

ENRIQUE PÉREZ

**NÄR DEN OFFENTLIGA
SEKTORN INTE RÄCKER TILL
– NYA ARBETSFORMER
I INTEGRATIONSARBETET**

STADSHUSET



MALMÖ HÖGSKOLA

**NÄR DEN OFFENTLIGA SEKTORN INTE RÄCKER TILL
- NYA ARBETSFORMER I INTEGRATIONSARBETET**

FOU Rapport 2013:2

© Enrique Pérez 2013

Foto: Enrique Pérez, Stadshuset i Malmö

ISBN 978-91-7104-486-0 (tryck), 978-91-7104-487-7 (pdf)

ISSN 1650-2337

Service Point Holmbergs, Malmö 2013

ENRIQUE PÉREZ

**NÄR DEN OFFENTLIGA
SEKTORN INTE RÄCKER TILL
– NYA ARBETSFORMER
I INTEGRATIONSARBETET**

Malmö högskola, 2013
Hälsa och samhälle
Institutionen för Socialt arbete

Tidigare utkomna titlar i serien

Akademisk yrkeskompetens i socialt arbete- om socialt arbete
i mångkulturella miljöer

Publikationen finns även elektroniskt,
se www.mah.se/muep

INNEHÅLL

INLEDNING	7
KAPITEL I DEN OFFENTLIGA SEKTORN OCH SKAPANDET AV SOCIALT KAPITAL.....	11
Välfärdsstat i otakt och de institutionella underskotten.....	17
"Hotet mot demokratin"	20
Diskussion	25
KAPITEL II ÄR INVANDRINGSPOLITIKEN EN MÅNGKULTURELL POLITIK?	27
KAPITEL III INTEGRATIONS POLITIKEN OCH DEN DEMOKRATISKA FRÅGAN	35
KAPITEL IV TJÄNSTEMANNAROLLEN OCH DE OFFENTLIGA INSTITUTIONERNAS TRÖGHET	43
KAPITEL V SOCIALTJÄNSTENS ROLL I SAMHÄLLSPLANERING OCH SAMHÄLLSARBETE	51
KAPITEL VI EN SAMMANFATTNING AV STORSTADSARBETET ..	63
Fosie – den frånvarande vägen	64
Hyllie – den hoppningivande vägen	68
Rosengård – den "enda" vägen	70
Södra innerstaden – den tveksamma experimenterande vägen...	75
Sammanfattning	77
KAPITEL VII FALL I: OM FRAMSTEG OCH SVÅRIGHETER I ETT FÖRÄNDRINGSARBETE.....	81
Inledning	81
Södra Sofielundsensheten	83
Södra Sofielundsensheten som arbetsplats	86

Samarbete med föreningslivet	88
Identitetsfrågan	89
Ett nätverksarbete med miljöförvaltningen	92
Nya Sevedsforum: ett tjänstemännens forum	94
Hyreskooperativet "Krönet" – hur engagera de boende?	97
Det andra uppdraget: att förändra organisationens arbets- och förhållningssätt.....	100
Skapa sammanhållning	102
Vad finns där ute?	103
En lång resa för enheten från periferin av organisationen till förvaltningens inre cirkel	106
Skärgårdsbilden	107
Förvaltningsledningen	115
Samla stenar och bygga hus.....	117
Sammanfattning	120
KAPITEL VIII FALL II: INTEGRATIONSARBETE GENOM BROBYGGARVERKSAMHET INOM MALMÖ STAD	
Inledning	125
Brobygggarverksamheten: en pedagogisk aspekt och en rättviseaspekt	127
Brobyggarna i sin egen organisation – ett bräckligt förhållande.....	130
Mångfaldsfrågan	135
Sammanfattning	137
För ett mångkulturellt socialt arbete	139
För en kritisk mångkulturalism	143
KAPITEL IX SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	
LITTERATUR	155

INLEDNING

En av de mest centrala aspekterna i uppbyggandet av välfärdssamhället i Sverige, är att man kombinerar en stark offentlig insats med att främja kollektiva intressen uppifrån genom föreningslivet, och att man dessutom sätter individen i centrum för socialpolitiska insatser.

Syftet med den här boken är att diskutera den offentliga sektorns roll i integrationsarbetet i det mångkulturella samhället. Den offentliga sektorn har, historiskt sett, avsevärt bidragit till att skapa socialt kapital bland medborgarna och en stark social integration. Däremot har det under de två senaste decennierna skett stora förändringar av den offentliga sektorns roll när det gäller att tillgodose individernas behov. Minskade sociala utgifter, privatisering av olika offentliga verksamheter inom vård- och utbildningsområdet, sänkning av skatter, och en seg och varaktig arbetslöshet har lett till att fler grupper i samhället riskerar att marginaliseras. Det finns flera grupper som drabbas av den här situationen: äldre, sjuka, ensamma mödrar, ungdomar och människor med utländsk bakgrund. I Socialstyrelsens senaste *Social rapport* talas det i termer av multipla välfärdsproblem:

Ekonomisk utsatthet, arbetslöshet, ohälsa, trångboddhet eller upplevelsen av bristande personlig trygghet är exempel på välfärdsproblem som hänger samman och skapar olika typer av problemkonstellationer. I genomsnitt uppger ungefär var fjärde vuxen i Sverige att de har två eller flera sådana problem (Socialstyrelsen, *Social rapport* 2010:218).

Samtidigt växer också – med statliga, kollektiva medel – den privata sektorn inom utbildning, hälsovård och sjukvård, och den sociala sektorn (Blomqvist, Rothstein, 2008). En konsekvens av de processerna är att medborgarna kan förvandlas till konsumenter. Enligt vissa forskare leder det också till en större segregation, framför allt när det gäller skolans verksamhet (Skolverket, rapport 374, 2012. Kallstenius, 2010).

Parallellt sker en annan övergång: från att man tidigare har pläderat för medborgarnas rättigheter, ställs nu högre krav på – i sig tveksamma – insatser för arbetssökande. Dessutom ställer man krav på motprestationer för att basbehoven i vardagen ska tillgodoses (Dahlstedt, 2009).¹

Socialförvaltningen följer arbetslinjen, ställer högre krav och använder fler disciplinåtgärder gentemot klienterna, samtidigt som staten finansierar och kommunerna implementerar olika typer av projektverksamheter och metoder för att aktivera medborgarna i olika insatser. I den här förändringsprocessen fortsätter den offentliga sektorn att spela en aktiv roll med syfte att lösa sociala problem och skapa social integration genom att ta på sig en ny uppsökande roll och implementera nya demokratiska arbetsformer som teoretiskt bygger på frivillighet. Oftast görs insatserna inom integrationsfältet och i förhållande till en population med invandrarbakgrund.

I Sverige har olika typer av projekt- och programverksamheter implementerats med syftet att förbättra de levnadsvillkor som utsatta grupper upplever i de segregerade bostadsområdena (Lahti Edmark, 2003). Integrationspolitiken har kännetecknats av två centrala idéer: delaktighet och mångfald.

När det gäller integrationsproblematiken uppenbarar sig en tydlig paradox: i ett europeiskt sammanhang ligger Sverige enligt en europeisk studie i topp sett till alla integrationsindex. Men utifrån samma studie uppenbarar sig ändå brister i det praktiska arbetet (Migrant Integration Policy Index. British Council and Migration Policy Group, 2007). Arbetslösheten bland invandrare och ungdomar med

¹ Meeuwisse och Swärd påpekar att i en undersökning i Skåne om hur medborgarna bedömer den kommunala servicen, fick socialtjänsten 1 i indextal, den lägsta siffran. De två forskarna frågar sig vad detta misstroende beror på, och svarar följande: "Det har sannolikt flera orsaker: att den bär på ett arv från den gamla auktoritära fattigvårdstraditionen och innehåller direkta tvångsmedel, att den är kommunalt finansierad till skillnad från de generella socialpolitiska systemen som finansieras genom försäkringar eller genom staten, och att insatserna inte utgår från tydliga rättigheter och förutsägbara kriterier (2011: 86, 87).

invandrarbakgrund är till exempel större i Sverige än i de allra flesta andra europeiska länder (Ekonomifakta, 2012).²

Salonen använder sig av begreppet ”personer som varken arbetar eller studerar” och menar att: ”I Malmö återfanns nästan var sjätte ung person i åldern 20–25 år i denna kategori år 2008. Totalt rörde det sig om 4 291 eller 16,2 procent av alla i åldern 20–25 år” (2012:31). Den offentliga sektorn har fortfarande en viktig roll i integrationsarbetet, men socialtjänsten och skolan klarar inte av sina uppgifter (Schierenbeck, 2003. Bunar, 2001). Det finns en tendens att kriminalisera sociala problem, och det leder till fler polisiära än förebyggande insatser (Hallin m.fl., 2011. Sernhede, 2002). I internationella studier av konflikter i förortsområden mellan den lokala befolkningen och samhället i stort och dess representanter, talas om ett ”institutionellt underskott”, i betydelsen att de offentliga institutionerna retirerar och försvinner från förorterna (Wacquant, 2004). I nationella studier finns det en liknande tanke men med speciella förtecken, nämligen att det råder olika logik i institutionernas arbete och de boendes engagemang (Sernhede, 2009), men också i förhållande till frågor som har med diskriminering att göra. Segregation och diskriminering är uppenbara fenomen som drabbar framför allt människor med utomeuropeisk bakgrund (Kamali, red. SOU 2006:73).

Min ambition är att diskutera den offentliga sektorns roll i integrationsarbetet utifrån två innovativa insatser i Malmö stad: Seveds-satsningen och en brobyggarverksamhet. De insatserna hade ett inkluderande perspektiv och hade ambitionen att uppmuntra ett deltagande perspektiv i olika målgrupper. Jag menar att skapandet av socialt kapital i det mångkulturella samhället förutsätter en annan roll för den offentliga sektorn i Sverige.

Vilken problematik uppstår inifrån förvaltningen när den inte bara vill förvalta resurser utan också bli en samhällsbyggare? Bidrar den offentliga sektorn till att skapa integration via nya demokratiska arbetsformer, eller är det ett nytt sätt att legitimera verksamheterna? Hur integration kan uppnås utifrån ett mångfaldsperspektiv i det mångkulturella Sverige, är en central fråga.

2 Ekonomifakta menar att ”I en jämförelse med de andra länderna i EU visar det sig att Sveriges ungdomsarbetslöshet ligger över EU27-snittet.” Dessutom utmärker sig Sverige i ett annat avseende: ”Länder med låg total arbetslöshet tenderar också att uppvisa en låg ungdomsarbetslöshet medan länder med hög total arbetslöshet också har en hög ungdomsarbetslöshet. Sverige skiljer sig från denna trend. Den totala arbetslösheten ligger långt under EU-snittet medan ungdomsarbetslösheten är högre än EU-snittet” (www.ekonomifakta.se).

Jag börjar med att föra en diskussion om anskaffandet av socialt kapital. Sedan går jag i kapitel II genom integrationspolitiken, i kapitel III de offentliga institutionernas roll, och i kapitel IV tjänstemannarollen. I kapitel V ger jag en historisk överblick över samhällsarbetet inom socialtjänsten och återaktualiserar frågan om en samhällsbyggare roll i den offentliga sektorn. Kapitel VI är en sammanfattning av Storstadsarbetet i Malmö, och den ger en introduktion till presentationen av och diskussionen kring två olika innovativa sociala insatser inom integrationsfältet som har bedrivits av Malmö stad.

Vilka de nya arbetsformerna i institutionernas arbete är, och vilka problem de stöter på inifrån förvaltningen, är två viktiga frågor som jag försöker ge svar på. Jag gör det genom att redovisa två olika fall: en samhällsbyggarinsats som bedrevs inom Södra innerstaden (Sevedsprojektet) och en verksamhet som initierades av Hyllie stadsdelsförvaltning och implementeras i olika stadsdelar i Malmö (Brobyggarna). De presenteras i kapitlen VII och VIII. Tanken bakom dessa insatser har å ena sidan varit att försöka engagera medborgarna – de boende, föräldrarna – i en förändringsprocess som skulle bidra till att förbättra deras levnadsvillkor generellt och att integrera dem i samhället. Å andra sidan har tanken också varit att förändra arbetsmetoder och organisation inom den offentliga sektorn. Det sista kapitlet består av en sammanfattning och en avslutande diskussion.

Ett stort tack till professor Philip Lalander som läste igenom hela texten, bidrog med konstruktiv kritik och värdefulla kommentarer som förbättrade texten avsevärt. Bengt Svensson, också professor i Socialt arbete, bidrog också till att göra texten bättre.

KAPITEL I

DEN OFFENTLIGA SEKTORN OCH SKAPANDET AV SOCIALT KAPITAL

Starrin och Rønning menar att *socialt kapital handlar om att vi har resurser i våra sociala nätverk som kommer oss till godo när vi behöver det* (2011: 23). Det är en neutral definition; socialt kapital är resurser som både en individ och en grupp kan tillskansa sig när det behövs.

Starrin och Rønning väljer att tala i termer av ”vi” och tänka i kollektiva termer, vilket hänvisar till ett samhälle med stark social integration. Bourdieu definierar begreppet som summan av de resurser, faktiska eller virtuella, som tillkommer en individ eller en grupp som konsekvens av att vederbörande har ett varaktigt nätverk av mer eller mindre institutionaliserade förbindelser av ömsesidig bekantskap och erkännanden (I Starrin och Rønning 2011:28).³

Bourdieu lägger frågan om socialt kapital på våra institutionaliserade sociala relationer. Vi ingår i olika sorters nätverk – familjerelationer och släktskapssystem är ofta de mest närliggande. Men vi ingår också i olika institutionaliserade relationer som bestäms av lagen och strukturerna i samhället. Därför kan det sociala kapitalet uppmuntras, förstärkas uppifrån av staten och den offentliga sektorn och/eller uppmuntras nedifrån. Mitt fokus på frågan om socialt kapital ligger på samhällsnivån i relation till hur

³ För Rosenmeier har alla teorier om socialt kapital någonting gemensamt, nämligen ”at sociale netvaerk har vaerdi eller med andra ord, at sociala relationer kan betragtes som en form for kapital, hvorfor individer kan profitere af at indgå i netvaerk af sociala relationer.” Se ”Introduktion til social kapital” av Sara Lea Rosenmeier (www.socialkapitaliboligomraader.dk/introduktion.html). I det här fallet betonas den ekonomiska aspekten. För en kritisk synpunkt på att betrakta till och med våra relationer som kapital, se *Den asociala ingenjörskonsten*, Daniel Ankarloo. Velferdskonferensen 2012. Oslo (www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=93093).

integrationspolitiken har bedrivits och hur den offentliga sektorn har utvecklats olika integrationspolitiska insatser.

Det finns en relevant diskussion när det gäller anskaffandet av socialt kapital och hur det påverkar samhällsutvecklingen mellan två olika synsätt som representeras av Robert D. Putnam (1993, 1996) och Bo Rothstein (2003). Jag kommer först att presentera Putnams idéer och sedan lägga fram Rothsteins kritik, för att senare gå vidare till mina egna reflexioner och synpunkter i förhållande till mitt material.

Putnams bok⁴ handlar om skillnader mellan norra och södra Italien i frågan om medborgarengagemang i frivilligorganisationer. Vad Putnam intresserar sig för är hur det lokala engagemanget, människornas *horisontella relationer av ömsesidighet och samarbete* (1996:109) påverkar institutionerna, demokratiutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen. Han kommer fram till att det är just en sådan skillnad i medborgarnas engagemang som kan förklara divergenserna mellan norra och södra Italien. Han menar att norra Italien är mer integrerat, har en historisk tradition av deltagande från de civila organisationernas sida, och visar en positiv ekonomisk utveckling, tvärt emot vad södra Italien gör.

För Putnam är det begreppet socialt kapital som förklarar skillnaderna: *Med socialt kapital menar vi här inslag i samhällsorganisationen, till exempel förtroende, normer och nätverk, som kan förbättra samhällseffektiviteten genom att underlätta samordnade operationer* (1996: 201). I korta ordalag skulle man kunna skriva att det lönar sig med tillit mellan människor eftersom den effektiviserar samarbetet mellan dem.

Bo Rothstein⁵ är kritisk i två avseenden till hur Putnam relaterar socialt kapital till dess positiva samhällsliga konsekvenser. Det första är att inte alla frivilligorganisationer bidrar till att skapa en *fungerande demokrati* (2003:89). Det är alltså inte säkert att alla typer av starka band i det civila samhället är någonting positivt för det demokratiska uppbyggandet. Den andra kritiska synpunkten handlar om att *forskningen hittills inte lyckats finna några goda belägg på individnivå för att aktivitet i frivilliga organisationer och nätverk är det som skapar socialt kapital i form av mellanmännisklig tillit* (2003:89). Frågan är vad det är som gör att en människa engagerar sig i en viss fråga. Rothstein är inne på att det kan finnas faktorer i individens egen

⁴ *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*, 1993, 1996.

⁵ *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS förlag, 2003

historia som gör att man engagerar sig i frivilligorganisationer och andra typer av nätverk.

Men Rothstein kommer också fram till att definitionen av socialt kapital är alldeles för omfattande. Problemet är:

för det första att den innehåller så många olika saker vilka, för det andra, dessutom alla förmodligen har orsakssamband med varandra. Eftersom sociala normer, verklighetsuppfattningar och ideologiska övertygelser (belief systems) är kausalt relaterade är det olyckligt att båda företeelserna ingår i definitionen av begreppet socialt kapital (2003:95).

Vad Rothstein vill komma fram till är välfärdsstatens roll i anskaffandet av socialt kapital, vilket är relevant för min diskussion: *Ett av de viktigare dragen i denna modell var ett ovanligt nära samarbete mellan staten och de stora intresseorganisationerna när det gällde utformningen och genomförandet av offentliga politiska insatser* (2003:118).

Rothsteins resonemang utgår ifrån två olika aspekter: det första går ut på att olika typer av välfärdsprogram kanske gör människor överflödiga för varandra, och att det civila samhället därför i så fall inte spelar så stor roll – därmed skulle det sociala kapitalet bli mindre. Han kommer fram till att så inte är fallet utan tvärtom: Staten bidrar genom olika välfärdsinsatser till att anskaffa socialt kapital.

Den här uppfattningen delas i stort sett av Berggren och Trägårdh:

I själva verket tycks Sverige motbevisa föreställningen att kampen mellan stat och civilsamhälle är ett nollsummespel. Den starka staten måste inte nödvändigtvis försvaga förmågan till folklig självorganisering” (2009:36).⁶

Men historiskt sett handlade *det starka samhället* om en förening mellan de offentliga institutionerna och det civila samhället – det ena ingick i det andra under statens regi (Ehn, Frykman, Löfgren, 1993).

⁶ I den här diskussionen kan det lätt romantiseras över den svenska staten. Vad vi inte ska glömma är att i utbyggnaden av den moderna staten var det flera grupper, romerna och samerna, som lämnades utanför på grund av rasism och diskriminering, och att andra grupper drabbades av en politik som ville göra dem osynliga, som de som drabbades av tvångssterilisering som varade ända fram till 1970-talet. Se Montesino (2002), Lantto & Mörkenstam (2008).

I den kontexten kan man fråga sig vad staten vill med integrationspolitiken: vill staten att det mångkulturella samhället ska speglas i de offentliga institutionerna? Det är en aspekt som jag kommer att ta upp i texten i förhållande till mina två fall från Malmö.

Rothsteins andra resonemang är att han lyfter fram det som är det unika med Sverige:

Vad som tycks vara unikt för Sverige och för andra skandinaviska länder är utvecklingen av ett mycket nära samarbete mellan staten och folkrörelserna, utan att de senare har förlorat sin självständighet” (2003:123).

Det är ett diskutabelt resonemang som Rothstein för. Berggren och Trägårdh utvecklar ett annorlunda resonemang; det fanns inte bara inom högern utan också inom själva socialdemokratin en uppfattning om att staten hade tagit över folkrörelserna framför allt på 60- och 70-talet (2007:333–364). Det var på 80-talet som diskussionen om det civila samhället och den frivilliga sektorns roll tog fart. Det här är en intressant aspekt för min diskussion om vad och hur den offentliga sektorn gör för att skapa någon form av socialt kapital bland de grupper som är föremål för integrationspolitiska insatser.

För att kunna närma sig den frågan är det viktigt att fortsätta presentera Rothsteins argumentation. Vad Rothstein kommer fram till är att den svenska modellen ger upphov till vad han definierar som en *solidarisk individualism*:

Med solidarisk individualism menar jag att individer är villiga att samarbeta solidariskt med andra individer, men också accepterar att dessa har andra värderingar och vill engagera sig för andra saker (2003:134).

Jag kan stanna upp ett tag och betrakta påståendet utifrån skolans verksamhet som är ett aktuellt och relevant område. Min tanke är att individerna, föräldrarna i det här fallet, kan samarbeta när det gäller skolans verksamhet rent allmänt. Men egentligen är föräldrarna mer engagerade i att se till att deras egna barn får ett bra resultat. Föräldrarna har ingen kollektiv identitet i förhållande till skolan, och skolan vill inte heller ha en grupp (invandrar)föräldrar som ska representera föräldrarnas intresse (Bouakaz, 2009).

I det här fallet är det inte relevant vad föräldrarna tycker om andra frågor som Rothstein är inne på, utan om föräldrarna antingen agerar solidariskt inför skolans verksamhet utifrån de intressen som de tycker är viktiga, eller om de agerar individualistiskt. Det verkar som om föräldrarna är individualistiska i sina antaganden och sina val. Det finns åtminstone två olika faktorer som bidrar till individualistiska ställningstaganden. Det ena är de *individuella handlingsplaner* som finns för varje elev. Den andra faktorn är privatiseringen av skolan, vilken har lett till en större segregation (Sernhede, 2010. Kallstenius, 2010). Utifrån de här två exemplen hävdar jag att föräldrarna agerar individualistiskt, tvärt emot vad Rothstein menar.

Vad ska skolan göra i så fall? Plädera för ett solidariskt engagemang från föräldrarnas sida? Eller låta föräldrarna engagera sig utifrån sina enskilda intressen och försöka motsvara deras önskemål? Frågan kompliceras ännu mer eftersom det finns föräldrar som, inför konflikterna i den kommunala skolan, helt enkelt flyttar sina barn till privata skolor med ambitionen att kunna hitta en annan bättre skola för sina barn.⁷ Resursstarka föräldrar hittar alltid en lösning på de konflikter som de upplever som prioriterade. Det kan ibland finnas goda skäl att flytta sina barn, framför allt när den kommunala skolan gång på gång uppvisar ett misslyckande när det gäller att uppnå vettiga mål med utbildningen. Detta är fallet med Rosengårdsskolan i Malmö som återigen är inbegripen i en förändringsprocess för att kunna åstadkomma bättre resultat (Sydsvenskan, 8–9 mars 2011).

Rothstein skriver om *solidarisk individualism* och betonar statens och folkrörelsernas roll. Berggren och Trägårdh använder sig av begreppet *statsindividualism* som de definierar som en allians mellan staten och den enskilda medborgaren (2006:10). De betonar individualism i stället för solidaritet.

I den här kontexten är det också relevant att diskutera hur skolan gör för att förstärka de resurssvaga föräldrarna. Det verkar över huvud taget svårt för skolan att hitta bra samarbetsformer med föräldrarna med invandrarbakgrund (Bouakaz, 2009).

I en diskussion om integrationspolitiken och skolans roll i de segregerade områdena i Sverige, menar Axelsson och Bunar följande:

⁷ Det finns studier som visar att föräldrar vill flytta sina barn från en skola till en annan utan att ha motivet helt klart för sig (Andersson m. fl. 2010). Enligt Hartman (red. 2011) finns det inga vetenskapliga grunder som kan visa att privatiseringar av hälso-, utbildnings- och vårdsektorn har lett till en bättre service för kunderna.

När den svenska integrationspolitiken rullar fram sina tunga kanoner i de "invandrartäta" och socialt utsatta områdena och i deras skolor, då sker det med följande premisser som ledstjärna: Om du inte kan ta skolan ut ur byn, ta då byn ut ur skolan (Axelsson och Bunar. red. 2006:16).

Det är en skarp uppfattning som ger en bild av avståndet mellan skolan, bostadsområdena och invandrarföräldrarna.

En mer omfattande fråga handlar om hur den kommunala förvaltningen förhåller sig till de boende, om förvaltningen över huvud taget är intresserad av att uppmuntra ett deltagande, och om de boende är intresserade av att agera solidariskt inför en gemensam problematik.

Jag ska påminna om att Putnam också är intresserad av att se vad institutionerna gör och hur de påverkar samhället, det civila samhället. Den centrala frågan för Putnam är: *Vilka är förutsättningarna för att man skall kunna skapa starka, effektiva representativa institutioner som svarar mot medborgarnas behov* (1996:17).

Den här frågan besvaras på olika sätt av olika forskare. Det finns olika bilder, och en diskussion om i vilken mån ingenjörskapsmodellen har skapat *svensken* eller om det är *svensken* som har skapat välfärdsstaten. Alsmark (2007) menar att ingenjörskapsmodellen har påverkat samhället avsevärt, men Berggren och Trägårdh menar att *Den svenska välfärdsstaten [inte är] en lösning uppifrån, påtvingad av fanatiska socialingenjörer* (2006:76). Enligt dem institutionaliserade den moderna välfärdsstaten redan existerande värderingar. I ett historiskt perspektiv menar Berggren och Trägårdh att:

det moderna Sverige är mindre av ett kollektivistiskt projekt framvuxen ur varm solidaritet och mer en fusion av en individualistisk människosyn och en stark jämlikhetstradition (2006:157).

Det här argumentet ställer hela resonemanget om de kollektiva intressena och solidariteten som alldeles avgörande för utformandet av välfärdsstaten på huvudet.⁸

⁸ Enligt min uppfattning överdriver Trägårdh individualismen. I ett jämförande perspektiv mellan olika välfärdsmodeller menar Trägårdh att det i Sverige är en allians mellan staten och individen som kännetecknar modellen, medan det i Tyskland är en allians mellan staten och familjen-det civila samhället, och i USA en allians mellan familjen-det civila samhället och individen. Enligt min uppfattning skulle Sveriges välfärdsprojekt i den här modellen kunna befinna sig i alla tre kanter, d.v.s. en allians mellan staten, det civila samhället (det starka samhället enligt socialdemokratins modell) och individen. Trägårdhs modell används av den nuvarande regeringen för att utifrån ideologi omtolka hela välfärdsmodellen (se www.regeringen.se).

Välfärdsstat i otakt och de institutionella underskotten

I en annan bok, en antologi som heter *Välfärdsstat i otakt*, Jon Pierre & Bo Rothstein (red., 2003), framställs problematiken på följande sätt:

Vi undersöker hur de värden och normer som utgjort den politiska grunden för välfärdsstaten utmanas av nya problem och frågeställningar. Kan normer som universalitet, likabehandling och rättvisa upprätthållas i en tid av globalisering, ekonomiska nedskärningar, ökade transnationella flyktingströmmar och ökade krav på effektivitet och flexibilitet i den offentliga servicen? (2003:14).

Det är de nya och varierande utmaningarna som gör att välfärdsstaten i dag är *i otakt*. Att vara i otakt skulle, enligt Pierre och Rothstein, leda till att:

Välfärdsprogram [snabbt blir] inlåsta i olika institutionella arrangemang, vilket leder till att mindre, kontinuerliga justeringar av dessa program blir omöjliga. När förändringar väl inträffar blir de därför genomgripande och bryter därmed ofta radikalt mot tidigare praxis (2003:16).

Att vara i otakt handlar om olika praxis.⁹

Men det handlar inte bara om institutionella och organisatoriska förändringar. Det handlar också om socialpolitik. Som jag nämnde inledningsvis rör sig socialtjänsten mellan att följa arbetslinjen och att ställa högre krav och vidta disciplineringsåtgärder som klienterna uppfattar som kränkande (Dahlstedt, 2009). Det leder till en större social kontroll som ökar avståndet mellan socialtjänsten och klienterna och som i sin tur begränsar de nya demokratiska arbetsformer som teoretisk bygger på en basis av frivillighet.

Sernhede framställer den här problematiken på ett annorlunda sätt. Han tar upp ett exempel som har med skolans (och andra institutioners) disciplineringsfunktion att göra:

Det är möjligt att se de ungas lokalt baserade kulturer som praxisgemenskaper, vilka utgör en del av vad vi skulle beteckna som en

⁹ Patrik Hall menar att "managementreformerna utgör *ett nytt stadium* i byråkratins historia snarare än ett brott med denna historia (2012:13) Han vill varna för en överdriven byråkrativering och menar att "Managementbyråkratien har växt fram för att skapa styrbarhet och kontroll över aktiviteter som inte längre kan kontrolleras i detalj (ibid:295).

horisontell dimension av förortslivet. Denna dimension innefattar områdets lokala traditioner, grannskapsbanden, föreningslivet, den vardagliga ”samvaron mellan husen” såväl som ungdomarnas multietniska gemenskaper. Med denna metafor utgör skolorna, förskolorna, fritidshemmen, fritidsgårdarna, barnavårdscentralen, socialtjänsten och så vidare närmast en vertikal dimension med uppgift att förmedla och upprätthålla ”svenskhet” (2009:3).

Vad Sernhede menar är att de centrala institutionernas uppgift är att *normalisera* i termer av att disciplinera barnen och ungdomar med invandrarbakgrund. Det finns en spänning mellan de två olika dimensionerna, den horisontella och den vertikala, som institutionerna inte klarar av eftersom de inte öppnar sig inför det mångfacetterade samhället. Institutionerna är oftast mer upptagna av att upprätthålla disciplinen bland skoleleverna, upprätthålla kontroll bland de arbets sökande, och övervaka föreningslivet än att vara en pådrivande förändringsfaktor. Sernhedes resonemang är också intressant utifrån diskussionen om anskaffandet av socialt kapital. Ungdomarna skapar i sina egna relationer sina egna nätverk och hjälper varandra i svåra situationer, vilket Sernhede uppfattar som positivt.

För Benakar handlar det om en grundläggande konflikt mellan ett mångkulturellt samhälle och en monokulturell statsapparat:

Sverige är inte en mångkulturell nation, utan ett monokulturellt land med ett stort antal invandrar- och minoritetsgrupper. Bakom den statliga kulturpluralistiska retoriken finns ett Sverige med en helsvensk maktapparat och sociopolitisk struktur” (1994:72).

Zenia Hellgren har en liknande uppfattning:

I stället har det etnokulturellt pluralistiska Sverige byggts utifrån ett monokulturalistiskt perspektiv, där föreställningen om en homogen svenskhet som värdefull för den sociala sammanhållningen fortlevt (2008:94). Det finns en spänning mellan olika minoritetsgrupper, deras representativa institutioner och staten”.¹⁰

10 Borevi ”identifierar tre idealtypiska spänningsförhållanden när det gäller välfärdsstatens roll i det mångkulturella samhället: mellan individen och kollektivet, mellan etnos och demos samt spänningen mellan allmänna och riktade åtgärder” (2002:58).

I så fall handlar det inte bara om att staten är *i otakt*, utan också om att den offentliga sektorn inte längre fyller samma funktion i förhållande till de utmaningar som Rothstein och Pierre beskrev som universalitet, likabehandling och rättvisa.

Det finns ett institutionellt underskott i den kommunala verksamheten i förorter som drabbar människor som bor i de områdena (Wacquant, 2004). Det är inte bara frågan om resurser, utan också dels om att socialtjänsten retirerar från att lösa väsentliga sociala frågor och dels en stark tendens att kriminalisera sociala problem. I skolan konkretiserades detta i mitten av 1990-talet genom en idé om *nolltolerans* för barn som betedde sig asocialt.¹¹ Allt skulle polisanmälas. Därmed konkretiserades en idé om att individualisera sociala problem. Det är ett tydligt paradigmskifte från att ha betraktat sociala problem som strukturellt determinerade på 70-talet till att fokusera på individen, när det som behövs egentligen är ett flertal perspektiv (Herz, red., 2012).

Att fokusera på individen skymmer sikten för de strukturella förändringar som pågår i samhället. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ledde till att regeringen, den politiska makten, bestämde sig för att minska de sociala utgifterna inom vård, skola och omsorg (Ankarloo, 2008). Det pågår flera parallella processer samtidigt som har med privatiseringen av välfärdssystemet och individualiseringsprocessen att göra.

Om vi utgår ifrån att den politiska makten bestämmer sig för att upprätthålla och bygga vidare välfärdssamhället i nya former, blir det en intressant fråga *hur* det ska ske och *vad* som i så fall ska göras, med tanke på de utmaningar som Pierre och Rothstein beskriver. Jag ska ta ett konkret exempel från stadsdelen Rosengård. Under 2008 återaktualiserades frågan om att de privata hyresvärdarna inte skötte de hus de förvaltar. Mögel, fukt och kackerlackor var inte bara obehagliga för hyresgästerna utan orsakade också sjukdomar bland de boende. Enligt miljölagen och utifrån miljöförvaltningens uppgifter skulle detta inte kunna vara möjligt. Men det är möjligt eftersom de boende inte vet sina rättigheter, det privata företaget inte sköter sina uppgifter, lagen är otydlig och för att den kommunala

¹¹ För Wacquant har nolltoleransens ideologi spridit sig från New York till hela världen. Han definierar den på följande sätt: "Det är en metod för att legitimera en rättslig och polisiär lösning på störande fattigdom, dvs. den fattigdom som syns på gator och torg och som förorsakar incidenter och obehag på offentliga platser och med andra ord ger upphov till en vag känsla av otrygghet eller helt enkelt känslor av oanständighet och olust" (2004:22).

förvaltningen inte prioriterar eller helt enkelt ignorerar frågan, eller inte kände till förhållandena. Frågan är då om det är en uppgift som den kommunala förvaltningen ska engagera sig i för att bidra till en bra lösning. Vad kan göras i så fall? I det här exemplet samverkar flera processer: privatiseringen av bostadsmarknaden, en ny population i bostadsområdet som inte känner till sina rättigheter, och en hjälplös kommunal förvaltning. Förvaltningen som myndighet har ett visst ansvar i den här frågan, och jag kommer att fördjupa mig i den i ett av mina fall, i kapitel VII.

I en studie av konflikter som drabbade Herrgården på Rosengård mellan ungdomar, polis och räddningstjänst under 2008–2009, menar man att:

De [myndigheterna, min anm.] har svårt att samordna sina verksamheter och saknar gemensamma mål och gemensam strategi. Relationerna mellan befolkning och myndigheter präglas av dåligt fungerande erkännandeordningar (Hallin m fl. 2010:237).

Det finns flera studier om olika processer som pågår i förorterna (Bunar, 2001. Sernhede, 2010, 2009, 2002). Ett återkommande men ibland försummat tema är de offentliga institutionernas ansvar i de olika sociala processer och konflikter som de boende i förorterna upplever. I Sverige är institutionerna väsentliga för socialisationsprocessen, och deras agerande eller icke agerande kan förvärra situationen i stället för att förebygga konflikter. Vad som pågår i Rosengård är bland annat följderna av ett institutionellt underskott i termer av att institutionerna (skolan, socialtjänsten) inte klarar av att organisera sitt arbete så att det skapas bättre villkor för de boende. Det är viktigt att dessa institutioner ser sig själva som en del av problemet.

”Hotet mot demokratin”

En bild av Rosengård, och andra stigmatiserade bostadsområden i Sverige, är annars att de människor med invandrarbakgrund som bor där inte vill integrera sig, att de väljer segregation och skapar sina egna institutioner. Detta beskrivs som det egentliga problemet.

En utbredd uppfattning bland vissa forskare och i den allmänna opinionen är att ju längre bort från Sverige man kommer, både geografiskt och symboliskt (debatten om slöjan till exempel), desto svårare

är det att delta i det svenska samhället och dela samma värderingar som majoritetsbefolkningen.¹² Det finns studier som pekar på att vissa invandrargrupper är ovilliga till förändring och påverkan, något som gör den egna kulturen intakt och oemottaglig för yttre faktorer i det svenska samhället och leder till bildandet av egna ”enklaver”.¹³ Carlbom definierar begreppet enklavisering på följande sätt:

The term enclavization, which is also a type of ethnic segregation, is used to illustrate a situation where segregation has been ‘developed’ in terms of ethnic/religious institutions. Enclavization includes both residential segregation and separate institutions [...]” (2003:166).

Vad Carlbom menar är att muslimerna själva väljer att bosätta sig i en förort, och att de skapar sina egna institutioner med syfte att skapa ett parallellt samhälle. Bilden av att ”invandrare”, i det här fallet ”muslimer”, betraktas som hot mot det svenska samhällets normer och regler förstärks enligt denna slags uppfattningar. Rosengård och andra förorter i Sverige presenteras ibland som områden där det finns en ”tickande bomb”.¹⁴

Försvarshögskolan (FHS) och Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier (CATS) genomförde på uppdrag av regeringen (2007-11-29) en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism och radikaliserings. Rapporten *Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö*, författad av Magnus Ranstorp och Josefine Dos Santos från CATS, presenterades 2009-01-28.¹⁵ Rosengård i Malmö utmålades som ett bostadsområde där muslimerna har skapat sitt eget samhälle och hotar demokratin. Hela rapporten driver på ett systematiskt misstänkliggörande av muslimer och använder sig också av begreppet enklavisering.

12 Se Ahmadi, Nader (1998), Sjögren, Annick (1993).

13 Enklav och enklavisering är en term som kommer från ekonomisk historia. Den syftade på exploatering av naturresurser där multinationella företag direkt tog resurser utomlands utan att bidra till den nationella ekonomin. Begreppet diskuterades och ifrågasattes av ekonomer som menade att även om resurserna skickades utomlands skapades i alla fall arbetstillfällen i det lokala samhället och en viss utveckling i landet i fråga. Enklavekonomin var inte helt avskild från den nationella ekonomin (Pérez, 1997).

14 Framställningen av en ”tickande bomb” och den ”inre fienden”-problematiken förklaras i boken *Tortyrns återkomst* av Mattias Gardell (2008), Stockholm; Leopard förlag.

15 När rapporten kom ut presenterades den av beställaren, integrationsminister Nyamko Sabuni, och fick politisk legitimitet från regeringen och stort genomslag i massmedierna. Inför kritiken menade Sabuni att det inte spelade någon roll om rapporten var ovetenskaplig – sådan var verkligheten.

Rapporten är baserad på intervjumaterial med polis, Säpo, socialtjänst, skola och forskare. Det är framför allt myndigheterna som uttalar sig om radikaliseringen i Rosengård. I rapporten finns ingen analys, konceptualisering eller diskussion. Av 22 sidor om läget i Malmö består åtta sidor av korta presentationer av respondenternas utsagor, och fyra sidor innehåller rekommendationer om åtgärder. Rapporten definierar följande tecken som radikalisering:

1. Tvåa förändringar i beteende t.ex. ökad frekvens av moskébesök.
2. Tvåa förändringar i de fysiska attributen (skägg, klädsel etc.).
3. Utlandsresor till muslimska länder i konflikt.
4. Förändrad konsumtion av media, fysiskt krävande aktiviteter – särskilt kampsporter – i kombination med förhållande ovan. (2009-01-28:10).

Rapporten fick massiv kritik från olika forskare i olika delar av landet. Så småningom var rektorn på Försvarshögskolan tvungen att deklarerat att *det var ingen forskning* de här två forskarna stod för i sin rapport. Oavsett diskussionen inpräntas en uppfattning från högsta politiska instans om ”hotet”.¹⁶ Men frågan kvarstår; kan invandrarföreningar, och mera specifik muslimska sammanslutningar vara ett hot mot samhället?

I artikeln *E Pluribus Unum: diversity and Community in the Twenty-first century*, tar Putnam sig an frågan om hur migrationen och mångfalden kan påverka det sociala kapitalet.¹⁷ Han verkar bestämd i sina slutsatser:

Increased immigration and diversity are not only inevitable, but over the long run they are desirable. Ethnic diversity is, on balance, an important social asset, as the history of my own country demonstrates. In the short to medium run, however, immigration and ethnic diversity challenge social solidarity and inhibit social capital (Putnam, 2007:138).

16 Den 31 mars 2009 organiserade Malmö högskola en debatt i Rosengård. En grupp praktiker med en av socialcheferna i spetsen deltog aktivt i debatten. De menade ungefär samma sak som Sabuni: det spelar inte så stor roll om det är ovetenskapligt – ”vi vet hur det är”. Det är många som tror sig veta, men det är få som bryr sig om att det krävs mer av forskarvärlden än att bara beskriva hur ”verkligheten” ser ut och skapa negativa bilder av ”de andra” och på det sättet förstärka stigmatiseringen av grupper av invandrare, i det här fallet muslimer.

17 Putnam gör en skillnad mellan en typ av socialt kapital som fungerar överbyggande (bridging) och en som är sammanbindande (bonding) (Se Borevi, 2002)

Är det samma situation i förortererna i Sverige? I en aktuell studie om muslimska församlingar i lokalsamhället konkluderas att:

Undersökningen ger inte stöd åt uppfattningen att svenska muslimska församlingar i allmänhet skulle utgöra från det omgivande samhället isolerade enklaver. Som i fallet med andra ideella aktörer, bedriver muslimska församlingar samverkan inom den ideella sektorn, t.ex. med andra religiösa församlingar. Även samverkan med kommunala institutioner och beslutsfattare är omfattande: de för samtal med kommunpolitiker, är representerade i lokala samarbetsorgan av skilda slag och samarbetar med kommunala verksamheter, som till exempel socialtjänsten (Borell m.fl. 2011:74).

I Rosengård finns det fler än hundra föreningar, av vilka en tredjedel kan tolkas som att de har en religiös eller etnisk prägel (Hallin, m.fl., 2010). Man kan diskutera om föreningslivet i förortererna utmanar solidariteten och hämmar det sociala kapitalet i relationen mellan dessa grupper och majoritetssamhället eller staten, men det finns ingen omfattande och relevant forskning om de här frågorna.

Min uppfattning är dessutom att det inte är det som är det centrala utan de socioekonomiska villkor som människor lever under.¹⁸ I en rapport från Skolverket från 2004 apropå elevernas prestation i skolan kan man läsa följande:

Elever med utländsk bakgrund presterar som grupp sämre än infödda elever men om hänsyn tas till elevers socioekonomiska bakgrund försvinner mycket av skillnaderna i betygsresultat. Därmed kan en del av de skillnader som finns i betygsresultat mellan infödda elever och elever med utländsk bakgrund förklaras med sociala skillnader snarare än utländsk bakgrund. Däremot verkar skillnaderna öka när eleverna går vidare i gymnasieskolan. Dessutom visar Skolverkets senaste analyser att det finns negativa effekter av boendesegregation som visar sig i lägre resultat för elever som går i invandrartäta skolor.

¹⁸ I en aktuell studie om överrepresentationen i brottsstatistiken bland invandrare och barn till invandrare menar man att detta beror på de socioekonomiska villkoren (Hällsten, Sarnecki, Szulkin, 2011).

Det finns flera samverkande faktorer som Skolverket lyfter fram, men en grundläggande problematik ligger i de socioekonomiska faktorer som finns i vissa bostadsområden. Detta i sin tur kompliceras av att det i dessa områden bor en stor andel med invandrarbakgrund som inte hittar sin plats i samhället och har en beroendeställning till myndigheterna.

Det är den bärande tanken i rapporten om de senaste konflikterna i Rosengård:

För att sammanfatta det kortfattade resonemanget ovan handlar segregation om kategorisering av människor med utgångspunkt i socioekonomiska, rumsliga och/eller etniska faktorer. Denna uppdelning av över- och underordning kan ha en stigmatiserande verkan för dem som har underordnade sociala positioner i samhället, vilket också innebär ett samhälleligt moraliskt dilemma (Hallin m fl., 2010:31).

De här villkoren kan i sin tur skapa olika förutsättningar för att människor kan känna mer eller mindre solidaritet med det stora samhället. Även om Putnam varnar för att migrationen på kort sikt kan utmana solidariteten och begränsa det sociala kapitalet, varnar han också för att dra för snabba slutsatser om relationerna mellan olika grupper och mellan grupper och samhället i stort:

I believe this assumption – namely that in-group trust and out-group trust are negatively correlated – is unwarranted and may have obscured some of the most interesting and expected consequences of diversity for social capital. In order to explain why, I need to remind you of an important distinction now commonly made in the field of social capital – that is, the distinction between ‘bonding’ social capital (ties to people who are *like* you in some important way) and “bridging” social capital (ties to people who are *unlike* you in some important way) (2007:143).

Putnam utgår ifrån att om människor organiserar sig i sina egna sammanslutningar (oavsett om de är politiska, religiösa, etniska eller av annan karaktär), kan detta också främja kopplingen till samhället i stort.¹⁹ Han ser en korrelation mellan vad han kallar för *hög bindning*

¹⁹ Berggren och Trägårdh menar att “[...] både Sverige och USA ligger i topp vad det gäller socialt kapital och civilsamhällets vitalitet. Men tittar man närmare på siffror är skillnaderna ändå stora. I Sverige dominerar fackföreningar och idrottsklubbar, medan det i USA är de religiösa samfundet och den sociala välgörenheten som framträder tydligast bland myller av siffror” (2006:39).

och *högöverbryggande* socialt kapital, och mellan *låg bindning* och *lågöverbryggande* socialt kapital (2007:144). Det vill säga att den egna sammanslutning som främjar bindning till sin egen grupp i sin tur också kan främja ett överbryggande socialt kapital som i sin tur främjar demokratiprocessen (Se också Borevi, 2002:39–59).

Den senaste forskningen om transnationella processer visar samma resultat. Portes (2008) har studerat flera latinamerikanska grupper i USA. Han kommer fram till att det inte råder någon konflikt eller motsättning mellan att organisera sig utifrån sin nationalitet, eller sina sociala och politiska preferenser, och samtidigt agera mot sina egna hemländer och sträva efter att integrera sig i mottagarlandet. Det ena främjar det andra, menar Portes (2008:71).²⁰ Det finns inga sådana omfattande studier i Sverige. Vi vet inte hur de ekonomiska, politiska och sociala relationerna konkret ser ut bland olika invandrargrupper i förhållande till mottagarland och hemländer, och om det bandet skulle vara negativt eller positivt.²¹

Vi måste ändå beakta skillnaderna mellan USA och Sverige i frågan om statens och politikens roll. Staten i Sverige är aktiv i att skapa en integrationspolitik och program med konkreta insatser i förortererna.

Diskussion

Putnams och Rohsteins synsätt kan man sammanfatta som nedifrån byggande eller uppifrån byggande av socialt kapital. Deras synsätt kan sägas representera två idealtypiska modeller för vad frivilligorganisationerna i det civila samhället och staten kan bidra med när det gäller anskaffandet av socialt kapital. Det ena behöver inte utesluta det andra.

Men i Sverige verkar det vara svårt att integrera de delarna, att staten och det civila samhället ingår i en annan typ av relation, trots att det anges uttryckligen i integrationspolitiken i frågan om mångfald och delaktighet. Föreningslivet uppmuntras uppifrån av staten, och kommunerna väljer själva sina samarbetspartner.

Allt utvärderingsmaterial om storstadsarbete visar att problemet inte ligger i om människor organiserar sig eller inte, deltar eller inte, eller vill vara aktiva eller inte. Frågan är: var ligger hindret? Ett hinder

20 I *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Solé, Parella, Cavalcanti (Coordinadores, 2008).

21 Ett nytt forskningsfält i Sverige är studier om transnationalism. Se *Transnationella rum* (Erik Olsson m.fl. red., 2007)

är, enligt min mening, svårigheten som den offentliga sektorn har att anpassa sig, inte bara till förändringar i samhället, utan även till att förändras inifrån själva organisationen. Samhället är mångkulturellt, inte bara på grund av internationell migration, utan också på grund av globaliseringen, men med en stat med en monokulturell offentlig sektor (Benakar, 1994. Hellgren, 2008).

Men det finns en paradox mellan de rättigheter som medborgare i ett välfärdssamhälle teoretiskt sett har och de mekanismer som gör att människor hamnar utanför i en marginaliserad position. Enligt min mening har den offentliga sektorn starka begränsningar när det gäller att möta de förväntningar som enligt Rothstein kan hänföras till bildandet av socialt kapital i utsatta grupper, såsom vissa invandrargrupper.

Det handlar inte bara om att staten är i otakt utan också om att den offentliga sektorn behöver se om sin roll utifrån ett rättviseperspektiv.

Den sociala ingenjörskonstsmodellen, som dominerade under byggandet av välfärdsstaten och välfärdssamhället, är fortfarande dominerande i integrationspolitiken (Alsmark, 2007), vilket begränsar deltagandet och framför allt inflytandet i de olika specifika insatser som politikerna bestämmer över och tjänstemännen startar. Detta trots att forskning visar att invandrarföreningar av samma nationalitet i det amerikanska samhället främjar integrationen i det större samhället (Portes, 2008), och att arbetet som frivilligorganisationer gör är betydelsefullt för integrationen av olika grupper i samhället. Men vi ska inte heller underskatta välfärdsstatens roll i främjandet av socialt kapital via olika generella insatser och mer specifika satsningar.

Det är därför nödvändigt att göra en kritisk sammanfattning av vad invandrings- och integrationspolitiken har handlat om i Sverige. Det kommer jag att ta upp i de följande kapitlen.

KAPITEL II

ÄR INVANDRINGSPOLITIKEN EN MÅNGKULTURELL POLITIK?

I det här kapitlet diskuterar jag först vilken typ av invandrings- och integrationspolitik vi har haft i Sverige, och på vilket sätt den kan relateras till en mångkulturell ideologi. Mitt syfte är att kritiskt granska uppfattningen att vi har haft en mångkulturell politik sedan invandringspolitiken etablerades 1975.

Det finns delade meningar bland forskarna om flera frågor som har med integrationspolitiken att göra. Det finns också olika uppfattningar om vad det är för sorts politik Sverige har haft sedan riksdagen 1975 för första gången definierade en invandringspolitik. I den politiken fanns tre mål: valfrihets-, jämlikhets-, och samverkansmålet.

De som argumenterar för att vi har haft en mångkulturell politik sedan 1975 sätter målet som gäller valfrihet i fokus:

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter som är bosatta i Sverige genom samhällsinsatser skall ges möjlighet att själva välja i vilken grad de skall bibehålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten, och i vilken grad de skall uppgå i en svensk kulturell identitet. Detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt och annat stöd för att utveckla kulturell egenverksamhet, och att det allmänna kulturutbudet i Sverige bättre svarar mot de behov som uppkommit genom invandringen (SOU 1974:69).

Karin Borevi är en av de forskare som sätter valfrihetsmålet i centrum som en indikator på att det finns en mångkulturell ideologi i Sverige i dag:

Sammanfattningsvis innebar den nya invandrar- och minoritetspolitiken att staten inte bara hade ett ansvar för att invandrare erhö­ll likvärdiga socio-ekonomiska villkor, utan också att de fick tillgång till likvärdiga *kulturella* villkor. Invandrare skulle ges möjlighet att upprätthålla sina ursprungliga kulturer i det svenska samhället. Därmed hade invandrapolitiken formulerats som en mångkulturell politik.²²

Min uppfattning är att Borevi tar det som står i texten om den nya invandrapolitiken bokstavligt utan att se hela den kontext där politiken definierades och utan att analysera hela texten.

Det är två delar i valfrihetsmålet jag vill ta upp och diskutera. Den första handlar om att om invandrarna skulle vilja stanna i landet var tanken i så fall att hjälpa dem, enligt deklarationen att *bibehålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten*. Men var det meningen att invandrare skulle ha rätt till *likvärdiga kulturella villkor*, så som Borevi menar? Knappast, eftersom kulturansatsen i det här fallet blir begränsad till den privata sfären (Kamali, 1997:84). Detta är en relevant aspekt; invandrar- och integrationspolitik har aldrig handlat om att ha kollektiva rättigheter. Att bibehålla den språkliga identiteten handlar helt enkelt dels om att vissa invandrar­grupper (beroende på gruppens storlek och intressen, samt om kommunen är villig att tilldela resurser till hemspråksundervisning) kan ha rätt till att deras barn får hemspråksundervisning, och dels om att man ställer krav på kommunen som bestämmer om det är möjligt eller inte. Det blir först och främst en fråga om ekonomiska resurser för kommunerna och inte om kulturella rättigheter för invandrar­grupper.²³

Det är ännu svårare att skönja vad som menades med att invandrarna skulle *upprätthålla sina ursprungliga kulturer i det svenska samhället*, så som valfrihetsmålet definierar frågan. Hur skulle det kunna vara

22 Se Borevi, Karin (2002) s. 96, 151.

23 Något annat är minoritetspolitiken. Minoriteterna: judar, samer, romer, tornedalingar och sverigefin­nar, har rätt till sitt språk och sin kultur. Men frågan kvarstår på vilket sätt staten ska bidra till att dessa minoriteter kan utveckla sina språk och kultur. Det kan också tilläggas att ända fram till 1975 kallades invandrar­grupper också för minoritets­grupper, men det togs bort när invandrapolitiken utformades.

möjligt för en invandrargrupp att göra det i det svenska samhället när de inte befinner sig i sina ursprungliga miljöer? Det är inte möjligt eftersom de grundläggande materiella och sociala förutsättningarna förändras avsevärt. Det är inte heller möjligt eftersom människor förändras i olika avseenden, och de som skulle vara intresserade av att *bibehålla* sina kulturella drag skulle inte kunna göra det i samma omfattning eller bredd så som det behövs för att kunna ha en bas. I politiken finns det en statisk uppfattning om hur kulturerna utvecklas.

Detta betyder inte att olika människor och grupper av människor inte arbetar för att vidareutveckla sina kulturella identiteter i det svenska samhället, men det är någonting annat än att *upprätthålla sina ursprungliga kulturer*. Det är också omöjligt av den anledningen att det inte finns någon politik som helt och hållet kan lösa den här frågan skilt från andra samhällsfrågor, och dessutom är det omöjligt att upprätthålla i meningen fastställa en *ursprunglig* kultur.

Borevi var optimistisk i sin uppfattning om på vilket sätt den presumtiva mångkulturella politiken skulle bidra till att invandrarna både skulle ha rätt till lika socio-ekonomiska villkor och sina egna kulturer. Det var också uppenbart att det fanns andra motstridiga idéer bakom valfrihetens mål. Den andra aspekten handlar framför allt om att tanken bakom riksdagsdeklaration 1975 också var att hjälpa *invandrare* att utveckla sina egna kulturer om de *skulle vilja återvända hem*. Idén om återvändande i deklarationen säger en del om att man såg invandrarna som tillfälliga gäster och inte som hemmahörande här, någonting som skulle framställas i debatten som ett *vi och de*-perspektiv.

En annan synvinkel som väcker uppmärksamhet är att det rådde praktiskt taget fullständig politisk enighet om invandrapolitiken. Det blev inga större diskussioner i riksdagen, och det uppenbarade sig inte några markanta meningsskiljaktigheter mellan olika partier – man stannade vid en så allmän och generell definition att inget parti ställde sig utanför. Det var bara Moderaterna som ville gå ännu längre i valfrihetsmålet och pläderade för privata skolor, någonting som finns i dag men som en produkt av en större privatiseringsprocess.

Lena Södergran pekar på flera olika aspekter, som kan förklara den här enigheten:

Ett sätt att förstå denna till synes politiska enighet är att se den som ett uttryck för samtidens internationella och nationella ekonomiska, politiska och sociala förändringar, vilka präglades av motsvarande intressen av social kontroll och stabiliseringspolitik”.²⁴

Oavsett om politikerna var medvetna eller inte om olika förändringsprocesser både på internationell och på nationell nivå, är det som är nytt och relevant i Södergrans resonemang att hon uppmärksammar att politiken uppkom som ett sätt att reglera mångfalden, i grunden en defensiv attityd. Som bakgrunden till politiken fanns det en oro för möjliga konflikter mellan *invandrare* och *svenskar*.

Det fanns en tidigare situation i slutet av 1960-talet där man började reglera arbetskraftsinvandringen med syfte att begränsa den. Det ledde till att man satte stopp för arbetskraftinvandring från utomnordiska länder 1972. Det var inte minst LO som påverkade beslutet med argumentet att invandrare skulle ha *möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen*. Att reglera arbetskraftinvandringen var ett sätt att svara mot en ökande kritik. Det fanns en serie undersökningar som visade att det *svenska folket* var kritiskt mot en invandringspolitik, och dessa ledde till en reglering av invandrare (Westin, 2004).

Att invandrare skulle översvämma Sverige har alltid använts som ett skräckinjagande argument för att kunna påverka politiken. Senaste exemplet på detta var när före detta statsministern Göran Persson uttalade sig om den *sociala turism* som polska arbetare skulle utsätta Sverige för när Polen gjorde sitt inträde i EU 2004.

Det finns en restriktiv generositet i politiken, något diffust och svårtolkat, något oklart bakom allmänna positiva ordalag som i sig skapar diskrepanser i samhällsdebatten. Politiken är dubbelbottnad i sitt motstridiga ställningstagande: utifrån valfrihetsmålet verkar det som om samhället är öppet, pluralistiskt, demokratiskt, men genom att göra skillnad mellan *vi och de* agerar det diskriminerande och disciplinerande. Detta är ett janusansikte som också kommer till uttryck i de olika projekt som bedrivs med integrativa mål, och i den aktiveringspolitik som riktas till invandrade män och kvinnor (Hedblom, 2004).

²⁴ Södergran, (2000), s. 7

Södergran påpekar också att en politik som bygger på samförstånd och kompromisser leder till otydliga formuleringar för att inte provocera fram öppna politiska motsättningar, och att många centrala begrepp kan tolkas på en rad olika sätt. Den diffusa samförståndspolitiken har lett till en uppfattning om att det råder konsensus i politiken och att det finns något politiskt korrekt i frågan som gör det omöjligt att diskutera den över huvud taget. Men som Södergran påpekar handlar det egentligen om att det inte finns några preciseringar, att det därmed finns vida tolkningsramar för vad som menas, och att det inte behövs något ställningstagande inför definitionerna. Det kan bero på olika saker: att det råder en viss konsensus kring integrationspolitiken i det politiska etablissemanget, att integrationspolitiken trots allt är en sekundär fråga i den politiska agendan, eller helt enkelt på grund av att det inte finns något tryck nedifrån som framtvingar preciseringar. Vad som däremot är relativt tydligt är att invandrapolitiken som mångkulturell politik inte är en offensiv politik, utan snarare en politik som stannar vid talet om mångkulturalitet.

Vad staten eller kommunerna ska göra står ingenstans, förutom att det ska finnas ett bidragssystem, eftersom det är *invandrarna* själva som ska ta ställning till om de vill komma in i samhället eller inte. Men invandrarna själva hade inte så mycket att säga om det här politiska målet. Det fanns inga representativa röster från deras organisationer som skulle kunna diskutera innehållet i politiken eller sätta ord på idéer om hur de skulle vilja leva i det svenska samhället.

Om man relaterar det till de andra två målen i politiken, nämligen jämlikhet och samverkan, blir inte bilden tydligare av vad för slags politik som åsyftas i praktiken. Tanken med jämlikheten var från början att invandrarna skulle ha tillgång till välfärd i likhet med alla andra medborgare. Man räknade inte med att *samhället* skulle diskriminera människor på grund av deras ursprung, eller att segregationen skulle breda ut sig i samhället, eller att man skulle diskrimineras på arbetsmarknaden och inte få *riktiga* jobb. Franzén har påpekat att:

Den officiella integrationspolitikens mål är att jämlikhet ska råda mellan de som invandrat till landet och de som är infödda. Mina och andras studier pekar på att utvecklingen gått i motsatt riktning under senare decennier. Invandrare har fått en underordnad ställning på ett flertal viktiga områden i samhället. De har generellt sett hamnat i välfärdens utkanter (Franzén, 2003:67).

Samverkansmålet i invandringspolitiken sammanfattades kort som ett samarbete mellan *invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetssambället*. Vad som är lite uppseendeväckande är att relationen definieras utifrån två olika kollektiv utan att det preciseras vad själva relationen handlade om, vilka som skulle representeras och av vem (Borevi, 2002:91, 92). Det framskymtar att det handlar om en relation mellan föreningar, men också mellan invandrarföreningar och staten. Tanken var att invandrarna skulle ha likvärdiga villkor, men hur de skulle nå dit var oklart. En grundläggande konflikt i hela politiken är att man å ena sidan, och i vissa sammanhang, pratar om olika invandrargrupper som ett kollektiv med gemensamma intressen som skulle ha rätt att *bevara* eller *behålla* sin kultur – under lång tid definierades dessa grupper också som minoriteter – men å andra sidan har det i praktiken aldrig funnits några för gruppen specifika kollektiva rättigheter. All politik handlar egentligen om individuella rättigheter, till exempel när det gäller tillgång till hemspråksundervisning.

Enligt Westin finns det ytterligare två påståenden om samverkansmålet: dels att samverka handlade om en *tillämpning av valfrihet och jämlikhet i politiken*, som Hammar förespråkar, och dels att det handlade om att *myndigheter och invandrarnas organisationer måste finna sätt att lösa eventuella konflikter*, som Widgren menar (2004:205). Westin drar den sistnämnda idén till sin spets och tolkar hela politiken som att:

En undertext kan skönjas i form av en strategi att göra invandrarna mindre synliga, kanhända i syfte att undvika manifest konflikt. Efter en kritisk läsning av Invandrarutredningens förslag idag skulle man något polemiskt kunna säga att *Sverige egentligen införde en assimilationspolitik som kallades integration* [min kursivering] (Westin, 2004: 205).

Politiken kan tolkas som ett sätt att kontrollera eventuella konflikter. Det handlar alltså om social kontroll. Sammanfattningsvis liknar politiken en assimilationspolitik med en pluralistisk ansats. Budskapet är att invandrare får välja, men att i det långa perspektivet är det assimilation som gäller.

Diskussionen om integrationspolitik har en annan konsekvens: om politiken definieras som mångkulturell är nästa steg att tala om mångkulturalismen som den dominerande ideologin i Sverige. Carlbom utgår till exempel från att:

Multiculturalism is the ideology which has gained hegemony in Swedish society. If multiculturalism was introduced by the Swedish state in 1975 to guide its policy towards immigrants, today it has penetrated society in an almost total manner. Most journalists, scholars, policymakers, and bureaucrats in Sweden subscribe to the central dictates and values (enrichment, tolerance, etc.) of multiculturalism. (Carlbom Aje 2003:23)

Att utgå ifrån att det finns en hegemonisk, mångkulturell ideologi i Sverige förhindrar oss från att kunna förstå integrationspolitikens historia, konflikterna mellan olika politiska krafter, de motsägelsefulla mål som integrationspolitiken har och diskrepansen som finns mellan de vaga politiska intentionerna och konsekvenserna för olika grupper i samhället, så som jag redan har diskuterat.

Vad som finns är en mångkulturell diskurs/retorik som kommer uppifrån, från staten, och som inte leder till att frågan löses om hur samhället ska organiseras. Det finns ingen samhällsvision i politiken – inte minst med tanke på de knapphändiga resultat som olika statsfinansierade projekt som har bedrivits under alla dessa år har kunnat uppvisa.

Ett bra exempel på diffusa mål och en viss begreppsförvirring är minoritetspolitiken i Sverige. Minoritetspolitikens mål är *att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande* (<http://www.regeringen.se>). I formuleringen uttrycks det att staten har ett ansvar som syftar till att *ge skydd*. Men vad betyder det? Vilket ansvar har staten i förhållande till minoriteterna? Vad har minoriteterna för rättigheter? Och om det är språk det framför allt handlar om, varför definierade man inte andra stora invandrargrupper som minoriteter? Vad är det för underlag som gör judar och inte andra grupper till en minoritet? Är samernas situation likställd med de andra minoriteternas? Är samerna en minoritet eller en ursprungsbefolkningsgrupp? Skillnaden är väsentlig när det gäller tillgång till territorium. Sverige ligger i den internationella kontexten efter när det gäller att ge territoriella rättigheter till samerna. Den svenska staten har inte ens ratificerat ILO:s konvention 169 om ursprungsbefolkningens rättighet till territorium.

Invandrings- och integrationspolitiken har också kritiserats för att ha lett till en stigmatisering av invandrarna genom att den pekar ut grupper av människor – som inte har mer gemensamt med varandra än att de har kommit utifrån någon gång i det förflutna – som en grupp med gemensamma nämnare och intressen i det svenska samhället (Södergran, 2000. Borevi & Strömblad, 2004). Politiken har också kritiserats för att ha bidragit till en konstruktion av vi/de med kulturella undertoner (Kamali, 2006). Det etablerade begreppet ”invandrare” bidrar till att skapa en kategori människor. Den politiska texten i detta fall är inte neutral utan spelar en aktiv roll i att definiera samhällliga relationer.

Det är mycket möjligt att vissa politiker använder sig av den mångkulturella retoriken som ett sätt att sätta fokus på en ny fråga, i viss mån för att försvara en ny ideologi, men den är inte tänkt som ett styrinstrument:

Stundom kan diskrepansen mellan de mål som uttalas och de åtgärder man tänker vidta vara betydande. Som forskare bör man därför inte utgå från att beslutsfattarnas intentioner alltid exakt avspeglas i de verbala deklamationer som redovisar det officiella med politik (Sannerstedt, 2001:33).

En nyanserad bild av vad Sverige har haft för politik när det gäller mångkulturella frågor är nödvändig, inte bara för att ifrågasätta myten om den mångkulturella politiken, utan också för att sätta den i sitt rätta sammanhang, och för att på det sättet kunna förklara det motsägelsefulla mellan diskursiva, politiska, programmatiska, pragmatiska och praktiska ambitioner. Annars är det omöjligt att förstå var problematiken ligger i implementeringen av politiken.

Sammanfattningsvis hamnade frågan om invandrings- och integrationspolitiken i frågan om assimilation och inte i frågan om mångfald (Westin, 2004). Men det är en misslyckad assimilation, eftersom olika invandrargrupper hamnar utanför välfärdsystemets ramar (Franzén, 2003).

KAPITEL III

INTEGRATIONS POLITIKEN OCH DEN DEMOKRATISKA FRÅGAN

Staten har förespråkat olika typer av stöd till invandrarföreningar. Med 70-talets invandringspolitik ville staten framför allt stödja samhörigheten i gruppen, det som kallas för sammanbindande socialt kapital. Sedan införandet av integrationspolitiken, i mitten av 1990-talet, gav staten stöd till samarbete mellan olika föreningar, det som kallas för överbyggande socialt kapital (Borevi 2004).

Invandringspolitiken var en produkt av folkhemstanken, av att reglera samhället via det starka samhället, där staten har en avgörande funktion. Integrationspolitiken blir ett konstaterande av att samhället har förändrats, en mångfaldstanke. Alsmark menar ändå att:

denna gamla folkhemsidéologi [han hänvisar till ingenjörskapsmodellen, min anm.] fortfarande präglar svensk mångkulturalism, men fungerar kontraproduktivt trots sin uttalade ambition att skapa ett integrerat samhälle (2007:58).

Jag håller med Alsmark om att det blir kontraproduktivt eftersom politiken domineras av tjänstemän som har sina egna uppfattningar, kontroll över resurserna och en önskan om att reglera deltagandet av de civila krafterna i de olika integrationsverksamheterna. I stället för att uppmuntra deltagande och få en ny legitimitet bland medborgarna, blir det en uppifrån kontrollerad process av utvalda organisationer som får delta i de olika projekten, vilket skapar avstånd från andra organisationer.

Det finns flera nya resonemang i den nya integrationspolitiken, från mitten av 1990-talet, som trots allt ramades in i de välkända begreppen: valfrihet, jämlikhet och samverkan. Vad som finns bakom integrationspolitiken är ett konstaterande som finns i storstadspropositionen, nämligen att fattigdomen och marginaliseringen har fått en etnisk prägel (SOU 1998:25).

Därför är målet att *bryta segregationen och skapa ett Sverige för alla*, och för att kunna göra det måste målet:

preciseras utifrån en analys av *ojämlikheter* och *orättvisor* som finns och utifrån en analys av vilka faktorer som måste ändras för att jämlika levnadsvillkor skall kunna skapas” [min kursivering]. Utgångspunkten för integrationspolitiken är ”Lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”.²⁵

Vidare står det att samhällets etniska och kulturella mångfald är utgångspunkten för den generella politiken, och att ömsesidig respekt och tolerans ska prägla de demokratiska värden som alla ska värna om. I det här fallet gör man integrationsfrågan till en välfärdsaspekt. Eller som Bunar uttrycker det: Det skulle också kunna uttryckas som att *integrationspolitiken av idag är den etnifierade delen av den svenska välfärdspolitiken.*” (2001:70).

En kritik mot den tidigare invandringspolitiken hade varit att man utifrån ett *vi och de*-tänkande, som bidrog till kategoriseringen av invandrare, försökte förändra invandrarna till att bli *mindre avvikande* i förhållande till det svenska samhället, och att åtgärderna oftast hade haft inslag av ett *ombändertagande* perspektiv (Södergran, 2000:17–26).

Jag menar att integrationspolitiken på ett sätt cementerar den här uppdelningen genom att benämna hela bostadsområden där invandrarna bor som *objekt* för politiken – det är *de andra* som ska inte-

25 Frågorna om rättigheter måste man sätta i ett större sammanhang. Berggren och Trägårdh skriver om två relaterade fenomen som begränsar den enskilda individens läge i den svenska traditionen: ”för det första fanns ingen motpol gentemot staten inom vare sig det politiska systemet eller det civila samhället. För det andra saknades det då som nu en tydlig och juridiskt bindande rättighetslagstiftning som gav medborgaren möjlighet att effektivt driva sin sak mot staten, i domstol om nödvändigt. Det är visserligen inte så att svenskar saknar rättigheter. Tvärtom är det svenska sociala kontraktet uppbyggt som ett nätverk av rättigheter till allehanda sociala tjänster, från födseln till begravning. Men de rättigheter som tillkommer svenska medborgare är av den art som vanligtvis kallas ’sociala rättigheter’, rättigheter som tillskrivs folket i stort, ofta formulerade juridiskt i termer av en ’skyldighetslagstiftning’ som anger statens ansvar snarare än att erkänna individernas utkrävbara rättigheter” (2006:373).

greras, och associationen till de *avvikande* är omöjlig att gå förbi. Den etnifierade delen omfattar flera bostadsområden, så kallade *utsatta bostadsområden*, i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Trots att begreppsparet integration/segregation har en stark tradition inom sociologin och inom välfärdssamhället Sverige, användes inte heller begreppet integration inom invandrarpolitiken före 1997 (SOU 2005:56, 110). I själva propositionen finns inte någon uttalad definition av begreppet integration, men det finns dock flera betydelsefulla meningar som förklarar innehållet i politiken: att det finns flera dimensioner i integrationsprocessen, att det inte är en påtvingad assimilering, att det omfattar respekt för kulturell särart, att den kulturella identiteten är en individuell valfrihet, att det är en ömsesidig process som berör både de invandrade och det mottagandet samhället (Integrationsverkets rapportserie, 2004).

På den retoriska nivån finns det ett önskemål om att politiken ska omfatta hela samhället. Detta är det diffusa, dubbla budskapet i politiken. Integrationspolitiken sätter fokus på segregationsfrågan, och på att lösningen på problemet är att befolkningens mångfald måste *avspeglas* och *återspeglas* på olika områden och olika nivåer i samhället (Borevi, 2002). Den politiska retoriken ändrar begreppsapparat genom att lyfta fram mångfald i stället för mångkultur, utan närmare förklaringar, och utan att förklara hur det i praktiken ska gå till att sätta in mångfalden i samhället. Det är nästan generande att tolka texten som att uppfattningen ungefär går ut på att *vi ska låta dem komma in*, en upprepning av en gammal paternalistisk och klientelistisk politik.

För Westin finns det inte någon vision i Sverige om hur ett samhälle baserat på mångfald ser ut och vad det kan innebära (2004:210), vilket begränsar deltagandet i de olika insatserna och till syvende och sist också demokratiutvecklingen.

Ett sätt att komma till rätta med segregationsfrågan var att lyfta fram ett deltagarperspektiv i propositionen till en storstadspolitik, ett *underifrånperspektiv*. I de konkreta satsningarna skulle man framför allt göra människor delaktiga. Man såg en fara i att utanförskapet skulle leda till konflikter. Delaktighet som en del av ett demokrati-projekt skulle undvika sådana faror.

Efter ett mångårigt arbete med frågor om lokal utveckling visar forskningen att det finns olika former av delaktighet (SOU: 2007:104). Allt från att olika målgrupper kan bli tillfrågade om vad de vill – men

de bestämmer inte över resurserna eller aktiviteterna som ska utföras – till att målgrupperna eller intresseorganisationerna bestämmer över vilka prioriterade behov de har, vilka aktiviteter som ska anordnas och hur resurserna ska tilldelas. Delaktighet kan uppmuntras och kontrolleras uppifrån eller uppmuntras och utvecklas underifrån, så som vi kommer att presentera senare i våra två fallstudier.

Att lyfta fram underifrånperspektivet, innefattande delaktighet och deltagande, är ett blygt erkännande av att det råder brist på demokrati, att människor inte har något att säga till om sina levnadsvillkor, att människor kommer längre bort från de beslutsfattande organen (Dahlstedt, 2005). Att erkänna bristen leder inte nödvändigtvis till att demokratin kommer att utvecklas. *Att ge människor makt, empowerment*²⁶, är ett bra förhållningssätt, men det är inte tillräckligt för att åstadkomma framgångsrika förändringar i det lokala utvecklingsarbetet eftersom demokratiprocesen också handlar om vilka strukturella/organisatoriska faktorer som påverkar det lokala utvecklingsarbetet.

Frågan är om integrationspolitiken är lösningen på segregations- och demokratifrågan? En central aspekt när man formulerade integrationspolitiken handlade om hur samhället skulle förhålla sig till pluralismen och hur institutionerna skulle spegla mångfalden. Ett tydligare sätt att kunna lösa segregationsfrågan är att utforma en integrationspolitik tillsammans med de grupper som är involverade i det här arbetet, en integrationspolitik som riktar sig till hela samhället. Södergran uttrycker det på följande sätt:

Det innebär att särskilda rättigheter måste kunna ges till underordnade grupper i syfte att ge dem som kollektiv och deras medlemmar som individer jämlika förutsättningar och möjligheter som majoritetsbefolkningen (2000:57).

Detta är kontroversiellt inte bara i samhället i stort utan framför allt för att det är en utmaning i det institutionella arbetet, något jag ska analysera längre fram.

Borevi sammanfattar tre olika spänningsförhållanden som den moderna välfärdstaten i det mångkulturella samhället står inför:

²⁶ Det finns två olika synsätt när det gäller begreppet empowerment: ett som ser det som en kollektiv befrielseprocess och ett annat som utgår ifrån autonomi begreppet på individnivå (Askheim och Starrin, red. 2007). Det finns också en kritik mot sociala interventioner som utgår ifrån empowerment men som ändå hamnar i en arbetsfördelning där tjänstemännen bestämmer och målgruppen blir passiva mottagare (Wright Nielsen, 2009).

För det *första* måste staten hantera en spänning mellan individens och det samhälleliga kollektivets olika intressen och behov. För det *andra* står välfärdsstaten inför ett avvägningsproblem eller spänningsförhållande mellan vad jag har kallat för *etnos* och *demos*.²⁷ För det *tredje* står välfärdsstaten inför en avvägning mellan att förespråka antingen allmänna eller riktade åtgärder för att överbygga jämlikhetsklyftor och främja integration (2002:307, 308).

Bunar, som kritiserar multikulturalismen för att vara vag och stigmatiserande, nämner ett fjärde spänningsfält mellan socialt och kulturellt medborgarskap (2001:283). Han *lokaliserar frågan om multikulturalismen i den maktpolitiks sfär där förhandlingar och kamper om medborgarnas grundläggande sociala och kulturella rättigheter pågår* (ibid:283).

Det motsägelsefulla i integrationspolitiken är att om man lyckas med integrationen utan att ge sig på den nationella identitetens uteslutande karaktär, utan att komma bort från den nationella statens homogena prägel, kan det sluta i en ny form av assimilationspolitik. Integration i det här fallet kan helt enkelt betyda att en minoritet ska få möjlighet att träda in och bli delaktig i majoritetens kultur i Sverige. Och frågan är om det inte är just den aspekten som lyfts fram i många konkreta åtgärder som bedrivs i de olika "utsatta" bostadsområdena.

Att däremot tala om jämlikhet mellan olika grupper skulle leda till att *invandrare* skulle vara en del av ett samhälle med lika rättigheter. Det skulle innebära en strävan efter att alla grupper inte bara ska ha tillgång till *formella* utan också *substantiella* rättigheter och dessutom *särskilda kollektiva rättigheter* som Södergran påpekar. Då närmar vi oss verkligen vad som skulle betecknas som en mångkulturell politik som främjar mångfalden utifrån tanken om lika rättigheter till alla. Frågan om det behövs speciella rättigheter är kontroversiell, men tanken uppstår utifrån en orättvis situation präglad av diskriminering, utanförskap och marginalisering. Det handlar om att inte bara varje individ utan även grupper av individer kan få särskilda rättigheter (Kymlicka, 1998. Taylor, 1994).

27 "Etnos och demos syftar på två olika sätt att organisera staten. Etnos, utifrån etniska skiljelinjer, demos utifrån demokratiska valprinciper. Men det blir också en fråga för demokratiska stater hur mycket ska man främja en minoritetspolitik eller inte.

Man skulle kunna sammanfatta en sådan politik som att den skapar en ny gemenskap, grundad i en rättvis- och jämlikhetspolitik med basen i mångfalden (inte bara det etniska), med sin egen historia, och med blicken mot framtiden i stället för mot det förflutna.

Seyla Benhabib har ett förslag på hur en sådan politik skulle se ut:

Det betyder en hel del om vi försvårar kulturalistiska krav därför att vi vill *bevara* minoritetskulturer inom den liberaldemokratiska staten eller därför att vi vill *vidga* den demokratiska inkluderingens krets. Demokratisk inkludering och bevarande av kulturell egenart behöver, kort sagt, inte utesluta varandra. Om jag måste välja sätter jag ökad demokratisk inkludering och jämlikhet före bevarad kulturell egenart, men ofta kan man uppnå båda i viss utsträckning [Kursiv i originalet].²⁸

Om vi knyter ihop det här citatet med invandringspolitiken skulle jag kunna säga att Benhabib är kritisk mot att först tänka på att bevara eller bibehålla minoritetskulturerna. Däremot verkar det som om integrationspolitiken, genom att sätta fokus på ett underifrån- och deltagandeperspektiv, satte fokus på den demokratiska inkluderingsprocess som Benhabib pläderar för. Men som Benhabib själv skriver behöver de två delarna inte stå emot varandra. Här ligger verkligen en stor utmaning för de offentliga institutionernas roll i integrationsarbetet. Den offentliga sektorn, inklusive hela utbildningssystemet med högskolorna och universiteten, har i detta avseende ett stort ansvar. Inkluderingen är ett nödvändigt rättviseprojekt för att kunna lösa en del av demokratifrågan.²⁹

Vad som utmärker invandrings- och integrationspolitiken är att det inte finns någon motpart. Invandringspolitiken formulerades utan att invandrare hade någonting att säga. Integrationspolitiken

28 Benhabib Seyla (2004) s 11.

29 Ett bra exempel på ökad demokratisk inkludering, vad Fraser kallar för erkännande, är den modell för intagning av socionomstudenter som Malmö högskola hade mellan 1998 och 2004. Det inrättades en särskild kvot för att bredda rekryteringen till grupper av studenter som kom från familjer med icke akademisk bakgrund. De sökande skulle skriva ett personligt brev, göra ett prov och delta i en intervju. I praktiken påskyndade den här modellen integrationsprocessen för flera vuxna studenter med invandrarbakgrund vilka redan hade studier på högskolenivå från sina hemländer och nu kunde komma in på socionomutbildningen och bidra utifrån sina egna erfarenheter. Modellen bidrog till att studenter med svensk bakgrund också kunde komma in via det särskilda urvalet. En liknande modell fanns i Stockholm, men modellerna finns inte längre, varken i Malmö eller i Stockholm. För en diskussion om den här modellen, se Enrique Pérez: *Akademisk yrkeskompetens i Socialt arbete – Om socialt arbete i mångkulturella miljöer*. Malmö högskola (2010).

formulerades som att ett underifrånperspektiv var nödvändigt, men i praktiken var det de offentliga institutionerna som kontrollerade resurserna och som bestämde färdriktningen. I det här sista fallet finns det, trots allt tal om mångfald, inget erkännande för olika gruppers deltagande i de insatserna.³⁰

Nancy Fraser (2003) nyanserar bilden av vad en erkännande politik skulle handla om och definierar detta projekt på följande sätt:

[...] vi står inför en ny intellektuell och praktisk uppgift; att utveckla en *kritisk* erkännandeteori, en som identifierar och försvarar enbart de versioner av en kulturpolitik som på ett sammanhängande sätt kan kombineras med jämlikhetens socialpolitik. När jag formulerar detta projekt utgår jag från att rättvisa idag kräver *både* omfördelning *och* erkännande [kursiv i originalet].³¹

Vad vi vet är att en sådan politik skulle skapa debatter, konflikter och meningsskiljaktigheter som förmodligen skulle förstärka demokratin. I så fall tvingas också politikerna och myndigheterna att tydligare ta ställning till vad de menar, och på så sätt skulle de kunna återfå ett förtroendekapital som de saknar i dag, framför allt bland ungdomarna. Det ligger i välfärdsstatens intresse att kunna fortsätta att ha legitimitet i samhället, bland sina medborgare. Det är också därför det är så relevant att analysera alla offentliga insatser som görs inom integrationspolitikens domäner.

Vad jag har kommit fram till i det här kapitlet är att utgångspunkten för integrationspolitiken, d.v.s. delaktighet och mångfald, är svår att konkretisera. En anledning är att politiken fortfarande är påverkad av ingenjörska modellen, där tjänstemän har kontroll över processen och resurserna. Medborgarna blir målgrupper som utsätts för olika insatser utan att kunna ställa krav. Därmed blir frågan om rättvisa, demokrati och jämlikhet i termer av att omfördela resurser och erkänna mångfalden central att diskutera.

30 I artikeln *Myten om det mångkulturella samhället* skriver Zenia Hellgren att: "Istället har det etnokulturellt pluralistiska Sverige byggts utifrån ett monokulturalistiskt perspektiv, där föreställningen om en homogen svenskhet som värdefull för den sociala sammanhållningen fortlevt" (2008:94). I rapporten *Det är inte stenarna som gör ont* (2010) som handlar om Herrgården i Rosengård, talar författarna om det nödvändiga i att ta hänsyn till det de kallar olika "erkännande ordningar" i relationen mellan de offentliga institutionerna och de boende (Hallin m. fl.). Om olika typer av tillämpning av erkännande problematik se Heidegren (2009).

31 Fraser, Nancy (2003) s. 176

KAPITEL IV

TJÄNSTEMANNAROLLEN OCH DE OFFENTLIGA INSTITUTIONERNAS TRÖGHET

Det är politikerna som definierar ramarna för integrationspolitiken och bestämmer vilka som ska få del av resurserna. Men det är de centrala institutionerna i välfärdsstaten och deras tjänstemän som bedriver de konkreta insatserna. I det här kapitlet kommer jag att diskutera tjänstemannarollen i integrationspolitiska insatser.

Min utgångspunkt är att institutionerna behövs, även om de bedriver en verksamhet som är under all kritik. Institutionerna som bedriver verksamheterna är starka aktörer som är nödvändiga, även om de inte har lyckats förändra de sociala förhållandena.³²

Bunar hade en liknande tanke när han studerade skolan och segregationen i förorterna:

Min slutsats är att välfärdsprogrammen som i form av integrationspolitik implementeras i de ”invandrartäta” områdena är tillräckligt starka aktörer på det lokala planet för att de skall kunna negligeras eller utan vidare avskaffas. Å andra sidan är de tillräckligt svaga, och i viss mening felkonstruerade, för att kunna förändra rådande grundläggande förhållanden. På sätt och vis är de sin egen gisslan (Bunar, 2001:243, 244).

³² Malmö stad är ett exempel på det. Enligt Salonen (2012) har fattigdomen ökat de senaste åren. Exempel från andra länder där institutionerna retirerar från vissa bostadsområden, visar att det leder till att sociala problem ökar och att människor tvingas till misär (Wacquant, 2004).

Att lägga fokus på institutionerna är relevant också utifrån en annan synvinkel. Det finns en speciell typ av kultur i det moderna komplexa samhället som institutionerna bidrar till att upprätthålla. Kymlicka benämner det *sambälleliga kulturer*, dvs.:

en kultur som förser sina medlemmar med meningsfulla sätt att leva över hela skalan av mänskliga verksamheter, t.ex. det sociala livet, utbildning, religion, rekreation och ekonomi som spänner över både den offentliga och den privata sfären. Dessa kulturer tenderar att vara territoriellt koncentrerade och bygger vanligen på ett gemensamt språk (1995:86).

I Sverige är detta möjligt på grund av att staten har en stark historisk, politisk och social förankring. Att staten kan hålla kontroll över individer kan bara ske genom en stor tjänstemannakår. Lyttkens (1989) karakteriserade tjänstemannakåren i välfärdsstaten som det *hjälpande skiktet*:

Antalet sysselsatta i industrin minskade med 136 000 mellan 1965 och 1981. Samtidigt ökade antalet i den offentliga sektorn med 800 000. Antagandet att det hjälpande skiktet domineras av fyrtilialisterna ter sig rimligt mot den bakgrunden (1989:158).

I välfärdsstatens Sverige har de professionella, det *hjälpande skiktet* i praktiken en enorm påverkan och ett enormt bestämmande över socialisationsprocessen men också över vad som görs när olika sociala program implementeras. Schierenbeck har studerat detta fenomen och kommit fram till följande slutsats:

Resultatet är att frontlinjebyråkraterna får ett stort inflytande på utformningen av det som i praktiken blir den offentliga politiken. En fördjupad kunskap om hur frontlinjebyråkraternas avvägningar ser ut är en viktig förutsättning för en fungerande demokrati. Allt fler studier pekar på att myndighetsutövningen tenderar att skilja sig åt inom en och samma myndighet (Schierenbeck, 2003:117).³³

33 Frontlinjebyråkrater är det de tjänstemän, socialsekreterarna, som arbetar direkt med klienter inom socialtjänsten.

Schierenbeck betonar tjänstemännens/handläggarnas förhållningssätt som en viktig aspekt i integrationsarbetet. Hon är ganska bestämd på punkten att den betydelse myndighetsutövningen, tjänstemannarollen och frontlinjebyråkraternas arbete har för integrationspolitiken är väsentlig för att förstå och förklara politikens utfall. Vad hon framför allt oroar sig för är att forskarvärlden inte har problematiserat det handlingsutrymme socialsekreterarna har i förhållande till de demokratiska grundtankarna om likabehandling för alla människor:

Ur ett demokratiskt perspektiv är resultaten i allra högsta grad oroväckande. En fortsatt välfärdspolitik, där myndighetsutövarna ges allt större handlingsutrymme och där utfallet blir allt svårare att förutse, går stick i stäv med de förvaltningsdemokratiska principerna. Undersökningen visat att de nya samhällsmedborgarnas kulturella attribut inte rymms inom ramen för välfärdstatens kollektiv och att invandrarklienter därmed inte får ett bemötande baserat på samma grunder som övriga klienter. Det välfärdsarbete som grundas i majoritetssamhället är ineffektivt i kontakter med en del klienter från invandrargrupper. Resultatet visar på en grundläggande problematik [...] – svårigheten att mötas förutsättningslöst (2003:215, 216).

Här uppstår en relevant fråga: är det över huvud taget möjligt att träffas förutsättningslöst när det oftast är institutionerna som bestämmer vilka villkor som gäller i mötet med medborgare/ boende/ klienter/ patienter/ arbetssökande?

I socialt arbete finns det en grundläggande idé om att *mötet* mellan socialsekreteraren och klienten är centralt för att kunna lösa olika typer av konflikter (Billquist, 1999). De eventuella insatserna ska (i bästa fall) åstadkommas med klientens medgivande. Frågan är hur tjänstemän gör inom de områden där de integrationspolitiska insatserna bedrivs för att ta hänsyn till vad medborgare, klienter, föräldrar och boende tycker när det tas olika beslut.

I en serie träffar som forskningsprogrammet *Migrationens utmaningar* vid Malmö högskola organiserade med praktiker, forskare och tjänstemän från Malmö stad och Region Skåne under våren 2008, kom man fram till att ett viktigt tema i kompetensfrågan är *mötet* mellan vårdtagare och personal:

Samtidigt måste alla möten ske under ömsesidig respekt, och det är viktigt att fundera över vilket förhållningssätt man som personal har gentemot migrerade vårdtagare. Personal inom vård och omsorg är visserligen experter inom sin profession, men det innebär inte att de alltid vet vad som är bäst i mötet med varje enskild vårdtagare. Det är viktigt att reflektera över sitt eget förhållningssätt och sin egen kulturella bakgrund – framför allt i mötet med migranter (www.mah.se/halsaochsamhalle/migrationensutmaningar).

Flera professioner inom människobehandlande organisationer är på något sätt ifrågasatta, eller åtminstone under diskussion: legitimitetsaspekten bland poliser och lärare, eller frågan om kompetens och kunnande bland socialarbetare eller tjänstemän, är till exempel relevanta – inte bara för dessa professioner utan också för utvecklingen av den offentliga sektorn (Fransson, Fryklund (red.) 2006).

Till en stor del har den här frågan att göra med att vi har medborgare, patienter och klienter som ställer högre – och andra – krav på tjänstemän, inte bara krav på kunskap utan också på ett bra bemötande. Ett dåligt bemötande kan drabba många människor som därmed känner sig illa behandlade. I *Sydsvenskan* den 23 september 2008 fanns det en artikel om hur föräldrarna i Rosengård tvingas lämna ett intyg till fritids om att de har en sysselsättning att sköta, som en *kollektiv bestraffning* eftersom personalen utgår från att några föräldrar fuskar. Detta krävs inte någon annanstans i Malmö. Under 2009 publicerades artiklar i olika tidningar om hur poliser i Skåne agerar diskriminerande i olika situationer mot människor, på grund av deras härkomst, sexuella läggning eller hälsotillstånd. Två av de uttalanden som spelades in under de så kallade Rosengårdskravallerna var *blattejävlar* och *apajäveln*, som en polis uttryckte det, och som så småningom publicerades i olika tidningar under februari månad 2009.

Den här stereotypiseringen av människor med invandrarbakgrund finns också inom förvaltningar och får en annan konsekvens. Agneta Hedblom, som studerade aktiveringspolitiken i fyra olika stadsdelar i Malmö, menar att det leder till olika resultat, antingen till inkludering eller till exkludering på arbetsmarknaden (Hedblom, 2004:180).

Segregation i det här fallet är inte bara en företeelse som har en geografisk och social karaktär (Magnusson, red. 2001), utan den kan

också utformas i mötet mellan en handläggare och en klient. Det är en sorts *avskildhetens dynamik* som kan uppstå *i mötet mellan en tjänsteman och en klient med invandrabakgrund eller i klassrummet i relationer mellan lärare och elever* (Bunar, 2001:86).

Flera forskare har uppmärksammat hur tjänstemän på morgonen kommer till sina arbetsplatser i förorterna och sedan lämnar områdena på eftermiddagen. I Ove Sernhedes (2002) studie av en grupp ungdomars identitetsarbete nämns detta – områdena upplevs av ungdomarna som ett *ockuperat område* av tjänstemännen, myndigheterna och inte minst polisen och Säpo. Liknande känslor beskrivs i rapporten *Det är inte stenarna som gör ont*, (2010). Även om rubriken på rapporten syftar på en brandmans uttalande och uttrycker känslan av att känna sig kränkt och inte uppskattad, syftar den också på känslan som ungdomarna upplever i form av *bristen på respekt* som framför allt polisen men också andra myndigheter och privata fastighetsägare visar gentemot de boende. Det är därför rapporten har som underrubrik *Röster från Herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Avståndet mellan myndigheterna och befolkningen är mentalt, men också fysiskt, geografiskt och politiskt diskriminerande. Erkännandeproblematiken gör att det uppstår en kontroversiell fråga: är det möjligt för välfärdsstaten att utöva sin legitimitet om man inte utvecklar medborgarnas kulturella rättigheter och det institutionella nätverket i de utsatta områdena? Och är institutionerna, i det här fallet den offentliga sektorn, beredda att ändra sitt arbetssätt och sin organisation?

Frågan är hur personalen på de centrala institutionerna – skolan, socialtjänsten eller polisen – bidrar till att lösa eller förvärra konflikterna för dem som drabbas av olika sociala problem på grund av sin tillhörighet. Det är, enligt min uppfattning, bland annat utifrån alla de här situationerna som ett behov uppstår av att anställa personal som ska agera som *brobyggare*, eller *murrivare*, för att kunna minska konflikterna. Det är ett behov som kommer från institutionernas sida, inte nödvändigtvis från invandrar- eller minoritetsgrupperna som oftast vill bli behandlade som alla andra, det vill säga med respekt och med hänvisning till sina rättigheter som lika värda (Popoola, 2010). Det räcker inte heller med att anställa brobyggare om det inte finns någon idé eller modell för hur arbetet ska utvecklas så att det inte blir en isolerad företeelse, en *ad hoc*-lösning.

Problemet med den offentliga sektorn är att den inte är anpassad till den mångfald och pluralitet som kännetecknar samhället i dag (Schölin, 2007). Integrationspolitiken var ett sätt för politiken att komma i kapp samhällsutvecklingen, och därför betonades ett underifrånperspektiv. Men frågorna kvarstår: hur påverkar politiken institutionerna som ska bedriva politiken? Och vad gör de offentliga institutionerna när de arbetar med utvecklingsprojekt i förorterna?

Min utgångspunkt är att integrationspolitiken är ett spänningsfält, ett landskap fyllt av kontroverser för olika grupper i samhället, en politiserad fråga som olika politiska partier använder sig av med egna syften, ett forskningsområde med olika kvalitéer och politiska intressen, men också ett fält där det pågår ett långsamt förändringsarbete som lyckas med att starta nya utvecklingsprojekt med nya förtecken, men som ändå inte lyckas påverka och förändra strukturerna.

Eftersom den här studien fokuserar på de offentliga institutionernas roll i integrationsarbetet är det nödvändigt att göra en koppling till frågan om institutionellt förändringsarbete. I frågan om svårigheterna med att förändra och utveckla något nytt kan vi använda oss av Ahrne och Papakostas:

I stora drag kan trögheten förstås dels som organisationers *oförmåga att förändras* snabbt eller radikalt och dels som en effekt av organisationers *ovilja att förändras*. Vi tror dock att mycket talar för att oförmågan är betydligt viktigare än oviljan. När det gäller organisationers oförmåga till stora förändringar urskiljer vi tre källor till denna: de kollektiva resurserna, beslutsprocesserna och en oförmåga att se behov av eller möjligheter till förändring: en organisatorisk blindhet om man så vill. Oviljan härleder vi för det första ur de kulturella och ideologiska värderingar som finns i organisationen. För det andra hänger oviljan också samman med en rädsla hos olika grupper att förlora makt, inflytande eller trygghet.³⁴ [med kursiv i originalet]

Oförmågan och oviljan är viktiga begrepp att ha i minnet när jag presenterar mina två fall. Jag skulle vilja säga redan nu att det inte bara handlar om det ena eller det andra, och att det i det här fallet är svårt att definiera om det handlar mest om oförmåga eller ovilja som

34 Ahrne, Göran & Papakostas, Apostoli (2002) s. 77

Ahrne och Papakostas menar. Det är möjligt att det handlar om både en oförmåga bland dem som engagerar sig i ett förändringsarbete och en ovilja bland dem som sätter sig emot. Något är i alla fall klart: organisationerna är tröga och de har svårt att förändra sig själva. En av mina intervjupersoner på chefsnivå uttryckte den här situationen som att *gå på minerad mark* när man startar ett förändringsarbete. Man går och testat men vet inte när det ska smälla till, och därför går man försiktigt och långsamt, och ibland tvingas man retirera till en säker tillvaro.

Om vi följer Ahrne och Papakostas resonemang om att organisationerna är tröga och svåra att förändra, att det kan finnas olika intressen av att bevara en viss typ av organisation, och att det oftast ändras något i periferin av verksamheten för att allt det andra ska kunna förbli på samma sätt, i stället för att man gör det nödvändiga och förändrar organisationsstrukturerna utifrån ett demokratiskt och rättvist perspektiv, kan vi se vilken utmaning det är att försöka åstadkomma en annan typ av organisation. Men det handlar inte bara om tröghet, utan det är också en fråga om makt och en stark tendens att kategorisera klienterna.

Agneta Hedblom menar att den stereotypa uppfattningen om *muslimska kvinnor* som fanns i förvaltningen i stadsdelen Rosengård ledde till att kvinnorna *riskerar att ytterligare marginaliseras i förhållande till arbetsmarknaden* (2004:180).

Kategorierna medverkar i de möjligheter olika människor får för att kunna förverkliga sina mål. Tilly talar i termer av en *bestående ojämlikhet* i samhället som bygger på kategoriella skillnader. Det centrala argumentet lyder så här:

Stora och betydelsefulla olikheter i förmåner bland människor motsvarar huvudsakligen kategoriella skillnader som svart/vit, man/kvinna, medborgare/utlänning eller muslim/jude och inte individuella skillnader i egenskaper, benägenheter eller prestationer (2000:18) [med kursiv i originalet].

Därför är det relevant utifrån en jämlikhetsaspekt att förändra organisationerna, menar Tilly: *Att ändra organisationsstrukturer är bästa sättet att minska ojämlikheter i samhället*. Enligt Tillys teori har individuella åtgärder och försök att ändra attityder och ideologier inte

lika stor effekt som organisatoriska innovationer när det gäller att göra något åt de rådande ojämlikheterna.

Tillys teori är relevant för att förklara mina två fall från Malmö, både när det gäller själva försöket att förändra arbetssätet och det svåra i att förändra strukturerna på förvaltningen. Förändringsarbetet ska ses som en långsam läroprocess för den kommunala förvaltningen med en risk att aldrig nå mer väsentliga strukturella förändringar. Forskningen visar hur samma försök upprepas under olika tidsperioder. Av den anledningen – och för att sprida mer ljus över svårigheter och utmaningar i ett socialt förändringsarbete – ska jag i nästa kapitel kort framställa vad som har skrivits inom socialt arbete om samhällsarbete och samhällsintegration, samt den offentliga förvaltningens roll.

KAPITEL V

SOCIALTJÄNSTENS ROLL I SAMHÄLLSPLANERING OCH SAMHÄLLSARBETE

I Sverige har staten, de offentliga institutionerna, en väsentlig roll när det gäller att skapa positiva/negativa institutionella mekanismer för skapande eller icke skapande av social integration. Det finns många forskare som delar uppfattningen att den *svenska modellen* har präglats av vad som kallas för en social ingenjörskonstmodell. Kärnan i social ingenjörskonst är kunskapsinsamling om individernas levnadsvillkor för att kunna förändra deras liv (Hirdmans, 1989).

Socialtjänsten gör till exempel kraftiga interventioner i individens och familjens liv. Det finns också flera institutionella mekanismer, från kategoriseringen av klienterna till olika former av kontroll, för att åstadkomma resultat inom den här modellen.³⁵

Men i det praktiska sociala arbetet har det också funnits olika försök att arbeta med vad som har kallats för samhällsarbete. Turunen förklarar begreppet på följande sätt:

Samhällsarbete handlar inte om ett myndighetsutövande socialt arbete i form av barna- och familjevård, missbruksvård eller försörjningsstöd på socialbyråer. Utgångspunkten för samhällsarbete är lokalsamhället eller grupper av människor i byar, förorter, grannskap, glesbygder, stadsdelar m.m. Det har framför allt

³⁵ Gunnar Alsmark gör i artikeln *Integrationspolitik på svenska* (2007) en koppling mellan den sociala ingenjörskonstmodellen och integrationspolitiska insatser för att betona den kontroll uppifrån som staten och kommunerna har över projekten.

bedrivits i gränslandet mellan system och vardagsliv, samhälle och individ, struktur och aktör, yrke och medborgaraktivism, vetenskap och politik (2004:8–119).

Det är ett arbetsområde som inte har funnit sin plats inom svenskt socialt arbete och som har försumrats i det praktiska arbetet i Sverige. Trots att samhällsarbetet inte har haft så stor betydelse, har ändå grundläggande idéer om olika former av folkligt deltagande i lokala projekt utvecklats i Malmö t.ex. Men enligt min uppfattning har vi dåligt minne när det gäller sådana typer av utvecklingsarbete, och därför tas ganska sällan hänsyn till tidigare erfarenheter. Det finns en tendens *att uppfinna hjulet på nytt* varje gång det startas ett nytt utvecklingsprojekt eller utvecklingsprogram. Alsmark går ännu längre och menar, utifrån en analys av vad den sociala ingenjörskonstmodellen betyder i praktiken, att:

En tredje väg till kunskapsinsamling, märkbart försummad i Sverige, är att återinföra den utvärderade kunskapen till tjänstemän och andra praktiker, helst genom att etablera en processinriktad dialog. Att detta så sällan görs ser jag som en effekt av den sociala ingenjörskonstens maktfullkomlighet, och bekvämlighet. En stelbent byråkrati är mer intresserad av att skapa nya projekt än att på ett genomgripande sätt låta struktur och praktik påverkas av den kritik man fått (2007:78).

Det är därför inte sällan så att olika projekt och olika forskningsrapporter hamnar i samma läge: börja på nytt.

Det finns någon form av kannibalism som präglar integrationsinsatserna; en stor del av resurserna går till att skapa en struktur som administrerar verksamheterna (Lahti Edmark, 2003). Det är många som äter sig mätta, det är de som t.ex. får en anställning, men fattigdoms- och segregationsproblematiken kvarstår för de boende i förorterna.

Min uppfattning är att samhällsarbete är ett arbetsområde som behöver återaktualiseras och problematiseras. Av den anledningen redogör jag kort för olika definitioner som forskare tidigare har arbetat med utifrån erfarenheterna på 70-talet, för att senare i slut-

kapitlet komma tillbaka och sammanfatta vad mina två fall kan bidra med till inom det här arbetsområdet.

När man läser litteraturen om ämnet ser man ett glapp mellan vad som har skrivits om erfarenheterna gjorda på 70-talet (som har publicerats i slutet av 80-talet och början av 90-talet) och den senaste forskningen. Stefan Wahlberg har, i *Samhällsarbete – strategier för ett radikalt och humanistiskt socialt arbete* (1998), en omfattande beskrivning av vad samhällsarbete har handlat om i Sverige. Han gör en historisk betraktelse och lyfter fram flera relevanta aspekter. Han definierar begreppet på följande sätt:

Samhällsarbete i dess vidaste bemärkelse rör arbetssätt, vilka syftar till social, politisk, kulturell och stundtals även ekonomisk vitalisering för att förbättra levnadsförhållandena för medborgarna i allmänhet och för utsatta grupper i synnerhet. I bästa fall kan sådana arbetsinsatser *bidra* till sociala förändringar mot ett mer humant samhälle... (1998:13).

Vad han refererar till är de arbetsinsatser som gjordes på 70-talet i olika bostadsområden som präglades av fattigdom. Han betraktar samhällsarbete som ett kompensatoriskt och förebyggande arbete i utsatta sociala miljöer. Bakom den här uppfattningen finns en idé om att det är möjligt att mobilisera de boende och på det sättet förbättra deras levnadsvillkor.

Utmärkande för samhällsarbete menar Wahlberg är:

1) att det är offentliganställda personer som gör insatserna tillsammans med frivilliga krafter. 2) att man arbetar med frågor och problem i samhället som man kollektivt kan uppfatta som viktiga att göra något åt och förändra. 3) att man strävar efter ett så stort deltagande som möjligt från berörda gruppers sida. 4) att detta deltagande sker frivilligt. 5) att samhällsarbetaren ingår som en part i detta förändringsarbete i samarbete med andra yrkesgrupper [...], organisationerna och deras folk. 6) att det bedrivs på basis av en humanistisk och demokratisk värdegrund (ibid:27).

Wahlberg skriver i fortsättningen att:

Det är myndigheten, socialförvaltningen som nästan alltid initierar samhällsarbetet. Problemdefinitionerna tycks – framför allt i början av försöken – präglas av tjänstemännens och/eller politikernas uppfattningar. Målgruppen tycks ofta ses som isolerade enheter istället för som tillhöriga större kollektiv (ibid:150).

Den här uppfattningen är något som kvarstår i de studier jag och andra forskare har gjort av olika insatser i utsatta områden. I slutbetänkandet *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet* (SOU 1998:25) beskrivs inte bara de insatser som skulle göras inom vård och omsorg, boende, hälsa och för en levande och stark demokrati, utan det fanns också en tanke om att använda sig av de resurser som invånarna i de bostadsområdena har.

Men när storstadsarbetet initierades – efter att staten hade under-tecknat ett avtal med ett visst antal kommuner i Stockholm, Göteborg och Malmö – fanns det ett dokument som tjänstemän centralt på regeringsnivå hade skrivit som skulle leda det konkreta arbetet. Det mest anmärkningsvärda var att ungdomarna lyste med sin frånvaro i dokumentet. De var inte med som målgrupp trots att de områden insatserna var tänkta för procentuellt befolkas av fler ungdomar än resten av landet. Min uppfattning var då att man först skulle omarbeta dokumentet och anpassa det till de lokala förutsättningarna i Malmö.³⁶

En annan uppseendeväckande aspekt var att det talades om olika målgrupper utan att de med en egen röst var med i dokumentet. De hade inte tillfrågats först, utan frågan lämnades till de lokala tjänstemännen.

Lahti Edmark framställer i sin studie av interventioner situationen så här:

Risken tycks övervägande för att ett moment 22-liknande scenario föreligger, där staten behåller problemformuleringsprivilegiet, de kommunala tjänstemännen skapar de lokala projekten och målgruppen ”underifrån” kommer in som gisslan på slutet. Detta i sin tur tycks vara ett effektivt hinder för ett reellt underifrån-

³⁶ När storstadsarbetet initierades i Malmö, bildades en forskargrupp från Malmö högskola som skulle följa processen. Jag var med i den första gruppen, 1999–2000.

perspektiv, eftersom svårigheter med att engagera de boende kan härledas till att dessa inte varit med i planeringen från början, inte påverkat behovsformuleringen eller utformningen av eventuella insatser och att de inte känner sig delaktiga (2003:54).

Det kan i den situationen uppstå en spänning mellan vad institutionerna arbetar för och vad den lokala befolkningen vill. Detta är anledningen till att det, trots alla insatser, fortfarande finns en allmän misstro mot myndigheterna, som drabbar just verksamheten man startar. Eller som Bunar uttrycker denna slags konflikt som uppstår: *Majoriteten av medborgarna vänder ryggen till all slags organisering och organiserad verksamhet som har med lokala offentliga institutioner att göra* (2001:237).

Konsekvensen är inte bara att man slösar bort resurserna, eller att *invandrarna* passiviseras, utan också något mycket allvarigare: förtroendet för myndigheterna minskar, tvisterna trappas upp och demokratin urholkas.

Trots att den kommunala förvaltningen kan ha insikt om ett deltagarperspektiv i sina program, är det ganska sällan de släpper kontrollen över processen. Det finns en uppenbar konflikt mellan att försöka engagera människor och samtidigt begränsa deras kontroll över resurserna. Detta fenomen uppenbarar sig framför allt när det handlar om relationen mellan förvaltningen och *nya* organisationer. I ett av mina exempel uppenbarade det sig i relationen mellan Södra innerstadens stadsdelsförvaltning och Möllevångsgruppen.³⁷

Wahlberg tar också upp socialarbetarnas roll och gör en intressant reflexion kopplad till Malmö:

De nya vindar som blåste inom Malmö socialförvaltning i mitten av 1980-talet var att socialarbetarna skulle bort från skrivbordet, ut på fältet med ledning av honnörsorden samverkan, områdesinriktning och sociala nätverk (1998:163).

Det vill säga en tanke om att närma sig medborgarna, de boende, på ett annat sätt för att kunna hitta möjliga lösningar till de sociala problem

37 Möllevångsgruppen är en frivillig organisation som har funnits länge i Södra innerstaden. Stadsdelsförvaltningen lyckades aldrig etablera ett bra samarbete med Möllevångsgruppen. Min tolkning är att det beror på att Möllevångsgruppen visar en alldeles tydlig självständighet i sin organisation och sina aktiviteter.

som människorna upplevde. Wahlberg baserar sina iakttagelser på en studie gjord av Mosesson (1991). Mosesson menar att: *Frågan var hur prioritering skulle ske mellan individuellt, allmänt och strukturellt inriktade insatser. Resultatet blev att de individuella insatserna ökade* (1991: 60).

I det här försöket var resultatet slående men i en oväntad riktning. Det kanske något oväntade resultatet blev att socialarbetarna fördjupade sig i utredningar och behandling. *Varför blev det så här* frågar sig Mosesson. Han anser att orsakerna till att socialsekreterarna inte lämnade sitt arbetsrum kunde sökas hos:

traditionens makt, osäkerhet inför en ny roll i relation till klienter och omgivning, bristande kunskaper inom området, antagande att en ny roll skulle innebära att man gav upp en del av sin maktposition över klienten och skulle förlora kontrollen över situationen. Den samverkan som ändå kom att utvecklas med andra myndigheter gällde de enskilda klienterna. Av tankarna att socialbyråarbetet skulle utgå från bostadsområdet blev intet (ibid:60, 61).

Det här är ytterligare ett exempel på hur förvaltningen gång på gång upprepar sina metoder utan att lära sig av sina försök, dra konsekventa slutsatser och förändra sitt arbetssätt och sin organisation. Södra innerstaden i Malmö återkom med samma idé i mitten av 2000-talet, men det uppfattades som något nytt.

Maktfrågan är relevant i det här sammanhanget. Socialsekreterarna lämnar inte sina kontor, utan upprätthåller kontrollen över klienterna inifrån förvaltningens fyra murar.

Många forskare har pekat på det dubbla mandat socialsekreterarna har, å ena sidan som anställda inom den offentliga sektorn, å andra sidan i relationen till klienten (Johansson, 2006. Billquist, 1999). Men det finns en annan roll som forskare också har lyft fram och som visar sig svår att uppnå: att vara en facilitator, en möjliggörare till att klienten själv kan hitta en lösning på sina upplevda problem.

Wahlberg beskriver samhällsarbetsarens roll som en *möjliggörare* men ser en uppdelning mellan hur det bör vara och hur det är, att:

Socialarbetarna inte bara i ord [...] utan också i det faktiska handlandet [...] förmår respektera motparten, kan se henne som ett historiskt subjekt, med potentiella möjligheter till att kunna påverka sina egna och andras levnadsförhållanden. Ser vi till socialtjänstlagen framstår det som en självklarhet angående hur relationen *bör* formas mellan socialarbetare och dem han/hon arbetar med. Men tjugo års studier och bekantskap med det sociala och pedagogiska arbetet har gjort klart för mig att denna "självklarhet" ofta är mycket svåruppnåelig i det faktiska arbetet på fältet och i det traditionella sociala arbetet (ibid:16).

Det är häpnadsväckande att nästan allt Wahlberg och Mosesson beskriver skulle kunna skrivas i dag om de försök till ett förändringsarbete som görs. Det finns flera väsentliga frågor som kvarstår när man jobbar med samhällsplanering och samhällsarbete. Flera av de frågorna uppenbarar sig också inom Södra innerstadens utvecklingsarbete, som jag kommer att se längre fram.

En annan viktig forskningsinsats har gjorts av Verner Denvall i hans doktorsavhandling *För samhällets bästa: socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen* (1994). Han har tre syften: Det första handlar om att:

klargöra den ideologiska och professionella basen för idéerna om medverkan i planeringen. Det andra rör frågan om innehållet och arten av de *planeringsunderlag* som skulle tillföra sociala kunskaper till den kommunala planeringen. Det tredje är att *undersöka villkoren för organisering* när socialtjänstens institutioner avser att förändra sin egen och andras befintliga planering (1994:26, med kursiv i originalet).

På vad som skulle definieras som ändamål för samhällsplanering citerar Denvall Socialstyrelsen:

Att göra samhällsplaneringen till en mer aktiv, öppen och löpande verksamhet för att på ett mer systematiskt och demokratiskt sätt möta kommande problem handlar till stor del om avbyråkratisering av traditionellt slutna, produkt- och sak inriktade arbetsätt (ibid:66, med kursiv i originalet).

Viktiga begrepp är lokalt nytänkande, helhetssyn och övergripande tvärsektoriella arbetsätt för att utföra en mer öppen, aktiv och demokratisk planering (ibid:131).

Denvall är också inne på vad som händer inuti organisationen, vilket är viktigt att ta hänsyn till när man startar ett förändringsarbete. Det första han konstaterar är att: *Den stora variation på professionella ideologier som cirkulerar inom en socialförvaltning resulterar i instabilitet* (ibid:145). Socialsekreterarna har två mandat, ett i förhållande till sin arbetsgivare och ett till klienten. Men det finns ett mandat till och det är till sin egen profession, till att vara professionell. Det finns inom kåren helt enkelt olika uppfattningar om hur en professionell socionom ska vara, vilket skapar instabilitet som Denvall säger. Det här är också något som uppenbarar sig i min fallstudie av Södra innerstadens stadsdelsförvaltning som jag refererar i kapitel VII.

Denvall lyfter fram andra processer som sker inifrån förvaltningen när man startar ett förändringsarbete:

Det normativa intresset för ett ökat socialt engagemang i kommunplaneringen fick fotfäste inom förvaltningen men inom en begränsad krets, framför allt hos socialchefen och några socialarbetare. Förvaltningens avdelningschefer kunde därför fortsätta med sin vardagsplanering och tillgodose verksamheternas omedelbara behov (ibid:145, 146).

Vad som framkommer här handlar om huruvida en ny vision etableras eller inte inom förvaltningen, inte minst bland avdelningscheferna som har makten över resurserna och sin egen organisation. Om inte hela ledningen följer med i processen blir det omöjligt att förändra något, vilket var resultatet i Denvalls studie: *Slutsatsen är inte hoppgivande: strävan efter att förändra den kommunala planeringen blev inte lyckad* (ibid:155).

I och med implementeringen av olika program med statsfinansierade resurser inom storstadspolitiken, återaktualiserades flera av de frågor som Wahlberg, Mosesson och Denvall utvecklade i sin forskning. Det är förbluffande att det fortfarande är samma frågor som är aktuella när det gäller samhällsarbetet i dag. Frågorna har att göra med att se relationen mellan de professionella och klienterna, att avbyråkratisera arbetet och komma ut till bostadsområdena, att uppmuntra ett deltagande perspektiv i olika målgrupper, och inte minst att ifrågasätta de professionellas roll i utövandet av sitt yrke.

I det här sammanhanget kan jag inte tolka situationen på ett annat sätt än det som Alsmark menade och som jag citerade inledningsvis i det här avsnittet: *En stelbent byråkrati är mer intresserad av att skapa nya projekt än att på ett genomgripande sätt låta struktur och praktik påverkas av den kritik man fått* (2007:78).

Detta menar jag bildar ett allvarligt demokratiskt underskott. Med Ahrne och Papakostas begreppspar *ovilja* eller *oförmåga* att förändra arbetssättet och organisationen, verkar det för mig som att det både handlar om ovilja och om oförmåga, men kanske framför allt om det förstnämnda, det vill säga ovilja. Orsaken är att personalen har olika ideologier, att man inte vill lämna ifrån sig sina rutiner, utan fortsätta behålla kontrollen och makten över klienterna.

Det som har förändrats är populationen i de här bostadsområdena som framför allt befolkas av människor med invandrarbakgrund, vilket i sin tur återaktualiserar gamla frågor om relationen mellan de professionella och klienterna, men i ett nytt samhällligt sammanhang.

Det som också förändrats är terminologin. Irene Roivainen utvecklar i sin artikel *From Community Work to Community-based strategies* följande resonemang om förändringar över tid när det gäller samhällsarbete:

According to the interviewees, the change of discourse can be seen, among other things, in the fact that the neighbourhood projects do not speak of community work, but of empowerment. Empowerment is a concept much easier to link with life management and dealing with a wide range of both actors and method. In current debate, empowerment has become a concept which refers to a personal strengthening at individual, group and community level, whereas *“in the 1970s we spoke of emancipation. Empowerment of that type, it was more a process of becoming aware and becoming stronger. I mean we were more like between social and political empowerment”* (2008:164).

Som jag har nämnt innan i diskussionen om empowerment handlar om både det samhällskritiska perspektiv som pläderar för befrielse och social förändring och det nyliberala perspektiv som utgår från den fria människans autonomi, mer konkret ett konsumentperspektiv (Askheim, Starrin red. 2007). Det senare perspektivet har blivit mer och mer dominerande i dag. Det talas om empowerment med betoning på individens förmåga att själv hitta lösningar på sina problem,

oavhängigt av de strukturella samhälleliga faktorerna. Och den individ som inte själv hittar en lösning betraktas som inkapabel och stigmatiseras. Det här individualistiska perspektivet förstärker också den beroendeställning medborgarna har i förhållande till olika insatser som myndigheterna ansvarar för.

Det finns i det avseendet också en kritik mot olika sociala interventioner som utgår från en idé om empowerment, men som likväl gör människor beroende. Det är mycket tal om människans autonomi, men man skapar inte villkor som gör att människor kan förstärka sina resurser, och man förändrar inte de strukturella villkor som människor lever under (Wright Nielsen, 2009).

Det är inte kunskap som saknas. Lahti Edmark (2003) har gått igenom forskning och utvärderingsmaterial som handlar om sociala bostadsfrågor och interventioner. Det är inte förvånande att det finns många exempel på interventioner som hamnar i liknande negativa mönster. Det är berättigat att citera en lista på (positiva) påverkande faktorer (för att nå bra resultat) som de som jobbar med förändringsprocesser måste ta hänsyn till:

1. Påtalat behov av en *bred och sammanhållen politisk insats*.
2. En likartad aspekt är vikten av *samtidiga och flersträngade interventioner*.
3. *Delaktiga boende* benämns av forskare som en av de mest avgörande enskilda faktorerna för ”framgång”, men samtidigt ett exempel på begrepp med glidande mångtydighet.
4. *Behovet av dialog och kommunikation* är en återkommande aspekt som lyfts fram inte minst med avseende på intern kommunikation i organisationer exempelvis mellan ’kärnverksamhet’ och projekt.
5. Ökad *lokal samordning/ samarbete/ samverkan*, betraktas samtidigt som några av de viktigaste eller mest påtagliga effekterna av de bostadssociala interventionerna.
6. [...] ett *flexibelt och varierat arbetssätt* med hög handlingsberedskap inför en snabbt skiftande samhällssituation [...], (med) tillgång till koordinerande projektledare i rollen som ”brobyggare”.
7. *Projektledarens roll* diskuteras således utifrån olika frågeställningar.
8. Inom forskningen beskrivs även en förskjutning *från fokus på produkt till process* (Lahti Edmark, 2003:52, 53. Med kursiv i originalet).

Listan som Lahti Edmark framställer visar att det finns tillräckligt mycket kunskap för att kunna initiera interventioner som kan skapa bra villkor för att uppnå resultat som i någon mån motsvarar målgruppernas behov.

Men det är också berättigat att fråga sig vad de här insatserna kan lösa i ett långsiktigt perspektiv om inte de strukturella villkor människorna lever under förändras. Meeuwisse och Swärd ställer sig skeptiska till den offentliga sektorn, i det här fallet socialtjänsten, när den försöker åstadkomma förändringar genom att uppmuntra utsatta grupper till att skapa positiva utvecklingstrender utan att ta hänsyn till de strukturella faktorerna: *Så länge människor inte har tillgång till de mest fundamentala livsbehoven som mat, bostad och sjukvård, är det knappast meningsfullt att tala om medborgaranda eller socialt kapital* (2011:82–83).

Salonen menar att det behövs olika insatser på olika nivåer samtidigt:

En socialinvesteringspolitik kräver förmåga att göra många olika saker samtidigt, både att kunna hantera akuta problem i människors vardagsliv som att man försöker förstå och åtgärda underliggande orsakssammanhang för att på sikt minska eller eliminera att en viss social problematik fortgår (2012:62).

Vad jag sammanfattningsvis kan säga är att det har gjorts upprepade försök att få ut socialtjänsten och socialekreterarna från kontoren, och att uppmuntra dem till ett annat förhållningssätt i förhållande till klienterna. Det har visat sig svårt att uppnå varaktiga och institutionella förändringar i samhällsarbetet. Orsakerna ligger både på en individnivå – socialekreterarna vill inte lämna en del av sin makt över klienten – och på en strukturell nivå; grupper av människor har hamnat i en marginaliserad position.

Den offentliga sektorn har ett ansvar; staten och kommunerna initierar olika typer av insatser med syfte att förbättra levnadsvillkoren för människor som bor i vissa bostadsområden. I nästa kapitel kommer jag att redogöra för en sådan satsning som staten initierade.

KAPITEL VI

EN SAMMANFATTNING AV STORSTADSARBETET

För att kunna förstå mina två fallstudier – en brobygggarverksamhet och ett förändringsarbete i Södra Sofielund – tycker jag att det är nödvändigt att göra en kort historik över storstadssatsningen i Malmö.³⁸ I Malmö bedrevs det sedan mitten av 1990-talet olika projekt med syfte att *stödja* den lokala befolkningen i olika stadsdelar så att de skulle komma ifrån segregation och fattigdom. I storstadsarbetet fick fyra olika stadsdelar medel: Fosie, Hyllie, Södra innerstaden och Rosengård.

En allmän uppfattning i slututvärderingen av storstadsarbetet *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration* (Andersson, m.fl., 2003) är att det är svårt att mäta om demokratin utvecklas eller inte i de stadsdelarna. I den andra utvärderingen som tittade på AUC:s (Arbets- och utvecklingscenter) verksamhet konstateras lite pessimistiskt att *förändringar [skapar] såväl vinnare som förlorare och det gäller att bedöma om vinsterna eller förlusterna dominerar* (Bevelander, m.fl., 2004:9).

Jag har följt storstadssatsningen, som är en del av integrationspolitiken. Utifrån tillgängligt utvärderingsmaterial, mina studier och egna observationer har jag gett de olika stadsdelarnas integrationsinsatser följande beteckningar: Fosie – den frånvarande vägen, Hyllie

38 År 1998 tillsatte regeringen en storstadsutredning. År 1999 skrevs avtal med olika kommuner i landet, inklusive Malmö, för att bedriva arbetet i de så kallade mest utsatta stadsdelarna. Se SOU 2005:29. I Malmö ingick fyra stadsdelar: Rosengård, Södra innerstaden, Fosie och Hyllie. I Tapio Salonens rapport "Kommission för ett socialt hållbart Malmö" (2012) kan man läsa att i de här fyra stadsdelarna i Malmö bor familjer och unga vuxna som har mest behov av ekonomiskt bistånd.

– den hoppigivande vägen, Rosengård – den ”enda” vägen, Södra innerstaden – den tveksamma, experimenterande vägen.³⁹

En uppenbar sak var att man i varje stadsdel organiserade det här arbetet på sitt eget sätt; handlingsutrymmet var stort. Något som också var uppenbart var att de olika stadsdelarna inte samarbetade utan snarare konkurrerade med varandra. En tredje aspekt var att de olika stadsdelsförvaltningarna hade problem med att bestämma sig för på vilket sätt arbetet skulle organiseras. I de flesta fall skapades ad hoc-former, parallellt med den vanliga organisationen. I flera fall anställdes ny personal, projektanställda. Detta skapade slitningar med de kommunala tjänstemännen. I ett fall skapades efteråt en enhet som skulle fortsätta arbeta med samma principer, det vill säga engagera de boende i ett förändringsarbete. En fjärde aspekt har med ett underifrånperspektiv och ett deltagande perspektiv att göra. En situation som upprepar sig gång på gång i de olika insatserna i de olika bostadsområdena, är att befolkningen inte känner sig manad att delta. Trots alla deklARATIONER och ibland goda intentioner om att ha ett *underifrånperspektiv*, är det ett faktum att både politiken och implementeringen har ett uttalat uppifrånperspektiv. Det finns inget tryck nerifrån, vilket i sig är ett demokratiskt problem.

Jag kommer att illustrera de olika aspekterna med uttalanden från dåvarande ansvariga för att klargöra mina diskussioner. Det är uppenbart att de olika stadsdelarna inte har samma situation i dag och inte bedriver samma typ av projekt. Men enligt all den forskning som jag redan har citerat är det inte säkert att de inte försöker *uppfinna hjulet* på nytt och upprepar samma misstag.⁴⁰

Fosie – den frånvarande vägen

Om man tittar på de olika stadsdelarna, var avståndet mellan retorik och praktik störst i Fosie stadsdelsförvaltnings integrationsarbete. I policyn var demokratiutveckling, samverkan och helhetssyn nyckel-

39 Följande text är med små variationer hämtad från en artikel med namnet: ”Det lokala utvecklingsarbetet mellan den mångkulturella politikens retorik och praktik”. *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. Statens offentliga utredningar. SOU 2006:73. Det finns ett omfattande material om olika interventioner i utsatta bostadsområden. Se Helene Lahti Edmark, *Fängslade bilder, fängslade verklighet. Om utsatta bostadsområden och interventioner*, 2004. Hon har en lång lista på rekommendationer för på vilket sätt ett framgångsrikt förändringsarbete skulle kunna påbörjas i bostadsområdena. Se sidan 60 i den här texten.

40 Det har skrivits nya avtal mellan staten och kommunerna. Malmö stad bedrev efter storstadsarbetet programmet *Välfärd för alla* under flera år och fortsätter sitt utvecklingsarbete med nya planer och grupper av forskare och tjänstemän som kallas för Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Se www.malmo.se

ord, men som utvärderarna konstaterade är *det anmärkningsvärt att formerna för gemensam diskussion om strategin, om medelsfördelning och resultat inte tycks ha fått motsvarande prioritet* (Andersson, 2003:20).

Strategin i Fosie var att jobba med etablerade *svenska* föreningar som hade rutiner, traditioner, men inte kontakter eller erfarenheter av att jobba med invandrargrupper. Det var dessa föreningar som fick det mesta av resurserna. I Fosie ville man inte experimentera, och därför hade förvaltningen sin målsättning klar:

man vill utveckla stadsdelen genom att gå vidare i redan plöjda spår och utnyttja de verksamheter som redan finns respektive stödjande konstellationer som i hög grad kan garantera sin hållbarhet på egen hand [svenska föreningar, min anm.] (ibid:19).

Vad som var uppseendeväckande var att de *aktiva svenska föreningarna* inte hade kontakter eller intresse av att engagera *de andra* boende för att hitta samarbetsformer och initiera aktiviteterna tillsammans.⁴¹ Vad utvärderingsgruppen konstaterade var att:

Också gruppen av aktiva boende kan i vissa fall verka utestängande. En möjlig förklaring till svårigheten att få med invandrarna kan vara en *omedveten utestängningsprocess*, dvs. en benägenhet att ta den egna värdegrunden för given och utifrån den bestämma villkoren för Hermodsdalslyftets arbetssätt (ibid:33).

Man hade inte *med sig invandrarna*, och orsaken kan vara en *omedveten utestängningsprocess* menade utvärderingsgruppen. Det var mycket möjligt att de *aktiva* boendes sätt att handla inte bara var en produkt av deras egen praxis utan också en projicering av vad stadsdelsförvaltningen prioriterade. Förvaltningen prioriterade etablerade svenska föreningar. Det fanns ett ömsesidigt erkännande mellan förvaltningen och de etablerade föreningarna. Dynamiken i de här relationerna skulle i stället kunna betraktas som en medveten strategi som utesluter invandrare och deras organisationer.

41 När det blev offentligt att flera privatägda hus i Rosengård drabbades av mögel, fukt och kackerlackor – och bland annat miljöförvaltningen började inspektera husen – uppstod en liten skandal som handlade om hur detta var möjligt i Sverige. Ingen tog ansvar, och Hyresgästföreningen menade att de inte kunde göra det eftersom de boende inte var organiserade i föreningen. De boende är människor med invandrabakgrund.

Det kan finnas konflikter mellan olika sorters nätverk i bostadsområdet. En uteslutningsprocess som drivs av de etablerade, leder till att alla inte får ett erkännande:

Tillspetsat kan man säga att ett erkännande av sådana grupper synsätt och kompetens samtidigt är ett underkännande av vissa delar av det kapital som andra har. Gruppens sociala kapital är därför inte särskilt konvertibelt till det etablerade systemet (Rønning, 2011:61)

När man diskuterade integrationspolitiken menade man att politiken skulle vara inriktad på hela samhället och inte bara på vissa bostadsområden eller grupper. Man kan undra vad det skulle bli av en sådan strategi om man gör som man gjorde i Fosie och vad det skulle leda till. Vad som var häpnadsväckande var också att samtidigt som man hade en klar strategi för att arbeta med de etablerade svenska föreningarna, ville man inte arbeta för att engagera andra grupper utifrån en idé om att man inte ska *tränga sig på eller syssla med konstiga grupperingar av människor*. Detta uttalande som gjordes av stadsdelschefen kan fungera som ett exempel på den här situationen:

Ju mer jag kommer in i det här jobbet desto mer måste jag tänka på att man måste ha en kolossal respekt för den enskildes integritet. Vi kan inte hantera människorna som grupper. Vi kan inte adressera projekt till invandrarkvinnor eller blondiner eller något liknande. Så fungerar inte världen. Alltså de här människorna har en rätt att bli sedda, som individer och inte som grupperingar. Och det tror jag egentligen... man måste vara försiktig med det och inte falla väldigt lätt i det här mönstret att: ”Nu jobbar vi med dem” (Andersson, 2003:31. Kursiv i originalet).

Vad finns bakom det här uttalandet? Finns det något som inte låter bra? Inte alls, det låter bra att prata om att ha *en kolossal respekt för den enskildes integritet*. Men människor är inte bara individer, utan de tillhör också olika kollektiv med klara kollektiva identiteter och intressen. Därför är den dåvarande stadsdelschefens ställningstagande uteslutande (om inte diskriminerande) mot invandrarföreningar – framför allt om man som stadsdelschef har tagit ställning för att jobba med vissa föreningar.

Stadsdelschefen skulle däremot kunna försvara sitt uttalande och säga att det grundas på vad som har stått i integrationspolitiken när det gäller individuell valfrihet och vad som skrivs i forskningsssammanhang där man kritiserar kulturella identiteter som kategoriserande. Däremot skulle det vara problematiskt att referera till Storstadspolitikens mål att motarbeta segregationen, och att resurserna skulle tillägnas dessa mål. Utvärderingsgruppen konstaterade också att ganska lite av insatserna hade med integrationsarbetet att göra (ibid: 35).

Även om det inte är uttalat kan man också tolka stadsdelschefens uttalande som att människor själva ska välja att aktivera sig eller inte. Om vi sätter den tanken i förhållande till ett underifrånperspektiv och demokratiarbete skulle man kunna säga att de som inte engagerar sig *får skylla sig själva* om de inte får resurser.

Bunar har ett tydligt exempel från Tensta som också kan belysa situationen i Fosie:

Det som utmärker Tensta är de olika institutionernas i det närmaste totala dominans över det lokala sociala livet. Medborgarna uppmanas ständigt att komma med egna initiativ och att mobilisera sig "underifrån", men definieras som oförmögna att exempelvis sitta med på ett möte där ungdomarnas situation i området diskuteras. En konsekvens av den omaka kombinationen av starka institutioner och relativt sett "kapitalfattiga" medborgare i ett avgränsat och stigmatiserat geografisk-administrativt rum är dock inte att medborgarna passivt inordnar sig i sin tilldelade roll. Tvärtom. Majoriteten av medborgarna vänder ryggen till all slags organisering och organiserad verksamhet som har med lokala offentliga institutioner att göra (2001:237).

I Tensta uppstod en spänning mellan vad institutionerna arbetade för och vad den lokala befolkningen ville. I Fosie vet vi inte vad som hände med dem som inte engagerade sig. Det verkade som om de inte ens fanns med som spänningsfaktor. Det blev ett osynliggörande av invandrarföreningar; de blev *outsiders* i stället.⁴² Men vi vet också att det blev konflikter senare med grupper av ungdomar.

42 "Etablerade och outsider", Elias, Norbert, Scotson L. John (2010) Lund: Arkiv.

Hyllie – den hoppande vägen

Strategin i Hyllie var tvärtemot den i Fosie. Här handlade det om att kunna engagera stora invandrargrupper och anstränga sig för att ha ett helhetsperspektiv. Förvaltningen anställde tre personer som skulle jobba med att etablera kontakter och utveckla projekten tillsammans med befolkning av afghansk, albansk och arabiskt ursprung. Deras titel var först *integrerarna* och tanken från början var att de skulle vara förvaltningens förlängda arm i kontakter med olika grupper.⁴³

Utvärderingsgruppen betraktade allmänt sett det arbete integrerarna gjorde som väldigt positivt och lyfte fram deras ökande inflytande i arbetet. I slututvärderingen går att läsa att *Enligt stadsdelschefen är storstadsarbetets mest betydelsefulla resultat att förvaltningen fått bättre kontakt med de stora invandrargrupperna* (Andersson, 2003:55).

Det finns två aspekter som är viktiga att diskutera när det gäller integrerarnas arbete. Den ena gäller vad för slags kompetens de har som är viktig i det lokala utvecklingsarbetet. Frågan är berättigad inte bara i relation till det arbete som det är tänkt att de ska bedriva, utan också i relation till andra professionella och förvaltningen. En annan diskussion är om integrerarna är tillsatta utifrån att de besitter någon form av *kulturkompetens* – det kan göra det problematiskt i vissa situationer där det finns olika grupper med olika intressen och där individerna kan känna sig utpekade i något sammanhang (Kamali, 2002).

Den andra aspekten har att göra med vilket mandat och vilken ställning integrerarna har inom förvaltningen.⁴⁴ Om brobyggarnas uppgift reduceras till att skapa kontakter eller *broar* mellan förvaltningen och de boende, och de inte har något mandat som samhällsplanerare, blir deras inflytande ganska oväsentligt. Ett klart mandat skulle också medverka till att man undviker att brobyggarna själva hittar sin roll och börjar bestämma över arbetet, eller som utvärderingsgruppen skriver: *Den roll integrerarna spelar i nätverksarbete är att stödja och bistå, inte styra* (Andersson, 2003:58).

43 För en aktualisering av brobyggarnas arbete se Enrique Pérez: "Ett nödvändigt arbete i ett segregat samhälle" i *Nya möten – Om kulturella brobyggare i Malmö*. Malmö stad, stadskontoret, avdelningen för integration och arbetsmarknad (2009). Se också Enrique Pérez "När den offentliga sektorn inte räcker till: integrationsarbete genom brobyggjarverksamhet i Malmö stad". I *Migrationens utmaningar inom hälsa, omsorg och vård* Jenny Malmsten (red.) FoU rapport 2010:2 Stadskontoret Malmö stad. Den sistnämnda artikeln finns med i den här boken med smärre förändringar och kompletteringar.

44 Konceptet integrerarna byttes sedan till brobyggare. Därför fortsätter jag i texten att skriva brobyggare.

Att ha mandat har att göra med en klar identitet och status i arbetet. Om inte detta är fallet kan integrerarna hamna i samma situation som hemspråklärare som anställs på skolan i projektform – de har korta anställningsperioder, låga löner, ingen förankring i skolan och blir utsatta för olika former av diskriminering (ibid:144). Tyvärr kan vi konstatera att de bräckliga arbetsförhållandena har lett till att flera inte längre är anställda. Räddningstjänsten har en satsning nu för att förbättra kontakterna med de boende. I Rosengård pågår något som kan definieras som en pilotsatsning, men tanken är att dra lärdomar som kan användas i andra delar av regionen och landet.⁴⁵

Också i Hyllie uppenbarade sig konflikter när det gäller föreningslivet. Medan vissa nya föreningar med medlemmar från olika invandrargrupper aktiverade sig och kopplades till satsningen, agerade inte de gamla traditionella (svenska) föreningarna: *Under storstadssatsningen har svenskarna valt att markera med passivitet och frånvaro, medan motsättningar mellan grupper med olika bakgrund kommit till öppet uttryck*. Utvärderingsgruppen förklarar inte vad de menar med motsättningar mellan grupper med olika bakgrund och vad det har kunnat betyda för satsningen. Däremot menar jag att det försvårade integrationsarbetet att de aktiva svenska boende valde att inte delta i aktiviteterna. I projektet *Kulturkrock* som samlade ett 20-tal flickor från åtta länder *hittade* man inte svenska flickor som ville delta. Utvärderingsgruppen har valt att kalla konflikterna för *motsättningen mellan "etablerade" och "outsiders"*.

I rapporten kan man inte läsa så mycket om motsättningarna, förutom att det handlade om procedurfrågor när det gällde användandet av lokaler, något som skulle visa att det handlade om *kraftmätningar* mellan gamla och nya föreningar. En annan oklar aspekt i utvärderingsrapporten är att det i en lista över framgångar nämns att *invånargrupperna har fått ökat inflytande i stadsdelens styrning*, utan att det närmare preciseras vilka grupper det handlar om. Det skulle vara relevant att veta om det är samma grupper som *integrerarna* tillhör eller inte, och vad inflytandet handlar om mer konkret.

En betydelsefull aspekt att reflektera över är hur förvaltningen ska förhålla sig till potentiella eller manifesta konflikter mellan olika föreningar. Det verkar som om förvaltningen inte riktigt vet hur de ska förhålla sig till sådana situationer:

⁴⁵ Se forskningsrapporten *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Per Olof Hallin, Alban Jashari, Carina Listerbom & Margareta Popoola (2010). Malmö Publikationer i Urbana studier MAPIUS 5

Från storstadsledningens och stadsledningens sida uttrycker man tvekan om hur dessa motsättningar ska hanteras och ifrågasätter om det överhuvudtaget är myndigheterna som ”äger” konflikterna” (ibid:50).

Integrationsarbetet i bemärkelsen att *föra ihop nya och gamla* föreningar fungerade inte. Hur pass mycket ska förvaltningen blanda sig i konstituerande av olika föreningar och deras inbördes relationer? Salonen gör en viktig skillnad mellan vad han kallar för samhällsförvaltarperspektivet och samhällsbyggarperspektivet. Det sista

utmanar invanda föreställningar genom att peka på att Sverige återigen står inför stora utmaningar som i tidigare historiska övergångsperioder [...] och att detta inte bara innebär dramatiska förändringar av arbetsliv och produktionsvillkor utan också av den offentliga arenan och vardagslivets angelägenheter är ännu inte självklart. I synnerhet inte för de institutioner och aktörer som har till uppgift att värna demokrati, välfärd och jämlika levnadsvillkor (2001:128).

Eftersom Hyllie hade en uttalad strategi att engagera olika grupper är det förvånansvärt att myndigheterna inte hade någon beredskap inför eventuella konflikter. Jag skulle tro att de ännu inte har hittat sin identitet i vad Salonen definierar som *samhällsbyggarperspektivet*.

Rosengård – den ”enda” vägen

I Rosengård verkade det, i motsats till Fosie och Hyllie, inte ha funnits någon strategi alls i det lokala utvecklingsarbetet. På den retoriska nivån fanns det vackra ord om ett ”[...] *processorienterat arbetssätt med betoning på de boendes delaktighet*. [Ett underifrånperspektiv som betyder att] *alla insatser som planeras ska förankras bland dem som berörs av insatserna, innan de verkställs* (Andersson, 2003:65).

Arbetssättet gick ut på att inventera de boendes behov, vilket i och för sig inte är fel, men insatsen ledde ingenstans. Utvärderarna försökte inte dölja det dåliga resultatet. *Behövdes det verkligen ett projekt under dryga två år och till en kostnad på flera miljoner kronor för att få reda på vad de boende ville ha åtgärdat och för att få viktiga aktörer att ta situationen i Herrgården på större allvar?* Frågan är

berättigad eftersom det när insatserna startade redan fanns väldigt mycket kunskap om situationen på Herrgården.

Det finns säkert många olika förklaringar till varför det kan gå så illa. En förklaring som bygger på utvärderingsmaterialet är olika typer av konfliktladdade situationer mellan delar av Rosengårds förvaltningar och mellan den lokala förvaltningen och Malmö Stad.

Åsikterna går i sår om huruvida den lokala ledningen och projektledningen varit fullt tillräckliga i uppbackningen av personalen inom de olika projekten. Desto större var enigheten om att det funnits stora brister i stödet från de ordinarie verksamheterna i stadsdelen (ibid:67).

I Rosengårds stadsdelsförvaltning har det alltid funnits konflikter mellan de nya insatserna: *Blomman-pengar*, *Rosengård nationellt exempel*, *Storstadspropositionen*, och förvaltningen. I januari 2000 konstaterade utvärderingsgruppen i en lägesrapport att bristerna syntes i en *otydlig ledning*, *bristande samordning*, *bristande kommunikation*, och *oklar fördelning av ansvar och befogenheter* (Billing, 2000. Opublicerad).

Det är därför förvånansvärt att det inte sker någon väsentlig förändring i riktning mot en mer öppen och demokratisk förvaltningskultur: *En del tjänstemän menade att de till och med kände sig öppet motarbetade av tjänstemän inom den ordinarie verksamheten* (Andersson: 2003:83). Resultatet av konflikterna blev att byråkratiseringen ökade, att man kom längre bort från medborgarna, de boende, och att institutionen livnärde och reproducerade sig själv i det oändliga utan att ta ansvar för sina dåliga insatser. Verksamhetschefen identifierade en sådan byråkratiseringsprocess av programmet:

Detta [underifrånperspektivet, min anm.] var en av de bärande sakerna från början med storstadssatsningen. Ju längre det gick så tyckte jag att resultatet blev krassare och krassare. Och sedan i slutändan tyckte jag att det började handla mer och mer om budget, såväl kommunal som stadsbudget och om effektivitet och om att hålla budgetram. Det budskapet gick även över som en ledstjärna för storstadssatsningen (ibid:83).

I Rosengård fanns å ena sidan ingen tydlig linje i arbetet och å andra sidan kom budgeten mer och mer att bestämma handlingsplanen. Vad som däremot är lite överraskande är att arbetet på AUC (Arbets- och utvecklingscenter) verkar väldigt klart och tydligt: *På AUC gör man 'sin egen grej'* (Bevelander, 2003:63). Och vad är grejen? Självförsörjning, vilket framställs som ett nytänkande: *Vilket är det vanligaste sättet att leva på?* frågar Britt-Lis Jarl (den dåvarande AUC-chefen) retoriskt och svarar själv:

Jo, att arbeta och försörja sin familj. Det måste gälla även i Rosengård. Vårt uppdrag består i att hjälpa Rosengårdsborna att arbeta och försörja sig själva. Det är det enda som ger oss ett existensberättigande (ibid:68).

Uttalandet är intressant i hela sin enkelhet, fyllt av sunt förnuft och normativa associationer. Rosengårdsborna ska alltså lära sig att arbetet är viktigt. Som om de inte redan visste det! Om man tittar på siffrorna verkar det som att AUC var effektiva och att resultaten var positiva. Insatsen har emellertid sin baksida, och det är att man satsar på säkra kort:

Inriktningen av insatserna styrdes allt mer mot vad som uppfattades mer "statistiskt fördelaktigt". Detta innebar att de individer/grupper som ansågs befinna sig "för långt bort" från arbetsmarknaden negligerades till förmån för de "lätt behandlade" (2003:82, med kursiv i originalet).

Hur definieras de som är *långt ifrån* eller *nära* arbetsmarknaden? Utifrån intervjumaterialet från utvärderingsgruppen kan man läsa att betydelsen av *vilja* och *ambition* hos kunden är viktigt. Innan vi kommer in på det problematiska att värdera just viljan utifrån ett samtal, vill vi stanna upp inför flera viktiga frågor som utvärderingsgruppen ställde:

Om viljan spelar en så stor roll inställer sig frågan varför statistiken ser ut som den gör. Hur kommer det sig att man kan vaska fram statistiska typfall? Varför tycks bakgrundsfaktorer som ålder, födelseland och utbildning ge tydliga utslag? Har en yngre bosnier med gymnasium större vilja att arbeta än en äldre

irakier med grundskola? Eller behandlas dessa personer just som typfall av handläggare och arbetsgivare? Handläggarna värjde sig bestämt mot tanken att de skulle behandla deltagarna som typfall men antydde emellanåt att olika etniska grupper är olika populära bland arbetsgivarna” (ibid:48).

Trots att handläggarna värjer sig mot tanken att det skulle finnas *typfall* i ärendehanteringens finns det andra studier om aktiveringspolitik där det påpekas att Rosengårds hantering av arbetssökande är stereotypiserande:

Framför allt utmärker sig tjänstemännen på verksamheterna i Rosengård med att ha diskursiva föreställningar om de klienter de möter, men också Rosengårdsbor i allmänhet. Hyllie utgör dess antipod, där finns inom verksamheterna en helt annan syn på klienterna. Den ”stereotypa” diskurs som präglar Rosengård lyser med sin frånvaro i Hyllie. Verksamheterna i Rosengård domineras av en sådan dikotom diskurs, där den svenska kulturen ställs mot framför allt den muslimska... (Hedblom, 2004:139).

Vad Hedblom lyfter fram är den officiella politiken som bedrevs i Rosengård. Det är viktigt att påpeka att all personal förmodligen inte förhöll sig på samma sätt inför de här frågorna. I Rosengård fanns det en konflikt bland personalen, som inte redogörs offentligt. AUC:s personal verkade, framför allt på chefsnivå, väldigt bestämd över vad som gällde när det handlade om att *sätta i gång folk* och det normativa inför det *främmande*, eftersom de hade förtroende från högsta nivå.

Utifrån den normativa inställningen att folk ska ha ett jobb, att det är vad som berättigar verksamheten, har hela integrationsfrågan i Rosengård reducerats till en fråga om jobb. Och vägen till jobbet går via handläggaren som utifrån ett samtal med klienten ska bestämma om den *rätta viljan* finns eller inte. När det handlar om individer fanns det *svåra och lätta klienter* och det är inte svårt att se att de svåra klienterna var de som ställde krav på rättigheter, de som inte ville ta vilket jobb som helst, de som ville välja något annat än vad som erbjöds. Sortering av klienter i olika *fall* är inget nytt inom socialtjänsten utan det är en välkänd problematik (Billquist, 1999). Konflikterna är lätta att förutspå om man tänker på att alla AUC lägger så stor vikt på självförsörjning:

På AUC vinnlägger man sig om att de arbetsökande ska förstå att de förväntas försörja sig själva genom någon form av lönearbete eller egen företagsverksamhet. Man hävdar att detta är viktigare, i varje fall på kort sikt, än att till varje pris försöka fortsätta i en tidigare yrkesroll, för vilken efterfrågan kanske är svag, eller att komma in på en yrkesbana där trängsel om jobben är stor. Målet är många gånger att få till stånd en förändring av den arbetsökandets attityd till vad som är viktigt i hans eller hennes nuvarande situation. (Bevelander 2003:15).

Kortsiktigt var det viktigare för tjänstemännen att klienten får försörja sig själv oavsett vilket jobb det blir och utan att ta hänsyn till klientens kvalifikationer. I det här sammanhanget handlar bedömningen av den *rätta viljan* så klart om i vilken mån klienten anpassar sig till tjänstemannens förslag. Det är inte heller svårt att förutspå att en del av de *svåra* klienterna är de som inte anpassar sig tillräckligt fort till de krav som ställs. Utvärderarna av AUC:s insatser ser faran i detta program:

Fokuseringen på självförsörjningen och krav på aktivering av långtidsarbetslösa genom arbete eller studier innebär att en stor del av klienterna återremitteras till AF, FK eller socialtjänsten, då de av AUC inte anses ha rätta viljan eller virket för att arbeta eller studera och därmed inte anses ingå i AUC:s målgrupp. Denna sortering aktualiserar även det problematiska valet mellan behandling av klienten och tro på klienten som en viljestark och kapabel person (ibid:8).

Gräsrotsbyråkrater har i detta fall en enorm makt att kunna bestämma klientens väg in i eller ut ur arbetsmarknadens program. Hedblom är inne på samma spår:

Aktiveringspolitik kan alltså i den lokala uttolkningen beroende av en differentiering i handläggningen såväl utgöra ingången till arbetsmarknaden som bidra till att dörrarna stängs (2004:182).

Inte nog med det: om en klient av någon anledning slutar komma till AUC, dras socialbidraget in vilket betyder att man inte har rätt till försörjningsstöd längre.

Situationen i Rosengård debatteras mycket i massmedia. Det är sällan man sätter fokus på de offentliga institutionernas arbete och personalens brister, även om de dåliga resultaten inte kan döljas. Nu, 2012, görs ett nytt försök att förändra arbetssättet inom förvaltningen och sätta igång ett förändringsarbete i skolorna. Verkligheten är dystert. För tionde gången har Rosengårdsskolan fått kritik, nu av Skolverket, för att den inte fungerar tillfredsställande och för att resultaten bland eleverna är alldeles för dåliga. Nästan 75 % av eleverna saknar betyg inför gymnasieutbildningen!

Södra innerstaden – den tveksamma experimenterande vägen

Det fanns ett viktigt inslag i Södra innerstadens lokalutvecklingsarbete. Det var att man utgick ifrån att *storstad har inneburit ett ökat tvärsektorieellt och demokratiskt tänkande och mer kraft i talet om helhetsperspektivet* (Andersson, 2003:100, kursiv i originalet). Det demokratiska tänkandet gick ut på att kunna förändra strukturen. Det definierades som *'det tuffa uppdraget' och innebar att inleda en dialog och samverka med invånarna...* (ibid:88). Det sista förutsätter idén att *jobba med människor inte för dem* (ibid:90).⁴⁶

Det fanns en önskan om att kunna påverka strukturen inom förvaltningen, men det var inte helt klart och tydligt hur man skulle nå dit: *Strategin i SI går bra att foga in under öppenhetens och lärandets mantel* (ibid:107). Fram till utvärderingen var det klart att båda dessa aspekter var svåra att uppnå. Att föra en dialog med de organiserade föreningarna som hade en stark tradition och var självständiga i sitt arbete var ingen lätt uppgift för förvaltningen. Erfarenheterna visar att man måste förändra sitt arbetssätt om man vill agera mer demokratiskt:

Det som varit svårt har väl varit att vi själva gått ut fel från början. Vi har varit väldigt maktfullkomliga. Vi har gjort som vi brukat göra innan vi förstod att det här är någonting nytt. Vi måste tänka om. Vi kan inte möta nätverk och befolkning på det sättet (ibid:100).

En förvaltning som på allvar vill förändra sitt arbetssätt måste ändra sin syn på sina eventuella och potentiella samarbetspartner, eller som

⁴⁶ I nästa kapitel går jag grundligt igenom vad de här idéerna har betytt för förändringsarbetet inom Södra innerstadens stadsdelsförvaltning.

utvärderingsgruppen formulerade sig: *Viktigt är att medborgare och grupper inte betraktas som potentiella hot mot institutionernas egen integritet och auktoritet utan som betydelsefulla samarbetspartners* (ibid:105). Vad personalen på förvaltningen ska bli införstådda med är att den demokratiska öppenheten egentligen är en rättighet som medborgarna kan ställa krav på.

Södra innerstadens lokalutvecklingsarbete ledde till vad man kallar Sevedssatsningen som betraktas som ett led i arbetet med att kunna utveckla demokratiformer. Underifrånperspektiv, samverkan och helhetsperspektiv ligger i centrum. Det är ett arbete som fortfarande pågår och som är tänkt att jobba långsiktigt. Det *tuffa uppdraget* går ut på att kunna påverka strukturerna inifrån: *Förändring och samverkan försvåras bland annat av att 'var och en har fullt upp med sitt', sekretesslagen, och 'professionellas ovilja att samarbeta med icke professionella'* (ibid:101).

I ett nära samarbete med den operativa ledningsgruppen inom Sevedssatsningen kunde jag, i form av preliminära resultat under ett förberedande fältarbete, konstatera att utmaningen ligger i att kunna möta och lösa två olika processer. Den första är en vertikal process som rör förändringsarbete inifrån organisationen och som handlar om öppenheten och maktfrågan. Den andra är en horisontell process som berör delaktighet i relationen mellan förvaltningen, andra myndigheter och olika lokala organisationer. Idén bygger på nätverksbaserat förändringsarbete och deltagande demokrati.

Hitills finns det framför allt relevanta frågor angående de strukturella hindren i beslutsprocessen. I litteraturen kallar man det institutionella sociala arbetet för *grindvakterna* som gör det omöjligt för klienterna att förstå vilka rättigheter de har och på vilket sätt de kan få hjälp (Schierenbeck, 2003). *Grindvakterna* finns också inom organisationen och uppenbarar sig när den försvarar sin egen verksamhet och gör det omöjligt att förstå helheten. Ett sätt att försvara sin egen syn är att hela tiden förhålla sig till skriftliga rapporter och formella beslut eller att inte komma på gemensamma möten för att diskutera en annan verksamhets prioriteringar.

I mina samtal med personalen framträder en ännu mer komplex bild. Det handlar om att man inte blir stoppad direkt i sina försök i förändringsarbetet. Det blir inga konfrontationer utan det blir ett osynligt fält i stället, eller som någon uttryckte sig: *Man känner inte*

att man krockar mot Berlinmuren, utan att man är i ingenmansland i stället, där man kan trampa på en mina.

En annan problematisk aspekt är att det verkar vara oklart vad som händer inuti institutionen när förändringsprocessen startas nerifrån. Frågan är vem som ansvarar för att fullfölja förändringsarbetet och följa processen som kan leda till att strukturen förändras. Det finns framgångsfaktorer i det lokala arbetet inom Södra innerstaden. Frågan är hur man förankrar dem i organisationen. Om institutionerna formar politiken, vilka är i så fall förutsättningarna för att man ska kunna skapa starka, effektiva representativa institutioner som svarar mot medborgarnas behov? (Putnam, 1996).

Sammanfattning

I den offentliga politiken har man satt fokus på integrationen utifrån en idé om att alla har lika rättigheter, och att delaktighet och mångfald är utgångspunkten för att bedriva samhällsinsatserna, men myndigheterna har i grund och botten inte förändrats i sin syn på det starka samhället som en homogen organisationsform och förvaltningskultur. Westin kallar detta för ett dilemma:

Det handlar om den samtidiga förekomsten – och motsättningen – mellan en historiskt grundad och allmänt omfattad jämlikhets-tradition å ena sidan, och å den andra en subtil men byråkratisk, ibland arrogant maktutövning, ofta med goda avsikter men nästan alltid utformad så att den inte beaktar den enskildes erfarenheter och önskemål, eller marginaliserade minoritetsgruppers verklighet (2004:217).

Integrationspolitiken i Sverige har varit tandlös och har därför inte ordentligt kunnat *bita i* de enorma sociala problem som segregationen skapar. I mångt och mycket har politiken kännetecknats av en defensiv attityd: att kunna motverka eventuella konflikter mellan olika grupper och inte att skapa bra förutsättningar för att nya grupper ska vara delaktiga i ett mångkulturellt samhälle.

Utifrån den här synvinkeln är det relevant att resonera kring vad Borevi kallar för spänningsfält mellan etnos och demos. Eftersom Borevi utgår från

[...] att den nationella gemenskapen är en politisk och inte etnisk gemenskap, är de spänningsförhållanden som jag har identifierat något som man alltid måste förhålla sig till: det faktum att det rör sig om just spänningar betyder att det inte finns några enkla lösningar (2002:320).

Enligt min uppfattning visar politiken i Sverige i praktiken att det finns en dubbelsidig aspekt: å ena sidan handlar en del av politiken om demos när det gäller strävan efter alla människors lika rättigheter oavsett vilket ursprung man har, å andra sidan finns ett etnos i själva förhållandet mellan majoritetsbefolkningen och minoritetsgrupperna. Vad institutionerna ofta bedriver är en assimilationspolitik.

Spänningen ligger i vad staten diskursivt deklarerar om den mångkulturella politiken och vad man gör i praktiken. Bunar är drastisk i sin framställning:

'Den offentliga lögnen om multikulturalism' handlar således om medvetna offentliga ställningstaganden *för* multikulturalism som idé och vision och medvetna avståndstaganden *från* multikulturalism som en realitet och praktik (2001:252).⁴⁷

Det räcker inte att, som Borevi, säga att det inte finns enkla lösningar eller att situationen är komplex. Vad politiken bör eftersträva och vad myndigheterna bör jobba för är just vad Borevi uppfattar som svårt, dvs. att skapa "sociala miljöer som på en och samma gång främjar samhörigheten med den övergripande medborgargemenskapen och den etniska gruppen" (2002:308). Det måste finnas utrymme både för att förespråka allmänna och riktade åtgärder för att överbrygga jämlikhetsklyftor och främja integration. Vad som behövs är vad som inom den engelska litteraturen kallas för *a community of individuals and a community of communitities* (Westin, 2004:213).

Det är vad man i viss mån försöker göra vid både Hyllie stadsdelsförvaltning och Södra innerstadens stadsdelsförvaltning, med små, korta steg framåt – att stärka vissa gruppers sammanhållning för att de ska kunna delta i olika demokratiprojekt. Det sker inte friktionsfritt eftersom det ute i bostadsområdena också finns en kamp om resurserna mellan etablerade föreningar och *outsiders*. Förvaltningens

⁴⁷ Se också de redan citerade Westin (2004, 2008), Helligren (2008), Benakar (1994).

uppgift är i så fall inte bara att bedriva projekt utan också att agera förebyggande inför olika typer av konflikter som uppenbarar sig i det lokala utvecklingsarbetet och att ha ett klart samhällsbyggande perspektiv (Salonen, 2001).

Gräsrotsbyråkraterna eller institutionerna som de representerar löper inte någon risk i de fall de misslyckas med att implementera politiken. Om offentliga medel missbrukas i form av dåliga resultat, och om resultatet blir ett demokratisk underskott – vem kontrollerar, i demokratiska termer, resultaten? Vad som händer nu är att politikens relevans i den offentliga sektorns arbete är svag. En slutsats – som andra redan har påpekat och som man kan dra utifrån Rönqvists studie om mångfaldsfrågan i fyra olika stadsdelar i Malmö – är att *Organisationerna gör lite som de själva vill eftersom det finns utrymme att agera på olika sätt. Det finns en mångfaldspolicy men den påverkar inte organisationerna i någon större utsträckning* (2004:62). Det blir med andra ord mycket tal om vissa begrepp, som mångfald eller underifrånperspektiv, men lite blir gjort.

Vi måste påminna om att det är centralt att lägga tyngdpunkten på institutionernas arbete med tanke på demokratifrågan:

Dessa institutioners betydelse för den politiska legitimiteten grundas på två skäl: Dels kan deras agerande gentemot medborgarna ofta vara av synnerligen ingripande natur och direkt avgörande för dessas välfärd. Till detta kommer att medborgarnas kontakt med demokratins förvaltningsinstitutioner i de flesta samhällen är betydligt mera frekventa än deras kontakter med de representativa institutionerna. Förvaltningsinstitutionerna har i uppgift att konkret förse medborgarna med deras demokratiska och sociala rättigheter (Rothstein, 2003:174, 175).

Det är av stor betydelse att medborgarna uppfattar institutionerna, de grundläggande strukturerna i samhället, som rättfärdiga. Konsekvensen är annars inte bara att man slösar bort resurserna, eller att ”invandrarna” passiviseras, utan också något mycket allvarligare: att förtroendet för myndigheterna minskar, tvisternas trappas upp och demokratin urholkas.

Det är väsentligt att som Salonen (2001) påpekar, sätta fokus på en central aspekt när det gäller förvaltningens roll i det nuvarande

samhällsarbetet: att göra skillnad mellan ett samhällsförvaltande perspektiv som betraktar samhället som färdigbyggt och ett samhällsbyggarperspektiv som innebär att en omorientering och nya lösningar krävs för att nå ett bra resultat. Det är i det sammanhanget som jag analyserar mina två fallstudier som kommer i nästföljande kapitel.

KAPITEL VII

FALL I: OM FRAMSTEG OCH SVÅRIGHETER I ETT FÖRÄNDRINGSARBETE

Vi har ännu inte den organisation som möter våra medborgare i ögonhöjd. Det behövs ett steg till för att gripa tag (Eva Ahlgren, före detta stadsdelschef på Södra innerstadens stadsdelsförvaltning).

Inledning

I det här kapitlet presenterar jag en fallstudie av ett förändringsarbete som initierades av stadsdelsförvaltningen i Södra innerstaden i Malmö. En central idé i det arbetet var ett medborgarperspektiv. Att utgå från de boendes önskemål, att förändra relationen till klienterna på socialförvaltningen och att anpassa organisationen till ett föränderligt samhälle. Jag använder mig av det här fallet för att exemplifiera vilka svårigheter som ett sådant arbete stöter på inifrån förvaltningen, men också för att se vilka resultat som uppnås.

Förändringsarbetet har pågått sedan 2000 i bostadsområdet Södra Sofielund. Först skedde det med statliga medel (storstadssatsningen), och sedan (2004) arbetade man med kommunala medel fram ett utvecklingsprogram för närområdet, också kallat för Sevedssatsningen.⁴⁸

Sevedssatsningens syfte var: Att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i Södra Sofielund och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för områdets invånare. Satsningen byggde på två centrala idéer: dels ett medborgarperspektiv och dels ett försök att

48 Se ”Stadsdelen ska satsa på verkligheten istället för att diskutera på korridornivå”. En kartläggning av Södra Sofielund/Seved. Malmö stad SDF Södra innerstaden. Malmö 2003.

möjliggöra ett förändringsarbete i förvaltningens struktur och arbetsmetoder. Projektorganisationen inbegrep följande arbetsgrupper: en politisk styrgrupp, en ledningsgrupp som var tvärsektoriell till sin utformning, Södra Sofielundsensheten och nya Sevedsforum, som var tänkt som ett nätverk på tjänstemannanivå.

Det fanns flera viktiga begrepp i den här satsningen: tvärsektoriell samverkan, underifrånperspektiv och långsiktighet. Den tvärsektoriella samverkan var tänkt som ett nätverkssamarbete mellan tjänstemän från olika förvaltningar för att påskynda konkreta insatser. Satsningen har också blivit uppmärksammas av utvärderingsgruppen på grund av ett imponerande nätverksarbete och samarbete mellan *olika kommunala, statliga och privata aktörer [för att] genomföra positiva förändringar [i] ett stadsområde*. Samtidigt pekade utvärderarna på väsentliga frågor som återstår att svara på och som rör det tvärsektoriella arbetet och hur förvaltningen påverkas av förändringsarbetet när det gäller arbetsmetoder och organisation (Liedholm, Lindberg, 2006).

Från första början fanns det dessutom en tanke om att engagera medborgarna i vad man kallade för ett underifrånperspektiv. De olika projekten startades för att sådana idéer skulle kunna gå i uppfyllelse. Det finns ett utförligt utvärderingsmaterial, bland annat publicerat med namnet *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration* (Andersson, B., Bevelander, P., et. al., 2003) som diskuterar vilket utfall satsningen fick.⁴⁹ Långsiktigheten konkretiserades genom att man bildade Södra Sofielundsensheten med åtta anställda.

Materialet i det här avsnittet är taget från en processutvärdering som jag gjorde mellan 2007-01-01 och 2007-06-31, ett deltagande i en workshop som programmet Mera Möllan organiserade den 8 oktober 2010, och informella samtal med olika tjänstemän som har varit engagerade i det här förändringsarbetet. Utgångspunkten för utvärderingen var att se om uppnådda resultat ledde till förändringar i arbetssättet och arbetsorganisationen. Viktigt att klargöra är att det inte är de boende, klienterna eller medborgarna som har tillfrågats om hur de uppfattar förvaltningens arbete och deras resultat, utan att utvärderingen bygger på personalens utsagor och dokumentation.

Sevedssatsningen omfattar det arbete som Södra Sofielundsensheten bedriver. Jag beskriver först vad enheten har gjort och vad det har

⁴⁹ Se kapitel VI, Södra innerstaden – den tveksamma experimenterande vägen.

lett till. I ett andra steg strävar jag efter att få en förståelse av förändringsprocessen och förklara arbetsprocessen, och som ett tredje steg försöker jag kartlägga hinder i det fortsatta utvecklingsarbetet. Vad jag vill med det här kapitlet är att, utifrån en fallstudie, exemplifiera vad det är för mekanismer som sätts i gång i en förändringsprocess.

Södra Sofielundsensheten

Södra Sofielundsensheten bildades 2004. Mål för verksamheten är: Att få en helhetsbild av Södra Sofielund så att verksamheterna bättre kan anpassas utifrån områdets behov av service, information och kunskap samt att utveckla strukturer för dialog mellan myndigheter och boende. I en vidare presentation av enheten på Internet kan man läsa följande om vad som kan uppfattas som arbetssätt:

Södra Sofielundsensheten ansvarar för områdesutveckling och resurssamordning i SDF Södra innerstaden. Vi använder oss av tvärsektoriella nätverk och partnerskap som metod för att främja ett långsiktigt utvecklingsarbete. Stadsdelens invånare är våra viktigaste samarbetspartners. I dialog med invånarna skapas förutsättningar för förvaltningen att bättre anpassa sitt serviceutbud till invånarnas behov (www.malmo.se/sodrainnerstaden).

Enhetsen bestod av åtta (8) personer, inklusive enhetschefen, under större delen av utvärderingsperioden. De ansvarade för en omfattande aktivitet som till en stor del handlade om ett gediget *nätverksarbete* (samarbete med andra avdelningar inom förvaltningen, kommunala förvaltningar, frivilligorganisationer, privata fastighetsägare) kring olika projekt av varierande karaktär. Dessutom jobbade enheten med projekt som Kooperativet Krönet, ett försök att engagera boende att bilda ett kooperativ i en bostadsfastighet. I enhetens effektmål för 2007 kan man läsa *Att en kooperativ förening ska bildas av boende i Krönet. Att 2/3 av de boende i Krönet ska vara medlemmar i föreningen* (ibid). Den grundläggande idén med kooperativet var att de boende skulle ta ansvar för sin närmiljö.

Nätverksarbetet handlade om att samordna aktiviteter för ungdomar med Lugna gatan, New City, men bestod också av ett samarbete med miljöförvaltningspersonal för att planera inspektioner av bostäder i Södra Sofielund. Det fanns ett forum, Sevedsforum, där tanken var att

samordna aktiviteter med andra avdelningar inom Södra innerstadens stadsdelsförvaltning (Barn och Ungdom, Individ och Familj, och Vård och Omsorg) på ett systematiskt sätt. Ett exempel på det här var ett försök att koordinera arbetet för Servicepatrullen som ska hjälpa de gamla i Södra Sofielund.

Det fanns också en idé om att enheten i första hand skulle samverka med andra enheter inom Avdelningen för Arbeta och Försörjning (AoF i fortsättningen). Avsikten var både att jobba fram ett gemensamt förhållningssätt (som i förlängningen skulle präglade hela stadsdelsförvaltningen) och att hitta nya metoder som skulle bidra till att hjälpa människor som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. När det gäller samarbetet med AoF fanns det en arbetsgrupp som träffades två gånger under utvärderingsperioden. Inom avdelningen fanns en mängd olika initiativ för att personalen skulle kunna komma fram till ett gemensamt förhållningssätt: avdelningskonferenser om medborgarperspektiv, en övning i medborgardialog (tillsammans med studenter från K3 på Malmö högskola), *skugga* varandra (två och två från olika enheter). Det fanns inom AoF en person anställd som utvecklingssekreterare för att samordna aktiviteter, arbeta för en gemensam vision och göra en uppföljning av olika satsningar som avdelningen bedrev.

Mötesplatsen på Seved var en *egen* aktivitet (eftersom enhetens personal kunde bestämma dess funktion och innehåll helt och hållet) som hade öppet flera dagar i veckan och *servade* de boende på plats med information. De flesta aktiviteter handlade om att bredda servicen till de boende i termer av att låna ut datorer, telefon eller liknande. Det fanns vissa andra ärenden som ledde till försök att lösa allmänna frågor som kunde gynna hela befolkningen. Ett sådant exempel var småbarnsföräldrarnas önskemål om att sänka hastigheten i Södra Sofielund, vilket till sist tillgodosågs av Tekniska nämnden. Personalen tog också upp olika sorters ärenden som de boende inte riktigt förstod hur de skulle gå till väga med i nästa steg, t.ex. om de nekades ekonomisk hjälp. Det kunde till exempel gälla frågor om försörjningen. Det fanns en utvecklad tanke om att två av de anställda (arabisktalande) skulle kunna hjälpa en del av de boende på deras eget språk (brobyggarverksamhet), även om tanken inte var att de skulle *specialisera* sig på en viss grupp. Hur man undviker detta är en intressant fråga. Mötesplatsens funktion var ett ständigt diskussionsämne bland per-

sonalen. Från idén om att den skulle vara navet i verksamheten, kom den mer och mer att bli till ytterligare en aktivitet i verksamheten – en som inte var speciellt prioriterad.

Ett annat permanent inslag var arbetet med föreningar genom utvecklingsfonden. Föreningar kunde söka pengar från en liten fond för att bedriva sin verksamhet, ett inslag som försvann så småningom. Dessutom fanns det enskilda projekt inom verksamheten, som utgivningen av boken *Vår gata* som en av de anställda ansvarade för. Det skedde en betydelsefull insats på nätet. Den handlade om öppenhet, att kunna informera andra om vad man gjorde men också om att marknadsföra sitt arbete. Det fanns olika sorters dokumentation på nätet: protokoll, verksamhetsplan, nyhetsbrev, uppsatser. Sist men inte minst ska man nämna samarbetet med Malmö högskola (Hälsa och samhälle, Kultur och samhälle) där det blev konkreta resultat, dels i form av praktikplatser för socionomstudier och dels i form av uppsatsarbete. Samarbetet sträckte sig också till studenterna i Kaospiloterna, en utbildning som då fanns på Konst, kultur och kommunikation (K3). I samarbetet med Malmö högskola fanns också ambitionen att kunna utveckla forskning.

Ledstjärnan i arbetet uttrycks på olika sätt men med en gemensam nämnare: människans egen kraft, eller som det står i ett dokument från AoF: *människor vill ta ansvar för sina liv*.

Associationen till metaforen *spindeln i nätet* är oundviklig eftersom det framför allt var ett nätverksarbete enheten bedrev. Enheten skulle väva in olika aktörer i en strävan mot ett gemensamt mål. En anställd på enheten hade en egen association och nämnde *bläckfisken* som sin egen bild av arbetet: olika tentakler som sträcker ut sig till olika längd. Med tanke på omfattningen av verksamheten fanns det ett par risker: den ena är helt enkelt att personal i längden inte *orkar* att hela tiden initiera nya projekt som för det mesta kommer utifrån deras egen enhet. Den andra risken är att det blir mycket *görande* men inte så mycket systematisering och lärande.

En av de anställda uppfattade verksamheten som ett *ständigt brus* med tanke på alla de olika sorters aktiviteter de bedrev, men också med tanke på deras karaktär. För att det inte ska bli ett *jobbigt oljud* är det nödvändigt med en röd tråd (att aktiviteterna kompletterar varandra i vad som ibland betecknas som en synergieffekt) i det man gör, och också ett metodutvecklingsarbete.

Om *bruset* blir för starkt kan det lätt bli obehagligt, men ljudnivån är egentligen inte det väsentliga utan melodin. Och melodin talar enligt min uppfattning för en tvärssektoriell samverkan och ett medborgarperspektiv som en framkomlig väg i den här typen av integrationsarbete.

Detta ställer höga krav på en kompetens som de anställda har varit tvungna att skaffa sig parallellt med sitt arbete. Gruppen har olika uppfattningar om strategin bakom arbetet och vad arbetet ska leda fram till. Det finns en utmaning i själva gruppen, och det är att både hitta varandra men framför allt att komplettera varandra i det arbete de bedriver.

Mitt intryck var att verksamheten växte till ett omfattande arbete utan att personalen hade hunnit reflektera och innehållsmässigt ta ställning till vad som skulle behöva prioriteras. Prioriteringsfrågan är viktig att diskutera, inte bara i förhållande till syfte och mål utan också i förhållande till vad som är möjligt utifrån de villkor som finns. Risken var uppenbar att *spindeln* skulle vävas in i andra aktörers verksamhet i stället, utan att ha kontroll över sitt eget arbete eller med följden att arbetet kändes oändligt. Verksamheten var beroende av andra aktörer för att kunna lyckas med sitt eget arbete, och detta tog tid och energi. Blir det utrymme för att jobba mer konkret med medborgarna? Frågan är: var ska man lägga kraft och energi med tanke på dessa två mål, för att bryta segregationen och skapa de jämlika och jämställda levnadsvillkor som finns i verksamheten?

Södra Sofielundsenheten som arbetsplats

Enheten blev till som ett resultat av en lång process som startades i slutet av 1990-talet med Urbanprojektet (ett EU-finansierat projekt) och Storstadssatsningen som syftade till att uppmuntra ett lokalt utvecklingsarbete i Södra innerstaden. Det är positivt (och unikt i Malmö stad) att det här arbetet utförs som en reguljär verksamhet med anställd personal. Det talar för långsiktigheten i intentionerna.

Hälften av de anställda på enheten var med ganska tidigt när arbetet med storstadssatsningen initierades. De var delaktiga i vad som kallades för Kvarterslyftet och tillhörde inte förvaltningen då.⁵⁰ Kvarterslyftet gav ett bra resultat, och därför blev några personer anställda i en reguljär verksamhet. Den dåvarande chefen på Kvarters-

⁵⁰ Kvarterslyftet var ett projekt som riktades mot att engagera medborgare och finansierades med statliga medel. Personalen var projektanställd.

lyftet är tydlig när hon sammanfattar vissa kvalitéer som några av de här personerna hade: *Deras engagemang, kapacitet, sättet att bemöta människor, se behoven, skapa möjligheter för människor, lyhördhet för att kunna se möjligheter, ett brett kontaktnät, organisatorisk förmåga.*

Övergången från en verksamhet som är tänkt som en *ad hoc-lösning* till en reguljär verksamhet inom förvaltningen ställde andra organisatoriska krav och krav på kompetens hos personalen. Den första fråga som förvaltningen måste lösa är vem som ska bli enhetschef, alltså vem som ska leda arbetet. Inifrån förvaltningen valdes en person som redan hade erfarenhet av att vara ledare men som inte kände till arbetet. Den nya ledaren hade en uppfattning både om hur han själv skulle agera och vad som var viktigt att börja med:

Jag kunde inte själv [de här frågorna] först, jag var ödmjuk inför kunskapen som [redan] fanns i gruppen. Jag ville ha en grupp med en egen identitet: professionalisera, planera, reflektera, jobba tillsammans, vara självständig, inte stressa först [i arbetet], visa resultat, få beröm, köra [vidare], börja diskutera i olika sammanhang – allt det här ger status för vårt arbete.

Det var viktigt att den nya chefen hade en idé om på vilket sätt han skulle börja bedriva arbetet. Inte minst för att han inte fick något skriftligt uppdrag (någonting inte alldeles ovanligt i den här typen av arbete; andra anställda har sagt samma sak). Det kan tolkas på olika sätt: som ett förtroendeuppdrag – förvaltningen (i det här fallet A o F:s chef) litar på att medarbetaren kan göra ett bra arbete. Förtroendet för medarbetaren kan i sin tur bygga på kännedom, vilket talar positivt om relationerna på arbetsplatsen. Det kan också tolkas som att uppdraget, även om det finns vissa grundläggande idéer, inte var genomtänkt; det finns ingen gemensam uppfattning. Det ligger i periferin av förvaltningen, och om arbetet misslyckas kommer inte resten av förvaltningen att drabbas speciellt mycket. Oavsett vilken tolkning man väljer finns en uppenbar risk att verksamheten i en alldeles för hög grad beror av enhetschefens förmåga att åstadkomma resultat. Vad händer i så fall om personen byter jobb? Hur försäkras sig förvaltningen om att organisationen kan stå för det här arbetet? Hur gör man för att inte börja från *noll* igen? (jfr Lahti-Edmark, 2003).

Södra Sofielunds enhetschef var en central figur i det här arbetet. Han skulle leda arbetet i enheten, *transportera* de bärande idéerna till avdelningen Arbete och försörjning, driva på nätverksarbetet och jobba nära stadsdelschefen med tanke på ledningsgruppens arbete för Sevedssatsningen. Att vara lyhörd är en bra egenskap i det här arbetet.

Det fanns en socialisationsprocess i själva arbetsprocessen som var givande för de anställda på enheten. Det här är viktigt inte minst med tanke på att personalen hade olika bakgrund och livserfarenhet och var olika väl insatta i administrativa frågor och utvecklingsfrågor. Öppenhet inom enheten underströks som en viktig aspekt i läroprocessen; man kunde lätt vända sig till någon av sina arbetskamrater eller till sin enhetschef. Mitt intryck var att det var mycket lärande och görande inom enheten. Sedan var det organisationens ansvar att planera metodutvecklingsprocessen och organisera läroprocessen för att det skulle vara givande för alla men också *effektivt* för det konkreta arbetet och utvecklingsarbetet.

Samarbete med föreningslivet

I samband med en omorganisation 2006 kopplades föreningssamarbete till enheten. Samarbetet med föreningar har alltid varit lite kontroversiellt inom stadsdelen. Min uppfattning är att förvaltningen inte är beredd att förhandla med starka självständiga frivilligorganisationer utan att de i stället samarbetar med de som underställer sig förvaltningens intentioner. Några viktiga frågor i det här sammanhanget är: ska man bara samarbeta med vissa föreningar och inte med andra, mer kontroversiella? Ska man vända sig till de etablerade föreningarna eller ska man uppmuntra nya föreningar? Eller ska man uppmuntra andra typer av nätverk? I vilket fall som helst är arbetet med föreningar betydelsefullt men inte fullt utvecklat.

Frågan om samarbetet med föreningslivet handlade också i ett vidare perspektiv om en demokratiaspekt. Det fanns vissa viktiga komponenter som var obearbetade. Ett exempel på detta är vad man definierar som medborgarperspektivet och hur det kopplas samman med hela stadsdelsförvaltningen.

Ett annat exempel på detta var de återkommande samtal och diskussioner som personalen på enheten hade angående Mötesplatsen på Seveds funktion och öppettider, något som talar för att den verkligen inte hade hittat sin form. Under diverse möten diskuterade personalen olika idéer de hade: att professionalisera verksamheten på mötesplatsen;

att öppna för att olika medborgargrupper skulle kunna använda sig av lokalen; att våga släppa kontrollen; att inte vara uteslutande; att inte tänka i bemanningsform utan i stället tänka på fruktbara aktiviteter; att gå ifrån *behov tänkandet* (ett omhändertagandeperspektiv som stannar vid de behov de boende har och försöker lösa var för sig); att sätta igång en *rörelse* (att uppmuntra mer kollektiva former); att fortsätta vänta in medborgarna eller vara uppsökande.

Att det tog så mycket tid att diskutera vad mötesplatsen skulle ägna sig åt och att man inte hittade någon koppling till de stora målen att bredda verksamheten till att inkludera marginaliserade grupper i området, säger någonting om oförmågan att konkretisera sina idéer.

Men en representant för en av de mest etablerade föreningarna i området, en person med en stor erfarenhet av lokalt utvecklingsarbete, hade positiva synpunkter:

Södra innerstaden är på väg mot något oerhört stort med många möjligheter om man förmår ta hand om det de har jobbat med på Seved, och en ny typ av ledarskap. De ska vara modiga och sätta in organisatoriska förändringar i förvaltningen. Lokal organisering är en möjlighet. Ledningsgruppen är en arena. Frivilliga krafter ska tänka själva.

Trots att samarbetet mellan förvaltningen och den frivilliga sektorn präglades av olika dispyter i början, ändrade den här representanten sin uppfattning så småningom och uppskattade det *flexibla arbetsättet*, att man hade *tid för att hitta sin egen plats i processen*, och det *tillåtande klimat*, som ökade förståelsen för samarbetspartnern.

Att det tar tid uppfattas inte som någonting problematiskt, och flexibiliteten uppskattas verkligen. I det här samarbetet återupplivas en reflexion om vad den kommunala och den frivilliga sektorn står för och hur de ska förhålla sig till varandra. Det är en betydelsefull aspekt i det lokala utvecklingsarbetet.

Identitetsfrågan

Identitetsfrågan var både viktig och problematisk för de anställda på enheten i förhållande till förvaltningen och till målgrupperna. Den var ett återkommande samtalsämne på arbetsplatsträffarna. Den här frågan beror på flera samverkande faktorer som är viktiga att analysera.

För det första: Deras arbete gick från det mest konkreta, såsom att hjälpa en boende att ringa ett telefonsamtal, till det tekniska i hur förvaltningen fungerar, och vidare till det mer abstrakta, såsom att diskutera vad det tvärsektoriella samarbetet och medborgarperspektivet betyder för förvaltningens arbete. Men det arbete enheten gör förknippas av andra medarbetare framför allt med samhällsarbete, och som någonting separerat från förvaltningens arbete, vilket försvårar samverkansformerna.

För det andra: Deras arbete förknippades först och främst med ett visst bostadsområde, men i själva processen utvecklades en annan strategisk vision som handlade om metodutveckling för hela förvaltningen, där det fanns olika förståelsenivåer bland de anställda.

För det tredje: Även om ”satsningen” uppfattades som strategisk av stadsdelschefen, låg den i periferin av själva organisationen – fysiskt, men framför allt i medvetandet hos de anställda på förvaltningen.

För det fjärde: Även om det samhällsarbete som enheten bedrev kunde vara betydelsefullt för förvaltningen, saknades det tydliga kopplingar till andra delar av förvaltningen. Samhällsbyggarens roll och förvaltarens roll befann sig fortfarande i en intrikat relation. I en intervju uttalade sig en av de anställda om problematiken på följande sätt:

Är man osäker i sin roll som samhällsbyggare är det lätt att falla tillbaka på en byråkratisk roll. Det finns två roller: förvaltare och byggare. Förvaltarens roll är som att uppfostra barn, men jag tycker att [man ska] neutralisera sig själv. Det blir ett tuftt arbete – lyfta en sten och komma till toppen och ramla igen.

I citatet kan man läsa att intervjupersonen är kritisk till förvaltarens roll. Men byggarens roll är inte någon lätt uppgift; metaforen om att lyfta en sten, komma till toppen och ramla ner igen säger en del om att man ska komma igen flera gånger.

Men man ska också hitta sin roll i att å ena sidan vara engagerad i människornas vardagliga levnadsvillkor och å andra sidan vara distanserad – något som kan bli problematiskt med tanke på att det behövs förtroendeskapande aktiviteter. Det har lett till en *delad* känsla när det gäller den egna identiteten; man blir lite *schizofren*, som en del av personalen upplever det. Det är en version av problematiken. Det finns en annan version hos en annan anställd:

Inga problem att vara i mitten [mellan de två olika rollerna], och detta grundas på att man känner folk på området. Det är också en fördel att vara tjänsteman –det är inga problem i förhållande till området, utan det blir i förhållande till förvaltningen, att de [bara] vill ha tjänstemän.

För det femte: Det handlade också om för vilken befattning man blev anställd eller hur man definierade sig själv – som områdesutvecklare, processledare, utvecklingssekreterare, brobyggare, eller som en konstellation av olika beteckningar. Och ännu viktigare – vilket uppdrag och mandat man fick att uppföra uppdraget, något som inte stod klart i samtliga fall.

Ett exempel på detta är samarbetet med föreningarna. Stadsdelen lyckades förbättra de från början problematiska relationerna och få dem att bli mer förtroendefulla. Detta i sin tur skapade en ökad efterfrågan, d.v.s. förvaltningen blev erbjuden att delta ännu mer i olika konstellationer. Privata fastighetsägare kunde t.ex. vända sig direkt till stadsdelschefen eller någon annan i en chefsposition för att söka samarbetsformer. Andra organisationer (Trygga Möllan till exempel) som hade inarbetade kontakter med förvaltningen, vände sig direkt till en viss chef och inte till den ansvarige inom enheten. I sådana fall var det viktigt att den ansvarige legitimerades inför andra samarbetspartner, antingen genom att bli inkopplad på beslutsnivån, eller i värsta fall genom att bli informerad först efter att ett beslut hade fattats. Det här är ingen liten fråga eftersom, som redan har nämnts, en stor del av enhetens arbete bygger på nätverksarbete.

Identitetsfrågan var viktig inte bara för personalens egen känsla utan också i relation till andra aktörer. Om nätverksarbetet är omfattande är det väldigt viktigt att personalen känner sig säker i sin roll. Något åt det hållet uttryckte enhetschefen i dokumentet ”Handlingsplaner utifrån TEMO för Södra Sofielundsenheten”: *Tydliggöra enhetens uppdrag som i sig leder till att tydliggöra den enskilde medarbetarens mandat och därigenom de förväntningar som finns på enheten.*

Under utvärderingsperioden började stadsdelsförvaltningen diskutera att *höja statusen* på det här arbetet genom att inrätta en ny (utvecklings)avdelning.⁵¹ Hur förvaltningen ska hålla Sevedssatsningen vid liv och implementera metoderna i hela förvaltningen är en mycket

⁵¹ Enheten delades senare i två delar; det utformades en strategisk enhet med delar av personalen samt en mer praktisk enhet.

viktig fråga som kommer att återaktualiseras. Jag fortsätter presentationen av materialet med att gå från periferin, mötesplats Seved, till nätverksarbetet och vidare in i förvaltningen.

Ett nätverksarbete med miljöförvaltningen

En instans som gjordes för att bedriva arbetet var att den operativa ledningsgruppen för Sevedssatsningen bildades. Det var enhetschefen som var drivkraften bakom den här idén. Gruppen konstituerades av avdelningscheferna från förvaltningen och externa samarbetspartner. En viktigt partner var en chef från miljöförvaltningen:

Jag upplever i många avseenden ett möte i gruppen som mycket berikande, en kunskapsöverföring, och resultatet utgörs främst av det sektorövergripande arbetet som bidrar till att stärka Södra Sofielundsområdet men även till att överföra ”konceptet” till andra delar av Malmö stads organisation.

Han såg *vinsten* med samarbetet och uppskattade öppenheten som stadsdelschefen och enhetschefen visade i sin förmåga att samarbeta.

Det initierades en personlig kontakt mellan enhetschefen och miljöförvaltningens chef. Det ledde till att den sist nämnda kom att sitta i den första operativa ledningsgruppen och sedan i den andra ledningsgruppen för Sevedssatsningen. Samarbetet pågick både på en hög nivå mellan de kommunala förvaltningarna som ses som en del av en enda organisation inom Malmö stad och på en mer konkret nivå på Södra Sofielundsområdet.

Två gånger planerades gemensamma inspektioner på olika privata fastigheter med personal både från miljöförvaltningen och enheten. Den första inspektionen planerades i god tid, personalen skulle spela med *öppna kort* och därför kontaktades fastighetsägarna först för att de skulle vara informerade om inspektionen. En sammanfattning av resultatet visade att det var *vanligt med sprickor i kaklet och fönster som ej gick att stänga/öppna, att någon fastighet hade väldigt slitna balkonger*. Dessutom fanns det problem med värme, rinnande vatten och fukt. Det fanns allvarliga brister i vissa lägenheter. Efteråt hölls ett möte med fastighetsägarna, och sedan skickades minnesanteckningar med tanke på att man också fortsättningsvis skulle ha ett öppet tillvägagångssätt och en *mjuk attityd*. Det gjordes ännu en inspektion

i mitten av 2007, men på grund av andra prioriteringar på enheten i kombination med en till viss del dålig planering och att fastighetsägarna inte svarade i detta fall, halverades projektet.

Det här samarbetet ledde till att personalen fick större kunskap om planeringen av ett förebyggande arbete som möjligtvis skulle kunna bidra till att förbättra boendekvalitén hos de boende på Seved. På det sättet skiftades fokus från mer välbeställda grupper i samhället till fattigare områden. Detta uppfattades av miljöförvaltningschef som att det kunde leda till en mer optimal användning av kommunala resurser: *Det är min förhoppning att detta leder till att vi kan korrigera vår tillsyn för att använda tillgängliga resurser ännu mer optimalt.*

Tanken med samarbetet var också att de boende skulle lära sig vilka rättigheter de hade gentemot fastighetsägare, ta ansvar för sitt boende och sin närmiljö, och skapa bra förutsättningar för ett samarbete med personalen på Södra Sofielundsenheten. En *boendeskola* för hyresgästerna på Seved skulle initieras med detta syfte.

Vad blev det för konkreta resultat av samarbetet för de boende? Enligt den projektansvarige från miljöförvaltningen drog åtgärderna ut på tiden. Fastighetsägarna gjorde ingenting i praktiken utan förhalade processen och kom undan; en hade t.ex. skrivit en generell rapport som inte redovisade någonting om vilka konkreta åtgärder som hade vidtagits. *Den snälla vägen gav inget resultat.*⁵²

Boendeskolan var till viss del också ett misslyckande enligt miljöinspektörerna: Enligt en av rådgivarna blev dock denna skola lite av en flopp då de flesta som kom dit enbart var ute efter att framföra klagomål på hyresvärdarna. Boendeskolan var inte tänkt på det sättet utan mer som en möjlighet att lära sig mer om vilka rättigheter man har som hyresgäst. Om någon boende själv däremot hade ringt till miljöförvaltningen och anmält en hyresvärd hade det kunnat vara ett bra tecken på ett positivt utslag av insatsen, men detta hade inte skett.

Det finns flera positiva resultat av själva samarbetet som är viktiga att notera. För det första, att två delar av Malmö stad utvecklade en nära relation och ett nära samarbete. För det andra, att samarbetet

⁵² Ett samarbete mellan förvaltningen och miljöförvaltningen är betydelsefullt för att man ska kunna åstadkomma förbättringar i bostäderna. Som jag redan har skrivit i fallet Rosengård finns det flera privata fastighetsägare som inte renoverar husen och inte sköter ens det mest väsentliga såsom tvättstuga eller trappstädning. De boende, i många fall bidragstagare, känner inte till sina rättigheter som hyresgäster och ställer inga krav. Resursstarka hyresgäster ställer inte bara krav på sitt boende utan också på närområdet, och vänder sig kontinuerligt till kommunen för att få svar på sina frågor eller helt enkelt ställa krav. En sådan situation uppstod i Limhamn när en grupp boende opponerade sig mot att en viss staty skulle placeras i en park; till sist placerade kommunen statyn någon annanstans.

utvecklades konkret i förhållande till de behov de boende på Seved hade. För det tredje, att båda samarbetspartner tänkte sig ett tvärsektoriellt samarbete som skulle inkludera andra myndigheter.

Miljöförvaltningens chef tycker att samarbetet har fungerat bra, och han tror att det kommer att fördjupas:

Jag är övertygad om att samordningen mellan en stadsdel och en förvaltning delvis har gett en annan bild av hur en stad kan arbeta. Det är min förhoppning att jag på sikt kan utveckla denna typ av tillsyn med andra stadsdelar.

Det är möjligt att samarbeta mellan olika kommunala förvaltningar, men frågan är hur det ska genomföras för att insatserna ska få bättre resultat som kan komma de boende till nytta. Man behöver också se över relationerna till fastighetsägarna om man ska kunna ställa krav på förbättringar av de boendes levnadsvillkor och se till att de boende verkligen får ut något konkret av det här samarbetet.

Nya Sevedsforum: ett tjänstemännens forum

En betydelsefull del av det lokala förändringsarbetet var en förändring av fokus – forumet gick från att vara ett boendeforum till att bli ett forum med tjänstemän. I det här avsnittet kommer jag att presentera och diskutera det nya forumet.

När storstadsarbetet initierades bildades ett forum med tanke på att man skulle etablera kontakter med de boende i stadsdelen; tanken var alltså att uppmuntra ett deltagande underifrån. Senare ändrade man uppfattning och bildade i stället ett forum tillsammans med andra tjänstemän för att öka effektiviteten i arbetet. Nya Sevedsforum var framför allt ett tjänstemannaforum: en sammanslutning av tjänstemän som engagerade sig i ett nätverksarbete och förmodligen hade mandat att besluta över resurserna. Tjänstemännen kom från olika delar av förvaltningen, och i vissa fall var det oklart vilket mandat de hade, något som fördröjde arbetet.

I forumet ingick tre boende som valdes av personalen på enheten. De representerade inte de boende även om de presenterades på det sättet. Att de blev utvalda av personalen och inte av de boende visade att frågan om representativiteten inte var konfliktfri och att frågan om att utveckla demokratin i området inte stod helt klar för förvaltningen. De boendes deltagande i mötena var oregelbundet.

Till skillnad från på det första forumet fanns det nu inga pengar att dela ut till föreningar, vilket hade varit en drivkraft till att uppmuntra relationen och deltagandet i den tidigare insatsen. Tanken med det nya Sevedsforum var att man bara skulle träffas två gånger om året, vilket också innebar en kraftig försvagning av försöken att engagera de boende. Något annat oklart och till en viss del negativt var att när forumet förändrades till sin karaktär fick enheten inte så mycket respons av andra inom förvaltningen. Engagemanget hos resten av förvaltningen var ständig vacklande. Jag återkommer till den aspekten längre fram i texten.

Tanken med forumet var att man skulle skapa ett så brett nätverk så möjligt med en bred representation från förvaltningen och några representanter för andra verksamheter som drevs av den frivilliga sektorn. Träffar i Sevedsforum skulle fungera som inspirationskälla; det skulle vara meningsfullt att få ta del av andras synpunkter.

Det fanns *representanter* (representationsfråga är viktigt, eftersom man i varje enskilt fall måste fråga sig om personen i gruppen var med av eget intresse eller deltog som formell representant och vad det i så fall betyder) från stadsdelsförvaltningen, MKB (Malmös Kommunala Bostads AB), New City, ABF, Brottsförebyggande rådet, Bryggeriet, Lugna gatan och Sofielundsskolan, plus tre boende. Enhetens forumansvarige sa följande:

Det ska vara lite exklusivt att vara med; det ska hända någonting; [det ska innebära en] energikick. Enhetens uppgift är att uppmärksamma de behov som finns i området och föra dem vidare till dem som bestämmer för att hitta någon lösning.

Ett sådant exempel är trafikfrågorna, och efter en skrivelse till trafiknämnden beslutades att fordonshastigheten skulle sänkas. Ett annat exempel är arbetet med gamla människor. Stadsdelschefen fick frågan om stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden var intresserade av en Servicepatrull (Servicepatrullen är en arbetsmarknadsåtgärd för personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden). Chefen kontaktade enhetschefen som i sin tur kontaktade Seveds forumansvariga. Den ansvariga visste att *arbetet med äldre* var någonting som hade diskuterats på Sevedsforum:

Hemtjänstpersonalen upptäckte att det var problem med en viss grupp människor. Det finns 3 600 personer över 65; 300 av dem har fått en insats från SI [Södra innerstaden]. Vi ville prioritera de som inte får service, inte har ett eget kontaktnät och har kommit hit [till Sverige] som gamlingar.

Den ansvariga jobbar mycket för att klargöra uppdraget; hon är uppdragsgivare och beslutar vad servicepatrullen ska göra. Uppdraget initierades med dörrknackning och kartläggning av aktiviteter. I en rapport författad 2006-12-20 redogjordes för att servicepatrullen hade kontaktat cirka 200 personer av de 318 som var över 65 och bodde söder om Bragegatan. 12 personer anmälde intresse att delta i olika aktiviteter. Den idé som kom upp först var att starta ett kafé som pilotprojekt för att sedan fortsätta på Parkmöllan. Den ansvariga fick en grupp människor som hon skulle jobba med, och hon lät inte speciellt övertygad om deras kvalifikationer till det här jobbet: *Patrullen är som den är. Det är ett jobb att förklara arbetssättet: man ska ha en hög toleransnivå, [det är] viktigt att de får bra uppgifter.*

De träffades första gången i september 2006, och det tog tid att sätta i gång. I Sevedsforum deltog också enhetschefen för äldreomsorg vid stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden, och tanken var att samordna aktiviteter för de gamla. Södra Sofielundsenheten fick ett uppdrag utifrån, efter konsultationer: att ta hand om servicepatrullen. Enheten tog ansvaret för att bedriva ett arbete bland gamla människor tillsammans med andra aktörer från Sevedsforum. Detta förutsatte att alla inblandade prioriterade den här frågan, hade ett äkta engagemang och bidrog med något konkret. Det var inte enhetens ansvarigas uppgift att bedriva själva verksamheten utan att samordna aktiviteterna. Efter mycket arbete hade *inte många [...] kommit till äldre caféet*, sa den ansvariga lite uppgivet.

Det finns därför ett par frågor att reflektera över: hur och av vem görs behovsurvalet? Hur knyts de boende till det arbete enheten definierar? Den sista frågan är en fråga som är av mer generell karaktär för hela enhetens arbete: hur och på vilket sätt uppmuntras de boendes deltagande?

Hyreskooperativet "Krönet" – hur engagera de boende?

Enligt lag (2002) är det tillåtet att bilda hyresrättskooperativ i Sverige. Myndigheterna (Boverket, Kommunstyrelsen) konstaterade att det inte hade hänt så mycket i landet sedan dess när det gällde inrättandet av en sådan kooperativ form. Malmö stad, som bedrev Valfärd för alla-programmet, såg möjligheten att starta ett sådant projekt som ytterligare en insats i integrationsarbetet. En privat konsult anställdes för att göra en förstudie och en uppföljning av frågan. I samarbete med MKB startades i februari 2006 ett projekt med ett hus i Rosengård (som inte drevs vidare) och ett hus i Södra Sofielund (Krönet).

Att ett hus valdes ut på Södra Sofielund var ett tecken på att arbetet på området uppskattades och att det verkade vara möjligt att bedriva det här projektet. Det hus som valdes ut hade 62 lägenheter med 7 olika ingångar från 3 olika gator. Enligt den ansvariga från enheten var Hyresgästföreningen emot idén om kooperativa hyresrätter. Det fanns en skillnad mellan den regionala ledningen som var för och fotfolket som var emot. Ledningen för MKB ville genomföra idén, men den var dåligt förankrad i MKB-organisationen.

Idén är enkel men svår att genomföra: boendemiljön ska förbättras genom att hyresgästerna tar sitt eget kollektiva ansvar. Idén går ut på att de ska ta hand om vissa uppgifter och på det sättet få mindre i hyra; det måste vara lönsamt för att fungera bra. Tanken är också att det i själva arbetsprocessen skapas gemenskap och ett gemensamt ansvar.

Den ansvariga på Södra Sofielundsenheten hade en strategi för att engagera de boende i den här frågan, och det var *att komma på besök i [olika] vågor för att idén ska mogna fram i människor*. Ett välplanerat besöksschema hos de boende skulle visa ansvar och engagemang. Den ansvariga tog initiativet till att anordna möten, organisera en grillfest, skicka informationsblad, genomföra flera samtal med nästan alla boende, göra en sammanställning av olika problem i huset och organisera ett trapphusmöte. Hon bidrog också till att lösa olika typer av konflikter kring användandet av tvättstugan eller soprummet, och konflikter mellan olika barnfamiljer. Hon gjorde ett stort arbete som uppskattades av många, samtidigt som hon var medveten om att hon var en processtödare – de boende skulle inte bli beroende av hennes engagemang utan vara självgående.

Uppgiften var stor eftersom själva konceptet – hyreskooperativ – inte fanns hos de människor som bodde i huset (och inte i största

allmänhet heller). De hyresgäster som engagerade sig utgjorde bara en liten del av de boende. I huset bodde stora barnfamiljer med olika ursprung – somaliska familjer och arabiska familjer.

Förvaltningen satsade på allvar på det här projektet inte bara genom att ägna tid och resurser (egen personal), utan också genom att fortsätta anlita den privata konsulten. För att kunna bevisa ännu mer den positiva intentionen bedrevs ett intensivt arbete med att göra en analys inom SYNAPS.

SYNAPS är ett analysverktyg som Region Skånes utvecklingsprogram använder sig av:

för att integrera miljöfrågorna med andra väsentliga samhällsfrågor för Skåne. I korthet handlar det om att med hjälp av miljömålen som hävstång, lyfta fram och synliggöra målkonflikter och synergieffekter mellan olika samhällsmål. Utifrån det kan sedan åtgärder pekats ut inom olika sektorer som ska vara prioriterade för att uppnå bästa möjliga utveckling i Skåne.

Tre representanter från förvaltningen, två boenderepresentanter (som valdes av enheten men som inte hade med kooperativet att göra), och konsulten, gjorde tillsammans med personalen från Region Skåne under tre intensiva halvdagar en analys utifrån olika ekonomiska, sociala och miljömässiga variabler av förutsättningarna för att kunna lyckas med det här projektet i ett långsiktigt perspektiv. Syftet med det här arbetet var också att personalen från enheten skulle lära sig att hantera analysverktyget.

Det var i det här sammanhanget som det framkom information om relationerna mellan de boende och det problematiska i att det var förvaltningen som valde ut vilka boende som skulle involveras i insatsen. Under ett av de möten som organiserades för att arbeta med SYNAPS- analysen kunde jag anteckna några olika åsikter som en av de två boenderepresentanterna uttryckte. Han hade bott tio år i området; han kunde ha flyttat därifrån men hade inte gjort det. Han var engagerad i allt, från det allra minsta i det vardagliga livet till de stora frågorna i samhället. Just på grund av hans engagemang betraktades han med misstänksamhet av de andra hyresgästerna. *Vem jobbar han för?* var en fråga de ställde sig. Någon hyresgäst trodde att han var en MKB-anställd och betraktade honom som *dum* eftersom

han inte *tjänade* någonting på det här. Boenderepresentanten hade bestämda negativa uppfattningar om de boende i huset, och frågan var om det hjälpte till att bedriva arbetet med hyreskooperativet framåt eller om det var ett hinder.

Jag tolkade det som att enhetschefen hade valt ut den här boenderepresentanten på grund av hans engagemang. Men själva engagemanget och hans negativa uppfattningar om de boende (med ett annat ursprung än det svenska) ledde till att han inte hade så stort inflytande på de övriga boende.

Ett annat exempel som belyser en liknande problematik är ett uttalande från en av de boende under ett samtal med den ansvariga personalen. Inför en inbjudan till ett möte som självklart var av frivillig karaktär svarade den boende: *Är jag inte tvungen att komma?* Reaktionen skulle kunna tolkas som en produkt av ett traditionellt förhållande mellan *medborgaren* och förvaltningen, inte minst med tanke på alla *tvångsinslag* som finns i den relationen (till exempel på Arbetsutvecklingscenter). Frivillighetsaspekten är viktig i enhetens arbete. Hur uppnår man detta? Tilltro eller tillit mellan parterna (mellan de boende och förvaltningen) är i detta fall en relevant aspekt i ett förändringsarbete. Men det verkade inte vara det som var problemet i det här fallet, utan att kooperativ inte var någon prioriterad fråga för de boende. Det var ett projekt för förvaltningen.

Exemplen visar också på det problematiska i att initiera ett arbete i en miljö där det inte finns så stor kunskap och förståelse för myndigheternas agerande eller där det finns en bestämd negativ uppfattning om myndigheterna. Ännu en aspekt är att det blir en utmaning att kunna informera på ett sätt som är anpassat till en heterogen grupp – att kunna förklara vad meningen är med att bilda ett kooperativ; att kunna engagera människor som de andra har förtroende för, och som i någon mån är representativa för andra; att kunna visa att det finns en *vinst* i att engagera sig; att kunna skapa bra förutsättningar för att bilda en organisation.

Frågan om boenderepresentation är något som kan behöva diskuteras ytterligare. I en intervju med en annan medarbetare menade denna att: *Här kan vi inte springa runt och jaga de som är representativa utan spåna [bland] de som är aktiva.* Den här meningen sammanfattar en intressant problematik. I min tolkning verkar det som att enheten inte strävar efter att hitta samarbetsformer med de föreningar som

finns i bostadsområdet. Att det inte är nödvändigt eller att personalen på förvaltningen har sina egna uppfattningar om vilka föreningar de ska samarbeta med eller inte. Att *springa runt och jaga* i det här sammanhanget skulle betyda att de föreningarna inte är tillgängliga och personalen inte är intresserad av att leta efter dem. De ser i stället till de som är aktiva. Det är ett val som görs utifrån individens engagemang. Och det är bland de som förvaltningen uppfattar som aktiva som de anställda bestämmer vem eller vilka som ska vara med.

Det andra uppdraget: att förändra organisationens arbets- och förhållningssätt

Vi har sett flera exempel på ett intensivt nätverksarbete med externa organisationer och institutioner och ett försök till att engagera de boende. Det finns exempel på ett försök att initiera ett samarbete med andra delar av avdelningen för Arbete och Försörjning (AoF) inom förvaltningen. Ett sådant exempel är vad vi kan kalla för ”elräkningar”. Personalen från enheten organiserade en runda på området tillsammans med fastighetskontoret. Personalen från enheten upptäckte att ett hus hade stora brister när det gällde de boendes grundläggande behov: värmen fungerade inte till exempel. Detta hade lett till att varje enskild hyresgäst var tvungen att lösa frågan med temperaturen i lägenheten själv. Konsumtionen av elektricitet ökade avsevärt, något som kostade för mycket för förvaltningen eftersom de flesta lägenheter i det huset fick bidrag. Enheten gjorde en intressant upptäckt: det fanns ingen samordning i frågan – olika socialsekreterare delade ut pengar till enskilda personer och familjer utan att se det socioekonomiska sammanhanget. Enhetschefen upplyste de andra cheferna på avdelningen AoF. Reaktionen blev inte entydigt positiva, eftersom någon uppfattade detta som en kritik mot sin egen verksamhet.

Enheten gjorde en liten plan för att försöka åstadkomma förändring: man skulle knyta klienter till enheten, pressa fastighetsägaren och knyta frågan till miljöförvaltningen för att lyckas få ner elkostnaderna. På det här sättet skulle förvaltningen spara pengar och främja en hållbar utveckling. Enhetschefen efterfrågade en lista på socialbidragstagare och adresser för att få en bild av hur det såg ut, en lista som av någon anledning som ingen kunde svara på aldrig dök upp.

Vad kunde personalen lära sig av det här försöket? För det första, förutom att någon uppfattade det som en kritik mot sin egen verksamhet, togs det för givet av alla involverade att någonting skulle göras.

Det togs också för givet att själva informationen skulle vara tillräcklig för att de ansvariga och personalen på avdelningen AoF skulle agera. Det räckte inte eftersom inte alla var överens om förhållningssättet, inte såg sitt eget ansvar och inte gjorde något aktivt för att lösa frågan.

Efterhand blev det en fråga om huruvida det över huvud taget var rätt (med tanke på den enskildes integritet, sekretess och rättsäkerhet) att försöka agera på ett annorlunda sätt i det här fallet. En av de ansvariga ställde sig också frågande till om det var möjligt att kontrollera fastigheterna (se exemplet om samarbetet med miljöförvaltningen). Det blev många luckor i det här försöket.

Ett annat exempel på samarbetet inifrån förvaltningen är planeringen mellan enheten och personalen från introduktionsenheten. Det finns en grupp, Samarbetsgruppen, som träffas några gånger om året. Under utvärderingsperioden träffades gruppen två gånger. Om det finns någon självklar målgrupp som olika enheter från AoF skulle kunna samarbeta kring är det förmodligen de nyanlända flyktingarna som då kom från Irak. Ett möte med de nya flyktingarna med syfte att ge dem samhällsinformation började diskuteras och planeras under hösten 2006 mellan personalen.

Eftersom de flesta flyktingar kom från Irak, tänkte personalen från introduktionsenheten att två arabisktalande från Södra Sofielunds-enheten skulle kunna hjälpa till med tolkning. Men personalen från Södra Sofielunds-enheten tänkte annorlunda; de såg det här samarbetet som en möjlighet att samordna insatserna mellan de två enheterna. Södra Sofielunds-enheten skrev ett formellt förslag med tre olika huvudområden till informationsmötet utifrån enhetens erfarenheter: den svenska skolan och föräldraansvaret, boendefrågan och sjukvården. Däremot var introduktionsenhetens chef inte säker på att man skulle lägga informationen på den nivån eller om man skulle välja en ännu mer basal nivå: hur man åker buss i Malmö.

I det här fallet presenterar jag ett exempel på ett samarbete där cheferna och personalen från de två enheterna i stora drag var väldigt väl överens om att det behövdes en dialog med de nyanlända flyktingarna. Det fanns inte heller något motstånd mot att samarbeta bland den inblandade personalen, och enhetscheferna kom väl överens med varandra. Däremot fanns till viss del en okunskap om vad den andra parten var bra på och meningsskiljaktigheter kring på vilken nivå man skulle lägga informationen – skola, boende och sjukvård är centrala delar för att man ska kunna ha ett bra liv, men introduktions-

enhetschefen tyckte att informationen skulle vara basal och enkel, och förklara till exempel hur man gör när man betalar bussbiljett, alltså vardagliga rutiner. Vilken nivå informationen har, påverkar sedan hur pass snabbt de nyanlända kan förstå sig på samhället, och på så vis kan den både påskynda och försena integrationsprocessen.

En annan aspekt är att det tar tid att planera på det sätt som de här två enheterna gjorde i det här fallet, med en personal som dels ägnade tid åt att berätta för varandra om vad de gjorde och som dels inte kände att de hade mandat att fatta beslut. Det ledde till ett förslag om att cheferna också skulle vara med, vilket fördröjde hela samarbetet. Alla de här aspekterna är relevanta att ha i åtanke i den här arbetsprocessen.

Min uppfattning var att samarbetsgruppen skulle träffas för att hitta konkreta samarbetsformer och uppdrag, inte för att informera varandra om vad de gjorde eller inte gjorde. De som kommer till ett möte bör vara införstådda och få mandat att bestämma över aktiviteterna, annars ska enhetscheferna också vara med på mötet – allt detta med tanke på effektivitetsfrågan. Det borde inte ta så mycket tid att samordna ett informationsmöte som det gjorde i det här fallet. Tidsaspekten verkar ibland vara frånvarande; det kan ta hur mycket tid som helst att arbeta med de här satsningarna. Om samverkan dröjer för länge, dras också engagemanget ner bland de inblandade.

Skapa sammanhållning

Det finns andra exempel på samarbete inifrån förvaltningen. Ett bra försök från avdelningen för Arbete och Försörjning (AoF) för att åstadkomma en gemensam syn på arbetet, var att planera olika typer av aktiviteter som ledde till att personalen fick kännedom om varandras verksamhet. ”Skugga varandra” var en sådan verksamhet, där personalen skulle följa en arbetskamrat och komma med synpunkter på om det vardagliga arbetet.

Detta gjordes två gånger, och i båda dokumenten (Auskultationer omgång 1, omgång 2) syns det att personalen tycker att det är mycket viktigt för verksamhetens skull att få insyn och kunskap om andra kollegor men också om hur organisationen fungerar. Ett förslag från 2006 var att fortsätta med auskultationer, inte bara i AoF utan i hela Södra innerstaden, och utveckla dem som en del av introduktionen till de nyanställda.

Utifrån dokumentationen kan det uppfattas som att en del av vad personalen uppfattar som positivt med auskultationer ingår i vad som skulle kunna vara en introduktion till organisationen, och det skulle kanske vara bra, inte bara bra för de nyanställda utan för alla som behöver det. Personalen har ingen överblick över vad organisationen gör. Auskultationen gav helt enkelt en allmän inblick i vad avdelningen sysslar med: *Intressant, givande att se klientens hela resa genom "systemet", visste för lite om hur kollegor slussar vidare klienter till olika "insatser"*, som en av de intervjuade personerna som deltog i en workshop uttryckte det.

Det fanns en annan del av auskultationen som är ännu mer relevant, och den handlar om arbetsmetoder, synsätt, och en diskussion om vad som är ett förhållningssätt och vad som är en metod. En sådan diskussion fanns i grupp 1 mellan vad de kallar för ett *problemorienterat* sätt i socialt arbete som leder till någon form av *fixarroll*, och vad de uppfattar som en lösningsfokuserad metod.

En tredje del i auskultation handlade just om diskussionen om en lösningsfokuserad metod och alternativa förhållningssätt. En fjärde aspekt i de här auskultationerna är motivet: varför skulle det vara bra att fortsätta med dem och vad kan det leda till? Grupp 2 förklarade den här problematiken på följande sätt:

Egennyttan kan göra oss trångsynta (vi tror att vi vet vad vi skulle ha nytta av) men kanske tänker vi inte längre än näsan räcker – genom att tänka bredare kanske vi möter "vår" malmöbo i en helt överraskande roll; t.ex. kan en deltagare på AUC vara en aktiv pappa som driver barnverksamhet på Möllevångsskolan eller en politisk föreningsaktiv människa, och det kan sätta in honom i ett ännu större sammanhang.

Vad som kommer fram här är att det inte räcker med att olika delar av förvaltningen samarbetar, eller lär sig av varandra, utan kunskapen måste sträcka sig längre bort till medborgaren och innehålla ett större sammanhang.

Vad finns där ute?

Ett initiativ till är vad som kallades för Medborgarperspektiv och Medborgardialog som ledstjärna i förvaltningens arbete. Den 29/3

2007 kallades till ett möte på Hilton hotell för att diskutera vidare vad medborgarperspektivet betyder för förvaltningens personal. De flesta medarbetare från Arbete och Försörjning deltog i mötet. Arbetet skedde i workshopform och utmynnade i 8 teman: Flexibel organisation, Individualisering – ömsesidigt respekt, Think outside the box, Att utgå från medborgarnas behov ger utökad delaktighet i dialogen, Tydlighet – klagörande, Bemötande, Lösningfokus, Otraditionella mötesplatser. Rubrikerna visar vilken betydelse försöket har för att synen på arbetssättet inom förvaltningen ska kunna ändras.

Tanken var att några av de ovan nämnda temana skulle fortsätta som handlingsplaner, medan andra skulle läggas ihop med redan pågående processer. Rubrikerna på de olika temana visar på ett aktivt sökande efter svar på relevanta frågor. Syftet från Södra Sofielundsenshetens sida var att kunna närma sig en gemensam värdegrund i arbetet.

I en observation jag gjorde i gruppen *Think outside the box* kunde jag konstatera att det inte bara fanns olika uppfattningar och bemötande av klienter (*Mota Olle i grind-fenomenet*), utan olika sätt att förhålla sig till vad som uppfattas som ramar, *the box*. Det pågick en intensiv, intelligent och givande diskussion i den gruppen. Det fanns både personal som utstrålade ett kunnande och en arbetslivserfarenhet, de som var mer frågande och de som var mer avvaktande.

Medborgardialogen är ett samarbete mellan enheten och utbildningen Kaospiloterna på Konst, kultur och kommunikation vid Malmö högskola. I två workshoppar (där de deltagande framför allt var tjänstemän från AoF, även om inbjudan gick till all personal från stadsdelsförvaltningen och Södra innerstaden. Även om tanken var att medborgarna också skulle delta, lyste de med sin frånvaro.) kunde man utveckla ett koncept för dialogen med medborgarna. Konceptet består av fem olika delar med följande rubriker: Sänka tröskeln, Anpassa kommunikation, Göra det enkelt, Skapa tillhörighet, Öka förtroende.

Studenterna från Malmö högskola skrev en uppsats som vände sig till tjänstemännen i Södra innerstaden och gav förslag på vilket sätt relationen till medborgarna skulle kunna förbättras.

De här insatserna måste analyseras i ett större perspektiv som inbegriper hela förvaltningen. Det fanns en ambition att anpassa och formulera förvaltningens arbete i en dialog med medborgarna. Att det ligger rätt i tiden kan man läsa i rapporten från Kommittén för en översyn av den kommunala organisationen:

Olika uttrycksformer för det deltagande demokratiska förhållningssättet har ett stor värde för den lokala demokratin utveckling men också för den enskilde. Att ta tillvara de idéer och det engagemang som finns bland malmöborna är av stor betydelse för den representativa demokratin (2006-05- 23: 5).

På flera olika nivåer inom avdelningen för Arbetet och Försörjning pågick en ständig diskussion om vad detta perspektiv betydde för förvaltningen. *Vem är man till för?* var en återkommande fråga. Det är väl det ett medborgarperspektiv ska definiera konkret på varje nivå.

Det finns en sprängkraft i de här idéerna som ska vara drivkraften i arbetet. Spetsen i det här arbetet är Södra Sofielundsensheten. Men medborgarna lyser med sin frånvaro i det här arbetet. Det är en dialog, i bästa fall, mellan tjänstemän om vad som är bra för medborgarna. Trots allt fortsätter det att vara ett uppifrånperspektiv.

Därför blir det ett återkommande fråga för personalen som utmanar sig själva utan någon motpart, eftersom det inte finns något tryck underifrån. Det är väl därför det inte *syns* någon kritik från medborgarnas sida eller *bidrag* till förändringsarbetet. *Rädslan* att bli kritiserad från massmedia är mycket större än om kritiken skulle komma från befolkningen, från medborgarna. Med tanke på definitionen som förvaltningen har att *Stadsdelens invånare är våra viktigaste samarbetspartners*, var personalen tvungna att klargöra väsentliga delar av den här relationen.

Dialogen och medborgarinflytandet var ifrågasatt av en del av personalen. *Medborgarinflytande är inte alltid bra*, säger en av de anställda på enheten i intervjun. Här finns ett argument (utan att personalen har diskuterat det ordentligt under utvärderingsperioden i alla fall) som visar på ett misstänkliggörande av vissa medborgare. Det handlade framför allt om en diskussion om enheten skulle samarbeta eller inte med en muslimsk förening som hade en lokal i en källare. Det är inte det enda fallet, det finns en sådan argumentation också i förhållande till konflikten med den frivilliga organisationen Glassfabriken som fortfarande har konsekvenser för samarbetet.

I så fall är det inte konstigt att den centrala idén inte är att sätta igång en *rörelse* bland de boende utan snarare att *spåna* om olika behov som medborgarna har (och det verkar vara många) och komma med förslag till förvaltningen om hur de skulle kunna lösas. I Sevedsforum

var det tjänstemän som bestämde vem som skulle representera de boende, och de var begränsade till tre personer. För det mesta var det alltid fler tjänstemän än medborgare i de sammanhang där tanken var att *lyssna* på varandra. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att det fanns någon form av effektivitetstänkande bakom aktiviteterna, inte ett underifrånperspektiv som ett sätt att utveckla demokratin.

Det här (ibland oreflekterade) tänkandet har en oanad konsekvens för personalen på enheten: de boende ses fortfarande som klienter, utan något inflytande. Trots alla goda intentioner om att utveckla ett underifrånperspektiv och se de boende som medborgare, eller just på grund av de goda intentionerna, utvecklas en paternalistisk relation till medborgarna. De ska göra så som tjänstemännen tycker, eftersom de själva inte vet.

Därifrån kommer alla *grubblrier* som personalen på enheten hamnar i: mötesplatsens funktion, *våga släppa*-frågan, identitetsfrågan, mandatfrågan, tydlighetsfrågan, och att känna sig som en *gisslan* i vissa officiella sammanhang. Min konklusion är att personalen på enheten upplevde en ambivalens och en osäkerhet inför alla dessa frågor, och de kunde inte själva lösa knutarna.

En lång resa för enheten från periferin av organisationen till förvaltningens inre cirkel

Vi ska inte glömma bort att tanken med processutvärderingen var att kunna se *kopplingar* i arbetet utifrån ett medborgarperspektiv och ett tvärsektorieellt arbete, och hur detta arbete påverkar förvaltnings arbetssätt och organisation. Vad som görs i utvärderingssyfte är att man skär ett snitt i organisationen för att kunna se hur de här kopplingarna ser ut inifrån organisationen. Syftet var inte att göra en utvärdering av allt vad AoF gör, utan vad som görs i förhållande till de två grundläggande idéerna i det här förändringsarbetet. Relevansen är inte liten om man kopplar ihop frågan med delaktighet och demokrati-frågan, och ser detta som ett exempel på implementering av nya idéer och som en läroprocess för hela förvaltningen.

Inom AoF finns det olika personer som i olika grad är insatta i det här arbetet. Det hänger ihop med historien bakom olika demokrati-projekt, som Urbanprojektet och Storstadsarbetet. Det finns ett par, tre personer som har varit relevanta i det här arbetet från början och

som förklarar varför det här arbetet och enheten ligger just under den här avdelningen. De här personerna *höll ut* med *experimentet* tills det blev en reguljär verksamhet inom förvaltningen. Annars är det inget som talar speciellt för att det ska ligga under AoF, eller med andra ord: det är ingenting som talar emot att det skulle kunna finnas i en annan avdelning på förvaltningen.

Den här situationen i sig är intressant, eftersom den å ena sidan visar hur viktigt det är att idéer förknippas med vissa personer, men å andra sidan visar den också svårigheten att ändra *inriktningen* när idéerna har initierats och när man har gått förbi initieringsfasen. Det är också väsentligt när man tänker på diskussionerna och svårigheterna att komma fram till en gemensam syn inom AoF.

Avdelningen AoF är central i det här arbetet: det ligger på en mellannivå i förvaltningen, och chefen för AoF sitter i förvaltningsledningen. Det finns flera anställda på avdelningen som besitter en enorm kunskap om det här förändringsarbetet, och de har tillgång till relevanta frågor genom sitt arbete med människor som befinner sig i antingen en nödsituation eller behöver hjälp.

I AoF-avdelningen fanns förutom Södra Sofielundsensheten, Försörjningsensheten (med en arbetsmarknads- och en resurssektion) och Arbets- och Introduktionsensheten (med AUC, Introduktionen, Administration och Aktivitetsporten). Dessutom finns det en kvalitetscontroller som också driver frågan om ett medborgarperspektiv. Alla enhetschefer bildade dessutom en utvecklingsgrupp. I den fortsatta framställningen kommer jag först att referera till en diskussion som pågår i AoF:s lednings- och utvecklingsgrupp, och sedan referera till två olika frågor som hela personalen på AoF sysslade med på uppdrag av utvärderaren.

Skärgårdsbilden

För att kunna exemplifiera olika bilder som finns om hur organisationen arbetar utifrån idén om ett medborgarperspektiv, ska jag ge olika exempel från ett möte som utvecklingsgruppen hade (070424).

Exempel 1: En besvärlig diskussion

På mötet tar det först lite tid att klargöra vad medborgarperspektivet handlar om. Det konstateras sedan, en gång till, att det finns ett glapp i förståelsenivån mellan olika personer. I mina anteckningar skriver

jag att det verkar som om det framför allt är en av enhetscheferna som är oförstående inför diskussionen. Två andra uttrycker sitt missnöje över verksamheten och försöker aktualisera andra (väsentliga) frågor, och ytterligare två förstår sig på vad diskussionen handlar om och har bestämda uppfattningar. En avdelningschef deltar på lika villkor som alla andra men tar inte tag i de väsentliga frågorna utan kringgår olika frågor.

Diskussionen hamnar först i om man ska sträva efter en gemensam bild eller om det fortfarande är olika (pussel)bitar som inte hänger ihop, och vad det i så fall betyder för verksamheten. Samtalet hamnar i en värdegrundsfråga.

En av cheferna tar ett exempel om bemötande, det hon kallar för *Mota Olle i grind*. Hon tycker att bland hennes anställda finns det ett förhållningssätt som går ut på att:

Hitta luckor för att stoppa klienten, det sitter i väggarna. Socialsekreterarna gillar att utöva makt: hitta plus och minus för att bestämma utifrån vad de [själva] vill och inte utifrån vad klienten vill. Ett vi/dem perspektiv, något som är galet.

I diskussionerna framställs ett annat förhållningssätt till klienten, som bl.a. avdelningschefen uttrycker:

Vara solidarisk med klienten, det är utgångspunkten för att kunna göra en bra utredning. Hitta andra lösningar till dem som inte får bidrag. Bilden av att alla som söker har något fel är inte den rätta ställningen.

Redan inne i hur bemötandet ska ske, anlägger en annan chef sin synpunkt:

Vi måste ha ett rätt sätt att ställa krav på klienterna, balansera krav och motivation för att uppmuntra klienten. Det vi strävar efter: gott bemötande trots myndighetsutövning, inte stoppa in i ett program utan erbjuda alternativ, [själva] få lust att hitta lösningar.

Mota Olle i grind är ett sätt att utöva makt över klienterna. Annars präglas de andra uppfattningarna av att ha en vis respekt för klienterna. Men det finns nyanser i frågan om makt som är relevanta att beakta för diskussionen. Vara solidariska handlar om att bidra med en lösning till klientens sociala problem, vara tillgänglig, medan det i den andra uppfattningen verkar som om det handlar om att ha en bra metod för att kunna ställa krav på klienten.

Det finns annat som också är intressant att påpeka i den här diskussionen. Det blir ett inslag som talar om inneslutande och uteslutande mekanismer som finns i förvaltningen, och en viss människosyn:

Bilden av den andra personen, var kommer den ifrån? Ingen är neutral! Det behövs ett helhetsperspektiv, hela människan, kunskapen om alternativa lösningar, som främjas av en tillåtande miljö på arbetsplatsen.

Det blir en häftig och spännande diskussion om relevanta och aktuella frågor inom socialtjänsten. Men samtalet går vidare och skiftar från den ena frågan till den andra, tiden går och mötet håller på att avslutas. Precis innan det slutar blir spänningen hög i samtalet igen, och nu handlar det om vad olika personer uppfattar som värdegrunden i arbetet. En av cheferna känner sig trängd i diskussionen, och lägger sig på en ännu mer personligt nivå: *Ni håller inte med mig. Varför ska vi övertyga varandra?* Vad hon egentligen menade var: varför ska ni övertyga mig om någonting jag inte håller med om? Vi har olika uppfattningar, menade hon, och på det sättet kommer hon tillbaka till ruta ett.

Just i den situationen säger avdelningschefen att kanske *grundsynen är den samma men med olika intensitet*. Någon annan reagerar och menar att *vi har olika bilder*. Han menar att vi har olika uppfattningar. Mötet slutar med de här två hastiga meningarna. Efter en intensiv diskussion om många relevanta aspekter i arbetet blir det till sist *dimligt* vad man kommer fram till – inte om att det finns olika uppfattningar, eftersom alla vet det, utan om vad man ska göra med meningsskiljaktigheterna för att komma framåt i frågan, och om hur ska man se relationen till klienterna.

Exempel 2: Bromspedalerna

Det finns flera olika nivåer i samtalet för alla som deltar i det här förändringsarbetet. En nivå handlar om att agera som *vittnesmål* över vad man själv oroar sig för när det gäller det som inte fungerar. En risk i detta fall är att man själv betraktar sig som *offer* inför allt som händer inom organisationen: *man förstår sig inte på det, det är ingen som har förklarat, dålig kommunikation, ingen verklighetsförankring*, är lösa meningar som återkommer i samtalet. Det kan leda till en defensiv och passiv attityd. Det blir inget bidrag till diskussionen, utan det blir mest som en kartläggning av olika upplevda problem. I detta fall verkar det som om det inte finns något personligt ansvar när det gäller att hålla sig informerad om vad som händer i organisationen eller dra konsekvenserna av att en ny policy håller på att implementeras. Dessa tjänstemän bromsar i praktiken förändringsprocessen.

Men i de här klagomålen finns det också mycket frågor av administrativ karaktär och operativa frågor. Därför är ytterligare en möjlig tolkning av den här problematiken att organisationen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt för några medarbetare, framför allt i en av enheterna. Att den ansvarige (någon från försörjningsenheten) känner sig pressad både av sin egen personal och från vad som uppfattas som otydliga diskussioner och signaler uppifrån ledningen. Någoting av det här finns i följande uttalande: *Jag kollar hundra gånger innan jag säger någonting till min personal*. Osäkerheten skapar otydlighet som i sin tur skapar förvirring och tröghet i arbetet.

I denna situation är det mycket möjligt att en chef vänder sig inåt, till sin egen verksamhet, och försöker göra det bästa av situationen. Det finns en hel del samtal inom avdelningen om att lyfta sig ifrån sitt eget *stuprör* som inte leder någonstans. Det saknas systematisering, inte minst av själva samtalen eller diskussionen, på vilket sätt samarbetet ska utformas. Det tas för givet att det räcker med att nämna en person eller en grupp personer för att utföra något uppdrag. Ibland är det inte ens de som har kommit på en idé som sedan är med i själva utförandet. Att lägga ut ansvaret på enskilda medarbetare utan att ha diskuterat ordentligt först vad det handlar om och sedan lägga ut uppdraget, verkar vara en vanlig företeelse.

Relationen mellan chefer är också problematisk. En så enkel fråga som om det är möjligt att kontakta andra enhetschefer eller avdelningschefen, kan vara problematisk för personalen på utvecklings-

gruppen. Går det att kontakta avdelningschefen? *För att bli nyfiken måste jag "höra" något* säger först avdelningschefen. Jag uppfattar det som en passiv attityd – hon väntar sig att personalen ska komma till henne. Det har inte hänt och därför blir hon inte nyfiken. Lite senare ställer hon sig själv frågan: *Är hierarkin ett problem?* Hon svarar inte på frågan och inte någon annan heller. Tystnaden är för mig en bekräftelse på att hierarkin är ett problem, men också byråkratin. Det går inte att gå direkt till avdelningschefen, utan först ska man gå till sin enhetschef.

En möjlig förklaring till osämjan är att det inom ledningen fortfarande finns någon (eller några) som har en väldigt traditionell myndighetsutövning och byråkratisk uppfattning i sitt arbete, inte bara i förhållande till klienterna utan till sina inbördes relationer. *Mota Olle i grind* kan också vara ett sätt att stoppa sina kollegor i deras försök att förändra arbetsmetoderna och organisationen.

Men det finns andra som redan är inne på ett annat spår: samhällsbyggare med ett medborgarperspektiv och med mera frihet att kunna ta initiativ. Det är de som försöker lösa olika utmaningar, både inifrån organisationen och utifrån i bostadsområdet.

Den här situationen leder till att det inte finns någon gemensam syn på vad uppdraget är när det gäller Sevedssatsningen, och ännu mindre på vilket sätt det skulle påverka organisationen.

Exempel 3: De väsentliga frågorna

Det finns en annan nivå i samtalet som sätter fokus på strategiska frågor, de fyra grundläggande kvalitetskriterierna för offentlig förvaltning, d.v.s. demokrati (delaktighet), rättsäkerhet, effektivitet och etik plus ett tydligare medborgarperspektiv och hur det ska organiseras i så fall. Det finns en hel del personal som är inne på det spåret. Men som jag redan har nämnt finns det olika syn bland personalen, och det måste tas på allvar och göras någonting av.

Det behövs en grundlig diskussion om vad det betyder att ha ett förhållningssätt som verkligen grundar sig i en humanistisk människosyn, oavsett vilken metod man använder sig av i själva bemötandet. Ett förhållningssätt är redan inarbetat hos några, och det skulle kunna socialiseras till all personal, om hela förvaltningen är överens om detta. Det förutsätter vissa komponenter som nästa alla talar om, men som är svåra att genomföra: att träna sig i att göra en omvärldsanalys, att

ha ett helhetsperspektiv (vad detta inbegriper i varje fall en myndighetsperson träffar en klient, skulle vara bra att personalen får reda på), och att på allvar sätta fokus på medborgarens synvinkel i de olika instanser han/hon befinner sig.

I ett samtal med en av enhetscheferna som jobbar med introduktionen hade hon mycket idéer om på vilket sätt ett nytt förhållningssätt i förhållande till klienterna skulle kunna förverkligas:

Pekpinnen plockar vi bort. Vi ska vara bekräftande, positiva, visa respekt. Manualen, eller distansen håller vi i staketet. Vi ska förhålla oss till, inte gömma oss bakom regelverken, lagen, strukturen, ramarna. Med kollegial handledning kommer vi bort från revirtänkandet. Vi är dåliga på att förvalta bra exempel. Handläggaren ska ut, det är inte handläggaren som ska vara trygg utan klienten; man lyssnar av bättre utanför sitt eget rum. Energin kommer från människor vi jobbar med, i kommunikationen. Målet är självförsörjning men vi ser inte vägen dit. Klienten tvingas till att göra saker som inte behövs, vi tappar målet. Man blir kortsiktig i stället för att se vad var och en kan prestera.

Nästan varenda mening i det här uttalandet är relevant att kommentera. Vad jag ser är att enhetschefen har reflekterat över den professionella rollen. Hon lägger vikt vid vad socialsekreteraren gör och hur man ska förhålla sig till regelverket. Det väsentliga är att skapa en relation till klienten. Sedan handlar det om att hitta lösningar som utgår från klienten själv. Hos många medarbetare på AoF och i själva lednings- och utvecklingsgruppen finns det många andra bra idéer som ska systematiseras och sättas in ett organisatoriskt sammanhang.

Exempel 4: Uppföljningsfrågan verkar olöslig

Den ansvarige kvalitetscontrollern verkar lite uppgiven inför uppföljningsfrågan. Inför mitt förslag om att tematisera, prioritera, organisera, och kontrollera frågorna, menade han att det redan hade gjorts utan resultat. Vad kan det finnas för förklaring till varför det inte sker någon systematisering? En av cheferna uttalade sig så här: *Det finns inga krav! Det är ingen som har begärt att jag ska lämna in en verksamhetsuppföljning.*

En annan uttalade sig så här: *en kravlös organisation*. Det finns flera citat i samma riktning: *Det finns ingen systematisering. Saknas förankring och uppföljning*. Inför mitt förslag att diskutera luddighetsfrågan reagerade en enhetschef lite uppgivet med följande kommentar: *det är det gamla vanliga*. Det kom ett förslag om att nollställa AoF och börja från början.

Om det inte finns krav och budskapet är luddigt, blir förändringsprocessen trög. Personalen *vet vad de redan har men vet inte vad de kommer att få* sa en chef till mig. Inte konstigt att de ställer sig frågande, skeptiska, avvaktande. Inte minst med tanke på alla andra krav (mycket konkreta krav på att sysselsätta klienter i olika program) och förändringar (omorganisationer) som redan sker i organisationen. Om det är luddigt kan det också utvecklas en annan tendens, och det är att personalen utvecklar sin egen kompetens i en viss riktning. Det kan innebära att de som är mest engagerade och kunniga börjar se andra alternativ inom arbetsmarknaden där de kan utveckla sina kompetenser, eller att kunskap och erfarenhet privatiseras och inte socialiseras i organisationen på ett bra och effektivt sätt: *Jag kan se de som har blivit så duktiga på metoden* [i det här fallet refererade intervjupersonen till den lösningsfokuserade metoden, min kommentar] *att de håller föreläsningar, och förmodligen kommer de att flytta från organisationen*, sa en enhetschef.⁵³ I så fall vinner organisationen inte allt som skulle behöva vinnas av ett sådant engagemang. Organisationen riskerar att tappa engagerade medarbetare som driver fram viktiga frågor för utvecklingen av förvaltningen.

Med de här fyra exemplen vill jag visa att organisationen har olika praxis som i praktiken bromsar ett förändringsarbete. Det handlar om praxis som har med synen på klienten att göra, eller oförmågan att konkretisera och systematisera nya tankar i det vardagliga arbetet, men det finns också ett visst handlingsutrymme för de som vill vidareutveckla verksamheten och själva organisationen. I det här sammanhanget är ledarskapsfrågan mycket relevant. På stadsdelsnivå pågick parallellt ett arbete i vad som kallades ”Ledarforum”.

⁵³ Den här uppfattningen bekräftades med tiden. Ett år efter att utvärderingen gjordes hittade flera i personalen från avdelningen Arbete och integration andra arbeten och flyttade ifrån Södra innerstadens stadsdelsförvaltning.

Vad säger personalen på Aof-avdelningen?

Vad som händer inom lednings- och utvecklingsgruppen är inte en enskild företeelse. Det präglar i viss mån andra delar av avdelningen. I ett försök att göra hela avdelningen medveten om den här problematiken uppmanade jag personalen att diskutera två teman.

Tema 1: Utifrån mina samtal med personalen på olika nivåer uppstår två olika bilder: den ena är att det finns en viss innovativ kraft i avdelningen samt en viss luddighet när det gäller att leda arbetet vidare utifrån det som kan betraktas som bra exempel med hänsyn till ett medborgarperspektiv. Håller ni med om att de två bilderna finns i verksamheten? Hur uppfattar ni de här två bilderna? Vad skulle i så fall behöva göras för att arbeta fram en gemensam bild?

Tema 2: En annan bild är att det inte finns *några naturliga broar* mellan de olika enheterna. De är olika öar som i en skärgård, och ibland är de väldigt sårbara (olika personer från olika enheter upplever detta på olika sätt) beroende på stress eller någon annan faktor. Är det någonting ni uppfattar som problematiskt i förhållande till vad ni gör? Eller är det någonting ni räknar med alltid ska finnas på något sätt.

Av det sammanfattande materialet som utvärderaren fick från de olika enheterna framstår klart bilden av en organisation där det finns innovativa krafter, en viss luddighet och olika öar där det inte finns några naturliga broar, och det stämmer med personalens uppfattning.

Det upprepas ofta av flera att förändringar ska förankras i organisationen (eftersom det uppfattas som att nya idéer för det mesta kommer från ledningsgruppen utan att personalen har deltagit i diskussionen), att man innehållsmässigt ska skilja på vad som är väsentlig för verksamheten och på vilket sätt och vad som ska stanna på en allmän reflexions- eller deklarationsnivå. Att det behövs en introduktion som gör det möjligt för den enskilde medarbetaren att förstå sig på en komplex organisation. Att det behövs ett forum för att personalen ska kunna diskutera nya idéer (i gruppen ”flexibel organisation” kom en idé om att en förslagslåda skulle inrättas). Från försörjningsenheten kom flera uppfattningar om att personalen har en arbetsbelastning, tidsbrist, stress.

Auskultationen uppfattas som ett bra redskap för att få kännedom om andra enheter – ett ansikte på den person man talar med underlättar ett samarbete. Förslagsvis presenteras olika idéer på olika typer

av broar och kontakter som olika personer inrättar. Dessa förslag kan tolkas som att de kommer från personer som känner att de kan starta sitt eget samarbete och inte drabbas speciellt mycket av vad som annars händer i organisationen. Det kommer flera förslag från personalen på Arbets- och introduktionsenheten.

Förvaltningsledningen

Första mötet med ledningsgruppen var i workshopform för att diskutera den första delrapporten och sätta igång utvärderingsuppdraget. En kort resumé av första delrapporten kan vara förnuftigt att göra. En viktig uppfattning i rapporten var att det verkade oklart hur förändringsarbetet går till inne i förvaltningens struktur och vilken roll förvaltningsledningen hade i det arbetet. *Det tog tid att förstå sig på vad Sevedssatsningen handlar om*, var en mening som en avdelningschef uttryckte då. Satsningen lyckades med att ha mer klang utifrån förvaltningen än inifrån. På en teoretisk nivå var ingen chef emot det tvärspektoriella arbetet, men i praktiken såg man inte tydliga kopplingar.

Vad som kommer att presenteras i följande text är en sammanfattning av diskussionen som gjordes på en workshop den 19 februari 2007. I första delen av diskussionen sammanblandades flera olika aspekter. En aspekt är att det efterfrågades *effekter* eller konkreta resultat av Sevedssatsningen: *Vad ska vi egentligen uppnå? Vad ska effekterna vara, hur ska vi märka det? Vad är syftet, vad ska vi uppnå? Vem driver arbetet?*, var frågor som en chef ställde.

Det finns flera möjliga tolkningar av de här frågorna. En tolkning är att det är självklart att det fortfarande finns en uppfattning om att det saknas mer *konkreta resultat* av det som görs. En andra tolkning är att man helt enkelt tar chansen att ställa frågorna för att ge möjlighet att få svar på dem. Den tredje tolkningen är att det råder okunskap om vad det finns för resultat i det här arbetet. Det är ingen av avdelningscheferna som på rak arm svarar på vad som uppnås med arbetet, men det märkliga är att inte heller chefen för avdelningen AoF som ansvarar för satsningen svarar på de här frågorna.

Samtidigt framkom en viss osäkerhet om på vilket sätt den egna avdelningen mer specifikt skulle engageras. Någoting sådant uttrycktes i följande citat från en av cheferna: *Om det inte riktar sig direkt mot den egna målgruppen så blir det svårt med engagemang bland medarbetarna.*

Vad den här uppfattningen efterlyser är konkreta kopplingar till de egna verksamheterna, men chefen ser inte sig själv i det arbetet eller är inte aktiv när det gäller att söka svar. En fjärde aspekt handlar om förankringsprocessen:

Det har varit svårt att få ut information som leder till en process i övrig verksamhet. Hur hittar vi en bra implementeringsmodell så att medarbetarna kan ta till sig arbetet och bära det? Har man inte blivit direkt berörd så är man inte riktigt med.

I det här fallet verkar det inte som att modellen ifrågasätts, eller att det handlar om visad skepticism eller något liknande, utan det är mer en fråga hur man implementerar den i sin egen organisation. Efter första rundan är intrycket att man å ena sidan efterfrågar effekter, men å andra sidan vet ingen riktigt omfattningen av Sevedsattsningen och därför ännu mindre om hur den i så fall skulle kunna förankras i ens egen organisation (avdelning).

Det finns ytterligare någonting som kommer fram och som kan vara viktigt att reflektera över när man startar ett förändringsarbete. Det handlar om att någon känner sig åsidosatt i det här förändringsarbetet trots att personen känner att hon har någonting att bidra med. Följande citat illustrerar situationen:

Allt detta är säkert jättebra men det måste också finnas en ödmjukhet gentemot den löpande verksamheten. Det finns en rad metoder i verksamheterna redan i dag, och sammankopplingen måste ju ske ute i verksamheterna. Vi har tusen andra metoder redan i gång i dag.

Förmodligen finns det redan metoder och kopplingar mellan olika verksamheter som kan vara fruktbare i arbetet, men det är oklart vem som ska arbeta med sådana kopplingar. Det blir en del av problematiken i implementeringen. Under sådana förhållanden blir det diffust om det inte är just förvaltningsledningen som ska se till att det blir fruktbare kopplingar. Det blir också en diffus ansvarsfördelning mellan AoF:s avdelningschef och stadsdelschefen på ena sidan och ett glapp mellan avdelningscheferna på andra sidan, och därför är det inte så konstigt att det uppstår ett tomrum i förändringsarbetet.

Diskussionen inom förvaltningens ledning hamnade så småningom på rätt plats med tanke på utvärderingsuppdraget. Ett bidrag kom först från ett par personer som inte har personal under sig (om detta kan ha någon betydelse). Följande citat är väsentligt i det här sammanhanget:

Vilka är egentligen ”vi”? Man kan tänka utifrån medborgarnas perspektiv: ”Jag som bor i denna stadsdel ska uppleva att...” Den demokratiska delaktigheten ökade inte genom stadsdelsorganisationen. Vi är bara ett medel, målet är att medborgarna är delaktiga. Vi kanske skulle vända på det: ”hur är vi när medborgarna vänder sig till oss”? Vi kan ju ha en bild men stämmer den? Vi borde verkligen fråga hur vi ska vara för att de ska vända sig till oss. Det är kanske mottagarna som borde säga hur de vill ha oss.

Och en annan medarbetare uttryckte sig på följande sätt:

Det är väl en vardaglig medborgardialog det handlar om som kopplas till förvaltningen och förändrar strukturen. Det finns ett citat i rapporten – ”vill man verkligen det”? Här finns en moralisk aspekt. Vill vi verkligen ha denna delaktighet?

De här två citaten sätter frågorna i sin rätta kontext i förhållande till Sevedssatsningen och vilken implikation den har för förvaltningen. De visar också att det finns kraft och potential på chefsnivå för att kunna åstadkomma förändringar. Men de här två cheferna är administrativa chefer och har ingen personal under sig, vilket minskar deras inflytande i det konkreta arbetet.

Samla stenar och bygga hus

I mina anteckningar från det första mötet och utifrån intervju-materialet (med avdelningschefer med personalbemanning och stadsdelschefen) framkommer ytterligare en aspekt som till en viss del förklarar problematiken inom förvaltningsledningen. Det är en fråga som har med en upplevd hierarki att göra, revirtänkande (man ska inte blanda sig i varandras verksamhet), och prestigefrågan cheferna sinsemellan. Det uppfattas av vissa chefer som att Sevedssatsningens idé är oantastlig. Detta försvårar arbetet att ha en gemensam syn, en värdegrunduppfattning.

Det är väl också en fråga om samstämmning och samspel mellan cheferna på stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden: *Vi känner inte riktigt varandra* sa en chef i intervjumaterialet. Och på frågan om varifrån man får sin drivkraft i det vardagliga arbetet, svarade inte någon att man fick den från någon arbetskamrat.

Samtidigt finns det en uppfattning bland avdelningscheferna om att stadsdelschefen bedriver sitt arbete med en ny typ av ledarskap som kännetecknas av öppenhet. Och stadsdelschefen själv tycker att det har blivit en mer öppen organisation och att man går till vem som helst på femte våningen där cheferna är samlade. Förmodligen handlade också en del av svaret på frågan om samsyn om hur resurserna tilldelas (budgetfrågan) för gemensamma aktiviteter, och att det fortfarande är en vertikal organisation där *skuggorna* från det förflutna sitter i väggarna. Det finns en medvetenhet om de här aspekterna, och det kan *lösa knutar* som finns. I en observation av förvaltningsledningen presenterades t.ex. projektet *Utblick Europa* där det också finns viktiga inslag om hur förvaltningen kan bedriva sitt arbete i framtiden.

Det finns bra förutsättningar för att kunna starta en villkorlös diskussion i letandet efter ett svar på frågan om att åstadkomma en gemensam värdegrund. Det är nödvändigt att *rensa bort skuggorna*, det hierarkiska som sitter i väggarna, men också vara medvetna om vad det är för krav som finns i ens egen verksamhet som avdelningschef i det strategiska arbetet som (faktiskt) hela förvaltningen bedriver. Man måste sätta in förändringsarbetet i ett historiskt sammanhang och klargöra för hela organisationen vad det är man vill. Någonstans i bakhuvudet har det litats på att det på varje nivå ska *ske* någonting, och det har inte hänt. Man har inte förankrat insatsen på hela förvaltningen, samtidigt som man har förväntat sig att hela förvaltningen ska *lära sig* någonting.

Utifrån protokoll från förvaltningsledningens möte är det tydligt att en stor del av tiden ägnas åt administrativa frågor. Men det har också kommit in en punkt som heter *papperslösa* frågor, och det kan bidra till att förklara vad man står för och hur man själv förhåller sig till utmaningen.

Det är flera anställda på olika nivåer som har *samlat stenar* (var för sig) i det här arbetet, och nu är det dags att *rita* och *bygga hus*. I det arbetet kommer man förhoppningsvis att hitta drivkraften hos sina kollegor. Att tänka i termen *paradigmskifte* kan bli fruktbart för att tydliggöra vad förvaltningen har som ambition i det här förändringsarbetet.

Sammanfattningsvis är intrycket att förvaltningsledningen är i en övergångsperiod, på väg mot en mer öppen organisationsform och öppen relation mellan medlemmarna. Alla avdelningschefer uttryckte uppskattning för någonting som uppfattas som öppenhet inom ledningen. Samtidigt är det nödvändigt att fördjupa arbetsrelationerna, att verka medvetet för att ha en större transparens och verkligen kunna livnära varandra i det vardagliga arbetet. Stupröret är fortfarande en bild som finns i fleras huvuden. Inför ett förändringsarbete är det väsentligt att avdelningscheferna frågar sig själva och sina kollegor den enkla frågan: vad förväntas av mig i det här arbetet? Att vara (inter)aktiv när det gäller att söka samarbetsformer är absolut nödvändigt.

Förvaltningschefen är medveten om var organisationen befinner sig i förhållande till den här utmaningen, och hennes ord passar utmärkt att avsluta det här exemplet med:

Vi har inte än den organisation som möter våra medborgare i ögonhöjd. Det behövs ett steg till för att gripa tag. Det är lite trögt fortfarande när det gäller att hitta formerna för medborgarinflytande. Nu sist hade vi en bra diskussion: vi talar nu om ett medborgarkoncept, ett medborgarperspektiv. Diskussionen lyfter upp blicken tio steg uppåt – avståndet är inte så stort [längre] mellan avdelningscheferna. Nu ska vi ta ställning till en värdegrund, ta tag i diskussionen, gå på beteende och inte nöja oss med "diskursen". Personalen ska ha en chans att ta ställning, det handlar inte om disciplinering eller tvång, utan tydliggöra vad vi vill, vad det krävs av var och en. Det handlar om ha ett personligt ansvar plus en organisationsfråga, vara konkret i det konkreta.

Stadsdelschefen var en av initiativtagarna till att förändra förvaltningens arbetssätt. De enskilda tjänstemännen är relevanta för förändringsarbetet, och det finns de som personifierar detta. Men inför ett förändringsarbete krävs att man agerar på olika nivåer. Forskningen visar att förankringen är viktig, för annars är risken stor att när personerna försvinner blir det inte längre samma drivkraft. Den före detta stadsdelschefen fick ett nytt uppdrag inom kommunen. Det kom en ny chef och säkerligen nya frågor.

Sammanfattning

Personalen, på Södra Sofielundsensheten gjorde ett stort arbete med många olika bra insatser, från en personlig servicenivå till en mer organisatorisk nivå med andra aktörer. Detta krävde att personalen skulle ha en förmåga som kan liknas vid associationen till progressiva glasögon: att kunna se och agera i det lilla men också kunna se långt bort, från det konkreta arbetet och agera långsiktigt. Det problematiska uppenbarade sig när de skiftade från ett avstånd till ett annat, det blev dimmigt.

Enligt min uppfattning fanns det under utvärderingens gång fortfarande en oklar uppdelning mellan förvaltarens och samhällsbyggarens roll i enheten, och det har inte minst med en professionell identitet att göra. Identitetsaspekten var viktigt för enheten, och känslan av att vara i periferin av organisationen påverkade till viss del arbetet. Från början fanns det inga tydliga uppdrag, inga tydliga benämningar.

Stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden har genom ledningsgruppen och arbetet med föreningslivet vunnit mycket förtroende framför allt bland andra kommunala institutioner. Ett av de bästa exemplen i samarbetet med andra externa organisationer är Miljöförvaltningen. Härifrån finns det mycket att lära sig för att kunna hitta eventuella kommunala samarbetspartner som kan bidra till att förbättra människors levnadsvillkor. Det konkreta resultatet när det gällde inspektionerna av bostäder var ändå fortfarande lite oklart på grund av de privata fastighetsägarnas agerande. *Den snälla vägen*-strategin verkade inte åstadkomma något bra resultat för de boende. Fastigheterna renoverades inte.⁵⁴

Min uppfattning var att en stor del av arbetet som enheten bedriver kom *utifrån*, antingen från den egna förvaltningen, kommunen, eller andra aktörer. De hade ett tryck från sin egen organisation och från andra organisationer i det tvärsektoriella samarbetet som blev slit-samt. Frågan var vad enheten prioriterade i så fall. Och vad är det som betraktas som relevant i arbetet utifrån vad man definierar som medborgarperspektiv?

Det fanns olika idéer som behöver diskuteras ordentligt om hur enheten skulle förhålla sig till de boende, medborgarna, och frågan

⁵⁴ Frågan om den dåliga standard bostäderna har, är fortfarande aktuell. Lisa Renntun från Hyresgästföreningen inspekterade fastighetsbolaget Lifras hus i Seved och kunde konstatera att det fortfarande är fullt med mögel, trots att miljöförvaltningen slog larm redan 2006. Sydsvenskan 14/04/2011.

om representativitet. Det finns ett viktigt inslag i att ha ett medborgarperspektiv i arbetet, med alla implikationer av det här ställningstagandet är långt ifrån tydliga. Ett sätt att framställa frågan är att sätta perspektivet i förhållande till ett medborgarinflytande.

I vårt exempel fanns en olöslig problematik i relationen mellan förvaltningen och den frivilliga sektorn, nämligen att förvaltningen inte kunde etablera likvärdiga relationer med frivilligorganisationer. Antingen blev det ett samarbete med de etablerade (svenska) föreningarna, eller etablerade förvaltningen ett beroendeförhållande till frivilligorganisationer, eller blev det konflikter, eller ignorerades helt enkelt andra föreningar.

Spänningen ligger i att förvaltningen fortfarande vill bestämma över hur de boende ska organiseras. Eller som Rønning menar:

För offentliga aktörer med förankring i formaliserade strukturer är det viktigt att man inser att det civila samhället måste få behålla sin "frihet" om man vill utnyttja dess kvaliteter (2011: 72).

Denna situation ledde så småningom till någon omedveten form av metodutvecklingsarbete, någonting som skulle definieras som *vänta in-metoden*. Det vill säga, enheten står till förfogande (som sagt framför allt för andra starka samarbetspartner) för andras önskemål. Eftersom medborgarna inte är aktiva på det sätt som enheten förväntar sig, kommer inte så mycket initiativ underifrån. Enheten blir fångad i sitt eget nät för att fortsätta med metaforen om spindeln i nätet.

Lednings- och utvecklingsgruppen på Arbeta och Försörjning (AoF) rör sig mellan två poler, en slags organisatorisk ambivalens: den ena är ett aktivt sökande efter nya svar på medborgarperspektivet, ledarskapsfrågan och organisationsfrågan, och den andra är ett konservativt ställningstagande inför detta sökande. Polerna skulle också kunna representeras av ett försök att skapa en ledningsförmåga genom meningsskapande, medan chefskapet snarare betonas genom administration i det konservativa ställningstagandet. Man kan också se det utifrån perspektiven samhällsbyggare och förvaltare. De här olika idéerna korsar verksamheten, och i viss mån representeras de av olika personer och har en stor inverkan för att man inte kan gå vidare som organisation.

Det fanns en viss innovativ kraft i avdelningen AoF, samt en viss luddighet när det gällde att leda arbetet framåt utifrån det som kan betraktas som bra exempel med hänsyn till ett medborgarperspektiv. Detta gjorde att det tog alldeles för lång tid i samarbetet mellan olika enheter. Tidsperspektivet är någonting förvaltningen måste värdera ordentligt för att nå bättre resultat.

Det fanns ett initialt samarbete inom olika delar av AoF för att hitta nya och mer effektiva metoder i det vardagliga arbetet, en större öppenhet som kunde leda till en bättre dialog inom olika delar av förvaltningen, en möjlighet att tydliggöra fundamentala frågeställningar i förvaltningens arbete i förhållande till ett medborgarperspektiv. Det fanns också möjligheter att skapa en sammanslutning av olika medarbetare som fanns i olika delar av avdelningen och som verkligen arbetade för att skapa nya, mer kreativa och effektiva arbetsmetoder som verkligen kunde hjälpa de sökande att hitta en bra lösning på sin egen situation. Det är ett arbete som behöver systematiseras och organiseras för att det ska ge mer varaktiga resultat.

Det finns en lista på olika teman som man skulle behöva ta ställning till, och som i sin tur skulle förbättra förändringsarbetet. Jag har sammanställt en lista som är en sammanfattning av vad olika ledare har sagt i olika sammanhang: 1. Att komma över en tendens att hamna i det operativa och i sitt eget stuprör i stället för att se det mera övergripande. 2. Att verkligen ha ett underifrånperspektiv: *de vi är till för glöms på vägen*. Medborgarperspektiv är problematiskt att implementera på alla nivåer och därför behövs ett ännu mer systematiskt arbete för att se kopplingar mellan olika enheter. 3. Att förankra ett (nytt) förhållningssätt i alla led av organisationen. 4. Konkretisera vad det är förvaltningen vill med ett medborgarperspektiv. 5. Att utveckla vidare samverkan inom och utanför förvaltningen. 6. Att tydliggöra krav från ledningen. 7. Mäta resultat, göra uppföljning, ha kontroll över processen. 8. Bygga upp relationen mellan samhällsförvaltarna/samhällsbyggarna på ett tydligare sätt. 9. Vara (eller bli) professionell nätverksbyggare.

Sammanfattningsvis behöver man lösa två uppgifter på avdelningsnivå: Den ena är att systematisera det här förändringsarbetet utifrån en grundläggande definition av värdegrunden och ett gemensamt förhållningssätt som gäller för hela avdelningen. Den andra är att göra en bra uppföljning av de frågor som ledningen tycker är relevanta i det här förändringsarbetet.

Det finns också andra frågor till förvaltningsledningen: Vad finns det egentligen för incitament för att kunna bedriva ett förändringsarbete som grundas på demokrati och ett medborgarperspektiv och som har som ambition att tillgodose faktiska substantiella rättigheter till medborgarna? Vad är det för typ av medarbetare som organisationen söker för att kunna åstadkomma ett bra resultat enligt de principer som finns i de fyra kvalitetskriterierna?

Vad ett medborgarperspektiv innebar i det konkreta arbetet, behövde tydliggöras på olika nivåer i organisationen, från enheten till avdelningen AoF, förvaltningsledningen, och i hela förvaltningen. Kopplingar syntes inte tydligt i arbetet, utan uppfattades på olika sätt och i vissa fall motarbetades de i praktiken (*Mota Olle i grind-fenomenet*). En nödvändig diskussion handlade om hur ett medborgarperspektiv förhöll sig till ett medborgarinflytande. Vad var det egentligen förvaltning ville åstadkomma: att människor, de boende, de sökande, klienterna, verkligen skulle vara en del av problemlösningen eller att de skulle följa förvaltningens *goda* intentioner?

Skärgårdsbilden var talande; organisationen höll inte ihop i sina försök att etablera ett nytt synsätt och förhållningssätt i förhållande till sina klienter, de boende, medborgarna.

I ett nytt dokument som heter *Strategier för en bättre Södra innerstad*, från januari 2011, inleder den nya stadsdelschefen med följande fråga och svar:

Vilka trender kommer att påverka Södra innerstaden mest fram till 2018 och vad ska stadsdelsförvaltningen tänka på för att använda sina resurser rätt i framtiden? De stora utmaningarna för förvaltningen löses inte genom omorganisation utan snarare *skifte av synsätt*. Framtiden tvingar kommuner att lösa sina uppdrag på nya sätt. Vi måste inse att det inte går att göra allt som tidigare – och medborgarna måste inse att de behöver ta mer ansvar för välfärden. Det är också viktigt att *fästa blicken vid horisonten* och skapa en långsiktig, tydlig och eftersträvnansvärd målbild utifrån de politiska mål som styr arbetet. Det är dessutom av yttersta vikt att *gå från ord till handling*. I Södra innerstaden har vi en lång tradition av att starta projekt men vi kan bli bättre på att överföra resultaten till verksamheten. [med fet stil i originalet]

Det finns dessutom sju strategier som ska hjälpa personalen att nå sina mål: involvering och dialog i ögonhöjd, tillgänglighet på medborgarnas villkor, skapa mötesplatser och arenor för möten, resultatriktad samverkan, frigöra medarbetarnas engagemang och fulla kompetens, våga prioritera, och skapa processer för kontinuerlig förändring.

I det här dokumentet ser man en uppföljning av den process som jag har beskrivit i utvärderingsuppdraget. Själva försöket att ha en gemensam syn och strategi för hela förvaltningen är positiv enligt min uppfattning, men frågan är om det kan göras utan att förändra strukturen i organisationen, vilket jag tycker är alldeles nödvändigt.

KAPITEL VIII

FALL II: INTEGRATIONSARBETE GENOM BROBYGGGARVERKSAMHET INOM MALMÖ STAD

Inledning

I Malmö stad pågår en serie projekt- och verksamhetsarbeten i ett försök att åstadkomma bättre resultat på integrationsområdet. En ambition kommunen har är *[a]tt utveckla Malmö till en mångkulturell stad med lika möjligheter för alla [...]. Det kräver nya arbetsätt och nya medarbetare som kan utveckla kontakter mellan olika grupper i och delar av samhället* (www.malmo.se/integration).

Enligt kommunen finns ett 20-tal personer anställda med uppgift att bygga broar mellan föräldrar med invandrarbakgrund och skolan, mellan boendegrupper och förvaltningen. Brobyggare verkar också inom andra delar av integrations- och demokratiarbete för att öka delaktigheten bland medborgarna med invandrarbakgrund.

Det finns också ett projekt inom hälso- och sjukvården med internationella hälsokommunikatörer där det för närvarande finns ett tiotal anställda (sammanlagt har ungefär ett trettio totalt personer varit kopplade till projektet under en sjuårsperiod). När projektet startades kallades det för internationella hälsoinformatörer, eftersom tanken var att personer med utländsk bakgrund som hade en utbildning inom det medicinska området skulle kunna utnyttja denna kompetens för att informera på sitt eget språk. Grundtanken för projektet var att det skulle fungera som en ingång till arbetsmarknaden. Efterhand har projektet fått som syfte att bli ett verktyg för i första hand nyanlända invandrades integration.

Det verkar som om brobygggarverksamheten är ett nödvändigt arbete med tanke på att det finns flera grupper, inte bara grupper med invandrarbakgrund, som riskerar att bli drabbade av fattigdom och segregationens effekter. Verksamheten finns inom integrationsfältet, brobyggarna är anställda inom förvaltningen, och på det sättet företräder de institutionerna samtidigt som de ska arbeta utifrån de behov medborgarna, de boende eller föräldrarna har.

Brobygggarverksamheten står inför tre olika utmaningar: för det första rör sig verksamheten inom en oklar föreställning om att det mångkulturella samhället ställer mer specifika och komplexa krav på socialtjänst, skola, sjukvård och diverse projektverksamheter. Det finns samtidigt ingen självklar koppling mellan det mångkulturella samhället och hur centrala institutioner ska organisera sitt arbete. För det andra finns det en oklar koppling mellan de olika projekt som utförs inom integrationsfältet och hur den offentliga sektorn organiserar sina insatser. Det finns en hög grad av självständighet i vad olika stadsdelar prioriterar. Utifrån utvärderingsmaterial av Storstads-satsningen kan två tendenser skönjas: en tendens till att behålla makt och kontroll över människor som bor i ett bostadsområde, eller en tendens till att ge de boende visst inflytande eller att ge föräldrar med invandrarbakgrund en rimlig chans att delta i skolans verksamhet (Andersson, m.fl., 2003: Andersson, m.fl., 2002: Bevelander, m. fl., 2004. Boukas, 2008). För det tredje är brobygggarverksamheten bräcklig eftersom den ligger i periferin av allt arbete institutionerna gör, och för de flesta som arbetar som brobyggare är anställningsvillkoren svaga.

Syftet med det här fallet är att visa olika utmaningar i brobygggarverksamheten genom att koppla denna till den offentliga sektorns funktion, tjänstemannarollen och till olika modeller i socialarbete i mångkulturella miljöer. Jag beskriver och diskuterar först vad brobygggarverksamhet går ut på och vad som är särskilt problematiskt i deras arbete. Sedan beskriver jag och problematiserar tre arbetsmodeller inom socialt arbete i mångkulturella miljöer för att försöka sätta in brobyggarnas arbete i det sammanhanget. Till sist kommer en sammanfattning av hela diskussionen.

Brobyggarverksamheten: en pedagogisk aspekt och en rättviseaspekt

Brobyggarverksamheten kan, utifrån ett integrationspolitiskt sammanhang, avläsas som ett försök från Malmö stad att ”riva murarna” dels mellan olika grupper, och dels mellan medborgarna och de centrala institutionerna. Verksamheten kan också ses som ett sätt att motarbeta segregationens effekter och *att skapa broar*, skapa en ny gemenskap i samhället. Eller, med mer pragmatiska termer, hitta snabba lösningar på konkreta problem som uppstår i mångkulturella miljöer, framför allt i skolan. Tanken är att brobyggarna ska främja föräldrarnas och medborgarnas delaktighet i olika typer av samhällsinsatser. Verksamheten hänger väl ihop med två centrala idéer inom integrationspolitiken: delaktighet och mångfald.

Brobyggarnas verksamhet bedrivs med två olika inriktningar: den ena vänder sig till olika grupper av människor som befinner sig i en utsatt position i förhållande till integrationsfrågan. Den andra vänder sig inåt, till sin egen organisation inom förvaltningen.

Jag börjar med den första. I stadsdelen Hyllie fanns sedan början av Storstadssatsningen en idé om att koppla ihop frågan om stadsdelens stora befolkningsgrupper med invandrarbakgrund med att anställa brobyggare som hade samma kulturella och språkliga bakgrund. De kallades för ”integrerarna” (Liedholm & Lindberg 2006, Andersson, m.fl. (2003). Anne Schmid-Behrens, stadsdelschef i Hyllie, förklarar strategin så här:

Vi startade modersmålsbaserad undervisning för vuxna med afghaner som hade arbetat med undervisning i Afghanistan, och anställde en förskollärare. Det fungerade mycket bra. Så småningom tillkom studieverkstäderna i skolan där eleverna samtidigt kunde lära sig svenska på arabiska, pashto och albanska.⁵⁵

Det var en strategi som ledde till en bra förankring i skolans verksamhet, med olika typer av insatser i stadsdelen.

Det arbetet brobyggarna konkret gör handlar framför allt om att främja delaktighet bland befolkningen, samt om att hjälpa människor att vara delaktiga i samhället genom att informera, socialisera kunskap och skapa kontakter. Det är olika typer av informationsinsatser som

⁵⁵ I *Nya möten. Om kulturella brobyggare i Malmö*. Malmö stad, 2009: 59. Alla citat kommer från samma skrift om det inte nämns någon annan bok.

görs – allt från att förklara hur föräldramöten fungerar till att förklara vad utvecklingssamtal handlar om, och vad AIC (Arbets- och integrationscentret) sysslar med. Det är ett sätt att skapa socialt kapital bland de som deltar i de olika mötena.

Anette Wirdebo, som är chef för familjecentralen Solstrålen i stadsdelen Rosengård, menar att:

Det är viktigt att alla föräldrar får samma information, och det är genom våra hälsokommunikatörer vi får ut vår information till de många albaner och arabisktalande i området. De hjälper till att överbrygga avståndet mellan det svenska samhället och hemlandet. (Ibid; s 63).

I ett modernt, komplext samhälle är det svårt för många människor att förstå hur de centrala institutionerna fungerar. Det är väl det Wirdebo menar när hon hänvisar till avståndet mellan *det svenska samhället och hemlandet*. Om till exempel inte skolan agerar aktivt för att skapa kontakter kan det bli problematiskt för enskilda föräldrar att veta hur kontakten ska ske. Över huvud taget är relationen mellan skolan och föräldrarna problematisk, och det finns inga klara strategier från skolans sida om tillvägagångssättet (Boukaz, 2008).

Den här typen av informationsverksamhet skulle jag definiera som en *pedagogisk uppgift*. En brobyggare ska på ett tillfredsställande sätt kunna tolka, förklara och kommunicera till föräldrarna vad skolan vill. En brobyggare ska framför allt kunna anpassa informationen till gruppen det handlar om. Hazrat Mohmand, som arbetar som brobyggare på Lorensborgsskolan, säger så här:

Föräldrar som kommer från ett annat land är vana vid ett helt annat skolsystem, eller en annan pedagogik. När de kommer till västvärlden ser det helt annorlunda ut. Eftersom de inte förstår språket så får de en ganska suddig bild av hur det fungerar. (Ibid; s 25).

Men det handlar inte bara om huruvida föräldrarna förstår språket eller inte, utan också om huruvida skolan är tydlig i sitt språk i förhållande till föräldrarna. Klara och raka besked behövs från skolans sida om de vill ha föräldrarna med sig. Den här situationen, tydlighetsaspekten, uppenbarar sig i följande exempel: många brobyggare

berättar att föräldrar med invandrarbakgrund förväntar sig mer av skolan. Enligt deras erfarenheter ska skolan inte bara lära barnen vissa kunskaper utan också uppfostra dem i basala frågor som disciplin, regler och att sätta gränser. Det är i och för sig intressant att det finns ett sådant resonemang bland föräldrarna eftersom det betyder att föräldrarna principiellt inte har någonting emot att skolan uppfostrar barnen enligt en svensk modell.

Men den svenska skolan uppfattar inte uppfostran som sin centrala uppgift utan tycker att det är föräldrarnas sak. Frågan är vad de lägger i uppgiften att uppfostra barnen? Är det bara en fråga om disciplin? I vilket fall som helst är just disciplinen i skolan ett stort problem. Hur löser man den här knuten?

Många lärare klagar på att barnen är dåligt uppfostrade hemma, vilket leder till att föräldrarna och skolan klagar på varandra i stället för att hitta konstruktiva lösningar. Min egen teori är att barnen är experter på att förhålla sig till olika situationer i olika miljöer; hemma beter sig barnen på ett annat sätt än i skolan. Det verkar som om barnen agerar olika beroende på om det är en offentlig plats eller en privat sfär. Som Eman Alkhamisi säger i en intervju: *Hemma tillhör ungdomarna familjen och beter sig som familjen vill. Utanför hemmet är de svenskar och beter sig som kompisarna. De får två identiteter och de trivs inte i den situationen* (Ibid: s. 52).

I de här situationerna kan en brobyggare göra en stor insats. För det första kan en brobyggare som är känd i sin egen grupp vara en bra, positiv förebild för barnen. För det andra är det symboliskt viktigt att föräldrarna känner sig speglade i skolans verksamhet. För det tredje vet barnen att brobyggaren kan hantera frågor som har med både den privata och offentliga sfären att göra. För det fjärde behärskar brobyggaren också båda språken och förstår sig därför på situationer på ett snabbare och effektivare sätt. För det femte kan brobyggarens arbete bidra till att utöva social kontroll i vissa problematiska situationer som lätt tenderar att urarta i skolans miljö. Allt detta leder till ett större förtroende mellan skolan och föräldrarna.

Braem Sager som jobbar inom räddningstjänsten uttalar sig så här apropå förtroendefrågan mellan tjänstemän och medborgare: *Mitt språk [hemspråk, min anm.] och mitt ansikte gör att jag kan prata i vi-form. Samtidigt väcker min utbildning och uniform aktning. Det gör att man [de] lyssnar till vad jag säger* (Ibid: s. 19).

Det är en relevant aspekt om man ställer det i relation till att hon som yrkesmänniska kan relatera till och identifiera sig med de medborgare som hon kommer i kontakt med. Det är en form av erkännande som bidrar till att skapa en relation.

En annan mer problematisk sida av informationsuppdraget handlar om en *rättvisefråga*. Vad har man som förälder för rättigheter gentemot skolan och socialtjänsten? Ska brobyggarna också informera medborgarna om deras rättigheter? Ett sådant exempel finns på stadsdelsförvaltningen i Södra innerstaden.

Vid Södra Sofielundsensheten jobbar flera anställda med lokalt utvecklingsarbete. De gör ett omfattande nätverksarbete, skapar aktiva mötesplatser och har en lokal i bostadsområdet Seved: Mötesplatsen. Två av medarbetarna där jobbar med information till den arabisktalande gruppen. Ibrahim Al-Khamisi menar i en intervju att: *Målet med verksamheten är att få fler att delta aktivt i samhället och också se till att fler får inflytande över till exempel utvecklingen i den egna stadsdelen.* (Ibid: s. 46).

En viktig del av arbetet är att förstärka de boendes kraft att kunna förbättra sina levnadsvillkor. En fråga som nyligen aktualiserades i stadsdelen Rosengård var de usla bostadsförhållanden som rådde i många hyresgästers lägenheter. I det här fallet betraktades de boende som andra klassens medborgare. Det här är en mycket viktig fråga – i många bostadsområden upplever de boende att de privata fastighetsägarna inte bryr sig om boendestandarden.

Det som kan göra skillnad i ett bostadsområde är om aktiva, resursstarka boende ställer krav på de privata fastighetsägarna. Det är någonting jag har skrivit om i det förra fallet. En brobyggare som arbetar med skolfrågor har en liknande utmaning när det gäller kunskapsökande om hur samhället fungerar. Vad har kommunen för ansvar? Vad säger skollagen? Vad kan föräldrarna ställa krav på? Dessutom ska brobyggarna ha en förmåga att jobba i nätverksform och vara en bra förhandlare mellan olika parter. Det är ett komplicerat arbete att aktivera och organisera människor i ett bostadsområde eller engagera dem i skolarbetet.

Brobyggarna i sin egen organisation – ett bräckligt förhållande

Brobyggarna agerar inte bara i relation till olika människor, eller invandrargrupper, utan de har också ytterligare en viktig uppgift: det

är att agera inåt i sin egen organisation. Amina Aweidah, som bär slöja, säger så här apropå sitt jobb och relationen till sina närmaste kollegor:

Jag vill jobba som brobyggare mellan mina klienter och det svenska samhället. Vara till stöd och ge råd och förklara hur olika myndigheter fungerar. Men jag har också kunnat vara brobyggare gentemot tjänstemän här. Jag tror att väldigt många har fördomar om muslimer, och förhoppningsvis har jag kunnat överbrygga de fördomarna. Många blir rädda för slöjan och tror att vi muslimska kvinnor är osjälvständiga och utbildade, att vi skaffar en massa barn och inte får gå ut för våra män. (Ibid: s. 31, 32).

Aminas närvaro i den egna organisationen kan bidra till att minska den mentala segregationen bland personalen. Men brobyggarna har en svår balansgång i sitt arbete. De har ingen lätt uppgift. När det gäller Hyllie förklarar stadsdelschefen Anne Schmid-Behrens situationen så här:

De är anställda av förvaltningen men måste ha en mycket blandad kompetens. Det är viktigt att de förstår sitt uppdrag och inte företräder ett egenintressen hos någon grupp. De ska företräda både det svenska samhället och samtidigt kunna företräda de boendes intressen. Det är inte lätt. (Ibid: s. 59)

Hyllie stadsdelsförvaltning hyllades i utvärderingen av storstadsarbetet just för att ha haft en klar strategi i arbetet med olika grupper i stadsdelen. Men det är väsentligt att vara medveten om dels vilka risker som finns i det här arbetet och dels brobyggarens svåra balansgång. En av de riskerna är just den här balansgången som stadsdelschefen talar om. En annan risk är att de lämnas ensamma i sitt uppdrag, att förvaltningen inte tar ansvar för deras uppdrag. En tredje risk är att uppgiften kräver så många olika sorters kunskap att de inte kan tillgodose allas behov. De behöver kompetensutvecklingsinsatser i sitt arbete.

Det finns en annan problematik. Om brobyggarnas uppgift reduceras till att skapa kontakter eller *broar* mellan förvaltningen och de boende, eller mellan skolan och föräldrarna, och om de inte har något mandat som samhällsplanerare, blir deras inflytande ganska oväsentligt. Att bygga broar i sand utan en fast grund innebär helt enkelt att arbetet inte leder någonstans. Bron kommer att falla.

Det krävs ett kontinuerligt arbete som kräver ett institutionellt förändringsarbete. Brobyggarna kan i så fall bidra till att institutionalisera andra arbetsformer.

Det som oftast brister är att själva organisationen inte har någon klar uppfattning om vad brobyggarens arbete kan betyda för sättet att organisera arbetet, för metodutvecklingsarbetet, och för att inleda ett förändringsarbete. I en workshop (09-01-27) som jag deltog i med brobyggarna i Malmö, framkom vilka de största behoven från deras sida var: *Att öka förståelsen [för sitt arbete, min anm.] inom organisationen, ha ett långsiktigt erkännande [bland annat när det gäller anställningsformen, min anm.] och en ömsesidig integration.* Vad de efterlyser är en form av erkännande som går ut på att förvaltningen skapar fasta anställningsformer och ett långsiktigt arbete.

Brobyggarnas verksamhet kan också tolkas som en fråga om brist på mångfald inom organisationen. Mångfald innebär dels att välfärdfrågan också ska relateras till mångkultur (det externa uppdraget i den kommunala verksamheten), dels en organisationsutvecklingsfråga (internt uppdrag). Mångfald innebär implicit och explicit ett organisatoriskt förändringsarbete där strukturer, kulturer, normer och rutiner på alla nivåer inom organisationen måste granskas och ifrågasättas, och i förlängningen förändras från likhetsprägel till olikhetsprägel (Schölin, 2006). Brobyggarnas verksamhet lyser egentligen med sin frånvaro i de uppgifter förvaltningen har, och det finns ingen koppling mellan brobyggarnas arbete och mångfaldsplanen som Malmö stad arbetade med för några år sedan.

Arbetet med mångfaldsplanen inleddes i Malmö stad 1999. Idén var att den kommunala arbetsorganisationen skulle avspegla stadens befolkning. Schölin har studerat etnisk mångfald som organisationsidé, och cheferna och personalpraktikerna i Malmö. Han visar på svårigheterna i det här förändringsarbetet:

Sammanfattningsvis är de överordnade chefernas betydelse för den kvalitativa etniska mångfalden liten. Om etnisk mångfald som kvalitativ idé ska produceras inom en organisation bör chefer arbeta med uppfattningen om vad denna mångfald är och hur den konstrueras, och dessutom söka svar på vad som kan hindra mångfaldskommunikationen (produktionen och reproduktionen av mångfaldsidén i organisationen) (Schölin 2007 s. 250, 251).

Bristerna som cheferna visade i sin förståelse av vad mångfaldsplanen handlade om, har inte bara att göra med en kunskapsfråga eller inte. Mångfaldsplanen stötte på motstånd på olika nivåer, på ideologisk-politisk nivå och på implementeringsnivå, d.v.s. frågan om att anställa människor med en annan bakgrund. I en annan studie⁵⁶, där jag intervjuade före detta studenter från socionomutbildningen med mångkulturellt inriktning som nu arbetar inom Malmö stad, uttryckte sig en av mina intervjupersoner på följande sätt:

I fortsättningen skapades inom Malmö stad en mångfaldsgrupp som skulle jobba fram en mångfaldsplan. Jag är tyvärr ganska säker på att den kompetensen jag egentligen har bara efterfrågades för pappersproduktion, för fina diskussioner, men förändringar – att få de anställda att verkligen vara mindre diskriminerande, mindre fördomsfulla – det är det ingen som vill. Jag har suttit i mångfaldsgruppen som har gjort fina mångfaldsplaner som inte ändrar någonting. Vi arbetade fram ett förslag på konkreta saker och hur det skulle göras: det skulle anställas ett antal människor, var finns de? Gång på gång ser du att du blir obekvämt eftersom ju mer du driver detta blir du ...

Han hade en plan att profilera sig inom frågan om mångfalden. Det passade väl med den mångfaldspolicy som Malmö stad utvecklade. Sedan upptäckte han att det framför allt handlade om ”pappersarbete” och inte om att förändra någonting i praktiken. Därför hejdade han sig och tänkte om:

Rent konkret har det som jag tänkte för två år sedan, att föra fram mångkulturalitet, blivit så negativt, så urholkat, att det nästan är som att gå rakt in i väggen är nästan att bege sig i vägen. Jag får hitta något annat. Jag har blivit erbjuden att leda ett utvecklingsprogram. Det är genom makt jag kan påverka, bestämma, anställa eller vägra anställa människor, prägla verksamheten, det är cheferna och ledarna som är bärare.

Det han säger om maktfrågan säger också något om hur organisationen fungerar. Det är cheferna som kan ändra någonting, och därför måste cheferna, eller de som vill ha makt och bestämma, välja ”rätt”

⁵⁶ Enrique Pérez *Akademisk yrkeskompetens i socialt arbete – om socialt arbete i mångkulturella miljöer* (2010), Malmö högskola.

fråga. Det går inte att profilera sig med vilken fråga som helst utan det måste vara en vedertagen fråga där cheferna är med. Sedan fortsatte han med reflektioner om vad det har blivit av det mångkulturella på hans arbetsplats:

Jag ser hur kollegor skrattar åt jämställdhetsplaner. I bästa fall kan det bli en trevlig diskussion. Efter sju år har jag sett mycket som gör att jag börjar tvivla på deras människosyn. Mångkulturalitet har blivit diffust, så folk orkar nästan inte sätta sig in i det. Och där sitter någon, jag, som börjar slänga [frågor om det mångkulturella samhället] till höger och vänster. Det studsar [tillbaka], folk tar inte in det.

Dessa frågor kommer tillbaka; frågan *studsar* tillbaka till honom. Det finns ingen mottagning för det han säger. Hans slutsats är att man måste ha makt för att kunna få inflytande över frågan:

Jag menar att människor med den här kompetensen behöver nå högre positioner för att på så sätt försöka påverka konkret. Förändra genom att byta ut människor, inte genom att tvinga människor att fortbildas. Ändra de anställdas sammansättning; svenskarna vill inte lämna ifrån sig makten; det finns en ganska grundläggande rädsla inför mångfalden och då blir slutsatsen att det är bra som det är. Jag ville förmedla behovet av att det mångkulturella perspektivet är ännu större i dag än när jag började. Digniteten måste höjas. Vi måste också hitta ett nytt begrepp inför framtiden.

Maktfrågan konkretiseras i själva personalens sammansättning som fortfarande är väldigt homogen. Att komma ur den situationen, menar han, kräver att organisationen byter ut en grupp människor mot en annan konstellation av människor. Han ser sig själv i den nya konstellationen.

Det krävs ett fortsatt mångfaldsarbete inom kommunen för att kunna koppla ihop olika frågor som har med personalsammansättning, kompetensutveckling, förändrade arbetsmetoder och en annorlunda organisation att göra. I det arbetet kan brobyggarna lämna ett bidrag.

Men brobyggarnas anställningsvillkor är bräckliga. De har för närvarande olika anställningsvillkor. De som är projektanställda riskerar att bli uppsagda så fort frågan om att spara resurser kommer upp. Ett annat problem är att brobyggarna i flera fall själva har fått skapa sina arbetsuppgifter, vilket betyder att organisationen inte tar ett riktigt ansvar.

Brobyggarna ligger i periferin av organisationen, och ingen vet egentligen vad de kan bidra med – till exempel har de ingen klar identitet och roll i vissa skolor. De används inte som en långsiktig resurs utan som en kortsiktig lösning i en akut situation. Detta innebär att brobyggarnas arbete inte institutionaliserades inom Malmö stad.

Ofta associeras deras insatser med brandkårsutryckningar. När det är konflikter i vissa bostadsområdena talas det oftast i termer av att brobyggarna behövs, men det finns ingen långsiktig strategi inom institutionerna. Risken är också stor att brobyggarna används som alibi för att kunna bevisa att det anställs människor med en annan bakgrund än svensk. Därför associeras ofta en brobyggare med en människa med utländsk bakgrund, vilket inte nödvändigtvis behöver vara fallet. Den största utmaningen för den här verksamheten ligger i hur den ska kunna förankras i organisationen.

Mångfaldsfrågan

Mångfald är ytterligare ett honnörsord som finns på allas läppar men som inte verkställs i praktiken med samma glöd. Rönnqvist har gjort en studie om mångfaldstankar och strategier på fyra arbets- och utvecklingscentra i Malmö som tillhörde de fyra stadsdelar som var med i storstadsarbetet. Hennes konklusioner är relevanta för vår diskussion: *det intressanta är att det bara är på ett AUC som det finns koppling mellan idén att befolkningen ska speglas bland de anställda och strategi* (2004: 59). Här finns det en konkret idé om på vilket sätt förvaltningen skulle kunna göra för att uppmuntra ett deltagande perspektiv inifrån förvaltningen och i förhållande till befolkningen i bostadsområdena. Däremot, skriver hon, var man: *På tre AUC [...] noga att poängtera att organisationen i första hand måste ha en plan för hur man ska klara effektivitetsmålen, dvs. att få ut en viss andel personer i studier eller arbete* (ibid: 61). I det här sista fallet var tjänstemannakåren mer upptagen av att fylla kvoten än av att titta på sin egen organisation och hitta andra arbetsformer.

Rönqvist valde att dölja personalens identitet och tillhörighet, och det är därför svårt att veta vem som säger vad (även om en vaken och informerad läsare lätt skulle kunna upptäcka länkarna). Det verkar som om det var i Hyllie man hade en strategi, inte minst med tanke på att Hyllies helhetssyn hyllades till och med av *konkurrenterna* från Fosie: *I Hyllie har man tagit ett genialt grepp. Där har man lyckats bäst när det gäller att på ett naturligt sätt förankra och integrera storstadsarbetet i stadsdelen. Vi andra har inte haft samma förankring* (Bevelander, 2003: 61).

Om man prioriterar effektiviteten på kort sikt är det svårt att se vad som skulle vinnas genom att anställa personer med en annan bakgrund än den svenska. Detta i sin tur försvårar situationen för invandrade akademiker som gärna vill etablera sig på den svenska arbetsmarknaden men som saknar svensk utbildning. Men det räcker inte att anställa personer med en annan bakgrund om de inte kommer att ha samma villkor som de andra anställda. Vad man i så fall gör är att man skapar ett B-lag.

Rönqvist har en förklaring till varför de flesta AUC inte tar hänsyn till mångfaldsfrågan:

En förklaring till detta kan vara att organisationerna har en stor frihet att själva forma sina mångfaldsstrategier och det får som konsekvens att pragmatismen får råda. Det finns en mångfaldspolicy men den påverkar inte organisationerna i någon större utsträckning. Den organisation som satsar på mångfald belönas inte [...]. På samma sätt straffas inte den organisation som struntar i att engagera sig i mångfaldsfrågan. (2004: 62).

Konsekvensen är att politiken, precis som i andra fall, inte påverkar de rådande förhållandena på institutionerna. Homogeniteten präglar starkt institutionernas arbete, personalen betraktas som effektiv i det dagliga arbetet på grund av att de har samma koder. Brännpunkten är fortfarande de segregerade, i stället för att man sätter fokus på dem som bidrar till segregationen i sitt dagliga arbete. Mångfaldspolitikerna i hela Malmö kommun är inte mycket bättre om man läser Broomes bidrag i samma antologi: *Men luften tycks ha gått ut ur frågan, personalcheferna visar inget större intresse för etnisk mångfald och kompetensdiskussionen avklingade efter ett projektmislyckande* (2004: 36).

Sammanfattning

Brobygggarverksamhet rör sig mellan olika definitioner och budskap. Det finns uppenbarligen en brist på olika institutioner, som till exempel skolor, som uppenbarar sig just inom integrationsarbetet. Detta har att göra med institutionella och organisatoriska aspekter och hur den offentliga sektorn anpassar sig till en föränderlig omvärld.

I Malmö stad har olika projekt pågått som antingen går ut på att öka mångfalden inom institutionerna eller förändra arbetssättet. Båda dessa uppgifter är svåra att uppnå. Det finns en tröghet bland institutionerna som antingen kan förklaras som en ovilja eller oförmåga att åstadkomma förändringar, som Ahrne och Papakostas (2002) uttrycker sig.

Brobygggarverksamheten rör sig i periferin av själva organisationen, och det finns ingen koppling mellan deras verksamhet och mångfaldsplanen inom kommunen. Det finns ingen klar strategi inom institutionerna i Malmö stad för att bredda verksamheten. Även om det finns positiva exempel både i Hyllie och Södra innerstaden är det fortfarande oklart för kommunen vad brobyggarna kan bidra med när det gäller integrationsarbetet. Arbetet bedrivs på grund av att några tjänstemän ser dess betydelse, inte för att det finns ett uttalat program eller en strategi.

Det finns en hel del arbete som brobyggarna gör som kan bidra till att minska konflikter i skolan, skapa förtroende mellan föräldrarna och skolan, och öka engagemanget i samhällsfrågor bland medborgarna. De kan vara en bra, positiv förebild för barnen. Föräldrarna kan känna sig speglade i skolans verksamhet genom brobyggarnas verksamhet, och brobyggarna kan hantera frågor som har med både den privata och offentliga sfären att göra. Oftast behärskar de flera språk och förstår sig därför på situationer på ett snabbare och effektivare sätt, och de kan bidra till att utöva social kontroll i vissa problematiska situationer som lätt tenderar att urarta i skolans miljö.

Men brobyggarnas arbete handlar inte bara om pedagogik, utan berör också demokrati- och rättvisefrågan. De kan bidra till att minska segregationens effekter. De kan också vara ett led i ett mångfalds- och antidiskrimineringsarbete.

Det finns en nära koppling mellan invandrar- och integrationspolitiken och brobyggarnas verksamhet. Valfrihetsmålet handlar till viss del om att erkänna invandrares kulturella och språkliga bakgrund. Men invandrar- och integrationspolitiken i Sverige handlar inte om

kollektiva rättigheter, trots att staten har ett bidragssystem för invandrarföreningar och stödjer tanken med modersmålsundervisning. Försöket med brobyggarnas verksamhet i Malmö stad är unikt i det här sammanhanget eftersom det är ett försök att nå grupper av människor som är marginaliserade och som institutionerna (skolorna) inte når. Men utvecklingsriktningen inom socialt arbete handlar framför allt om att ensidigt öka specialiseringen och koncentrera sig på individen och individuella lösningar. Därifrån kommer en utmaning till i den här verksamheten: hur gör man för att uppmuntra grupper av människor att kollektivt bidra till att minska individuella sociala problem?

Brobyggarna ställs inför en utmaning till i sin verksamhet. Å ena sidan ska de främja deltagande bland vissa grupper. Å andra sidan är brobyggarna inte representanter för någon grupp och representerar inte sina respektive kulturer eftersom det kan finnas många kulturer i ett och samma land. Begreppsmässigt är det nödvändigt att reflektera över och diskutera vad deras arbete går ut på, och om själva namnet är ett bra namn för deras uppdrag. Å ena sidan kan begreppet *brobyggare* ge missvisande associationer. För det första verkar det som om avståndet mellan olika grupper är så stort att det behövs någon som kan förena oss i ett sammanhang. För det andra uppstår frågan: Vad är det som skiljer oss i så fall? Det är lätt att hamna i en fälla och tro att det är kultur som skiljer oss. Risken är i så fall stor att vi generaliserar och kulturaliserar vissa grupper. Det är samma risk som olika modeller för socialt arbete i mångkulturella miljöer varnar för.

Å andra sidan finns det två orsaker till varför det är problematiskt att skapa broar. Ett problem uppstår om broarna byggs av sand, det vill säga utan någon förankring i sin egen organisation. Ett annat problem uppstår om man försöker bygga broar på fast grund men på det sättet ökar avståndet mellan olika grupper eller mellan olika grupper och institutionerna.

Att riva murarna är kanske den metafor som bäst speglar samhällssegregationens effekter och brobyggarnas uppdrag. Metaforen siktar på att skapa integration i meningen skapa gemenskap i samhället, framför allt om vi tänker på att integrationsarbete inte handlar om att rikta sig till vissa grupper utan till hela samhället. Skolan är i så fall en utmärkt arbetsplats att realisera integrationen på, eller att uppleva frustration om det inte går att åstadkomma något bra resultat.

Ett annat sätt att driva brobyggjarverksamheten framåt är genom att föra fram en diskussion om själva benämningen. Det finns olika förslag, som inte minst brobyggarna själva har tagit fram, för att ändra beteckningen till mångfaldsexpert, integrationssamordnare, samhällsbyggare, samhällsarbetare eller samhällskommunikatör. Brobyggarna sysslar med olika frågor, och därför är det nödvändigt att fortsätta diskussionen om det är möjligt att hitta en annan gemensam beteckning eller fortsätta med att klargöra det aktuella begreppet.

För ett mångkulturellt socialt arbete

Jag vill gärna se en koppling mellan ett försök till att bedriva samhällsarbete från förvaltningens sida och att utveckla en brobyggjarverksamhet med frågan om att bedriva socialt arbete i mångkulturella miljöer och vad det är för typ av mångkulturellt socialt arbete som institutionerna ska bedriva.⁵⁷ Det är någon form av triad som skulle kunna driva vidare diskussionen och föra det praktiska arbetet framåt.⁵⁸

Det har sedan en längre tid pågått olika försök att hitta arbetsmodeller för att bedriva socialt arbete i mångkulturella miljöer. Två olika aspekter har lyfts fram: den ena har med begreppet sensitivitet att göra och den andra handlar om begreppet kompetens. En modell som är hämtad från USA kallas för ett etniskt sensitivt socialt arbete; socialarbetarna ska inte bara veta hur man jobbar med individer utan också med grupper:

57 Socialstyrelsen har gett ut en rapport om *Interkulturellt socialt arbete*. I rapporten står att ”mycket av den vetenskapliga och professionella kunskap och erfarenhet som är artikulera och dokumenterad om interkulturellt socialt arbete används inte och är inte heller särskilt känd utanför det sammanhang där den utvecklas.” Vidare står det att ”En betydande del av den kunskap och erfarenhet som det interkulturella sociala arbetet bygger på är artikulera. Den finns hos ledning och profession och tillämpas i dagligt arbete, men är till stor del både oreflekterad och odokumenterad” (2010:11). (Artikelnr 2010-6-9. Publicerad på www.socialstyrelsen.se (2010:11))

58 Triad är en bra framställning av olika typer av komplexa frågor som (åter)aktualiseras i det mångkulturella samhället. En triad representeras av individen–familjen (kollektivet)– socialtjänsten inom socialt arbete. En annan triad representeras av staten–individen–familjen i ett välfärdssamhälle som Sverige. Enligt Berggren och Trägårdh (2006) ingår staten och individen i en allians mot familjen i Sverige, medan modellen i Tyskland går ut på en allians mellan staten och familjen mot individen, och i USA är det en allians mellan familjen och individen mot staten. En annan triad kan vara diskriminerande strukturer–uteslutningsmekanismer–identitetsprocesser. Det kan jämföras med Tillys uppfattning om ”bestående ojämlikheter” (2000).

Som protest mot det sociala arbetets etnocentriska hållning har olika varianter av etniskt sensitiva och kulturkompetenta modeller för arbetssätt utvecklats för att närma sig etnisk mångfald och etniska minoritetsgruppers problem. Syftet med etniskt sensitiva modeller är att bemöta etniska minoriteters behov på ett kompetent sätt genom att vara lyhörd för dessa gruppers kulturella förutsättningar. (Soydan, Jergeby, Olsson, Harms-Ringdahl, 1999 s 161)

Definitionen kan tolkas som att man ska vara lyhörd för de relationer som uppstår mellan en majoritetsgrupp och minoriteterna, i det här fallet representerade av olika invandrargrupper. I den här modellen finns det en risk att likställa etnicitet med kulturell tillhörighet och hamna i en essentialistisk uppfattning om kultur. Men *att vara lyhörd för dessa gruppers kulturella förutsättningar* i bemärkelsen att man är medveten om relationerna dels mellan grupperna själva, och dels mellan grupperna och socialtjänstens praktik, är relevant att ta hänsyn till.

En grupp behöver inte vara en etnisk grupp utan kan också vara en familj. I definitionen är grundtanken att man möter klienter som befinner sig i en social kontext där det kollektiva är viktigt. Detta går emot det individualistiska perspektiv som präglar socialt arbete i Sverige. Det individualistiska syn- och arbetssättet leder till en fokusering på individen som oftast omöjliggör ett samarbete med familjen. Trots vissa försök, som att till exempel jobba utifrån familjerådslag eller ett nätverkssynsätt för att lösa konflikter inom invandrarfamiljer, finns det inte gehör bland myndigheter för att hitta kollektiva lösningar inom socialt arbete i Sverige (Österholm, 2008).

Det finns en annan modell som kallas för *tvärkulturellt socialt arbete*, som i detta fall kommer från praktikernas arbete, det vill säga socialarbetarnas egna erfarenheter. I definitionen betonas möten mellan kulturer:

Definitionen tvärkulturellt socialt arbete har kommit till för att betona att det finns flera kulturer som möts, till exempel socialsekreterarnas personliga kultur, svensk myndighetskultur, klientens personliga kultur, klientens myndighetskultur i hemlandet och klientens nya situation i det nya landet. (Lönnback, Manoti 2007 s. 8)

Viktigt i den här definitionen är att det finns ett relationistiskt perspektiv i mötet mellan en socialsekreterare och en klient. Däremot tenderar författarna, genom att betrakta flera faktorer som kulturrelaterade fenomen, att fördunkla relevansen i begreppet. Det blir en alldeles för omfattande begreppsdefinition. Å ena sidan, om allt är kultur, vad är då möjligt att förändra? Å andra sidan är det svårt att veta vad som händer när dessa olika *kulturer* möts i praktiken. Hur förhåller de sig till varandra? Och är verkligen frågan om kultur relevant att lyfta fram i mötet mellan en socialsekreterare och en klient? Eller är det maktfrågan?

De som skriver om tvärkulturellt socialt arbete lyfter fram tre olika dimensioner av kulturkompetens: att ha generell kunskap om kulturer som efterfrågas, att vara uppmärksam på kulturens och religionens betydelse för den person vi möter, och att vara medveten om hur kommunikationen sker. (Lönnback, Manoti, 2007 s. 12, 13). Tonvikten inom tvärkulturellt socialt arbete är missvisande eftersom relevanta frågor om de samhälleliga villkor klienterna lever under i det svenska samhället lämnas utanför. Detta trots att det i rapporten talas om behovet av kunskap om strukturell diskriminering och ett medvetandegörande om egna fördomar. Men betoningen ligger snarare på en pedagogisk nivå – att ge råd om hur kommunikationen med klienter med invandrarbakgrund kan förbättras – än på maktfrågan.

I en tredje modell, kallad kulturellt sensitivt socialt arbete, menas att man måste ta hänsyn till: kulturella skillnader mellan klienterna, interkulturella skillnader inom en och samma klientgrupp och kulturella skillnader mellan klienterna och socialarbetarna (Kamali, 2002 s. 148). Den här definitionen skiljer sig markant från den första genom att betona skillnader i stället för det som enar i en grupp. Det handlar om att göra en dekonstruktion av begreppet. Kamali problematiserar frågan om kulturkompetens i förhållande till frågan om socialarbetarnas invandrarbakgrund.

I den empiriska delen tar han upp frågan om huruvida socialsekreterares invandrarbakgrund har någon betydelse för socialt arbete och för relationen med klienterna. Resultaten skiljer sig åt beroende på om det är kollegorna till socialsekreterarna med invandrarbakgrund eller klienterna som uttalar sig om frågan. Kollegorna tycker att det är bra att ha socialsekreterare med invandrarbakgrund, eftersom de bättre kan förstå sig på klienter med samma bakgrund. Här är risken stor att

det blir en arbetsfördelning som bygger på om socialsekreteraren har invandrarbakgrund eller inte. En annan risk är att socialsekreterare med invandrarbakgrund, antingen själva eller av sina kollegor, ses som representanter för de kulturer de kommer ifrån, eller utnämns till ”specialister” just på grund av sin bakgrund – inte på grund av kunskapen de har. Samma utmaning har brobyggarna i sin verksamhet. De riskerar också att bli betraktade som representanter för olika grupper vilket försvårar deras uppgifter. En annan risk är att brobyggarnas verksamhet används som alibi för att bevisa att det görs någonting i integrationsarbetet, utan att frågan egentligen tas på större allvar.

Kultur är å ena sidan centralt i alla de här definitionerna, men å andra sidan är risken med definitionerna samtidigt uppenbar – att man överbetonar kulturella skillnader, generaliserar klienternas sociala villkor och stigmatiserar olika grupper. I de här modellerna varnas för att kulturalisera sociala problem och i viss mening det praktiska sociala arbetet.⁵⁹ Det är en svår balansgång mellan kulturella faktorer och sociala problem. Ålund visar till exempel tydligt problematiken:

Även om mitt huvudargument var att sociala problem ofta beslöjas med en kulturell förklädning, menar jag inte att den kulturella dimensionen ska lämnas därhän. Att osynliggöra de kulturella aspekterna kan innebära att vi förbiser den betydelse som kulturella rangordningar och maktcentrer har för de förhållanden som bestämmer invandrarskapets villkor. Vi måste uppmärksamma det komplexa samspelet mellan social struktur och kultur. Ett användbart kulturbegrepp måste fokusera på det samspelet. (Ålund, 2002 s. 310)

Debatten handlar om vilken definition av kulturbegreppet man har och vilken relevans det har i utövandet av yrket, för praktiken. Men det handlar lika mycket om segregation, marginalisering och olika typer av uteslutningsmekanismer. Att kunna se hela kontexten är en utmaning inom socialt arbete. Tendensen att ensidigt öka specialisering, koncentrera sig på individen och individuella lösningar och sätta fokus på givna sociala problem bestämda av specifika kulturella drag hos vissa grupper, blir missvisande och leder i stället till en stigmatisering av olika grupper.

⁵⁹ För en diskussion om hur kulturbegreppet förhåller sig till de olika arbetsmodellerna se Pérez Enrique (2009).

För en kritisk mångkulturalism

I den teoretiska debatten finns en stark tendens att uppfatta mång- eller multikulturalism bara utifrån en idérelativistisk eller idéessentialistisk uppfattning och knyta an frågan om kultur till olika grupper i samhället. Det som hamnar i skymundan är relationerna, processerna, kontexten och – som de postkoloniala kritikerna menar – maktfrågan. Ett sätt att komma över de här dikotomierna mellan essentialismen och den mer instrumentalistiska konstruktivistiska ansatsen och nyansera grundsynen, är att använda sig av begreppet *kritisk mångkulturalism*, som Joe L. Kincheloe och Shirley R. Steinberg (1997) har utvecklat. Författarna utgår från att alla former av förtryck bara kan förstås i ett strukturellt sammanhang. Inspirerade av den kritiska teorin som representeras av Frankfurtskolan, lyfter de fram olika aspekter av den kritiska mångkulturalismen:

Critical theory is especially concerned with how domination takes places. Critical theorists want to promote an individual's consciousness of himself or herself as a social being [...] that results in changes of perspective [...] a critical pedagogy of multiculturalism make no pretence of neutrality. Class inequality is a central concern of our 'changed multiculturalism' [...] Class is a central concern of a critical multiculturalism as interacts with race, gender and other axes of power.⁶⁰

En fördel med att lyfta fram den kritiska mångkulturalismen är att den betonar orättvisor i stället för att ensidigt koncentrera sig på kultur, att den fokuserar på relationer utan att fastna i mer eller mindre statiska kulturyttringar, och att den ger plats för att analysera uteslutningsmekanismer som finns inbyggda i olika strukturer och som skapar social utsatthet och marginalisering.⁶¹

60 Kincheloe, Joe L. och Steinberg, Shirley R. (1997) s. 23–25. I en svensk kontext har Caroline Ljungberg (2005) använt sig av samma begrepp för att diskutera frågan om skolan och mångkulturalismen. 61 Ett exempel på hur olika mekanismer påverkar elevernas skolresultat kan man läsa om i ett pressmeddelande från Skolverket i oktober 2004: ”Elever med utländsk bakgrund presterar som grupp sämre än infödda elever men om hänsyn tas till elevers socioekonomiska bakgrund, försvinner mycket av skillnaderna i betygsresultat. Därmed kan en del av skillnader som finns i betygsresultat mellan infödda elever och elever med utländsk bakgrund förklaras med sociala skillnader snarare än utländsk bakgrund. Däremot verkar skillnaderna öka när eleverna går vidare i gymnasieskolan. Dessutom visar Skolverkets senaste analyser att det finns negativa effekter av boendesegregation som visar sig i lägre resultat för elever som går i invandratäta skolor”.

Självreflektion är en viktig del av den kritiska mångkulturalismen och av socialarbetarens arbete. Det handlar om att kunna se en social företeelse från olika håll, men också se sig själv i relationen till klienten.

Ytterligare en poäng med en sådan ansats är, enligt min mening, att om man pratar om kritisk mångkulturalism syftar man fortfarande på sociala processer, som leder till att olika grupper av människor definierar sig på olika sätt. Att människor uppfattar sig själva som ”annorlunda” är inte så märkligt just med tanke på samhälleliga processer och på medvetna strategier för att kunna ha en egen identitet i det moderna samhället. Det är klart att det finns olika grupper av invandrare som bejakar sin egen identitet.

Men i socialt arbete ska man varna för att se enskilda klienter med invandrarbakgrund som representanter för sina kulturer. Det som är relevant är att analysera deras sociala villkor i det svenska samhället. Diskriminering av olika människor beror faktiskt på stereotyper och kategoriseringar som bygger på generaliseringar. De offentliga institutionerna – skolan, socialtjänsten och polisen – bidrar också oftast till att skapa sådana konstruktioner i sitt bemötande av *den annorlunda andra*.⁶² Effekterna är verkliga och konkreta. Agneta Hedblom (2004) har visat hur tjänstemän, inom aktiveringspolitiken, lämnar *muslimska kvinnor* på Rosengård utanför arbetsmarknadsåtgärder utifrån en idé om att dessa kvinnor vill vara hemma och uppfostra barnen.

Men man ska inte heller underskatta de kulturella skillnader som kan finnas mellan olika grupper i samhället, och framför allt inte vara *färgblind* inför diskrimineringsfrågorna. Det är också relevant att lägga märke till de olika former av identitetsarbete som människor utvecklar utifrån ett behov av att utveckla gemensamma strategier. Det handlar om att gå balansgång mellan olika perspektiv eller, som Skytte menar, akta sig för att kasta ut barnet med badvattnet:

Men vi skal passe på i kritikken af kulturel relativismen, ikke at ”smide barnet ud med badevandet”. Det er forsat afgørende, at socialarbejdere i bestræbelserne på at skabe ligestilling i vilkår arbejder med respekt for og anerkendelse af den enkelte borger og hans/hendes families livshistorier, erfaringer, sprog, religion og værdier.⁶³

62 SOU 2006:73

63 Skytte, M. (2007), *Etniske minoritetsfamilier og socialt arbejde*. Köpenhamn, Hans Reitzels forlag, s. 26.

Det här är väsentligt och en annan utgångspunkt än likabehandlingsprincipen. Om socialtjänsten inte tar hänsyn till klienten i en social-historisk kontext kan följaktligen olika åtgärder inte bara drabba individen utan också hela gruppen. Vad Skytte menar är kontroversiellt i liberala kretsar eftersom erkännandets politik kan leda till en diskussion om en särartspolitik där det inte råder konsensus i det svenska politiska etablissemanget. Taylor menar att i den offentliga sfären kan erkännandets politik betyda olika saker:

Med en likvärdighetspolitik är det tänkt att det som införs ska överallt vara det samma, ett identiskt paket av fri- och rättigheter. Vad vi ombeds att erkänna med särartspolitik är däremot den unika identiteten hos denna enskilda individ eller grupp, deras olikhet gentemot alla andra. Tanken är att det är just denna olikhet som har ignorerats, skylts över eller införlivats med en dominerande majoritetsidentitet.⁶⁴

Socialarbetaren ska vara uppmärksam på självupplevda eller föreställda skillnader mellan olika grupper i samhället, se att olika typer av skillnader mellan grupper av människor kan vara viktiga – de kan vara betydelsefulla i socialt arbete i mångkulturella miljöer. Det hjälper inte att vara *färgblind* och utgå från att man behandlar alla lika, en slags föreställning om att man som socialsekreterare är objektiv och neutral inför olika typer av diskriminerande praktiker. Detta har inte nödvändigtvis med kulturrelativismen att göra utan med att vara medveten om vilka upplevda kulturella skillnader klienterna har. De här aspekterna kan vi knyta an till frågan om de olika modeller, eller synsätt, som behandlar frågan om socialt arbete i mångkulturella miljöer.

I socialt arbete bör man varna för att se enskilda klienter med invandrarbakgrund som representanter för sina kulturer. Det som är relevant är att analysera deras sociala villkor i det svenska samhället, utan att underskatta de kulturella skillnader som kan finnas mellan olika grupper i samhället, och framför allt inte vara ”färgblind” inför diskrimineringsfrågorna. Det handlar om att gå balansgång mellan olika perspektiv.

64 Taylor, Charles (1994) s. 47. En sådan diskussion finns i Moller Okin, Susan (2002). Ett intersektionellt perspektiv inom det feministiska fältet finns i de los Reyes, Paulina; Molina, Irene och Mulinari, Diana (2003).

Debatten handlar, som vi har sett, om vilken definition av kultur-begreppet man har och vilken relevans det har i utövandet av yrket, för praktiken. Men det handlar lika mycket om segregation, utanförskap och olika typer av uteslutningsmekanismer. Att kunna se hela kontexten är en utmaning inom socialt arbete. Tendensen att ensidigt öka specialiseringen, koncentrera sig på individen och individuella lösningar, och sätta fokus på givna sociala problem som är bestämda av specifika kulturella drag hos vissa grupper, blir missvisande när det gäller kompetensfrågan bland socialarbetare.

Det här är en fråga som kommer att fortsätta diskuteras eftersom det inte finns några slutgiltiga svar. Men den kritiska mångkulturalismen som jag har lyft fram kan vara en framgångsrik utgångspunkt i frågan om kompetens i ett mångkulturellt socialt arbete – det vill säga att vara analytiskt reflekterande kring de sociala kontexter som socialarbetare och socialsekreterare själva är inkluderade i. Det ställer i sin tur krav på socialarbetare och socialsekreterare att vara självkritiska och självreflekterande kring sin egen roll, och sin egen position (vilket också betonas bland postkoloniala teoretiker), något som kan hjälpa dem att komma bort från den etnocentriska tanken att vara expert på alla frågor och i stället tillsammans med klienten söka sig fram till en gemensam lösning av ett socialt problem. Vad det handlar om i så fall är att utveckla ett mångkulturellt socialt arbete som ska bedrivas inifrån institutionerna, och som tar hänsyn till det pluralistiska samhället vi lever i.

KAPITEL IX

SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE DISKUSSION

Det var två frågor som jag ville ha svar på: den första frågan handlade om hur integration kan uppnås utifrån ett mångfaldsperspektiv i det mångkulturella Sverige. Eftersom de här insatserna fick ett begränsat inflytande inom förvaltningen, är det svårt att få någon bra bild av detta perspektiv. Delaktighet kan vara en framkomlig väg till integration, men det finns också en fråga om erkännande som det inte tas någon större hänsyn till. Mångfaldsfrågan i den offentliga verksamheten är någonting som är svårt att nå. Min uppfattning är att vi i Sverige inte har haft en mångkulturell politik med en vision om hur det mångkulturella samhället ska organiseras.

Min andra fråga var huruvida den offentliga sektorn bidrar till att skapa integration via nya demokratiska arbetsformer, eller om det är ett nytt sätt att legitimera verksamheterna.⁶⁵ Utifrån mina två exempel kan jag svara både ja och nej. Brobygggarverksamheten är ett bra exempel på att integrationsarbetet kan bedrivas mer effektivt genom att man anställer brobyggare som dels känner till hur samhället fungerar och dels kan nå marginaliserade grupper som socialiseras in i samhället, i det här fallet framför allt genom skolans verksam-

⁶⁵ I skrivandets stund kom Malmökommissionens slutrapport ut. Kommissionen har två övergripande rekommendationer: att det behövs en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällets olika system, som utbildning, arbete, inkomst och hälso- och sjukvård, mer jämlika. (Och) att de kommunala processerna måste förändras och styrningen av staden demokratiseras (2013). Två rekommendationer som hänger ihop; en ny omfördelningspolitik och en ny organisation. Det sista förslaget är någonting absolut nödvändigt att göra, som jag hoppas har kunnat bevisat i den här rapporten.

het. På det sättet legitimeras också förvaltningen och skolan. Nya arbetsformer och legitimitetsaspekten går i detta fall hand i hand.

Men brobygggarverksamheten bedrevs framför allt i projektform, och det fanns inte någon klar legitimitet inom förvaltningen. Det blev en ad hoc-verksamhet som fick svårt att få gehör inom organisationen. Trots att det finns en mångfaldsplan inom Malmö stad finns det inga kopplingar mellan de två verksamheterna.

När det gäller Sevedssatsningen finns det bra exempel på flera aktiviteter som bidrog till att göra förvaltningen synligare bland de boende och bland medborgarna över huvud taget. Satsningen fick också ett visst inflytande inom organisationen, inte minst högst upp hos själva förvaltningschefen och bland flera medarbetare på en mellannivå i organisationen. Men satsningen visade sig vara tandlös och ineffektiv, både för att förbättra de levnadsvillkor de boende på Seved har och för att förändra arbetssättet inom organisationen.

De här satsningarna måste ses i ett större sammanhang med integrations- och omfördelningspolitik. Integrationspolitiken utgick från en analys av ojämlikheter och orättvisor, och argumenterade för att en mångfalds- och delaktighetsprincip skulle bidra till att lösa segregationseffekterna. Storstadssatsningen investerade resurser just för att förbättra de levnadsvillkor som finns inom bostadsområdena. Men befolkningen lämnades utanför.

Integrationspolitiken kännetecknas inte av kollektiva rättigheter. Det är inte meningen att grupper av människor ska kunna ställa krav på att skolan till exempel ska bedriva hemspråksundervisning. Det är kommunen som har sista ordet. Integrationspolitiken är också ett barn av ingenjörs-kapsmodellen (Alsmark, 2007). Det är tjänstemän som har bedrivit och kontrollerat alla stora satsningar. Relationen mellan den offentliga sektorn och det civila samhället, i detta fall representerat av invandrarföreningar, är inte konfliktfritt.

I Sverige har samhällsarbetet (community work) aldrig slagit rot, trots olika försök. En anledning är att samhällsbygget i hög grad har karakteriserats av ett slags ingenjörs-konst – en uppifrån modell där framför allt samhällsingenjörer av olika slag har ritat fram ett modernt välfärdssamhälle. En annan anledning är att de sociala rättigheterna är individuella rättigheter som den enskilda medborgaren söker och som prövas. Socialtjänstlagen bygger till exempel på bedömningar av individuella behov. Det är socionomer som tolkar och upprätthåller lagen. Relationen i det här fallet är mellan staten och individen.

Många forskare har pekat på socionomernas dubbla roll, att de ska vara hjälpande men också kontrollerande. Oftast är de rollerna sammanlänkande, men i praktiken har den kontrollerande rollen ökat de senaste åren, i det som kallas för *workfare* (Dahlstedt, 2009). I den relationen är de professionella – eller det *hjälpande skiktet* som Lyttkens (1989) har karakteriserat dem – fundamentet. Det hjälpande skiktet skulle jag också kunna kalla för *det upprätthållande skiktet* i den bemärkelsen att de är utsedda för att upprätthålla den sociala kontrollen.

Det är i det sammanhanget som integrationspolitiken har bedrivits. Det finns en stark tradition inom förvaltningen att just förvalta och kontrollera resurser. Från de olika utvärderingar som har gjorts av de olika integrationsprojekten i Malmö (och över hela landet), kan jag se två trender inom de kommunala organisationerna: en dominerande tendens att behålla makt och kontroll över både resurser och de medborgare som lever i de sektorer av befolkningen där dessa projekt utvecklas, och en marginell benägenhet att ge medborgarna inflytande, att ge föräldrarna en verklig möjlighet att delta och påverka verksamheten i skolan.

Allt detta talar emot samhällsarbetet. Därför är det inte underligt att de försök som gjordes på 1970-talet misslyckades. Forskningen är överens om att alla försök slutade med att socialsekreterarna anslöt sig till ett ännu mer inåtvänt arbetssätt (Wahlberg, 1998). I något avseende går vi i cirklar, uppfinner hjulet på nytt, vägrar att förändra arbetssätt, gör förändringsarbetet tandlöst – och just därför måste vi lyfta fram de försök som görs och visa problematiken, samt lyfta fram de små steg framåt som tas i förhållande till den nyanserade roll som socialintegrativa insatser har att beakta.

Både brobygggarverksamheten och Sevedssatsningen utgick däremot från en idé om att förvaltningen skulle initiera ett arbete underifrån och/eller utifrån förvaltningen. I båda fallen var de som initierade arbetet medvetna om att det inte var någon lätt uppgift att förändra arbetssättet inom förvaltningen. Anne Schmidt Behrens, stadsdelschef på Hyllie stadsdelsförvaltning, beskrev försöket med brobyggare och motståndet hon fick inifrån förvaltningen som att det var *som att vända en Atlantångare*. Och en av de som bedrev förändringsarbetet på Södra innerstadens stadsdelsförvaltning kallade motståndet för att *gå på minerad mark, du vet inte när det kommer att explodera*.

De här två uttalandena kan jag sätta in i ett sammanhang som Ahrne och Papakostas kallar för tröghetens mekanismer och som kännetecknas av den *'administrativa paradoxen'*, *det vill säga den ambivalensen som uttrycks i det samtidiga sökandet efter säkerhet och flexibilitet* (2002: 75). Trögheten menar de beror på organisationens oförmåga eller ovilja att förändras. I oförmågan ser de aspekter som har med traditionen att göra, medan oviljan har att göra med kulturella och ideologiska värderingar samt en rädsla att förlora makt och inflytande. De menar att *oförmågan är betydligt viktigare än oviljan* (ibid: 77).

Jag menar att det både är oförmågan bland de som initierar förändringsarbetet, och oviljan bland de som sätter sig emot det, som sammanfaller i de här misslyckade försöken. Oförmågan beror på att allt arbete definieras inifrån förvaltningen; det pågår oftast en *tyst* diskussion mellan olika ställningstaganden. Oftast leder diskussionerna ingenstans. De förs aldrig öppet, och eftersom det inte finns någon kraft utifrån som tvingar fram förändringar känner sig förvaltningen inte heller ansvarig för det som inte görs, eller det som görs halvt på försök, eller det som leder till negativa resultat. Målgrupper blir målgrupper. Det är vad Lahti Edmark kallar för ett *ovanifrån* definierat *underifrånperspektiv* (2003: 204). Oviljan beror på att maktfrågan ligger emellan, inte bara i förhållande till hur resurserna ska fördelas utan också i förhållande till hur det vardagliga arbetet med klienterna ska utföras. Ideologier och värderingar är också relevanta, som Denvall (1994) påpekade i sin studie. *Det sitter i väggarna* var en mening som kom fram under mina samtal med personalen på Södra innerstadens stadsdelsförvaltning.

De ideologier och värderingar som är insyltade i någon uppfattning, har med kategoriseringar av människor att göra. Jag måste påminna om att integrationsarbetet bedrivs i områden där det bor en stor andel människor med utländsk bakgrund. Kategorier som *muslimska kvinnor* bidrar till att lämna människor utanför arbetsmarknaden (Hedblom, 2004). Tilly (2000) menar att dessa kategorier avsevärt påverkar individernas möjligheter att integreras i samhället på lika villkor. För Tilly är enda sättet att minska ojämlikheter att förändra organisationsstrukturerna. I det här sammanhanget är det intressant att den nuvarande chefen på Södra innerstadens stadsdelsförvaltning i stället talar om att ändra synsättet och inte organisationen.

Jag tolkar det som att försöket att ändra organisationen och det arbetssätt som några tjänstemän på Södra innerstadens stadsdelsförvaltning hade, gav vika för de konservativa och mer byråkratiska krafterna inom förvaltningen. Om historien upprepar sig kommer det inte att bli någon bestående och varaktig förändring som bygger på människornas engagemang och egen kraft. Något liknande kan jag säga om mångfaldsplanen som Malmö stad arbetade med och som inte heller ledde till något resultat när det gällde att förändra organisationen och arbetssättet.

Min uppfattning utifrån mina exempel från Malmö stad är att även om förvaltningen försöker utveckla andra och mer demokratiska arbetsformer, släpper den inte kontrollen över arbetsprocesserna och lyckas inte riktigt överbrygga avståndet mellan förvaltningen och medborgarna. Men mina exempel visar också att det är möjligt att åstadkomma bra resultat när det görs ett försök som grundas i socialtjänstlagens ord att *på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet* (I kapitel 1. 1 &), och om man har en långsiktig plan och använder sig av erfarna och engagerade socialarbetare.

Frågan är varför de här projekten i Malmö bedrevs. För det första berodde det på att det har funnits olika satsningar, finansierade av staten eller Europeiska socialfonden. För det andra implementerades dessa satsningar som staten finansierade framför allt i storstäderna. För det tredje fanns det en viss personal som hade ackumulerat erfarenhet, var drivande och övertygade om att förvaltningen måste organiseras på ett annat sätt och skifta fokus till medborgarna. Bland de var det några som kom utifrån förvaltningen, hade arbetat länge med olika sociala projekt och var drivande när det gällde deras egen verksamhet. De representerar en typ av tjänstemän som man kan kalla för *sociala entreprenörer*.

Ett annat bra exempel på det var att det var de två stadsdelscheferna i Hyllie och Södra innerstaden som tog initiativet till att starta ett förändringsarbete. Men att uppdraget är så nära knutet till vissa personer gör att förändringsarbetet blir ömtåligt. Det kan försvinna om personerna flyttar eller byter funktion, eftersom arbetet inte blir institutionellt förankrat.

Så länge förändringsarbetet pågår finns det möjligheter för de som är direkt inblandade att öka sitt sociala kapital. I det sammanhanget bidrar de här försöken till att skapa socialt kapital i den bemärkelsen att de bidrar till att enskilda individer (brobyggare, tjänstemän, eller projektanställda) skaffar sig kunskap och skapar nätverk utifrån sitt uppdrag. Det är de som framför allt kan utveckla sina färdigheter och öka sitt sociala kapital. Annars är det en begränsad form av anskaffande av socialt kapital som offentliga projekt skapar bland de boende.

Eller också bidrar de ytterligare till stigmatisering av de boende. I sammanfattningen av storstadsarbetet i Malmö menade jag att tjänstemännen i Rosengårds stadsdel hade en förutfattad, diskriminerande uppfattning av vissa grupper, och det gjorde att flera människor som tillhörde dessa grupper exkluderades från de politiska arbetsmarknadsåtgärderna. I Fosie förespråkades ett samarbete med de etablerade svenska föreningarna. I Hyllie uppstod konflikter mellan de gamla svenska föreningarna och de nya invandrarföreningarna, konflikter som förvaltningen inte blandade sig i. I Södra innerstaden kunde man, trots ett uttalat medborgarperspektiv, inte hitta bra former för aktiviteterna på Mötesplats Seved. I samarbetet med föreningarna valde man också de som var etablerade.

Allt detta leder till ett ifrågasättande av tanken att den offentliga sektorn bidrar till anskaffandet av socialt kapital, som Rothstein har argumenterat för, i förorterna. Meeuwisse och Swärd är också kritiska mot de försök som görs uppifrån. De menar att: *Problem uppstår när grupper 'där uppe' försöker att skapa eller återskapa ett socialt kapital för dem 'där nere' genom att pådyvla dem en slags respektabilitetskultur och nya gemenskapsformer* (2011: 83).

En annan intressant fråga som kommer upp är om tjänstemän kan påverka politiken. Vanligtvis skulle tjänstemän säga att det inte är de som definierar politiken, utan att de bara gör det praktiska arbetet. Min uppfattning är att de kan påverka politiken i den bemärkelsen att de kan hitta former som är mer anpassade till det samhälle vi lever i i dag. I så fall handlar det inte bara om att förvalta de olika projekten utan om att hitta och utveckla en samhällsbyggarroll (Salonen, 2001). Min uppfattning är att både Sevedssatsningen och brobyggarsamheten har bidragit till att göra förvaltningen och dess tjänstemän mer medvetna om vilka möjligheter som finns för att bedriva någon form av samhällsarbete. Men som jag redan har påpekat ligger verk-

samheterna i periferin av den kommunala organisationen, och det finns inga kopplingar till den kommunala förvaltningsnivån. Det är ingen varaktig, långsiktigt verksamhet, och därför kan man undra på vilket sätt de här verksamheterna i så fall bidrar till att skapa socialt kapital bland föräldrar, boende eller medborgare i största allmänhet.

Trots alla försök finns det ingen färdriktning – varken inom Malmö stad, i andra kommuner i landet, eller på statsnivå – när det gäller på vilket sätt demokratiska arbetsformer som utgår ifrån ett deltagande perspektiv skulle bidra till att skapa integration, och inte heller när det gäller hur integration kan uppnås utifrån ett mångfaldsperspektiv i det mångkulturella Sverige.

En kritik mot invandringspolitiken var att den var inriktad på invandrare; integrationspolitiken riktade sig i stället mot hela samhället. Ett deltagande perspektiv i integrationsarbetet bör vara inriktat på hela samhället, men samtidigt stärka olika utsatta grupper. Därför måste insatserna utgå från någon form av omfördelningspolitik och en erkännandepolitik. Omfördelningen av resurser behövs eftersom fler människor hamnar i fattigdom, segregation och social utsatthet. Den senaste tiden har till exempel den ökande barnfattigdomen uppmärksamats (Rädda barnen, 2012). Men det handlar också om någon form av erkännande av (invandrar)föräldrarna i deras relation till skolan, av boende i deras konflikter med de privata fastighetsägarna, av medborgarna som har sina egna idéer kring vad ett bra liv är för någonting. Jag kopplar samman de här idéerna med vad Nancy Fraser (2003) definierar som en kritisk erkännandeteori: *att rättvisa i dag kräver både omfördelning och erkännande* (kursiv i originalet). I det uppdraget har den offentliga sektorn fortfarande en betydelsefull roll. Och för att kunna åstadkomma det måste den offentliga sektorn omformuleras i förhållande till sitt uppdrag, omorganiseras, och återskapa sin funktion i förhållande till frågor om jämlikhet, rättvisa och demokrati. Om den offentliga sektorn på ett avsevärt sätt ska bidra till att skapa socialt kapital i hela samhället måste den utvidga sitt perspektiv som samhällsbyggare.

LITTERATUR

- Ahmadi, Nader (1998), *Ungdom, kulturmöten, identitet*. Stockholm, Liber i samarbete med Statens Institutionsstyrelse.
- Ahrne, Göran; Papakostas, Apostolis (2002), *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund; Studentlitteratur.
- Andersson, B., et. allt (2003), *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration*. Malmö stad.
- Andersson, B. ett. allt (2002), *Demokrati och delaktighet? Delrapport om storstadssatsningen i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Sociologiska Institutionen. Lunds Universitet.
- Andersson, Eva; Östh, John; Malmberg, Bo (2010), "Ethnic segregation and performance inequality in the Swedish school system: A regional perspective" i *Environment and Planning A* 2010, volume 42, pages 2674 – 2686.
- Ankarloo, Daniel (2008), *Marknadsmyter. En kritisk betraktelse av nyliberala påståenden*. Stockholm, ETC förlag.
- Alsmark, Gunnar (2007), "Integrationspolitik på svenska", i *Migration och tillhörighet: inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. (red.) Alsmark.
- Askheim, Petter Ole; Starrin, Bengt (red. 2007), *Empowerment i teori och praktik*. Malmö: Gleerup.
- Axelsson, Monica; Bunar, Nihad (red. 2006), *Skola, språk och storstad*. Pocky.
- Benakar, Reza (1994), *Rättens dilemma. Om konflikthantering i ett mångkulturellt samhälle*. Lund, Bokbox förlag.
- Berggren, Henrik; Trägårdh, Lars (2009), *Är svensken människa? Ge menskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm, Norstedts. Pocket.
- Benhabib, Seyla (2004), *Jämlikhet och mångfald. Demokrati och medborgarskap i en global tidsålder*. Göteborg, Daidalos.

- Bevelander, P., m. fl. (2004), *Variationer på framtidsmelodi. Storstadsstatsningen i Malmö. Utvärdering av lokalt arbets- och utvecklingscentra*. Malmö Stad.
- Billing Peter m.fl. (2000) *Lägesrapport 2. Rosengård – ett nationellt exempel*. IMER, Malmö högskola (opublicerad).
- Billquist, Lena (1999), *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Göteborg, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Blomqvist, Paula; Rothstein, Bo (2008), *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Borell, Klas; Gerdner, Arne; Sällström, Anna; Nordlander, Johanna; Lundkvist, Elizabeth (2011), *Muslimska församlingar i lokalsamhället: Samverkan eller isolering?* i FORSA, Socialvetenskaplig tidskrift. Årgång 18, nummer 1.
- Borevi, Karin (2002), *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 151.
- Borevi, Karin och Strömblad, Per (red.), (2004), *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. Statens Offentliga utredningar SOU 2004:48.
- Bouakaz, Laid (2008), *Parental involvement in school: What promotes and what hinders parental involvement in an urban school*. Malmö: Malmö studies in Educational Sciences. Malmö högskola.
- Bunar, Nihad (2001), *Skolan mitt i förorten – fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism*. Eslöv: Symposium.
- Carlbohm, Aje (2003), *The Imagined versus the Real Other. Multiculturalism and the Representation of Muslims in Sweden*. Lund, Lund Monographs in Social Anthropology.
- Clavier, Berndt (2011), ”Medborgarskap och värdegrund”, i *Vägar till medborgarskap*, Bevelander, Pieter; Fernández, Christian; Hellström, Anders (edit.) Lund: Arkiv förlag.
- Dahlstedt, Magnus (2009), *Aktiveringspolitik. Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö, Liber.
- Dahlstedt, Magnus (2005), *Reserverad demokrati: representation i ett mångkulturellt Sverige*. Umeå: Boréa.
- Darvishpour, Mehrdad; Westin, Charles (red. 2008) *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- de los Reyes, Paulina; Molina, Irene och Mulinari, Diana (red. 2003), *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

- Denvall, Verner (1994), *För samhällets bästa Socialtjänstens medverkan i Samhällsplaneringen*. Floda Zenon cop.
- Ehn, Billy; Frykman, Jonas; Löfgren, Orvar (1993), *Försvenskningen av Sverige. Det nationellas förvandlingar*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Fransson, Ola; Fryklund Björn (red. 2006), *Migration och professioner i förändring*. Malmö högskola.
- Franzén, M. E. (2003), *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*. Göteborg: Institutionen för Socialt arbete. Göteborgs universitet.
- Fraser, Nancy (2003), *Den radikala fantasin – mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos
- Gardell Mattias (2008), *Tortyrens återkomst*. Stockholm; Leopard förlag.
- Hallin, Per Olof; Jashari, Alban; Listerborn, Carina; Popoola, Margareta(2010), *Det är inte stenarna som gör ont. Röster från herrgården, Rosengård – om konflikter och erkännande*. Malmö högskola MAPIUS 5.
- Hartman, Laura (red. 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Hedblom, Agneta (2004), *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av Differentiering, Inklusion och Marginalisering*. Lund, Dissertations in Social Work.
- Heidegren, Carl Göran (2009), *Erkännande*. Malmö; Liber.
- Hellgren, Zenia (2008), ”Myten om det mångkulturella samhället. Teoretiska perspektiv på mångkulturalismen”. I Darvishpour, Mehrdad; Westin, Charles (red.) *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Herz, Marcus (red. 2012), *Kritiskt socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Yvonne (1989, 2000), *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- Hällsten, Martin; Sarnecki, Jerzy; Szulkin, Ryszard (2011), *Crime as a price of Inequality? The Delinquency Gap between Children of Immigrants and Children of Native Swedes*.
- Johansson, Marcus (2002), *Exkludering av invandrare i stadspolitiken. Makt och maktlöshet i Örebro 1980–2000*. Örebro Universitet: Örebro Studies in Political Science.
- Johansson, Thomas (2006), ”Mötets många ansikten – när professionella möter klienter”. I *Socialt arbete. En grundbok*. Meeuwisse, Anna; Sunesson, Sune; Swärd, Hans (red.) Stockholm: Natur och Kultur.
- Kallstenius, Jenny (2010), *De mångkulturella innerstadsskolorna – om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*. Stockholm studies in Sociology. Acta Universitatis Stockholmiensis.

- Kamali, Massoud (red. 2006), *Den segregerande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder*. SOU 2006:73.
- (2002), *Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella*. Stockholm, Carlssons bokförlag.
- (1997), *Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden*. Uppsala, Centre for Multiethnic Research. Uppsala University.
- Kincheloe L. Joe och Steinberg R. Shirley (1997), *Changing Multiculturalism*. Buckingham and Bristol, USA, Open University Press.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013) *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of minority Rights*. Oxford University Press.
- Lahti Edmark, Helene (2003), *Fängslade bilder, fängslade verklighet – Om utsatta bostadsområden och interventioner – Meddelande från Socialhögskolan 2003:5*. Lunds Universitet.
- Lantto, Patrik & Mörkerstam, Ulf (2008), "Samerörelsen och offentlig samepolitik". I Darvishpour, Mehrdad; Westin, Charles (red.) *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Liedholm, Marianne & Lindberg, Göran (2006), *Brobyggare mot skolor – en satsning i invandrartäta bostadsområden*. Malmö: Malmö stad.
- Liedholm, Marianne & Lindberg, Göran (2006), *Sevedssatsningen – ett försök med nätverksstyrning*. Storstadssatsningen i Malmö. Utvärdering av Sevedssatsningen. Malmö: Malmö stad.
- Ljungberg, Caroline (2005), *Den svenska skolan och det mångkulturella – en paradox?* ITUF: Linköpings universitet. IMER: Malmö högskola
- Lyttkens, Lorentz (1989), *Den disciplinerade människan*. Stockholm: Allmänna förlaget. Sekretariatet för framtidsstudier.
- Lönback, Eva Britt & Ahmadi Nader (2005), *Tvärkulturellt socialt arbete*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen, Forsknings- och utvecklingsenheten.
- Malmö stad (2009), *Nya möten. Om kulturella brobyggare i Malmö*. Stadskontoret, avdelningen för integration och arbetsmarknad.
- Magnusson, Lena (red. 2001), *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbyggen*. Umeå: Boréa.
- Meeuwisse, Anna; Swärd, Hans (2011), "Socialt arbete och social kapital – en historia med komplikationer". I *Socialt kapital – i ett välfärds-perspektiv*. Starrin, Bengt; Rønning, Rolf (red) Malmö: Liber.
- Migrant Integration Policy Index. British Council and Migration Policy Group, 2007
- Lönback, Eva Britt, Manoti Anette (2007) *Med forskande ögon på tvärkulturellt socialt arbete*. FOU, Stockholms stad U-serien nr 4

- Moller Okin, Susan (2002), *Mångkulturalism – kvinnor i kläm?* Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Montesino Parra, Norma (2002), *Zigenarfrågan: interventioner och romantik.* Lund dissertation in Social work. Lund: Socialhögskolan.
- Mosesson, Matts (1991), *I okunnig välmening, ambitioner och förutsättningar för strukturellt socialt arbete.* Zenon.
- Olsson, Erik, m fl. (red., 2007), *Transnationella rum.* Umeå: Boréa.
- Pérez, Enrique (2010), *Akademisk yrkeskompetens i socialt arbete – om socialt arbete i mångkulturella miljöer.* Malmö högskola
- (2010), "När den offentliga sektorn inte räcker till: integrationsarbete genom brobygggarverksamhet i Malmö stad". I *Migrationens utmaningar inom hälsa, omsorg och vård.* Jenny Malmsten (red.) FoU rapport 2010:2
- (2009), "Ett nödvändigt arbete i ett segregerat samhälle". I *Nya möten – Om kulturella brobyggare i Malmö.* Malmö stad, stadskontoret, avdelningen för integration och arbetsmarknad.
- (2006), "Det lokala utvecklingsarbetet mellan den mångkulturella politikens retorik och praktik". I *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.* SOU2006:73.
- (1997), Mellan det förflutna och framtiden. *Den sandinistiska revolutionen i Nicaragua.* Lund Monographs in Social Anthropology. Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet.
- Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red. 2003), *Välfärdsstat i otakt,* Malmö:Liber.
- Popoola, Margareta (2010), "Romers röster i möten med vården". I *Migrationens Utmaningar inom hälsa, omsorg och vård.* Jenny Malmsten (red.) FoU-rapport 2010: 2. Stadskontoret. Malmö stad.
- Portes, Alejandro; Escobar, Cristina; Arana, Ranelinda (2008), "¿Lealtades divididas o convergentes? Informe sobre la incorporación política de inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos", I *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones.* (Coordinadores) Solé Carlota, Parella Sônia, Cavalcanti Leonardo. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Gobierno de España. Ministerio del Trabajo e Inmigración.
- Putnam, Robert (2007), *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture.* Journal compilation. Nordic Political Science Association.
- (1996), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.* Stockholm, SNS förlag.
- Ranstorp, Magnus; Dos Santos, Josefine (2007), *Hot mot demokrati och värdegrund – en lägesbild från Malmö.* Försvarshögskolan (FHS) och Centrum för Asymmetriska Hot- och TerrorismStudier (CATS).

- Roivainen, Irene (2008), *From Community Work to Community-Based strategies: Transformation of Social Work in the Finnish and Swedish Contexts*. Nordisk sosialt arbeid. 03-04.
- Rothstein, Bo (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.
- Rädda Barnen (2012), *Barnfattigdomen i Sverige*. Årsrapport 2012.
- Rønning, Rolf (2011), "Systematisk användning av socialt kapital i välfärdsstaten: Kvalitetsförbättring eller som att sätta näktergalen i bur?", *I Socialt kapital – i ett välfärdsperspektiv*. Starrin, Bengt; Rønning, Rolf (red. 2011). Malmö: Liber
- Rönqvist, Sofia (2008), *Från diversity management till mångfaldsplaner: om mångfaldsidéns spridning i Sverige och Malmö stad*. Lund Studies in economic history 1400–4810; 48.
- (2004), "Från gemensam idé till pragmatisk handling – mångfaldstankar och strategier på fyra arbets- och utvecklingscentra". I *Current Themes in IMER Research Number 1*. Malmö: Malmö högskola.
- Salonen, Tapio (2012), *Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation. En sociodynamisk analys av Malmö*. Ett discussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.
- Salonen, Tapio och Ulmestig, Rickard (2004), *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Rapportserie i socialt arbete Nr 1, 2004. Institutionen för värdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Salonen, Tapio och Ulmestig, Rickard (2001), "Från utsatt till insatt – om förörternas oförlösta potential" i Gröning Degerlund, Lotta; Bull, Marianne; Magnusson, Leif (red) "*Riv ner – bygg nytt!*" Söderhamn: Tjänsteforum.
- Sandstedt, Bodil & Ström, Britta (2005), *Rapport Internationella hälsokommunikatörer*. Malmö stad, Region Skåne.
- Sannerstedt, Anders (2001), "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken". I *Politik som organisation* (Bo Rothstein red.) SNS förlag.
- Schierenbeck, Isabell (2003), *Bakom välfärdstatens dörrar*. Umeå: Boréa bokförlag.
- (2003), "Vem bryr sig om regelverket? Om frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och förvaltningsdemokratisk legitimitet". I *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Jon Pierre & Bo Rothstein (red). Lund: Liber.
- Schölin, Tobias (2007), *Etnisk mångfald som organisationsidé: chefs- och personalpraktiker i äldreomsorgen*. Malmö: Malmö högskola. IMER och Fakulteten Hälsa och Samhälle.

- Sernhede, Ove (2010), "Ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt om ungdomars lärande och mötet mellan den lokala kulturen och skolan i mångkulturella förorter". I *Omvärlden och skolan*. Resultat Dialog 2010. Vetenskapsrådets rapportserie 15:2010.
- (2009), *Territoriell stigmatisering, ungas informella lärande och skolan i det postindustriella samhället*. Utbildning & Demokrati, vol. 18, Nr 1.
- (2002), "Alienation is My Nation. Hiphop och unga mäns utanförskap", I *Det nya Sverige*. Stockholm, Ordfront förlag
- Sjögren, Annick (1993), *Här går gränsen. Om integritet och kulturella mönster i Sverige och Medelhavsområdet*. Stockholm, Arena.
- Skolverket (2012), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Rapport 374, 2012.
- Skytte, M. (2007), *Etniske minoritetsfamilier og socialt arbejde*. Köpenhamn, Hans Reitzels forlag,
- Socialstyrelsen (2010), *Social Rapport*.
- SOU (2007:104), *Samverkan för lokal utveckling: betänkande av utredningen om samverkan mot segregation genom lokalt utvecklingsarbete*. Stockholm: Statens offentliga utredningen.
- SOU (2006:73), *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU (2005: 41), *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Rapport från Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes
- SOU (1998:25), *Tre städer – En storstadspolitik för hela landet*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- SOU (1974: 69), *Invandrarutredning 3. Invandrarna och minoriteterna*. Huvudbetänkande av invandrarutredningen.
- Starrin, Bengt; Rønning Rolf (red. 2011), *Socialt kapital – i ett välfärds-perspektiv*. Malmö: Liber.
- Soydan, Haluk; Jergeby, Ulla; Olsson Erik; Harms-Ringdahl, Mari (1999), *Socialt arbete med etniska minoriteter. En litteraturöversikt*. Stockholm, Centrum för utvärdering av socialt arbete. Liber.
- Sydsvenskan, 8–9 mars 2011.
- Södergran, Lena (2000), *Svensk invandrapolitik och integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. Umeå, Department of Sociology, Umeå University.
- Taylor, Charles (1994), *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Göteborg, Daidalos.
- Tilly, Charles (2000), *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv.

- Turunen, Päivi (2004), *Samhällsarbete i Norden. Diskurser och praktiker i omvandling*. Acta Wexionensia. Nr 47/2004. Växjö University Press.
- Wacquant, Loïc (2004), *Fattigdomens fångelser*. Eslöv, B. Östlings bokförlag, Symposium.
- Wahlberg, Stefan (1998), *Samhällsarbete – strategier för ett radikalt och humanistiskt socialt arbete*. Norstedts Juridik AB.
- Westin, Charles (2004), "Mångfald, nationell identitet och samhörighet." I *Kategorisering och Integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag*. Statens Offentliga utredningar SOU 2004:48
- Wright Nielsen, Tatiana (2009), *Viljen til at frigöra. En undersøgelse af empowerment i praksis*. Lund Dissertations in Social Work. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Ålund, Aleksandra (2002), "Sociala problem i kulturell förklädning." I *Perspektiv på sociala problem*. Meeuwisse, Anna och Swärd, Hans, Stockholm, Natur och Kultur.
- Österholm, Gunilla (2008), "Att nå en bra bit men inte ända fram – om familjerådslag i Söderhamn". I *Att förändra socialt arbete. Forskare och praktiker om implementering*. IMS Red. Maria Roselius & Knut Sundell. Stockholm, Gothia förlag

FoU rapporter från Fakulteten för hälsa och samhälle, utgivna från 2008

2008:1 Tikkanen, R. Person, relation och situation. Riskhandlingar, hiv-testerfarenheter och preventiva behov bland män som har sex med män.

2008:2 Östman, M. och Afzelius, M. Barnombud i psykiatri – i vems intresse?

2008:3 Andersson, F. och Mellgren, C. Processutvärdering av "Tryggagatan". Ett projekt för minskad brottslighet och ökad trygghet i nöjeslivsmiljö.

2008:4 Östman, M. red. Migration och psykisk ohälsa.

2008:5 Berglund, S. Competing Everyday Discourses – And the Construction of Heterosexual Risk-taking Behaviour among Adolescents in Nicaragua: Towards a Strategy for Sexual and Reproductive Health Empowerment.

2008:6 Björngren Cuadra, C. Variationens spektrum – en studie av sensibilitet, tillit och vårdetik i hemsjukvård.

2008:7 Mallander, O. Nära Vänskap? En analys av kontaktperson enligt LSS.

2009:1 Hamit-Eminovski, J. Interactions of Biopolymers at Biological Interfaces – Examples from Saliva and Bacterial Surfaces. (Licentiatavhandling)

2009:2 Andersson, O. Hållplats 8. En social intervention för unga kriminella i stadsdelen Rosengård, Malmö stad.

2009:3 Johndotter, S. Discrimination of certain ethnic groups? Ethical aspects of the implementation of FGM legislation in Sweden.

2009:4 Danielsson, M. Transpersona non grata. Den ogiltigförklarade livserfarenheten.

2009:5 Eriksson-Sjöo, T. och Ekblad, S. Stress, sömn och livskvalitet – en studie bland flyktingar i SFI-utbildning, lärare och handläggare i Fosie stadsdel, Malmö.

2010:1 Gregersen, P. Utopia - utopier som pedagogiskt medel, och deras användning inom akademiskt lärande och kritiskt tänkande.

2010:2 Scaramuzzino, R., Heule, C., Johansson, H. och Meeuwisse, A. EU och den ideella sektorn – En studie av det svenska Equal-programmet.

2010:3 Björngren Cuadra, C. Kartläggning av preventiva hiv/STI-insatser i Skåne ur ett migrationsperspektiv - AAAQ och grundad tillgänglighet.

2010:4 Tikkanen, R. MSM-ENKÄTEN 2008 – Riskhandlingar, hivtest och preventiva behov bland män som har sex med män.

2010:5 Lindell, L och Ek, A.-M. Komplementära metoder i psykiatriska verksamheter – och brukares upplevelser och erfarenheter.

2010:6 Perez, E. Akademisk yrkeskompetens i socialt arbete - Om socialt arbete i mångkulturella miljöer

2011:1 Berglund, S., Andersson, O. Kihlsten, I., Tengland, P.-A. och Wemme, M. Delaktighet och hälsa. En pilotstudie med ungdomar och beslutsfattare i Simrishamn mot hållbara strategier för ökad egenmakt, livskvalitet och jämlikhet i hälsa. Delrapport 1: Utgångspunkter för en deltagarbaserad aktionsforskningsansats.

2011:2 Bengtsson, M. och Wann-Hansson, C. Införande av portfolio-metodik för professionell utveckling mot yrkesrollen som sjuksköterska.

2011:3 Finnbogadóttir, H. Domestic violence and pregnancy. Impact on outcome and midwives' awareness of the topic. (Licentiatavhandling)

2011:4 Johnson, B. Beroendesjukvård och socialtjänst i samverkan.

2011:5 Popoola, M. Lyssna, förklara och förstå. Romska migranternas möten med sjukvård i Sverige.

2011:6 Richert, T. Mot en mer kunskapsbaserad öppenvård för unga missbrukare. Slutrapport för ett trestadsprojekt kring erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och systematisk dokumentation.

2012:1 Richert, T. Hiv- och hepatitprevention på institution. Utvärdering av ett peer-baserat utbildningsprojekt med syfte att öka kunskapen om blodsmittor hos klienter och personal på SiS-institutioner.

2012:2 Mellgren, C. Svalin, K., Levander, S. och Torstensson Levander, M. Riskanalys i polisverksamhet. Utvärdering av polisens arbete med riskanalys för våld på individnivå: Skånemodellen och Check 10 (+)

2012:3 Eriksson-Sjöo, T. Utmaningar och bemötande i flyktingmottagandet. (Licentiatavhandling).

2012:4 Nigård, P. Pornografi och sexuell exponering bland unga män och kvinnor. (Licentiatavhandling).

2013:1 Mellgren, C och Kronkvist, K. Trygghet i lokalområdet. Resultat från Oxie områdesundersökning 2012. Om upplevelser av trygghet, brott och lokala problem.



ISBN 978-91-7104-486-0 (tryck), 978-91-7104-487-7 (pdf)

ISSN 1650-2337

MALMÖ HÖGSKOLA
205 06 MALMÖ, SWEDEN
WWW.MAH.SE