

Villkor för lokala demokratiprocesser En intervju-undersökning i Göteborg

JENNY STENBERG

Arkitektursektionen

Byggd miljö & Hållbar utveckling

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA

Göteborg 2000

RAPPORT

Villkor för lokala demokratiprocesser

En intervju-undersökning i Göteborg

Jenny Stenberg

Arkitektursektionen

Byggd miljö & Hållbar utveckling

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA

Göteborg 2000



Villkor för lokala demokratiprocesser:
En intervju-undersökning i Göteborg

© 2000 Jenny Stenberg

Serial publications in:
Built environment & Sustainable development
ISSN 1404-8337
Report 2000:1

Arkitektursektionen
Chalmers tekniska högskola
412 96 Göteborg
Tel 031-772 1000
Fax 031-772 2485
www.chalmers.se

Hämtad i pdf-format från hemsida:
<http://www.arch.chalmers.se/tema/byggd-miljo/>

Prerequisites for Local Democracy Processes:

A Field Investigation in Göteborg

Jenny Stenberg

Built Environment & Sustainable Development

School of Architecture

Chalmers University of Technology

Sweden

Abstract

This report represents one part of a research project called Local Democracy Processes and Sustainable Development, which was initiated in January 1999 at the School of Architecture at Chalmers University of Technology in Sweden. It aims at analysing how local democracy processes, as they are described in the Agenda 21 document, are related to sustainable development in its broader perspective. The project is delimited to studying such processes in housing areas of the 50's, the 60's and the 70's. Project leader is professor Anne Marie Wilhelmsen and the research work is carried out by Jenny Stenberg, architect and PhD student.

The report contains the results of a field investigation conducted in 1999, in which twenty-seven local actors in Göteborg were interviewed about their experiences of local democracy processes. Most of the interviewees were employed in housing companies and city district committees. They have had either extensive experiences of local democracy processes or a stated will to develop an explicit bottom-up perspective in their districts. The aim of the study was to gather the knowledge and experiences of the local actors concerning such processes, and further to illustrate the possibilities of incorporating them into mainstream decision-making. Yet another aim was to analyse these experiences in relation to the broad definition of sustainable development.

The most apparent result of the investigation is the complex picture of local democracy processes given by the actors. It is thus not possible to find a few important obstacles to be overcome or a specific prerequisite essential for success. There also exist several distinct opinions about what is causing the difficulties related to incorporating these processes into existing structures. In the final chapter some important aspects concerning local democracy processes are discussed, such as economy and financing, co-operation and power, visible results, and the different views on the two concepts of project and process. Further, the definition of sustainable development and the possible meaning of the notion in the local context is discussed. This leads to yet another discussion about decision-making and the actual lack of knowledge concerning the environmental dimension of sustainable development in the local context. Finally the report is concluded by discussing the relevance of three interrelated hypotheses. Firstly, it may be argued that the introduction of four-dimensional decision-domains within the local context could facilitate the development of local learning processes. Secondly, these learning processes may be seen as essential for the development of common value-grounds. Thirdly, such common value-grounds may be seen as necessary in order to facilitate the fulfillment of the goal of sustainable development.

The report is written in Swedish.

Keywords: local democracy process, sustainable development, co-operation, network, four-dimensional decision-domain, learning process, common value-ground.

Förord

Den här rapporten är en delstudie inom ett forskningsprojekt med namnet *Lokal demokrati och hållbar utveckling*. Projektet har pågått sedan januari 1999 och planeras att fortgå fram till våren 2003. Det ingår i temat Byggd miljö & Hållbar utveckling på Arkitektursektionen vid Chalmers tekniska högskola i Göteborg. Projektledare är professor Anne Marie Wilhelmsen. Hon är även programdirektör för forskningsprogrammet Mistra Bygg - Sustainable Building, i vilket projektet ingår som en del. Huvudfinansiärer är Stiftelsen för miljöstrategisk forskning tillsammans med Sektionen för Miljövetenskap på Chalmers. Adlerbertska forskningsfonden på Chalmers bidrar också med delfinansiering av projektet.

Jag som har genomfört den här studien och skrivit rapporten är arkitekt sedan tio år och doktorand sedan ett och ett halvt år. Att vara doktorand innebär att genomgå en forskarutbildning på halvtid, samtidigt som man tillämpar kunskapen från utbildningen i en problemorienterad uppgift. Målet är att efter fyra år, med hjälp av empiriska och teoretiska studier, producera en vetenskaplig avhandling innehållande eftertraktad kunskap för praktiker och forskare.

Anledningen till att jag fastnat för just det här avhandlingsämnet, demokratiska frågor i kombination med miljöfrågor, beror mycket på att jag under tiden på arkitektutbildningen kom i kontakt med dessa frågor. Ett av terminsprojektet i utbildningen genomförde jag, tillsammans med nio andra arkitektstuderande, i Argentina. Det var ett samarbetsprojekt med en tvärvetenskapligt sammansatt grupp argentinska studenter som drev ett projekt i ett slumområde. Projektet syftade till att människorna i området genom självbyggeri skulle lyckas skaffa sig permanenta bostäder, samt verksamheter för sin försörjning. Vi svenskar deltog i arbetet främst för att lära oss de metoder som användes för utformningen av den långsiktiga processen som löpte över många år. Vi fick emellertid också tillfälle att, tillsammans med några boende i området, bygga upp en kombinerad textilverkstad och ett bageri. Ett år senare återvände två av oss studenter till samma stad för att göra vårt examensarbete. Vi prövade då en praktiskt inriktad designmetod för brukarinflytande, *A Pattern Language*,¹ tillsammans med en miljöintresserad argentinsk familj. Miljöfrågorna hade vid det laget börjat diskuteras mer utbrett igen, efter ett decenniums tystnad, och vi fick möjlighet till ett samarbete med ett litet solenergiinstitut. Därmed föll det sig naturligt att försöka integrera det mönsterspråk som vi prövade, även med miljörelaterade mönster. På så sätt kom inflytande-frågor att integreras med miljöfrågor.

Nu har jag återigen fått möjlighet att fördjupa mig i detta ämne, delvis som en följd av de politiska överenskommelser som gjordes i Agenda 21-dokumentet om medborgarinflytande kopplat till den breda betydelsen av begreppet hållbar utveckling. Därav inriktningen på projektet: Lokala demokratiprocesser kombinerat med hållbar utveckling. Syftet med den här inledande undersökningen var att försöka få ett grepp om hur situationen ser ut när det gäller dessa frågor i de förorter i Göteborg som jag fokuserar på. Alla aktörer som har intervjuats är naturligtvis viktiga i den processen, eftersom det är de som har bidragit till att göra undersökningen möjlig. Ett stort tack till er för den insatsen!

¹ Alexander et al. 1977

Innehåll

INTRODUKTION	9
Studiens bakgrund och syfte	10
Metod och material	12
Kvalitativ metod	13
ERFARENHETER	15
Vad är en lokal demokratiprocess?	15
Varför lokal demokrati?	18
Hur initieras en lokal demokratiprocess?	20
Villkor för lokala demokratiprocesser	20
Revir och makt	21
Konflikter mellan system	23
Finansiering	24
Tid	26
Helhetsperspektiv och samverkan	27
Gemensam grund	30
Processledare	31
Förvalta bra idéer	32
Att synliggöra	34
Segregation	35
Olika kulturer	37
DISKUSSION	39
Både drivkraft och hinder	39
Ekonomi och finansiering	40
Samverkan och makt	40
Legitimitet	40
Synliga resultat	41
Projekt eller process	42
Hållbar utveckling	42
Fyrdimensionella beslutsdomäner	44
Läroprocesser och gemensam värdegrund	45
Projekt i process	45
REFERENSER	46

Introduktion

Är allmänhetens aktiva deltagande i olika beslutsprocesser en förutsättning för att vårt samhälle ska utvecklas mot hållbarhet? Det är i vilket fall en utgångspunkt som genomsyrar allt mer av planering och förvaltning i Sverige. Forskningsprojektet *Lokal demokrati och hållbar utveckling* syftar till att studera detta samband.

Begreppet hållbar utveckling har sitt ursprung i Brundtlandkommissionens rapport från 1987: ”En hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”² Bakgrunden till forskningsprojektet står att finna i den internationella överenskommelse som gjordes under FN:s Riokonferens 1992. Där kan man i Agenda 21-dokumentet utläsa en bred politisk samstämmighet om att ökad närdemokrati är en av förutsättningarna för hållbar utveckling.³ Begreppet hållbar utveckling innebär att tre grundläggande aspekter måste samverka till en helhet; social hållbarhet, miljömässig hållbarhet och ekonomisk hållbarhet.⁴ Under senare tid har även en institutionell aspekt förts in i diskussionen om vad hållbar utveckling innebär.⁵

Med utgångspunkt från Agenda 21-dokumentet finns det i Sverige en utbredd tro på att ökad lokal demokrati är en väg mot hållbar utveckling. Ytterligare en anledning till att det fästs vikt vid lokal demokrati kan vara att allmänhetens politiska vardagsengagemang på senare år tycks ha förändrats ganska mycket. Det är troligen inte klarlagt om engagemanget minskar eller om det istället förflyttas till andra kanaler än de traditionella politiska partierna. Många samhällsaktörer på olika nivåer uttrycker dock att det finns en bristande kommunikation mellan t.ex. politiker och allmänhet, bostadsföretag och boende samt stadsdelsförvaltningar och brukare. Denna bristande kommunikationen har skapat ett slags tomrum som känns hotfullt för tryggheten och den sociala välfärden. Det låga valdeltagandet i framför allt de segregerade storstadsförorterna är i detta sammanhang oroande.

² WCED - The World Commission on Environment and Development 1987: 43

³ UNCED - United Nations Conference on Environment and Development 1992: kap 27

⁴ SOU 1997:105

⁵ CSD - United Nations Commission on Sustainable Development 1996

Syftet med projektet är att öka kunskapen om dessa kommunikationsgap och studera hur den hållbara utvecklingen påverkas av att gapet överbryggas med hjälp av lokala demokratiprocesser. Projektet har en särskild inriktning på miljonprogrammets bostadsområden och på de lokala aktörer som är verksamma där. Ett av projektets förväntade resultat är att ge fördjupad kunskap om hur planerings- och designprocesser på lokal nivå kontinuerligt kan integreras med lokala demokratiprocesser.

Forskningsprojektet initierades med en intervju-undersökning av några av de lokala aktörernas syn på lokala demokratiska processer inom deras verksamhetsområden i Göteborg. Det är den undersökningen som sammanfattas i den här rapporten och den vänder sig i första hand till aktörer anställda inom stadsdelsförvaltningar och bostadsföretag.

Studiens bakgrund och syfte

De flesta av de aktörer som jag intervjuat har ansvar för offentlig eller privat verksamhet i ett lokalområde i Göteborg, områden med bostäder byggda framför allt under miljonprogrammets tid, dvs. på 60- och 70-talen, men även områden som delvis byggdes under 50-talet. Av flera olika skäl är de intresserade av att befolkningen som bor i området ska kunna påverka utvecklingen i mycket högre utsträckning än vad som sker i dag. Agenda 21-dokumentet har ofta påverkat aktörerna i den riktningen, särskilt i de områden som satsar på ett lokalt Agenda 21-kontor. Sveriges regering har dessutom sedan Rio-konferensen 1992 i flera olika dokument intensifierat trycket på ökad lokal demokrati, t.ex. i den nationella uppföljningen av Agenda 21 fem år efter konferensen,⁶ och i demokratiutredningens slutrapport.⁷ Det finns även dokument på kommunal nivå som handlar om vikten av att utveckla lokal demokrati. I Göteborg har kommunfullmäktige enats om en handlingsplan, ”Stadsdelsnämndsreform i utveckling”,⁸ som syftar till att öppna nämnderna för insyn och öka den lokala demokratin. I det dokumentet ställs det bl.a. krav på alla stadsdelsnämnder att de ska utarbeta en lokal demokratiplan för år 2000, alltså ett program som redogör för hur nämnden i respektive verksamhet (skola, barnomsorg, äldreomsorg m.m.) ska arbeta för att öka demokratin. Demokratiplanen ska också följas upp årligen.

Även de kommunala bostadsföretagen har fått direktiv till att genomföra åtgärder för att öka den lokala demokratin. Förvaltnings AB Framtiden som är moderbolag till de allmännyttiga bostadsföretagen i Göteborg skriver t.ex. i maj 1999 i sitt ägardokument: ”De boende skall genom bostadsföretagen ges ett långtgående inflytande över sin bostad och över dess närmaste omgivning.”⁹ Ägardokumentet är koncernens målstyrningsdokument

⁶ SOU 1997:105

⁷ SOU 2000:1

⁸ Johansson et al. 1998

⁹ Förvaltnings AB Framtiden 1999a: 6

och utgör en viktig grund för dotterbolagens verksamhetsinriktning. I affärsplanen för år 2000 anges vidare att ”en plan skall upprättas för fortsatt kollektivt och individuellt boinflytande”¹⁰ och i verksamhetsplanen för år 2000, vilken grundar sig på dotterbolagens affärsplaner, skriver man: ”Lokal demokrati och självförvaltning ger på sikt lägre driftskostnader, minskad avflyttning och ökad inflyttning.”¹¹

Eftersom fokus i det här forskningsprojektet ligger på kontinuerliga demokratiprocesser var det angeläget att i initialskedet ta fram kunskap om hur förutsättningarna för sådana ser ut på det lokala planet. Det finns två typer av aktörer med ett brett ansvarsområde inom lokalområdet, bostadsföretagen och stadsdelsförvaltningarna. Det är de anställda inom dessa organisationer som oftast initierar lokala demokratiprocesser av olika slag. Bostadsföretaget passar t.ex. på att vid en ombyggnad starta en designprocess där hyresgästerna tar ansvar för planeringen av gården. I ett annat bolag kanske införandet av sopsortering innebär att de boende engageras i valet av system. För stadsdelsförvaltningens anställda kan t.ex. den utbredda arbetslösheten ge anledning att stödja bildandet av lokala kunskapscentra.

Ökad lokal demokrati innebär att man ger brukarna på gräsrotsnivå större makt över sin lokala miljö. Det kan ske på olika sätt, dels kan sådana processer initieras uppifrån och dels underifrån. Enligt Agenda 21-dokumentet är existensen av båda typerna av processer nödvändiga för att en hållbar utveckling ska ske. Det står t.ex. så här i kapitlet om de icke-statliga organisationernas roll: ”Såväl formellt och informellt upprättade organisationer som rörelser på gräsrotsnivå bör erkännas som samarbetspartner när det gäller att genomföra Agenda 21. Den självständiga roll som spelas av icke-statliga organisationer inom samhället kräver ett aktivt deltagande. Självständighet är därför en viktig egenskap hos dessa organisationer och en förutsättning för aktivt deltagande och reellt medinflytande.”¹²

De lokala demokratiprocesser som beskrivs i undersökningen är i de flesta fall initierade uppifrån, dvs. från den nivå som aktörerna befinner sig på själva, eller från den kommunala nivån. Det finns även några processer som kan betraktas som underifrån-initierade och som regelmässigt ingått i förvaltningen eller planeringen under en längre tidsperiod. Resultatet av undersökningen handlar emellertid till största delen om förutsättningar för uppifrån-initierade lokala demokratiprocesser, eftersom det är sådana som aktörerna har erfarenheter av.

Sammanfattningsvis kan man säga att avsikten med undersökningen var att ta fram de lokala aktörernas kunskaper om och erfarenheter av lokala demokratiprocesser och möjligheten till inkorporering av dem i den ordinarie verksamheten. En annan avsikt var att belysa aktörernas syn på lokala demokratiprocessers förhållande till den breda betydelsen av begreppet hållbar utveckling.

¹⁰ Förvaltnings AB Framtiden 1999b: 2

¹¹ Förvaltnings AB Framtiden 1999c

¹² UNCED - United Nations Conference on Environment and Development 1992: kap 27.1

Metod och material

Vid årsskiftet 1998/99 påbörjades arbetet med att intervjua anställda inom bostadsföretag, stadsdelsförvaltningar och några andra organisationer i stora förortsområden i Göteborg. De flesta av de intervjuade är chefer eller ansvariga på distriktsnivå men det finns även såväl lokalområdeschefer som högre befattningar bland det intervjuade. Personerna valdes ut med utgångspunkt från deras speciella intresse för, eller erfarenhet av, att arbeta med lokal demokrati inom sin organisation. De har alltså en positiv grundsyn när det gäller lokala demokratiprocesser, även om de inte alltid har positiva erfarenheter.

Under ett halvår intervjuades sammanlagt tjugosju aktörer under nitton intervjuer och samtalet pågick mellan en och tre timmar vid varje tillfälle. De kontaktades först per brev och blev sedan uppringda några dagar senare för att få frågan om de var intresserade av att delta i undersökningen. Så gott som alla var mycket intresserade och alla utom en ville medverka, ofta ville de också ta med sig en medarbetare med erfarenhet av inflytande-frågor. Intervjufrågorna (se bild 1) skickades ut några dagar i förväg och intervjuerna genomfördes sedan som ett öppet samtal. De intervjuade fick fritt berätta om sina erfarenheter inom ämnet och direkta frågor ställdes endast om de inte tidigare hade berört ett visst område som fanns med bland intervjufrågorna. Intervjuerna bandades och skrevs ut inom några dagar, sammanfattningarna följde noggrant det inspelade materialet men gjordes inte helt ordagranna. Utskrifterna skickades tillbaka till de intervjuade och de fick möjlighet att rätta till missförstånd eller stryka känsliga uttalande. Av nitton utskickade sammanfattningar erhöles svar i sexton fall. Av dem hade sex inga kommentarer till texten eller ville bara ändra på små faktafel, fem hade mer omfattande kommentarer och fyra hade tagit bort känsliga partier i intervjun. Orsakerna till detta noterades och finns med i analysen. Citaten i den här rapporten kommer ordagrant från de utskrivna intervjusammanfattningarna med undantag av då texten har ändrats för att öka förståelsen, byta talspråk mot skriftspråk eller för att undvika identifiering av den intervjuade. Intervjupersonerna har också fått tillfälle att kommentera kapitlet med citat innan rapporten trycktes, vilket fyra av nitton tog tillfället i akt att göra. Deras kommentarer var huvudsakligen positiva och de ansåg att texten stämde överens med den bild av verkligheten som de förmedlat. Den negativa kritiken rörde främst förståelsen av texten för en utomstående, t.ex. att talspråket och dess meningsbyggnad i citaten ibland kunde innebära risk för missuppfattningar.

Materialet har sedan bearbetats i ett dataprogram, QSR Nud*ist 4.0, ett program avsett för analys av stora mängder kvalitativt intervjumaterial. Det utskrivna materialet kodades mening för mening och det växte efter-

Intervjufrågor:

Vad pågår, eller har pågått de senaste åren, hos er när det gäller demokratiprocesser?

Vem initierade processen? När? Hur?

Vilka syften finns med processen?

Huvudsyften? Bisyften? Uttalade? Outtalade?

Har dessa syften uppfyllts? Verkar de ha förutsättningar att uppfyllas?

Vilka drivkrafter verkar vara betydelsefulla för att processen ska lyckas?

Vilka hinder verkar finnas som bromsar/stoppas processen?

Hur finansieras processen? Är den billig? Dyr?

Har processen förändrats under tiden? Varför?

Vad har påverkat förändringen?

Vem ansvarar för processen? Har ansvaret förflyttats någon gång? Hur följs processen upp?

Hur ser tidplanen för processen ut? Hur långt har ni kommit? Har den en planerad slutpunkt?

Vilka kunskaper och erfarenheter skulle du förmedla till någon som just ska starta upp en liknande process som du nu har beskrivit? Vad behöver de veta för att komma igång?

Bild 1. Intervjufrågorna skickades till aktörerna några dagar i förväg.

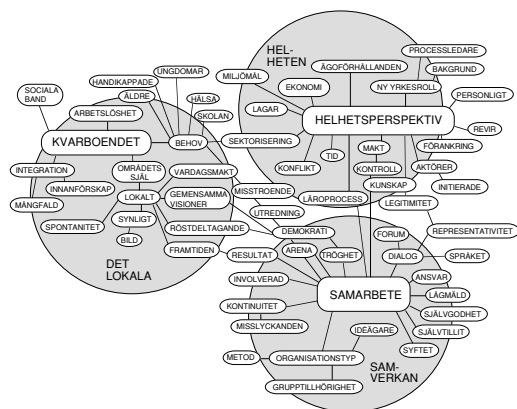


Bild 2. Intervjumaterialet kodades mening för mening och ett stort antal kodord växte fram.

hand fram ett stort antal kodord, som tillsammans kanske kan sägas beskriva de intervjuades syn på lokala demokratiprocesser. Varje mening kodades till minst ett, men oftast till många, kodord. Exempelvis kunde meningen ”är man bara utomstående tolk så missar man så mycket och man är så stressad” kodas till fem olika hemvister: hinder, yrkesroll, metod, språk och tid. Allt eftersom intervjuerna kodades blev definitionerna av kodorden mer precisa vilket i sin tur ledde till att det började formeras vissa relationer mellan kodorden. Några fick en mer central betydelse då de berörde många av de andra kodorden, medan andra verkade spela en mer perifer roll i sammanhanget (se bild 2).

Rapporteringen av intervju-undersökningen präglas av det sätt som analysen har genomförts på. Den har en uppläggning som delvis följer de ursprungliga intervjufrågorna men den följer också den struktur som kodningen har fört med sig.

Kvalitativ metod

Att undersökningen betraktas som kvalitativ innebär att den rapporterar t.ex. litterära texter, till skillnad från kvantitativa undersökningar som rapporterar t.ex. siffror. En kvalitativ intervju fungerar mer som ett samtal än som en utfrågning, den ”söker förstå världen ur den intervjuades synvinkel, utveckla innebörden av människors erfarenheter, frilägga deras livsvärld före de vetenskapliga förklaringarna.”¹³ Den kvalitativa forskningsintervjun syftar till att bygga upp kunskap genom att möjliggöra ett samspel mellan intervjuaren och den intervjuade. Genom det gemensamma intresset och samspelet kommer olika synpunkter fram som får betydelse för samtals innehåll och utveckling.

Även om det i analysarbetet finns ambitionen att söka teoretiska mönster är den här rapporten enbart deskriptiv. Den har alltså ett förståelseinriktat syfte och försöker därmed på ett så levande sätt som möjligt beskriva hur just den här gruppen människor ser på verkligheten.¹⁴

Anledningen till att metoderna för datainsamling och analys här är relativt utförligt beskrivet är att läsaren själv ska kunna värdera resultatens pålitlighet (reliabilitet) och giltighet (validitet).¹⁵ En viktig aspekt för pålitligheten i resultaten är hur intervjuerna har genomförts. Bandspelare ger högre pålitlighet än då samtalen dokumenteras med hjälp av anteckningar. Att råmaterialet finns kvar i obearbetad form, så att en annan person skulle kunna genomföra en likadan analys, ger också det en hög pålitlighet. Bearbetning med hjälp av ett dataprogram innebär dessutom att arbetssättet kan följas steg för steg, eftersom alla faser är sparade.

Att de intervjuade har fått tillfälle till att kontrollera utskriften är en åtgärd som är viktig för resultatets giltighet, liksom att flera olika informa-

¹³ Kvale 1997: 9

¹⁴ Starrin et al. 1991: 76

¹⁵ Merriam 1994: 174-188

tionskällor har använts. En annan viktig del av giltigheten är frågan om resultaten är tillämpliga även i andra situationer än de undersökta (generaliserbarhet), det är emellertid en fråga som inte är lätt att besvara i kvalitativ forskning. Begreppet härrör från kvantitativ analys och i sådana sammanhang är det allmänt vedertaget att man inte kan generalisera utifrån ett enda fall. I kvalitativ forskning är det dock möjligt ”under förutsättning att man omdefinierar ’generalisering’ så att begreppet speglar de utgångspunkter eller förutsättningar som den kvalitativa forskningen vilar på”.¹⁶ Ett sätt är att göra beskrivningen så tät och gedigen som möjligt, ett annat är att försöka diskutera hur typiskt fallet är så att läsaren kan jämföra med sig själv och sin situation. Ytterligare ett tredje sätt är att göra en korsanalys inom samma fall eller mellan flera olika fall.

Den här undersökningen bygger på ett urval av personer med stort intresse för lokala demokratiprocesser i Göteborg och de har oftast också egna positiva och negativa erfarenheter av sådana processer. Om deras erfarenheter och kunskaper är möjliga att generalisera till andra aktörer i liknande situationer är som sagt svårt att avgöra. ”Det är läsaren som måste fråga sig vad det är i denna undersökning som är tillämpligt på hans eller hennes situation och vad som definitivt inte passar in”.¹⁷

¹⁶ Merriam 1994: 185

¹⁷ Merriam 1994: 187

Erfarenheter

– av lokala demokratiprocesser –

Det här kapitlet bygger på ungefär tusen sidor sammanfattande text med tjugosju lokala aktörers syn på hur lokala demokratiprocesser fungerar, eller inte fungerar. Aktörerna är verksamma i sammanlagt elva stadsdelar i nordöstra och västra Göteborg, några har även en central placering i sin organisation och refererar till mer allmänna erfarenheter.

Vad är en lokal demokratiprocess?

En lokal demokratiprocess kan se ut på många olika sätt. Undersökningen har därför medvetet lagts upp med utgångspunkt från en bred definition av begreppet, eftersom syftet var att få in så mycket kunskap som möjligt om många olika typer av verksamheter. Det som aktörerna har gemensamt är att de alla är, eller har varit, delaktiga i någon form av aktörssamverkan lokalt och att denna samverkan i nästan samtliga fall har pågått under flera år. Inom dessa aktörsnätverk pågår dessutom i samtliga stadsdelar en mängd olika avgränsade processer eller projekt, som har beröringspunkter med aktörsnätverket i olika utsträckning. Bilden av vad en lokal demokratiprocess kan vara är alltså svårt att göra komplett. Här följer därför några exempel på hur sådana processer kan se ut men beskrivningen gör absolut inte anspråk på att vara komplett.

Aktörssamverkan lokalt i en stadsdel handlar ofta om att stadsdelsförvaltningens anställda tjänstemän bildar nätverk tillsammans med andra anställda i stadsdelen för att motverka de problem som sektoriseringen av samhället har fört med sig. Ibland är det tjänstemännen inom stadsdelsförvaltningen som tar initiativ till regelbunden samverkan. Ibland är det de anställda inom de privata eller de allmännyttiga bostadsföretagen och i vissa fall politiker på kommunal nivå. Andra grupper kan självfallet också initiera processer. Polisen samverkar t.ex. organiserat med andra lokala aktörer,

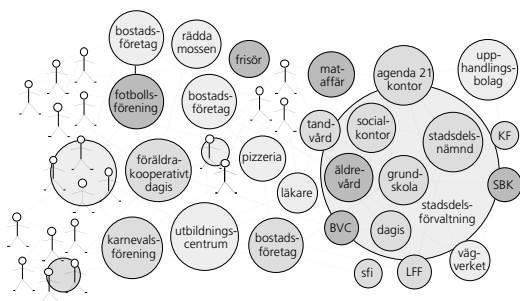


Bild 3. Lokala demokratiprocesser kan se ut på många olika sätt.

vidare samverkar många anställda inom skolor, förskolor och äldreården med andra grupper på ett regelbundet sätt. Den här typen av samverkan är ofta väl etablerad, även om den oftast inte är orubbligt fast förankrad då den inte är reglerad i lagstiftningen. I nedskärningstider är den också ofta hotad och förändrade lokala maktförhållanden, t.ex. vid val eller andra omorganiseringar, kan påverka nätverkens fortlevnad.

Jag jobbar renodlat med sociala frågor. Mitt jobb är att engagera, initiera och även driva olika samverkansprojekt initialt. Mellan boende, föreningar, organisationer, bostadsföretag och andra partners. Inom stadsdelen eller utanför. Helt enkelt att samverka med dem som tillför området någonting, för de boende.

Inom och parallellt med ett sådant här aktörsnätverk finns det som sagt många olika typer av processer eller projekt, det kan handla om så vitt skilda innehåll som service, kultur, miljö, arbetsmarknad, utbildning, byggnadsunderhåll eller stadsplanering.

Flexlinjen, en lokal busslinje som man kan beställa till sin egen hållplats, är ett exempel på en serviceprocess som en lokal aktörssamverkan kan resultera i. Olika former av samgående för att hålla kvar bank och post lokalt är ett annat exempel. Ett tredje är när bostadsföretagen och socialkontoret samverkar för att lösa problem. De går t.ex. gemensamt hem till folk och pratar med dem om de har varit störande eller inte betalt hyran, på så sätt kan de agera snabbare än förut och undviker dessutom missförstånd.

Kulturella händelser är betydelsefulla för trivseln och den lokala identiteten, de är oftast resultatet av de lokala aktörernas mer eller mindre sammanvävda verksamheter och påverkar människorna i stadsdelen oerhört mycket. Karnevaler, festivaler, sommarkalas, bakstugor, diskotek, uppträdanden, konserter, konstutställningar, cykelkurser, fotbollsturneringar, sportfiske, tävlingar; listan på kulturella projekt och processer kan göras oändlig.

Ett exempel på miljörelaterade satsningar som görs lokalt är att ställa i ordning gamla våtmarker. Dels gör man det för att rena dagvatten lokalt istället för att låta det gå till reningsverket eller ut i känsliga vattendrag, men också för att skapa rekreationsområden för invånarna och kanske betesmarker för djurgårdar. Andra exempel är satsningar på odlingslotter och kompostering, lokalt eller kommunalt, samt vattenbesparande åtgärder.

Perlatorer i vattenkranarna sätter vi in för att spara vatten. Vi hade en vattendag för två år sedan då vi delade ut vattenbesparingsmaterial som vi uppmanade dem att montera in själva. Vi gjorde ett lotteri med biljetter till vattenfestivalen så nästan en tredjedel av de boende monterade in själva på det sättet. Det är bra att de gör det själva, framför allt för att det är pedagogiskt. Om de gör det själva lär de sig samtidigt vitsen med det och då tar de inte bort dem så lätt.

Lokala processer och projekt med anknytning till arbetsmarknadsfrågor är vanliga och sådana insatser har dessutom ofta både arbetsmarknads- och



Bild 4. Hyresgäster odlar blommor och grönsaker i Ecodus, ett av Hollands första miljöinriktade bostadsområden.

miljömål integrerade. Olika former av återbruksverksamheter är ett exempel, ett annat är bostadsföretagens satsningar på att utbilda och anställa folk från det egna bostadsområdet för att utveckla den lokala arbetsmarknaden för sysslor som behöver utföras i stadsdelen. Ett tredje exempel är projekt som syftar till att folk ska få arbete som svenska biståndsarbetare i de länder de kommer från, tanken är att här i Sverige utveckla produkter som befolkningen i dessa länder kan ha användning för. Projektet bygger på en utbildning i biståndsarbete och i småskaliga ekologiska lösningar, de lär sig även att hanterat ekonomiska problem och hjälp till självhjälp.

Utbildningscentra för vuxna är ett annat exempel på vanliga lokala insatser som aktörsnätverken satsar på och sådana åtgärder är oftast nära förknippade med de insatser som görs för att folk ska öka sina chanser att hitta ett arbete. Ett lokalt kunskapscentrum kan dessutom växa till att beröra många människor lokalt, beroende på vilka institutioner och organisationer som tar ansvar för att driva det. Folkbildningsinstitutens engagemang kanske blandas med konstnärligt utvecklingsarbete från andra kulturer som i sin tur blandas med svenskundervisning för invandrare. Barnens behov står också ofta i centrum när lokala processer utvecklas. Grundskolans kvalitet är exempelvis ofta diskuterad och har stor betydelse för hur invånarna ser på stadsdelen och hur den utvecklas.

Vi startade en kooperativ skola. Anledningen var att personal och barn mår dåligt i den kommunala skolan som den var då, vissa lärare var slutkörda och hade en skrämmande syn på oss föräldrar. Jag jobbade med sexårsverksamhet i skolan då. Problem med mobbing blev värre och värre, en del barn vägrade gå till skolan för att de var rädda. Men när vi föräldrar tog upp det så vände lärarna på det och sa att de var vi föräldrar som var problemet... Vi bildade en grupp men nådde inte fram till personalen, de ville inte att vi skulle blanda oss i det. Ordna fester och så fick vi göra men inget annat. Skolpengen 1992 gjorde att vi fick chans till att bilda en ny skola.

Omfattande ombyggnadsprojekt av bostadsområden är inte särskilt vanligt nu i de berörda stadsdelarna eftersom många hus är upprustade relativt nyligen. I de fall där en ombyggnad är aktuell är det emellertid vanligt att kombinera den med någon form av miljöåtgärd, ibland även med hjälp av hyresgästinflytande.

Vi skulle göra en varsam renovering av lägenheterna och av den yttre miljön, med miljöarbete som förtecken. De som bor här gör det just för att miljön är bra, därför satsar vi också på miljön. Dessutom gör vi det tillsammans med de boende, vilket inte är det vanligaste. Kvarboendet är det viktigaste och därför ville vi jobba med de boende. En nöjd hyresgäst som bor kvar är väldigt ekonomiskt. Alltså satsade vi på att fråga hyresgästerna istället för att gå på och renovera som vi brukade. Hur och var vi skulle renovera diskuterade vi fram med dem. En missnöjd hyresgäst är inget att eftertrakta. Men att fråga folk så här är faktiskt unikt, det gjorde man aldrig förr.



Bild 5. När Norsborg i Stockholm skulle renoveras engagerades hyresgästerna för att påverka omfattningen och utformningen.

Den rumsliga utformningen lokalt är emellertid aktuell att påverka i många stadsdelar just nu, då det har varit eftersatt underhåll på det området i många år. Det kan gälla torgytor som är översvämmade av tillfälliga lösningar med t.ex. återvinningssystem eller områden som aldrig städas. Aktörsnätverkens insatser har ofta i början tvingats koncentrera sig till att lösa problem som tidigare hamnat mellan stolarna. De lokala grupper som bildas som en följd av nätverketsarbetet kan t.ex. ta ansvar för gräsytor mellan fastighetsägare som ingen bryr sig om och rekreativsområden som saknar belysning. De ser t.ex. till att fastighetsägare byter markytor sinsemellan för att rationalisera sin förvaltning eller att trafiknämnden och gatukontoret möts och löser de lokala problem som de kanske annars sällan ser.

Nu har vi fått lampbyttarkompetens åtminstone! Gatukontoret tittade på lamporna vartannat år, skulle de komma ut särskilt fick det vara tre sönder i rad... Efter mycket tjat har vi nu hand om ett lager med glödlampor och fastighetsbolagenas anställda får byta trasiga lampor.

Varför lokal demokrati?

Vilka skäl finns det egentligen, förutom påbud uppifrån, för de intervjuade aktörerna i den här undersökningen att intressera sig för lokala demokrati-processer? Det finns som sagt några som har uttalade arbetsmarknadspolitiska syften, andra inriktar sig på miljöaspekten i bebyggelsen och ytterligare andra på den sociala dimensionen. För dem som är offentligt anställda på lokal nivå finns det också organisatoriska skäl som hänger intimt ihop med de nedskärningar inom vård, skola och omsorg som genomförts under de senaste tio åren.

Vi som jobbar med offentlig service är en del av det demokratiska systemet, den offentliga verksamheten. Det finns också konflikter mellan vad lagen kräver av oss och vår förmåga. Med den knapphet som finns nu kring ekonomi så måste vi göra rätt saker. Man måste alltså ha koll på vad folk behöver. Vi går in i en tid då frivilliginsatser kommer att få allt större betydelse för vår välfärdsutveckling, eller för att hålla ställningarna i vår välfärdsservice. Det är ju självklart att om man ska stödja frivilliginsatser så bygger det på en basal individnivå där folk måste kunna engagera sig på sina villkor. Då krävs det demokratiska processer.

Nedskärningarna har också påverkat de offentliga planerarna på den kommunala nivån, deras möjlighet till kontakt med folk och chans till lokalkännedom är betydligt mer begränsade nu.

Det är ogörligt att ha koll på hur det ser ut i hela stadsdelen och vilka behov som finns. Hur bostäderna i en viss stadsdel utvecklas, var folk känner att det är otryggt att vistas. Det kan man inte leva sig in i utan att ha lokala processer och kontakter ute i stadsdelarna. Vi som jobbar i storstaden är gäster i den miljö som vi jobbar i. Då måste man på något sätt kompensera bristen på kunskap om den lokala verkligheten, den fysiska och den sociala. Hitta möten.

Intresset för lokal demokrati handlar alltså om att öka förutsättningar för att, trots nedskärningarna, kunna leva upp till det uppdrag man har som offentliganställd. Uppdraget har inte förändrats och det är samma människor som arbetar kvar i organisationen, bara färre och med mindre resurser.

För bostadsföretagens anställda finns det många likheter om man ser till orsakerna till intresset för lokal demokrati. Även bostadsföretagens organisationer har allmänt sett skurits ner och det har skett ganska stora omorganiseringar i många företag. I ägardirektivet från moderbolaget Framtiden AB finns det påbud om att öka boendeinflytandet, vilket anges som ett av skälen till intresset för lokal demokrati hos aktörer anställda i allmännyttan. Det andra, och kanske huvudsakliga, skälet till intresset är kopplingen mellan ökad lokal demokrati och kvarboendet. Det sambandet var självklart för alla de intervjuade.

Vårt mål var att höja ryktet på stadsdelen, få människor att stanna kvar och må bra. Då tjänar vi pengar också så klart. De boende tjänar på det, alla tjänar på det. Yttersta skälet är att gör man sådana här processer så får man ett socialt liv som gör att folk trivs, det blir mindre skadegörelse och folk bor kvar längre, så det ligger i vårt intresse. I det dagliga jobbet så underlättar det också att man har dialog och kontakt med folk och har pratat med dem.

De anställda inom bostadsföretagen behöver egentligen inte motivera sina insatser uppåt i den egna hierarkin särskilt intensivt, utan företagsledningarna verkar vara ganska väl införstådda med det positiva sambandet mellan hyresgästinflytande och kvarboende. Däremot kan det uppstå stor oro vid organisationsförändringar och då särskilt när det kommer nya chefer från andra näringsgrenar på de ledande posterna i företaget.

För de aktörer som medverkat i undersökningen är en lokal demokrati-process ett nödvändigt komplement till den representativa demokratin. Som anställda i stadsdelen har de som sagt annars inte möjlighet att veta tillräckligt om folks behov för att kunna göra effektiva insatser med små medel.

Grunden till varför man ska ha lokala processer, sett ur de boendes perspektiv, är för att få en bra kvalitet på den service och på de livsbetingelser som finns i stadsdelen. Man måste ha sådana lokala kanaler för att uppnå det. Det är en intressant process som pågår nu när stadsdelsnämnder söker lokala frågor och lokala profiler, möter människor. Det blir väldigt lite partipolitik. Man möter föräldrar t.ex. och tycker lika i många frågor.

Hur initieras en lokal demokratiprocess?

De processer som beskrivs av intervjupersonerna ser väldigt olika ut och har helt olika förutsättningar sinsemellan, det enda som nästan alla har gemensamt är att de har initierats uppifrån på ett eller annat sätt. Några processer har kommit igång för att det funnits ett behov av renovering, ett nytt sopsystem eller någon annan fysisk förändring medan andra är ett resultat av företagsledningens tro på t.ex. självförvaltning som framtidsmodell.

En lokal demokratiprocess kan också uppstå som ett resultat av att någon anställd i bostadsföretaget eller inom stadsdelsförvaltningen pratar mycket med de boende i området, plockar någon idé som de har om sin närmiljö, t.ex. ett bilkooperativ eller nattvandrande föräldrar, och bidrar till att gruppen kan formeras. Ofta måste gruppen formalisera sig som förening om de ska kunna få ekonomiskt bidrag och initiatören behöver också under en lång tid därefter stötta det fortsatta arbetet, både med tid och med pengar. När det gäller lokal demokrati är det de många och de lågmälda insatserna som är viktiga.

Typiskt för bra lokala processer är att de är: lågmälda, målinriktade, lyhörda och uthålliga över tiden.

Hur en process initieras är även beroende av den finansiella situationen. De ekonomiska förutsättningarna skiljer sig mycket för de olika processerna i den här undersökningen, en del har omfattande bidrag från staten eller från EU medan andra bedriver sin verksamhet helt inom ramarna för den ordinarie budgeten. För vissa processer finns det särskilt anställda som ansvarar för utvecklingen, för andra ingår det i det vanliga arbetet. Ytterligare gemensamma drag finns emellertid, de intervjuade tycker ofta att lokala demokratiprocesser är komplicerade att initiera och att det är mycket svårt att få dem att överleva av egen kraft. Det finns några få exempel där den lokala demokratiprocessen har integrerats i den ordinarie verksamheten men i de flesta fall handlar det om processer som lever vid sidan av systemet och snabbt kan försvinna om ledningen för organisationen i nedskärningstider fattar ett sådant beslut.

Villkor för lokala demokratiprocesser

Förutsättningarna för att de lokala aktörerna inom bostadsföretag och stadsdelsförvaltningar ska kunna arbeta med lokala demokratiprocesser handlar till att börja med mycket om hur stödet uppifrån den egna organisationen fungerar, liksom vilka signaler man får från högre instans. Det är viktigt att chefer värderar sådana här kunskaper och erfarenheter högt och

ser det som en väsentlig merit t.ex. vid nyanställningar; då får det genomslag i hela organisationen. Det stödet är också viktigt med tanke på att det håller på att ske förändringar i trygghetssystemen, vilket har stor betydelse för det lokala arbetet i miljonprogramsområden. Flera av de intervjuade uttrycker att de lokala aktörernas engagemang måste få lov att påverka det befintliga regelsystemet för t.ex. socialbidrag och a-kassa. De upplever systemen som både otidsenliga och hämmande för en bra utveckling för befolkningen i området.

Revir och makt

Utvecklingen mot ett mer demokratiskt lokalsamhälle går väldigt långsamt, det tycker många av de intervjuade. Ändå finns det en stor förståelse för att förändringen måste ta tid, de har sett samhällssystemet inifrån under en lång tidsperiod och vet av erfarenhet hur alla hinder samspekar med eller mot varandra.

Medborgarinflytandet är faktiskt avskuret mycket, man har inte så stora möjligheter att påverka och därför är det inte så konstigt att det är svårt att hitta former för boendeflytande. Historiskt sett hade vi mindre kommuner och människor hade andra möjligheter att skapa helhetsbilder av sin problematik. Storleken i sig är ett problem. Den stora kolossen Göteborg... Den politiska makten måste splittras på något sätt och det finns ytterst liten vilja till det. Vi har centraliserad makt, vi har storstäder och storkommuner. Sedan har vi försökt lösa den här problematiken genom att skapa stadsdelsnämnder. Men det är bara på förvaltningsnivå som man har åstadkommit förändringar, inte på nivån att invånarna skulle ha makt över sitt område. De kan bara rösta i kommunalval. Viljan till förändring är noll! Varför? Strukturerna som finns ser till att de har kvar sitt inflytande. Nya strukturer ligger i bakvattnet, av okunnighet. Om vi som utgör den här representativiteten skulle reagera, hur hittar vi varandra, vågar alla ta den konflikten? Bostadsföretaget och dess folk är ju de som bor här beroende av.

Även om det finns en förståelse för svårigheterna med lokala demokrati-processer innebär det inte alltid att aktörerna accepterar det långsamma framåtskridandet. En del aktörer uthärdar den tröga utvecklingen med stor frustration och tycker att det finns anledning att skärskåda initiatörernas bakomliggande intentioner.

Vi upplever att det känns lite konstigt, hela det här förändringsarbetet. Det fanns mycket diskussion kring det här demokratiska arbetssättet och att man verkligen skulle ta hänsyn till de boendes önskemål. Att se till att man kommer med i processen. Men när man sitter i de här arbetsgrupperna inser man att idéerna inte kommer nerifrån som det var tänkt, utan från administrationen, bostadsföretaget och så. Allt är redan färdigt. Välformulerade projekt på alla sätt och ofta redan igångsatta... Vad är det för roll jag då har? Att ge en slags

gummistämpel eller legitimitet på att demokratin funkar? Men den funkar inte alls! Jag frågar, vem har valt de personer som sitter där som boende-representanter? Och andra representanter också? Vilken legitimitet eller representativitet har de? Har någon bara plockat någon de känner? Ja, så är det. En samling intressanta människor som får möta andra intressanta människor. Med makt. Mycket intressant! Vad beror det på att boende inte är representerade på ett demokratiskt sätt? Det är oförmågan att arbeta på ett demokratiskt sätt. Det är en gammal tradition att allt beslutsfattande har skett hos bostadsföretagen och på stadsdelsförvaltningen och det fortsätter man med. Man fixar bara en leende fasad, att nu är alla med och gör detta tillsammans!

Revirtänkande och makt spelar också stor roll för hur lokala demokrati-processer utvecklar sig. De som alltid har skött ruljansen tror sig veta bäst hur det ska gå till. Tulpanlökar är väl okey om folk tar ansvar för, men det verkar vara svårare att få kontroll över mer komplicerade ansvarsområden.

Det handlar om makt, det finns bara en begränsad makt och antingen får man dela på den eller så är det några som tar för sig. Där har man svaret, och då kan man köra ett stort demokratiprojekt utan att man ger en enda människa en enda möjlighet till inflytande egentligen.

Även om man som lokal aktör är öppen för förändringar i systemet och allmänt positiv till att de boende ska kunna påverka det lokala i större utsträckning, är det ändå inte alltid särskilt lätt att genomföra förändringarna i praktiken.

Om vi ska ge de boende inflytande så måste vi släppa en del av vår makt och den biten har nog inte alla förstått riktigt. Det finns bara en mängd makt. Vad har ni släppt? Den faktiska påverkan av den yttre miljön, den bestämmer de boende som engagerar sig. På vilket sätt är det negativt? Det sa vi inte att det är negativt. Är det svårt? Nej inte direkt, men det är en process som känns annorlunda. Det är enkelt att vara ensam beslutsfattare som fastighetsägare. Det går snabbare om jag väljer. Jag behöver bara prata med mig själv...

Dessutom finns det ibland en stor misstro mot att folk skulle kunna klara av att ta ansvar i en lokal demokratiprocess. Man utgår från att folk ska förvandlas till rena egoister, eller rent av idioter, i en demokratiprocess och de boende kan då uppfattas som något hotfullt som måste tyglas inom vissa givna ramar för att kunna fungera i grupp.

Jag var på en konferens där dom pratade om makt. Någon sa, att herregud det kan vi inte släppa till hyresgästerna för då kanske dom börjar gräva hål i gatan! Då svarade en annan, med lång erfarenhet av boinflytande, att vad är det som får dig att tro att dom skulle gräva i gatan bara för att dom får mer att bestämma över? Det kunde han ju inte svara på.

Varför det egentligen är så svårt att släppa ifrån sig makten handlar också om att de ansvariga inte vill släppa makten. I åtminstone några av bostads-

företagen är det på mellannivån, hos distriktschefen, som det är svårast att förändra maktstrukturen. Ledningen hackar uppifrån och underställda trycker på nerifrån, det är väldigt obekvämt att förlora kontrollen över t.ex. ekonomin i den ställningen.

Känslan av kontroll är nog det som är värst att förlora, man känner sig verkligen maktlös när kontrollen minskar.

Det är också den gruppen som hotas när det är nedskärningar och den har också minskats avsevärt de senaste åren. Det är den enda nivån som finns om man ska tjäna några pengar på nedskärningen, säger en av de intervjuade, så det är nog riktigt företagsekonomiskt sett att skära där. Det finns en stor risk dock, fortsätter hon, att den kunskap och kompetens som finns på den nivån försvinner ut ur företaget.

Ja, det ligger mycket i det. Att om man har starka ekonomiska krav på företaget och sedan släpper man kontrollen över ekonomin, så som mellancheferna tvingats göra i och med att de blivit färre. Samtidigt ska man leva upp till de ekonomiska kraven, det blir svårt. Då blir det någon annan som ska leva upp till att spara in de pengar som jag har ansvar för. Det kan vara farligt också att införa boinflytande utan att veta de ekonomiska konsekvenserna. Att skriva avtal som påverkar ekonomin, trots att man inte riktigt vet hur det blir.

Konflikter mellan system

Det finns kanske också något i de ekonomiska systemen hos bostadsföretagen som kan utgöra ett hinder för att boinflytande ska utvecklas på ett bra sätt. Det finns många olika former av inflytandeavtal mellan hyresgäster och fastighetsägare, det mest långtgående exemplet när det gäller demokrati ger hyresgästernas boendeförening stor makt över bostadsföretagets lokala ekonomi och även över den lokalt anställda personalen. Vid närmare betraktande av avtalet insåg dock det aktuella företaget att det inte var möjligt för dem att behålla det som det såg ut, eftersom det inte stämde överens med ledningens ekonomiska styrsystem.

Vi kan inte leva upp till det avtalet så som hyressättningen styrs idag. När vi upprättade de här avtalen hade vi en tanke om att vi kunde sätta hyran lokalt, att man skulle ha hand om budgeten i området. Nu de senaste åren så har hyran blivit differentierad eftersom vi inte kan ta ut den höga hyran i ytterområdena, folk flyttar då. Då lägger vi det på de attraktiva områden, sa vi, och så sker ju mer och mer idag. Det gick bra att ha ett boendeflytande där man hade en låg hyresnivå men området var ju samtidigt vinstgivande och där skulle vi ta in pengar för att lägga i andra områden. Det går ju inte ihop med de lokala avtalen, de vill ju ha tillbaka den överskjutande delen.

Förutom att företagsledningen alltså vill kunna omfördela resurser mellan olika bostadsområden nu när marknadshyror börjat bli politiskt gångbart, finns det ett behov av att göra allmänna nedskärningar över alla verksamheter vid vissa tillfällen. Detta sammantaget gör att de inte anser sig kunna ingå sådana avtal som hyresgästerna ibland vill ha, dvs. med inflytande över den lokala budgeten och med ansvar för den rörliga delen av den lokala driften. Överskott kan i sådana avtal gå tillbaka till området och underskott täcktas av lokalt höjda hyror. Nu kan inflytandet visserligen gälla i stort sett samma saker som tidigare, men bostadsföretaget behåller den slutgiltiga makten över budgeten. Vissa incitament kan dock läggas till i avtalet, som ekonomisk ersättning för att ett visst mål uppfylls, t.ex. ökat kvarboende eller fler som komposterar.

Finansiering

Det finns några viktiga aspekter som de intervjuade diskuterar och som verkar ha särskilt stor betydelse för lokala demokratiprocessers möjligheter att överleva. De kan dock inte entydigt sägas vara ett hinder eller en förutsättning. En av de aspekterna handlar om pengar och finansiering. Lokala demokratiprocesser kräver pengar för att fungera, alla är överens om att det är en avgörande förutsättning.

Ekonomiska. Om det inte finns medel så är det ingen idé att samverka. Vi måste kunna tillföra medel.

Staten måste ta ett mycket större ansvar för detta. Hur? Pengar! För att se en nyriktning behövs det en rejäl satsning i början.

Staten har under de senaste tre åren avsatt 17 miljarder i tre olika insatsområden med betydelse för en hållbar utveckling på det lokala planet (se bild 5). Finansiering behövs om det ska ske en utveckling, pengar kan emellertid även fungera som ett hinder för att lokala demokratiprocesser ska utvecklas. Det handlar då dels om att tidsaspekten ofta stämmer väldigt dåligt överens med förutsättningarna för processer, man måste redovisa resultat redan efter ett par år och då har det inte hunnit hända särskilt mycket. De intervjuade pratar mycket om att pengar från finansörer kan innebära att deras arbete förvandlas till projekt istället för process, utifrån sett. Värderingen av resultaten blir därmed helt annorlunda än när de ses inifrån, som en del av en process. Dessutom måste aktörerna lägga mycket tid på den byråkrati som bidraget för med sig, både innan, under tiden och efter det att projektet genomförts. Stora bidrag kan också föra med sig att projektet startas väldigt abrupt trots att man vet värdet av långsamma initialskeden.

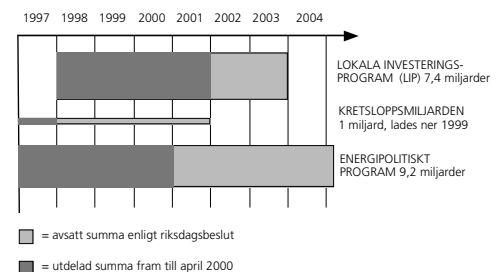


Bild 5. Några av statens investeringar för en hållbar utveckling.

Källor: www.hallbarasverige.gov.se,
www.regeringen.se, www.stem.se

Det viktigaste med den här processen är att den har vuxit som den har gjort. Vi har inte levt på några bidragspengar, inte fått en hög med pengar som vi skulle göra något med. En sådan här process växer ju underifrån, det finns en väldigt bra grund att stå på nu. Den bygger inte på någon enskild eldsjäl utan på väldigt många aktörer. Faller en undan så står grunden ändå kvar.

En annan viktig aspekt är finansieringsformens samband med innehållet i processen. Bra lokala processer bygger på bra idéer. Utan idéer händer det inget konkret, det blir bara en diskussionsklubb av processen. En av de intervjuade aktörerna är helt övertygad om att stora statliga bidrag inte medför att det växer fram bra idéer, oavsett vad som står i finansieringsprogrammen. Det finns ju inga bra idéer, säger hon, det kommer ju inte tillräckligt bra idéer för att de ska kunna dela ut sina pengar. Hon jämför också dagens omställning till det ekologiska samhället med satsningen att bygga en miljon bostäder under tio år på 60- och 70-talet.

Sen kom miljonprogramsprojektet, det sista fiaskot. Allt det säger oss är på något sätt att det var rätt tänkt men att det ändå blev fel. Då ska man tänka efter nu också. Det är t.ex. fullständigt snedtänkt att lösa arbetslösheten med omställning mot ett ekologiskt samhälle. Och sen sprätta ut en massa pengar till käcka idéer. Det insåg ju t.o.m. de som jobbade med det att det inte höll. Nu har de ju tagit bort en del av kretsloppsmiljarden och gjort kalkningspengar av den.

Andra aktörer uttrycker att det finns stora positiva värden med de statliga miljonerna, de har inneburit att många viktiga projekt kunnat initieras som annars inte hade kunnat komma igång. Det är emellertid viktigt att finansieringen kommer i rätt tid om pengarna ska få ett mervärde för en mer långsiktig process.

Jag tror aldrig att vi hade kunnat utveckla det nätverk som vi har idag om vi hade fått en massa pengar från början. Det nätverket är väldigt viktigt. Att samarbetet med ett annat bostadsföretag t.ex. fungerar helt smärtfritt, det är fantastiskt. Vi kan t.o.m. prata hyror även om vi konkurrerar med dem. Hade man haft pengar från början så hade man mycket mer tänkt på sitt eget bord hela tiden. Det har varit segslitet men även väldigt roligt, framför allt när man ser framstegen också. Men visst har det varit segt, det fanns folk som inte ville veta av den här processen. Men trägen vinner, idag är det tvärt om.

Bidragen från staten och från EU tar också väldigt lång tid att fördela och innehållet hinner ibland bli gammalt innan det når den lokala nivån.

Det tar ett och ett halvt till två år innan man har pengarna i handen. Utvecklingen går så snabbt att det som var aktuellt då är halvkast nu. Och nu går det ännu fortare med IT. Tror inte det är hållbart i längden. Hela systemet är otidsenligt. Man måste tänka om! Riksdag och regering, hela processen, de är för långsamma. Även inom vårt bostadsföretag är det för långsamt och ska man vänta på beslut i kommunen tar det minst sex månader.

För ungdomar som är engagerade i lokala demokratiprocesser är det särskilt viktigt att det handlar om aktuella frågor, det är stor skillnad på vad en 13-åring vill göra jämfört med vad hon eller han tycker i 17-årsåldern. Ett tryck underifrån kan också, på ett positivt sätt, snabba på en process som kanske annars hade tagit många år att initiera.

Den stora skillnaden är att för dom tog det nästan två år innan man anställde projektsamordnaren, här satte vi igång direkt. Det var mer akut, folk tryckte på att något skulle hända. Vi var pressade att visa trovärdighet, visa att vi ville satsa på stadsdelen.

Den representativa demokratin innebär, med det system som vi har för planering, att det tar väldigt lång tid från tanke till handling, kanske fyra-fem år, för t.ex. en normal ombyggnad av ett torg i en förort. Trots den långa handläggningstiden har de lokala aktörerna bara några månaders remisstid för samverkan inom stadsdelen och det är alltför kort tid för att engagera medborgarna. Remissyttranden från lokala aktörer är dessutom bara rådgivande. Att planeringssystemet inte fungerar för medborgarinflytande beror, enligt en av de intervjuade, på att ingen av styrningsnivåerna egentligen är lämpade för inflytande av det här slaget. Inflytandet i Plan- och Bygglagen handlar mest om det juridiska, att man har formell rätt att tycka och överklaga. Den andra nivån, översiktsplanen, är inte heller ensam ett bra redskap för lokalt inflytande, den är alltför summarisk och dessutom väldigt avlägsen i tid. Man måste ner till stadsdelsnivå och där är det stadsdelsnämnden som är ansvarig. Frågan är vilket inflytande stadsdelsnämnden egentligen borde ha över planeringsfrågor och vilka frågor som de i så fall borde ha makt över.

Tid

Den absolut viktigaste förutsättningen för att lokala demokratiprocesser ska utvecklas är tid, det är alla intervjuade överens om. Det finns inte möjlighet att se några konkreta resultat efter bara ett par år.

Det behövs mycket, mycket mer tid än vad man nånsin tror när man startar. Visste man det kanske man aldrig skulle starta. Från början sa vi att vi skulle se det här i ett femårsperspektiv, det tyckte vi var väldigt bra då. Nu tycker vi efter fem år att vi just har startat...

I det sammanhanget är det viktigt att använda tiden på ett bra sätt, det tar mycket kraft att delta i aktörssamverkan och det arbetet måste få tillhöra vardagsförvaltningen om det ska fungera. Som initiatör till en lokal process måste man förstå att det vanligtvis är nödvändigt att man stannar kvar väldigt länge och stöttar processen på många olika sätt.

Feltanke att tro att man kan göra saker och sen dra sig tillbaks om man ska jobba med sociala processer bland de boende. Det finns hela tiden ett behov av någon att ventileras med. Kontinuerlig återkoppling behövs, man vill inte vara helt solitär. Man kapar möjligheter om man kapar återkopplingen.

Möjligheten att påverka sitt bostadsområde kan få väldigt stora positiva effekter för dem som bor där. En viktig sak är synen på tid, att de själva snabbt kan fatta beslut om t.ex. ett inköp, direkt efter det att folk har diskuterat det på ett möte. Man kan inte vänta ett halvår på att beslutet ska dras genom bostadsföretagets byråkrati, då tröttnar folk på att bry sig. En annan positiv sak är den lokala kunskapen om folk som innebär att de boende kan fatta mycket bättre beslut än en uthyrare med rötterna i en helt annan stadsdel.

Vid uthyrningen är det ofta vi som visar lägenheten och det behövs lokalt folk för att veta. Nu placerade de en ung kille i ett hus som bara har ålderspensionärer annars och det blir förstås problem med stereon på kvällarna. För oss är det inte svårt att veta vad som funkar. Vi hälsar alltid på nya grannar, hälsar dem välkomna.

Inflytande från hyresgäster och medborgare innebär också att de lokala aktörerna ibland måste ändra sina arbetstider, det kan t.ex. vara nödvändigt att arbeta kvällstid för att över huvud taget få kontakt med de som yrkesarbetar eller studerar på dagarna.

Helhetsperspektiv och samverkan

Det mest framträdande gemensamma draget mellan de olika lokala processerna som de intervjuade beskriver är den samverkan som sker, eller som de önskar skulle ske, mellan många olika lokala aktörer. De säger att det är svårt att komma långt om inte alla berörda aktörer är med i en gemensam process. De menar då dels sina egna organisationer innehållande bostadsförvaltningen, förskolan, skolan, äldreården m.m., och dels andra organisationer, t.ex. polisen och arbetsförmedlingen. Det är dock svårt att arbeta med helhetsperspektiv i en sektorsuppdelad verklighet.

Det är ju väldigt knöligt när man går på tvären, jag hade inte förstått det själv som tjänsteman tidigare. Helt plötsligt befinner jag mig i en ruta utanför hela systemet! Det var väldigt intressant. Jag kan inte ens rita det, här är hela systemet och jag var här, i en egen ruta som inte ens fanns.

För bostadsföretagen är det här en relativt ny arbetsform och de flesta har ännu inte passerat det hinder som den fria konkurrensen utgör för samverkan. I några bostadsområden har en sammanslagning av de lokala bostadsföretagen inneburit att det hindret har undanröjts, i andra områden har

bostadsföretagen ändå lyckats samverka. De har då efterhand upptäckt att samarbetet inte behöver inverka negativt på konkurrenskraften eftersom det finns så mycket som ändå hindrar att man kopierar varandras idéer.

Det har blivit lättare och lättare, man hittar rollerna och märker att omgivningen inte är så väldigt benägen att ta efter det man gör. Man är ofta stolt över det man själv gör och tycker det är bra. Man kan alltså vara väldigt öppen trots allt. Dessutom är det svårt att kopiera det någon annan gör eftersom man ofta måste gå in och förändra ett företags organisation och struktur.

Vilka aktörer som deltar i samverkan har stor betydelse och de intervjuade har lite olika syn på vad som är mest avgörande i det här fallet. Någon säger att maktstrukturen är viktigast, nätverket måste bestå av personer som har befogenhet att fatta egna beslut inom de områden som samverkan avser att beröra. Att forma ett nätverk bestående av mellanchefer är helt meningslöst, säger någon, de kommer aldrig att fatta några avgörande beslut.

Andra ser mer till demokratiaspekten på aktörssamverkan och anser att medlemmarna i nätverket ska väljas med utgångspunkt från de funktioner de fyller i stadsdelen och de servicemöten med befolkningen som de har i sitt dagliga arbete. Den kontakten är viktig för att information och diskussion ska komma fram, därför ska den ligga till grund för nätverksarbetet.

Vi har ju direkt kontakt med brukarna varje dag, då är det ju idiotiskt att starta en ny organisation inom den här processen. När man jobbat ett tag så fattar man det. Ofta när man startar ett projekt så vill man ju profilera det egna projektet, men det var inte det som var idén. Jag tror inte att den blir hållbar om man bygger upp den så. Utan detta är en process som ska infiltreras i allt och ändra synsätt då när det behövs.

För bostadsföretagen, med 30 lokalt anställda, är detta kanske inte så komplicerat men det ser helt annorlunda ut för en stadsdelsförvaltning med 1.500 anställda inom sina verksamheter. Bostadsföretagen är i det sammanhanget extremt små, har lättrorliga personalgrupper och avståndet mellan olika nivåer i hierarkin är inte särskilt långt. För de anställda inom stadsdelsförvaltningen är det annorlunda, organisationen är stor och därmed går förändringen mycket långsammare.

Det tog väldigt lång tid att smälta samman, byta kultur och se vad vi hade att ge varandra.

Samtidigt som förvaltningen har drabbats av svåra nedskärningar inom sina ordinarie verksamheter så har andra organisationer och företag i stadsdelen kunnat få miljonbidrag, det skapar förstås konflikter. Dessutom har dessa organisationer ibland fått uppdrag som är snarlika stadsdelsförvaltningens och det kan naturligtvis uppfattas som en allvarlig kritik mot hur de skött sitt uppdrag. När dessa organisationer sedan söker samverkan med stadsdels-

förvaltningens olika verksamheter är det inte självklart att intresset är så stort, även om man kan se den stora nyttan med att samverka.

I början var folk, på stadsdelsförvaltningen framförallt, rädda att deras jobb skulle tas över av någon himla process... som de inte hade inflytande över. Det var ju inte ambitionen men man kan förstå rädslan. Folk satt ju och höll på sitt, ville inte dela med sig till processen. Men nu är murarna rivna och trots de kommunala nedskärningarna har det inte blivit så att processen tagit över stadsdelsförvaltningens uppgifter, det har de varit noga med. Det får inte bli någon slags anslagsverksamhet av det här.

Synen på demokrati när det gäller lokala initiativ skiljer också i bostadsföretaget jämfört med stadsdelsförvaltningen eftersom de ser sina uppdrag på olika sätt. Stadsdelsförvaltningens verksamhet grundas på den representativa demokratin och vid aktörssamverkan ställer de sig därför kontinuerligt frågan om vilka grupper som kan anses vara representerade och på vilket sätt som andra grupper i stadsdelen påverkas av samverkan. De kan vara allmänt positivt inställda till lokal demokrati men också kritiska till att låta olika grupperingar påverka stadsdelsförvaltningens beslut, eftersom det kan göra att rättvisan sätts på undantag.

För bostadsföretagen är detta lite annorlunda. De ser det inte som ett stort problem att vissa hyresgäster engagerar sig medan andra inte gör det. Deras främsta uppdrag är inte att vara rättvisa, utan att förvalta ett område så pass bra att människor trivs och stannar kvar. De stödjer därför lokala engagemang som bidrar positivt till en sådan utveckling och funderar kanske bara på representativitet eller rättvisa om det förväntas uppstå konflikter. De som har valt olika former av självförvaltning i sina områden har försökt gå lite längre när det gäller rättvisa, den formen motverkas emellertid av skattesystemet och riskerar att försvinna.

Hos oss städas 136 av 144 uppgångar av de boende och den som gör det får i genomsnitt 260 kr per månad skattefritt för att städa ett trapphus på 4 våningar med 8-11 lägenheter. När det startade var det väldigt populärt direkt, då nappade 112 boende och det har under åren vuxit till 136 alltså. Om ersättningen sänks till 100 kr kommer alla att hoppa av, säkert!

Lokal demokrati handlar också väldigt mycket om öppenhet och information från de styrande, man kan inte förvänta sig engagemang och aktivitet om allmänheten eller de anställda med gräsrotskontakt inte har kunskap om vad som pågår i stadsdelen. Många av de intervjuade uttrycker en frustration över att det är så svårt att nå fram, att alla har fullt upp med sina egna ansvar på sin egen nivå och värjer sig för nya uppgifter. Det är ytterst få som har möjlighet att se och förstå helhetsperspektivet. Omvärldens syn på stadsdelen är också en väldigt viktig förutsättning för hur lokala processer utvecklar sig. Massmedias fokusering på enbart det negativa får direkta kon-

sekvenser för invånarna och för dem som arbetar lokalt, varje gång en ny artikel dyker upp är det tungt. De äldre blir rädda för att gå ut, ungdomarna blir hånade för att de bor i en så eländig stadsdel och de lokalt anställda tappar sugen för en stund.

Ju mindre massmedia skriver, desto bättre är det.

Samtidigt vet man att massmedia har en väldigt stor genomslagskraft och att det behövs beskrivningar av de positiva upplevelserna i stadsdelarna för att folk ska välja att flytta dit. Kontakten med massmedia är alltså väldigt viktig för bostadsföretagen och stadsdelsförvaltningarna.

Gemensam grund

På frågan om vad som är viktigt för att utveckla processer svarade en av aktörerna att de fungerande sociala nätverken är en bra grund och att frånvaron av sådana nätverk på samma sätt kan utgöra ett stort hinder för en bra utveckling. Goda sociala nätverk är förstås inte ensamt någon garanti för en positiv utveckling, de flesta grupper har säkert någon gammal dålig erfarenhet som spökar i garderoben.

Vi började med att dra ihop hyresgästföreningarna, det var en lustig upplevelse. Bomstopp! Tidigare hade det funnits andra processer för utveckling av stadsdelen. När det var färdigt och förändringarna skulle börja genomföras var pengarna plötsligt slut. Det blev stor besvikelse, det var på 70- eller 80-talet. Vi kom -91 och träffar hyresgästföreningen och det är samma gamla tanter som har suttit hela tiden, de var extremt besvikna! Ni ska bara ha våra idéer, sa de, och sen säger ni att pengarna är slut, ni bara sviker oss. Då bestämde vi att vi måste starta med oss själva, bygga nätverk inom vår egen organisation och få en värdegemenskap mellan de olika aktörerna. Hitta en gemensam ideologi om stadsdelen. Det var då som vi bestämde oss för att ändra linje. Vi förbereder i alla våra organisationer. Oavsett vilken dörr man kommer genom ska vi ha berett mark för att frågorna går att lösa. Så har vi jobbat sedan dess.

Det räcker ändå inte att endast bereda mark för demokratiprocesser, även om det verkar vara en viktig utgångspunkt. Den gemensamma fokuseringen är en viktig förutsättning för en positiv utveckling och den ska självfallet utgå från de behov som finns i området, man måste jobba med det som är viktigt för folk. Behoven ska synliggöras både för de styrande på olika nivåer och för de många olika medborgargrupperna sinsemellan. Vet man att behoven finns, ser man också nyttan av insatsen lättare och det gäller att grupper på alla nivåer får något tillbaka för sitt engagemang. Inte minst för bostadsföretagen är detta, att få något tillbaka, centralt men även de boende tänker ofta så när de satsar energi i en process.



Bild 6. Det är viktigt att få något tillbaka när man satsar energi i en samverkansprocess.



Bild 7. Att de allmänna kommunikationerna fungerar är en viktig förutsättning för ett bra boende. Bostadsområdet Rieselfeld i Tyskland.

Vägar och kommunikationer är också en viktig förutsättning för ett bra boende. Det är fruktansvärt långt att gå från de allmänna kommunikationerna här. En bankomat behövs. Folk har faktiskt pengar i den här stadsdelen också! Man måste se boendet i ett helhetsperspektiv, det behövs basala grejer. Att komma tryggt till och från sitt hem till exempel.

En samverkan mellan aktörer som bygger på de lokala behoven och på områdets själ kan forma en gemsam målsättning och ta fram gemensamma bilder, en slags tank(e)båtar som alla ska styra åt samma håll, helst.

Med de organisationsteoretiska principer som man har när man t.ex. leder en sådan här organisation så handlar det faktiskt om samma saker som när man jobbar med samhällsutveckling. Det har vi liksom inte tänkt på, det är mycket snabba shots i den här branschen. Vi har jobbat mycket med att hitta en gemensam värdegrund, varit noggranna med det från början och att utveckla den successivt. Vi står nu i en situation där processen, tankbåten, måste vridas till en ny kurs just ur den här demokratiaspekten.

Ibland måste den ta ny kurs för att aktörerna kommer fram till att en viktig aspekt inte varit med i bedömningen. En bred förankring bland anställd personal är viktig, utbildning och diskussion är därför ofrånkomligt. Det behövs en långsiktig strategi, många små steg åt samma håll och att fattade beslut verkligen genomförs. För det fordras att alla står på en gemensam värdegrund.

Processledare

När man anställer en person med ansvar för utvecklingen händer det oftast väldigt mycket. En gemensamt avlönad processledare som fungerar som ansikte åt flera olika håll: neråt, uppåt och utåt.

Sen måste man se till att det finns en motor för processen. En kraft. Det kan inte bara vara en organisationsfråga. Det krävs kött och blod och ett engagemang.

En kraft som fungerar samlande, sammankallande och stimulerande. Det kan under gynnsamma förhållanden växa till en gemensam ”kultur” för aktörerna och det ökar chansen till fokusering på gemensamma problem. En person som ser till att det händer saker i praktiken, en som arbetar aktivt med detta mellan mötena. Det är emellertid inte en verkställande direktör som behövs.

Processledaren ska inte verkställa och det är viktigt att hon håller det ifrån sig och säger att vi måste ta ansvaret. Processledaren är ju spindeln i nätet och är på det sättet förstas oumbärlig, vi aktörer kan inte ta den rollen emellan oss. Att ha en processledare anställd är nog oundgängligt och att den personen är opartisk är viktigt.

Det är viktigt att byta processledare ibland, även om det blir ett avbräck i utvecklingen, för processer har olika faser och behöver olika typer av ledning. Det kan också vara ett väldigt tålamodskrävande och slitigt jobb.

Jobbet är så tufft så det är svårt att ha det jämt, dessutom har var och en sina behov. Två till tre år är nog ganska lagom. Konsten att delegera är mycket viktig, processledaren ska inte göra jobbet själv. Den behöver dock definitivt stöd av cheferna hos aktörerna men utan att de lägger sig i för mycket.

Det är betydelsefullt att det inte blir en ”eldsjälsgrej”, att inte allt står och faller med en enda person. ”Rollen är oundgänglig men inte personen” som en av de intervjuade uttrycker det. Ansvar för processens fortlevnad kan heller inte vila på processledaren, varaktigheten måste aktörerna gemensamt ta dagligt ansvar för. Men utan processledare dör processen, säger många. Samtidigt finns det fungerande processer utan anställda processledare, hur överlever de?

Förvalta bra idéer

Det handlar ofta om att en grupp har bra idéer och att man fokuserar på ett gemensamt problem. Kanske börjar det trevande men sammanhållningen blir så småningom stark, eller så börjar det plötsligt på grund av ett hot. Man kan inte plagiera metoder från en stadsdel till en annan utan de måste bygga på områdets själ. Det gäller att lyssna efter idéer, bra idéer är en bristvara. Lyssna, tro på idén, acceptera den och få in den naturligt i den ordinarie verksamheten.

Hur får man folk att stanna kvar i engagemang? Att deras åsikter är viktiga, att deras aktiviteter spelar roll. Att det är deras idéer! Kom inte och säg att så här ska ni göra! Det tyckte jag fortfarande de gör på många ställen. På ett ställe fick de t.o.m. sin vision presenterad för sig. Ni som bor här, ni har den här visionen! Akta noga för att ta över deras idéer, ge dem chansen att genomföra dem själva, efter eget huvud.

Insatserna kanske inte behöver vara så storslagna för att de styrande ska tycka att det är befogat att satsa på dem, då betyder heller inte ett misslyckande så mycket. Alla processer kanske inte måste fungera så perfekt inom det demokratiska systemet för att få existera.

Varför ska alla grupper ha myndigheternas stöd? Vilket överförmyndarsamhälle vi har. Egna initiativ, varför är det så förbjudet? I Danmark och Norge är det ju annorlunda. Skulle vara spännande om det började hända saker bland privatpersoner, utanför systemet. Vi är lite överförmyndade här.

Eldsjälar behövs bland de boende och det gäller att sköta om dem väl. Att stödja dem aktivt utan att ta över processen. Bromsa lite i uppgång och i



Bild 8. Varför ska alla grupper ha myndigheternas stöd? Små självbyggare i bostadsområdet Rieselfeld i Tyskland.

nedgång för att det inte ska bli för häftiga kast. Försöka bidra till att spirande processer växer på bredden istället för på höjden, annars kan några få personer breda ut sig och ta för mycket makt i området.

Ett tag satt vi som var aktiva från början på alla stolar men det är viktigt att kliva av så att man inte blir småpåvar.

Att kräva föreningsbildning av processer kan man se som ett sätt att försöka lämna över mycket av ansvaret till deltagarna. Det är dock ett väldigt svenskt sätt att stödja lokala demokratiprocessoer och kravet är inte alltid uppskattad bland de boende.

Vi ville lämna över ansvaret men inte utan en fungerande organisation. Det var svårt att driva fram det men vi lyckades till slut. Det blev den svenska modellen, även om det visade sig svårt för vissa grupper. Det fanns kulturmönster som vi inte kände till. Vissa ville inte vara med p.g.a. att de inte ville bestämma över de andra. De blev lite utmobbad av de andra i sin landsgrupp för att de var med i styrelsen.

Det är inte bara överlämnandet av det organisatoriska och ekonomiska ansvaret som är orsaken till aktörernas krav på föreningsbildande. Det finns också en övertygelse hos många aktörer att ett aktivt deltagande i styrelsearbete i föreningar är en viktig del av den demokratiska skolan i Sverige. En utbildning som så många medborgare som möjligt, oavsett ursprungsland, bör delta i någon gång under sin livstid för att det representativa systemet ska fungera. I detta, det s.k. deltagaridealet, ingår också att så många människor som möjligt ska arbeta som förtroendevalda fritidspolitiker. Den synen får dock ofta alltför stor betydelse på det lokala planet och det innebär att många grupper i praktiken ställs utanför de lokala demokratiprocessoer som de lokala aktörerna initierar och stödjer.

Det är tveksamt om man ska tvinga in alla människor i föreningar. Man behöver inte vara utlänning för att tycka att det är tråkigt att vara med i en förening. Det här är det stora dilemmat när det gäller demokratiprocessoer.

För många människor som bor i förorterna i Göteborg är det väldigt avlägset att som medborgare ta del i det demokratiska systemet. Tilltron till samhället kan vara väldigt låg och formen på en lokal demokratiprocessoer måste ta hänsyn till den situation som invånarna i statsdelen befinner sig i.

Vad är en demokratiprocessoer här, med de förutsättningar som finns? För dem som bor här måste det vara långsiktigt, man måste visa att det finns öppningar, att det finns möjligheter för dem i det här samhället. Att det krävs mycket, visst, men att det är möjligt. Folk har blivit tilltufsade här. I vår representativa demokrati kan man verkligen ifrågasätta om de är representerade... Folk här är väldigt tveksamma till förändringar, de undrar om vi verkligen menar allvar. Men vi kan inte ge upp. Om de inser att det finns makter över oss som gör oss utmattade och uppgivna, då blir det svårt att lyckas!

Att synliggöra

Det gäller att bekräfta engagemang från medborgarna med en konkret åtgärd som har med idéerna att göra. Något måste helt enkelt hända efter en inledd process, något synligt, och dessutom får det inte ta alltför lång tid innan det kommer.

Man måste se att det händer något för att inte tappa intresset, att grupperna arbetar och att det kommer fram förslag. Att något sker av allt det vi pratar om.

Att producera något synligt är viktigt dels för medborgare som engagerar sig, men även för de anställda inom bostadsföretagen och stadsdelsförvaltningen. De är ofta gäster i den miljö de arbetar i och kanske inte ser fördelarna med boendeflyttande eftersom de inte befinner sig i den verkligheten själva.

Resultatet måste vara synligt men behöver för den skull inte nödvändigtvis vara fysiskt, i form av ett hus eller en plats. Det kan vara tankar som illustreras i skisser och som sedan gemensamt kan vårdas av aktörerna under en tid.

Det var intressant att bara genom att jag gjorde den här bilden så fick jag många att förstå vad vi ville åstadkomma. Ett år efter skissen var vi igång. Jag la allt mitt krut där förstås. En bild av vad man vill åstadkomma är väldigt viktig.

Det synliga kan också bestå av handlingar med stor betydelse för de boende. I några stadsdelar beställer t.ex. bostadsföretaget jobben i första hand direkt av boende i området. Tanken är att alltid i första hand fundera på hur man ska kunna generera arbetstimmar till en lokal arbetsmarknad.

För att en gemensam värdegrund ska ha tillfälle att växa fram krävs att det finns tillfälle för ett antal aktörer att göra en överenskommelse, det behövs alltså någon typ av plats för möten. Att anställa en processledare kan ses som ett sätt att hitta en sådan plats, aktörerna som tillsammans anställer processledaren bildar då tillsammans det forum där värdegrunden utvecklas. Ett utbildningscentrum kan också fungera som en sådan plats, liksom en fritidsgård eller ett medborgarkontor. Det finns dock praktiska problem som utgör hinder för att folk ska hitta mötesplatser.

Ett problem som vi har är lokalbristen och att vi inte har möjlighet att låna ut lokaler gratis. Till medborgarkontoret kommer många invandrargrupper och frågar om de kan hyra men det finns inte ens för uthyrning. Kanske är det en fråga som vi kommer att ta tag i, det finns ett behov av att vi stöttar. Det finns ibland lokaler som de inte vill använda, för att de ligger för långt bort eller för att det finns kulturkrockar eller andra krockar. Men vi borde stötta dem med att hitta lokaler för det är ett viktigt värde som gör att folk blir positiva till sin stadsdel. Även om de inte tänker ha aktiviteter som är öppna för alla.

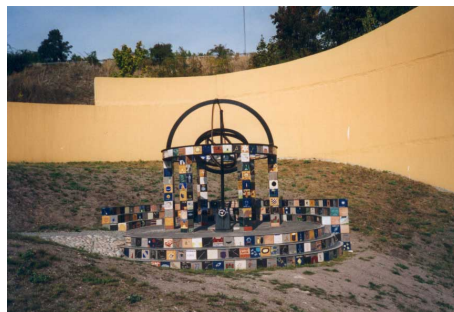


Bild 9. Något konkret måste hända när folk har engagerat sig, något synligt. Kakelplattorna till det här konstverket, ett astrolab, har skolbarn i Alby i Stockholm formgivit.



Bild 10. Det finns ett behov av fler mötesplatser. Demonstration initierad i Rinkeby.

Segregation

Alla som jag intervjuat har tagit upp segregationen som ett stort problem. De flesta som bor i miljonprogrammets områden är födda utomlands eller har föräldrar som är födda utomlands och den absoluta majoriteten av dem drabbas ständigt av diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden. Eftersom lokala demokratiprocesser förutsätter att man fokuserar på det som är viktigt för befolkningen, t.ex. på de grundläggande behoven av bostad och arbete, hamnar de lokala aktörerna genast i resonemanget om hur segregationen påverkar befolkningen lokalt.

Är det lättare att få folk att engagera sig när det finns många arbetslösa i området?
Nej, jag tycker inte det. Om folk är aktiva i ett arbete eller i en utbildning är de mer aktiva även lokalt. Deras mål är ju att få ett jobb och det är ett viktigt mål för oss. Men vi kan inte själva skapa en massa arbeten här.

De politiska flyktingar som kommer till Göteborg är en drabbad grupp. Av de 1.200 personer som för närvarande (1999) väntar på besked om politisk asyl i Västra Götalandsregionen bor majoriteten, 1.100 personer, hos släktingar i Göteborgs nordöstra eller västra förorter och flyttar ofta runt till olika familjer för att det är så trångt. Deras asylbidrag räcker inte till eget boende utan alternativet är att bo på statens flyktingförläggning, vilket de allra flesta inte vill göra. Utredningen tar allt från tre månader upp till två år, ibland tar det även längre tid. Om du sedan får asyl, i Göteborg får ungefär 250 personer per år uppehållstillstånd, erbjuds du oftast en lägenhet i det miljonprogramsområde som för tillfället har de största sociala problemen i stan, eftersom det är där de tomma lägenheterna finns.

Men politikerna då, har inte de styrt detta? De har påverkat på något icke uttalat sätt i så fall. Den officiella hållningen har varit att flyktingar ska spridas så mycket som möjligt. Först läger, sedan någon kommun. Men vi har aldrig styrt det riktigt bra från politiskt håll. Flyktingarna kommer till de områden som bostadsföretagen beslutar om.

Har bostadsföretagen ansvar för segregationen? Det jag tycker är värst är att våra politiker inte har några bostadspolitiska mål längre.

Bättre om de bodde i alla stadsdelar så klart. Det är bostadsbolagen som styrt att alla bor i samma stadsdelar, otrolig omedvetenhet dessutom. De var så förvånade över att det var så mycket invandrare här i våra skolor. Det är ju faktiskt samma människor som de placerar in i sina lägenheter som sedan börjar skolan! Det är precis som om de inte hade tänkt på det. Det var som en aha-upplevelse för dem. Lite överdrivet förstås men ändå...

Segregationen i boendet får också stora negativa konsekvenser för invandrarers möjligheter till att lära sig det svenska språket.

De upplevde att de hade stora svårigheter att lära sig svenska utan att kunna träna språket naturligt. Det finns inget ställe utanför sfi (svenska för invandrare)

att träna svenska på. 1995 när man gjorde senaste utvärderingen som jag känner till så var det 34% godkända av de flyktingar som läst 1,5 år och hade mer än 6-årig skolgång hemifrån, 8% var godkända av de som hade mindre än 6-årig skolgång. Det är ju ett hinder för att komma vidare förstås.

Dessutom innebär godkänt sfi-betyg inte nödvändigtvis att folk kan kommunicera muntligen på svenska.

Min reflexion från egna intervjuer är att det var flera som hade godkänt sfi-betyg men vi kunde ändå inte kommunicera. Kunde bara säga hej och hejdå, vi var tvungna att ha tolk. Däremot var det flera som sa att jag kan läsa exakt vad du har skrivit, men jag kan inte prata.

Människorna som den här intervjupersonen refererade till hade varit i Sverige mellan fyra och sex år utan att lära sig prata svenska, trots att de alltså hade godkända betyg. Ändå tror han inte att orsaken till det dåliga resultatet beror på bristande kompetens hos lärarna, utan att det beror mycket på hur hela utbildningssituationen ser ut.

Det är en attitydfråga: Det är inte vi som ska ta hand om dom, utan erbjuda rimliga förutsättningar för att de själva ska kunna ta hand om sig. De som t.ex. är högutbildade, vilket väldigt många är, de kanske ska läsa sin svenska på universitetet. För det handlar också om att erbjuda relevanta miljöer, svenska miljöer. Jag har inget emot sfi-skolan, för där finns väldigt mycket bra kompetens, men miljön är inte bra. Jag är inte säker på att flyktingar ska vara i en sådan segregerad skola, de kanske ska vara i en mer svensk miljö så att de har möjlighet på raster att prata med svenskar. Kommer man hit och är läkare t.ex. så ska man först lära sig svenska för att sedan antagligen komplettera sin utbildning. Då är det ganska bra om man är i den miljön direkt, så att man kan känna sig för och komma in i det. Jobbar man inom sjukvården ska man kanske vara på Sahlgrenska och ha svenskan där.

Språkkunskaperna är också avgörande för möjligheterna till att hitta ett arbete. Av den gruppen på fyrtio personer som den intervjuade känner till, hade två fått fast arbete här efter 4-6 år. Ändå var de flesta av dessa välutbildade i yrken som det dessutom finns en påtaglig brist av i Sverige. I Västra Götalandsregionen har det till och med beslutats om en organiserad import av sådan arbetskraft från Tyskland och man diskuterar även att sluta avtal med Spanien. Behoven av arbetskraft finns alltså men ändå har de människor som redan befinner sig i Sverige ytterst små möjligheter att få jobb inom sitt kompetensområde.

Ibland tycker jag det är så att invandrare bara får ALU-arbeten och man ser dem t.ex. sällan som processledare eller i de positioner där man verkligen kan vara med och påverka. Det kanske har blivit lite bättre, jag har sett att det har blivit bättre, men när jag var i Stockholm på en Blommankonferens förrförra hösten så var det väldigt påtagligt att det var ytterst få av de som var på scenen och delgav sina erfarenheter som var invandrare.

Det är betydelsefullt att även anställa invandrare när man ska utveckla lokala demokratiprocesser, dels för att de har rätt till att vara med och påverka men också för att de besitter kunskaper som behövs i arbetet.

Det är viktigt att jobba med invandrare, alltså anställa invandrare med dubbel kulturkompetens, för att det ökar chansen att nå målen. För att det är de som kan koderna. Hur ska vi svenska tjänstemän kunna veta vad som är bra om vi inte tar hjälp av de här människorna? Det är alltså viktigt för att vi inte vet helt enkelt. Vi har inte den fullständiga kunskapen om hur vi kan förbättra.

Segregationen i samhället har alltså stor betydelse för aktörerna på det lokala planet när de arbetar i demokratiprocesser, även om de från sina positioner inte upplever att de kan påverka den utvecklingen särskilt mycket varken när det gäller bostadsmarknaden eller arbetsmarknaden.

Olika kulturer

De flesta av de intervjuade i undersökningen tycker att det är svårt att få igång eller underhålla lokala demokratiprocesser. Det är inte själva aktionen eller metoden i sig som är komplicerad, det är ju bara att börja prata med folk i olika sammanhang, säger de. Det är allt arbete runtomkring som gör det invecklat, att få ihop det till en fungerande helhet. Det verkar vara väldigt trögt, fortfarande, att kunna arbeta tillsammans med befolkningen på det lokala planet.

Här kan man inte bara gå ut och säga att ni får vara med och bestämma, man startar inte demokratiprocesser hur lätt som helst. Det finns en massa hinder: språkliga, etniska, sociala och ovanan att vara med och bestämma. 85% är invandrare och vi har 73 olika länder representerade. Många kommer från odemokratiska länder, de är rädda för att tycka. Kanske har de kommit just för att de tyckt, tvingats fly för det. Många har levt här åtskilliga år utan någon som helst kontakt med det svenska samhället. Det kan bli mycket splittring och förbittring om man inleder demokratiprocesser utan eftertanke.

I miljonprogrammets områden finns ett helt nytt Sverige som består av många olika kulturer, mer eller mindre hopvävda med varandra och med det som ursprungligen var svenskt.

Det nya Sverige är inte ett enhetligt Sverige utan uppsplittrat kulturellt, språkligt och man upplever problemen från sina egna utgångspunkter. Man måste ta hänsyn till etniciteten och samtidigt jobba på att de här grupperna strävar efter att samverka med varandra och att de inte arbetar mot varandra. Men man måste börja diskutera på deras villkor, de har verkligheter som vi inte alltid förstår. Man måste låta dem komma med sina verklighetsbeskrivningar själva och ta fasta på det som de tycker är viktigast. Se hur de andra grupperna i området upplever det och så gå vidare. Då hittar man det gemensamma språket. Det gäller att hitta de boende, de olika etniska grupperna. Det går bra genom ett sådant här kunskapscenter.

Miljonprogrammets områden består inte av en homogen massa med likadana människor överallt. Varje område har sin själ och det är helt olika befolkningsgrupper som bor i olika stadsdelar. Det pågår ju också mängder med lokala demokratiprocesser i alla stadsdelar, de intervjuade aktörerna stödjer förstås också en hel del av dessa ekonomiskt eller personellt. Många av de processerna har dock ingen koppling alls till stadsdelsförvaltningens eller bostadsföretagens organisationsstrukturer. Därför blir det heller ingen dialog mellan alla de olika kulturer som finns.

Utanförskapet är ett jättehinder. I det ordet står att det finns något innanför också. Det är ju inte nödvändigt att man måste få in de som står utanför och sen blir det demokrati... Man kan ju själv kliva över till utanförskapets tankevärd och fundera på hur utvecklar jag demokratiska processer här, på den här miljöns villkor. Det är ju inte så vanligt att vi tänker så...

Diskussion

Är allmänhetens aktiva deltagande i olika beslutsprocesser en förutsättning för att vårt samhälle ska utvecklas mot hållbarhet? Det var den fråga som inledde rapporten och som forskningsprojektet som helhet kommer att studera. Den här begränsade undersökningen syftade till att ta fram vissa lokala aktörers kunskaper om och erfarenheter av lokala demokratiprocessoer. Den syftade också till att studera förutsättningarna för inkorporering av sådana processer i den ordinarie verksamheten. En annan avsikt var att belysa aktörernas syn på lokala demokratiprocessoers förhållande till den breda betydelsen av begreppet hållbar utveckling. Det är dessa frågor som kommer att diskuteras i detta avslutande kapitel.

Både drivkraft och hinder

Det finns som synes många uppfattningar om orsakerna till att det är svårt att väva ihop lokala demokratiprocessoer med den traditionella lokala förvaltningen och få dem att överleva någon längre tid. Vad bristen på underifrån-initierade lokala demokratiprocessoer har för betydelse för lokalsamhället och för den hållbara utvecklingen går inte att dra några slutsatser om från den här undersökningen. Uppfattningarna om drivkrafter och hinder gäller framför allt uppifrån-initierade lokala demokratiprocessoer, vilket är det som de intervjuade aktörerna har mest erfarenhet av. Vid självförvaltning av bostadsområden, alltså när hyresgästen mot någon form av ersättning tar hand om en del av områdets skötsel, kan det t.ex. kollidera med såväl samhällets ekonomiska styrsystem som de kommunala bostadsföretagens ekonomiska förvaltningssystem. När det gäller medborgarinflytandet inom stadsdelsnämndernas ansvarsområden stöter det också på olika hinder. Trots att målet med införandet av stadsdelsnämnder framför allt var ökad när demokrati för invånarna, anser många att införandet inte har inneburit några avgörande förbättringar inom det området på de tio år som nämnderna har funnits.¹⁸ De intervjuade har alltså inte kommit särskilt långt när det gäller att öka när demokratin, om man jämför med ambitionen i bland annat Agenda 21-dokumentet.¹⁹ Att inflytandemålet ändå finns med i de lokala aktörernas strategier medför emellertid att de har uppmärksammat många



Bild 11. Studenter löser själva sitt boende billigt, en underifrån-initierad process i bostadsområdet Vauban i Tyskland.

¹⁸ SOU 2000:1: 247

¹⁹ UNCED - United Nations Conference on Environment and Development 1992: kap 27

av de förutsättningar som finns för en sådan utveckling. Det är slående att en och samma aspekt ofta kan fungera både som drivkraft och hinder, beroende på den lokala situationen och de varierande yttre omständigheterna.

Ekonomi och finansiering

Ett exempel på det är hur nationens ekonomiska situation påverkar processerna. De stora nedskärningarna som gjorts det senaste decenniet inom vård och omsorg betraktas av flera av de intervjuade som en av anledningarna till att aktörerna uppfattar lokala demokratiprocesser som nödvändiga för att de ska kunna göra ett bra arbete med de knappa resurser som finns. Andra aktörer poängterar dock att resursbristen fört med sig en radikal effektivisering av arbetet och den har gått så långt att de inte har tid med den nödvändiga gräsrotskontakten.

På samma sätt kan finansieringsformen för särskilda projekt eller processer både stödja och hindra utvecklingen av lokala demokratiprocesser. Utan pengar finns det inget att samverka kring konstaterar aktörerna, medan pengar på fel sätt eller vid fel tidpunkt kan stjälpa en bra process eller tvinga deltagarna att fokusera på en, för lokalsamhället, ofördelaktig aspekt.

Samverkan och makt

Ett annat exempel på den mångfacetterade lokala realiteten är synen på nätverk. Samverkan i nätverk mellan många olika lokala aktörer beskrivs som en viktig förutsättning för att lokala demokratiprocesser ska komma till stånd. Samtidigt kan nätverk hindra om de formas på ett ogynnsamt sätt. Ett nätverk som endast består av aktörer utan beslutsmakt inom sin egen organisation, för de aktuella frågor som nätverket behandlar, har små möjligheter att bidra till en positiv utveckling. Deras insatser hamnar långt ifrån de vardagliga sysslor de har ansvar för, processen upplevs som alltför tidsödande och tar därmed för mycket kraft för de involverade. De eventuella lokala demokratiprocesser som de genererar riskerar därmed att försvinna vilket kan leda till dåliga erfarenheten av nätverksarbete, både för de anställda lokala aktörerna och invånarna. Sådana misslyckanden upplevs som avsevärda hinder vid nya ansatser till lokala utvecklingsarbeten, även då många år har förflutit däremellan.

Legitimitet

När det gäller lokal samverkan i nätverk har också debatten om representativ demokrati kontra olika former av deltagande demokrati betydelse. Demokratiutredningens slutrapport förespråkar t.ex. en deltagardemokrati

inkluderad med deliberativa kvaliteter, vilket förutom deltagandet betonar argumentationens och samtalets betydelse för demokratin.²⁰ Det finns dock statsvetare som argumenterar emot detta synsätt. De kritiserar utredningens slutrapport för att vara orealistisk och skönmålande i förhållande till deltagandet, de tror inte att människor har möjlighet att prioritera politiskt arbete på det sättet som beskrivs. De anser därför att olika former av brukardeltagande i beslutsprocessen riskerar att sätta representativiteten ur spel, vilket skulle drabba de mest utsatta grupperna i samhället.²¹ Förespråkarna för deltagandedemokrati argumenterar emellertid för att deltagandet kan rymmas inom det representativa systemet och dessutom förbättra dess kvalitet.²² Det är bland annat synen på väljarna och deras kunskaper som skiljer dessa grupper åt, deltagandedemokrater har stort förtroende för allmänhetens kapacitet och kompetens till skillnad från sina meningsmotståndare som är mer skeptiska. ”Kunskap är en av kärnfrågorna i debatten”, konstaterar en av statsvetarna i demokratiutredningen.²³ Kanske handlar också konflikten om att man nu diskuterar inflytande för andra grupper än de som tidigare haft möjlighet att påverka. Innan kommunsammanslagningen, när det fanns betydligt fler förtroendevalda politiker, hade deras stora kontaktnät en viktig funktion för uppkomsten av nya idéer och förankringen av politiska förslag. Nu är det andra aktörer som är aktuella för samverkan. På lokal nivå är det tjänstemännen inom stadsdelsförvaltningen och de anställda i bostadsföretagen som bygger upp nätverk istället för politiker. Bland befolkningen är det också andra grupper som deltar i samverkansprocesser nu jämfört med förr, på den s.k. folkhemstiden. Det finns troligen fler invandrare, kvinnor och ungdomar som är aktiva i dagens nätverk. Den kritik som framförs i den här undersökningen angående hur och av vem de lokala aktörerna utses vid samverkan, är givetvis central för den här diskussionen. Hur debatten om demokrati fortsätter och hur den i praktiken tillämpas i de lokala nätverken har stor betydelse för hur kraven på legitimitet kommer att kunna tillgodoses.

Synliga resultat

Samtidigt som det är viktigt att lyckas, pratar aktörerna om att det måste vara tillåtet att misslyckas eftersom det är så pass svårt att få processerna att fungera. Det innebär att omfattande och storslagna insatser kan anses som riskabla investeringar att göra lokalt och man föredrar kanske att satsa med många små steg istället. Det stämmer dock inte överens med behovet av att synliggöra processerna, både inåt stadsdelen och utåt kommunen eller landet. Dels för att visa resultat inför finansärer eller överordnande och locka massmedia att referera till något positivt i stadsdelen, men också för att motivera invånarna till vidare engagemang. Det finns alltså konflikter med

²⁰ SOU 2000:1: 22

²¹ Esaiasson och Gilljam 2000

²² Holmberg 1999: 13

²³ Holmberg 1999: 36

behovet av att synliggöra och denna motsättning kanske kan hänga samman med hur de olika nivåerna i samhället, från lokal nivå till europainivå, ställer krav och har förväntningar på insatserna som görs lokalt.

Projekt eller process

En grundläggande skillnad mellan de lokala aktörerna och aktörerna inom de regionala/nationella/internationella systemen tycks vara att de ser på de lokala handlingarna på olika sätt, den ena ser dem som process och den andra som projekt. För de lokala aktörerna är det ett problem att deras insatser uppifrån betraktas endast som projekt och inte värderas som delar av den långsiktiga process som de faktiskt är. Det medför inte bara tidsmässiga problem, då projektvärdering ofta kommer alltför snabbt, utan också att man uppifrån endast mäter de resultat som projektet var avsett att utmynna i. Det handlar då t.ex. om att ett speciellt miljöprojekt endast mäter faktorer som mängden komposterbart avfall eller att ett särskilt arbetsmarknadsprojekt endast ser till förändringen av antalet arbetslösa. Den lokala aktören arbetar ofta inte sektorsuppdelat på det viset, utan komponerar en helhetsinsats med avsikten att få så många positiva effekter som möjligt inom alla områden, oavsett vilken intensjon finansären ursprungligen hade med sitt stöd. På det sättet stämmer den breda ansatsen i begreppet hållbar utveckling bra överens med hur de lokala aktörerna arbetar. Frågan är bara vad begreppet egentligen har för betydelse för dessa aktörer.

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett politiskt mål och på grund av den breda angreppsvinkeln som begreppet innebär har det visat sig finnas ett behov, åtminstone inom forskarvärlden, av att dela upp konceptet i olika delar för att bättre förstå vad det kan föra med sig. Forskare på Wuppertalinstitutet i Tyskland har gjort en figur med vars hjälp man kan försöka tolka begreppet. Den innehåller fyra dimensioner av hållbar utveckling: social, ekonomisk, miljömässig och institutionell, som tillsammans bildar ett prisma (se bild 12).

Följande beskrivning av hur man i lokala sammanhang skulle kunna uppfatta de fyra dimensionerna av hållbar utveckling bygger dels på Wuppertalinstitutets prisma, dels på en intern seminariererie om hållbar utveckling på Arkitektursektionen²⁵ samt på tolkningen av det stora material som intervjupersonerna i undersökningen har förmedlat om ämnet.

Man kan säga att den *ekonomiska dimensionen* handlar om att öka den materiella välfärden och att metoden för det, i stora delar av världen, företrädesvis bygger på det marknadsekonomiska systemet. En bra bostad, dagis för barnen, vård för de äldre, och allt till ett rimligt pris. För de lokala

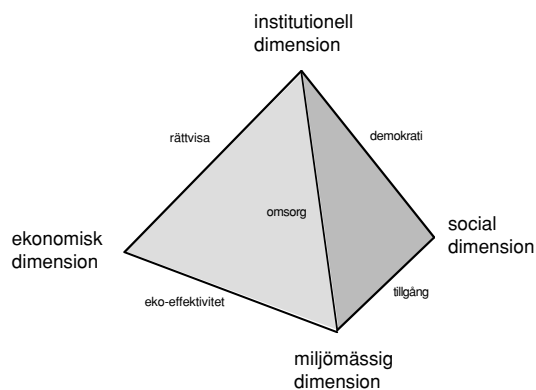


Bild 12. Hållbar utveckling, Wuppertalinstitutets prisma.²⁴

²⁴ Spangenberg och Bonniot 1998: 9; Valentin och Spangenberg 1999: figur 1

²⁵ Seminariererie våren 2000 inom temat Byggt miljö & Hållbar utveckling, A – CTH.

aktörerna är den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling naturligtvis både väsentlig och högst aktuell, då deras huvudsakliga ansvar ligger just i att implementera välfärdssystemet lokalt. Samtidigt har de ytterst begränsat inflytande över hur det övergripande marknadsekonomiska systemet förändras och de försök som görs lokalt med t.ex. införandet av lokala ekonomiska system betraktas ofta med stor skepsis uppifrån.

Den *sociala dimensionen* handlar om det mänskliga behovet av att leva ett värdigt liv. Den berör alltså människornas enskilda tankar och åsikter, den tillfredställelse som t.ex. ett arbete kan ge och behovet av personlig utveckling. Dessa aspekter av hållbar utveckling är mycket centrala för lokala aktörer över huvud taget och särskilt för dem som deltar i lokala demokratiprocesser. Sådana resultat mäts dock sällan i projektutvärderingar utan de ses som en självklar mänsklig rättighet som för länge sedan har uppfyllts i Sverige, trots att det inte alls är fallet i många av förorterna i storstäderna.

Den *institutionella dimensionen* handlar om den formella och den informella beslutsstrukturen. Den berör alltså alla de system som organiserar människorna och deras mellanhavanden, vilket inbegriper kunskap om hur makt och medborgarinflytande hanteras. För de lokala aktörerna i undersökningen är det t.ex. nödvändigt att överväga hur den representativa demokratin och den deltagande demokratin kan fungera parallellt, eller inom samma system. Det är grundläggande att rättvisa existerar mellan olika befolkningsgrupper men att man ändå visar ett stort förtroende för invånarnas kompetens och kunskap om sin egen miljö och lämnar över en del av ansvaret till dem. Det kan man göra genom att värna de idéer som kommer från gräsrotsnivå istället för att försöka implementera idéer som kommer uppifrån. Kommunikationsproblem mellan olika grupper i stadsdelen och olika nivåer i det lokala systemet är problem som de lokala aktörerna är väl medvetna om och försöker komma åt genom t.ex. aktörssamverkan.

Den *miljömässiga dimensionen* handlar om naturresurserna och om ekologi. Den omfattar för det första oorganiskt material, som t.ex. sten och järnmalm, och de kretslopp som dessa material ingår i. För det andra berör den organiskt material, dvs. det som växer, och organismernas reaktioner med varandra samt med sin omgivning. När det gäller den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling verkar de flesta av de lokala aktörerna betrakta den som ett ansvarsområde som ligger utanför deras egna domäner. De som tar upp miljöaspekter gör det snarare i samband med projektbeskrivningar än relaterat till processer. De verkar alltså inte uppfatta dem som centrala och integrerade delar i den långsiktiga process som de yrkesmässigt driver lokalt, på samma sätt som de gör när de pratar om en trygg närmiljö och rätten till ett arbete. De aktörer som är involverade i miljörelaterade frågor är det också ofta tack vare ett speciellt tidsbegränsat pro-

jekt, bekostat av stora nationella eller internationella finansärer. En annan orsak till miljöengagemang kan vara när bostadsföretagen genomgår miljöcertifiering, det är dock en process som också den ofta sköts centralt och alltså då berör de lokala aktörerna genom direktiv uppifrån.

Det är svårt att fullständigt renodla betydelsen av respektive dimension och många av ovanstående beskrivningar hamnar egentligen just mellan olika dimensioner. Demokrati hamnar t.ex. någonstans mellan det institutionella och det sociala, rättvisa hamnar mellan det ekonomiska och det institutionella (se bild 12). Så ser ju också den praktiska verkligheten ut för de lokala aktörerna, den är ofta mångfacetterad, hopvävd och svår att få grepp om med ett helhetsperspektiv.

Ett sätt att tolka Wuppertalinstitutets prisma skulle kunna vara att se det som att alla beslut och handlingar som rymms inom prismats väggar kan betraktas som steg mot en hållbar utveckling. Frågan är, skulle det då betyda att om en dimension av hållbar utveckling inte alls har *överbvägts* när man fattar ett beslut lokalt, då är det inte möjligt att *reva* om beslutet medför handlingar på väg mot en hållbar utveckling, eller inte? Skulle det i sin tur innebära att de lokala beslutsfattarna, om de ska ha möjlighet att fatta beslut i riktning mot hållbar utveckling, måste ha tillräckligt mycket kunskap *om alla fyra dimensionerna* för att kunna göra ett sådant övervägande?

Fyrdimensionella beslutsdomäner

Naturligtvis kan man inte tro att det är möjligt att alla aktörer kan ha en expertkunskap om alla dimensioner för att fatta bra beslut, en sådan förväntan skulle bara skapa handlingsförlamning och stoppa upp utvecklingen. Samhället är ett sektoriserat system just för att det är så komplext att en enskild människa inte har möjligt att överblicka hela organisationen på en gång. Kan man ändå förvänta sig att var och en i organisationen har en *förståelse* för att alla fyra dimensioner är lika viktiga när man fattar beslut om handlingar? Det skulle innebära, om man återgår till Wuppertalinstitutets prisma, att man med sin yrkeskunskap kan fortsätta att verka från sin egen domän långt ut i en av prismats spetsar och med den utgångspunkten bidra till handlingar som blir en del av en hållbar utveckling. Var och ens expertkunskap skulle med ett sådant synsätt vara lika viktig som förut. Aktören skulle dock vara tvungen att vidga sin kunskaps horisont såpass mycket, att en förståelse för de dimensioner som hon eller han normalt inte tar ansvar för, kunde utvecklas.

Det finns givetvis många olika sätt att öka sin kunskap och det existerar åtskilliga teorier om hur läroprocesser kan utvecklas. Avsikten med den här rapporten är dock inte att göra en djupdykning i ämnet. Ett hypotetiskt resonemang, med ledning av innehållet i intervjumaterialet, skulle emeller-

tid kunna vara att *ett* effektivt sätt för praktiker att öka sin kunskap är när de står inför ansvaret att fatta beslut i en fråga. Det är då man på ett naturligt sätt söker ny kunskap, till skillnad från hur man i en vanlig utbildningssituation tar del av en läroprocess utan att veta exakt vad man ska använda kunskapen till. Skulle alltså förändrade beslutsdomäner kunna vara en väg för att uppnå en bred förståelse vid lokala beslut? Att ge de lokala aktörerna utökad beslutsmyndighet rörande alla fyra dimensioner av den hållbara utvecklingen? Vilka lokala aktörer är det i så fall som det handlar om och vilka beslutsdomäner är aktuella? Undersökningen visar att det framför allt verkar vara den miljömässiga dimensionen som de intervjuade aktörerna saknar makt över. Vem är det som kan delegera sådan makt och hur skulle det kunna gå till i praktiken?

Läroprocesser och gemensam värdegrund

Utvecklandet av fyrdimensionella beslutsdomäner skulle, med ovanstående sätt att resonera, kunna utgöra en drivkraft för utvecklandet av lokala läroprocesser. I nästa steg skulle det då även vara viktigt att studera de förutsättningar som finns för att läroprocesser ska fungera och bestå. Det kanske är läroprocesserna som kan bilda den bas som behövs för att en gemensam värdegrund ska utvecklas inom det lokala aktörsnätverket? Den gemensamma värdegrunden är, enligt praktikerna, i sin tur oumbärlig för att över huvud taget utveckla varaktiga processer på lång sikt i stadsdelen. Den gemensamma värdegrunden skulle på det sättet kunna uppfattas som en viktig förutsättning för att den ännu mer vidsträckt processen hållbar utveckling ska kunna komma till stånd (se bild 13).

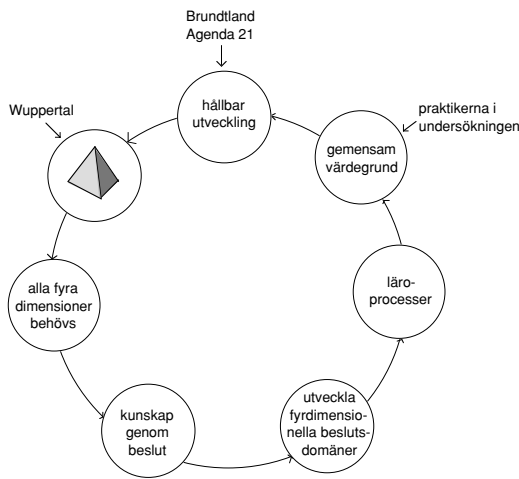


Bild 13. Kan fyrdimensionella beslutsdomäner underlätta hållbar utveckling?

Projekt i process

Om det här resonemanget skulle stämma överens med verkligheten, handlar problematiken inte huvudsakligen om ifall den lokala handlingen bör betraktas som ett projekt eller en process. Det som är viktigt är kanske snarare vilka möjligheter den lokala aktören, med gräsrotskontakt och dagligt ansvar för lokala beslut, har haft att få kunskap genom handlingen och vilken typ av kunskap det gäller? Det är kanske nödvändigt att analysera vilka personer som kan vara strategiska mottagare för den kunskap som är viktig för lokalsamhället? Att se till att kunskapen stannar kvar i den lokala kontexten och bidrar till utvecklandet av en gemensam värdegrund. Då kan kanske tillfälliga projekt, initierade både underifrån och ovanifrån, medföra kunskap, som i sin tur kan bli en del av den långsiktiga processen hållbar utveckling.

Referenser

- Alexander, Christopher, Sara Ishikawa, Murray Silverstein, Max Jacobson, Ingrid Fiksdahl-King och Shlomo Angel (1977) *A Pattern Language: Towns Building Construction*. New York, Oxford University Press.
- CSD - United Nations Commission on Sustainable Development (1996) *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*. <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm> (2000-05-18)
- Esaiasson, Peter och Mikael Gilljam (2000) ”Mästrandande om demokratin.” *Dagens Nyheter* 2000-02-27 .
- Förvaltnings AB Framtiden (1999a) *Ägardokument*. Göteborg.
- Förvaltnings AB Framtiden (1999b) *Affärsplan 2000 Framtidskoncernen*. Göteborg.
- Förvaltnings AB Framtiden (1999c) *Verksamhetsplan 2000*. Styrelsehandling nr 9. 1999-10-28. Göteborg.
- Holmberg, Sören (1999) *Representativ demokrati*. Stockholm, Demokratiutredningen, SOU 1999:64, skrift 24.
- Johansson, Lars, Per Hällén, Ture Jakobsson, Ethel Sjöberg, Alvar Persson och Tord Karlsson (1998) *Stadsdelsnämndsreform i utveckling*. Beslut i Göteborgs Kommunfullmäktige 1999-05-06. Protokoll 1999 nr 5 §13. Handling 1999 nr 59.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund, Studentlitteratur.
- Merriam, Sharan B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund, Studentlitteratur.
- SOU 1997:105 (1997) *Agenda 21 i Sverige: Fem år efter Rio - resultat och framtid*. Stockholm, Slutbetänkande från Nationalkommittén för Agenda 21, Statens offentliga utredningar, Miljödepartementet.
- SOU 2000:1 (2000) *En uthållig demokrati: Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm, Demokratiutredningens betänkande, Statens Offentliga Utredningar, Justitiedepartementet.
- Spangenberg, Joachim H och Odile Bonniot (1998) *Sustainable Indicators: A Compass on the Road Towards Sustainability*. Wuppertal, Division for Material Flows and Structural Change, Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy.
- Starrin, Bengt, Lars Dahlgren, Gerry Larsson och Sven Styrborn (1991) *Från upptäkt till presentation: Om kvalitativ metod och teorigenerering på empirisk grund*. Lund, Studentlitteratur.
- UNCED - United Nations Conference on Environment and Development (1992) *Agenda 21: Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling, Rio de Janeiro*. http://www.agenda21forum.org/vad_ar/riokonf.html, <http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21> (2000-05-25)
- Valentin, Anke och Joachim H Spangenberg (1999) *Indicators for Sustainable Communities*. COST-conferens: Assessment methodologies for urban infrastructure, Stockholm 1999-09-20–1999-09-21.
- WCED - The World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*. Oxford, University Press.

CHALMERS UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
SE – 412 96 Göteborg, Sweden
Telephone: + 46 31 772 1000
www.chalmers.se