

# Partnerskap – en snäv syn på samverkan

En studie av lokalt integrationsarbete i Malmö

Christina Halling

# Abstract

This essay revolves around partnerships established between local authorities and civil society to promote integration in segregated urban areas. The main focus is on who is active in formulating the local integration policy in these partnerships. The analysis is based on qualitative interviews with representatives from the local public administration and from different parts of civil society in Rosengård and Södra innerstaden in Malmö. The conclusion is that local authorities to a large extent decide the content of integration policy. The authorities, in having the major responsibility of the integration projects, decide what parts of civil society to involve and what projects will promote integration. Still, associations of civil society may have an influence on integration policy, but there are considerable differences between associations in their abilities to participate. The possibilities of inhabitants in general to have an influence on integration policy are found to be modest. The division of responsibility between the authorities and civil society is found to be increasingly blurred.

On the basis of the empirical study the concept of partnership is questioned. The conclusion is that the use of the concept for the purpose of evaluating integration policy is insignificant.

*Keywords:* civil society, immigrants, integration, partnership, segregation

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b><u>INLEDNING</u></b> .....	<b>4</b>
1.1	<u>BAKGRUND</u> .....	4
1.2	<u>PROBLEM, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING</u> .....	4
1.3	<u>DEFINITIONER</u> .....	5
1.4	<u>AVGRÄNSNINGAR</u> .....	6
1.5	<u>DISPOSITION</u> .....	6
<b>2</b>	<b><u>PARTNERSKAP – PRAKTIK, TERM, BEGREPP</u></b> .....	<b>7</b>
2.1	<u>BEGREPPETS BESTÅNDSDELAR</u> .....	7
2.2	<u>PARTNERSKAP I PRAKTIKEN</u> .....	8
2.3	<u>FORSKNING I FÖRÄNDRING</u> .....	8
2.3.1	<u>Nya forskningsområden</u> .....	8
2.3.2	<u>Demokratieffekter</u> .....	10
2.3.3	<u>Teoriutveckling</u> .....	11
2.4	<u>UPPSATSENS TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</u> .....	12
2.4.1	<u>Mönster för medverkan och gränsdragningar</u> .....	12
2.4.2	<u>Specifika definitioner</u> .....	12
2.4.3	<u>Begreppets relevans</u> .....	13
2.5	<u>TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER – EN SAMMANFATTNING</u> .....	14
<b>3</b>	<b><u>METOD OCH MATERIAL</u></b> .....	<b>15</b>
3.1	<u>ÖKAD KUNSKAP OM PARTNERSKAP</u> .....	15
3.2	<u>INTERVJUMATERIALET</u> .....	16
3.3	<u>TIDIGARE STUDIER</u> .....	17
<b>4</b>	<b><u>PARTNERSKAP I LOKALT INTEGRATIONSARBETE</u></b> .....	<b>19</b>
4.1	<u>PARTNERSKAP I ROSENGÅRD OCH SÖDRA INNERSTADEN</u> .....	19
4.1.1	<u>Södra Sofielundssatsningen</u> .....	19
4.1.2	<u>Föreningar som kontaktväg</u> .....	20
4.2	<u>MÖNSTER FÖR MEDVERKAN</u> .....	21
4.2.1	<u>Förvaltning kontra ideell sektor</u> .....	22
4.2.2	<u>Variationer inom den ideella sektorn</u> .....	23
4.3	<u>GRÄNSDRAGNINGAR – FÖRVALTNING OCH IDEELL SEKTOR</u> .....	24
4.3.1	<u>Gränsen allt suddigare</u> .....	24
4.3.2	<u>Vad innebär ökad ideell medverkan?</u> .....	25
4.4	<u>VILKA AKTÖRER MEDVERKAR?</u> .....	26
<b>5</b>	<b><u>BEGREPP MED SNÄVT PERSPEKTIV</u></b> .....	<b>27</b>
5.1	<u>DEFINITIONSSVÅRIGHETER</u> .....	27
5.2	<u>FLERA SAMVERKANFORMER ÄR INTRESSANTA</u> .....	28
5.3	<u>ÄR BEGREPPET ANVÄNDBART?</u> .....	29
<b>6</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b> .....	<b>31</b>
6.1	<u>SLUTSATSER</u> .....	31
6.2	<u>DEMOKRATIEFFEKTER – FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING</u> .....	32
	<b><u>REFERENSER</u></b> .....	<b>33</b>
	<b><u>BILAGA 1 INTERVJUFRÅGOR</u></b> .....	<b>36</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Genom samarbete kommer man längre än om alla kämpar var och en för sig. Få skulle säga emot ett sådant påstående – samverkan av olika slag förutsätts vara något genuint positivt. Partnerskap, som står för någon form av samverkan, är ett fenomen som under den senaste tioårsperioden i allt högre grad framställts som ett av dessa universalmedel mot stora, olösliga och tidigare oupptäckta problem. Beställar-utförarmodellerna och olika kvalitetssystem är ett par andra exempel på sådana helhetslösningar som tillämpats inom offentlig sektor. Det finns anledning att ha en avvaktande inställning till dessa populära idéer. Men för att kunna uttala sig om företeelser är bra eller dåliga är det grundläggande att först skaffa sig kunskap om dem. När det gäller partnerskap är mycket ännu utforskat och mer kunskap behövs om hur partnerskap i praktiken fungerar. Med en god uppfattning om hur verklighetens partnerskap ser ut kan man i nästa steg utvärdera och ifrågasätta idén om partnerskap.

Partnerskap presenteras som en lösning på samhällsproblem av flera olika slag. Ett av dagens största samhällsproblem är den växande segregationen<sup>1</sup>, främst i storstäderna. Man talar alltmer om partnerskap i samband med integrationsarbete<sup>2</sup>, inte minst på lokal nivå. Partnerskap för integration<sup>3</sup> kan se ut på många sätt, med stor variation när det gäller vilka aktörer som deltar. En tendens är att medborgarrepresentanter, ofta från ideella föreningar, inbjuds att delta i den lokala politiken. Vikten av att starta en dialog med de boende i segregerade bostadsområden framhålls alltmer.

## 1.2 Problem, syfte och frågeställning

Kunskapen om hur partnerskap fungerar är begränsad och detta gäller i hög grad på området integration. Det är angeläget att tränga bakom partnerskap som en av

---

<sup>1</sup> Se definition i avsnitt 1.3.

<sup>2</sup> Se definition i avsnitt 1.3.

<sup>3</sup> Se definition i avsnitt 1.3.

lösningarna på det stora och växande segregationsproblemet, och se vad verklighetens partnerskap innebär.

Denna uppsats har två syften som rör sig på skilda analysnivåer, en uttalat empirisk och en abstrakt, teoretisk nivå. *Det ena syftet* är att öka kunskapen om hur lokala partnerskap för integration fungerar i praktiken. *Det andra syftet* är att problematisera användningen av begreppet partnerskap på integrationsområdet. Följande *frågeställningar* ska besvaras:

- Vilka aktörer medverkar i lokalt integrationsarbete?
- Är partnerskap ett användbart begrepp vid utvärdering av lokalt integrationsarbete?

Medverkan innebär i uppsatsen en aktiv handling som påverkar innehållet eller inriktningen av integrationsarbetet i någon mån. Med denna definition vill jag uttrycka att den som medverkar är aktivare än den som enbart har en formell rätt att delta i ett visst sammanhang. Samtidigt vill jag med definitionen visa att uppsatsen inte ska bidra med någon djuplodande maktanalys, som visar vem som har reellt inflytande över integrationsarbetets innehåll eller inriktning.

## 1.3 Definitioner

Förutom medverkan behöver flera andra begrepp definieras. En grundlig diskussion om *partnerskap* följer i nästa kapitel. Övergripande kan sägas att den empiriska studien utgår från en bred definition av partnerskap. Denna kan sammanfattas som ”en form av samverkan där aktörer med mer eller mindre skilda syften och verksamheter enas kring vissa gemensamma mål och strategier” (Elander 1999:327). Jag väljer att ha en öppen inställning till vad partnerskap kan tänkas vara, eftersom utgångsläget är att kunskapen om partnerskap är begränsad. En snäv definition skulle kunna leda till att många relevanta aspekter sorteras bort.

Den definition som används av *segregation* kan beskrivas som en frivillig eller ofrivillig uppdelning geografiskt av grupper av människor utifrån faktorer som inkomstnivå, social status och etnisk eller kulturell bakgrund (Bunar 2001:71). I praktiken används segregation enbart om socioekonomiskt svaga områden och inte om ekonomiskt rika, något som kan ifrågasättas (Bunar 2001:79). I uppsatsen används trots allt begreppet för att beskriva de socialt utsatta områdena.

*Integration* definieras övergripande i enlighet med den nationella integrationspolitiska inriktningen, som säger att människor med olika kulturell eller etnisk bakgrund ömsesidigt ska anpassa sig till varandra (Prop. 1997/98:16:23). I de segregerade miljöer som studien genomförs är det dock sällan som man når till denna ömsesidiga nivå, utan integration handlar främst om att öka kontakten med det befintliga svenska samhället.

Med *lokalt integrationsarbete* avses en varierad mängd åtgärder. Åtgärderna är inte enbart uttalat integrationsfrämjande, utan omfattar verksamhet som över huvud taget syftar till att förbättra livsvillkoren för invånarna. Men på grund av att

segregationen har en etnisk eller kulturell dimension, genom att en stor del av invånarna i de segregerade områdena har utländsk bakgrund, finns i praktiken en integrationssträvan med aktiviteterna. Även om flera av aktiviteterna på kort sikt främst syftar till att förbättra livsvillkoren i vid mening, är målet på sikt att människor också ska delta alltmer i samhällslivet.

Med *invandrare* åsyftas personer som själva har invandrat till Sverige (jfr Prop. 1997/98.16:27). *Utländsk bakgrund* definieras i enlighet med den definition som ofta används statistiskt (se t.ex. Malmö stad, statistik). Definitionen innebär att personer som själva invandrat eller som har minst en utlandsfödd förälder har utländsk bakgrund. Det är viktigt att vara medveten om att denna indelning innebär en grov förenkling, genom att villkoren för olika grupper av personer med utländsk bakgrund skiljer sig betydligt åt.

## 1.4 Avgränsningar

Många aktörer kan ha betydelse för det lokala integrationsarbetet. Uppsatsen fokuserar på relationen mellan boende eller lokalt verksamma ideella krafter, ofta i form av föreningar, och den lokala förvaltningen, stadsdelsförvaltningen. Detta hindrar inte att referenser ibland kortfattat behöver göras till andra aktörers agerande.

Den lokala ideella sektorn kan omfatta många olika föreningar, och andra grupper av aktörer eller enskilda personer. Det avgörande är om dessa har sin bas lokalt i ett visst bostadsområde, och om de kan sägas verka för ökad integration enligt den breda definition som presenterades ovan. I fokus när det gäller förvaltningen är stadsdelsförvaltningen som samlad aktör och ledningsfunktion. De enskilda delområdena inom förvaltningen, som exempelvis skolan eller gatukontoret, refereras till om detta behövs för förståelsen av en fråga.

## 1.5 Disposition

I *kapitel två* görs en teoretisk genomgång om partnerskap. I *kapitel tre* diskuteras uppsatsens metod och material. Materialet består främst av intervjuer med representanter från stadsdelsförvaltningarna i Rosengård och Södra innerstaden i Malmö, samt boende, föreningsföreträdare och andra ideellt aktiva i dessa stadsdelar. I *kapitel fyra* analyseras det empiriska materialet om förhållandena i de två stadsdelarna. I *kapitel fem* analyseras om begreppet partnerskap är användbart när lokalt integrationsarbete ska utvärderas. I det *sjätte kapitlet* sammanfattas uppsatsens slutsatser och förslag till framtida forskning diskuteras.

## 2 Partnerskap – praktik, term, begrepp

I detta kapitel ges en teoretisk bakgrund om partnerskap. En översikt över hur partnerskap studeras, används och tolkas i aktuell forskning ska fungera som vägledning för fjärde kapitlets analys av partnerskap i praktiken.

Utifrån den tidigare forskningen ska även en formulering göras av vilka krav som kan ställas på en definition av begreppet partnerskap för att detta ska bli användbart. En diskussion kommer dessutom att föras om vilken relevans partnerskapsbegreppet har i forskningsproblem. Dessa resonemang om partnerskapsbegreppet blir en utgångspunkt för femte kapitlets diskussion om begreppets användbarhet. Närmast följer ett avsnitt om vad ett begrepp innebär och vilka delar ett begrepp kan brytas ned till.

### 2.1 Begreppets beståndsdelar

Det kan vara lätt att blanda samman term och begrepp när man talar eller skriver om ett visst fenomen. För att åtminstone i teorin klarlägga relationen mellan dessa två enheter ges i detta avsnitt en kort diskussion om begrepp.

Sartori (1984) visar på ett överskådligt sätt hur man kan förstå ett begrepp. Ett begrepp består förenklat av tre beståndsdelar: en term, ett objekt och en betydelse (Sartori 1984:27). Termen är ett ord, namnet för en viss företeelse. Objektet är den verkliga företeelse eller det konkreta föremål med vissa specifika kännetecken, som termen beskriver med ett ord (Sartori 1984:24). Termen eller ordet ”cykel” tillsammans med det konkreta föremålet cykel ger oss en uppfattning om vad en cykel är. Genom att relatera term och objekt till betydelse kan man bedöma hur väl ett begrepp beskriver tanken om ett visst fenomen (Sartori 1984:28). I bästa fall ska termen motsvaras av en enda betydelse. Med en viss term ska man helst få alla människor att uppfatta exakt samma innebörd (Sartori 1984:26). På motsvarande sätt ska objektet i idealfallet förses med en beskrivning som ger uttömmande och specifik information, som möjliggör att objektet kan skiljas ut från andra (Sartori 1984:31). Om objektet är en personbil räcker det inte att konstatera att det rör sig om ”ett fordon med motor och fyra hjul”, eftersom beskrivningen även omfattar en rad andra fordon.

Man kan sträva efter denna ideala situation av entydighet och klarhet för att begrepp ska bli så användbara som möjligt. I verkligheten finns dock alltid någon grad av tvetydighet och vaghet (Sartori 1984:26). Om partnerskap är termen blir frågan hur många betydelser av samverkan i olika former som denna term kan leda tanken till. När det gäller objektet blir frågan hur många varianter av beskrivningar av det verkliga fenomenet – partnerskap i praktiken – som finns.

## 2.2 Partnerskap i praktiken

Integrationsfrämjande arbete är endast ett av flera exempel på nya tillämpningsområden för de olika samverkansformer som kallas partnerskap. Intresset för att bilda partnerskap mellan olika aktörer i samhället som ett alternativ till att de offentliga institutionerna agerar på egen hand ökade generellt under 1990-talet. I strävan efter att komma tillrätta med exempelvis miljöförstöring, ekonomisk resursknapphet och segregation sågs partnerskap som en möjlig väg (Elander 1999:327). Partnerskap är inget separat fenomen utan kan beskrivas som en central del i den förändring som skett i den politiska styrningen från government till governance, något som skett på alla nivåer, från lokal till internationell nivå (ibid., Pierre & Peters 2000:2–5). Förändringen kan beskrivas som en strävan efter att handlingsutrymme och makt ska minska i de statliga institutionerna och flyttas upp till internationella organisationer (Pierre & Peters 2000:83–87), flyttas ned till regionala och lokala nivåer (Pierre & Peters 2000:87–89) och flyttas ut till icke-offentliga organisationer och till den privata sektorn (Pierre & Peters 2000:89–91).

Partnerskap finns exempelvis mellan offentlig sektor och privata företag för en förbättrad näringslivspolitik, inom EU, som verktyg för regional tillväxt och som medel mot fattigdom och segregation i utsatta bostadsområden (Elander 1999:328). Den regionala utvecklingen och arbetet mot segregationen kan i många fall ske inom ramen för EU-projekt. Partnerskap är centralt i ett stort antal verksamheter som i övrigt har få gemensamma nämnare. Det är svårt att få en god överblick över i vilka sammanhang partnerskap förekommer och i vilka former, just på grund av att användningen av modellen är så spridd och varierad i sin utformning. Partnerskapets diversifierade karaktär i praktiken leder till att det inom forskningen är svårt att finna lämpliga definitioner av begreppet. Denna svårighet gäller inte enbart partnerskapsbegreppet, utan allt som ryms inom begreppet governance, som kan stå för en rad olika företeelser (Pierre & Peters 2000:14).

## 2.3 Forskning i förändring

### 2.3.1 Nya forskningsområden

Partnerskap har använts inom nya områden i takt med att man uppfattat nya problem i samhället. Forskningen har dock länge handlat främst om partnerskap mellan kommuner och lokalt näringsliv och studierna har kretsat kring vilka effektivitetsvinster som kan göras (Elander 1999:328). Detta fokus finns exempelvis i Walzer (red.) (1995), som innehåller en rad artiklar på temat lokal ekonomisk utveckling med analyser från fem länder. I artiklarna analyseras olika



aspekter av ekonomisk utveckling och interaktionen mellan politik och näringsliv. Partnerskap utgör en av dessa aspekter. Pierre har i ett av bidragen till antologin bland annat undersökt förändringen mellan 1989 och 1993 när det gäller att bilda privat-offentliga kommittéer i svenska kommuner i syfte att förbättra den ekonomiska tillväxten (1995:64).

Forskningen handlar alltså även om andra slags partnerskap än mellan näringsliv och offentlig sektor. Forskning om partnerskap inom ramen för EU och regional utveckling är två framträdande exempel. Hallin (2000) diskuterar partnerskapsbegreppet med utgångspunkt från de nya betydelser av begreppet som blivit aktuella genom samverkansformer för regional utveckling inom EU och regionala utvecklingsprogram som medlemsländerna själva utformat genom inspiration från EU. Olsson (2000), som analyserar EU:s strukturfondspolitik, fokuserar främst på vilka effekter partnerskapen i strukturfondspolitiken har på demokratin. Bache & Olsson (2001) studerar hur partnerskapsstrategin inom EU har tagits emot i de enskilda medlemsländerna och koncentrerar sig på två fall, Storbritannien och Sverige. Författarna undersöker om det finns skillnader mellan länderna när det gäller hur partnerskapstanken accepterats och hur den demokratiska legitimiteten för beslutsfattandet inom EU påverkats.

I Brynielsson (red.) (2003) diskuteras den regionala utvecklingen i Sverige ur olika perspektiv. Exempelvis analyserar Sjölin & Jerneck (2003) vilka demokratiska konsekvenser en ökad makt för den regionala nivån kan innebära och vilka effekter den nya regionala identiteten kan få för kommunerna som länge haft en stark ställning. De demokratiska effekterna av partnerskap i ett regionalt perspektiv behandlas även av Hudson & Rönnblom (2003), som ifrågasätter bilden av partnerskap som ett öppet forum för många aktörer. Hall et al. (2003) lyfter fram det faktum att nätverken som uppstår inom EU, eller enligt EU-modell, når över statsgränser, och analyserar hur väl demokratiska principer försvaras inom gränsregionala nätverk.

Ytterligare ett område som blivit uppmärksammat inom forskningen är partnerskap som en del av stadsförnyelse i syfte att bland annat bekämpa fattigdom och utanförskap i socialt utsatta områden. Elander diskuterar Storbritanniens partnerskapsbyggande för stadsförnyelse under Thatcherregeringen (1999:332, 335–336). Denna förändring var en del av en privatiseringsvåg, tydligt inriktad på att minska den lokala offentliga makten för att istället öka privata intressens inflytande. Syftet var att minska arbetslösheten och skapa bättre levnadsförhållanden i områden med sociala problem. Flera forskare refererar till detta brittiska fall av partnerskap (se t.ex. Atkinson 1999, Dahlstedt 2000, Jacobs 1995).

Det lokala integrationsfrämjande arbetet, som undersöks i denna uppsats, rymms delvis inom området som handlar om stadsförnyelse. En skillnad med att anta ett uttalat integrationsperspektiv jämfört med ett mera generellt fattigdomsperspektiv är att man tydligt visar att frågan om segregation har en etnisk eller kulturell dimension. Det är svårt att finna forskning specifikt om partnerskap inom detta område, men ett arbete av Dahlstedt (2000) utgör ett exempel. Dahlstedt analyserar vilken betydelse det civila samhället, som i hans arbete främst syftar på ideella föreningar, har för att öka medborgarnas makt i utsatta områden där en stor

andel av befolkningen har invandrarbakgrund. I Dahlstedts arbete (2000) får partnerskapet ett tydligt integrationsperspektiv, och frågan som ställs är om det civila samhället kan bidra till att skapa en demokrati som kan kallas verkligt mångkulturell. Molina et al. (2001) är ett annat exempel på forskning inom området. Inom ramen för ett EU-projekt har undersökningar gjorts i fyra europeiska städer, däribland Stockholm, i en komparativ studie. Man har i studien undersökt hur så kallade linkworkers, brobyggare, arbetar och i vilken utsträckning deras insatser leder till ökad integration av invandrare som lever i utanförskap. Brobyggare har en bred kunskap om olika kulturer och fungerar som kommunikatörer mellan bland andra de offentliga institutionerna, enskilda medborgare och ideella föreningar. Formerna för hur brobyggare arbetar, och på vems uppdrag de verkar, kan variera. I den aktuella studien, i fallet Stockholm, rörde det sig om personer som var projektanställda vid en stadsdelsförvaltning (Molina et al. 2001:173).

### 2.3.2 Demokratieffekter

Ett relativt nytt drag i partnerskapsforskningen är intresset för att undersöka vilka konsekvenser partnerskap har för demokratin (Elander 1999:328, Olsson 2000:30). Genomgången i avsnitt 2.3.1 visar inte enbart att forskare har börjat att intressera sig för partnerskap inom nya områden, utan att de även ägnar sig alltmer åt att utreda om demokratin fördjupas alternativt hotas som en följd av partnerskapen. Framför allt är det farhågor om en försvagning av demokratin som är framträdande. I många fall har ekonomisk tillväxt varit det huvudsakliga syftet med partnerskapen, och demokratiska överväganden har inte gjorts i någon större utsträckning (se t.ex. Pierre 1995:55). Men även i fall då det uttalade syftet med partnerskap inte enbart varit ekonomisk utveckling, utan även en fördjupning av demokratin, finns anledning att vara kritisk, enligt flera forskare.

Elander lyfter fram svårigheterna att leva upp till kraven på ansvarsutkrävande med en politisk struktur som är otydligare än den renodlade offentliga organisationen (1999:334). Han betonar dock att det inte är möjligt att generellt uttala sig om vilka effekter partnerskap har på demokratin, utan att man måste bedöma partnerskapet i den specifika miljö som det finns (Elander 1999:335, 354). Hudson & Rönnblom ifrågasätter bilden av partnerskap inom regional utveckling som framhåller demokratiska vinster och som betonar att många parter får möjlighet att delta på lika villkor (2003:92). Enligt Hudson & Rönnblom är risken i själva verket stor för att många grupper stängs ute från beslutsfattandet (2003:94–95). Dahlstedt analyserar om samverkan mellan de offentliga institutionerna och det civila samhället, i form av partnerskap och lokala demokratiexperiment, verkligen stärker medborgarnas politiska inflytande (2000:115–128). Dahlstedt drar slutsatsen att det civila samhället kan bidra till ökad demokratisering i vissa avseenden, men att möjligheterna till nya former för deltagande måste kombineras med att den traditionella, offentliga politiken utvecklas för att alla medborgare ska garanteras jämlika villkor (2000:135).

### 2.3.3 Teoriutveckling

Det ökade intresset inom forskningen för att studera partnerskap ur ett demokratiperspektiv kan ses som en del av en större förändring som innebär att man börjat att kritiskt granska partnerskapen. Det finns även en diskussion om själva begreppet partnerskap, om svårigheten att definiera detta och om de stora skillnaderna mellan olika slags partnerskap (Atkinson 1999:avsnitt 4<sup>4</sup>, Elander 1999:335, Hallin 2000:20, Hudson & Rönnblom 2003:92–93). Hudson & Rönnblom skriver att det tycks ”finnas en motvilja när det gäller att definiera vad ett partnerskap är” (2003:92). Hallin betonar vikten av att tydligare definiera vad som menas med partnerskap i ett givet sammanhang än vad som gjorts hittills (2000:18). För att kunna utvärdera ett partnerskap måste man helt enkelt veta vad som menas med begreppet (ibid.). Samtidigt är detta svårt att uppnå, med tanke på att innebörden i partnerskapsbegreppet är ytterst varierande. Definitioner blir användbara endast inom ett mycket begränsat område. Det är svårt att göra några långtgående generaliseringar, något som inte enbart gäller när tillämpningsområdena är helt olika utan även när man befinner sig inom ett någorlunda avgränsat område, som exempelvis EU:s strukturfonder eller stadsförnyelse (Elander 1999:335, Hallin 2000:20).

Variationen i begreppsdefinitionen behöver inte enbart vara materiell, i den meningen att den beskriver skillnader när det gäller vilka aktörer som officiellt deltar och vilka villkor som råder mellan deltagarna. Atkinson skriver i en artikel om stadsförnyelse att partnerskap är ett värdeladdat begrepp, och att innebörden i begreppet i stor utsträckning utformas utifrån den diskurs – språk eller sätt att formulera sig – som används i ett visst sammanhang (1999:avsnitt 6).

Även om det är svårt att formulera teorier som möjliggör generaliseringar om partnerskap finns det flera exempel på hur forskare försöker att skapa struktur kring begreppet. Elander skriver att man trots svårigheter att dra generella slutsatser teoretiskt kan diskutera möjliga effekter av partnerskap i kombination med att man ger empiriska exempel (1999:333–334). Pierre (1999) presenterar fyra modeller för hur kommuner samverkar med privata aktörer. Modellerna skiljer sig åt när det gäller vilka aktörer som samverkar, vilka mål man har med samverkan, vilka verktyg och metoder som används och vilka effekter man uppnår (Pierre 1999:avsnitt 1). En modell fokuserar på ekonomisk effektivitet och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet (Pierre 1999:avsnitt 4). En annan är inriktad på korporativism, en tredje på ekonomisk tillväxt och en fjärde är ”icke-kapitalistisk” och inriktad på samarbete med högre nivåer inom den offentliga organisationen för att rädda välfärd som försvunnit som en följd av sjunkande skatteintäkter (Pierre 1999:avsnitt 5, 6, 7).

Ytterligare ett exempel på en teoretisering av partnerskapsfenomenet är den uppdelning mellan inkluderande och exkluderande partnerskap som exempelvis Hudson gör (2002:12). I inkluderande partnerskap får många olika aktörer komma till tals, även grupper som har en svag ställning i samhället. De exkluderande

---

<sup>4</sup> Vissa artiklar som hämtats via internet saknar korrekt sidnumrering. I dessa fall anges istället avsnittsnummer.

partnerskapen är elitinriktade sammanslutningar som stänger ute minoritetsintressen (Hudson 2002:11–12).

## 2.4 Uppsatsens teoretiska utgångspunkter

### 2.4.1 Mönster för medverkan och gränsdragningar

Forskningsgenomgången i detta kapitel har bland annat visat att intresset för att studera partnerskaps effekter på demokratin har ökat. Partnerskap för integration handlar ytterst om att stärka demokratin (jfr Dahlstedt 2000). I denna uppsats kommer inte någon utvärdering att göras av vilka effekter de integrationsfrämjande insatserna har på demokratin. Men den studie av vilka aktörer som medverkar i partnerskap som ska göras kan utgöra en grund för en senare demokratianalys.

Utifrån forskningsgenomgången har jag valt ut två teman som jag anser är centrala för förståelsen av hur partnerskap fungerar. Dessa kan sammanfattas med benämningarna *mönster för medverkan* respektive *gränsdragningar*. Mönster för medverkan handlar om att identifiera en struktur över vilka slags aktörer som medverkar och vilka som inte gör det. Gränsdragningar syftar på vilka uppgifter eller befogenheter som varje aktör har, och var gränsen mellan vem som gör vad dras. Även frågan om gränsdragningar är kopplad till mönstret, genom att denna visar i vilken grad olika aktörer medverkar i jämförelse med andra. Analysen av det empiriska materialet i kapitel fyra kommer att struktureras utifrån de båda teman som beskrivits.

Frågan om gränsdragningar mellan olika aktörer kan illustreras med arbetet av Sjölin & Jerneck (2003), som studerar kommunernas roll i samband med att regionerna stärker sin profil. Ytterligare ett exempel är Dahlstedt (2000), som studerar relationen mellan offentlig sektor och civilt samhälle. Hudson & Rönnblom (2003) kan exemplifiera frågan om vilka mönster som finns för hur olika aktörer medverkar. Författarna hävdar att det finns anledning av vara skeptisk till den positiva bild som oftast presenteras av partnerskap som en möjlighet för alla grupper att delta. I detta sammanhang är uppdelningen mellan inkluderande och exkluderande partnerskap användbar som analysinstrument (Hudson 2002:12).

### 2.4.2 Specifika definitioner

När det gäller att problematisera kring partnerskapsbegreppet är forskningen relativt ny. Den aktuella forskningen uppmärksammar svårigheterna med att definiera begreppet och tydliggör att det inte finns några enkla lösningar. Begreppet har länge använts utan att detta fått någon egentlig definition och har

presenterats som något okomplicerat. Många forskare förespråkar nu att tydligare definitioner ska göras, samtidigt som de framhåller att en precisering leder till att områdena som definitionerna är användbara inom blir begränsade. De partnerskapsdefinitioner som finns i den nyare forskning som problematiserar begreppet är övergripande, och det som presenteras är snarast en uppmaning att man ska överväga definitionen noggrant i varje specifikt sammanhang. Konflikten mellan att precisera och att inte kunna generalisera är påtaglig.

Det är svårt slå fast vilka krav på en definition av begreppet partnerskap som man kan ställa för att detta ska bli användbart i forskning. Det är nödvändigt, enligt vad många forskare anger, att göra en bedömning av varje situation. För att en definition ska vara användbar måste den vara precis så att man tydligt vet vad man analyserar. De nya teoribildningar som skapar struktur kring partnerskapsbegreppet kan vara användbara inom ett begränsat område. I valet mellan precision och jämförbarhet anser jag dock att tydligheten bör gå före möjligheten till generaliseringar, även om detta är förknippat med andra problem. Genom att idéerna om partnerskap, och governance som helhet, är utpräglat vaga borde strävan efter precisering vara högt prioriterad. Med detta menar jag inte att svårigheten att finna jämförbara fall skulle vara unik för partnerskapsforskningen. Det är också möjligt att jämföra flera fall av partnerskap, men partnerskapets varierade natur gör att man kan behöva tänka igenom särskilt noga vilka fall man ska välja.

### 2.4.3 Begreppets relevans

Även om precisering är väsentligt kan man överväga om partnerskap över huvud taget är ett relevant begrepp i ett givet sammanhang. Partnerskap ges exempelvis en central betydelse såväl när det gäller fattigdomsbekämpning eller integration i storstäderna som utveckling av kommunernas näringslivspolitik. Men är partnerskap centralt i alla dessa företeelser? Elander, som ger en god översikt över och granskning av partnerskapsbegreppets användning, skriver delvis om de nya samverkansformerna i svepande ordalag: ”de må kallas partnerskap eller något annat” (1999:356). Detta väcker frågan om i hur stor utsträckning partnerskap är ett relevant eller nödvändigt begrepp. Det finns risk för att man drar omotiverade paralleller mellan olika samarbetsformer i vitt skilda sammanhang som har som enda gemensamma drag att de omfattar ett antal aktörer med olika utgångspunkter och ett gemensamt mål.

I de två arbeten med integrationsperspektiv som har refererats i detta kapitel, Dahlstedt (2000) och Molina et al. (2001), diskuteras inte partnerskapsbegreppet, men de fenomen som analyseras skulle kunna omfattas av begreppet. I Molina et al. finns visserligen partnerskapsbegreppet med som en beskrivning av den samverkan genom erfarenhetsutbyte som finns mellan de fyra europeiska städerna i studien (2001:2). Men begreppet diskuteras inte i samband med själva integrationsarbetet, det lokala brobyggandet i respektive stad. Dahlstedt diskuterar exempelvis ytterstadssatsningen i segregerade bostadsområden i Stockholm utan att relatera detta uttryckligen till partnerskapsbegreppet (2000:119–121). Han gör

ingen tydlig uppdelning mellan det som skulle kunna klassificeras som partnerskap och det som kan ses som demokratiexperiment, såsom införandet av så kallade medborgarkontor (2000:117). Frågan är om det är en brist att en tydlig begreppsdefinition saknas eller om partnerskapsbegreppet i dessa fall inte skulle tillföra något väsentligt.

I vissa fall kan kanske andra förhållanden vara viktigare och partnerskapet spela en underordnad roll. Om man konstaterar att man kommer närmare forskningsproblemets kärna om man väljer andra perspektiv och fokuserar på andra begrepp borde det kunna räcka med en övergripande definition av samverkansformen, som kanske inte ens behöver kallas partnerskap. Dahlstedts (2000) studie är ett exempel på hur partnerskap kan utgöra en del av ett större sammanhang. Dahlstedt är noga med att beskriva de speciella förhållanden som råder i de förorter han studerar och hur det civila samhällets organisationer fungerar. Han beskriver utförligt hur relationerna mellan olika företrädare för det civila samhället ser ut (2000:55). Det civila samhället i relation till de offentliga institutionerna diskuteras också ingående (Dahlstedt 2000:83–89). Jag anser att det angreppssätt som Dahlstedt använder fungerar väl – man saknar inte en utförligare diskussion om partnerskap. Hans arbete kan dessutom fungera som en påminnelse om att man bör vara beredd på att se bortom begreppet partnerskap och koncentrera sig på vad det är man i själva verket studerar.

## 2.5 Teoretiska utgångspunkter – en sammanfattning

Utifrån en genomgång av hur partnerskap studeras, används och tolkas har jag lyft fram två teman som särskilt intressanta för studier av vilka aktörer som medverkar i partnerskap. Dessa är mönster för medverkan för, respektive gränsdragningar mellan, olika aktörer. När det gäller kraven på en definition av partnerskapsbegreppet drogs slutsatsen att en definition av begreppet bör vara precis för att bli användbar, och att tydlighet bör prioriteras framför möjligheten att generalisera resultat. Diskussionen handlade inte enbart om att finna bättre definitioner av begreppet partnerskap, utan även om att ifrågasätta begreppets relevans i ett givet sammanhang. De refererade arbeten som utvärderar samverkan i lokalt integrationsarbete saknar en diskussion om partnerskap, och min slutsats var att detta tillvägagångssätt fungerar väl.

## 3 Metod och material

I detta kapitel presenteras och motiveras uppsatsens metodologiska ställningstaganden. Först diskuteras valet av studieobjekt, de två stadsdelarna Rosengård och Södra innerstaden i Malmö. Därefter diskuteras intervjumaterialet och slutligen kommenteras de tidigare studier som kan anknytas till den empiriska studien.

### 3.1 Ökad kunskap om partnerskap

Mitt val av uppsatsämne var resultatet av en kombination av nyfikenhet om vad som ligger bakom partnerskapsbegreppet, och ett engagemang för de problem som finns med ökat utanförskap för många människor med utländsk bakgrund i det svenska samhället. Segregationen är främst ett storstadsproblem. Malmö är en stad med uttalade problem på detta område och framstår som lämplig för en studie. Avgörande vid valet av stad var även att det geografiska läget rent praktiskt skulle innebära en fördel när det gäller det mindre fältarbete som skulle göras. Jag såg också magisteruppsatsen som en möjlighet att fortsätta mitt arbete från kandidatuppsatsen, som handlade om integration i Malmö ur en annan synvinkel – implementeringen av integrationspolitiken i skolan. Jag undersökte bland annat förhållandena i Rosengård, som är präglad av segregation, men också av många engagerade personer, både inom stadsdelsorganisationen och den ideella sektorn, som vill förbättra villkoren i stadsdelen. Denna kombination gjorde Rosengård lämpligt för en studie om partnerskap för integration. Rosengård är också en av de stadsdelar som omfattats av en rad projekt för ökad integration. Ett exempel är den så kallade Storstadssatsningen, som innebär att Malmö stad tecknade ett avtal med staten 1999 som gällde insatser för att bryta segregationen. Avtalsperioden tog slut i december 2003, men perioden har förlängts i ytterligare ett år (Malmö stad, utvecklingsavtal 2003). Förutom Rosengård omfattas stadsdelarna Fosie, Hyllie och Södra innerstaden av Storstadssatsningen. De fyra stadsdelarna beskrivs som ”de socialt, etniskt och ekonomiskt mest segregerade i Malmö” (Malmö, utvecklingsavtal 2003:5).

I utgångsläget var min tanke att göra två grundliga fallstudier, en av Rosengård och en av ytterligare en stadsdel som har liknande problem, men som är annorlunda på vissa sätt. Jag valde Södra innerstaden, som inte är geografiskt avskild på samma sätt som Rosengård, utan som ligger centralt i Malmö. I området bor både många människor med utländsk och med svensk bakgrund, men problemen med utanförskap är ändå påtaglig (se t.ex. Salonen 2003:113).

Efterhand som jag började studera stadsdelarna upptäckte jag att det inte skulle bli möjligt att göra någon rättvisande analys som slår fast hur det ser ut i respektive stadsdel. Verkligheten är alltför komplicerad för att detta ska bli möjligt inom ramen för en uppsats av det här slaget. Det finns exempelvis ett mycket stort antal olika föreningar i stadsdelarna, och att enbart förstå och ge en rättvisande bild av hur föreningslivet fungerar skulle kräva en stor arbetsinsats. Jag valde till slut ändå att studera Rosengård och Södra innerstaden. Men istället för att försöka beskriva hur förhållandena är i respektive stadsdel strävade jag efter att få ett så varierat material som möjligt för att kunna undersöka hur partnerskap på integrationsområdet kan fungera i Malmö.

Storstadssatsningen präglar många av de integrationsfrämjande insatser som görs i stadsdelarna och därför är denna satsning i stor utsträckning i fokus i uppsatsen. I Södra innerstaden har man riktat insatserna inom Storstadssatsningen främst till området Södra Sofielund och kvarteren runt Sevedsplan (Malmö stad, Sevedsforum). Den så kallade Södra Sofielundssatsningen byggs upp kring en mötesplats, som syftar till att skapa en närmare och mer informell relation mellan boende och förvaltning. Denna satsning var intressant att studera som en samlad insats, och fungerade bra som ett komplement till den variation av verksamheter som beskrevs i intervjuerna i Rosengård. Detta innebär inte att det slag av projekt som pågår i Södra Sofielund inte skulle kunna pågå i Rosengård. Omvänt kan det mycket väl pågå aktiviteter i Södra Sofielund liknande dem som beskrivs i Rosengård. Men med utgångspunkten att i första hand finna ett varierat material blir, som tidigare nämnts, strävan efter att ge en rättvisande bild av förhållandena i respektive stadsdel underordnad. Det finns ändå en poäng med att undersöka två stadsdelar. Förhoppningsvis ger det större geografiska området ett mer varierat underlag för hur partnerskap kan fungera i Malmö som helhet.

Integrationsarbetet ses ur ett stadsdelsperspektiv, trots att både de nationella och kommunala nivåerna har inflytande över aktiviteterna inom Storstadssatsningen. Jag anser att detta tillvägagångssätt är lämpligt eftersom fokus är på samspelet mellan den lokala ideella sektorn och förvaltningen. Dessutom sker integrationsarbete även vid sidan av de verksamheter som sker inom ramen för Storstadssatsningen.

Studien är utpräglad kvalitativ. Den syftar till att öka förståelsen för hur partnerskap kan fungera i samband med lokalt integrationsarbete. Generaliseringar blir svåra att göra utifrån studien. Istället ser jag den i första hand som en bas för fortsatta studier på området (jfr Devine 2002:207).

## 3.2 Intervjumaterialet

Eftersom ämnet för uppsatsen är i stor utsträckning outforskat finns få sekundära källor att bygga på. Det visade sig också snabbt att det var svårt att hitta skriftliga primära källor som skulle kunna vägleda mig i mitt arbete. Intervjuer framstod därför som det enda möjliga alternativet.



I valet av intervjupersoner var mitt mål, precis som när det gäller val av geografiska områden, att få en så stor bredd som möjligt. Målet var att få tanken om partnerskap, eller samverkan i vid bemärkelse, kommenterad utifrån så många synvinklar som möjligt. I Södra innerstaden intervjuade jag tjänstemän från stadsdelsförvaltningen som är verksamma i Södra Sofielundssatsningen samt förenings- och boenderepresentanter. Jag deltog även i ett möte med kvinnor från Sevedsområdet som startat en sygrupp. De omkring 20 kvinnorna träffas för att sy och umgås två kvällar i veckan. Även i Rosengård blandade jag intervjuer med stadsdelsanställda och förenings- och boenderepresentanter.

Totalt gjordes tio personliga intervjuer. Hälften av dessa gjordes på vardera en till en och en halv timme. Övriga tog i genomsnitt en halvtimme i anspråk. Intervjuerna är så kallade informantintervjuer, som innebär att personer väljs utifrån i vilken grad de förväntas kunna bidra till förståelsen av det man vill undersöka (Esaiasson et al. 2003:286). Det går inte att avgöra generellt hur många intervjuer som behöver göras. Det handlar istället om att göra en bedömning av om man har ett godtagbart underlag för att besvara den forskningsfråga man ställt (ibid.). I mitt fall vände jag mig först till stadsdelsförvaltningarna och fick därigenom tips om andra intervjupersoner. Detta skulle kunna innebära att materialet blir vinklat, genom att stadsdelarna inte rekommenderar personer som exempelvis uttalar sig negativt om förvaltningen. Det är möjligt att detta präglar materialet till en viss del, men jag bedömer inte att detta utgjorde något påtagligt problem. En fördel var att det var flera personer som tipsade om nya intervjupersoner. I intervjuerna anser jag att åsikterna var varierade, och även innehöll kritiska synpunkter i olika riktningar. Föreningar uttalade sig delvis kritiskt om förvaltningen och vice versa.

Intervjuerna var explorativt inriktade och syftade till att få fram idéer om vad partnerskap är, vem som deltar och vilka roller olika aktörer har (jfr Esaiasson et al. 2003:210). Med ett litet antal, öppet formulerade frågor (se bilaga 1) som utgångspunkt utformades intervjuerna till halvstrukturerade samtal. Det finns olika uppfattningar i metodlitteraturen när det gäller om man ska använda bandspelare eller inte. Exempelvis Esaiasson et al. rekommenderar att man ska använda bandspelare, men tillägger att ”om bandspelare är ett hinder vid intervjun skall man låta bli den” (2003:294). I vilka fall bandspelare framstår som ett hinder blir i slutändan en bedömningsfråga för var och en. Jag valde att göra intervjuerna utan bandspelare därför att jag upplever att intervjupersoner ofta känner sig besvärade av att bli inspelade. Det finns även fördelar med att som intervjuare vara tvungen att sortera materialet redan i intervjusituationen – detta kan bidra till att man blir mer koncentrerad. Detta tillvägagångssätt bör dock kombineras med att man skriver ut intervjuerna direkt efter att dessa är genomförda.

### 3.3 Tidigare studier

Forskning om partnerskap inom andra områden än integration har varit användbar för att formulera ett teoretiskt angreppssätt till den empiriska studien. De studier

med integrationsperspektiv och tydligare empirisk inriktning som finns har varit användbara när det gäller att få ökad kunskap om vilka aktörer som är aktiva i det lokala integrationsarbetet. De studier som lyfts fram särskilt, Dahlstedt (2000) och Molina et al. (2001), har även utgjort grunden för formuleringen av uppsatsens andra frågeställning som handlar om i vilken grad partnerskapsbegreppet är användbart vid utvärdering av lokalt integrationsarbete. Det är dock värt att betona att det finns en viktig skillnad mellan dessa studier och den som görs i denna uppsats. Dahlstedt (2000) respektive Molina et al. (2001) utvärderar om samverkan är effektivt, medan fokus i denna uppsats är att öka kunskapen om själva samverkan.

## 4 Partnerskap i lokalt integrationsarbete

I detta kapitel analyseras intervjumaterialet från stadsdelarna utifrån de två teman som formulerades i kapitel två: mönster för medverkan respektive gränsdragningar. Kapitlet inleds med en sammanfattning av intrycken från intervjuerna.

### 4.1 Partnerskap i Rosengård och Södra innerstaden

Den breda definition av partnerskap som användes vid intervjuerna resulterade i information om en mängd samverkansformer med varierande inriktning. Intervjupersonerna använde termen partnerskap endast sporadiskt om den samverkan som sker i det lokala integrationsarbetet. Det var vanligare att man använde partnerskap om samarbeten mellan stadsdelen och andra förvaltningar eller privata företag, än om samverkan mellan förvaltning och ideella föreningar eller andra boenderepresentanter. I samband med EU-projekt talade man i större utsträckning om partnerskap än när det gäller samverkan inom ramen för Storstadssatsningen eller annan verksamhet med flera aktörer involverade lokalt.

#### 4.1.1 Södra Sofielundssatsningen

I Södra Sofielund har det sedan 1997 pågått olika projekt med syfte att förbättra levnadsvillkoren för invånarna, inom ramen för Urban Malmö respektive Storstadssatsningen (Malmö stad, Södra Sofielund 2003:3). Tiden fram till årsskiftet 2005/2006 har de som arbetar med Södra Sofielundssatsningen på sig för att skapa en överblick över och samordna all verksamhet som pågår inom projektet. Syftet är att skapa förutsättningar för att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt ska kunna fortsätta inom de befintliga strukturerna efter att projektiden är slut (Davidson 040505).

Central för satsningen i Södra Sofielund är mötesplatsen vid Sevedsplan dit människor i närområdet har möjlighet att komma med olika slags ärenden. Man kanske kommer för att använda en dator, läsa tidningen, söka jobb, läsa läxor, få hjälp att tolka lägenhetskontrakt, få tips om en förening att gå med i, få hjälp att tala med någon myndighet eller att kontakta Hyresgästföreningen. Mycket handlar för de anställda om att förmedla kontakter vidare, inte att ta över ansvaret för ett problem eller en uppgift. Ledstjärnan är att komma närmare medborgarna och ge

dem den service de verkligen efterfrågar. ”Stadsdelen ska satsa på verkligheten istället för att diskutera på korridor nivå” var en av slutsatserna från en utvärdering av förhållandena i området som stadsdelen gjorde under 2003 (Malmö stad, Södra Sofielund).

Vi försöker skapa en dialog mellan boende och stadsdelen, för att vi ska kunna ge service och information enligt de boendes krav. Vi arbetar inte så formellt, vi arbetar enkelt, flexibelt – otraditionellt, men professionellt (Al-Khamiesi 040505).

En annan central del i verksamheten i Södra Sofielund är Sevedsforum som förutom personalen som arbetar vid mötesplatsen består av representanter främst från övriga delar av förvaltningen. Några exempel på aktörer är skolan, förskolan, distriktssköterskan, gatukontoret och bostadsbolaget MKB. Som boenderepresentant finns en person från den lokala hyresgästföreningen med. Sevedsforum ska samordna insatserna i området och samverka så mycket som möjligt med aktörer utanför den kommunala organisationen (Malmö stad, Sevedsforum).

När det gäller samverkan mellan förvaltning och boende är det värt att nämna den områdesgrupp på cirka 20 personer som bildats. Människorna i områdesgruppen är engagerade boende, och om de är föreningsaktiva eller inte har underordnad betydelse. Gruppsammansättningen är resultatet av ett långsiktigt rekryteringsarbete.

Områdesgruppen består av aktiva boende. När folk kommer till mötesplatsen pratar vi med dem och skapar en relation. När vi skapat en bra relation frågar vi dem om de vill vara med – det är en lång process (Al-Khamiesi 040505).

#### 4.1.2 Föreningar som kontaktväg

Det finns flera exempel på att förvaltningen inte enbart vänder sig till ideella föreningar, utan också – eller kanske i högre grad – direkt till privatpersoner. På så sätt är inte Södra Sofielundssatsningen unik. Under intervjuerna kom också exempel fram på sådan direkt samverkan mellan förvaltning och boende. Exempelvis har flera projekt gjorts i Herrgården i Rosengård, med målet att de boende ska påverka vilka åtgärder som vidtas för att förbättra förhållandena i området (Hendra 040506). Utan att dra några andra paralleller mellan projekten kan man konstatera att man vänt sig direkt till de boende i båda fallen. En annan form av samverkan, som ibland kallas lokala demokratiexperiment, är de former av demokratiseringar som exempelvis innebär att allmänheten inbjuds att delta i öppna diskussionsfora med sina stadsdelspolitiker.

Även om det händer att kontakt etableras direkt mellan förvaltning och boende är det tydligt att föreningar spelar en viktig roll som kontaktförmedlare. Det finns ett stort utbud av föreningar i Malmö. I Rosengård finns cirka 100 föreningar (Malmö stad, föreningar). Verksamheten i dessa är skiftande och det är svårt att göra någon sammanfattande beskrivning av dem. Men många av föreningarna har åtminstone delvis startats med syftet att samlas kring någon viss kultur eller vissa traditioner, och flera är idrottsföreningar.

Kontakten mellan förening och förvaltning sker ofta genom att en förening söker bidrag för att genomföra ett visst projekt. Samarbete uppstår ofta kring någon konkret fråga (Claeson 040503). Initiativet kan komma både från en förening och från förvaltningen. Ett exempel på det senare är en informationssatsning inför valet till Europaparlamentet den 13 juni. Ett antal personer har utbildats till demokratipiloter som ska hjälpa till att informera om valet och vad det innebär att rösta. Projektet omfattar förutom Rosengård och Södra innerstaden även Fosie och Hyllie, det vill säga stadsdelarna som omfattas av Storstadssatsningen.

När det gäller inriktningen på projekt, som stadsdelen tar initiativ till eller som föreningar föreslår, gör stadsdelen en bedömning med utgångspunkt från vad som kan främja integration. Men inom ramen för Storstadssatsningen avgör stadsdelen inte på egen hand utan styrs delvis av direktiv från staten. Exempelvis skulle främst lokala demokratiprojekt prioriteras under en period, men därefter ändrades inriktningen till tillväxtfrämjande projekt (Claeson 040503). Dessutom samordnas insatserna inom Storstadssatsningen på kommunal nivå i en grupp med representanter från de fyra stadsdelar som deltar samt från stadskontoret i Malmö stad.

Förutom att delta i verksamhet som är uttalade samverkansprojekt utför föreningar fortlöpande sådant som skulle kunna kallas integrationsarbete. I exempelvis idrottsföreningar är idrotten huvudsaken. Men bieffekter blir en meningsfull fritid för barn och ungdomar, och en möjlighet för dem att lämna den egna stadsdelen och träffa folk med en annan bakgrund än de själva har. Att idrotten ska motverka utanförskap och andra problem för barn och unga är en gammal tanke, men som i hög grad verkar vara aktuell, utifrån intervjumaterialet i Rosengård.

Något nyare är kanske att idrottsföreningar deltar i andra samhällsförbättrande projekt. Exempelvis har fotbolls- och handbollsklubben Mabi, Malmö Anadolu boll- och idrottsförening, deltagit i ett EU-projekt som syftar till att skapa arbetstillfällen till långtidsarbetslösa socialbidragstagare från Rosengård. Sedan starten i mitten av förra året har föreningen, genom att samarbeta med sina sponsorer, ordnat arbeten till 24 personer (Isik 040505). Detta resultat överträffade målet som var att tolv personer skulle ha arbete efter ett års projektid (ibid.).

## 4.2 Mönster för medverkan

I uppsatsen har redan betonats att syftet inte är att göra någon analys över vilka aktörer som har reell makt över integrationsarbetets innehåll eller inriktning. Det är värt att upprepa att ambitionsnivån inte är satt så högt. Men detta avsnitt är ändå ett försök att diskutera hur det går till när samverkan mellan förvaltning och ideell sektor sker, vilka roller parterna får och vilka aktörer som kan sägas medverka i integrationsarbetet.

#### 4.2.1 Förvaltning kontra ideell sektor

Även om föreningar och boende inbjuds av stadsdelarna att delta i och starta projekt ligger avgörandet när det gäller inriktningen på verksamheten till största delen hos förvaltningen. På så sätt är det inte fråga om något jämbördigt förhållande. Just jämbördighet uttrycks ofta som en förutsättning för att man ska kalla ett samarbete ett partnerskap (jfr Hudson & Rönnblom 2003).

Det fanns dock skilda uppfattningar om i vilken utsträckning man trots allt kan beskriva samarbetet mellan förvaltning och boende som jämlikt. Frågan man samverkar kring kan sannolikt vara avgörande för om ett förhållande uppfattas som jämlikt eller inte. En aktivitet som informationssatsningen inför valet till Europaparlamentet skiljer sig markant från de utvärderingar av boendes önskemål som gjordes i Herrgården till exempel.

Monica Claeson, samordnare för Storstads-satsningen vid Rosengårds stadsdelsförvaltning, anser att flera samarbeten är jämlika och nämner just valet till Europaparlamentet som exempel (Claeson 040503). Demokratipiloterna kan bidra med exempelvis språkkunskaper som förvaltningen på egen hand inte hade kunnat erbjuda (ibid.). En av dem som informerar om EU-valet i Södra innerstaden är Omran Shiltagh, Mandaiska kulturföreningen i Malmö. Han besöker ofta mötesplatsen vid Sevedsplan i Södra Sofielund, och utför gärna vissa uppgifter som stadsdelen behöver hjälp med (Shiltagh 040505).

Björn Österberg är boenderepresentant i Sevedsforum och arbetar ideellt många timmar i veckan i Sevedsområdet. Medverkan från de boende är, enligt Österberg, liten på det hela taget (040505). Han framhåller att personalen på mötesplatsen gör ett mycket bra arbete, men att det trots detta är svårt att få människor att känna sig delaktiga.

Fyra personer arbetar heltid med detta och ändå är det svårt. Det är svårt att hitta frågor som berör, att hitta människor som verkligen tror att det går att förändra. De tror inte att de har någon möjlighet att förändra, någon egen makt (Österberg 040505).

Björn Österberg tillägger att de boende inte har någon formell beslutsrätt och att detta kan vara en del av förklaringen till det svaga engagemanget.

Den mörka bilden bekräftas av flera. Med bristande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, och en materiellt och socialt besvärlig livssituation över huvud taget, hamnar boenderepresentanterna i ett underläge, betonades i några intervjuer. När man ger en bild av att en grupp med olika aktörer på ett jämlikt sätt ska diskutera vad som behöver förbättras i ett område bör även de personer som representerar de boende ha ett tryggt liv, med arbete och acceptabel bostad, framhåller Sid-ali Lagoun, Rosengårdsbo sedan drygt 30 år (Lagoun 040503). Detta är inte fallet i de diskussionsgrupper som finns idag, och det kan därför aldrig bli fråga om något konstruktivt samarbete (ibid.).

Marie Hendra från Rosengårds stadsdelsförvaltning är samordnare för brotts- och drogförebyggande arbete samt insatser riktade till barn och ungdom, främst i Herrgården. Marie Hendra var också med och utformade ett handlingsprogram för förbättrande åtgärder i Herrgårdsprojektet inom Storstads-satsningen. Hon bekräftar bilden av att de strukturella problemen med segregation gör att ökat engage-

mang blir svårt att uppnå i praktiken på det lokala planet. Hon konstaterar att man inte löser problem med arbetslöshet och trångboddhet genom det slags samverkan som man försöker få till stånd inom ramen för Storstadssatsningen (Hendra 040506).

Man visste egentligen från början vilka problem som fanns, det hade forskats om problemen i Herrgården. Men man ville ge Storstadssatsningen ett underifrånperspektiv. Problemen som togs upp av de boende gällde hälsa, bostäder, arbetslöshet och verksamhet för barn och ungdomar. [...] Man gjorde verkligen ett försök, men vi kan inte lösa problem med segregation och arbetsmarknad med partnerskap – jag tror att man lurar folk (Hendra 040506).

Mycket talar för att förvaltningen har ett övertag när det gäller utformningen av integrationsarbetet. Men med ett annorlunda perspektiv kan man tänka sig att föreningar i praktiken medverkar i minst lika hög grad vid utformningen som förvaltningen. Exempelvis i den verksamhet som vanligtvis inte klassificeras som integrationsarbete medverkar vissa föreningar till att öka integrationen. Diabaté Dially Mory, känd som ”Dallas”, har varit fritidsledare i Rosengård i 30 år. Idag arbetar han som coach i Målet, som är ett privat företag som arbetar med att hjälpa ungdomar, som hamnat i kriminalitet och missbruk, till en ordnad och meningsfull tillvaro. Kommunen köper tjänster av Målet (Diabaté 040510). Dallas är även sedan länge engagerad och ordförande i Malmö Boxningsklubb. Som exempel på hur idrotten kan främja integration berättar han om två 15-åriga tjejer från Rosengård, som är aktiva i boxningsklubben och som nyligen fick åka till Stockholm på match.

Detta är ett sätt för dem att få komma ut. Det leder kanske till att de kommer att släppa sina barn när de själva blir föräldrar. Och de kommer att berätta för sina vänner. Det skapar ringar på vattnet (Diabaté 040510).

#### 4.2.2 Variationer inom den ideella sektorn

En intressant del av mönstret för hur medverkan sker är förhållandet mellan olika aktörer inom den ideella sektorn. Från intervjuerna framgick att vissa föreningar är mycket aktiva och odlar kontakter inom stadsdelen och med andra aktörer i samhället. Andra är inte intresserade av samverkan med stadsdelen. På motsvarande sätt visade det sig att vissa föreningar tycks ha lättare att bli inbjudna till samarbeten än andra. Det var svårt att urskilja exakt vad det är som avgör om en förening medverkar eller inte i integrationsarbetet – något mönster gick inte att utläsa. En stor och väletablerad organisation var något som framstod som viktigt för om en förening ska få möjlighet att medverka. Personliga kontakter kan också vara avgörande. Stadsdelsförvaltningen i Rosengård kontaktar i första hand föreningar som man känner till och som man har haft samarbeten med tidigare. Ibland skickas en förfrågan ut till alla föreningar, men det brukar inte vara många som hör av sig (Claeson 040503).

En angelägen fråga är om föreningar med medlemmar som traditionellt har en svag position i samhället har svårare att hävda sig än andra. En förening som har

byggt upp ett stort kontaktnät både inom stadsdelen och bland andra aktörer i samhället är Internationella kvinnonätverket i Rosengård. Föreningen, som startade som ett nätverk 2000, blev förening förra året. Nätverket var ett initiativ av kvinnor i Rosengård som ville förbättra sin och sina barns situation. Föreningen, som har drygt 100 medlemmar, är religiöst och politiskt obunden, och verkar för att främja delaktighet och integration, öka jämställdhet och förbättra ungdomars situation (Saber 040504). Ordförande Mehri Saber anser att föreningen, trots ett stort engagemang och kontaktnät, har svårt att hävda sig bland andra, större föreningar (Saber 040504). ”Är det för att vi är kvinnor, invandrarkvinnor (ibid.)?” Det är omöjligt att utifrån intervjumaterialet avgöra i vilken utsträckning just Internationella kvinnonätverket har svårt att få gehör för sina idéer jämfört med andra föreningar. Men exemplet väcker ändå frågan om vissa verksamheter prioriteras lägre än andra.

## 4.3 Gränsdragningar – förvaltning och ideell sektor

### 4.3.1 Gränsen allt suddigare

Mycket tyder på att gränsen mellan vad de offentliga institutionerna respektive den ideella sektorn har ansvar för blir allt suddigare. Den offentliga sektorns dåliga ekonomi kan leda till att ett större ansvar läggs på frivilliga krafter. Kommentarer om den ansträngda stadsdelsbudgeten i Rosengård, och oro för vad de ekonomiska problemen ska få för konsekvenser för möjligheterna att förbättra förhållandena i området, återkom ofta i intervjuerna. Frågan är vilka uppgifter som kan komma att lämnas över till ideella organisationer. Kommer det exempelvis att bli vanligt framöver att idrottsföreningar hjälper långtidsarbetslösa att få jobb, som handbolls- och fotbollsföreningen Mabi har gjort?

Diabaté Dially Mory, ”Dallas”, är med sitt engagemang i olika roller, men med samma mål, ett exempel på hur gränsen kan suddas ut inom en och samma person. Han anser att mycket av det arbete som han lägger ned i Malmö Boxningsklubb kunde ha gjorts på uppdrag av kommunen.

Vi är billigare än fönsterkrossning. Man ser inte värdet av föreningens arbete. Jag lägger ned många timmars arbete i klubben och detta har jag gjort för att det måste göras. Men man tar det för givet (Diabaté 040510).

När boende stadigt ingår som en referensgrupp som knyts till förvaltningen, såsom i Sevedsområdet, är det troligt att ansvarsfördelningen mellan offentliga och ideella aktörer blir otydligare så småningom. Om samarbetet fungerar, och de boende känner att de har en reell möjlighet att påverka, skapas en informell relation. Närheten bidrar samtidigt till att frågan över huvud taget väcks om vad vi



som privatpersoner ska göra och vad som är statens och kommunernas uppgifter. När avståndet mellan förvaltning och boende är stort och inga kontakter tas mer än i samband med något specifikt, officiellt ärende blir uppdelningen tydligare. Detta resonemang stämmer överens med den beskrivning som boenderepresentanten Björn Österberg ger Sevedsområdet idag i stor utsträckning. Människor i allmänhet tror inte att de har någon möjlighet att påverka sitt bostadsområde. Antingen anser man att det är bäst om kommunen tar hand om de flesta uppgifter som har med området att göra eller – om man är missnöjd – klagat man över att kommunen inte gör vad den ska (Österberg 040505).

#### 4.3.2 Vad innebär ökad ideell medverkan?

Intervjuerna ger en bild av att det i många fall är tillfälligheter eller förmågan att tala för sin verksamhet som styr vilka föreningar eller boenderepresentanter som medverkar i olika projekt. En förening som har goda kontakter i förvaltningen eller som på annat sätt skaffat sig en god position har lättare att få gehör för sina krav. Om den ideella sektorn kommer att medverka i allt högre grad när det gäller integrationsarbetet kan detta innebära att grupper i samhället gynnas respektive missgynnas utifrån relativt godtyckliga utgångspunkter. Risken finns att en del grupper får liten möjlighet att påverka vilka frågor som prioriteras och inte har någon som representerar dem. Denna farhåga framkom i ett par intervjuer.

Är de föreningar som deltar representativa? Varför är dessa föreningar med och inga andra? Det beror på vilket syfte man har om det är bra eller inte att samarbeta med föreningar. Det är inte bra att lägga ut verksamhet på föreningar om till exempel socialtjänsten inte räcker till (Hendra 040506).

Tenderar exempelvis projekt som riktar sig till flickor att ha mindre möjligheter att bli beviljade än projekt för pojkar? Bakgrunden skulle kunna vara att pojkars utanförskap oftast yttrar sig som ett mera påtagligt problem för samhället än flickors i stor utsträckning tysta lidande. I fallet med områdesgruppen i Södra Sofielund väljs de boende ut på grundval av hur god kontakt de fått med stadsdelspersonalen. Vad innebär detta för servicen till de boende i området?

Mot ovanstående resonemang kan man invända att det finns en stor godtycklighet även inom den offentliga organisationen. Dessutom kan man hävda att det enbart är positivt att anlita frivilliga krafter om man på så sätt når längre än den kommunala organisationen skulle ha gjort på egen hand. En ökad närhet mellan förvaltning och boende är i sig något positivt, liksom att människor engagerar sig i sin närmiljö och deltar i samhällslivet i stort.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att en ökad medverkan från ideella krafter kan ses som en möjlighet att öka vanliga människors chanser att påverka hur integrationsfrämjande åtgärder ska utformas. Samtidigt finns det risk för att vissa grupper i samhället inte kommer att få möjlighet att medverka eller ens bli representerade.

## 4.4 Vilka aktörer medverkar?

Stadsdelsförvaltningen medverkar i integrationsarbetet genom att ha det övergripande ansvaret för många av de organiserade projekt som initieras. Man kan konstatera att stadsdelarnas ekonomi har betydelse för hur stort inslag av den ideella sektorn i integrationsarbetet som man kan förvänta sig. Intervjumaterialet visar tecken på att gränsen mellan förvaltningens och den ideella sektorns ansvarsområden håller på att bli allt otydligare.

Många föreningar har, trots att de är beroende av att få godkännande av stadsdelen i många fall, en möjlighet att medverka. Men intervjuerna visar att det kan finnas stora skillnader mellan olika föreningar när det gäller möjligheter för eller intresse av att medverka. Enskilda eldsjälar kan svara för en stor del av integrationsarbetet, likaså föreningar genom sin ordinarie verksamhet, som inte uttryckligen behöver handla om integration. Detta tydliggör att frågan om vad som definieras som integration är avgörande för vilka som kan sägas medverka i integrationsarbetet.

Enskilda boende i de studerade områdena deltar också i viss utsträckning i utformningen av integrationsarbetet. Men intervjuerna visar att detta gäller ett mindre antal personer. Många människor har inte de förutsättningar i fråga om språkkunskaper och levnadsstandard som krävs för att över huvud taget delta. De som trots allt formellt deltar befinner sig ofta i ett underläge, som gör att deras deltagande i praktiken inte påverkar innehållet eller inriktningen av integrationsarbetet i någon större utsträckning.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i stadsdelarna pågår en mängd små samarbeten, där det i många fall är tillfälligheter som styr vilka som medverkar i integrationsarbetet. I andra fall spelar strukturella problem, såsom arbetslöshet eller stadsdelarnas ekonomi, en viktig roll för vilka aktörer som medverkar.

## 5 Begrepp med snävt perspektiv

Detta kapitel inleds med ett avsnitt om svårigheten att specificera vad begreppet partnerskap står för. Därefter följer ett avsnitt som rör frågan om hur relevant begreppet är i samband med lokalt integrationsarbete. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur användbart partnerskapsbegreppet är vid utvärdering av lokalt integrationsarbete.

### 5.1 Definitionssvårigheter

Eftersom intervjuerna i hög grad innebar att intervjupersonerna fick berätta förutsättningslöst om olika slags integrationssamverkan på det lokala planet kretsade inte diskussionerna kring begreppet partnerskap i första hand. Ibland uppstod ändå frågan om vad ett partnerskap är i jämförelse med andra samverkansformer. Från dessa diskussioner går det inte att se någon nämnvärd samsyn kring vad partnerskap är. Från intervjumaterialet framkommer vissa förhållanden som man anser bör känneteckna ett partnerskap, såsom ett visst krav på jämlikhet mellan aktörerna och att samarbetet ska ha en viss varaktighet. En tendens verkar, som tidigare nämnts, vara att man använder partnerskapsbegreppet i samband med EU-projekt, helt enkelt därför att begreppet finns med som en självklar del i dessa sammanhang. Dessa kommentarer angående begreppet bör dock tolkas försiktigt, eftersom de inte utgjorde den centrala delen av intervjuerna, utan uppstod slumpmässigt och oftast som sidospår. Istället ska jag diskutera svårigheterna med att finna en lämplig definition av begreppet utifrån intervjumaterialet som handlar om samverkan i allmänhet. Analysen görs utifrån några illustrerande exempel.

Man kan ställa en rad frågor när det gäller hur man bör definiera partnerskapsbegreppet. En viktig fråga gäller på olika sätt formen för hur samarbetet organiseras. Är varaktighet en viktig förutsättning för att ett samarbete ska kallas partnerskap? Har exempelvis boende som under en begränsad tid åtagit sig att vara demokratipiloter inför valet till EU-parlamentet bildat partnerskap med stadsdelen? Flera skulle svara nej med en hänvisning till att samarbetet endast är en tillfällig insats. Men innebär det någon skillnad om samma boenderepresentanter återkommer och hjälper till kontinuerligt med olika insatser under året? Är boenderepresentanten i Sevedsforum i Södra Sofielundssatningen en partner till stadsdelen? Detta är ett relativt långsiktigt samarbete, men det är ändå inte säkert att detta skulle betecknas som ett partnerskap. Istället invänder man kanske att relationen mellan parterna inte är jämbördig.

I intervjumaterialet framkom även exempel på lösare sammanslutningar, såsom ett nätverk med ett antal föreningar, församlingar samt representanter från skolan och stadsdelsförvaltningen som träffas då och då för att diskutera barns och ungas situation. Samarbetet uppstod spontant efter ett fall av skadegörelse och har resulterat i vissa konkreta åtgärder såsom att man börjat med nattvandring i området. Detta väcker frågan om hur lös en organisationsform kan vara för att ett samarbete ska klassificeras som partnerskap. Krävs det att en tydlig ansvarsfördelning finns dokumenterad eller räcker en muntlig överenskommelse och ett gemensamt tema? Eller är det tvärtom så att den lösa nätverksstrukturen är det som kännetecknar ett partnerskap?

En vanlig arbetsform är att föreningar föreslår verksamhet som projekt som de söker bidrag för hos kommunen. Det kan handla om många olika slags verksamhet, exempelvis att starta en gymnastikgrupp, göra en utflykt till Skånes djurpark eller anordna informationsmöten om den svenska sjukvården eller om det svenska skattesystemet. Det är sällan man talar om detta samarbete som partnerskap, men på vilket sätt skiljer sig denna samarbetsform från partnerskap? Samma tankegång kan överföras till föreningarnas ordinarie verksamhet. Få skulle klassificera det samarbete som man kan säga kontinuerligt finns mellan exempelvis en fotbollsklubb, som genom sin vanliga verksamhet får kommunala föreningsbidrag, och stadsdelen som ett partnerskap. Frågan är i vilken utsträckning man ser annorlunda på samarbetet i ett fall när stadsdelen inbjuder klubben att delta med ett av sina lag i ett EU-projekt, som är ett uttalat partnerskap. EU-projektet är ett ungdomsutbyte mellan olika länder där fotboll och social samvaro är de centrala aktiviteterna.

För att anknyta till den begreppsanalytiska diskussionen i avsnitt 2.1 kan man konstatera att termen partnerskap i hög grad kan ge olika föreställningar om vad partnerskap är, och att verklighetens partnerskap kan beskrivas på åtskilliga sätt. Kanske skulle det vara möjligt att finna en definition av begreppet partnerskap som direkt skulle sortera ovanstående exempel som partnerskap eller icke-partnerskap. Men jag har med genomgången velat visa att gränsdragningen är svår att göra och jag drar slutsatsen att den troligaste lösningen blir att man väljer en definition för partnerskap som den som var utgångspunkten för studien: ”en form av samverkan där aktörer med mer eller mindre skilda syften och verksamheter enas kring vissa gemensamma mål och strategier” (Elander 1999:327).

## 5.2 Flera samverkansformer är intressanta

Den empiriska studien har visat att samverkansformerna på integrationsområdet kan se ut på många olika sätt. Vissa kan kallas partnerskap och andra inte, men det är svårt att dra gränsen för vad som är ett partnerskap och vad som skulle kunna benämnas ”vanligt samarbete”. Man kan kritisera det tillvägagångssätt som använts i den empiriska studien för att sakna tydligt fokus. Med en så bred syn på vad partnerskap är i utgångsläget kan det ses som en naturlig följd att specifika definitioner blir svåra att finna. Men samtidigt har just den öppna inställningen till

begreppet tydliggjort att det finns många samverkansformer som är intressanta att studera vid utvärdering av lokalt integrationsarbete. Detta gäller exempelvis föreningsars aktiviteter, både i projekt som stadsdelen beviljar och inom den ordinarie verksamheten. Dessa föreningsverksamheter fanns innan partnerskap blev ett allmänt diskuterat fenomen och verksamheterna är även idag intressanta ur integrationssynpunkt. Även idag spelar också insatser av enskilda eldsjälarna en roll i integrationsarbetet. Med en snäv definition av begreppet partnerskap riskerar man att bortse från intressanta aspekter av integrationsarbetet. Risken ligger i att man fokuserar alltför mycket på själva organisationsformen för partnerskap. Denna tanke kan illustreras med exemplet i förra avsnittet om fotbollsföreningen, som i stor utsträckning arbetar på samma sätt i EU-projektet, som i sin ordinarie verksamhet. Vid en analys av möjligheterna att främja integration genom partnerskap borde det vara intressant att ha med klubbens arbete i båda rollerna.

Ytterst handlar frågan om vad som är intressant att studera när det gäller lokalt integrationsarbete om vad man lägger i begreppet integration. Integration är liksom partnerskap ett svårtolkat begrepp och definitionen om ömsesidig anpassning mellan människor med olika kulturell bakgrund ger en hjälp att se en inriktning (jfr Prop. 1997/98:16:23). Men den kan förstås inte ge någon vägledning i de konkreta situationer som uppstår, utan det handlar hela tiden om att från fall till fall göra en tolkning av vad man lägger i begreppet, som betyder olika saker för olika människor. Integration i praktiken behöver ständigt diskuteras för att man ska få en uppfattning om vad det kan och bör vara. Detta är viktigt för att man ska mäta rätt saker vid utvärderingar av integrationsarbete, och för att resurser sedan ska kunna riktas till sådan verksamhet som ger goda resultat.

### 5.3 Är begreppet användbart?

I kapitel två framhölls precision som ett överordnat krav för att partnerskapsbegreppet ska bli användbart. Den empiriska studien visar att det är svårt att finna en specifik definition av begreppet. Detta var väntat och genomgången i avsnitt 5.1 bekräftar bara den bild som den aktuella forskningen ger av problemen med att få grepp om vad partnerskap egentligen innebär. Syftet med genomgången var dock inte enbart att slå fast att det är svårt att formulera precisa definitioner, utan också att tydliggöra var svårigheterna ligger konkret i de partnerskap som finns i praktiken.

Svårigheten att finna en specifik definition innebär självklart ett problem vid användningen av begreppet. Men genomgången i detta kapitel visar att definitionssvårigheterna inte utgör det största problemet. Sett ur ett annat perspektiv skulle en specifik definition tvärtom bli problematisk, genom att en sådan riskerar att utesluta för integrationsområdet intressanta samverkansformer. Detta var huvudbudskapet i avsnitt 5.2. Om ett begrepp över huvud taget inte är relevant i ett sammanhang blir kravet på precision oviktigt. Denna studie är alltför begränsad för att man ska kunna dra slutsatsen att partnerskapsbegreppet generellt

inte är användbart vid utvärdering av lokalt integrationsarbete. Men slutsatsen från den studie som gjorts är att partnerskapsbegreppet i dessa fall inte är användbart i någon större utsträckning vid utvärderingar av integrationssamarbete lokalt. Studien är ett litet bidrag, som bekräftar den tankegång som formulerades utifrån de utvärderingar av lokalt integrationsarbete som refererades i kapitel två (Dahlstedt 2000, Molina et al. 2001). I dessa studier har inte partnerskapsbegreppet någon central position utan man använder ett brett perspektiv på samverkansformer.

# 6 Avslutning

Uppsatsens slutsatser sammanfattas i avsnitt 6.1. I avsnittet därefter följer en diskussion om förslag till framtida forskning.

## 6.1 Slutsatser

I syfte att bidra med ökad kunskap om hur lokala partnerskap för integration fungerar har en kvalitativ intervjustudie gjorts i två stadsdelar i Malmö, Rosengård och Södra innerstaden. Studien har avgränsats till aktörer inom den lokala ideella sektorn – föreningar och andra boenderepresentanter – och stadsdelsförvaltningen. Studiens fokus har varit att identifiera vilka aktörer som medverkar i lokalt integrationsarbete. Medverkan definierades som en form av deltagande som innebär att man i någon mån påverkar innehållet eller inriktningen av integrationsarbetet. Förutom denna utpräglad empiriska del har uppsatsen syftat till att, med den empiriska studien som grund, problematisera användningen av begreppet partnerskap på integrationsområdet. Frågan som ställdes var om begreppet partnerskap är användbart vid utvärdering av lokalt integrationsarbete.

Den empiriska studien strukturerades utifrån två teman: mönster för medverkan respektive gränsdragningar. Det första temat handlade om att undersöka om det finns något mönster för vilka slags aktörer som medverkar, och vilka som frivilligt eller ofrivilligt hamnar utanför samverkan. Gränsdragningar fokuserar på den del av mönstret som rör skiljelinjen mellan olika aktörers uppgifter eller befogenheter, med fokus på relationen offentlig kontra ideell sektor.

Analysen visar att stadsdelsförvaltningen medverkar i integrationsarbetet i sin roll som samordnare av integrationsprojekt av olika slag. Förvaltningen har i denna roll det övergripande ansvaret för utformningen av integrationsarbetet. Föreningar medverkar genom att arbeta med olika projekt som beviljas av stadsdelen. Skillnaderna är dock stora mellan olika föreningar när det gäller vilka som vill respektive inbjuds att medverka. Föreningar kan i sin ordinarie verksamhet medverka i hög grad i integrationsarbetet. Enstaka, särskilt engagerade personer kan spela en viktig roll för hur integrationsarbetet utformas. Enskilda boende visade sig generellt medverka i liten utsträckning i integrationsarbetet.

Studien visar att det finns en tendens att gränsen blir allt otydligare mellan vilka uppgifter som den offentliga sektorn ska ansvara för och vad ideella aktörer kan bidra med. En större medverkan från den ideella sektorn kan ses som en möjlighet att öka deltagandet hos gemene man. Men med tanke på att det inte finns någon påtaglig struktur när det gäller vilka aktörer som medverkar finns risk

för att den vanliga medborgaren som inte tillhör någon stark påtryckargrupp får mindre möjligheter att medverka.

När det gäller uppsatsens andra frågeställning drogs slutsatsen att begreppet partnerskap inte är användbart vid utvärdering av lokalt integrationsarbete. Skälet till detta är att begreppet riskerar att utesluta intressanta samverkansformer som har en avgörande betydelse för integrationsarbete lokalt.

## 6.2 Demokratieffekter – förslag till framtida forskning

Utifrån resultatet från denna studie vore det intressant att utvärdera vilka effekter på demokratin samverkan mellan olika aktörer i lokalt integrationsarbete kan innebära. Studien har endast tydliggjort vissa mönster för vilka aktörer som medverkar i integrationsarbetet. Det vore intressant att som ett nästa steg studera exempelvis vad en ökad medverkan från ideella organisationer eller enskilda boende kan få för effekter på invånarnas möjligheter till medverkan totalt sett. Finns det fog för oron om att vissa grupper inte längre kommer att bli representerade, genom att de ideella företrädarna som inbjuds väljs ut slumpmässigt, eller utifrån deras förmåga att övertyga? Är det så att exempelvis verksamhet som handlar om kvinnors och barns rättigheter prioriteras lågt? Eller är det tvärtom så att möjligheterna att medverka ökar för invånarna generellt?

Ur demokratisynpunkt är även frågan om möjligheterna till insyn för medborgarna angelägen att studera. När gränsen för vad som räknas till offentlig respektive ideell sektor blir otydligare kan dessutom ansvarsfördelningen bli oklar. När problem uppstår får medborgarna svårt att veta vem de ska ställa till svars.

Ytterligare ett intressant perspektiv ur demokratisynpunkt är att närmare studera de samverkansgrupper som finns med boenderepresentanter som deltagare. Vad har man från början för mål med att starta samverkansgrupper och hur fungerar dessa i praktiken? På vilket sätt är det fråga om inkluderande respektive exkluderande partnerskap (jfr Hudson 2002:12)? Även om vissa boenderepresentanter får möjlighet att delta visade den empiriska studien att de boende i stor utsträckning inte påverkar inriktningen av integrationsarbetet. Hur visar detta sig konkret? Vilken roll får boenderepresentanterna i praktiken?

Förutom att gå ett steg vidare och studera de demokratieffekter som beskrivits ovan är det motiverat att göra flera studier av samma modell som den som gjorts i uppsatsen. Studien visar att samverkansformerna i samband med lokalt integrationsarbete är ytterst varierade och svåra att överblicka. Mer kunskap om själva funktionen av samarbetena behövs. I detta sammanhang är det angeläget att fundera närmare över vad integration innebär på ett konkret plan, eftersom detta är avgörande för vilka samverkansformer som är intressanta att studera.



# Referenser

## Skriftliga källor

- Atkinson, Rob, 1999. "Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration", *Urban Studies* vol. 36, nr. 1, s. 59–73.
- Bache, Ian – Olsson, Jan, 2001. "Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden", *Scandinavian Political Studies* vol. 24, nr. 3, s. 215–237.
- Brynielsson, Håkan (red.), 2003. *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Bunar, Nihad, 2001. *Skolan mitt i förorten. Fyra studier om skola, segregation, integration och multikulturalism.* Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Dahlstedt, Magnus, 2000. *Mångkulturell demokrati genom civilt samhälle? En problematisering.* Umeå/Norrköping: Partnerskap för multietnisk integration, PfMI.
- Devine, Fiona, 2002. "Qualitative Methods", s. 197–215 i Marsh, David – Stoker, Gerry (red.) *Theory and Methods in Political Science.* Andra upplagan. Basingstoke och New York: Palgrave Macmillan.
- Elander, Ingemar, 1999. "Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitiken tid?", i *Globalisering SOU 1999:83.* Stockholm: Fritzes.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hall, Patrik – Sjövik, Kristian – Stubbergaard, Ylva, 2003. "Demokrati och gränsregionala nätverk", s. 57–71 i Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hallin, Göran, 2000. "Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete: lösa förbindelser eller lösta problem?", s. 18–29 i *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken.* Stockholm: Landstingsförbundet.
- Hudson, Christine, 2002. "Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?", *Cerum Working Paper 36:2001.* Umeå: Cerum, Umeå universitet.
- Hudson, Christine – Rönnblom Malin, 2003. "Uteslutande partnerskap", s. 91–107 i Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhälls-ordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

- Jacobs, Brian D, 1995. "The Bureau-Politics of Economic Development and Urban Renewal in Britain", s. 31–52 i Walzer, Norman (red.) *Local Economic Development. Incentives and International Trends*. Boulder: Westview Press.
- Malmö stad, föreningar. <http://malmo.se>. Sökväg: Stadsdelar. Rosengård. Kultur och fritid. 16 maj 2004.
- Malmö stad, Sevedsforum. <http://www.malmo.se> Sökväg: Stadsdelar. Södra innerstaden. Arbete och integration. Södra Sofielund. 14 mars 2004.
- Malmö stad, statistik. <http://www.malmo.se/see/work/14346/02.InnehÅll.pdf>. 18 maj 2004.
- Malmö stad, Södra Sofielund, 2003. *En kartläggning av Södra Sofielund/Seved*. Stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden, Malmö stad.
- Malmö stad, utvecklingsavtal, 2003. *Reviderat program för Malmös lokala utvecklingsavtal med staten 2003–2004 utifrån storstadspolitiken*. <http://www.malmo.se> Sökväg: Arbete och integration. Storstadspolitik. 18 maj 2004.
- Molina, Irene – Gailly, Antoine – Giménez, Carlos – Guest, Barbara, 2001. *Social Linkworking and Intercultural Mediation in Europe. Pilot Project TPL Transnational Partnership for Linkworking*. Umeå: Partnerskap för multietnisk integration, PfMI.
- Olsson, Jan, 2000. "Demokratiparadoxer i strukturfondspolitiken", s. 30–44 i *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Pierre, Jon, 1995. "When the Going Gets Tough: Changing Local Economic Development Strategies in Sweden", s. 53–72 i Walzer, Norman (red.) *Local Economic Development. Incentives and International Trends*. Boulder: Westview Press.
- Pierre, Jon, 1999. "Models of Urban Governance", *Urban Affairs Review* vol. 34, nr. 3, s. 372–397.
- Pierre, Jon – Peters, B Guy, 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke och London: Macmillan.
- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Regeringens proposition. [http://naring.regeringen.se/propositioner\\_mm/propositioner/pdf/p9798\\_16.pdf](http://naring.regeringen.se/propositioner_mm/propositioner/pdf/p9798_16.pdf)
- Salonen, Tapio, 2003. *Barns ekonomiska utsatthet. Årsrapport 2003*. Stockholm: Rädda Barnen. <http://www.rb.se>
- Sartori, Giovanni, 1984. *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*. Beverly Hills, London och New Delhi: Sage Publications.
- Sjölin, Mats – Jerneck, Magnus, 2003. "Kommunerna i flernivådemokratin", s. 25–39 i Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Walzer, Norman (red.), 1995. *Local Economic Development. Incentives and International Trends*. Boulder: Westview Press.

## Intervjuer

- Al-Khamiesi, Ibrahim, projektassistent, Södra Sofielundssatsningen. Södra innerstaden, 5 maj 2004.
- Claeson, Monica, samordnare för Storstadssatsningen, Rosengårds stadsdelsförvaltning. Rosengård, 3 maj 2004.
- Davidson, Svenjohan, enhetschef, Södra Sofielundssatsningen. Södra innerstaden, 5 maj 2004.
- Diabaté, Dialy Mory, "Dallas". Fritidsledare i Rosengård i 30 år, numera coach i Målet. Ordförande, Malmö Boxningsklubb. Rosengård, 10 maj 2004.
- Hendra, Marie, samordnare för brotts- och drogförebyggande arbete, och förebyggande insatser för barn och ungdom, Herrgården. Rosengård, 6 maj 2004.
- Isik, Umut, konsulent, Mabi, Malmö Anadolu boll- och idrottsförening. Rosengård, 5 maj 2004.
- Lagoun, Sid-ali, Rosengårdsbo sedan drygt 30 år. Rosengård, 3 maj 2004.
- Saber, Mehri, ordförande, Internationella kvinnoätverket. Rosengård, 4 maj 2004.
- Shiltagh, Omran, Mandaiska kulturföreningen i Malmö. Södra innerstaden, 5 maj 2004.
- Österberg, Björn, boenderepresentant i Sevedsforum, Södra Sofielundssatsningen, och kassör i den lokala hyresgästföreningen. Södra innerstaden, 5 maj 2004.

# Bilaga 1 Intervjufrågor

Alla frågor är inte relevanta för alla intervjuer. Fråga ett är exempelvis inte aktuell för stadsdelsanställda.

1. Berätta lite kort om den grupp/förening/organisation som du företräder. När bildades gruppen/föreningen/organisationen? Vilken verksamhet bedriver ni? Hur många medlemmar har ni? Vilken är er målgrupp?
2. Vilken funktion har du i organisationen?
3. Hur arbetar du/din organisation med integration lokalt?
4. På vilket sätt samverkar du/din organisation med andra aktörer i det lokala integrationsarbetet? Frågan gäller främst relationen mellan stadsdelsförvaltningen och representanter från den ideella sektorn.
5. Vilka är vinsterna med samverkan?
6. Vilka problem kan uppstå i samverkan?