

Sammandrag och slutsatser om Förortsprojektet

Publikationen är en sammanställning av resultaten av en undersökning för följdning och utvärdering, bedömning av Förortsprojektets andra skede. En motsvarande rapport gavs ut om första skedet (Faktacentralens undersökningar 2000:4). Även under perioden 2000–2003 studerades distriktet Gårdsbacka och Kvarnbäcken, men Stensböle, Ärvings och Rönnbacka (inkl. Rönninge) togs med som nya objekt. De östra projektområdena Gårdsbacka-Stensböle-Ärvings samt Kvarnbäcken utgör samtidigt objekt i EU-programmet Urban II. Förortsprojektet och Urban-projektets verksamheter har koordinerats så de stöder varandra. Den 1.1.2003 bodde det över 45 000 invånare i projektområdet.

Förortsprojektets uppdrag bygger på Stadsstyrelsens beslut av den 24.1.2000, enligt vilket projektet skulle (1) dra upp riktlinjerna för förorterernas allmänna utveckling, uppgöra utvecklingsprogram för enskilda områden, organisera utvecklingssätgarderna och bereda förslag för hur stadens finansiering ordnas, (2) se till att statens anslag för reparation av bostäder och för övrigt utvecklan-

de blir utnyttjade, samt (3) se till att ansökningar om tillämpliga EU-anslag blir gjorda.

Ända sedan starten år 1996 har projektet utgått från lokal förankring, invånarcentrering, samarbete stadens förvaltningar emellan, partnerskap mellan staden, lokala aktörer och föreningar samt en höjning av områdenas profil utåt. I praktiken har verksamheten bl.a. inneburit att förortstationer har grundats och upprätthållits, att partnerskap inletts, att reparationer av bostadshus främjats och att miljön piffats upp. Förortsprojektet har i högre grad koncentrerat sig på områdenas fysiska strukturer, medan programmet Urban mera betonat sysselsättning och näringspolitik. Lokalt socialarbete bl.a. genom att förbättra funktionella faktorer i området har varit viktigt inom vartdera projektet.

Utvärderingen och de material som därvid använts

Utvärderingen av Förortsprojektet har koordinerats av Helsingfors stads faktacentral och utförts i samarbete med företrädare för projek-

tet. Medverkat har även forskare från Helsingfors universitet, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes samt firman Diskurssi Oy. Utvärderingen har handlat om ”responsiv evaluering”, där målet varit stöda projektets starka sidor och ge förslag för hur det kunde riktas in i fortsättningen.

Utvärderingen av projektperioden 2000–2003 indelas i fyra temahelheter: (1) projektområdenas utveckling och invånarnas åsikter, (2) projektet som modell för distriktsarbete, (3) projektet som administrativ process och samarbetsmodell samt (4) projektets verkningsfullhet ur ekonomisk synvinkel.

Utvärderingens upplägg tar fasta på hur verksamheten motsvarat målsättningarna och förorterernas strukturella problem och utmaningar i form av åldrande befolkning, socialt kapital, behov att utveckla serviceberedskapen, behov att piffa upp byggnader och omgivning. Utvärderingen utgick från olika dokument såsom utvecklingsprogram, årsberättelser, beskrivningar av projektarbetet, och från områdesbeskrivningar, statistiska indikatorer, temaintervjuer och invånar- och expertförfrågningar.

Bedömningen av projektets verkningfullhet har försökt beakta också utomstående faktorer och projektets duration och därav följande dröjsmål i de synliga resultaten. Bland de utomstående faktorerna är de ekonomiska konjunkturväxlingarna och stadens ekonomiska svårigheter de viktigaste. Under denna programperiod har t.ex. arbetsmarknaden blivit klart lamare och flyttbalansen mellan Helsingfors och övriga Finland har blivit negativ för Helsingfors. Däremot har flyttöverskottet från utlandet fortsatt.

Förorternas befolkningsstruktur och sociala förhållanden

De statistiska indikatorerna visar klart verkningarna av dels den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet, dels stabiliseringsskedet efter denna. I början av utvärderingsrapporten beskriver *Markku Lankinen* bakgrunden till läget i de stadsdelar Förortsprojektet gäller genom att jämföra dem med motsvarande karakteristika för hela Helsingfors och vissa övriga förorter i staden. De flesta projektområden har kännetecknats av en åldrandeprocess bland befolkning, som dock ställvis avstannat i och med bygge av nya bostadshus. I Stensböle växte folkmängden stadigt under hela den analyserade perioden. Flyttningsrörelsen ger förorterna nya invånare främst från andra kommuner, medan stadens interna migration i regel visar minus för förorternas del. I och för sig han-

dlar en stor del av flyttandet från förorterna om att unga människor flyttar från föräldrahemmet, och denna folkminskning leder sedan till ökat boendetrymme per person i förorterna. Ägarbostädernas andel av bostadsbeståndet håller på att minska. De karakteristika som beskriver bostadsprisernas utveckling vittnar för sin del om att prisskillnaden mellan förorterna och medeltalet för hela staden håller på att växa.

Den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet drabbade förorternas invånare på olika sätt och bidrog till intern differentiering i förorterna. Som exempel var arbetslöshetsgraden i vissa förorter som allra värst dubbelt så hög i hyreshusen som i ägarbostadshusen. Men efter depressionen minskade skillnaderna både mellan stadsdelar och inom stadsdelar. Dock visar de senaste siffrorna för arbetslöshet och sysselsättning att den positiva utvecklingen i huvudsak stannat av i och med den ekonomiska svacka som började år 2001. Detta gäller även sysselsättningen bland invandrarna i förorterna. Och dessutom har arbetslösheten börjat öka i många välbärgade bostadsområden i södra och västra Helsingfors, men på en klart lägre nivå.

Befolkningens inkomstnivå sjönk också under depressionen, både i förorterna och i hela Helsingfors. Och eftersom inkomstnivå efter depressionen steg långsammare i förorterna ökade skillnaderna i inkomst mellan olika områden allt snabbare fram till år 2000. Efter det

har de drastiska minskningarna i kapital- och optionsinkomster minskat inkomstskillnaderna områden emellan. Ett framträdande drag i jämförelsen mellan olika boendeformer är de stora inkomstskillnaderna mellan dem som bor på hyra resp. i ägarbostad. De som får bostadsbidrag och utkomststöd är främst hyresgästerna i förortshöghus. År 1996 anlätades stöden som mest. Efter det minskade stödtagandelarna fram till år 2000, men efter det har minskningen inte varit lika konsekvent.

Förändringen i befolkningens utbildningsstruktur sker i samma riktning i förorterna som i Helsingfors som helhet. Ändå har andelen högt utbildade vuxit snabbare i andra distrikt än förorterna, så skillnaden i utbildningsnivå har inte minskat. Undantag utgör Stensböle och Kvarnbäcken, där utbildningsnivån stigit snabbare än i övriga Helsingfors i och med att unga familjer flyttat in de nybyggda bostäderna.

Antalet invandrare i Helsingfors har vuxit. En stor del av dem finns i de östra förorterna. I vissa förorter är invandrarinslaget klart större än medeltalet för hela staden. För några år sedan började invandrarinslagen jämna ut sig, men år 2002 började differentieringen öka igen. I vissa åldersgrupper utgör invandrarna ett relativt stort inslag. I Förortsprojektets stadsdelar talar i medeltal 20 % av 0-6-åringarna och 15 % av 7-12-åringarna ett annat språk än finska eller svenska som modersmål. Men skillnaderna mellan olika förorter är stora. Detta innebär i praktiken

stor press på staden att ordna service i dessa områden.

Förortsprojektet i invånarnas ögon

De statistiska karakteristikernas avvikelser från medeltalet för Helsingfors ser inte ut att inverka på folks trivsel i Förortsprojektets områden. I sin artikel, som bygger på en omfattande telefonenkät utförd av Taloustutkimus Oy, lägger *Erkki Korhonen* fram att folk trivs i dessa områden och att områdena under de senaste åren blivit trivsammare i många invånarnas ögon. Som exempel uppgav ca. 40 procent av de tillfrågade i Kvarnbäcken, Gårdsbacka, Ärvings och Rönninge att deras hemtrakt förändrats till det bättre under de senaste åren.

Att döma av intervjuerna har invånarna lagt märke till och gillat många små förbättringar i omgivningen och reparationer i byggnaderna. Bland de nya verksamhetsformer som Förortsprojektet satt igång upplevs i synnerhet familjearbetarna, förortsarbetarna och motionsinstruktörerna som efterlängtdade och nyttiga. Förortsstationerna har befast sin ställning som mötes- och fritidssysselsättningslokaler för invånare och föreningar och som stödjepunkter för de lokala projektarbetarna.

Trots att det hänt en hel del positivt i områdena under Förortsprojektet kom det också fram många olägenheter och förbättringsbehov i invånarintervjuerna. Mest gällde det

omgivningens skötsel och snygghet, störningar p.g.a. sprit och narkotika, samt trygghet och säkerhet. I Kvarnbäcken och Rönnsbacka ville man också få bättre serviceutbud i det egna köpcentret.

Att döma av invånarintervjuerna har Förortsprojektet inverkat på folks trivsel på många sätt. Om man vill höja områdenas status på bostadsmarknaden borde betoningen inom utvecklingsåtgärderna läggas mera på snygghet i omgivningen, förebyggande av rusmedelsstörningar, trygghet och på problemen med de föräldrade köpcentren. I synnerhet barnfamiljer, högre utbildade och äldre åldersklasser fäste vikt vid dessa faktorer. Och Förortsprojektets traditionella verksamhetsformer såsom uppbyggnad av närmiljö och byggnader borde inte heller glömmas.

*Pirjo Turtiainen*s artikel synar ur ungdomars synvinkel förörternas som bostadsmiljö och Förortsprojektets möjligheter att svara på invånarnas önskemål. Även de unga hade identifierat dels positiva faktorer, dels problem i sitt grannskap. De stördes lika mycket som de vuxna av rusmedelsmissbrukarna. Trots att det egna bostadsområdet inte hade samma betydelse som verksamhetsmiljö för alla unga, var önskemålen likartade: man ville bo i en trygg och snygg stadsdel med mångsidiga möjligheter att göra olika saker. De unga analyserade även bostadsområdets funktionalitet för människor i olika livssituationer. Många ungdomar visste vilka framtidsplaner som gjorts för området.

De unga var också medvetna om de blickar som utifrån riktades på deras bostadsområde. De intervjuade ungdomarna i Kvarnbäcken trodde att folk har en negativ uppfattning om stället. Intervjuerna visade även på ett slags kollektivt minne. De unga kände till sådant som hänt för tio år sedan och som ännu påverkade områdets rykte. Men de positiva förändringar som skett hade också noterats av de unga, som funderade på deras betydelse för områdets status. De unga som deltog i gruppintervjuerna bedömde t.ex. att stora projekt i stil med idrottscentret *Liikuntamylly* inverkade positivt på områdets rykte.

De intervjuade ungdomarna i Kvarnbäcken kände inte särskilt väl till Förortsprojektet, trots att en del av dem deltagit i gruppverksamhet som det ordnat. Men både telefonenkäterna och gruppintervjuerna gav vid handen att många av de lokala verksamhetsformerna upplevs som viktiga även bland dem som inte deltar i dem. Det verkade som om blotta vetskapen att någonting hände i hemtrakten och att man kunde delta om man ville verkade vara viktigt. För invånarna är det inte väsentligt vem det är som ordnar verksamheten, och eftersom många av Förortsprojektets delprojekt också har andra parter inblandade kan det bli oklart för invånarna vem som varit huvudarrangör.

I telefonenkäten uppgav ungdomarna att Förortsprojektet handlade om fritidssysselsättningar, uppbyggnad av närmiljö och byggnader, oli-

ka jippon och områdesutveckling över lag. Uppfattningarna om vad Förortsprojektet sysslar med motsvarar ganska bra det som de unga önskar att det skulle hända i deras förort. Så man får dra slutsatsen att uppiffad omgivning och mångsidigare verksamhetsmöjligheter i en förort främjar också de ungas trivsel och välmåga.

Förortsprojektet som modell för lokal verksamhet

Under Förortsprojektets andra period har de nya verksamhetsformerna befast sin ställning både bland invånarna och inom förvaltningarnas områdesarbete, berättar *Pekka Karjalainen* i sin bedömning av projektets arbetsformer. Förortsprojektet har möjliggjort en del kreativa experiment och därmed verkningsfullare arbetsätt. T.ex. inom förortsmotionen och samhällskonsten har man prövat på många olika slags verksamhet.

Förortsarkitekternas arbete har bl.a. stött integrationen mellan gamla och nya områden. Områdenas livskraft har ökat genom kompletterande byggande, genom ombyggnader, reparationer och underhåll och genom att förbättra omgivningens funktionalitet och trivsamt. Arbetet har gått ut på att stöda de lokala utvecklingsprocesser som nämnts i målsättningarna, att ställa upp prioriteringsordningar och stärka invånardeltagandet. Den grundläggande målsättningen inom byggnadssaneringen är nådd, vilket innebär att de av

stadens hyreshus som behövt repareras har rustats upp med hjälp av statlig finansiering och att de bidrag som kunnat fås för bostadsaktiebolagen har utnyttjats.

De innovativa element som utvärderingen identifierade är dels förortsstationernas roll som lokala info- och resurscentra, dels modellen med långsiktigt familjearbete, dels förortsarkitekternas roll som främjare av den lokala bostadsmiljön och invånaraktiviteten. Förortsmotionen och samhällskonsten har visat sig vara stora dragplåster, och de har dessutom givit upphov till fenomen som t.ex. flickgruppen Juliat (som dras av Socialverkets familjearbete). Alla de pubertetsungdomar som varit med i gruppen har börjat gå i skola och slutat missbruka rusmedel. Gemensamt för alla samarbetsmodeller har varit fördomsfriheten.

Förortsprojektets samtliga arbetsformer har främjt områdenas dragningskraft, mångsidighet och särprägel. I synnerhet Gårdsbackas och Kvarnbäckens rykte har dragit nytta av de erkänt utomordentliga motionsanläggningarna. Rönnbackas bild utåt har stärkts genom att betona att byggnaderna från det tidiga 60-talet har klassats som arkitektoniskt värdefulla. Den mångkulturella dimensionen som särdrag har också på ett lyckat sätt utnyttjats i de östra stadsdelarna.

En utmaning för framtiden är hur de verksamhetsmodeller som varit bra skall bevaras när projektperiod löpt ut. Inom socialt utvecklande skapar man ofta abstrakta helheter

och socialt kapital. Såkallad tyst kunskap lever kvar i form av erfarenhet och kunskap bland dem som varit med. En särskild utmaning är att hitta de delar av organisationen som är vitala för att befästa de nya modellerna. Att sprida ut s.k. bästa praxis är ett åliggande som inte är fullgjort bara för att projektet fullbordats.

Utgående från intervjuer och egna observationer dryftar *Jenni Puustinen* i sin artikel vilken betydelse förortsstationerna får för invånarna i det skedet då området inte längre har något särskilt utvecklingsprojekt. Den gamla höghusdominerade delen av Nordsjö hörde till Förortsprojektet under perioden 1996–99, och efter det beslöt Socialverket att fortsätta verksamheten vid förortsstationen i det norra köpcentret, och tilldelade den en fast anställd samhällsarbetare och regelbunden öppenhållning. Även anslagssysselsatta har haft en viktig roll vid stationen.

En av förortsstationens funktioner har varit att erbjuda invånare och föreningar möjlighet till självledd verksamhet. Många har utnyttjat möjligheten, bl.a. Mannerheims Barnskyddsförbund, församlingen, den lokala föreningen för arbetslösa och stadens ungdomsväsende. Samhällsarbetaren har upplevt det som mycket positivt att arbetsbilden inte slagits fast utan varit fritt socialarbete. Och eftersom frivilligverksamhet alltid är beroende av hur aktivt folk deltar blir verksamheten mera kontinuerlig när en avlönad funktionär finns till hands.

Förorterna utgör en viktig vardagsmiljö i synnerhet för dem som inte är med i arbetslivet. För dem är de möjligheter som öppnar sig i närmiljön av vital betydelse. I detta avseende har förortsstationen en uppenbar uppgift att fylla. Enligt samhällsarbetsarens uppfattning är största delen av dem som besöker stationen inte med i arbetslivet. Målsättningen har varit att göra tröskeln till deltagande så låg som möjligt, och att döma av de besökare som intervjuats har man lyckats bra. Verksamheten har förts nära invånarna och samtidigt har folk haft möjlighet att träffas och umgås. Social isolering tycks kunna hindras ganska långt genom ganska små åtgärder. Som exempel brukar de damer som stavpromenerar tillsammans träffas även vid andra tillfällen, och deltagarna i måndagsklubben har också bildat små interna omsorgsnätverk.

En styrka hos förortsstationen har varit att den hyser många slags verksamhet och att den kunnat utvecklas utgående från invånarnas önskemål så långt resurserna tillåtit. Man har kunnat fråga samhällsarbetsaren om råd, och denne har kunnat fungera som en länk mellan invånare och förvaltning. Att verksamheten har varit mångsidig har sannolikt förbättrat möjligheterna att få med även marginaliseringshotat folk. Detta har vid Nordjsö förortsstation lyckats bland annat med hjälp av service åt folk med rusmedelsproblem. Åtminstone i detta avseende verkar samhällsarbetet och förortsstationen ha nått sin målsättning att bygga sociala nätverk.

Förortsprojektet som administrativ samarbetsmodell

Förortsstationen är också viktigt som informationspridare och som informationskanal för aktörer vid olika förvaltningar, konstaterar *Pia Bäcklund* och *Harry Schulman* i sin artikel. Den ledande principen inom Förortsprojektet har varit att intensifiera samarbetet mellan förvaltningarna. Så Förortsprojektet kan ses som ett utvecklingsprojekt både för själva förorterna och för förvaltningarnas verksamhetsformer.

I nyckelställning för fältarbetarnas samarbetsmöjligheter står de aktörnätverk (ledningsgruppen, projektgruppen och styrgruppen för förortsstationerna) som består av de olika förvaltningarnas företrädare i Förortsprojektet.

Förortsprojektets betydelse för stärkandet av samarbetet tar sig olika uttryck för olika förvaltningar. Enligt en förfrågning bland nätverkets medlemmar har en del av nätverkets aktörer främst sett projektorganisationen som en informationskanal, medan en del sett den som en gemensam viljeskapare utanför förvaltningarnas egentliga basuppgifter. Eftersom aktörerna har haft olika uppfattningar om nätverkets betydelse har de också haft olika uppfattningar om dess nytta.

Att döma av enkäten har det faktum att projektorganisationen omfattat flera olika förvaltningar bidragit till en förståelse av de övriga förvaltningarnas behov och verksamhets-

principer. En del av aktörerna betonade att samtal ansikte mot ansikte skapar engagemang och förtroende, vilket är viktigt med tanke på samarbetets inledande och framgång. Då expertis från olika förvaltningar möts uppstår det diskussioner genom vilka man kan lära känna nya slags synsätt.

Nätverkets funktionalitet hänger enligt enkäten samman med många konkreta faktorer. Som exempel behöver nätverkets aktörer sin egen förvaltnings och förmans stöd för att kunna agera ut fullödigt i nätverket. Man upplevde även att samarbetet mellan förvaltningarna var svårt om aktörnätverket inte hade någon klar ställning och uppgift i förhållande till de olika förvaltningarnas basfunktioner. Väsentligt för att samarbetet mellan förvaltningarnas företrädare skall komma igång är även att nätverkets aktörer vet vad varje enskild aktör väntar sig av nätverket och sina partners.

Förortsprojektsnätverkets aktörer såg många utmaningar i stärkandet av samarbetet. Om ingen uppmuntran till samarbete ges, om de nödvändiga resurserna inte avdelas, och om samarbetet inte upplevs som något som främjar resultatmålen, finns det inte förutsättningar för samarbete. Stadens strama ekonomiska läge försvårar också samarbetet – trots att det ju på lång sikt vore möjligt att skapa inbesparingar och effektivitet genom projektet. En viktig förutsättning för stärkt samarbete är att förvaltningarna har mera tid att planera

gemensamma projekt och att sådana uppmuntras.

Trots svårigheterna har det förekommit många konkreta former av samarbete inom projektområdena, t.ex. då motion och socialarbete sammanlänkats inom förortsmotionen. I Gårdsbacka har upprustningen av ett daghems och en lågstadieskolas gårdar resulterat i en gemensam lekgård. Samarbetet har intensifierats även med övriga aktörer i området. Som exempel har företagsrådgivningen i Östra Helsingfors stimulerat debatten mellan lokala företagare och områdets planläggare. Förstadsprojektnätverket, som består av företrädare för förvaltningarna, är en viktig länk inom konkretiserandet av samarbetsformerna, trots att samarbetets förverkligande i sista hand hänger på fältarbetarnas arbetsförutsättningar.

Av vital betydelse för Förortsprojektets framgång är hur bra det lyckats nå den lokala verkligheten i projektområdena och invånarnas önskemål. I samband med projektets andra fyraårsperiod gick man in för en arbetsform bestående av gemensamma mål- och kommentarsmedjor för invånare, övriga lokala aktörer och företrädare för stadens förvaltningar. *Juha-Pekka Turunen* beskriver i sin artikel hur smedjorna genomfördes i praktiken och hur denna arbetsform kan tas till hjälp för att lägga upp målsättningar för lokala utvecklingsprojekt och för att bedöma målsättningarnas utfall.

Ur planeringsprocessens synvinkel lämpar sig smedjorna för främ-

jande av deltagarnas inläring och engagemang och utvecklande av arbetsklimatet. Man kan dryfta dels innehållet i planeringen, dels spörsmål i anknytning till projektets verksamhetssätt och organisation. Förortsprojektets målsättningsmedjor ordnades delvis i försökssyfte i samband med planeringen av Förortsprojektets andra period, och syftet var framför allt att få åsikter och tankar av deltagarna för uppgörande och finslipande av utvecklingsprogram.

Att döma av de diskussioner som fördes vid smedjorna tycks förortsstationerna ha lyckats bra med att öka medborgaraktiviteten, förebygga marginalisering, samt öka trivsel och social välmåga. Genom stationerna och med deras hjälp har planeringen av förbättringsprojekten kommit närmare invånarna, och samtidigt har de som ansvarat för projektplaneringen upplevt att stationerna hjälpt till att skapa dialog med områdena. Förvaltningarnas företrädare upplevde också att förortsstationerna förbättrat samarbetet mellan förvaltningarna. Man upplevde att stationerna blivit lokala knutpunkter, där lokala aktörer stiftar bekantskap och får information om varandra.

Enligt kommentarerna från smedjorna har förortsmotionen och förortskonsten lyckats engagera även sådana människor som inte deltar i den sedvanliga invånarförenings- eller övriga föreningsverksamheten. Man upplevde att en del av dem som kom upp inte hade gjort det om servicen inte funnits i det egna bostads-

området. De olika jippona, utställningarna och festerna upplevdes också som viktiga med tanke på lokalandan. Man upplevde att de nya verksamhetsformerna bättre motsvarade behoven än t.ex. den traditionella invånarföreningsverksamheten eller annan föreningsverksamhet.

Målsättningsmedjorna verkar på basis av rön från enskilda smedjor fungera som ett slags forum för inriktning av planering och för betoning av vissa synvinklar. Men man kan ändå inte i alltför stor omfattning slå fast innehållet i utvecklingsprogrammen på grundval av smedjorna. Förortsprojektets långvarighet och innehålls- och funktionsmässiga bredd förutsätter att samarbetsrangemangen fungerar, och möjliggör samtidigt mångsidiga fördelar av samarbetet. Med tanke på erfarenheten och på reviderandet av verksamhetssätten är det av betydelse att vara med i utvärderingsdebatten om projektet.

Förortsprojektets ekonomiska verkningar

En utvärdering av Förortsprojektet bör rimligtvis även ta med den ekonomiska aspekten i input-output-hänseende – fastän det ju kan bli svårt för ett så här mångdimensionerat projekt. Det är ganska omöjligt att urskilja vilka verkningar även stadens förvaltningars basservice och stadens övriga instanser (bl.a. bostadsprogrammet, planläggningen, Utvecklingsprojektet för Östra Hel-

singfors) har haft. Det skulle dock behövas för att kunna bedöma vad Förortsprojektet tillfört.

En del penningkalkyler har man ändå kunnat göra, i synnerhet för upprustningen av bostadshusen i projektområdena, som *Timo Ojala* visar i sin artikel. En vital uppgift för Förortsprojektet har varit att se till att statens anslag för reparation av bostadshus blir så väl utnyttjade som möjligt.

De privata bostadsaktiebolagen i projektområdena har kunnat få statliga reparationsbidrag, och stadens hyreshus har fått ombyggnadslån. Under Förortsprojektet gjordes många ansökningar om reparationsbidrag. Åren 1996-2002 utbetalades sammanlagt 4,5 miljoner euro i statliga reparationsbidrag till projektområdena. Sammanlagt har det beviljats drygt 6,6 miljoner för ändamålet. I medeltal har det i mindre än 10 % av fallen gått så att indragningar eller ändringar av reparationer har lett till att bidragen helt eller delvis indragits. Mest stöd har utbetalats i Gårdsbacka, 2,1 miljoner euro. I Rönnebacka och Rönninge i Nordöstra stordistriktet har stödet uppgått till sammanlagt 1,3 miljoner och i Kvarnbäcken till sammanlagt 1,1 miljoner euro.

Av bostadsaktiebolagens reparationskostnader har största delen gällt fasadreparationer. I medeltal har tre euro av fyra gått till sanering av väggar, balkonger, fönster, dörrar och tak. Under perioden 1996-2002 rustades 3800 bostäder upp i stadens fastigheter i projektområdena. Re-

dan före Förortsprojektet startade ingick drygt 2100 bostäder i upprustningen, och största delen av dem har reparerats vidare under Förortsprojektets tid.

De mest omfattande och synliga reparationerna i projektområdena har gjorts i stadens fastighetsbolags byggnader, där upprustningen varit mycket grundlig jämfört med t.ex. de privata bostadsaktiebolagen, där reparationerna ofta utsträckt sig på flera år. De märkbaraste förbättringarna i invånarnas trivsel har man upplevt just i stadens hyreshus, där man både rustat upp fasaderna och gjort märkbart standardhöjande reparationer i själva bostäderna. Att grannskapets allmänna snygghet förbättrats har ökat trivseln för alla invånare i projektförorterna – och höjt områdets anseende på bostadsmarknaden. Bostadshusens skick spelar en viktig roll för förorternas bild utåt. Det ekonomiska stödet till reparationerna har varit viktigt för att kunna uppnå Förortsprojektets målsättningen att förebygga lokal marginalisering.

Harry Schulman och *Henrik Lönnqvist* analyserar och jämför i sin artikel förhållandet mellan input och output inom Förortsprojektet – vad man fått till stånd jämfört med de målsättningar och resurser man haft.

Förortsprojektet är framför allt ett samarbetsprojekt, vars huvudsakliga resurstilldelning sker inom förvaltningarnas budgetering, som dels investeringar, dels driftsutgifter. Projektet förfogar även över ett årligt verksamhetsanslag (506 000 euro år 2002, en liten summa vägd mot pro-

jektets målsättningar), vars utnyttjande sker via förvaltningarna. Dessutom har Helsingfors stadsfullmäktige stiftat en förortsfond, som också har finansierat projekt föreslagna av Förortsprojektet. Trots fondens benämning är dess samband med Förortsprojektet svagt. För utvecklande av projektförorterna har även andra ekonomiska resurser kunnat lösgöras, t.ex. bidrag från EU Urban och den europeiska socialfonden samt Statens bostadsfond. Förutom dessa är det skäl att minnas det bredbottnade samarbetet mellan olika lokala instanser.

En bärande tanke inom projektet har varit att få till stånd positiv utveckling och förebygga och hindra oönskad utveckling. De åtgärder (interventions) projektet utfört kan uppdelas i två kategorier, som påverkar varandra. Den första är fysisk upprustning i projektförorterna, och dess grundtanke är att stadsdelar och förorter inte får klassas olika p.g.a. sin yttre uppenbarelse och bostädernas skick. Genom att rusta upp offentliga platser och grundligt renovera bostadshusen försöker man hindra att förorterna får en negativ stämpel. Åtgärderna syftar alltså till sådana verkningar som borde återspeglas i förorternas bild utåt, i bostädernas priser och i flyttningen till dessa förorter.

Den andra kategorin av åtgärder kunde sammanfattas i strävan efter ökat socialt och andligt kapital. Dessa målsättningar förkroppsligas bl.a. i förortsstationernas verksamhet, olika förortsspecifika serviceformer

och partnerskap samt i övriga särprojekt. En del av de sistnämnda, t.ex. sysselsättningsprojektet med Europeiska socialfondens finansiering, har genomförts självständigt vid sidan om Förortsprojektet och programmet Urban.

Förortsprojektet har lyckats stärka positiv utveckling och åtminstone bromsa oönskad utveckling. Något alarmerande kan inte skönjas i den grundläggande utvecklingstrenden i Förortsprojektets områden, men nog en del positiva drag. Ändå har det den senaste tiden dykt upp en del bekymmer som närmast hänför sig till det dåliga konjunkturläget och stadens strama ekonomi. Arbetslösheten har börjat stiga, och behovet av utkomststöd har slutat minska.

Ur internationellt perspektiv ser det ändå ut som om skuggorna i Helsingfors förorter snarare skapats av rykten i media än av konstaterade allvarliga problem. Men samtidigt har i synnerhet rusmedelsmissbruket och känslan av otrygghet blivit reella problem. Det finns mycket att förbättra i förorternas bild utåt, och det lyckas inte utan konkreta åtgärder. Det är gott att fortsätta utgående från de erfarenheter projektet givit.

Onekligen har Förortsprojektet haft positiva verkningar på projektförorterna – även i ekonomisk bemärkelse. Bostads- och fastighetsmarknaden reagerar i regel snabbt på dylika faktorer, men t.ex. statistiken på bostadspriser vittnar om ett annat slags utveckling: prisnivån i förorterna tycks snarare släpa efter ytterli-

gare än knappa in på priserna i staden som helhet.

I och för sig finns det s.k. naturliga orsaker till detta: byggnadsbeståndet är i genomsnitt äldre i förorterna, och det är också befolkningen. Men att tala om en ”försvagning av befolkningsstrukturen” är inte ett korrekt uttryck för att beskriva t.ex. åldrande befolkning, växande arbetslöshet eller etnisk differentiering. Tilläggsbyggandet i förorterna är utmanande och väcker lätt motstånd, men samtidigt innebär det stora möjligheter att förbättra läget för hela området.

Om förorternas och förortsutvecklingens framtid

Att döma av de utvärderingar som gjorts har Förortsprojektet haft många positiva verkningar av många slag. Trots att allt det goda inte bara beror på projektet är det helt klart att projektet hjälpt stadens förvaltningar att ta itu med förorternas problem och utveckling.

Förortsprojektets breda grund är både dess styrka och dess svaghet. Mångsidigheten och det helhetsbetonande greppet har lett till många samtidiga åtgärder. Den breda förankringen syns också i projektorganisationen, och den har underlättat samarbetet mellan förvaltningarna. Samtidigt försvårar mångfalden av synvinklar och åtgärder utvärderingen och styrningen av projektet. Inom projektet har man utfört så många olika delprojekt av så olika storlek

att det är svårt att peka på vilka av dem som varit avgörande för den positiva utvecklingen. I partnerskapsprojekt är det ofta omöjligt att urskilja vilken betydelse de enskilda aktörer haft för helheten. Att döma av bedömningarna av projektperioden 2000-2003 kan vi ändå identifiera en del väsentliga frågor med tanke på projektets framtid:

- * Hur passar ett särprojekt inriktat på förortsutveckling ihop med stadens övergripande strategi och med Förortsfonden?

Efter vissa justering och kursändringar är Förortsprojektets målsättningar och verksamhetsmodeller fortfarande aktuella och viktiga. Utvärderingen visade att Förortsprojektet anknyter till genomförandet av de övergripande strategier som Stadsfullmäktige godkänt. Håller projektet på att konkretisera de övergripande strategierna, eller behövs det dessutom en förortsstrategi? Hur anknyter nyttjandet av Förortsfonden till Förortsprojektet?

- * Har projektet förvaltats och genomförts klart och redigt och på ett sätt som möjliggör partnerskap?

Samarbetet mellan förvaltningarna har stärkts märkbart under projektperioden. Men projektets betydelse i detta avseende har varierat förvaltningarna emellan. Partnerskapets framgång beror på en rad mycket konkreta och praktiska faktorer, t.ex.

projektorganisationens sammansättning. Borde man t.ex. stärka den tredje sektorns, dvs. föreningarnas och samfundens, representation? Att döma av utvärderingen anknyter projektorganisationens utmaningar dels till rekryteringen för organisationens nyckelplatser, dels till de olika organens målsättningar och åligganden. Även frågan om projektets hemort eller ”moderorganisation” är viktig – i synnerhet med tanke på genomförande av stadens övergripande strategier.

* Hur trygga de nya verksamhetsmodeller som projektet fött?

Bland Förortsprojektet resultat kan räknas en hel rad nya innovativa lokala arbetssätt. Ifall projektet inte fortsätts i nuvarande form gäller det att avgöra hur sådana arbetssätt som befunnits goda skall utföras i framtiden. I synnerhet förortsstationerna har blivit viktiga lokala träffpunkter, som gagnar både invånarna och andra lokala aktörer – även funktionärer från stadens olika förvaltningar. Då projektets fortsättning planeras gäller det samtidigt att fundera över vilka av de praxisar man nu funnit goda som kunde inympas i förvaltningarnas rutiner.

* Är uppföljningssystemet ändamålsenligt?

Även i framtiden gäller det att noga följa utvecklingen och den inbördes differentieringen mellan stadsdelarna. Uppföljningssystemet bör utvecklas och, i själva verket, skapas redan då projektet körs igång. Målsättningarna borde vara realistiska och så pass konkreta att projektets verkningsfullhet går att följa. Följningen, utvärderingen borde gagna projektet ända från början.

Utvärderingen påvisade även en del faktorer som vittnar om att gränsen för vissa förorters tolerans eller uthärdningsförmåga börjar vara nära, om inte nådd i vissa avseenden. Det handlar om ett omvänt NIMBY-fenomen (not in my back yard). Det verkar som om vissa projektförorter fått lite för mycket specialservice placerad i sitt område, service som ingen velat ha annanstans. I princip borde ju principen om jämnlighet och rättvisa gälla även i dylika sammanhang. I vissa områden börjar utlänningsinslaget bli så stort att man på grundval av erfarenheter på olika håll i världen kan vänta sig att det börjar inverka på bostadsmarknaden och flyttandet – i synnerhet ifall serviceutbudet inte förmår ge tillräckligt högklassig basservice åt områdenas heterogena befolkning.

Till projektets framtid anknyter även bl.a. frågan om huruvida man i fortsättningen borde koncentrera sig på övergripande utvecklande av vissa utvalda områden eller om man borde ta itu med vissa utvalda fenomen i så många förorter som möjligt. Projektets huvudbetoning kunde t.ex. ligga på att beakta vissa specialgruppers behov (arbetslösa, åldringar, barn, invandrare). I fortsättningen kunde man tänka sig vissa inriktade åtgärder på många olika håll i staden i stället för att bara rikta in sig på vissa utvalda områden.

Inom förortsutvecklandet är det också viktigt att stärka områdenas egen särprägel och individualitet. T.ex. i Rönnebacka borde arkitekturens internationella rykte framhållas i alla sammanhang. I Gårdsbacka framträder den etniska variationen, den mångsidiga servicen och den urbana atmosfären.

Under Förortsprojektets gång lärde sig de inblandade parterna mycket om förorterna, om livet i dem och om olika förändringsbehov i dem. Den rapport gjordes för att erfarenheterna skall finnas tillgängliga även i framtiden.