sedan utformat sina lokala mål och valt insatser i strikt enighet med dessa. Det är inte alltid så planeringsarbetet beskrivs. Det kunde överhuvudtaget inte gå till på det sättet, påpekas från Ronna och Geneta; »I början av utvecklingsarbetet fanns det inte en tydlig indelning av målområden från statens sida. Dessutom var riktlinjerna inte tydliga. Att det skulle tas fram åtgärdsprogram i respektive område var i stora drag det vi fick med oss och naturligtvis storstadsproppen.«<sup>31</sup>

I alla bostadsområden har valet av insatser gjorts utifrån lokala förhållanden. Överensstämmelsen mellan insatserna och de övergripande målen lär därmed åtminstone delvis bero på att de nationella målen faktiskt lyckats ringa in de utvecklingsbehov som finns lokalt i storstadskommunerna.

I det lokala planeringsarbetet har centrala målsättningar vägts mot lokala hänsyn. Rent praktiskt innebär detta att storstadsarbetet utformats så att det blivit hanterbart – rea-

---

31 Södertälje kommuns enkätsvar, bilaga 1, sid. 3.



listiskt, värdefullt – och väl förankrat inom eller i relation till kommunens övriga verksamhet. Storstadssatsningen innehåller med andra ord inte särskilt många helt nya åtgärder.<sup>32</sup>

Stockholms stads lokala storstadsarbete ser därför i huvudsak ut att vara en fortsättning, förstärkning eller vidareutveckling av åtgärder som provats tidigare och visat sig fungera bra. Det är få insatser som uttalat presenteras som helt ny verksamhet. Det gäller för alla stadsdelar och egentligen alla målområden. Möjligen redovisas inom kulturområdet aningen fler helt nya insatser än inom andra områden.

I övrigt verkar det alltså gå ut på att fortsätta och stärka – antingen kommunens reguljära verksamhet eller tidigare satsningar. Det är svårt att säga bestämt var tyngdpunkten ligger, men andelen storstadsåtgärder som innebär att driva tidigare särskilda insatser («projektverksamhet») vidare, verkar i alla fall inte vara mindre än andelen insatser som förstärker den reguljära kommunala verksamheten. Arvet från Ytterstadssatsningen är tydligt i Stockholm, samtliga stadsdelar redovisar åtgärder som påbörjats inom Ytterstadssatsningen och som nu drivs vidare inom Storstadssatsningen.

När det gäller den reguljära verksamheten, innebär förstärkningen för det mesta kompetensutveckling av olika personalgrupper eller utveckling av nya arbetssätt och metoder. I något fall återskapas kommunal verksamhet som Storstadssatsning: »I Rågsved har funnits ett projekt med samverkan mellan skolorna, kulturskolan, Folkets Hus-föreningen och teatergruppen Svea sträng/Ung utan pung. Inom ramen för detta projekt byggdes en struktur upp där skolan var motor i kulturarbetet med ungdomar. Många verksamheter togs fram vilka delvis var integrerade i skolorna... .. Det finns inom ramen för de ordinarie verksamheterna inte utrymme att återuppta detta projekt men skolan kan finansiera en projektledare på deltid. Denna projektledare är en eldsjäl som var ledare också för det tidigare projektet. Detta projekt är till stor del beroende av dennes engagemang och kontaktnät.«<sup>33</sup>

Samtliga stadsdelar redovisar dessutom insatser som kommit till på direkt initiativ av boende i området. Det handlar dock om ett mindre antal åtgärder.

---

32 Den här slutsatsen och det fortsatta resonemanget på samma tema måste behandlas med viss försiktighet. Det framgår inte alltid av enkätsvaren om en insats är helt ny eller inte. Slutsatsen bygger på de insatser där detta tydligt redovisats och på de allmänna beskrivningar av storstadsarbetet som kommunerna lämnat.

33 Stockholms stads enkätsvar, sid. 45.

Den nära kopplingen mellan Storstadssatsningen och annat/tidigare kommunalt arbete är tydlig även i Huddinges och Botkyrkas enkätsvar.

I exempelvis Vårby bedöms Storstadssatsningen med den ordinarie verksamheten som mall: »Storstadssatsningen läggs som ett förstärkande komplement ovanpå den ordinarie verksamheten på så sätt att de projektidéer som förs fram inom satsningen bedöms utifrån dess möjligheter att förbättra och fördjupa existerande verksamhet.«<sup>34</sup> Här bygger man vidare på bland annat det *Arkiv för barnkonst* som funnits sedan 1996 och *Vårbylyftet* som startade 1997.

I Botkyrka kommun ska varje insats genomföras av den reguljära kommunala organisationen och inte som separata projekt. Överensstämmelsen mellan verksamheterna är – och måste därför – vara stor. I Fittja ser man dock en risk att närheten mellan satsning och reguljär verksamhet kan verka hämmande på storstadsarbetet: »Vid en översyn av samtliga delprojekt i Fittjasatsningen kan det konstateras att en del delprojekt har karaktären av utökad kommunal verksamhet istället för att vara nydanande.«<sup>35</sup>

Det finns varken i Botkyrkas eller i Huddinges enkätsvar några uppgifter som tyder på att andelen insatser som kommit till på direkt initiativ av kommunens invånare skulle vara större än i Stockholm. I båda kommunerna innebär också Storstadssatsningen, på samma sätt som i Stockholm, dels en fortsättning på reguljär verksamhet, dels en fortsättning och vidareutveckling av tidigare projektverksamhet.

När det handlar om vidareutveckling av tidigare projektverksamhet, kan Haninge kommun och Jordbro beskrivas som något av ett praktexempel. Det är en uttalad strategi i Jordbros storstadsarbete att ta tillvara på och anknyta till det arbete som redan pågår. Detta är dessutom en särskild satsning som pågått i åtminstone sju års tid:

Haninge inledde planeringen av det s.k. Jordbroprojektet<sup>36</sup> redan 1994. Satsningen har sedan dess levt vidare som »Blommansatsning«, nästan som »nationellt exempel« och ingår idag i Storstadssatsningen. Innehållet har förstås förändrats under årens lopp, men huvudmålen och strategin för själva arbetet står fortfarande fasta. Det handlar om att »bygga broar, bygga med dem som finns och bygga med det som finns«, dvs. om att skapa mötesarenor, att engagera boende och lokala aktörer och om att ta tillvara på de sam-

34 Huddinge kommuns enkätsvar, sid. 2.

35 Fittjas enkätsvar, sid. 8–9.

36 Jordbroprojektet avslutades formellt under vintern 1999 och arbetet bytte därefter namn till Jordbroprocessen.

lade befintliga resurserna hos de lokala aktörer som antingen är verksamma i kommundelen eller har Jordbroborna som kunder, brukare och klienter.

Ett villkor för att en åtgärd ska ingå i Södertäljes Storstads-satsning har varit att de boende själva anser sig ha behov av den. Därför har processledaren i respektive område kontaktat invånarna för att undersöka vilka åtgärder de vill ha genomförda. Detta har skett genom träffar med enskilda boende, föreningar, boenderåd, föreningsråd, elev- och föräldraråd. Sedan har också de positiva erfarenheterna från den tidigare Blommansatsningen vägts in, tillsammans med andra lokala organisationers behov och den ordinarie verksamhetens önskemål. Det sammantagna resultatet har blivit att en stor del av åtgärdsplanernas insatser är sådana som startats inom kommunens Blommansatsning.

I många fall inom arbetsmarknads- och vuxenutbildningsområdet i Malmö stad handlar storstadsarbetet om insatser som bedrivits tidigare men nu utökats och breddats. De får också ändrad karaktär genom dialogen med målgrupper och vunna erfarenheter. Inom skolområdet har behov och idéer utvecklats under lång tid men kan förverkligas först nu. Mötesplatser och liknande åtgärder har utvecklats inom Blommansatsningen och olika EU-program.

# Storstadssatsningen – ett diskussionsunderlag

Storstadsarbetet är idag en verksamhet under uppbyggnad. Avtal förhandlas – och revideras i någon kommun, organisatoriska lösningar formeras, åtgärder planeras och en del av dem har redan startat. Ännu har inte arbetet hunnit komma igång i full skala.

Med andra ord är det ännu idag inte möjligt att uttala sig om resultatet av Storstadssatsningen.

Det som går att se, är hur ett lokalt utvecklingsarbete växer fram och hur villkoren formas inför de närmaste tre, fyra eller rentav fem årens arbete i 24 utvalda storstadsområden. Den här rapporten är ett första steg i Integrationsverkets arbete med att följa den processen. Den utgör också inledningen på en treårig studie av hur det demokratiska deltagandet och en lokal dialog iscensätts i områdena.

Dessutom skulle vi önska att studien visar sig användbar i kommunerna. I ett skede av det kommunala arbetet när innehåll och arbetssätt fortfarande provas och planeras så förutsättningslöst som bara är möjligt – givet statliga direktiv, organisationer, traditioner och personer till förfogande – kan en extern bedömning komma till användning, om inte annat som ett underlag för interna diskussioner. Det är detta vi hoppas på när vi ger rapportens analysdel titeln *Storstadssatsningen – ett diskussionsunderlag*. I denna lyfter vi fram några av de frågor som åtminstone för en utomstående ser ut att kunna vara relevanta att samtala vidare om.

Men det är inte bara de sju storstadskommunerna som behöver fortsätta samtalet. Även statens aktörer, i första hand regering/Storstadsdelegation/Storstadskansli och Integrationsverk, men även t.ex. arbetsförmedling och försäkringskassa, kan förhoppningsvis inspireras av den här rapporten och av dem som följer under de närmaste åren.

Storstadsarbetet är under utveckling och kommer att vara så under hela den tid som satsningen består. Att initiera en kontinuerlig prövning av detta arbete betraktar vi inom Integrationsverket som en del av det nationella utvärderingsuppdraget.

## Stat och kommun – decentraliserad styrning via mål och direktiv

### *Decentralisering och målstyrning i storstadspolitik och lokala utvecklingsavtal*

I inledningen av den här rapporten görs en redovisning av diskussionen kring den decentraliseringsprocess som ägt rum i Sverige sedan 1970-talet. Den har genomsyrat utvecklingen inom de flesta politikområden, och varit framträdande i framväxten av både storstadspolitiken och integrationspolitiken. I grunden presenteras den dessutom gärna som en fråga om demokrati. Decentralisering betraktas som ett sätt att föra besluten närmare medborgarna och att skapa förutsättningar för medborgarna att delta i de kommunala frågorna – alltså att ta kontroll över den samhällsorganisation som idag äger ett avgörande inflytande över vars och ens vardag. *Brukarinflytande* är ett honnörsord i sammanhanget, och *effektivisering*. Brukarna antas genom sitt aktiva deltagande öka de kommunala verksamheternas effektivitet.

Till en decentraliserad samhällsapparat kopplas ofta målstyrning som styrstrategi. Som Vedung uttrycker det:

Målstyrning innebär att huvudmannen, t.ex. riksdagen, förvaltningsmyndigheten eller projektlaget, formulerar övergripande mål, vilka företrädesvis avser utfall, i andra hand slutprestationer. Därefter deltar huvudmannen och verkställaren tillsammans i arbetet på att bryta ner dessa mål på delmål som är mätbara, varefter verkställaren efter eget gottfinnande får välja medel att uppnå målen. Att den implementerande myndigheten självständigt får välja medel är ett viktigt inslag i målstyrning. En annan väsentlig tankegång är ägarskap till målen: både huvudman och exekutiv måste känna att det rör sig om deras mål. Ytterligare ett centralt inslag är att den styrande i förväg signalerar till de styrda att måluppfyllelse kommer att kontrolleras i efterhand, lyftas fram i ljuset och jämföras med andra enheters resultat. För detta ändamål anvisar den styrande mekanismer för att i efterhand ta reda på utfall, slutprestationer, måluppfyllelse och effektivt resursutnyttjande.<sup>1</sup>

Inom storstadspolitiken och Storstadssatsningen är decentraliseringstanken 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.

---

<sup>1</sup> Vedung (1998), sid. 45.

På principiellt samma sätt som i citatet, nästan exakt efter läroboken, förs de lokala utvecklingsavtalen in som storstadspolitiken 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.

### *Decentralisering av ansvar – men inte av makt?*

Den frihet att »självständigt välja medel att uppnå målen«, som enligt Vedung (ovan) är ett viktigt inslag i målstyrningen, är emellertid begränsad i utvecklingsavtalen. Såväl innehållet i avtalen<sup>2</sup> som deras utformning<sup>3</sup> innebär en kombination av frihet och styrning enligt principer som dessutom inte alltid uppfattats entydiga eller konsekventa.

Men det är *själva förhandlingsprocessen* mellan stat och kommun som framför allt kommenteras i enkätsvaren. Den personliga kontakten med storstadskansliets tjänstemän har varit positiv och några konflikter i de direkta mötena redovisas inte. De svårigheter som diskuteras ligger istället på ett strukturellt plan – i de oklara, föränderliga och ibland motstridiga förutsättningar som omgett samtalen:

En del av avtalens riktlinjer, både avseende utformningen

- 
- 2 Vid sidan av de nationella målen för storstadspolitiken som anges som inriktningsmål, preciseras exempelvis i Kulturdepartementets riktlinjer även de exakta belopp som, för vart och ett av åren 2000-2002, ska användas till respektive »lokalt utvecklingsarbete«, » förskoleverksamhet med satsning på svenska«, »språkutveckling i skolan«, » utbildningsinsatser för vuxna« och »otraditionella insatser i arbetsmarknadspolitiken«. I övrigt anges även att insatserna ska syfta till långsiktig förändring och i allmänhet övergå till en mer långsiktig karaktär.
  - 3 Alla utvecklingsavtal ser inte exakt likadana ut, men de är utformade i enlighet med en och samma s.k. avtalskappa. I denna ingår både gemensamma riktlinjer för hur själva avtalet mellan stat och kommun ska se ut, samt ett antal bilagor som ska ingå. Bilagorna ska innehålla; avgränsning av aktuella bostadsområden, lokala åtgärdsplaner för var och en av de kommundelar som omfattas av avtalet, planerade insatser i förskolan, ekonomiska prestationer, förteckning över eventuella framtida insatser, samverkansöverenskommelser respektive utvärderingsplan. Dessutom anvisas i riktlinjerna till kommunerna att de boende i de aktuella stadsdelarna ska engageras i såväl målformulering som framtagandet av åtgärdsplanen.

och delar av innehållet, ser ut att ha vuxit fram direkt i förhandlingarna med kommunerna. De fanns inte i förväg, eller visade sig inte hållbara i de direkta förhandlingarna. Södertälje, Stockholm och Botkyrka berättar om hur delar av avtalen processats fram och tillbaka mellan Storstadskansliet och kommunen och om de otydliga och delvis motstridiga budskap som blivit resultatet då direktiven ändrats under processens gång.

Oklarheterna har bidragit till att förhandlingarna dragit ut på tiden, något som på olika sätt anses ha påverkat förutsättningarna för storstadsarbetets genomförande, åtminstone i Södertälje och Malmö. Det handlar då exempelvis om den lokala delaktigheten. Förenings- och boendemedverkan, framför allt det senare, beskrivs av kommunerna som en »skör« process, känslig för förseningar och avbrott.<sup>4</sup> De invånare i storstadsområdena som engagerat sig, tappar lätt intresset om arbetet inte ser ut att leda någonvar eller om det tar för lång tid.

I den bemärkelsen har själva sättet som förhandlingarna mellan stat och kommun genomförts på, sannolikt påverkat förutsättningarna för ett lokalt, demokratiskt deltagande i storstadsarbetet.

I kommunernas beskrivningar har de delvis oklara förutsättningarna kombinerats med ett antal detaljerade krav, som dessutom inte varit förhandlingsbara. Stockholms stad beskriver ett relativt jämbördigt givande och tagande i förhandlingarna, medan de flesta andra kommuner inte alltid, och inte i alla avseenden, upplever sig ha haft något egentligt förhandlingsutrymme.<sup>5</sup> Avtalets formella utformning, och framför allt innehållet i vissa av bilagorna, hör till de punkter som ser ut att ha varit svåra att påverka.

4 Den lokala dialogens känslighet för avbrott bekräftas i utvärderingen av Ytterstadssatsningen i Stockholm (Denvall, 1999).

5 Den ömsesidighet och det relativt stora förhandlingsutrymme som beskrivs i Stockholms enkätsvar kan i och för sig vara en fråga om formuleringar, d.v.s. att staden formulerat sitt svar på ett sådan sätt att friheten och utrymmet framstår som större än i andra kommuner, utan att ha varit så i verkligheten. Men det är också möjligt att Stockholms stad i praktiken haft ett något större förhandlingsutrymme än de andra kommunerna i och med att staden var först med att inleda och genomföra förhandlingar med Storstadskansliet. Det fanns inga färdiga modeller för utformningen av Stockholms avtal. Det är följaktligen även möjligt att Stockholms utvecklingsavtal kommit att tjäna som något av »förebild« eller »modell« i förhandlingarna med övriga kommuner. När de senare förhandlingarna genomfördes var en del av det ursprungliga förhandlingsutrymmet därmed borta.

Blandningen av starka krav och otydlighet känns dessutom igen från kommunernas erfarenheter av Integrationsverkets uppgift: Kommunerna är ålagda att samverka med Integrationsverket och den nationella utvärderingen, det är en av de (mer eller mindre) absoluta förutsättningar som ingår i riktlinjerna för de lokala utvecklingsavtalen. Men samtidigt har det ännu efter ett års arbete inte framgått klart hur denna samverkan ska utformas eller vad den ska innebära.<sup>6</sup>

Kombinationen av stort lokalt handlingsutrymme och detaljerade centrala direktiv kan betraktas som något av en anomali i managementsammanhang. Kanske ställer den dessutom till särskilda svårigheter i en målstyrningsprocess. Det som här händer i relationen mellan kommunen och två av statens centrala aktörer, är alltså att det ställs krav – starka krav, men svåra att förstå och föränderliga – samtidigt som själva ansvaret för genomförandet av storstadspolitiken delegeras (i enlighet med en målstyrningsprincip). I och med existensen 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 valda delar

---

6 Det finns flera tänkbara förklaringar till oklarheterna när det gäller Integrationsverket. Förutom att verket, precis som alla andra aktörer under detta första år med Storstadssatsningen, fortfarande håller på att planera och utveckla en hållbar strategi för arbetet och därför inte alltid kan lämna säkra besked eller riktlinjer, finns flera tvetydigheter i det nationella uppdragets själva utformning. Frågan om gränsdragningen mellan kommunalt och nationellt utvärderingsansvar är t.ex. problematisk. Gränsen ska göras tydlig, men det framgår inte av uppdraget var den ska dras. När Integrationsverket dessutom har ett samverkansansvar, och inget ledningsansvar eller ensamt beslutsmandat, innebär detta att ansvarsfördelningen får avgöras genom prövning och kontinuerlig dialog.

Integrationsverkets roll inom storstadspolitiken är inte heller helt klar. Som statligt verk sett, har Integrationsverket sin naturliga hemvist inom integrationspolitiken. Då storstadspolitiken och Storstadssatsningen innehåller en klar integrationsdimension faller dock det nationella utvärderingsuppdraget relativt självklart inom verkets ansvars- och kompetensområde. Men överensstämmelsen är inte total. Hur storstadspolitikens tillväxtdimension ska hanteras är t.ex. fortfarande inte utrett.

Slutligen blandas Integrationsverkets uppdrag inom Storstadssatsningen gärna ihop med uppdraget från regeringen att även utvärdera den tidigare Blommansatsningen. De två utvärderingarna har löpt parallellt under året och delvis involverat samma personer i kommunerna.



av både problemformuleringsprivilegium och tolkningsföreträde på statlig nivå.

Det är en situation som i delar påminner om Bengt Nermans karaktärisering av de parallella centraliserings- och decentraliseringstendenser som, enligt honom, pågår i dagens svenska samhälle: »Men decentraliseringen rör bara skenbart makten; snarare är det en ansats som ger människor mer ansvar ... .. utan makt.«<sup>7</sup> Dahlstedt (1998) hänvisar till Young (1990) och konstaterar vidare att: »Reformer inriktade på en omfördelning på olika plan i samhället riskerar, trots goda avsikter, att upprätthålla en social ordning präglad av underordning och orättvisa om inte *fördelningen av makt* och *organisationen av beslutsfattandet* i grunden berörs.«<sup>8</sup>

Ansvar utan makt leder till osäkerhet, och därmed troligen också till viss försiktighet. Det är något som påpekas från Botkyrka kommun, att »Hård detaljkontroll leder till val av redan använda metoder, att göra som förut men med mera resurser. Det kan också leda till kortsiktighet, att inte lyfta blicken över de korta uppföljningsperioderna.«<sup>9</sup>

## Storstadssatsningen – en del i en permanent projektverksamhet?

Vissa av resultaten från den här enkätundersökningen ser ut att bekräfta sådana farhågor. De åtgärder och mål som valts för det lokala arbetet pågår t.ex. för det mesta redan i stads- och kommundelarna. De kan betraktas som etablerad verksamhet.

### *Valet av insatser och mål*

Men det är knappast bara försiktighet som styr det lokala arbetets inriktning.

I riktlinjerna för de lokala utvecklingsavtalen framhåller regeringen att »Den verksamhet som byggs upp ska ha möjligheter att fortleva även efter den period som omfattas av utvecklingsavtalen. Det innebär att de statliga bidragen i stor utsträckning bör inriktas på att täcka kostnaderna för utveckling av verksamheter som avses övergå till en mer permanent karaktär.«<sup>10</sup> Storstadsarbetet ska anknyta till kommunernas

7 Nerman (1997), sid. 33.

8 Dahlstedt (1998), sid. 92.

9 Botkyrka kommuns enkätsvar, sid. 6.

10 Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid. 1–2.

reguljära verksamhet. I det avseendet är statens direktiv entydiga.

Dessutom handlar det om sunt förnuft. Pengarna räcker inte till alla insatser som skulle kunna tänkas bidra till en positiv utveckling i respektive stads- eller kommunedel. En prioritering måste göras och i kommunerna finns knappast någon anledning att avsluta beprövat och välfungerande arbete och börja på nytt, bara för att nya statliga medel – under en ny beteckning – tillkommer.<sup>11</sup> I Stockholm anses det i själva verket ha varit en tillgång att äntligen i ett utvecklingsarbete kunna vidareutveckla, fördjupa och förbättra insatser som visat sig fungera bra. Alltför ofta har utvecklingsmedel öronmärkts för nya insatser när det viktigaste ur alla aspekter skulle vara att förstärka någonting bra som pågår. Nu har man genom Storstadssatsningen friheten att välja kontinuitet och den friheten beskrivs som värdefull.

Resultatet har dock blivit att Storstadssatsningen ännu inte tycks innehålla särskilt många helt nya åtgärder. Arbetet är i huvudsak en fortsättning, förstärkning eller vidareutveckling av insatser som provats tidigare och det som förstärks och byggs vidare på är antingen kommunens reguljära verksamhet eller lokalt arbete inom ramarna för tidigare särskilda satsningar.

### *Särskilda satsningar vid sidan av det reguljära arbetet*

Det har under senare år pågått en mängd särskilda satsningar/projekt inom storstadsregionernas utsatta bostadsområden. Storstadssatsningen är den senaste i raden från statens sida. Den har under 1990-talet föregåtts av *Blommansatsningen*

---

11 Vid ett studiebesök i Fittja gavs en förklaring till de insatser i avtalen som handlar om att förstärka den ordinarie kommunala verksamheten. Där menade man att standarden på den offentliga verksamheten normalt sett är satt lägre i Fittja (och andra »utsatta« stads- och kommundelar) än på andra håll, t.ex. när det gäller skolans kvalitet, daghemmen och socialtjänsten. Detta påverkar valet av insatser i Storstadssatsningen på så sätt att många åtgärder i denna handlar om att höja kvaliteten i de reguljära offentliga verksamheterna till en nivå som är standard i andra delar av Stockholmsregionen.

Liknande tankegångar kom fram vid studiebesöket i Tensta: Storstadssatsningen innebär inte »gräddes på moset« i en redan välfungerande kärnverksamhet, utan den bidrar till att utjämna förutsättningarna för kärnverksamheterna så att dessa åtminstone närmar sig genomsnittet i Sverige (eller den egna kommunen).

och satsningen på *nationella exempel*. Dessutom har kommunerna själva initierat liknande särskilda satsningar och dragit igång en mängd olika utvecklingsprojekt. I exempelvis Tensta har projektverksamhet pågått oavbrutet i åtminstone 10 års tid.

Från kommunerna ges en mängd exempel på hur detta särskilda arbete utformats: Haninge startade 1994 det s.k. Jordbroprojektet som en sammanhållen lokal satsning som sedan dess drivits vidare, under olika namn och med skiftande finansiering, fram till idag då Jordbroprocessen utgör stommen i kommunens storstadsarbete. Och i Botkyrka startade Fittjasatsningen 1996; först som Blommansatsning, sedan som nationellt exempel, för att nu ingå som en del i Botkyrka kommuns storstadsarbete. I de allra flesta av de utvalda bostadsområdena finns en liknande historia av särskilda satsningar och i enkätsvaren från Stockholm och Södertälje redovisas en vid det här laget utbredd projekttrötthet.

Sammantaget ser de särskilda satsningarna alltså ut att ha fått karaktären av en *permanent projektverksamhet*, vid sidan av kommunens reguljära arbete. Här finns insatser som pågår år efter år, människor som arbetar med mer eller mindre fasta projektuppdrag/projektanställningar, bestämda projektorganisationer och etablerade traditioner. Många av de insatser som bedrivs inom ramarna för de särskilda satsningarna lär också vid det här laget ha hunnit bli etiketterade i relation till kommunens reguljära verksamheter – som extraordinära och något som alltså bedrivs »vid sidan av«.

Den senaste i raden är alltså Storstadssatsningen. I enkätsvaren redovisar kommunerna hur en betydande del av de åtgärder som planeras inom denna, påbörjats inom andra satsningar och alltså nu drivs vidare under ny »beteckning«. Insatserna är hämtade både från statliga och kommunala satsningar, men i första hand från statliga. De flesta referenserna görs till den tidigare Blommansatsningen och till satsningen på nationella exempel.<sup>12</sup>

Med tanke på hur projektverksamheten etablerats i kommunerna under åtminstone det senaste decenniet, och utifrån

---

12 Möjligen kan även diskuteras hur denna sortens val överensstämmer med de »kommunala motprestationer« som anges i riktlinjerna för de lokala utvecklingsavtalen. I dessa sägs att »Vidare får inte kommunens pågående specialsatsningar eller särskilda projekt i de aktuella stadsdelarna minska till förmån för nya insatser i samband med avtalet.« (Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid. 2.) Om pågående specialsatsningar istället förs över till den nya satsningen, innebär detta då en minskning av den särskilda projektverksamhet som genomförs vid sidan av Storstadssatsningen?

en analys av den inriktning som det lokala utvecklingsarbetet hittills fått i den nu aktuella satsningen, finns anledning att fråga sig vilka förutsättningarna egentligen är för att de insatser som ingår i de lokala utvecklingsavtalen ska övergå till reguljär verksamhet. Vilka är kommunernas särskilda incitament den här gången? Är de tillräckliga?<sup>13</sup>

Eller håller storstadsarbetet, och därmed även *väsentliga delar av storstadspolitikern*, 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.<sup>14</sup>

## Det lokala storstadsarbetet – på vems villkor?

Ett annat möjligt skäl till Storstadssatsningens inriktning mot redan påbörjat arbete, är den tjänstemannadominerade lednings- och planeringsorganisation som upprättats i kommunerna. I åtgärdsplaner och utvecklingsavtal finns ett tjänstemannaperspektiv. Det här är åtgärder som är välkända och etablerade inom kommunen och nu förs de in i utvecklingsavtalen.

---

13 Under studiebesöket i Fittja gavs exempel på hur en ansträngd kommunal buget kan förstärka projektänkandet. I området finns nämligen så stora behov att den ordinarie budgeten inte upplevs räcka till mer än den absolut nödvändiga verksamheten. Bra projektverksamhet ryms inte inom budgetramarna – som en del i kommunens reguljära arbete – oavsett hur motiverad den än kan synas vara. Eventuell långsiktighet vilar då på förutsättningen att nya projektmedel fortsätter att strömma in. De ekonomiska incitamenten att permanenta de särskilda insatserna kan knappast anses annat än svaga.

14 Tensta är ett bostadsområde där man sedan några år tillbaka arbetat medvetet för att försöka motverka uppkomsten av en särskilt existerande »projektverksamhet«. Utvecklingsprogram för Tensta är uttryck för en strävan att föra samman Storstadssatsningen och Ytterstadssatsningen med kommunens reguljära arbete.

### *Tjänstemannadominans i den övergripande planeringen*

Tidigare lokala satsningar för att motverka segregationen har kritiserats för att ha varit alltför styrda av tjänstemän och politiker. Att invånarna ges reell makt beskrivs t.ex. i Storstadskommitténs slutbetänkande som ett grundläggande villkor för ett framgångsrikt lokalt förändringsarbete.

Inför arbetet med de lokala utvecklingsavtalen har regeringen tagit fasta på denna kritik. I riktlinjerna sägs att kommunerna ska visa hur de planerar att utveckla den lokala dialogen (för att öka delaktigheten och därmed även, enligt regeringen, förutsättningarna för långsiktiga förändringar). Kommunerna ska också redovisa på vilket sätt denna lokala dialog och förankring sker.

Dessutom sägs särskilt att »De boende i de aktuella stadsdelarna ska engageras i såväl målformulering som i framtagandet av åtgärdsplanen.«<sup>15</sup>

I de kommuner och kommundelar (städer och stadsdelar) som slutit lokala utvecklingsavtal med staten pågår och planeras idag ett omfattande lokalt förankringsarbete. De flesta insatserna planeras i samråd med olika lokala aktörer och många bygger även på dessas aktiva medverkan i genomförandet. Samråd äger rum med statliga aktörer, landsting, lokala föreningar, organisationer, hyresvärdar, företag, samfund och enskilda boende i områdena. Och där samverkan ännu inte kommit igång i full skala planeras den. Samtliga kommuner redovisar omfattande planer för en framtida lokal samverkan.

Statens intentioner med den lokala delaktigheten ser alltså ut att vara på god väg att uppfyllas när det gäller enskilda insatser i avtalen.

När det däremot handlar om den strategiska planeringen och framtagandet av de lokala åtgärdsplanerna, ser bilden annorlunda ut. *Den övergripande planeringen* av storstadsarbetet verkar hittills till största delen ha ägt rum inom den lokala kommunala förvaltningen. Det är kommunens tjänstemän, som ingår i de lokala styr- och ledningsgrupperna för storstadsarbetet, som dragit upp riktlinjerna för åtgärdsplanerna. Boendedialog och lokal förankring har först och främst inneburit att resultatet av denna planering presenterats för allmänheten. Detta är det mönster som framkommer i kommundelarnas beskrivningar – problemformuleringsprivilegiet finns internt inom kommunen och den lokala dialogen kommer in relativt sent i planeringen.

Dock anstränger man sig verkligen i de flesta stads- och

---

15 Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal, sid. 2.

kommundelar. Tjänstemännen bjuder in till dialog och försöker vara öppna för de förslag och idéer som förs fram utifrån. Men det handlar om välvilliga tjänstemän som bjuder in – och om boende i området som inte har någon självklar eller institutionaliserad *rättighet* att få komma till tals. Inte heller har de någon möjlighet att *ställa krav* på vilka åtgärder eller vilken inriktning som ska gälla. Det är inom kommunen som rätten att prioritera och ange riktlinjer finns. Som invånare i ett bostadsområde återfinns man inte i ledningen för detta område eller för detta områdes storstadsarbete.

De som bor i Storstadssatsningens utvalda bostadsområden har alltså i allmänhet involverats i planeringen av de lokala åtgärdsplanerna, men mest i den senare delen av processen och den roll som de haft beskrivs som relativt passiv. Därmed kan relationen mellan tjänstemän och boende (fortfarande) knappast beskrivas som något annat än »ojämlik«.

I några kommuner och stadsdelar kan åtgärdsplanerna dessutom beskrivas som nästan helt interna.

Det är möjligt att det här är det enda sätt som planeringsarbetet kunde ha gått till på. Det formella ansvaret för utvecklingsavtalens innehåll är kommunernas och här finns också ett ansvar att integrera storstadsarbetet i den reguljära verksamheten. En viss kommunal kontroll förutsätts på så sätt i de villkor som fastställts inför planeringen.

Sedan erbjuder själva den lokala dialogen särskilda förutsättningar. I enkätsvaren beskrivs denna som en bräcklig och långsam process, och i flera områden menar man sig inte riktigt ha hunnit med den. Planeringsarbetet har dragit ut på tiden och kommunen har prioriterat den interna förankringen – skjutit upp den externa – för att kunna genomföra förhandlingarna i rimlig tid.

Kanske är det dessutom, som beskrivs i Haninge kommuns enkätsvar, extra svårt att engagera boende och brukare kring just abstrakta mål- och strategifrågor.

Den uppenbara risken med en sådan här strategi för den övergripande planeringen är i alla fall att perspektivet blir alltför internt, alltför begränsat till den interna kommunala uppfattningen om vad som ska betraktas som riktigt och relevant utvecklingsarbete. »Den offentliga byråkratins huvuduppgift anses normalt vara att genomföra redan beslutade lösningar. Det är i skyddet av denna föreställning som offentliga byråkratier alltför ofta i realiteten både identifierar problemen och väljer lösningarna. I den starka demokratin måste de offentliga verksamheterna organiseras så att medborgarna aktivt och nära deltar i förvaltningens verksamhet. Offentliga institutioner måste överhuvudtaget värderas lika mycket uti-

från sin förmåga att *söka och finna legitima lösningar* som sin kapacitet att genomföra dem.«<sup>16</sup>

En särskild satsning, som planeras vid sidan av den reguljära verksamheten men av samma personer och inom ramarna för den organisation som ansvarar även för kommunens reguljära arbete, kommer troligen att utgöra en utmaning för denna organisation. Storstadssatsningen innebär att rikta medel till vissa delar av kommunen men inte till andra, att vissa grenar av den kommunala verksamheten tilldelas extra medel medan andra kämpar med besparingar, att nya riktlinjer ställs mot etablerade arbetsätt och att den »normala« ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i organisationen förändras. Om planeringen av utvecklingsavtalen i alltför hög utsträckning genomförs inom kommunen är det sannolikt att arbetet både kommer att påverkas av och skapa spänningar inom den kommunala organisationen.

### *En fungerande organisation som går att överblicka?*

Inom Storstadssatsningen har ett vanligt arbetsätt varit att öppna upp den kommunala organisationen för influenser utifrån, genom att tillsätta olika arbetsgrupper, referensgrupper eller idégrupper. Dessa fungerar som stöd till den lokala ledningen, som alltså i huvudsak utgörs av kommunens tjänstemän. Grupperna inrättas såväl på kommuncentral nivå som på kommundelnivå och i anslutning till enskilda åtgärder, de tillskapas i olika skeden av storstadsarbetet och ges olika uppdrag och mandat i förhållande till den kommunala organisationen. De arbetar dessutom på en mer eller mindre permanent, eller i alla fall långsiktig, basis.

Här skapas de främsta kanalerna för lokala externa intressen att påverka Storstadssatsningens inriktning. I grupperna samlas representanter från föreningsliv och organisationer, från det lokala näringslivet och lokala fastighetsägare, från stat och landsting och från olika religiösa samfund. Även enskilda boende som inte representerar andra än sig själva ingår i vissa grupper.

I någon enstaka kommun har det varit ett medvetet val att så här i planeringsskedet inte bygga upp nya organisatoriska strukturer. Men på de flesta håll har en omfattande och komplex organisation vuxit fram och detta gäller på både kommuncentral och lokal nivå. Flest grupper finns dock lokalt.

Den utökade organisationen kring Storstadssatsningen

---

16 Premfors (2000), sid. 182.

erbjuder många ingångar in i arbetet och i den bemärkelsen skapas förutsättningar för delaktighet.

Men för att den ska främja ett lokalt deltagande, måste organisationen vara möjlig att förstå och överblicka och utan allvarliga interna oklarheter i ansvarsfördelning och mandat. Annars blir den ett hinder.<sup>17</sup> Dahlstedt (1998) hänvisar i det här sammanhanget till bland andra Irland som tillmäter »... de specifika institutionella arrangemang som finns i olika områden en avgörande betydelse för hur den politiska mobiliseringen hos de etniska minoriteterna ska se ut«.<sup>18</sup>

I Tensta vilar t.ex. den lokala informationsplanen på förutsättningen att boendeaktivitet är beroende av information. Den förutsätter att de som bor i området känner till vad som händer, hur beslutsvägarna ser ut, vilka påverkansmöjligheter som finns, vilka personer man ska vända sig till och hur. När det gäller föreningar, menar man också, finns en tendens att utgå från att det existerar något som man liknar vid en »vägg« mellan föreningen och lokala beslutsfattare – att det är omöjligt att nå fram och därmed meningslöst att ens försöka. Tenstas informationsplan syftar därför till att de boende ska få bättre information om det utvecklingsarbete som pågår och avsikten är att kommunikation, dialog och engagemang därmed ska öka.

Otydliga uppdrag och oklar ansvarsfördelning kan dessutom leda till att storstadsarbetet antingen blir tungrott och trögt, eller till att olika frågor faller mellan stolarna i den kommunala organisationen. I någon av kommunerna saknas en (i formell mening) lokal ledning i de olika kommundelarna, medan det däremot finns flera olika sorters lokala arbetsgrupper med delvis överlappande och delvis kolliderande arbetsuppgifter.

En tydlig organisation innebär även att det finns avnämare för de olika gruppernas arbete, som sanktionerar, hjälper fram och genomför gruppernas idéer. Lokal dialog handlar aldrig bara om rätten att göra sin stämma hörd, det måste finnas någon som lyssnar också och som tar till sig det som sägs.

---

17 Helhetssyn för demokratisk delaktighet är ett centralt tema i de flesta utvecklingsavtal. En avsikt med de samverkansavtal som sluts mellan kommun och arbetsförmedling/försäkringskassa, är just att åstadkomma ett sammanhållet arbete kring arbetsmarknadsfrågor i kommunerna. Tanken är, att detta i sin tur ska öka den enskildes förutsättningar att överblicka sina möjligheter och att delta aktivt i utformningen av sitt eget liv.

18 Dahlstedt (1998), sid. 80.



## Den lokala dialogens förutsättningar och gränser

### *Lokal dialog som särskilt uppdrag*

Om ledning och planering hittills i huvudsak hållits inom den kommunala organisationen, så är (ansvaret för) boendediologen något som tenderar att organiseras vid sidan om denna. Det vill säga, i de fall då ett sådant ansvar särskilt fördelas, tillskapas gärna en organisation eller ett uppdrag för detta utanför den kommunala organisationen. En annan lösning, som dessutom är vanligare, är dock att samtliga involverade får ett mer allmänt ansvar att förankra (sin del av) storstadsarbetet lokalt.

I Skärholmens enkätsvar varnar man för att placera ansvaret för den lokala förankringen utanför den reguljära organisationen: »Boendesamverkan är ett långsiktigt arbete där förutsättningen är att ordinarie verksamhet också är beredd och har en organisation som kan bemöta de boende. Strukturerna för boendemedverkan och delaktighet kan inte byggas på projektanställda inom Storstads-satsningen.«<sup>19</sup> Om inte den kommunala organisationen förmår att ta emot och hållbarbera det lokala förankringsarbetet hotas t.ex. långsiktigheten i satsningen på minst två olika sätt; dels i och med att arbetet ofta kommer att byggas på enskilda personers engagemang och ork och då handlar det dessutom om »externa« personer vars interna förankring inte är hundra procentig, dels för att det inte finns någon självklar beredskap inom den ordinarie förvaltningsorganisationen att ta emot och förvalta den lokala medverkan som initierats.<sup>20</sup>

---

19 Stockholms stads enkätsvar, sid. 8. (Avser Skärholmen.)

20 När det gäller förutsättningarna för långsiktighet, kan paralleller dras till sättet att hantera den utvärdering och uppföljning som enligt avtalen ingår i det kommunala åtagandet: Den kommunala utvärderingen presenteras i Kulturdepartementets riktlinjer i första hand som ett kvalitetssäkringsinstrument, och kopplat till denna finns ett åtagande om att resultaten även ska spridas inom respektive kommun. Syftet är att ta tillvara och bygga vidare på de erfarenheter som görs – med andra ord om att skapa förutsättningar för långsiktighet i utvecklingsarbetet.

I nuläget är de flesta lokala utvärderingsplanerna fortfarande preliminära, men klart är ändå att för åtminstone delar av de kommunala utvärderingarna kommer externa utvärderare att engageras. Detta gäller i samtliga kommuner. De externa utvärderarna kommer generellt att ges (åtminstone) ett ansvar för helhetsbedömningen av respektive avtal, men ofta även ett metodansvar för de mer enskilda självvärderingar som också planeras. Det betyder alltså att väsentliga delar av de kommu-

Om ansvaret för boendedialogen placeras utanför den reguljära organisationen – om man bygger upp ett avstånd mellan kommun och medborgare – finns i förlängningen en risk att medborgarnas engagemang i lokalt utvecklingsarbete kan komma att uppfattas som en motkraft till kommunernas verksamhet. I Demokratiutvecklingskommitténs slutbetänkande (SOU 1996:162) varnas för just detta:<sup>21</sup> Institutionell tröghet och bristfälliga kontakter leder till att enskilda medborgare »... kan komma att betraktas och bemötas som potentiella hot mot institutionens egen integritet och auktoritet.«<sup>22</sup>

Att för den lokala dialogen lita till aktörer utanför den kommunala organisationen, kan vara ett sätt finna nya vägar och komma igång, men integrationsfrågan är ett kommunalt ansvar som inte kan delegeras eller tas över av någon annan. Möjligen kan delar av detta arbete utföras av andra – ska utföras av andra – men ansvaret förblir kommunens.

### *Den lokala dialogens begränsningar*

Boendedialog och delaktighet är viktiga inom Storstads-satsningen. I Storstadspropositionen hänvisar regeringen till internationella erfarenheter från förnyelse av utsatta bostadsområden som »... visar entydigt att framgång förutsätter en hög grad av delaktighet från invånarnas sida.«<sup>23</sup> Därför, menar man, är det viktigt att de boende i de aktuella stadsdelarna engageras såväl i målformulering som i framtagandet av den lokala åtgärdsplanen. Liknande formuleringar ingår i Kulturdepartementets riktlinjer för de lokala utvecklingsavtalen.

Detta är dessutom ett synsätt som stämmer väl överens med både svensk grundlag – »All offentlig makt i Sverige utgår från folket« – och den svenska *Maktutredningen*, där väsentliga delar av medborgarskapet beskrivs som en »möjlighet att påverka« och en »möjlighet att ta initiativ«.<sup>24</sup> Det har också genomsyrat reformsträvanden inom såväl storstads-

---

nala utvärderingarna kommer att genomföras av externa aktörer, utanför den kommunala organisationen. På samma sätt som när ansvaret för den lokala dialogen placeras »vid sidan om«, hamnar alltså ansvaret för genomförandet av utvärderingarna hos någon annan än kommunen. Den långsiktiga utvecklingen av den kommunala organisationen för att skapa förutsättningar för långsiktighet, kommer därmed att ske mer indirekt.

21 Referensen återfinns i Dahlstedt (1998), sid. 26.

22 Dahlstedt (1998), sid. 63.

23 Prop. 1997/98:165, sid. 80.

24 Petersson, Westholm & Blomberg (1989), sid 27 och 37.

politik som integrationspolitik, och varit en av drivkrafterna bakom den decentralisering som genomförts i det svenska samhället under de senaste decennierna. Medborgarna ska ha makten över sina egna liv.

Men inte den odelade makten. Det finns en gräns, menar t.ex. Premfors (även om han inte är beredd att försöka peka ut var den går), där det finns behov av en kompromiss »... mellan en önskan att lägga besluten så nära individen som möjligt och en strävan att göra besluten effektiva i förhållande till »krafterna«.<sup>25</sup> Inte ens i den starka demokratin är samhällsförvaltningen något som går att avskaffa helt. Allt ansvar kan inte delegeras till medborgarna. Alla uppgifter bör inte ens hanteras lokalt. Staten och de centrala institutionerna har både ett ansvar och ett uppdrag att sköta.

Någon närmare precisering av hur boendeengagemanget ska iscensättas inom Storstadsstyrelsen, eller när och inom vilka (mål)områden det ska äga rum, ges inte. Den lokala förankringen ska genomsyra storstadsarbetet i alla dess delar och faser. Några begränsningar för dess räckvidd eller användbarhet diskuteras inte.

Vid en konferens i Stockholm under våren 2000<sup>26</sup> problematiserades denna inriktning: Är självförvaltningen verkligen en lösning om segregationsproblematiken är ett samhällsproblem? Varför, undrade en forskare, fokuseras boendedialogen som en grundbult i integrationsprocessen när det är sysselsättningen som är central?

Liknande invändningar hörs också från AMS och länsarbetsnämnderna.<sup>27</sup> De lokala avtalen ska i första hand syfta till att förbättra sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet i de utsatta stadsdelarna. Kampen mot arbetslösheten är primär. Det är så de lokala utvecklingsavtalen presenteras. Men avtalens uttalat lokala fokus innebär samtidigt begränsningar just när det gäller valet av arbetsmarknadsåtgärder, menar man t.ex. från länsarbetsnämnderna. Kommunerna och stadsdelarna »äger« bara delvis det här målområdet. Det finns därför gränser för vad som faktiskt är möjligt att åstadkomma inom enskilda kommuner och av lokala förvaltningar i dialog med områdets boende. Den lokala arbetsmarknaden är exempelvis begränsad, reglerna för hur olika åtgärder kan

25 Premfors (2000), sid. 181.

26 Konferensen anordnades av Storstadskansliet och hölls på Skansen den 12-13 april 2000.

27 Här refereras närmast till ett möte med AMS och ansvariga för förmedlingsverksamheten i de tre storstadsregionerna den 21 juni 2000. På ett möte i slutet av maj med arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnd i Stockholms stad framfördes liknande åsikter.

utföras och medel användas bestäms inte lokalt, och konjunkturen råder man inte över i t.ex. Rinkeby.<sup>28</sup>

Det är möjligt att det finns en risk att storstadsarbetet hamnar i den situation som Dahlstedt (1998) diskuterar i rapporten *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati?* Där tar han upp frågan om vilken reell betydelse som decentraliseringen inom olika politikområden fått på maktfördelningen i det svenska samhället. Berörs den politiska grundstrukturen eller sker förändringarna bara på ytan? 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? Han konstaterar att; »Decentralisering kan med andra ord splittra upp olika verksamheter som besitter den samlade kompetens som kan krävas för att hantera särskilt svåra frågor ...«<sup>29</sup>

Det kan med andra ord finnas anledning att fortsätta att nyansera diskussionen om den lokala förankringen och boendedialogen. Lokal delaktighet förändrar inte omedelbart samhällsstrukturer eller löser samhällsproblem. 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?

---

28 I det här sammanhanget lyfter man från länsarbetsnämnderna fram det egna, nationella perspektivet på arbetsmarknadsfrågorna. Detta stämmer dessutom inte helt överens med Storstadssatsningens lokala fokus och den lokala inriktning som man från kommundelarnas sida gärna vill ge olika åtgärder. Kommunernas och arbetsförmedlingarnas olika geografiska fokus är en förklaring till en del av den friktion som uppstår i det lokala samarbetet.

29 Dahlstedt (1998), sid. 62.

# Sammanfattning

Integrationsverket har fått i uppdrag från regeringen att ansvara för en nationell utvärdering av Storstads-satsningen. Denna är ett led i storstadspolitiken och syftar till att förbättra levnadsvillkoren i s.k. utsatta områden i storstadsregionerna. De insatser som Storstads-satsningen består av samlas i de lokala utvecklingsavtal som under hösten 1999 och våren 2000 slutits mellan staten och Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Malmö stad, Stockholms stad respektive Södertälje kommun, och som under år 2000 kommer att slutas med Göteborgs stad.

Denna rapport är en del av den nationella utvärderingen. Den innehåller resultaten av en enkät från Integrationsverket som kommunerna besvarade i mars och april 2000. Enkäten syftade till att ge en bild av de organisatoriska förutsättningar som tillskapats för arbetet med de lokala utvecklingsavtalen i storstadskommunerna. Frågorna handlade om central och lokal arbetsorganisation och ansvarsfördelning, om central och lokal samverkan, om boendedialog och om hur man i kommunerna resonerat i valet av insatser och mål för det lokala utvecklingsarbetet.

Avsikten med enkäten var att försöka se hur ett lokalt utvecklingsarbete växer fram och hur villkoren formas inför de närmaste tre, fyra eller rentav fem årens arbete i 24 utvalda storstadsområden. Den här rapporten är ett första steg i Integrationsverkets arbete med att följa den processen. Den utgör också inledningen på en treårig studie av hur det demokratiska deltagandet och en lokal dialog iscensätts i områdena.

## *Lokalt ansvar och detaljerade statliga krav*

Villkoren för det lokala utvecklingsarbetet påverkas av relationen mellan stat och kommun. I enkäten problematiseras t.ex. kommunernas samarbete med regeringen (Storstads-kansliet) och Integrationsverket. 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 existensen 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 valda delar av både problemformuleringsprivilegium och tolkningsföreträde på statlig nivå.

Det är en situation som delvis påminner om Bengt Nermans karaktärisering av de parallella centraliserings- och decentraliseringstendenser som, enligt honom, pågår i dagens svenska samhälle: »Men decentraliseringen rör bara skenbart makten; snarare är det en ansats som ger människor mer ansvar ... .. utan makt.«<sup>1</sup>

Ansvar utan makt leder till osäkerhet, och därmed sannolikt till viss försiktighet. Det är något som påpekas från Botkyrka kommun, att: »Hård detaljkontroll leder till val av redan använda metoder, att göra som förut men med mera resurser. Det kan också leda till kortsiktighet, att inte lyfta blicken över de korta uppföljningsperioderna.«<sup>2</sup>

### *Storstadssatsningen – en del i en permanent projektverksamhet?*

Inom Storstadssatsningen pågår idag inte särskilt många helt nya insatser för att minska segregationens effekter. I enkätsvaren redovisar kommunerna hur en stor del av de åtgärder som planeras inom denna, påbörjats inom andra satsningar och alltså nu drivs vidare under ny »beteckning«. Insatserna är hämtade både från statliga och kommunala satsningar, men i första hand från statliga. De flesta referenserna görs till den tidigare Blommansatsningen och till satsningen på nationella exempel.

Det ser alltså ut att finnas en risk att storstadsarbetet, och därmed även väsentliga delar av storstadspolitiken, håller på att etableras som ytterligare en del i en mer eller mindre *permanent projektverksamhet* som äger rum i kommunerna sedan många år tillbaka.

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 »någon-ting 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.

Inför det fortsatta arbetet kan det därför finnas anledning

---

1 Nerman (1997), sid. 33.

2 Botkyrka kommuns enkät svar, sid. 6.

att fråga sig vilka förutsättningar som egentligen finns för att de insatser som ingår i de lokala utvecklingsavtalen ska komma att övergå till reguljär verksamhet. Vilka är kommunernas incitament? Är de tillräckliga? När det i tidigare satsningar bara har skett i begränsad omfattning – finns det då något idag som talar för att just storstadsarbetet kommer att integreras i kommunernas ordinarie arbete?

### *Boendedialog och tjänstemannadominans*

I de kommuner och kommundelar (städer och stadsdelar) som slutit lokala utvecklingsavtal med staten pågår och planeras idag ett omfattande lokalt förankringsarbete. De flesta insatserna planeras i samråd med olika lokala aktörer och många bygger även på dessas aktiva medverkan i genomförandet. Samråd äger rum med statliga aktörer, landsting, lokala föreningar, organisationer, hyresvärdar, företag, samfund och enskilda boende i områdena. Och där samverkan ännu inte kommit igång i full skala planeras den.

Statens intentioner med den lokala delaktigheten ser alltså ut att vara på väg att uppfyllas när det gäller enskilda insatser i avtalen.

När det däremot handlar om den strategiska planeringen och framtagandet av de lokala åtgärdsplanerna, ser bilden annorlunda ut. *Den övergripande planeringen* av storstadsarbetet verkar hittills till största delen ha ägt rum inom den lokala kommunala förvaltningen. Det är kommunens tjänstemän, som ingår i de lokala styr- och ledningsgrupperna för storstadsarbetet, som dragit upp riktlinjerna för åtgärdsplanerna. Boendedialog och lokal förankring har först och främst inneburit att resultatet av denna planering presenterats för allmänheten. Detta är det mönster som framkommer i kommundelarnas beskrivningar – problemformuleringsprivilegiet finns internt inom kommunen och den lokala dialogen kommer in relativt sent i planeringen.

Men man anstränger sig verkligen i de flesta stads- och kommundelar. Tjänstemännen bjuder in till dialog och försöker vara öppna för de förslag och idéer som förs fram utifrån. Dock handlar det då om välvilliga tjänstemän som bjuder in – och om boende i området som inte har någon självklar eller institutionaliserad *rättighet* att få komma till tals. Inte heller kan de *ställa krav* på vilka åtgärder eller vilken inriktning som ska gälla. Det är inom kommunen som rätten att prioritera och ange riktlinjer finns. Som invånare i ett bostadsområde återfinns du inte i ledningen för detta område eller för detta områdes storstadsarbete.

### *En omfattande lokal organisation*

Däremot finns det arbetsgrupper, idégrupper och referensgrupper där boende och olika lokala aktörer ingår och deltar. I någon enstaka kommun har det varit ett medvetet val att så här i planeringsskedet inte bygga upp nya organisatoriska strukturer. Men på de flesta håll har en omfattande och komplex organisation vuxit fram och detta gäller på både kommuncentral och lokal nivå. Flest grupper finns dock lokalt.

Den utökade organisationen kring Storstadssatsningen erbjuder många ingångar in i arbetet och i den bemärkelsen skapas förutsättningar för delaktighet.

Men för att den ska främja ett lokalt deltagande, måste organisationen vara möjlig att förstå och överblicka och utan allvarliga interna oklarheter i ansvarsfördelning och mandat. Annars blir den ett hinder. Dahlstedt (1998) hänvisar i det här sammanhanget till bland andra Irland som tillmäter »... de specifika institutionella arrangemang som finns i olika områden en avgörande betydelsen för hur den politiska mobiliseringen hos de etniska minoriteterna ska se ut«.<sup>3</sup>

Otydliga uppdrag och oklar ansvarsfördelning kan dessutom leda till att storstadsarbetet antingen blir tungrovt och trögt, eller till att olika frågor faller mellan stolarna inom den kommunala förvaltningen.

### *Boendedialog och lokal förankring som särskilt ansvar*

Den lokala dialogen tas på allvar inom storstadsarbetet. Det är det allmänna intrycket. Men den är inte alltid lätt att åstadkomma. Ett sätt att hantera den har i en del kommuner varit att skapa särskilda projektorganisationer – projektanställa personer – med ett särskilt ansvar för boendedialog och lokal förankring. Det har om inte annat varit ett sätt att komma igång med arbetet.

Men med ansvaret för boendedialogen placerat utanför den reguljära organisationen – genom att bygga upp ett avstånd mellan kommun och medborgare – finns i förlängningen en risk att medborgarnas engagemang i lokalt utvecklingsarbete kan komma att uppfattas som en motkraft till kommunernas verksamhet. I Demokratiutvecklingskommitténs slutbetänkande (SOU 1996:162) varnas för just detta:<sup>4</sup> Institutionell tröghet och bristfälliga kontakter leder till att enskilda medborgare »... kan komma att betraktas och

3 Dahlstedt (1998), sid. 80.

4 Referensen återfinns i Dahlstedt (1998), sid. 26.



bemötas som potentiella hot mot institutionens egen integritet och auktoritet«. <sup>5</sup>

### *Det lokala ansvarets begränsningar*

Boendediolog och delaktighet är centrala inom Storstadssatsningen. I Storstadspropositionen hänvisar regeringen till internationella erfarenheter från förnyelse av utsatta bostadsområden som »... visar entydigt att framgång förutsätter en hög grad av delaktighet från invånarnas sida«. <sup>6</sup> Därför, menar man, är det viktigt att de boende i de aktuella stadsdelarna engageras såväl i målformulering som i framtagandet av den lokala åtgärdsplanen. Liknande formuleringar ingår i Kulturdepartementets riktlinjer för de lokala utvecklingsavtalen.

Någon närmare precisering av hur boendeengagemanget ska iscensättas inom Storstadssatsningen, eller när och inom vilka (mål)områden det ska äga rum, ges inte. Den lokala förankringen ska genomsyra storstadsarbetet i alla dess delar och faser. Några begränsningar för dess räckvidd eller användbarhet diskuteras inte.

Vilka är t.ex. förutsättningarna inom respektive kommun eller kommundel att bedriva ett framgångsrikt lokalt arbete när det gäller att öka arbetskraftsdeltagandet i respektive område? Kampen mot arbetslösheten är primär. Det är så de lokala utvecklingsavtalen presenteras. Men avtalens uttalat lokala fokus innebär samtidigt begränsningar just när det gäller arbetslöshetsproblematiken, menar man t.ex. från länsarbetsnämnderna i storstadsregionerna, som har ett eget uppdrag inom Storstadssatsningen. Kommunerna och stadsdelarna »äger« bara delvis det här målområdet. Det finns gränser för vad som är möjligt att åstadkomma inom enskilda kommundelar och av lokala förvaltningar i dialog med områdets boende. Den lokala arbetsmarknaden är exempelvis begränsad, reglerna för hur olika åtgärder kan utformas och medel användas bestäms inte lokalt, och konjunkturen råder man inte över.

En diskussion kan behöva föras om risken att storstadsarbetet hamnar i den situation som Dahlstedt (1998) diskuterar i rapporten *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati*. Där tar han upp frågan om vilken reell betydelse som decentraliseringen inom olika politikområden fått på maktfördelningen i det svenska samhället. Berörs den politiska grundstrukturen eller sker förändring-

5 Dahlstedt (1998), sid. 63.

6 Prop. 1997/98:165, sid. 80.

arna bara på ytan? 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? Han konstaterar att: »Decentralisering kan med andra ord splittra upp olika verksamheter som besitter den samlade kompetens som kan krävas för att hantera särskilt svåra frågor ...«.7

Det kan finnas anledning att föra den diskussionen vidare inom Storstadssatsningen. Lokal delaktighet förändrar inte omedelbart samhällsstrukturer eller löser samhällsproblem. När det gäller 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?

---

7 Dahlstedt (1998), sid. 62.

# Referenser

## Litteratur

- Dahlstedt, Magnus (1998): *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati*. Segregation, utanförskap och politiska reformsträvanden i Sverige från 70-tal till 90-tal – översikt och forskningsfrågor. PFI. Umeå universitet.
- Denvall, Verner (1999): *Ytterstadssatsningen*. Granskning av Stockholms stads program för förändring av 13 förortsområden 1995 – 1999. (Stencilversion.)
- Gustafsson, Arne (1999): *Kommunal självstyrelse*. SNS Förlag, Stockholm.
- Kulturdepartementet (1999): *Riktlinjer för lokala utvecklingsavtal*. Faktablad.
- Kulturdepartementet: *Storstadspolitik i myndigheternas regleringsbrev*. Promemoria 2000-02-11.
- Lundgren, Ulf P.: »Educational policy-making, decentralisation and evaluation« (1990). I Granheim, Marit, Kogan, Maurice & Lundgren, Ulf: *Evaluation as policymaking* (1990). Jessica Kingsley Publishers, London.
- Nerman, Bengt (1997): *Den offentliga lögnen*. ATLAS, Uddevalla.
- Pettersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Olof (1989): *Medborgarnas makt*. Ett forskningsprojekt inom Maktutredningen. Carlsson Bokförlag, Stockholm.
- Premfors, Rune (2000): *Den starka demokratin*. ATLAS, Stockholm.
- Premfors, Rune, Sandqvist, Jonas & Sanne, Marika (1994): *Demokrati i storstad*. Stadsdelsnämnder i Stockholm. Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Proposition 1997/98:16: *Sverige, framtiden och mångfalden*. Från invandrapolitik till integrationspolitik.
- Proposition 1997/98:165: *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.
- Regeringskansliet: *Storstadspolitiken – en kort beskrivning*.
- SOU 1998:25: *Tre städer*. En storstadspolitik för hela landet. Slutbetänkande av Storstadskommittén. Socialdepartementet, Stockholm.
- Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. (andra upplagan). Studentlitteratur, Lund.

## Enkät svar och annat material från kommunerna

### *Botkyrka kommun*

*Albydialogen ett sätt att förändra verkligheten.* Informationsmaterial, 1999.

Arbetsbeskrivning 1999-09-20: *Beskrivning av arbetet som utvecklare i det områdesbaserade arbetet och i Dialogen.* Botkyrka kommun, Kommunledningskontoret.

ENKÄTSVAR: *Den nationella utvärderingen av Botkyrkas lokala utvecklingsavtal – enkät 1.* 2000-05-04. (Avser samtliga kommundelar.)

ENKÄTSVAR: *ENKÄT – den nationella utvärderingen av kommunens lokala utvecklingsavtal.* (Avser Fittja kommundel.)

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan Staten och Botkyrka kommun; *Bilaga 6, Samverkan i Botkyrka.*

Tjänsteskrivelse 1999-06-18: *Områdesgruppernas uppdrag och sammansättning.* Botkyrka kommun, kommunstyrelsens stab.

### *Haninge kommun*

ENKÄTSVAR: *Svar på Integrationsverkets enkät för Nationell utvärdering av storstadskommunernas lokala utvecklingsavtal.* 2000-05-10.

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan staten och Haninge kommun; *Bilaga 5, Fortsatta och framtida satsningar i Haninge och Jordbro.*

Lindberg, Hans & Wahlgren, Karin (2000): *Formulering av visioner och mål – beskrivning av processen.* Målformuleringsbilaga ändrad 2000-05-11. Bilaga 7 till åtgärdsplan för Jordbro.

### *Huddinge kommun*

Avtal om utvärdering mellan Huddinge kommun och Södertörns högskola. Förslag 2000-05-25.

ENKÄTSVAR: *ENKÄT – den nationella utvärderingen av kommunernas lokala utvecklingsavtal.* Svar från Huddinge kommun. 2000-05-08. (Avser samtliga kommundelar.)

*Flemingsberg.* Här föds och utvecklas människor, idéer och företag. Ett strategiskt program för Flemingsberg 1999-2009.

*Handlingsplaner för Storstadssatsningen i Flemingsberg år 2000.*

*Handlingsplaner för Storstadssatsningen i Vårby gård år 2000.*

*Handlingsplaner för Västra Skogås år 2000 inom ramen för Storstadssatsningen i Trångsund – Skogås kommundel, Huddinge kommun.* Preliminär version 2000-02-23.

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan Staten och Huddinge kommun; *Bilaga 6, Avtal om lokal samverkan*

Samverkansavtal mellan Huddinge kommun och Södertörns högskola. Förslag 2000-05-25.

*Storstadssatsningen & Huddinge.* Informationsbroschyr från Huddinge kommun. 2000.

*Malmö stad*

AVTAL mellan Malmö kommun, Stadskontoret, SDF-föreningen och Malmö högskola, IMER. Utvärderingsavtal, 2000-03-02.

AVTAL mellan Malmö kommun, Stadskontoret, SDF-avdelningen och Sociologiska institutionen, Lunds universitet. Utvärderingsavtal, 2000-05-05.

ENKÄTSVAR: *Den nationella utvärderingen av Malmös lokala utvecklingsavtal – Svar på enkät april 2000.* (Avser samtliga stadsdelar utom Fosie.)

*Introduktionsplan för lokalt arbets- och utvecklingscentrum*, Hyllie stadsdel.

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan Staten och Malmö kommun; *Bilaga 6, Samverkansöverenskommelser.*

*Organisationsplan*, Hyllie stadsdel.

*Stockholms stad*

Avtal om utvärdering mellan Stockholms stad och Södertörns högskola. (Bilaga 2 till samverkansavtal tecknat den 22 juni 2000 mellan Stockholms stad och Södertörns högskola)

ENKÄTSVAR: *Enkät – den nationella utvärderingen av storstads-kommunernas lokala utvecklingsavtal: Stockholms stad. Stadsdelarna Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen och Tensta.*

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan staten genom Kulturdepartementet och Stockholms stad genom kommunstyrelsen; *Bilaga 5, Förteckning över eventuella framtida insatser m.m.* 1999-10-28.

Samverkansavtal mellan Stockholms stad och Södertörns högskola. Undertecknat den 22 juni 2000.

*Södertälje kommun*

ENKÄTSVAR: *Svar på Integrationsverkets enkät våren 2000.* 2000-05-04. (Avser samtliga kommundelar.)

ENKÄTSVAR: *Från lokala insatser till nationella mål.* Bilaga 1. 2000-05-04. (Avser samtliga kommundelar.)

LOKALT UTVECKLINGSAVTAL mellan Staten och Södertälje kommun; *Bilaga 5, Förteckning över eventuella framtida insatser m.m.*

# Bilaga I

1

INTEGRATIONSVERKET  
Utvärderingsavdelningen

ENKÄT  
2000-03-15

ENKÄT – den nationella utvärderingen av storstadskommunernas lokala utvecklingsavtal

---

Hej.

Då var det dags. Det är mitten av mars och här kommer den enkät som i år ingår i Integrationsverkets nationella utvärdering av storstadskommunernas lokala utvecklingsavtal.

Enkäten är betydligt mindre omfattande än tidigare. Den har i sin slutversion givits en delvis annorlunda inriktning än den ursprungligt tänkta och idag består den bara av fyra frågor.

Men det är frågor som kräver relativt långa och utförliga svar för att bli meningsfulla och enkäten i sin helhet bygger på att samtliga frågor besvaras. Tänk på det är ni snälla, att den kommunala verksamhet och verklighet som ni lever i och vi frågar efter i enkäten, bara är självklar för er i kommunen. Den behöver beskrivas och förklaras noggrant för att vi på Integrationsverket ska ha en realistisk möjlighet sätta oss in i den.

Era svar vill vi ha sammanställda i en (1) rapport/ett dokument. De blir enklast att överblicka på det sättet. Och helst vill vi att ni skickar denna rapport med e-post, till [eva.astrom.iv@telia.com](mailto:eva.astrom.iv@telia.com).

Tidsplanen för arbetet med enkäten ser ut så här:

- Mars: I mitten av mars skickas enkäten till storstadskommunerna.
- April: Senast den sista april skickas svaren på enkätfrågorna till Integrationsverket. Tidigare än så går också bra.
- Maj och juni: Enkätsvaren sammanställs och analyseras i en delrapport.
- Vecka 25: Varje kommun bereds möjlighet att läsa och yttra sig över de delar av enkätsammanställningen som berör det egna avtalet. (Denna återföring planeras vecka 23, då Integrationsverket kontaktar respektive kommun och får namn på den person i kommunen som tar emot och arbetar med materialet två veckor senare)
- Juli: Senast den 1 juli ska Integrationsverkets sammanställning/analys/rapport vara färdig och lämnas till Storstadsdelegationen.
- September: Rapporten diskuteras under höstens arbetsseminarium. Om någon kommun så önskar, presenterar och diskuterar Integrationsverket under hösten även utvärderingsresultaten lokalt (på lokala möten eller seminarier).

Den sista april är alltså det stoppdatum som gäller för besvarandet av enkäten. Hoppas att det ska gå bra, att det är en tillräcklig tidsram för er i kommunen. Om ni har några frågor om enkäten, så besvaras dessa i första hand av Eva Åström, på e-postadressen ovan eller på tel.nr. 0709-261 358.

Mycket nöje!

Vänliga hälsningar

Eva Åström

## ENKÄT

### – den nationella utvärderingen av kommunens lokala utvecklingsavtal

#### 1. Jämför arbetet i kommunens olika bostadsområden:

- b. Hur har man i varje bostadsområde organiserat arbetet med och ansvaret för det lokala utvecklingsavtalet? (*alltså en särredovisning av respektive stadsdel*)
- vilket uppdrag har den lokala ledningen?
  - hur ser den lokala organisationen ut?
  - hur anknyter denna lokala organisation till den ordinarie förvaltningsorganisationen i varje bostadsområde (*t.ex. när det gäller ekonomiska och personella resurser, övrigt*)?
  - på vilket sätt deltar de som bor i bostadsområdet i planering och genomförande av utvecklingsavtalets olika åtgärder?
- c. På vilka källor bygger svaren på ovanstående frågor?
- d. Om kommunen inte har kunnat besvara ovanstående frågor (fullständigt); Förklara varför. (*t.ex. för att verksamheten inte har kommit igång, för att det lokala utvecklings-/uppföljningsarbetet inte har kommit igång, etc.*)

## 2. Beskriv det kommuncentrala arbetet:

- a. Hur har man kommuncentralt organiserat arbetet med och ansvaret för det lokala utvecklingsavtalet?
  - vilket uppdrag har den kommuncentrala ledningen?
  - hur ser den kommuncentrala organisationen ut?
  - hur anknyter denna organisation till kommunens ordinarie förvaltningsorganisation (t.ex. när det gäller ekonomiska och personella resurser, övrigt)?
  - hur anknyter den kommuncentrala organisationen för arbetet med det lokala utvecklingsavtalet till motsvarande organisation i respektive bostadsområde?
  
- b. Följer arbetet med det lokala utvecklingsavtalet den tidsplan som kommunen utgick från då planeringsarbetet påbörjades?
  - Om nej; vari består avvikelserna?
  - Om nej; förklara varför avvikelserna uppstått.
  - Om nej; vilka eventuella konsekvenser bedömer kommunen att avvikelserna får för det fortsatta arbetet?
  
  - Om ja; I flera kommuner har arbetet med det lokala utvecklingsavtalet dragit ut längre på tiden än förväntat. Varför har ni i er kommun lyckats hålla tidsplanen?
  
- c. På vilka källor bygger svaren på ovanstående frågor?
  
  
- e. Om kommunen inte har kunnat besvara ovanstående frågor (fullständigt); Förklara varför. (t.ex. för att verksamheten inte har kommit igång, för att det lokala utvecklings-/uppföljningsarbetet inte har kommit igång, etc.)



### 3. Beskriv kommunens kontakter med olika samverkansparter i arbetet med det lokala utvecklingsavtalet:

- a. Beskriv kommunens kontakter med lokala och centrala statliga myndigheter, t.ex.:
  - vilka lokala och centrala statliga myndigheter har kommunen haft kontakt med i arbetet med det lokala utvecklingsavtalet?
  - vilken sorts kontakter handlar det om med var och en? (*t.ex. information, planering, förhandling, övrigt*)
  - hur har dessa kontakter påverkat kommunens arbete med det lokala utvecklingsavtalet (*t.ex. sättet att arbeta med avtalet, avtalets innehåll, etc.*)
  - övriga erfarenheter av kontakterna med olika statliga myndigheter?
  
- b. Beskriv kommunens kontakter med Storstadsdelegationen/Storstadskansliet, t.ex.:
  - vilken sorts kontakter har kommunen haft med Storstadsdelegationen/Storstadskansliet? (*t.ex. information, planering, förhandling, övrigt*)
  - hur har dessa kontakter påverkat kommunens arbete med det lokala utvecklingsavtalet? (*t.ex. sättet att arbeta med avtalet, avtalets innehåll, etc.*)
  - övriga erfarenheter av kontakterna med Storstadsdelegationen/Storstadskansliet?
  
- c. Beskriv kommunens kontakter med Integrationsverket, t.ex.:
  - vilken sorts kontakter har kommunen haft med Integrationsverket? (*t.ex. information, planering, förhandling, övrigt*)
  - hur har dessa kontakter påverkat kommunens arbete med det lokala utvecklingsavtalet? (*t.ex. sättet att arbeta med avtalet, avtalets innehåll, etc.*)
  - övriga erfarenheter av kontakterna med Integrationsverket?
  
- d. Beskriv kommunens kontakter på lokala och central nivå med andra externa samarbetsparter än de statliga, t.ex.:
  - vilka samarbetsparter finns (*t.ex. föreningar, organisationer, företag, andra offentliga aktörer än statliga, etc.*)
  - vilken sorts kontakter har kommunen haft med dessa? (*t.ex. information, planering, förhandling, övrigt*)
  - hur har dessa kontakter påverkat kommunens arbete med det lokala utvecklingsavtalet? (*t.ex. sättet att arbeta med avtalet, avtalets innehåll, etc.*)
  - övriga erfarenheter av dessa externa kontakter?
  
- e. På vilka källor bygger svaren på ovanstående frågor?
  
- f. Om kommunen inte har kunnat besvara ovanstående frågor (fullständigt); Förklara varför. (*t.ex. för att verksamheten inte har kommit igång, för att det lokala utvecklings- /uppföljningsarbetet inte har kommit igång, etc.*)

#### 4. Från lokala insatser till nationella mål

- a. Utgå från de insatser som kommunen planerar att genomföra inom vart och ett av det lokala utvecklingsavtalets målområden:
- varför har kommunen valt just dessa insatser? (*alltså en särredovisning av respektive målområde?*) Diskutera t.ex.
    - insatsernas relevans inom målområdet?
    - om/hur/i vilken omfattning som valet påverkats av redan existerande kommunal verksamhet inom målområdet?
    - om/hur/i vilken omfattning som valet påverkats av tillgången till personella resurser inom målområdet?
    - övriga faktorer som påverkat valet av insatser?
- b. Utgå från de mått eller kriterier som kommunen i det lokala utvecklingsavtalet har valt för att beskriva resultaten inom respektive målområde (*alltså en särredovisning av respektive målområde*)
- varför har kommunen valt just dessa mått eller kriterier? (*alltså en särredovisning av respektive målområde*)
- c. Jämför den indelning i målområden som kommunen gör i sitt lokala utvecklingsavtal med storstadspolitikens nationella målområden (prop. 1997/98:165):
- vilka av kommunens målområden överensstämmer (fullständigt) med de nationella?
  - vilka av kommunens målområden överensstämmer inte (fullständigt) med de nationella?
  - varför har kommunens valt dessa ”egna” indelningar i målområden? (*redogör för varje målområde separat.*)
- d. På vilka källor bygger svaren på ovanstående frågor?
- e. Om kommunen inte har kunnat besvara ovanstående frågor (fullständigt); Förklara varför. (*t.ex. för att verksamheten inte har kommit igång, för att det lokala utvecklings-/uppföljningsarbetet inte har kommit igång, etc.*)

# Tillägg

Samtliga kommuner hade möjlighet att kommentera rapporten innan den lämnades till regeringen den 30 juni 2000. Tyvärr missade vi ett par viktiga kommentarer och korrigeringar från Huddinge, varför vi har valt att återge deras kommentarer och tillägg nedan.

## *Tillägg:*

Sid 26 har vi i rapporten skrivit: »I Malmö och Huddinge talas om ett trepartssamarbete mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, medan Botkyrkas avtal innefattar även Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och landstinget..«

Huddinge påpekar att även de har ett avtal med AMI. Avtalet är mellan kommun, länsarbetsnämnd och försäkringskassa. Det är undertecknat av AF-cheferna, som fått delegation från LAN att teckna också för arbetsmarknadsinstitutet.

Sid 44: »Jämfört med Botkyrka, framstår Huddinges samverkan med arbetsförmedling (och försäkringskassa) som mer handlingsinriktad, och mer koncentrerad till genomförandet av konkreta åtgärder.«

Huddinge påpekar att detta är en missuppfattning. De menar att: »Kompassen, Vårbylyftet och Vulkan är de samverkansorgan kring vilka arbetet med att stötta den enskilda byggs upp. Här samarbetar organisatoriskt socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och primärvården. Enskilda handlingsplaner formas i trepartssamtal och därefter bestäms vilka insatser som behövs.«

## *Korrigerering:*

Fotnot 17, sid 44: Ska vara: I Kompassen, Vårbylyftet och Vulkan Vuxen ingår även primärvården i samarbetet och i Vulkan Vuxen dessutom psykiatriska öppenvårdsmottagningen.

