

Governance: att styra med insikt snarare än avsikt

En studie om flernivåstyrning och sektorssamverkan i Göteborg och Malmö

Kerstin Elias, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) och White
Joakim Forsemalm, Göteborgs universitet och Radar arkitektur och planering
Jan Gustafsson, Trafikverket
Elin Johansson, Länsstyrelsen Västra Götaland och Kungsbacka kommun
Magnus Johansson, Malmö Högskola
Stig Montin, Göteborgs universitet
Lars Lilled, Göteborgs Stad, S2020
Ylva Löf, Göteborgs Stad Stadsbyggnadskontoret och GR

Innehåll

1.	Introduktion	4
	Bakgrund	4
	Fyra fall	5
2.	Genomförande: ett transdisciplinärt kunskapande	8
3.	Fler nivåer – eller utökad samverkan?	10
4.	Fallstudierna: fyra beskrivningar	13
	Lokala/regionala bakgrunder	13
	Fallstudie 1: rådslagsprocessen	14
	Fallstudie 2: K2020	16
	Fallstudie 3: områdesprogrammen	17
	Fallstudie 4: s2020	18
5.	Fallstudierna: tre analyser	21
	Tre fenomen i samverkansprocessen: tillit, styrning och politik	21
	Flerpartsnätverk - samverkansprocesser i detalj	28
	Perspektiv på lärande i samverkan	36
	Lärande som en förmåga att reflektera och se saker med nya ögon	38
	Det organisatoriska lärandets olika nivåer	41
	Lärande i samverkan – vad kan vi lära oss av de fyra processerna?	43
6.	Samverkanspraktiker: sammanfattande reflektioner	45
7.	Referenser	52

Mistra–Urban Futures

Chalmers tekniska högskola, 412 96 Göteborg
www.mistraurbanfutures.se

Göteborg, december 2011

1. Introduktion

BAKGRUND

Denna skrift diskuterar aktiviteter i och resultat av ett pilotprojekt inom Mistra Urban Futures, kallat *Multi-level governance*. Pilotprojektets fokus har varit *flernivåstyrning* eller, vilket kommer att diskuteras senare, kanske snarare *sektorssamverkan*. Mistra Urban Futures (fortsättningsvis MURF) är ett transdisciplinärt kunskapscenter, lokaliserat i Göteborg sedan 2010. Centret är ett konsortium med Mistra som huvudfinansierare, men där även SIDA, Göteborgs Stad, Chalmers, Göteborgs universitet, Västra Götalandsregionen, Länsstyrelsen Västra Götaland, Göteborgskommunens kommunalförbund och IVL Svenska Miljöinstitutet står för både finansiering och kunskapande. Kunskapscentret är således uppbyggt både av forskningsmiljöer och förvaltningar och myndigheter som på olika vis praktiskt arbetar med att *genomföra* hållbar urban utveckling.

Centrets första år har präglats av en sökande verksamhet med olika öppna workshops och föreläsningar, med syfte att generera input till de *kunskapsprojekt* som skall präglade verksamheten under det kommande knappa decenniet. Pilotprojekten har varit fem stycken till antalet och har fokuserat olika problem eller möjligheter för hållbar urban utveckling, exempelvis klimatförändringar, medborgarinflytande och näringslivsfrågor. Pilotprojekten, som pågick mellan april 2010 till och med slutet av 2011, har inledningsvis tjänat som centrets huvudsakliga processer avseende input till den framtida kunskapande verksamheten.¹

Varje pilotprojekt har haft ett delat ledarskap, med en forskare och en praktiker, som tillsammans lett en arbetsgrupp huvudsakligen – men inte uteslutande – bestående av representanter från konsortiets parter. Även arbetsgrupperna har varit bemannade av såväl forskare som praktiker. Utgångspunkten för detta är att Mistra Urban Futures har ett transdisciplinärt kunskapande som en grundläggande utgångspunkt.² I MURF uttrycks detta allmänt som att *alla är kunskapsbärare* och att *alla är kunskapsproducenter*. Vetenskaplig kunskap och praktisk kunskap skall i det här sammanhanget arbeta *tillsammans*. Det är den förutsättning för att skapa hållbar urban utveckling. I projektgruppen för det pilotprojekt som avrapporteras i denna skrift, har Lars Lilled (Göteborgs Stad, Social resursförvaltning/S2020), Kerstin Elias Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) och White), Elin Johansson (Länsstyrelsen Västra Götaland och Kungsbacka kommun), Jan Gustafsson (Trafikverket), Ylva Löf (Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret och GR) och Magnus Johansson (Malmö högskola, institutionen för urbana studier och institutet för hållbar stadsutveckling (ISU)) deltagit vid sidan av projektledarna Joakim Forsemalm (Göteborgs universitet, Göteborg Research Institute och Radar Arkitektur och Planering) och Stig Montin (Göteborgs- och Örebro universitet).

¹ För information om övriga pilotprojekt, se www.mistraurbanfutures.com

² Jfr Brown, Harris m.fl. 2010

FYRA FALL

Pilotprojektet har studerat fyra olika processer karakteriserat av *flernivåstyrning* eller *sektorssamverkan*, tre i Göteborg och ett i Malmö:

1. Göteborgsregionens kommunalförbunds *Rådslagsprocesser* - en större serie möten i GR-kommunernas fullmäktigeförsamlingar³ med syfte att diskutera förutsättningarna för ett nytt sätt att planera för och arbeta med regionens utveckling. Processerna, uppdelat i fyra olika tematiska ”rundor”, har inneburit workshopar i medlemskommunerna kring samma teman och pågick mellan 2002 och 2008. Processen mynnade ut i några gemensamma visioner och strategier, framförallt *Uthållig tillväxt* och *Stukturbilden för Göteborgsregionen*. Mer information om GR och rådslagsprocesserna finns på www.grkom.se.
2. K 2020 startades 2003, av en arbetsgrupp inom HUR 2050 med avsikt att närmare analysera den framtida kollektivtrafiken i stadsregionen. K2020 representerade sex organisationer med olika ansvar för planeringen och drift av kollektivtrafiken i Göteborgsregionen: Göteborgs Stad, Göteborgsregionens Kommunalförbund (GR), Västra Götalandsregionen (VGR), Västtrafik (VT), Vägverket (VV) och Banverket (BV) i region Väst. Arbetet inleddes med en nulägesanalys och fortsatte med analys i olika tematiska arbetsgrupper av alternativa utvecklingsmöjligheter för kollektivtrafiken avseende infrastruktur, olika transportmedel och framtida resbehov. Arbetet redovisades på våren 2005 i ett preliminärt förslag till målbilden för kollektivtrafiken i Göteborgsregionen 2020 (K 2020). Denna rapport utgjorde grunden för beslutet att omforma K 2020 till ett politiskt projekt 2006 med GRs styrelse som politisk styrgrupp. Ledningsgruppen bestod av chefstjänstemän vid respektive medverkande organisation (GR, TK, VT, BV, VV, och VGR) och arbetet genomfördes i ett antal breda arbetsgrupper med olika inriktning. Arbetet dokumenterades i ett antal rapporter (se referenslista) som finns tillgängliga för nedladdning på GR:s hemsida (www.grkom.se) under rubriken miljö & samhällsbyggnad under projekt eller på projektets hemsida, www.k2020.se.
3. Den tredje processen som studerats är Göteborgs stads kunskapsplattform för sociala dimensionen av hållbar utveckling, *S2020*. Processen har samlat en bred palett av medarbetare i ett stort antal förvaltningar inom Göteborgs stad med syfte att diskutera hur de sociala aspekterna skall kunna ta ny och större plats i samhällsplaneringen, framförallt i sammanhanget urban utveckling. Bland annat har *S2020* resulterat i att de nya och sammanslagna stadsdelarna i Göteborg försetts med en resurs i sociala frågor med

³ Göteborgsregionens kommunalförbund består av de tretton medlemmarna Göteborgs Stad, Mölndals Stad, Stenungssund, Lerum, Partille, Öckerö, Tjörn, Alingsås, Kungälv, Ale, Kungsbacka, Härryda och Lilla Edet. (www.grkom.se)

⁴ Stadsdelsreformen från 2010 innebar att Göteborgs stad gick från 21 till 10 administrativa stadsdelsenheter. (www.goteborg.se/organisation)

uppgift att förse de tekniska förvaltningarna med kunskap, både proaktivt och reaktivt.⁴ En del av dessa resurspersoner har genomgått en utbildning hos S2020 eller ingår i det kompetensnätverk Forum S2020 som fortlöpande arbetar med koetensökning inom området. S2020 är administrativt placerat hos Social resursförvaltning. För mer information: www.goteborg.se/wps/portal/s2020.

4. *Områdesprogrammen* är Malmö stads senaste satsning på den sociala dimensionen. Programmen, som startades under 2010, är femåriga projekt kopplade till några utvalda områden med vissa sociala problematiker. Projektet genomförs genom en bred samverkan mellan flera förvaltningar och bolag i Malmö Stad, men också tillsammans med olika privata aktörer. Mer information om Områdesprogrammen finns på www.malmo.se/omradesprogram

Våra urvalskriteriet för dessa fyra processer har varit att de i konsortiet deltagande förvaltningarna eller organisationerna på olika sätt varit eller är verksamma i dessa.

En översiktlig sammanställning av processerna avseende initiativtagare m.m. kan utläsas i nedanstående matris:

	Rådslags- processen	K2020	S2020	Områdes- programmen
Aktörer	Politiska representanter från GR Fullmäktige i regionens 13 kommuner	Nätverk av tjänstemän och experter från offentliga institutioner	Tjänstemän	Tjänstemän Bostadsföretag, boende och föreningar
Initiativtagare	Göteborgs- regionens kommunal- förbund Uppifrån	Uppstod genom initiativ från tjänstemän. Det fanns inget formellt politiskt uppdrag, men ett tyst godkännande Underifrån	Uppdrag från kommunfull- mäktige till Sociala resurs- förvaltningen Uppifrån	Beslut i kommun-styrelsen Uppifrån
Deltagare	Ledamöter i kommun- fullmäktige Regionpolitiker Tjänstemän på GR	Tjänstemän och experter	Tjänstemän i Göteborgs stad	Tjänstemän från tekniska förvaltningar i Malmö stad Tjänstemän i fem stadsdelar (Södra innerstaden, Hyllie, Fosie, Rosengård, Kirseberg) Bostadsföretag Boende Föreningar
Primärt syfte	Skapa samsyn kring frågor som rör regional planering Ersätta regionplaner med andra former av planering	Utifrån kunskaper kring kollektivtrafik och regionens behov av kollektivtrafik diskutera fram lämpliga lösningar	Eftersom de sociala aspekterna försvann i Rådslagsprocessen och K2020 fanns ett behov av att fokusera på den sociala dimensionen Oro för den sociala utvecklingen i Göteborg Förstärka den sociala dimensionen i kommunal planering	Oro för den sociala utvecklingen i Malmö Vända utveckl- ingen i utsatta områden i Malmö genom att utveckla nya sätt att arbeta för att främja en socialt hållbar utveckling Förbättra hälso- läget och skolresultat samt öka tryggheten och välfärden hos utsatta grupper i Malmö – främst i de områden som omfattas av

2. Genomförande: ett transdisciplinärt kunskapande

Mistra Urban Futures präglas alltså av ett särskilt metodologiskt fokus – *det transdisciplinära kunskapandet*. Det innebär ett gemensamt kunskapande mellan olika aktörer i ett projekt, i vilket ingen äger mer tolknings- eller definitionsrätt än någon annan.⁵ Projekt eller processer som handlar om hållbar utveckling karaktäriseras, vilket kommer att diskuteras utförligare längre fram, av en hög grad av komplexitet. Detta har skapat behov av nya arbetssätt och de processer som detta pilotprojekt studerat har alla präglats av en sådan komplexitet.⁶

För pilotprojektets arbete har det transdisciplinära angreppssättet inneburit ett gemensamt arbete i allt från projektformulering till arbetsstruktur och utformande av de frågelistor som använts i samtal med aktörer i de olika processerna. Det tematiska innehållet för pilotprojektet – flernivåstyrning – skrevs också gemensamt fram av representanter för GR, Göteborgs universitet och Chalmers och ingick i den ansökan till Mistra för ett skapande av Mistra Urban Futures i Göteborg.

Mer konkret inleddes samarbetet i gruppen med att en intern utvärderingsfrågelista för *Rådslagsprocessen* användes som underlag för en inledande diskussion kring vilka frågor som kunde vara intressant att diskutera alla processerna med. *Rådslagsprocessen* var också den första processen som studerades. Detta genom att en grupp av personer med olika arbetsuppgifter och ansvarsområden i processen – politiker och tjänstemän av olika slag (”Ledande tjänstemän”, ”Genomförare/projektledare”, deltagande/mottagande tjänstemän”, ”riggande tjänstemän”, ”politiker (nyckelpersoner, kommunstyrelseordföranden motsvarande) samlades för en halv dags *processworkshop* (workshop kring en process). Pilotprojektets arbetsgrupp, åtta personer med projektledarna inräknade, genomförde gruppintervjuer med tre till fyra politiker och praktiker utifrån några olika teman: processens syfte, kunskapsutbyte och lärande, från idé till handling, styrning och demokrati och verktyg för komplexitet. Efter den första processworkshopen i november 2010, om Rådslagsprocessen, hölls en workshopar med motsvarande upplägg under 2001 i januari (K2020), mars (Områdesprogrammen) och maj (S2020).

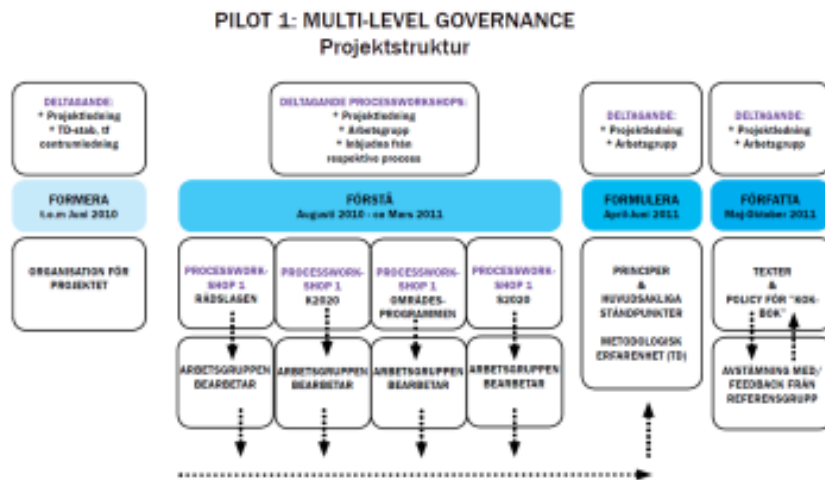
På slutet av dessa workshopar samlades alla till en avslutande och sammanfattande diskussion. Sammanlagt deltog mellan 20 och 30 personer vid varje workshop. Workshoparna spelades in på band och transkriberades för att alla i arbetsgruppen skulle ha tillgång till det som sagts under processworkshoparna. Några kunde inte spelas inte på grund av tekniska problem.

Efter dessa workshopar har pilotprojektets arbetsgrupp samlats för en dags analytiska samtal. Samtalen har inte präglats av någon förutbestämd tematik eller analytisk ingång och alla har haft möjlighet att formulera slutsatser, texter eller frågeställningar. I huvudsak har de analytiska samtalen inom arbetsgruppen handlat om att diskutera transkriptionerna och med dessa som hjälp har vi vridit och vänt på olika dimensioner av dessa fyra processer, präglade av *flernivåstyrning*, eller *sektorssamverkan*.

⁵ Jfr Doucet & Janssens 2011

⁶ Jfr Carew och Wickson 2010 och Jordan & Andersson 2010

Under projektets gång har texter producerats av deltagare i arbetsgruppen, texter som gett olika vetenskapliga perspektiv på det som diskuterats i arbetsgruppen. Dessa texter har fungerat som katalysatorer för diskussionerna i gruppen. De analytiska samtalen har mynnat ut i föreliggande text, som alla i gruppen bidragit till, genom att skriva delar av texten, komma med förslag på textens struktur, beskrivningar av fallstudierna och genom synpunkter på analyser och annat innehåll. Det har skapat en text som alla i arbetsgruppen varit delaktiga i och kan stå bakom.



3. Fler nivåer – eller utökad samverkan?

Innan vi presenterar samverkansprocesserna i Göteborgsregionen och Områdesprogrammet i Malmö skall vi sätta in dessa fenomen i ett samhälleligt och teoretisk sammanhang. Samverkansprocesserna och områdesprogrammet är unika till sin karaktär, men samtidigt tidstypiska fenomen i ett utflöde av generella samhällsförändringar och förändringar av den offentliga politikens former. Några av dessa generella drivkrafter skall kort redovisas.

Sedan början av 1990-talet har det inom forskningen återkommande påtalats att det sker en förflyttning av utformning, reglering och genomförande av politik från staten till andra nivåer och samhällsfärer.⁷ I vissa fall är det ett resultat av formella politiska beslut, medan det i andra fall mer är ett resultat av en organisk och svårförutsebar utveckling. Förflyttning har skett uppåt genom medlemskapet i EU samt att globala institutioner fått ökat inflytande över nationalstaterna (t ex IMF och Världsbanken).⁸ Vidare har det skett en förflyttning neråt genom decentralisering av ansvar till kommunal nivå och, vilket kanske är den mest framträdande trenden i Sverige, förflyttning av regionalt utvecklingsansvar från statlig länsnivå till interkommunala samverkansorgan eller till regionala direktvalda parlament. Någon institutionaliserad ordning när det gäller regionaliseringen finns inte än över hela landet, men det har sedan länge funnits stora förväntningar på regionala aktörers vilja och förmåga att samarbeta för att underlätta hållbar tillväxt och denna regionaliseringsprocess pågår alltjämt. En tredje förflyttning av politiken sker utåt, framför allt genom olika typer av samverkan mellan offentligt och privat. Tydliga exempel är friskolereformen och tillkomsten av lagen om valfrihet, vilket medfört privatisering inom framför allt skola och äldreomsorg. Reglerna för offentlig upphandling bör också ses inom ramen för denna utvecklingstendens eftersom den de facto innebär att allt fler aktörer blir involverade i produktionen av offentlig service.⁹ Slutligen kan vi tala om en förflyttning inåt som skett över en längre tid. Med det menas bland annat att många beslut på kommunal nivå som tidigare fattats i fullmäktige eller nämnder har delegerats till tjänstemän. Exempelvis ger kommunallagen rätt att vidaredelegera ansvar, något som inte var möjligt före 1990-talet. Mål- och ekonomisk ramstyrning har blivit närmast självklarheter och den ideala politikerrollen beskrivs ofta i termer av strategiskt och utåtriktat politiskt ledarskap.¹⁰

Samtliga dessa förändringstendenser kan betraktas som institutionell anpassning till en förändrad värld (politiskt, ekonomiskt och socialt) eller/och resultat av medvetna ideologiska och politiska förändringar. Båda förklaringarna kan ses som trovärdiga. Yttre tryck som talar för anpassning kan vara något som alla institutioner utsätts för, men valet av hur denna anpassning bör ske kan ses som ett politiskt/ideologiskt val där enskilda och kollektiva aktörer formar och driver olika intressen och idéer. Sammantaget kan sägas att en komplex global, internationell, nationell, regional och lokal ekonomisk, politisk och social komplexitet kommit att återspeglas i komplexa institutionella och organisatoriska förhållanden inom offentlig politik och förvaltning. Komplexitet är därmed inte enbart något som finns ”utanför” och som måste mötas av offentliga institutioner, utan också något som kännetecknar institutionerna som sådana.

⁷ Se t ex Pierre & Peters, 2000

⁸ Risse 2006

⁹ Hansson, 2011

¹⁰ Montin 2005

De förändringsprocesser som beskrivits ovan har således enligt flera bedömare lett till en ökad institutionell komplexitet. Ofta ställs denna komplexitet i kontrast till en "traditionell" statscentrerad politisk och administrativ styrning ovanifrån ("government"). En övergripande beteckning som vanligen används är "governance" och när det handlar om att flera nivåer och samhällsfärer är involverade i att forma och genomföra politik används allt oftare beteckningen "multi-level governance" (MLG). Det bör dock iakttas en viss försiktighet vid användningen av beskrivningen "från government till governance". Institutionell komplexitet har alltid funnits samtidigt som det bör uppmärksammas att formella "traditionella" institutioner såsom stat och kommun alltjämt spelar en avgörande roll.¹¹

Begreppet MLG har sina huvudsakliga rötter inom forskningen om policyproduktion inom Europeiska Unionen.¹² I samband med att medlemsländerna underordnat sig EU:s institutioner har det tillkommit en nivå. I relation till de fall av samverkansprocesser som behandlas här har förhållandet till EU:s institutioner inte granskats och det framstår inte heller som att dessa institutioner haft någon direkt betydelse för tillkomsten eller utvecklingen av samverkansprocesserna. Därmed kan det förefalla oegentligt att i ett svenskt stads- och regionsammanhang tala om "flernivåstyre" eftersom flera nivåer bör vara fler än två. I det svenska statskicket finns två politiska nivåer och det är staten och kommunerna. Allt annat är administrativa nivåer eller olika former av informella arrangemang och kan därmed inte kallas nivåer i någon formell konstitutionell mening. Med exempel från Göteborgsregionen är det ur det perspektivet oriktigt att beskriva Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) och de enskilda kommunerna som två nivåer. Kommunalförbundet är inte överordnat kommunerna. Snarare gäller det omvända; kommunerna har delegerat beslutsfattande till regionförbundet. Vidare är inte heller Västra Götalandsregionen med sitt regionfullmäktige överordnat kommunerna. Det samma gäller för landstingen i andra län. Inte heller är förhållandena sådana att alla statliga myndigheter som är verksamma i regioner är överordnade kommunerna. Länsstyrelsen utövar tillsyn över olika verksamheter i kommunerna men exempelvis Trafikverket har ingen sådan överordnad ställning.

Om man däremot ger nivåbegreppet en empirisk konstitutionell mening, det vill säga hur statskicket och den offentliga politiken i praktiken är organiserad, kan det vara relevant att använda begreppet flernivåstyrning. Tre argument kan anföras. För det första har det genom tillkomsten av Västra Götaland införts en "regional nivå" i betydelsen att denna juridiska enhet har ett bredare ansvar än vad ett landsting har. Götalandsregionen ansvarar för både hälso- och sjukvård och regional utveckling. För det andra är den faktiska självständigheten hos olika delar av den kommunala förvaltningen tämligen stor. Stadsdelsnämnderna i Göteborg har driftansvar för flera verksamheter och den professionaliserade förvaltningen i regionens kommuner har i allmänhet relativt stort handlingsutrymme visavi den politiska ledningen. Den politiska styrningen tenderar att i allt större utsträckning bedrivs i form av "meta-styrning" som ger professioner, chefer, verksamheter och olika former av samverkan relativt stort handlingsutrymme. Meta-styrning kan till exempel bestå av att ange ekonomiska och institutionella ramar, främja sektorsövergripande samverkan eller på annat sätt ge stort utrymme för tjänstemän att bidra till att forma politiken. Att styra med idéer och ramar kallas ibland också för "mjukstyrning". För det tredje finns det

¹¹ Montin & Hedlund 2009; Lundquist 2011

¹² Se t ex Bache 2008

inom begreppet MLG också en horisontell dimension. I den ursprungliga betydelsen avses här framför allt samverkan mellan offentliga och privata aktörer i formandet av offentlig politik, men det kan också begränsas till att omfatta samverkan mellan självständiga offentliga aktörer (t ex mellan kommuner samt mellan kommuner och statliga verk). I ett svenskt sammanhang kan MLG därmed beskrivas som en vertikal styrning som huvudsakligen kännetecknas av ekonomisk styrning och olika former av mjukstyrning kombinerat med ökad horisontella samverkan mellan offentliga organisationer och myndigheter (tvärsektorssamverkan).

Därmed har utvecklingen mot samarbete och samverkan för hållbar utveckling i Göteborgsregionen och i Malmö getts en övergripande teoretisk och samhällelig inramning. Förutom dessa generella drivkrafter finns det mer specifika bakgrunder och drivkrafter bakom tillkomsten av samlarbetsprocesserna i Göteborg och göteborgsregionen samt områdesprogrammet i Malmö. Att uttömmande förklara tillkomsten av dessa fenomen kräver en noggrann empirisk analys av samspelet mellan ekonomiska, politiska och sociala faktorer i ett historiskt perspektiv. Här nöjer vi oss med att redovisa några framträdande problembilder och konstruktiva framtidsbilder som återkommer i offentliga dokument på regional och kommunal nivå.

4. Fallstudierna: fyra beskrivningar

LOKALA/REGIONALA BAKGRUNDER

Göteborgsregionens problem och utmaningar beskrivs framför allt i relation till vad som hindrar respektive främjar regional hållbar ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang beskrivs regionen som "för liten" i ett europeiskt sammanhang men tilltron till regionen som industriregion är "för stor" och bilden av Göteborg som industristad är "för stark". Mot denna problembakgrund framställs att ett nytt tänkande behöver växa fram som inspireras av forskningen inom den nya ekonomiska geografin och nyurbanism. Ett grundläggande föreställningen ur ett hållbart tillväxtperspektiv är att regionen behöver växa i olika avseenden (regionförstoring) samtidigt som det utvecklas en "stor och tät inre kärna" (Göteborg) som kännetecknas av mångfald, blandning, närhet, täthet och koncentration. Förtätning och regionförstoring framställs som två positiva framtidsscenarier och en strategi för att främja båda dessa inriktningar framställs vara att utveckla regionens trafiksystem. Generellt sett har trafiksituationen i Göteborgsregionen länge framställts som problematisk och för att främja en positiv regional utveckling behöver regionens trafiksystem utvecklas: *"Politik för storstädernas tillväxt handlar därför kanske mer än något annat om trafikplanering och utbyggnad av trafiksystem"* (Business Region Göteborg, odaterad, sid 27).

När det gäller Göteborgs stad är en problembild som framträder "den segregerade staden". I exempelvis motiveringen bakom tillkomsten av S2020 anføres bland annat följande:

Göteborg är en segregerad stad, såväl i bergsjön som i Askim. Men segregation handlar om så mycket mer än etnicitet, och de har klassmässig grund. För att vända segregation till integration krävs stora insatser av alla, oavsett ansvarsområden inom staden. (Tjänsteutlåtande 2008-01-08)

Detta är en av de mest uppmärksammade problembilderna av Göteborgs stad. Men det har också producerats framtidsbilder där den önskvärda utvecklingen harmonierar med det som ovan refererats till som förtätning och regionförstoring.

Malmö beskrivs också av många som "en delad stad". Bakom denna beteckning finns en verklighetsbeskrivning som säger att å ena sidan har utvecklingen varit framgångsrik under 2000-talet. Nya bostadsområden har tillkommit, vissa delar av näringslivet blomstrat, nya symboler för den framgångsrika staden (t ex Turning Torso, Öresundsbron och Malmö högskola) har tillkommit och staden har uppmärksammats internationellt för medvetet och framgångsrikt miljöarbete. Å andra sidan beskrivs en kontinuitet av sociala problem i flera av stadens områden, som också kommer till uttryck i skillnader i hälsa, skolresultat, behov av försörjningsstöd och andel sysselsatta. Malmö har en ung befolkning och är den stad i Sverige med högst andel invånare som är födda i ett annat land. Närmare en tredjedel av barnen i Malmö växer upp i fattiga familjer (enligt SCB:s mätningar) och det finns skolor som i decennier genererar 40 procent av eleverna utan godkända betyg. Under början av 2000-talet medverkade Malmö i den så kallade Storstadssatsningen, men de resurser som då satsades på integration har inte haft några påtagliga positiva effekter för den sociala utvecklingen. En bedömning som framkommer är att utan den och andra särskilda satsningar på integration och välfärd skulle utvecklingen varit ännu sämre. Allmänt sett beskrivs således utvecklingen som paradoxal där den miljömässiga hållbarhetspolitiken och näringslivsutvecklingen varit framgångsrik ("från industristad till kunskapsstad")

samtidigt som flera områden har stagnerat socialt och ekonomiskt. Det har också uttryckts som att den sociala hållbarhetsdimensionen har "glömts bort" och att denna obalans uppmärksammats bland annat genom massmedias försorg.

Idag finns en uttalad vilja från den politiska ledningen att bygga ihop Malmö, både fysiskt genom att skapa stråk och förtäta staden, och mentalt genom att stärka integrationen. Malmö befinner sig på många sätt i en positiv utvecklingspiral. Staden befolkning ökar och våren 2011 flyttade Malmöbo nummer 300 000 in. En anledning, bland flera, är Malmö högskola. En annan anledning är närheten till Köpenhamn. En tredje anledning är ett blomstrande musik- och kulturliv. Geografiskt är Malmö en kompakt stad och platt stad, Malmö saknar förorter liknande Göteborgs förorter. Malmös miljonprogramsområden utgör snarare olika stadsdelar och idag kan man från centrum nå stora delar av dessa områden inom 15 minuter på cykel. Den nya tågtunneln mellan Malmö central och Öresundsbron – Citytunneln – har också skapat nya möjligheter att knyta samman delar av Malmö med resten av Öresundsregionen. Detta innebär goda förutsättningar att förtäta staden. I den kommande översiktsplanen (ÖP 2012) är visionen att skapa en tät, grön och funktionsblandad stad. Man vill underlätta för gång och cykeltrafik och man vill bygga ut spårbunden kollektivtrafik. Samtidigt är man medveten om att sociala problem inte låter sig byggas bort. Två förutsättningar för att hantera Malmös utmaningar är ökad samverkan inom staden och att man utvecklar nya sätt att arbeta med frågor som rör social hållbarhet.

FALLSTUDIE 1: RÅDSLAGSPROCESSEN

Syftet med rådslagen är att öka delaktigheten och skapa samsyn kring regionala sammanhang bland Göteborgsregionens kommuner. En bakgrund till initiativet var att när det var dags för ett nytt regionplanearbete bedömdes det vid GR att tidigare regionplaner (1944, 1963 samt 1982) inte haft någon större betydelse för utvecklingen och med den erfarenheten ansåg man att det vore bortkastad tid att utarbeta ännu en regionplan. Göteborgsregionens rådslagsprocesser har hittills genomförts i fyra omgångar (rundor) under åren 2002-2008. Arbetssättet har beskrivits som institutionaliserat och att det kommer att användas återkommande för att diskutera gemensamma angelägenheter. I denna framställning presenteras kort de rådslag som har genomförts.

Rådslag definieras som en planerad och strukturerad dialog och samverkan mellan intressenter inom ett geografiskt område. Vid dessa rådslag har politiska representanter från GR:s styrelse besökt var och en av fullmäktigeförsamlingarna i regionens 13 kommuner. Inför varje rådslagsomgång presenterades ett underlag och deltagarna organiserades sedan i grupper för att diskutera. Grupperna bestod i allmänhet av fullmäktigepolitiker från olika partier från ett och samma kommunfullmäktige. Det var ovanligt med tvärkommunala grupper. Förhoppningen var att fullmäktigeförsamlingarna och kommunledningarna skulle komma till en gemensam insikt och bli mer proaktiva. I GR:s inbjudan skrevs följande:

"Vår förhoppning är att det skall växa fram en så lång som möjligt gemensam insikt om det regionala samarbetets betydelse samt ett gemensamt förhållningsätt till övergripande planeringsfrågor och en samsyn om verktyg och arbetsmetoder" (GR, 2009).

Man kan säga att det formades ett forum i vilket deltagarna själva, det vill säga i första hand kommunernas fullmäktigeledamöter, skulle bidra med innehållet. GR formulerade inget särskilt uppdrag för processen. I takt med att allt mer underlag diskuterades kunde gemensamma visionsdokument formuleras. Det togs flera steg på vägen fram till detta resultat. GR:s politiska ledning styrde inte processen, utan fungerade som kunskapsbärare och förmedlare av kunskap som därmed spreds bland de medverkande kommunerna. Denna återkommande uppgift att förmedla kunskap var viktig, inte minst för att flertalet av deltagande kommunala fullmäktigepolitiker inte varit med vid de tidigare rådslagen.

Det första rådslaget pågick under 18 månader, det andra under nio månader, det tredje under tre månader och det fjärde under två månader. I den första rundan enades man om vilka politikområden som var viktiga att samverka kring. Dessa var följande sex: (1) kommunernas möjlighet att minska segregation och sociala klyftor (social struktur), (2) bostäder, infrastruktur och natur (fysisk struktur), (3) upplåtelseformer i bostadsbyggandet (bostadsbyggande), (4) stärka kollektivtrafiken (kollektivtrafik), (5) livslångt lärande med tonvikt på den kommunala vuxenutbildningen (utbildning) samt (6) om regionen borde växa (regionförstoring). Den andra rundan handlade om hur kommunerna skulle kunna samverka.

Vid den tredje rundan lades fokus på temat ”uthållig tillväxt” och i den fjärde rundan diskuterades ett liknande tema, nämligen ”hållbar regional struktur”. Processen utmynnade i två styrdokument producerades under 2006 och 2008.¹³ Det första är orienterat mot ”uthållig tillväxt” och redovisar ett antal visioner, mål och åtgärder för att främja tillväxt och välfärd. Det andra styrdokumentet handlar framför allt om frågor kring markanvändning och infrastruktur transportmässiga tillgängligheten i Göteborgsregionen, vilket också kallats ”strukturbilden”.

Vid de båda första rundorna fick den sociala dimensionen stort utrymme i både underlag och diskussioner. När underlaget till den tredje rundan presenterades hade fokus förflyttats från ett ganska brett spektrum av frågor till mer avgränsade frågor om regional tillväxt och infrastruktur. I princip så vändes den tidigare prioriteringslistan upp och ner. I samband med den tredje rundan höll en expert på regionförstoring och regional utveckling i allmänhet en föreläsning som enligt många bedömare fick stor betydelse för processens fortsättning. Budskapet var i korthet att regionförstoring genom befolkningstillväxt och ökad tillgänglighet främjar en uthållig ekonomisk tillväxt, vilket i sin tur skapar förutsättningar för hållbar utveckling i bredare bemärkelse.

Förutom slutdokumentet gav rådslagsprocessen ett flertal effekter. För det första har överenskommelsen gjort olika avtryck i flera av de medverkande kommunernas planering. Exempelvis har ”strukturbilden” inspirerat till idéer i den fysiska planeringen. Genom att politikerna kommit överens om vilka områden som skulle utvecklas gemensamt över kommungränserna gav det legitimitet och ”grönt ljus” för tjänstemännen att utveckla ett gränsöverskridande samarbete inom fler områden än tidigare. För det andra förändrades politikerrollen till stor del, från kommunpolitiker till regionpolitiker. Fullmäktigeledamöter var i allmänhet fokuserade tidigare på den egna kommunen, men rådslagen påverkade detta förhållningssätt.

I samband med en intern utvärdering framkom vidare att fullmäktigeledamöterna i stort sett var nöjda med rådslagen, men att det i framtida rådslag borde finnas medborgarinsyn och/eller medborgardialog.¹⁴ Vidare fanns det synpunkter om att

¹³ GR 2006, 2009

¹⁴ GR 2009

det i framtida rådslag borde läggas större tonvikt på återkoppling och transparens i processen. Ytterligare en synpunkt som framfördes av flertalet av de intervjuade fullmäktigeledamöterna i utvärderingen var att frågor kring ett socialt hållbart samhälle borde uppmärksammas mer.

FALLSTUDIE 2: K2020

K2020 var ett tjänstemannanätverk som tillkom år 2002. Det fanns inget politiskt uppdrag, men problemställningen definierades tidigt som att det fanns behov av att öka och förbättra kollektivtrafiken i Göteborgsregionen. Det fanns en utbredd uppfattning bland både politiker och tjänstemän att det var för få som utnyttjade kollektivtrafiken. Det fanns emellertid ingen tydlig bild av hur problemet såg ut, än mindre något tydligt förslag till hur en lösning skulle kunna se ut. Således kännetecknades problemet av stor komplexitet och det blev ett skäl till att låta ett tvärsektorsarbete försöka tämja denna komplexitet. Diskussionerna inom K2020 kom dock att omfatta fler områden än kollektivtrafiken.

K2020 bestod av tjänstemän och experter från olika offentliga myndigheter och organisationer. Successivt delade man kunskaper, erfarenheter och idéer med varandra. För en del handlade inte så mycket om att forma helt ny kunskap, utan mer om att skapa insikter och trovärdighet kring olika tänkbara lösningar. Eller som en medverkande vid en workshop uttryckte det: *”jag skulle säga att K2020 är 90 procent kommunikation och 10 procent kunskap”*.

Under processens gång fördes informella avstämningssamtal mellan tjänstemännen i nätverket och den politiska ledningen i GR och i andra politiska forum, men det gjordes ingen formell ”politisk kalibrering” av uppdraget och det fanns inga beslutstillfällen under de första åren där nätverkets arbete skulle kunna utgöra underlag. Det har det liknats vid en ”snöboll” som sattes i rullning. Politikernas uppgift var att sätta ner ”spett” så att den rullade vidare och åt rätt håll. Inom ramen för K2020 genomfördes också lokala strategiarbeten (”lokala K2020”) kring kollektivtrafikens utveckling.

Efter cirka fyra års kunskapsbyggande och idéutveckling ansåg man i K2020 att det var dags att frågan borde komma på politikernas bord på ett mer formellt sätt. Metaforiskt har det liknats vid att ”snöbollen” hade rullat så pass länge att den innehöll så mycket att det var dags att ”hugga till den så att den blev en kub istället” och det blev politikernas uppgift att göra det. Det skedde genom ett beslut av GR:s styrelse i december 2006. När GR:s förbundsstyrelse antog det första strategidokumentet (”Uthållig tillväxt”) i maj 2006 formulerades också en målsättning om att kollektivtrafiken skulle öka med 40 procent. Det har också kallats för ”fördubbling” eftersom det tidigare gjorts uppskattningen att andelen resenärer som åker med kollektivtrafiken var ungefär 20 procent. GR:s förbundsstyrelse gav K2020 det formella uppdraget att formulera en målbild och ett handlingsprogram för utveckling av den regionala kollektivtrafiken. Efter ett antal pilotstudier och rapporter presenterades under 2007 en målbild för kollektivtrafiken och under 2008 ett förslag till kollektivtrafikprogram.¹⁵ Det senare antogs, efter remiss till kommunerna i Göteborgsregionen, av GR:s styrelse den 3 april 2009. K2020 har framhållits som ett flaggskepp för tvärsektorielt flernivåsamarbete och har tolkats som ett ”paradigmskifte” när det gäller synen på kollektivtrafik i relation till privatbilismen.¹⁶

¹⁵ K2020 2007 och 2009

¹⁶ Polk 2010, 2011

FALLSTUDIE 3: OMRÅDESPROGRAMMEN

Områdesprogrammen startade formellt under 2010 och bör ses som ett försök att samla och samordna processer för att främja social hållbarhet. Etablerandet av Områdesprogrammen kan ses som ett försök att hantera två problem: man vill vända utvecklingen i de stadsdelar i Malmö som bland annat kommer till uttryck i skillnader i hälsa och välfärd. Man vill också öka samverkan mellan stadsdelarna och tekniska förvaltningar.

Malmö stad är organisatoriskt uppdelad i 10 stadsdelarna som getts ansvaret för många av de mjuka frågorna, som skola och vissa omsorgsfrågor. Detta innebär att ökade skillnader mellan olika befolkningsgrupper, till exempel behov av försörjningsstöd, medellivslängd och andel godkända elever i grundskolan visar sig i tydliga skillnader mellan olika stadsdelar. Genom Områdesprogrammen har man valt att försöka hantera detta genom att rikta särskilda insatser mot de områden i Malmö där man kan identifiera negativa utvecklingsprocesser.

Det övergripande målet är alltså att utveckla den sociala hållbarheten i staden med målsättningen att alla Malmöbor ska inkluderas och integreras i samhället och få del av välfärden. Från början ingick fyra geografiskt avgränsade områden i fyra stadsdelar: Seved i stadsdelen Södra innerstaden, Holma-Kroksbäck i stadsdelen Hyllie, Lindängen i stadsdelen Fosie och Herrgården i stadsdelen Rosengård. Hösten 2011 tillkom ytterligare ett område: Segevång i stadsdelen Kirseberg. Områdena har en likande problematik med men skiljer sig också åt. Därför gavs stadsdelarna i uppdrag att formulera lokala åtgärdsprogram, gärna i samverkan med boende eller andra aktörer. Områdesprogrammen består alltså av två delar: en övergripande gemensam ram som formulerar de övergripande målen och fem åtgärdsprogram på stadsdelsnivå. Det övergripande målet är att inom områdesprogrammen identifiera konkreta utmaningar, samla många aktörer att både definiera problem och hitta tänkbara lösningar. Ett prövande och experimenterade arbetssätt betonas, där lösningar som visar sig fungera gradvis skalas upp. En bärande tanke är också att kombinera fysiska investeringar med sociala satsningar. I Malmö stads beslut beskriver man detta som att områdesprogrammen ska knyta samman ”hårda” och ”mjuka” investeringar. De fysiska investeringarna beskrivs som ”skelett” (t ex renoveringen av miljonprogramsområden, skapandet av nya mötesplatser) och sociala satsningarna beskrivs som ”muskler”.

Formellt startade Områdesprogrammen i Malmö genom ett beslut i kommunstyrelsen den 3 mars 2010. Enligt beslutet ska satsningen pågå i fem år, men den en utvärdering med möjligheter till omprioriteringar efter de första tre åren. Detta hade föregåtts av diskussioner inom kommunledningen och bland kommunens ledande tjänstemän. Företrädare från Malmö högskola var också inblandade och från början var det tänkt att en grupp forskare skulle anställas för att följa och stödja processen. Satsningen på forskning skulle samfinansieras av Malmö stad och Malmö högskola. Av olika skäl påbörjades inte denna satsning. Det finns dock en uttalad vilja att hitta andra former för att knyta forskning till arbetet med Områdesprogrammen. Malmö stad har också tillsatt Kommission för ett socialt hållbart Malmö med uppdraget att ge förslag på strategier för att minska ojämlikheten i hälsa. Kommissionen består av forskare och tjänstemän och började arbeta i november 2010. Kommissionen ska fram till hösten 2012 ta fram ett vetenskapligt grundat förslag på hur man kan arbeta för att minska skillnaderna i ohälsa och ska också fungera som en mötesplats och spridning av kunskap.

En grundläggande utgångspunkt är att arbetet med Områdesprogrammen förutsätter ett ökat samarbete både internt i Malmö stad och mellan Malmö stad och externa aktörer. Man har inte avsatt extra resurser för detta i den kommunala budgeten – förutom medel att anställa fyra områdeskoordinatorer och en central utvecklingsstrateg. Istället är tanken att de fyra stadsdelarna och de tekniska nämnderna ska prioritera de fyra områdena i de fyra stadsdelarna när de väljer mellan olika investeringar. En anledning är att man har dåliga erfarenheter av arbeta med dessa frågor genom olika projekt. Genom Områdesprogrammen vill man istället utveckla den ordinarie verksamheten, i första hand genom att hitta nya sätt att samverka mellan stadsdelar och förvaltningar

De stadsdelar som ingår i Områdesprogrammen försöker dock hitta externa resurser för olika satsningar. Här har stadsdelen Rosengård utmärkt sig och idag pågår flera stora satsningar för att utveckla området, bland annat byggandet av ett cykelstråk mellan Rosengård och den nya tågstationen vid Triangeln. Stadsdelsförvaltningen har lyckats etablera samverkan med flera av de tekniska förvaltningarna. Även stadsdelen Fosie har framgångsrikt beviljats EU medel för olika satsningar som man menar ingår i Områdesprogrammen. Mångfald och innovativa arbetssätt ska alltså utgöra kärnan i Områdesprogrammen. Man vill sträva efter att pröva många olika arbetssätt. Därmed är det logiskt att arbetet drivs på olika sätt i de stadsdelar som ingår. Begreppet ”sociala innovationer” återkommer ofta i de strategiska dokument som beskrivning av vad man vill att Områdesprogrammen ska leda till. Man undviker att tala om ”problemområden” utan istället använda begreppet ”innovationsområden” för att peka på den kraft och kreativitet som också finns i Malmös miljöprogramområden.

Malmö stads förvaltningschefsgrupp, med stadsdirektören som ordförande, utgör överordnade samordningsgrupp. Till detta kopplas en beredningsgrupp med stadsdirektören och de fem stadsdelscheferna. I varje stadsdel inrättas en lokal arbetsgrupp med stadsdelschefen som ordförande. Syftet är att samordna de insatser som görs i respektive stadsdel. Stadsdelarna kan vid behov inrätta resursgrupper för särskilda insatser. Som tidigare nämnts har en koordinator anställts för varje område för att ansvara för lokal samordning. Områdeskoordinatorerna ingår i sin tur i en koordineringsgrupp tillsammans med utvecklingsstrategen. Koordineringsgruppens uppgift är att hålla samman arbetet. Gruppen är också ansvarig för att upprätthålla kontakten med Malmö högskola och samordna uppföljnings och utvärderingsaktiviteter.

FALLSTUDIE 4: S2020

S2020 (där ”S” står för social dimension) utformades som ett uppdrag som kommunfullmäktige gav till Sociala resursförvaltningen år 2007. De då pågående processerna (K2020 och Rådslagsprocessen) var orienterade mot framför allt infrastrukturfrågor och det formulerades ett behov av att fokusera på den sociala dimensionen. Syftet med uppdraget var att ”se till att sociala frågor tas på allvar i kommunal planering på samma sätt som frågor om ekonomi och ekologi” och forma en vision om ett socialt hållbart Göteborg.¹⁷ En problembeskrivning som var en utgångspunkt för uppdraget var en oro över den sociala utvecklingen och då framför allt den påtagliga boendesegregationen i Göteborg (som också grundligt hade presenterats

¹⁷ Svensson 2011

av forskare i kulturgeografi).¹⁸ En annan mer övergripande problemställning var bilden att möjligheterna att bedriva politiskt styrd samhällsutveckling hade försvagats under årens lopp. Det kan också uttryckas som att när politisk hierarkisk styrning inte längre anses möjlig är nätverksstyrning och övertalning det som står till buds. I enlighet med denna verklighetsbeskrivning var det inget traditionellt uppdrag som gavs, i betydelsen att det är förvaltningens tjänstemän som själva skall genomföra det, utan ett ”strategiskt arbete i nätverk”.

En ledningsgrupp med förvaltningschefer formades för att ge processen hög legitimitet. Därunder skapades arbetsgrupper som var mer lösliga till sin sammansättning eftersom de förändrades över tid. Ledningsgruppen fick ett ”processägarskap” för att främja arbetsgruppernas nätverksarbete. Med denna organisering kan sägas att S2020 inte blev ett nätverk, utan snarare en hybrid av formell organisation och informell organisering.

Det viktigaste verktyget för att förstärka den sociala dimensionen i kommunal planering framställs vara att tjänstemän och forskare gemensamt bygger kunskap om hur man på olika sätt kan ta hänsyn till sociala dimensioner i verksamheter och planering. Bland annat handlar det om att ”beskriva sociala faktorer som hindrar respektive gör en önskvärd utveckling möjlig”.

S2020 kan ses som ett ’tänk’ som skall spridas – och har till stor del redan spridits – i linjen. Den handlar om att övertyga och övertala chefer och politiker om att använda olika verktyg för att bedöma sociala konsekvenser av olika beslut och åtgärder. (Utdrag ur Minnesanteckningar från processworkshop om S2020)

Relationen mellan tjänstemän och forskare framstår som centralt i arbetet. Det har skett både i form av att ett flertal forskare presenterat empiriska studier och problematiserat olika förhållanden på seminarier och att de samarbetar, t ex i en seminarierie kallad ”Mellanrum” och i ett pilotarbete kallat Opaltorget där tjänstemän och forskare samarbetat i syfte att ”ge den sociala dimensionen rätt utrymme när torgets utformning planeras”. Avsikten var att på det sättet visa hur man kan ge tyngd åt hur den sociala dimensionen kan påverka samhällsbyggandet.

S2020 består av flera organisatoriska delar:

- Uppdraget, att skapa ett nätverk för den sociala hållbarheten, och en gemensam målbild för Göteborgs stad, har förverkligats med informations-spridning som främsta medel. Men också genom inhämtande av kunskap från stadens olika delar.
- Nätverket, som till vissa delar fått organiseras om till följd av stadens förändrade organisation, och vars främsta syfte är att understödja förvaltningar och bolag i deras arbete med hållbar stadsutveckling.
- Kärnverksamheten, eller själva ”kontoret” som i linjeorganisationen ombesörjer att verksamheten beskrivs för ansvarig politisk nämnd, initierar pilotarbete och forskning samt bidrar genom direkt konsultativt arbete i aktuella planärenden och projekt. Dessutom rapporterar kärnverksamheten en övergripande bild av arbetets fortskridande i ordinarie stadsövergripande uppföljning.

¹⁸ Se Andersson, Bråmås & Hogdal, 2009

S2020 fungerar som generator och spridare av kunskap, som sedan ska användas i övrig verksamhet. Den konsultativa funktionen betonas särskilt, och vikten av att det är hela stadens uppdrag att främja den sociala dimensionen. Genom att öka kunskaperna inom sociala resursnämndens förvaltning och stadsdelsförvaltningarna kunde man därmed till exempel bli mycket bättre på att skriva grundliga och relevanta remissvar till Byggnadsnämnden i samband med olika fysiska planer.

5. Fallstudierna: tre analyser

Syftet med vårt pilotprojekt har alltså varit att studera ett antal samverkansprocesser utifrån några olika perspektiv. Såväl praktiska som teoretiska perspektiv har lagts på den empiri vi skapat i form av de sammandragningar som arrangerats inom ramen för detta projekt. I det här kapitlet ges tre olika analytiska perspektiv på dessa processer, perspektiv som förekommit i arbetsgruppens gemensamma diskussioner under olika faser av projektet. Begrepp som presenteras här är sådana vi använt för att förstå *sektorsamverkan* med. I tur och ordning följer en statsvetenskaplig analys, en mer etnografiskt och mikrosociologiskt präglad sådan och slutligen en analys med kunskapande som fokus. Teoretiskt skiljer sig dessa ingångar förstas åt, vilket ger en text som kan verka spretig. Poängen med ett transdisciplinärt arbetssätt är dock inte (nödvändigtvis) att uppnå en analytisk konsensus. Förhoppningsvis ger de olika ingångarna alla värdefulla bidrag till hur *sektorsamverkan* kan förstås.

TRE FENOMEN I SAMVERKANSPROCESSEN: TILLIT, STYRNING OCH POLITIK

I denna betraktelse av samverkansprocesserna skall tre fenomen uppmärksammas, nämligen tillit, styrning och relationen mellan politik och icke politik i processerna. Tillitsrelationer ses som fundamentala för samverkan och styrningsbegreppet är viktigt för att förstå hur samverkansprocesserna kom till och utvecklades. De aktörer som medverkat i samverkansprocesserna utgörs huvudsakligen av politiker och tjänstemän. Relationen mellan vad som ses som politik respektive icke politiskt är ett ofta förekommande tema i diskussionen om demokrati och styrning. Därför skall detta också ägnas viss uppmärksamhet.

Tillit och tillitsskapande

En grund för framgångsrikt arbete för hållbar utveckling förutsätter att alla aktörer finner det över huvud taget meningsfullt att samverka och samarbeta. Såväl viljan att medverka i en samverkan som att avstå från att samverka kan förklaras av en kombination av rationella kalkyler baserade på tidigare erfarenheter och/eller framtida fördelar samt kulturella normer som främjar eller hindrar samverkan.¹⁹ Såväl ömsesidig tilltro som ömsesidig misstro kan vara institutionaliserad sedan lång tid tillbaka.²⁰ När samverkan för hållbar utveckling mellan aktörer, som har eller kan ha olika intressen, initieras i en situation där det på förhand råder olika grader av misstro mellan aktörerna är förutsättningarna för att lyckas dåliga. Det kan framhållas att samverkan främjar ömsesidig tillit, men någon grad av detta bör finnas på förhand för att samverkan skall komma igång överhuvud taget. Det är något av ett dilemma att det som skall skapas behöver finnas där redan från början. Därtill kan läggas att det är betydligt lättare att radera än att bygga hållbar tillit.²¹ Sammantaget är förtroendekapital viktigt att värna om för att nå framgångsrik samverkan.

Flera av de processer vi undersökt startade utan någon tydlig uppgift och utan något tydligt mandat. Det fanns inte heller några stora förväntningar på vad

¹⁹ Ostrom 1998

²⁰ Putnam 1993

²¹ Rothstein 2003

processerna skulle åstadkomma. Problembeskrivningar, handlingsalternativ och gemensamma synsätt var något som utvecklades efterhand. En viktig förklaring till denna utveckling är att det redan fanns en grundläggande tilltro till varandra innan processen startade. Det var dock inget som diskuterades. Samverkan var redan från början inbäddad i en institutionell ordning där grundläggande tillitsfrågor inte behövde aktualiseras.

Därmed inte sagt att förutsättningarna för samverkan alltid varit goda i Göteborgsregionen. Fram till 1990-talet uppfattade många kommunala aktörer i regionen ett konkurrensförhållande till varandra och framför allt till den största staden Göteborg: ”Under hela 1980-talet ... var det väldigt mycket förorterna mot Göteborg och Göteborg mot förorterna” (citat från samtal om Rådslagsprocessen). Från slutet av 1940-talet fram till mitten av 1990-talet bestod Göteborgsregionen av två slags samarbetsorganisationer. Den ena var Storgöteborgs Samarbetskommitté och den andra var Göteborgs Förorters Förbund. De två organisationerna slogs samman och 1995 bildades Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Under årens lopp uppträdde flera strukturella utvecklingstendenser som på olika sätt underhöll konkurrensen mellan Göteborg och förortskommunerna. En sådan tendens var utvecklingen på bostadsmarknaden. Huvuddelen av bostadsbeståndet som tillkom i Göteborg mellan åren 1950 och 1980 bestod av flerbostadshus i ytterområdena. Det lade grunden till en bostadssegregation. Denna förstärktes på regional nivå under 1980- och 1990-talen då huvuddelen av bostadsbyggandet omfattade småhus i attraktiva förorter. Dessförinnan hade det också skett en utflyttning från Göteborg till en expanderande villabebyggelse i flera av kranskommunerna (bland annat Kungsbacka, Partille, Mölnlycke och Kungälv).²² En annan faktor var konkurrensen om företagsetableringar. Så sent som i slutet av 1990-talet fanns bland annat konkurrens om var Ericsson skulle placera sina nyetableringar efter att de växt ut sina anläggningar i Örgryte. Tänkbara kommuner för nyetablering var bland annat Mölndal och Härryda, men genom utvecklingen av Norra Älvstranden till ett attraktivt ”klusterkoncept” hamnade Ericssons nyetablering i Göteborg.²³

Misstro och konkurrens vändes till samsyn och samverkan, bland annat beroende på ett politiskt ledarskap som lyckades övertyga kommunerna om att alla skulle kunna dra nytta av att Göteborgs stad får en positiv utveckling. Med denna nya grund fanns det goda förutsättningar för de 13 kommunerna i GR att forma en gemensam bild av den regionala utvecklingen. Under rådslagsprocessen växte sedan den ömsesidiga förståelsen kring lokala specifika problem mellan kommunerna, inte minst mellan kranskommunerna och Göteborg, något som har uttryckts som att ”småkommunerna har fått en större förståelse för helheten” (citat från samtal om Rådslagsprocessen).

Meta-styrning

Även om det finns en grundläggande tillit mellan parter som förväntas samarbeta sker drivs utvecklingen sällan av sig själv, utan hjälp av medveten styrning. I de sammanhang då politik formas i samverkan vid sidan av den formella ordningen kan man ändå förvänta sig att det finns sammanhållande funktioner och aktiviteter. Det kan uttryckas som att informell samverkan för att forma politik arbetar i skuggan av formella organisationer som, om nätverken skulle misslyckas, kan återta

²² GR 2002, Jörnmark 2005

²³ Jörnmark 2005

kommandot.²⁴ På motsvarande sätt kan det vara så att om de formella institutionerna (partierna, förvaltningarna, nämnderna osv) inte förmår komma överens om vilken riktning politiken skall ta, kan frågan lämnas över till informella överläggningar.²⁵

Diskussionen om relationen mellan den representativa demokratis institutioner och att politik i stor utsträckning formas i professionella eller andra typer av nätverk knyter an till en mer övergripande diskussion om politisk meta-styrning med och av relativt självstyrande nätverk. Tre av de studerade processerna kan karaktäriseras som relativt självstyrande nätverk. Rådslagsprocessen, K2020 och S2020 är organiseringar som inte från början fick något tydligt uppdrag att komma med något beslutsförslag. Det senare gäller också för Områdesprogrammet i Malmö, men i det fallet är det svårare att identifiera någon specifik nätverksliknande organisering.

Meta-styrning är ett begrepp som ges olika betydelser, men här väljer vi att betrakta det som styrningsaktiviteter som utövas och bör utövas av demokratiskt valda politiker i relation till relativt självstyrande nätverk som formar politik.²⁶ Det handlar om både styrning *med* nätverk och styrning *av* nätverk. Meta-styrning med nätverk betyder att själva tillkomsten och designen av nätverken ses som ett sätt att möta komplexa policyproblem som inte är politiskt laddade. Samtliga tre studerade processer i Göteborgsregionen är exempel på en sådan strategi. När det gäller Rådslagsprocessen stod GR:s politiska styrelse inför ett val mellan att på traditionellt sätt lägga ut ett uppdrag till tjänstemän att forma en regionplan och att hitta på något nytt. Tidigare regionplanearbete betraktades i ett historiskt ljus som mer eller mindre bortkastat. Planerna hade föga med verkligheten att göra och kom att samla damm i bokhyllorna. Istället valde man att forma en process där Göteborgsregionens fullmäktigepolitiker skulle komma underfund med hur man gemensamt kunde främja regionens utveckling. Även om det är tjänstemän som initierar nätverket (som i fallet med K2020) kan det vara informellt politiskt förankrat.

Meta-styrning *av* nätverk kan betyda att politiker indirekt genom policyentreprenörer och/eller genom att rama in arbetet med styrande underlag främja ett nätverk att orientera sig i en speciell riktning, som i fallet med Rådslagsprocessen. K2020 bildades på ett annat sätt, nämligen genom att tjänstemän från olika offentliga myndigheter började samverka kring en idé om utvecklingen av regionens kollektivtrafik. Först efter att detta nätverk arbetat några år fick de ett formellt politiskt uppdrag att utarbeta ett förslag till kollektivtrafikprogram. S2020 var från början ett politiskt uppdrag och samtidigt ett nätverk. Nätverket gavs och tog sig vida ramar med uppgiften att ge den sociala dimensionen en större betydelse i Göteborgs stads planering.

Den politiska styrningen av de undersökta nätverken i Göteborgsregionen skiljer sig således åt. I fallet med Rådslagsprocessen gjordes en tydlig inramning mellan den andra och den tredje rundan. I detta sammanhang framträdde också en betydelsefull policyentreprenör vars budskap var att satsa på "regionförstoring". Diskussionsunderlaget från GR:s styrelse tillsammans med det muntligt formulerade budskapet blev starkt styrande för utflödet av tredje och fjärde rundan av rådslagsprocessen. Den politiska styrningen av K2020 har varit av mer bekräftande karaktär, det vill säga att nätverket hade politikernas öra och fick sina idéer förankrade. När K2020 år 2006 fick ett formellt politiskt uppdrag var det en bekräftelse på att

²⁴ Scharpf 1997

²⁵ Gossas 2006

²⁶ Se t ex Sørensen & Torfing 2005

det tidigare arbetet varit på politiskt rätt väg. Meta-styrning av S2020 har en tredje karaktär. I detta sammanhang ges en professionell ledningsgrupp i uppgift att forma nya nätverk och få igång samtal kring vad S2020 kan betyda i olika sammanhang.

Sammantaget kan sägas att styrningsnätverken tillkommit på olika sätt och har sin egen unika utvecklingshistoria. En lärdom av att undersöka samverkansprocessers tillkomsthistoria och utveckling är att processerna mår bäst av att ha en tydlig förankring i den lokala historien.

Idéstyrning

I förra avsnittet behandlades styrning av och med nätverk som en form av meta-styrning. I detta avsnitt behandlas den styrning som bedrivits *inom* processerna. Mot bakgrund av erfarenheterna från samverkansprocesserna kan det göras en distinktion mellan att styra *i riktning* mot en idé och att styra *med* en idé. Det är det första som vanligtvis förknippas med idéstyrning, som då blir närmast synonymt med målstyrning eller visionsstyrning. Det primära är det önskade framtida tillståndet. De strategier och taktiker som används ses som instrumentella i förhållande till det framtida målet.

Att styra *med* en idé betyder inte att bortse från framtida önskvärda tillstånd, men det är invänt i sättet att arbeta med den aktuella materiella komplexiteten. Ett sätt att beskriva denna form av styrning är att utgå från att det som skall påverkas kännetecknas av komplexitet, nämligen att interaktionen mellan olika delar i ett system är så omfattande att nutida händelser påtagligt påverkar sannolikheten för många senare händelser.²⁷ Det handlar således om att sätta något i rullning. Och det kan göras med idéer eftersom sådana kan ha en förändrande kraft.²⁸ Idéer kan inte i sig förändra, men när de sprids och når en kritisk massa utgör de grund för handling. I samtida forskning om styrning och hållbar utveckling ges stort utrymme åt berättelser (narratives) som politiskt verktyg.²⁹ Det är inget nytt. Retorikens kraft är känd sedan Platons dagar, men den har under lång huvudsakligen betraktats som symbolpolitik, utan större betydelse för den konkreta praktiken. Numera ges berättelserna en mer framträdande betydelse inom forskningen om politiska förändringar och samhällsförändringar. En bakgrund utgörs av den verklighetsbeskrivning som säger att formell auktoritet inte har någon större plats i de pluralistiska sammanhang där handlingsinriktningar för hållbar utveckling formas och genomförs. Inte heller är det relevant att sätta någon tilltro till ekonomiska och andra incitament för att få andra offentliga aktörerna med på tåget. Att övertala och övertyga blir det främsta verktyget.³⁰

Idéstyrning har varit viktig i samtliga studerade processer. Det har getts utrymme för många olika sätt att definiera problemen. Det kan också uttryckas som att de som kan påverka problemet förts samman och uppmuntrats att samarbeta. Ju fler relevanta aktörer som kommer samman (organiseras) för att öka kunskaperna om problemens natur och formulera idéer om tänkbara framgångsstrategier, desto fler resurser mobiliseras för att tämja komplexiteten.

I göteborgsregionens processer kan det dock pekas på en viss skillnad mellan framför allt Rådslagsprocessen och S2020. Skillnaden består framför allt i att i Rådslagsprocessen introducerades en tydlig tankefigur och en "story line", nämligen

²⁷ Axelrod & Cohen 2000

²⁸ Hay 2002, Bevir 2010

²⁹ Hajer 2009

³⁰ Meadeowcroft 2008

”uthållig tillväxt” genom ”regionförstoring”. Från att tidigare (de första två rundorna) ha diskuterat samtliga hållbarhetsdimensioner, övergick processen till att fokusera mer på ekonomiska och fysiskt strukturella dimensioner. I det sammanhanget kom ”strukturbilden” som handlar om hur regionen kan förtätas och växa. Denna förändring kan tolkas som en förskjutning från att styra *med* idéer till att styra *i riktning* mot en specifik idé om ett framtida önskvärt tillstånd, nämligen en specifik utformning av den regionala strukturen.

Inom S2020 har det inte formats någon tydligt dominerande ”story line” om vad som är den bästa inriktningen på hållbar utveckling. Om vi generellt sett ser till de försök som gjorts kring att forma något som skulle kunna vara en berättelse om social hållbarhet så består den oftast av en komplex samling av flera dimensioner, t ex social rättvisa, deltagande, socialt kapital och stabilitet i lokalsamhällen, platskänsla samt trygghet och säkerhet.³¹ Inom S2020 har den sociala dimensionen betraktats som både ett förhållningssätt och som användande av olika metoder och verktyg för att få genomslag för detta förhållningssätt. Inom S2020 har man arbetat med att skapa en ”social rörelse”. Först handlar det om att bygga och dela kunskap om vad den sociala dimensionen kan betyda i olika sammanhang och verksamheter, framför allt inom tekniskt präglad planering (t ex trafik och stadsbyggnad). Ett led i detta var att arrangera en seminarieserie kallad ”Mellanrum” dit forskare bjöds in. Ett annat exempel är ett pilotprojekt kallat ”Opaltorget” där tjänstemän och forskare samarbetat i syfte att ”ge den sociala dimensionen rätt utrymme när torgets utformning planeras”. När väl ett idémässigt förhållningssätt till vad den sociala dimensionen kan betyda är etablerat i en organisation finns det en mottaglighet för att använda olika verktyg för att t ex bedöma vilka konsekvenser för olika grupper i samhället olika övergripande politiska beslut kan få. Idén om hur man kan förhålla sig till den sociala dimensionen blir därmed en förutsättning för användande av olika medel för att främja sociala målsättningar, t ex ökad jämlikhet.

En tänkbar förklaring till skilda strategier för att tämja komplexitet mellan Rådslagsprocessen och S2020 kan sökas i de tre hållbarhetsdimensionernas samhälleliga förankring och dess drivkrafter. Ekonomisk tillväxt har en starkt dominerande ställning inte minst för att den ofta antas bidra till förutsättningar för att främja social välfärd. Nästa dimension i denna tänkta hierarki är den ekologiska som har fått ökad aktualitet under senare år, bland annat beroende på klimatfrågans globala uppmärksamhet. Den sociala dimensionen har länge varit underordnad det två andra och betraktas ibland som den försummade dimensionen.³² Det är vanligt att ”hållbar utveckling” endast omfattar den ekonomiska och den ekologiska dimensionen.

När det gäller drivkrafter som främjar respektive dimensions politiska betydelse finns det också tydliga skillnader. Ekonomisk tillväxt (oavsett om den kallas ”hållbar”) drivs av vinstintressen, vilket är grunden för det marknadsekonomiska systemet.³³ När det gäller ekologisk hållbarhet kan den i princip ha två grundläggande drivkrafter. Den första är att betrakta det ekologiska systemet som en restriktion som samhället måste förhålla sig till, även om det kan ta lång tid. Den andra drivkraften är då ekologisk modernisering kopplas till ekonomisk tillväxt. Därmed blir ”grön ekonomi” en del av marknadsekonomins drivkraft. Vilka drivkrafter har den sociala hållbarhetsdimensionen?

³¹ Dempsey m fl 2009

³² Littig & Griessler 2005

³³ Söderbaum 2009

För det första är den mer beroende av politiska prioriteringar än de två andra: vilket typ av samhälle är det vi vill upprätthålla?³⁴ En drivkraft skulle kunna vara ”det jämlika samhället”, om vi tar fasta på de generella iakttagelser som gjorts kring vilka samhällen i världen som är mest framgångsrika i olika avseenden.³⁵ Men kring en sådan drivkraft finns det knappast någon politisk enighet. Till skillnad från ekonomi och ekologi har det ”sociala” två tydliga sidor. Den ena sidan representerar det goda i samhället, nämligen det gemensamma. Den andra sidan representerar det dåliga i samhället, nämligen sociala problem, som är motsatsen till det gemensamma. Vägar kan byggas och varor/tjänster kan produceras (med mer eller mindre ekologiska hänsyn), men det ”sociala” måste konstrueras av ”produkterna” själva. Samhällen formas av människor. Den sociala dimensionen är därmed inget som vi kan placera utanför oss själva. Av det resonemanget följer att det är den hållbarhetsdimension som är i störst behov av idéstyrning i betydelsen styrning *med* idéer.

Strategiska och operativa flöden

En annan central aspekt på styrning mot och med idéer är att den bör relativt snart materialiseras och bekräftas i vardagen, vilket kan ta sig olika uttryck. En materialisering innebär t ex att om det finns en målsättning om att fördubbla kollektivtrafiken så bör resenärer och potentiella resenärer relativt snart upptäcka att den faktiskt kan utgöra ett bra alternativ till att åka egen bil. Det är ju en form av materialisering som ligger närmast till hands att tänka på i samband med olika planer. Idéers vandring från vaga förställningar hos några enstaka aktörer fram till institutionaliserad samverkan mellan de som har de potentiella lösningarna och resurserna och konkreta åtaganden i beslutande församlingar är också en form av materialisering som är en förutsättning för att planer faktiskt implementeras.

I det sådant flöde där idéer materialiseras i bildande av arbetsgrupper och beslutsförslag finns ofta enskilda drivande aktörer. De ges olika benämningar, t ex eldsjälur eller policy entreprenörer. Dessa aktörer är betydelsefulla för att bidra med idéer och energi för fortsatt samverkan i nätverket och för att främja att nätverket får önskade effekter på de formella organisationernas handlingsinriktningar. Framför allt i K2020 och i S2020 har det funnits flera eldsjälur vars betydelse inte skall underskattas. En förändring som är beroende av ett fåtal personers engagemang är emellertid sårbar. För att förändringsidéer skall bli hållbara behöver eldsjälurarna inte bara vara duktiga på att övertyga andra, utan också göra sig själva umbärliga. Idéer och berättelser om framgångsrik hållbar utveckling i olika avseenden behöver således institutionaliseras i nätverket och dess omgivning för att det skall uppstå någon materialisering. Ett modernt uttryck för resultatet av en sådan process är att det formats ett ”varumärke”. Namnet på nätverket eller processen blir då en symbol för framgång. K2020 har omtalats som ett varumärke som det bör värnas om. Likaså Rådslagsprocessen och S2020. Det krävs fortlöpande berättelser om varumärket för att det skall behålla sin styrka. Ett varumärke för en offentlig informell process kan inte baseras på några försäljningssiffror. Symboler, metaforer och berättelser blir viktiga för att behålla den interna sammanhållningen och omvärldens legitimitet. K2020 har framför allt förknippats med ”fördubbling av kollektivtrafiken”, vilket fick både nationell och internationell uppmärksamhet. Efter en tid har dock denna målsättning blivit en nationell kampanj som förknippas med hela kollektivtrafikbranschen. Därefter kan K2020 inte längre göra anspråk på att vara unikt i detta avseende.

³⁴ Davidson 2009

³⁵ Wilkinson & Pickett 2009

En annan och kanske mer långvarig betydelse kan berättelsen om det framgångsrik samverkan över organisations- och sektorsgränser för att främja hållbar utveckling vara. Att det vuxit fram en samarbetskultur kan vara framgångsrikt att visa upp som ett gott exempel och för att hantera kommande problem och utmaningar där aktörerna är ömsesidigt beroende av varandra. För att ett ”varumärke” skall förbli giltigt även efter att en samarbetsprocess har genomförts krävs återkommande bekräftelser på att samverkan har betydelse. Ett exempel kan vara att den så kallade strukturbilden som visar på en vägledning för utvecklingen av infrastrukturen i Göteborgsregionen återkommande bekräftas i kommunernas fysiska planering. Om inte så sker så förlorar ”strukturbilden” snart sin förändrande kraft – eller kanske ersätt av en annan vägledande bild som tar större hänsyn till samtliga tre hållbarhetsdimensionerna än den nuvarande.

I ett längre tidsperspektiv, då det komplexa systemet med olika aktörer, intressen och ansvarsområden bearbetats och anpassats till en samarbetsorientering som ett självklart sätt att arbeta för hållbar utveckling, torde dock inte tidigare samarbetsprojekts varumärke få så stor betydelse längre. Det har haft sin historiska betydelse och spelat ut sin roll. Därmed är inte det inte en förlust att varumärket tappat sin ställning, utan snarare ett tecken på framgångsrik utveckling.

Vad är politik, vad är inte? (när blir det vad och varför?)

Hittills har processerna betraktats med hjälp av ett tillits- och ett styrningsperspektiv utan att närmare gå in på samspelet mellan olika aktörsgrupper i dessa processer. I anslutning till flera av processerna har det förts diskussioner om relationen mellan politik och profession/förvaltning. Inom forskningen om relationen mellan politik och förvaltning påvisas att politikers och högre tjänstemäns roller ofta är överlappande och att de kompletterar varandra snarare än att det handlar om separata roller, tydlig politisk styrning eller mycket självständiga tjänstemän. Kompletterande roller betyder att interaktionen mellan politiker och tjänstemän kan vara tät och informell, men samtidigt med en tydlig respekt för varandras uppgifter och värderingar.³⁶

Denna generella iakttagelse illustreras ganska väl av utvecklingen mellan politiker och tjänstemän i de studerade processerna.

I en policyprocess kan problem flyttas mellan att ses som politiska och icke politiska. Det kan också förekomma att problem som är genuint politiska men (ännu) inte partipolitiskt laddade (politiska men inte politiserade) läggs i nätverket. Ett exempel på det är byggande av kunskap om den sociala dimensionen i S2020. Redan från början var det klart att det skulle vara ett uppdrag åt experter och politikerna skulle inte intervensera i detta arbete. En förklaring till det är att om förtroendevalda skulle medverka i processen skulle den troligen snabbt politiseras längs partiernas ideologiska skiljelinjer. Samma motiveringar har funnits för att lägga över frågor från den politiska domänen till tjänstemännens domän när K2020 fått sitt uppdrag. Att lägga över frågor till tjänstemännen innebär att politikerna själva inte behöver hantera några konflikter. Från politiskt håll kan det ses som positivt att lägga ännu icke politiserade frågor i ett tjänstemannanätverk för att på detta sätt hålla frågorna ifrån de formella beslutande instanserna och därmed minska risken för partipolitisering.

Tjänstemän som arbetar med i grunden politiska frågor kan uppleva det något dubbelt att politikerna inte engagerar sig: ”... generellt sett i stadsfrågan så är

³⁶ Svava 2010

politikerna långt bort från de här processerna som vi diskuterar och det är ett stort problem”. Samtidigt kan någon annan uttrycka att ”tack och lov att politikerna är frånvarande i vissa områden så vi kan jobba i grupp och vi kan stötta varandra” (citat ur samtal om S2020). Det två citaten kan tolkas som att ibland finns en avsaknad av politikernas närvaro och engagemang, medan det i andra fall uppfattas som befriande att de inte är med, eller som en tjänsteman uttryckte det: ”jag tror också att det är viktigt att politikerna går in vid rätt tillfälle och just nu tror jag inte att det är läge att fatta beslut” (Citat ur samtal om S2020).

Relationen mellan uttryckta behov av politiska beslut och när det är möjligt att fatta politiska beslut är inte enkel:

(N)är någonting behöver göras, då är det politiskt omöjligt och när det är politiskt möjligt, ja då är det försent (från processworkshop om Rådslagsprocessen)

Citatet ovan om det politiskt möjliga och omöjliga uttrycker ett dilemma som finns i en modern representativ demokrati med starka partier kombinerat med starka professionella myndigheter och kommunala förvaltningar å ena sidan och ett samhälle med upplysta medborgare och en övervakande massmedia å den andra. Frågor som lyfts ut i den offentliga debatten blir ofta konfliktartade beroende på att de snabbt relateras till olika samhällsintressen. När partierna återspeglar dessa intressen uppstår också en partipolitisering. Med ett förhållningssätt till politik som balansering av intressen blir det begripligt att politikerna lämnar över icke politiserad politik till tjänstemännen. De senare kan då i lugn och ro samla information och underhand presentera sina rön inför den politiska ledningen. Om det dessutom infinner sig en ”uppenbar lösning” som kan attrahera flertalet av partierna kan även framtida politisering undvikas, till exempel då olika intressen kan förenas under rubriken ”hållbar tillväxt”. Det är knappast så att detta förfarande finns utstakat i någon medveten strategi. Snarare är det ett pragmatiskt och reflexivt sätt att hantera den institutionaliserade ordningen som omger olika politikområden. Den kan vara mycket framgångsrik i flera avseenden, men representerar en pragmatisk demokrati som inte helt harmonierar med den traditionella föreställningen om den svenska folkstyrelsemodellen som betonar att det skall vara synligt hur politiken formas.

FLERPARTSNÄTVERK - SAMVERKANSPROCESSER I DETALJ

I det här avsnittet följer vad som kan kallas för en ”mikrosociologisk” analys av våra fallstudier. Mikrosociologi handlar om att vara nära vardagliga handlingar. Det innebär i sammanhanget stads- och/eller regionutveckling om ett fokus på de mängder aktiviteter som finns omkring denna utveckling och då inte (bara) beslut i politiska församlingar. Det är, ur ett mikrosociologiskt perspektiv, lika viktigt vad som händer i kopieringsrummet, på studieresan eller vidareutbildningen.³⁷ Drar man denna analytiska ingång till sin spets, innefattar ”likvärdigheten” även det materiella och handlingarna som dessa möjliggör. Det är därför detta avsnitt lyfter fram parkbänkar och strukturbilder – för att rikta uppmärksamhet mot samhällsprocessernas olika beståndsdelar.

De processer vi studerat i det här projektet har tidigare benämnts som ”komplexa”; det är problem som delvis är nya till sin karaktär och som därför kräver nya sätt att hanteras. Det ställer nya krav på alla inblandade, på de som medverkar, men också på vilka ting, berättelser och bilder som istället för de vanliga som skall komma i

³⁷ Jfr Latour 2005

fråga. Hur hanteras, eller ”administreras” sådana nya processer på ett vardagsplan i en kommunal eller regional organisation?³⁸

Om de nya processerna inte liknar de gamla, betyder det också att det kan vara värt att ställa nya frågor kring makt och ansvar. Den här analysen lyfter därför fram det *materiella* (kartor, möteslokaler, t.ex.) och *delarna* i de berättelser som skapats genom våra processworkshoppar och är tänkt att skapa en uppmärksamhet för det som kan tyckas vara marginella ting och företeelser, men som kanske kan säga oss mer än vi tror om vilka platserna är för politiska formeringar.

Centralt i en mikrosociologisk analys är också att det inte finns några på förhand givna (makt)strukturer.³⁹ Istället för att peka mot vissa specifika maktbärare – exempelvis centrala politiker eller stora företag – är istället den enorma mängd aktiviteter som kan kopplas till olika processer i fokus. Det handlar också om att, istället för att lägga ett vetenskapligt begrepp över ett skeende och med det som hjälp söka efter likheter och skillnader med andra processer, låta de begrepp eller uttryck som aktörerna använder vara i fokus. Om de som studeras exempelvis inte säger ”flernivåstyrning” utan istället upprepar andra saker i det de säger och gör, tar resonemangen utgångspunkt just från detta. I denna korta text lyfts ett par exempel fram på sådant som återkommit i berättelserna från våra processworkshoppar.

Regionala resevisioner - från ”tänk” till tillämpning

Som vi sett tidigare, var det huvudsakligen behovet av ett nytt regionalt arbete som födde Rådslagsprocesserna. Att jobba fram en ny regionplan var inte rätt väg att gå; regionplaneringen som den hade gått till tidigare var inte längre ett verksamt sätt att samla ett större antal aktörer i det Västsvenska omlandet för samtal om den regionala utvecklingen. En önskan om en mer inkluderande process fanns och med valet av en bred innehållslig diskussion om regionens framtid ökade möjligheterna till en vidare grundad idé. Med Rådslagen föddes en rad möjligheter; man kunde diskutera saker på ett nytt sätt och de regionala aspekterna kunde över huvud taget få ett större utrymme i kommunerna. Det fanns förstås flera saker som man inte kunde enas kring och målsättningarna sattes i allmänhet ganska lågt. Just kollektivtrafiken var dock en aspekt som fastnade lite extra. I Rådslagsarbetet byggdes tydligheten fram genom *strukturbilden*, och med den blev processen mycket en fråga om rumsliga strukturer och fysisk planering. En central utgångspunkt för en uthållig tillväxt i regionen var ett ökat kollektivtrafikåkande, vilket skulle möjliggöras genom en planering i (kollektivtrafik)knutpunkter.



I strukturbilden är regionkärnan i fokus. Det är också där som de största projekten kopplade till K2020-visionen materialiseras, t.ex. Västlänken (tågtunnel under Göteborg som möjliggör resande via Göteborg utan att tåget behöver vända på en s.k. säckstation) och Partihallsförbindelsen (enorm vägbro som förbinder E20 med E45 strax utanför Göteborgs centrala delar). Men utan de mindre projekten i

Bild 1: *Strukturbilden – en materialisering av kollektivtrafikdiskussionerna inom Göteborgsregionen*

³⁸ Jfr Czarniawska 2000

³⁹ Jfr Latour 2005 och Farias & Bender 2009

de omgivande kommunerna, skulle inte nödvändiga förutsättning skapas för den kapacitet som behövs för att Västlänken skall fungera. Annorlunda formulerat; det är i "fingrarna" i strukturbilden som det är allra viktigast att fler ställa bilen för att istället ta tåget eller bussen:

- A** Och sedan säga att kollektivtrafiken kommer inte att klara så att säga att gå ut längst ut i systemet och hämta upp folk hemma på kökstrappan, när man bor ute i en region, utan någonstans så får man tänka sig att man samlar ihop folk i form utav pendelparkeringar, infartsparkeringar och liknande där man... första och sista biten får tillåta sig att åka med egna bilen, men det gäller att fånga upp dom så tidigt som möjligt in i systemet. Så att dom inte åker in och korkar igen det.
- B** Det var ju ett utav skälen till varför just pendelparkering blev ett utav pilotprojekten då också, för att det var... vi såg det som en utav dom viktigaste delarna. Och man sa att man hade redan pendelparkering, men den var liksom inte på den nivån, med den intelligensen som... man nu vet...

I det här resonemanget är *att ställa bilen* i fokus, att inte stå i vägen på vägen mer än nödvändigt. Vid sidan av det arbete som genomfördes i kommunernas planeringsorganisationer, exempelvis genom att detaljplanera för mer parkeringar nära pendlingsknutpunkter, fanns under 2000-talet flera kampanjer riktade mot regionens boende och dess vardagliga beteenden. *Nya vägvanor* var exempelvis ett sätt att visa på trafikconsumentens eget ansvar under devisen "*trafikproblemen kan inte byggas bort, de måste väljas bort*". Men för att kunna välja rätt (alltså välja bort), för att K2020 skulle bli ett hållbart projekt, det vill säga ett projekt som inte bara hamnade i en byrålåda, krävdes mer än uppmaningar och ord. Det krävdes mer än en regional vision, buret framförallt av kommunpolitiker med stort intresserade av det regionala perspektivet. Strukturbilden behövde översättas till och passa för lokala behov:

- A** Så gjorde alla kommuner något sådant här som var vårt då till exempel... K2020 lokalt.
- B** Men den låg ju mer som underlag för respektive kommuns översiktsplan, än att vara ett direkt inspel till det stora K2020, så uppfattade jag det i och för sig som...
- A** Ja, fast samtidigt så ville vi ju se det som en dubbelriktad process, det var inte bara att vi skulle anamma och det centrala tänket utan också att Göteborg skulle få tillbaka och projektet skulle få tillbaka grejor som kanske borde kunna utvecklas.
- C** Det skulle vara intressant att se just vad det blev för effekten utav detta, för jag såg det så som ett sätt att få ut liksom tanke... tankevärlden även i... utanför Göteborg.
- A** Ja, det var det ju som ett värde och det var ju... i Mölndal var det ju jättebra, för det här blev ju en... det var ju en enig kommunstyrelse som tog detta till slut, efter att ha processat fram det så att... det var ju väldigt roligt.

- C Men jag tänkte att man kunde se det... man kan ju också se det som en Kunskapsprocess, att man tar och lyfter ut det på... ett antal så att säga Kommuner, så kanske man lär sig saker eller upptäcker saker, om man ser det som någon slags experimentverkstad liksom, så att säga... att man... oj, det här har vi inte tänkt eller, så här blev det när vi försökte tillämpa det i Mölndal liksom och vad kan vi... jag tänkte om du... men det kanske är för tidigt att säga det.

Det som sakta håller på att byggas upp i Göteborgsregionen, är en ”svart låda”, en slags tät berättelse. En ”sanning” som gäller för både kommunerna och dess invånare. Artefakter, som strukturbilden skapar genom sin allt vidare spridning (vilket kan vara lokala strategier i en kommuns översiktsplan, t.ex.), blir förutsättningar för att målsättningen att bli verklighet. ”Tankevärlden”, att öka kollektivtrafikresandet regionen till 40% för att det behövs för en uthållig tillväxt och konkurrenskraft, sprids också till regionens olika delar. 2011 uttrycks exempelvis i Tjörns kommuns kommande översiktsplan en tydlig implementering av ”tänket” när strukturbilden är en övergripande utgångspunkt. Och där en lokal strukturbild bryter ner det till den kommunala skalan. ÖP-samrådet, som pågått under hösten 2011, blir den kunskapsprocess som man hoppades på: hur rimliga är de regionalt framarbetade slutsatserna för medborgarna? Med strukturbilden som utgångspunkt är områdena närmast Tjörnbron mest lämpliga att vidareutveckla, inte minst för boende, eftersom man därifrån når Stenungssund och Göteborg inom de 60 minuter som är ett slags övre smärtgräns för hur långt man orkar arbetspendla (enkel väg). Det är i sådana processer, i lokala plansammanhang, som det visar sig om det visionära är rätt sammansatt. För att vara analytiskt övertydlig: det är först när någon av medlemskommunerna börjar agera *med* det regionala målet, börjar montera in det i lokala planer, strategier, och när kommuninnevånare exempelvis i samrådsprocesser bifaller dessa montage, som man kan veta om det regionala målet fungerar. I det här fallet är det allt som är viktigt: ”tänket”, det breda sammanhang det presenteras och diskuteras i (Rådslagen och K2020-grupperna), opinionsarbetet om arbetsresvanorna, pendelparkeringarna, lokala samrådsprocesser om översiktsplaner som bygger på ”tänket”, osv.

Med en mikrosociologisk analys hamnar således moment och materialiteter, saker och händelser, i förgrunden, snarare än människor. Inte för att människorna och vad de säger är oviktiga, utan för att tydligare lyfta fram de uttryck som skapas som konsekvenser av vad människor tänker och säger. Sakerna och tingen som är diskussionernas artefakter behövs för att ”tänken” skall kunna förflytta sig, nå olika platser. Här blir ”politikern” *en del* av ett nätverk i vilken alla delar är lika viktiga. Som jämförande exempel så fokuserar Valderrama Pineda (2010), i sin analys av Transmileneo, stombusslinjerna i Bogotá, inte så mycket på poliska diskussioner, utan på hur en lång serie berättelser (i bland annat lokal dagspress) först ”skrev ner” den befintliga kollektivtrafiken i den Colombianska huvudstaden. Där handlade det mycket om hur den på olika sätt inte fungerade, bl.a. för att den var rent trafikfarlig (bussbolagen konkurrerade om samma resenärer, vilket bl.a. innebar att bussar kunde ”slänga sig” in till hållplatser med många personskador som följd) och dessutom också företagsekonomiskt olönsam. Allt för många företag konkurrerade om resenärerna, marknaden var övermättad. Med det som utgångspunkt kunde en idé om en bättre kollektivtrafik byggas genom att förslag till olika tekniska lösningar staplades på varandra. Lösningar som bara *tillsammans* kunde bli det nya systemet: själva bussarna (dragspelsbussar hade aldrig tidigare funnits i Bogotá), särskilda och upphöjda plattformar, speciella bussfiler och särskilda busstationer.

I fallet med K2020 var inte utgångspunkten så mycket ett dåligt fungerande existerande kollektivtrafiksystem. Snarare handlar det om att möta framtida behov som uppstår mot bakgrund av de visioner som skapats genom HUR2050 och visionen ”uthållig tillväxt”.

”Parkbänken”: en startpunkt för sociala rörelser

Den frågelista som användes under de fyra processworkshoparna var, som tidigare diskuterats, uppbyggd på några teman. Den första handlade om processernas tillblivelse: hur berättas processens historia? Vem eller vilka anses varit initiativtagare? Det andra temat handlade om kunskapsanvändning och lärande, det tredje fokuserade på hur idéer transformerats till handling. Nedanstående utdrag från två av processworkshoparna fångar in flera av dessa tematiker:

- A Man kan inte underskatta betydelsen av studiebesök och informella samtal.
- B Parkbänkar...
- C Skulle man kunna lista ett antal centrala lärdomar ur era diskussioner? Tre stycken. I de olika grupperna. Studieresor tog du ju upp och det var någonting som vi pratade om, titta på andra och lära sig av andra.
- B Alltså, att man inte skall underskatta studiebesök... det låter många gånger som att man bara vill ut och se och ha roligt och så där, men studieresor att komma ut och se hur andra har gjort och jag menar, goda exempel skall man stjäla och de blir bara hedrade när man stjälar de goda exemplen också, för att det visar ju på att de har lyckats då. Vi har hittat många med de här långa bussarna som går i dubbel led och det här, det var i Hamburg vi hittade den faktiskt, i en annan studieresa. (Skratt). Så att...
- A Var du med där också?
- D Ja, han var med där också.
- B Det är inte lätt att hålla i ordning på det.
- E Jag har förstått att det finns en parkbänk inblandad. Var det i Istanbul?
- F Mm, det var jag och Sven-Olof, och vi pratade om K2020 som inspiration. Ett par veckor senare...[hade man formulerat en utgångspunkt för arbetet med S2020]
- G Det blir en slags Jaques Brel – ”under en filt i Paris”.
- B Ja, fast det var i Amsterdam [som ett frö till K2020 såddes]
- G De sammanhang som vi inte kallar verkstad, då vi bara sitter och pratar...

I citaten ovan diskuterar ett par tjänstemän på strategisk nivå hur de processer (K2020 respektive S2020) som de arbetar eller arbetat i egentligen började. Här ses inga väl formulerade politiska förslag, utan mer informella samtal under studiebesök utomlands, vars syfte varit att finna inspiration mer allmänt för stads- och regionutveckling. ”Att inte underskatta betydelsen av studieresor”: politik formas

lika mycket i det informella samtalet, i samband med att ny kunskap införskaffas. Inspiration till något annat. Det krävs stunder, luckor i ett vardagliga schemat, kanske kan det vara restiden, då man kan sätta sig och låta saker och ting sjunka in, utbyta tankar. Avbrottet i det vardagliga arbetet på förvaltningskontoret, blir ett möjlighetsrum som samlar individer till samtal och som skapar relationer. Under en studieresa till Hamburg noterade någon av de tjänstemän som sedan skulle komma att driva en av de processer vi studerat att just den staden hade bussar av ett slag man inte närmre tänkt på som något för Göteborgsregionen. Studiebesöket genererar enligt förhoppningen ny kunskap, något att ta med sig hem, något att bygga ett "tänk" med. Det finns flera tillkomstberättelser för de processer vi studerat, men gemensamt för mycket av diskussionerna under processworkshoparna var hur det informella samtalet varit nödvändigt. Tids- och platsrymden utanför linjeverksamheten, utanför den vardagliga agendan. I ett tidigare avsnitt i denna text har vi skrivit om tillitens betydelse för en framgångsrik samverkan mellan olika parter. Det informella sammanhanget, när man sitter på en parkbänk i Hamburg eller Istanbul, blir en platsrymd med möjligheter för tillit att växa mellan politiker och tjänstemän.

De sociala frågorna i Göteborgs Stad, frågor som egentligen skulle varit alla kommuners men som Göteborg lade beslag på under *Rådslagsprocessen*) hade innan uppdraget i fråga skapades varit spridda över olika verksamheter. I och med S2020 inleddes ett mer fokuserat tankearbete. Grunden till möjligheten för detta tvärfackliga arbete inom kommunen bottnade i Agenda 21-arbetet under 1990-talet och grundlades sedan genom bildandet av *Tryggare, Mänskligare Göteborg* under inledningen av 2000-talet. Denna del av stadskansliet, i grunden organiserat mot att skapa och driva snarare än förvalta kunskap om de sociala frågorna (huvudsakligen trygghet mer generellt), har sedan dess fungerat som stadens centrala brottsförebyggande råd. Tryggare, Mänskligare Göteborg var ett exempel på en enhet som skapades med syftet att överbrygga gränser mellan förvaltningar och bolag inom Göteborgs Stad. Ett par år senare skapades också Urban Laboratory Göteborg (ULG) med en liknande målsättning, men då med en tydligare koppling till Chalmers och Göteborgs universitet. En av de i våra diskussioner deltagande individerna har både ett akademiskt och ett praktiskt verksamt förflutet och han resonerade kring anledningar till varför det finns, som han såg det, så stor potential för de sociala frågorna idag. Det handlar om en "social rörelse": tillräckligt mycket kunskap om de sociala frågorna har ackumulerats för att något mer än "tänk" skall uppstå, och tillräckligt många människor är med och sprider denna kunskap, detta "tänk". I takt med att en mer löst sammansatt grupp utan tydligt uppdrag (snarare ett "*processägarskap* [som inte] *handlar om att driva vissa frågor*") byggde relationer och gemensam kunskap kunde en form skapas för verksamheten. Denna "sociala rörelse" har saker gemensamt med hur *nya sociala rörelsen* definieras - till skillnad från de folkrörelserna som t.ex. arbetarrörelserna präglas mer av tillfällighet, flytande gränser och av avsaknad av en tydlig hierarkisk ordning. De går "utanför" den vanliga ordningen.⁴⁰

I fallet S2020, hade den "sociala rörelsen" skapat en ny förutsättning för sociala frågor att diskuteras på nya sätt. "*Detta hade inte gått att göra 2008*", som någon uttryckte det; samhällsutvecklingen hade skapat förutsättningar att diskutera de sociala frågorna på ett nytt sätt, men framförallt fanns det ett nätverk av personer,

⁴⁰ Jfr Hansson 2008

vars arbete kunde sammanlänkas med hjälp av en processinriktad plattform. Även om det var ett mer lokalt inriktat arbete än K2020 och Rådslagsprocesserna, så byggdes processerna upp på ganska liknande sätt. I grunden handlar det om att låta i första hand tjänstemän ha tid att vara informella med varandra, att skapa utrymme för möten vars syfte inte är att lösa givna problem, utan resonera kring tematiker och mer breda problematiker.

Det fanns en ledningsgrupp med förvaltningschefer som gav processen legitimitet. Att politiken skrev om uppdraget i budgeten förstärkte mandatet. Under ledningsgruppen fanns en arbetsgrupp, dess sammansättning förändrades över tid och det var inte lika tydligt vilka som ingick i gruppen och i vilken grad deras roll var att representera. Nätverksorganisationen har en begränsning i handlingskraft och effektivitet, men är en hållbar organisation.

(ur Minnesanteckningar från processworkshop om S2020)

Ett sätt att diskutera vad som händer här är att prata om *kulturell smitta*.⁴¹ En ”smitta” är just en idé – positiv eller negativ – som syftar till eller har funktionen att ändra på något. Inom det medicinska fältet försöker man begränsa (negativ) smitta på olika sätt, genom isolering eller vaccinering. Översatt till de situationer som finns i våra processer, skulle man kunna säga att begränsningen av den negativa smittan – vilket skulle kunna vara att business as usual inte läker de komplexa samhällsproblemen – genomförs genom att man lyfter ut frågorna ur de normala (för frågan skadliga) processerna. Med förhoppningen om att det ”friska” eller ”osmittade” skall undvika att komma i kontakt med det ”sjuka”. Här är det förstås metaforiskt talat. De processer vi studerat karaktäriseras av en stor serie möten, vilket betyder att det finns många tillfällen för den ”sociala rörelsens” olika aktörer att smitta många andra, att ”tänket” uppnått en kritisk gräns där det är det som där diskuteras som blir normen. Den sociala rörelsen ”homogeniserar” enskilda uttryck för samma eller liknande saker. Det räcker förstås inte med att några tjänstemän – oavsett hur strategiska positioner de har – upplever något nytt och spännande för att en ”social rörelse” skall uppstå. Ingen följer en sådan om man inte har en anledning till det. I de i pilotprojektet studerade processerna har det förstås funnits olika anledningar till varför aktörer som deltagit i dem gör sig delaktiga i desamma.

Resonemanget blir lätt en lek med ord, men poängen är att begripa processernas detaljrikedom och att det krävs ett ramverk för att något skall kunna hända. Det är politik både att skapa ramverket och att få detaljerna att fasa ihop med varandra och i det arbetet är alla lika viktiga – politiker, tjänstemän, företag, förvaltningar, kartor, dokument. I våra processer har något tydligt lyfts ut ur det normala sammanhanget, ”ur linjen”, för att ges ett nytt sammanhang att försöka friskna till i. Intressant är att man i alla fallen pratar om *processer*, snarare än projekt. Det är således dels inte något som är tydligt avgränsat i relation till ”linjerna”. Det ”friska” får gärna präglade det sjuka, men det finns ingen väl uttalad struktur för hur detta skall ske. Här kan man koppla an till Carol Weiss begrepp ”kunskapskryp”: det handlar snarare om att den friska kunskapen *kryper in* i den sjuka organisationen, än att det är med hjälp av tydliga och väl avgränsade ingrepp.⁴² På ett sätt blir det av detta en försiktig kritik mot det existerande sättet att organisera hållbar utveckling och det skapar möjligheter för dessa sätt att förändras efter hand och i en lika försiktig takt.

⁴¹ Jfr Tarde 1974 och Czarniawska 2004

⁴² Jfr Weiss 1980

Samverkansnätverk – den heterogena organiseringen

En generell hållning i en mikrosociologisk analys är att ensam är inte stark. Det är snarare tvärtom. Oavsett hur ansedd och understödd en politiker är, behöver den vara en del av ett nätverk, behöver liera sig med andra. Tjänstemannen och politikern är maktmässigt likvärdiga ("heterogena") och det är när de sätts samman och blir till nätverk som förändringspotential uppstår. Vid en närläsning av det empiriska material som pilotprojektet skapat genom processworkshoparna framträder tjänstemannens betydelse för skapandet av samverkans-nätverk som väldigt viktigt.

S2020 kan ses som ett 'tänk' som skall spridas – och har till stor del redan spridits – i linjen. Den handlar om att övertyga och övertala chefer och politiker om att använda olika verktyg för att bedöma sociala konsekvenser av olika beslut och åtgärder.
(Utdrag ur Minnesanteckningar från processworkshop om S2020)

Från parkbänkarnas möten av en "spånig" karaktär och framåt händer en massa saker. I fallet S2020 har det betytt att involvera forskare för att skapa kunskapsunderlag och studier om bl.a. demografi, inkomst och utbildningsnivåer för olika områden i Göteborg tillgängliga i kartformat, men också skapa opinion genom arrangemang av både en stor konferens och en längre serie öppna seminarier. Alla dessa kunskapsbildande aktiviteter bygger tillsammans upp möjligheten för "tänket" att omvandlas till ett uppdrag, vilket *"handlar om att låta tjänstemännen arbeta med kunskapsbyggande. Det är ingen vanlig beredning av ärenden. Kunskapen kan sedan komma till uttryck i olika konkreta beslutsprocesser. Det är kunskapsutvecklingen och framtagandet av verktyg som är det väsentliga, inte nätverket som sådant"*, enligt en sammanfattning av S2020 av några tongivande personer iblandande i arbetet med densamma. Teoretiskt sett är det dock nätverket det väsentliga: tjänstemännen bygger kunskap, kanske genom att läsa rapporter, träffa kunskapare i olika frågor, knyta kontakter, boka en seminarier serie och med den skapa opinion i frågor om social hållbarhet. Mängden aktioner är det som skapar möjlighet till förändring.

Men visst, specifika individer är också betydelsefulla i samverkansnätverken. Processerna vi studerat har präglats av ett antal tongivande personer, både politiker och praktiker. Ord som "eldsjäl", "missionär" och "predikant" förekom flera gånger i de studerade processernas tillkomstberättelser och visst har det betydelse för samverkan att någon eller några "drar", förmedlar tankar som andra kan tanka in i. Om ett "tänk" skall spridas, behövs både aktiva människor och materialitet som möjliggör "tänkets" rumsliga förflyttningar. I fallet med K2020 och strukturbilden är arbetet som utförs av materialitet mer tydligt, men det finns även exempel i processen S2020. De två matriser som under 2011 arbetas fram som en slags check-listor för social hållbarhet och för barnperspektiv i den fysiska utvecklingen i Göteborg, är ett materiellt uttryck motsvarande strukturbilden. Med ursprung i aktiviteter inom S2020-nätverket finns nu något som antar en form för att kunna leva ett "eget liv" i de olika tekniska förvaltningarna i Göteborgs Stad och i de olika stadsdelarna. Det växer, det blir mer än ett "tänk".

Den mer nätverksbaserade organisering som präglar de i pilotprojektet studerade processerna präglas av en större öppenhet – det är inte arbete (bara) i stuprören, eller "i linjen". Som Stig Montin också betonat tidigare, så handlar det också en mer idébaserad styrning, där en bred samling av aktörer ges utrymme att komma med inspel och förslag. Det skapar en flexibilitet gentemot problemen, som sedan tidigare diskuterats som allt mer komplexa. Den kompetensmässiga heterogeniteten som

uppstår skulle kunna vara problematisk att arbeta med och inte minst administrera, men några sådana uttryck finns inte tydligt i det material som pilotprojektet skapat genom processworkshoparna.

Sektorssamverkan och komplexitetsmedvetenhet

Gemensam för de processer som studerats inom ramen för detta pilotprojekt är att de syftar till att vara en annorlunda företeelse i relation till det ordinarie, det sättet man gjort något på tidigare. Som tidigare diskuterats kan detta förstås mot bakgrunden att vi definierar samhällsutvecklingen på nya sätt. ”Hållbar utveckling” beskrivs som något som bara kan uppnås i samverkan. Samverkan har förstås många i våra processer gjort även tidigare, men för samhällsmålet ”hållbar utveckling” krävs något utöver det vanliga – eftersom det är ”komplexa frågor”, frågor som inte kan hanteras inom existerande ramverk.⁴³ Istället för projekt är det just *processer* utan tydliga ramar som blir det vanliga sättet att organisera sig på, processer som tar plats i nya rumsligheter och som inte kan slutgiltigt lösas. Det komplexa problemet är mot bakgrund av det kanske snarare en förståelseprocess, i bemärkelsen förstå olikhet, skillnader, men också gemensamheter. Att skapa ”komplexitetsmedvetenhet”: vilka är våra olika förutsättningar för att göra något tillsammans? Finns det sådant som vi inte kan komma överens om?

Parkbänken under studiebesöket har i detta avsnitt använts för att peka mot en plats (en av flera – parkbänken är bara ett exempel) där förtroendekapital byggs upp, en kultur för förståelse för olika aktörers olika idéer, förutsättningar och behov görs kända. Parkbänkarna var kanske inte startpunkten för något av just dessa projekt, objektivt sett, men ur det i detta avsnitt presenterade teoretiska perspektiv och satt i ljuset av hur vi tänker på komplexa problem, har även sådana platser och händelser en viktig betydelse. Det komplexa samhällsproblemet har inte en generell lösning, utan bygger på många små initiativ. I det hänseendet kan det vara viktigt att också förstå politiska processer som händelser inte på ”nivåer”, utan som nätverk, som sammansättningar av politiker, tjänstemän, intryck, hybridbussar, vindkraftverk, kartor, brandtal, konsumentbeteenden, trender och traditioner.

PERSPEKTIV PÅ LÄRANDE I SAMVERKAN

I gruppintervjuerna har man vid flera olika tillfällen talat om vad man lärt sig genom att delta i olika samverkansprocesser. Men för att förstå villkoren för det lärande som sker i samverkan måste man först förstå vad som är föremålet för lärandet: vad ska man lära sig? Det påverkar nämligen lärandets karaktär. Det är skillnad mellan att lära sig cykla, lära sig multiplikationstabellen eller lära sig bli en bra chef. Eller, som i detta fall, lära sig hantera och tämja komplexa problem – *wicked problems* – för att kunna främja hållbara utvecklingsprocesser i städer och regioner.

Begreppet *wicked problems* (i fortsättningen kallas dessa för komplexa problem) myntades i början på 1970-talet.⁴⁴ Bakgrunden var en växande kritik mot den tidens planeringsideal som dominerades av en rationalistisk och positivistisk syn på samhällsutveckling. Effektivitet var ledstjärnan och storskaliga lösningar var effektiva – och därmed önskvärda. Det moderna samhälle som blev resultatet ifrågasattes allt starkare av olika grupper som upplevde utvecklingen inte löste problem, utan istället

⁴³ Jfr Jordan och Andersson 2010

⁴⁴ Rittel & Webber 1973

skapade nya. En del av kritiken mot en teknokratisk syn på samhällsutveckling tar sin utgångspunkt i ett ifrågasättande av tron på att man kan förstå och lösa alla samhällsproblem med samma förhållningssätt som har när man försöker lösa tekniska och naturvetenskapliga. När man ska hantera dessa problem kan man ofta förhålla sig till kausala samband och lagbundenheter. Det är ofta möjligt att svara ”ja” eller ”nej” på frågan om man löst tekniska och naturvetenskapliga problem, till exempel om ett hus förbrukar mindre energi eller om ett markområde är tillräckligt sanerat för att det ska vara möjligt att bygga bostäder där. Det går naturligtvis att identifiera samband och hantera olika samhällsvetenskapliga problem på ett likande sätt. Det är till exempel möjligt att svara ”ja” eller ”nej” på frågan om vissa former av förvaltning av en viss form av gemensamma resurser under vissa omständigheter är bättre jämfört med andra sätt att förvalta dessa resurser.⁴⁵

Men många av de utmaningar som rör hållbar utveckling – inte minst de som rör hur man främjar social hållbarhet – har inga tydliga lösningar. Problem blir komplexa när man upptäcker att förslag på lösningen inte kan skiljas från problemformuleringen. Problemformuleringarna påverkas i sin tur av organisatoriska och professionella sammanhang där problemen uppfattas. Av vad som ses som möjligt att göra inom en viss organisation. Förutsättningarna att lösa problemet beror ofta på yttre faktorer som inte har med problemet att göra, t ex att de som arbetar med frågan anser att de har en lösning som fungerar hjälpligt. Lösningen kan heller inte beskrivas som ”rätt” eller ”fel”. Däremot kan lösningar vara ”bättre” eller ”sämre” för de som berörs av lösningen. Det går dock aldrig att testa lösningar i förväg. Man löser ett problem, och sedan måste man hantera konsekvenserna (först efter att man byggt miljonprogrammen kunde man konstatera att det gav upphov till nya problem). Det är därför svårt att dra generella lärdomar från olika lösningar. Det som fungerade vid ett tillfälle kan vara en katastrof i andra sammanhang. Komplexa problem kan också ses som symptom på andra problem. De har ofta karaktären av problemkomplex. Det är därför svårt att veta om man löser ”rätt” problem eller bara lindrar symptomen. Komplexa samhällsproblem kan inte delas upp i delproblem, som kan lösas var för sig. Många problem blir komplexa när man försöker hantera dem i olika praktiker. I teorin vet man ofta hur man borde hantera ett visst problem. Men i det dagliga arbetet är det ofta omöjligt av avgränsa problemet och hantera det enskilt, eftersom de hänger samman med andra problem, strukturer, rutiner etc. Det finns också en risk att en lösning på en nivå i sin tur orsakar nya problem på andra nivåer. Men vad har då detta med lärande att göra?

Lärande innebär att något förändras, och förändringar leder till lärande. Man kan hävda att vi hela tiden lär oss, från den stunden vi föds, tills den dagen vi dör. Varje dag ställs vi inför olika situationer och förändringar som vi måste hantera – och som vi också lär oss av. Lärande kan ses som en process där vi hela tiden försöker systematisera och organisera nya kunskaper och erfarenheter så att de passar in i det vi redan vet. Vi människor är vanedjur och vi strävar efter att hantera och förstå världen som vi brukar göra. Därför hanterar vi för det mesta de situationer vi möter i hemma och på våra arbetsplatser utifrån etablerade mönster och rutiner. Vi gör som vi brukar göra, eftersom vi vet att det fungerar. Om världen hela tiden skulle förändras och vi varje dag skulle tvingas göra allt helt annorlunda från igår skulle vi sannolikt inte må så bra. Vi skulle ha svårt att dra lärdom av våra erfarenheter eftersom allt hela tiden förändras.

⁴⁵ Se t ex Ostrom 1990

Men nya erfarenheter och kunskaper kan ibland leda till att vi måste ompröva det vi tagit för givet – våra uppfattningar om något förändras, ibland i grunden. Sen försöker vi åter hantera världen utifrån dessa nya insikter. Lärande rymmer en paradox: spänningen mellan att utveckla och att bevara eftersom vi hela tiden försöker systematisera och organisera nya upplevelser så att det passar med det vi redan vet. Detta skapar en känsla av stabilitet, vilket är en förutsättning för att vi ska kunna hantera världen. Ofta systematiserar och organiserar vi världen utan att tänka på det – vi gör som vi brukar göra, eftersom vi vet att det fungerar, så väl som i vår vardag som i våra yrkesliv. Föreställningar om lärande bygger på idén att det alltid finns något redan givet att utgå ifrån och förhålla sig till. En dominerande bild är lärande som en loop, där man bit för bit kan modifiera sina handlingar och kunskaper utifrån sina erfarenheter. Ibland måste man revidera grunderna för sitt lärande genom att reflektera och ifrågasätta, men i grunden finns idén om att lärande förutsätter en stabil omgivning.⁴⁶ Detta är inte minst en förutsättning för att man ska kunna tillämpa det man lärt sig för att kunna utveckla sin yrkeskunskap. Men våra reflektioner och vårt lärande påverkas också hur vi uppfattar världen och på en arbetsplats finns olika sätt att se på hur man bör utföra olika uppgifter.⁴⁷ Här finns en potential till lärande och förändring

Låt oss sammanfatta resonemanget så här långt. De problem som man försöker hantera – och styra – de fyra processer som vi studerat är komplexa problem som saknar tydliga lösningar. Lösningarna är beroende av hur man uppfattar problemet, och därmed kan man säga att lärande i många fall är en förutsättning för att hantera komplexa problem. Lärande kan ses som en rörelse mellan stabilitet och förändring. Om vi ska lära oss hantera komplexa problem måste vi ”fånga in dem” och göra dem mindre komplexa. Då kan vi lära oss att hantera dem. De fyra processer vi har studerat illustrerar olika sätt att göra detta. Men samtidigt måste vi inse att vi missar aspekter av problemen då vi förenklar dem. Här finns ännu en paradox: för att kunna lära oss hantera komplexa problem måste vi till viss del förenkla – och då missar vi aspekter av problemen. I nästa avsnitt utvecklar vi detta vidare.

LÄRANDE SOM EN FÖRMÅGA ATT REFLEKTERA OCH SE SAKER MED NYA ÖGON

Den svenska arbetslivsforskaren Per-Erik Ellström⁴⁸ skiljer mellan två former av lärande: utvecklingslärande och anpassningslärande. Anpassningslärande innebär att lära sig uppnå givna mål, uppgifter, metoder och förutsättningar utan att närmare ifrågasätta dem. Man tillägnar sig på förhand definierade kunskaper, tankesätt, rutiner eller handlingsmönster. Man utvecklar en kompetens att ”göra saker rätt” och anpassa sig till redan etablerade normer, kunskaper och synsätt. Dessa normer och synsätt kan vara uttalade, till exempel i form av muntliga instruktioner eller i olika texter. De kan också vara outtalad, tyst kunskap som man bara kan tillägna sig genom att verka i en praktik. Man lär sig hantera komplexa problem genom att använda sig av tidigare erfarenheter, metoder och kunskaper. Man förenklar.

Utvecklingsinriktat lärande innebär att istället ifrågasätter givna mål, uppgifter, metoder och förutsättningar. Att ifrågasätter vad man tidigare tagit för givet.

⁴⁶ Se Argyris, & Schön, 1974 eller Schön, 1983

⁴⁷ Se Sandberg, 2000 eller Sandberg & Targama, 1998

⁴⁸ Se Ellström, 1992, eller Ellström, Per-Erik 2001

Man försöker hantera komplexa problem och situationer genom att omdefiniera situationens karaktär för att sedan utveckla lösningar. Då måste man ifrågasätt etablerade synsätt och rutiner. Den tysta kunskapen måste då göras uttalade genom att man börjar reflektera över och sätta ord på det som man tidigare tagit för givet. Man måste sätta ord på den tysta kunskapen för att kunna diskutera och problematisera den. Ett utvecklingsinriktat lärande är ofta ansträngande. Att ifrågasätta synsätt som är allmänt accepterade i en organisation kan leda till konflikter mellan olika synsätt och traditioner i en organisation. Det utvecklingsinriktade lärandet kan innebära att man utmanar formella och informella ledare. Man ifrågasätter vad som ”rätt sätt” att göra olika saker. Man gör saker komplicerade. De två formerna av lärande beskrivs i figur 1

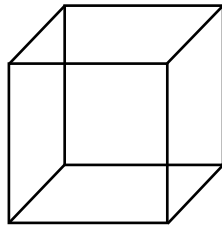
Figur 1 (Fritt efter Ellström, 2001)



I det dagliga arbetet kan det vara svårt att skilja dem åt. Även vardagliga arbetsuppgifter löser vi ibland på nya sätt – vi frågar kollegor om råd, vi lär oss hantera nya rutiner eller gör något lite annorlunda. Vi drar nytta av att man inom en organisation uppfattar arbetsuppgifterna på olika sätt. Det är ofta så små förändringar att vi inte tänker på det som lärande, även om det i det långa loppet gör oss allt mer kunniga i våra arbetsuppgifter och på sikt förändrar etablerade arbetssätt i organisationer.

Men möjligheterna att åstadkomma utvecklingsinriktat lärande försvåras om en arbetsplats domineras av det som Ellström kallar för *produktionens logik*. Lärande förutsätter att vi har tid att reflektera över våra arbetsuppgifter, fråga kollegor om råd och diskutera olika lösningar. Produktionens logik uppstår när en organisation blir allt för fokuserad på att bli bättre och effektivare på att göra det man redan gör. En sådan organisation kan uppfattas som effektiv – och åstadkommer ofta resultat på kort sikt. Men risken finns att organisationen fastnar i rutiner och inte förmår att utvecklas eller hantera nya krav. Den kritik som kan riktas mot produktionens logik är i grunden samma kritik som riktas mot ett planeringsideal som domineras av storskaliga lösningar och effektivitet. Om vi ska lär oss hantera komplexa problem, måste vi ta oss tid att ifrågasätta rutiner. Vi måste, åtminstone för en tid, bli lite mindre effektiva. Då har vi tid att se på saker med nya ögon.

Titta en stund på kuben nedan. Efter ett tag märker du att den rör sig. Det som är kubens "framsida" och "baksida" byter plats. Och byter tillbaka. Ditt seende förändras. Och förändras igen.



Detta illustrerar själva kärnan i det som karakteriserar ett utvecklingsinriktat lärande – en förmåga att byta perspektiv och se saker på nya sätt. Detta låter självklart och på gränsen till banalt. Samtidigt är detta något av det svåraste som finns, inte minst när vi försöker tämja komplexa problem som rör hållbar stadsutveckling. Dessa komplexa problem är ju aldrig lika tydligt avgränsade som kuben ovan. De träder fram genom olika sätt att beskriva dem och beskrivningarna påverkas av organisatoriska och professionella sammanhang.

Låt oss ta ett exempel: hur ska vi utveckla arbetet i förvaltningar och organisationer för att främja socialt hållbar utveckling i Göteborg och Malmö? Den första utmaningen är att definiera begreppet "social hållbarhet". Vad menar vi med det? Ekonomisk jämlikhet? Billiga lägenheter? Att Göteborgare och Malmöbor blir friskare och lever längre? Att alla har jobb? Och hur ska jag som tjänsteman arbeta för att uppnå detta? Vad ska jag göra mellan 9 – 17? Och om jag är politiker, vilka beslut ska jag fatta? Vilka beslut ska jag avstå från? Komplexa problem kan ses som kuber med 100-tals dimensioner. De kan vridas på en mängd olika sätt, och problemen kan därmed uppfattas på en mängd olika sätt. Därför blir beskrivningen av "kuben" avgörande för hur den uppfattas. Dessa beskrivningar påverkas också av vår tendens att vilja se på världen som vi brukar efter som den så blir lättare att hantera. Då vet vi ju vad som är "rätt" och "fel": Det kan vara jobbigt att tvingas byta perspektiv.

Låt oss göra en ny sammanfattning av resonemanget så här långt. I en organisation sker både anpassningslärande och utvecklingsinriktat lärande. Båda formerna behövs för att organisationen ska åstadkomma resultat och samtidigt ha en potential att förändras och möta nya utmaningar. Ett utvecklingsinriktat lärande kan försvåras om organisationen domineras av produktionens logik och i allt för hög grad fokuserar på att vara effektiv. Utvecklingsinriktat lärande i arbetet med hållbar stadsutveckling kan förstås som processer där nya lösningar och arbetssätt växer fram genom dialoger och diskussioner, vilket tar tid. En förutsättning är att man förmår att gå utanför sin egen förståelse, både som individ och i olika arbetsgrupper, och att dessa nya perspektiv tillåts påverka etablerade synsätt. Men arbetet med hållbar stadsutveckling förutsätter också ett anpassningslärande. Nya insikter och idéer måste få spridning och leda till att organisationer etablera nya rutiner och arbetssätt. Hållbar utveckling får inte bli något som en liten grupp strateger ägnar sig åt, till exempel inom ramen för olika samverkansprojekt. Det måste ske ett lärande på olika nivåer i organisationer.

DET ORGANISATORISKA LÄRANDETS OLIKA NIVÅER

Det är ofta enklare att åstadkomma ett utvecklingsinriktat lärande hos individer och grupper, till exempel genom att starta olika samverkansprojekt. Men det finns en uppenbar risk att lärandet stannar där – hos en lite grupp engagerade och utvecklingsbenägna individer. Då kommer kunskaperna och erfarenheterna att vara bundna till enskilda individer och grupper. När individerna slutar eller grupperna inte längre kan fortsätta försvinner kunskaper och erfarenheter. Om allt utvecklingsarbetet bara sker i projekt finns en uppenbar risk att kunskaper och erfarenheter inte leder till att organisationen i sig utvecklas. Försök att skapa nya arbetssätt stöter ofta på motstånd då de utmanar redan etablerade rutiner: ”Här gör vi så här – det har ju gått bra hittills.”

En anledning är att den spänning som finns i lärandet – mellan att utveckla och bevara – också finns inom organisationer. Organisationer styrs till stor del av rutiner och strukturer vilket är nödvändiga om organisationer ska fungera och leverera. Men samtidigt kan rutiner och strukturer vara orsaken till att komplexa problem är svåra att lösa. Ibland kan organisatoriska rutiner och strukturer utgöra själva problemet. Om nya kunskaper och erfarenheter inte kan inlemmas i existerande rutiner och strukturer, är risken stor att de ”glöms bort”...

Om en organisation ska utvecklas måste det ske lärandet på tre nivåer: hos individer, i arbetsgrupper och på en organisatorisk strukturell nivå.⁴⁹ Detta kan illustreras med figur 2 (nästa sida) som utvecklas av Mats Fred vid utvärderingsenheten på Malmö högskola.⁵⁰

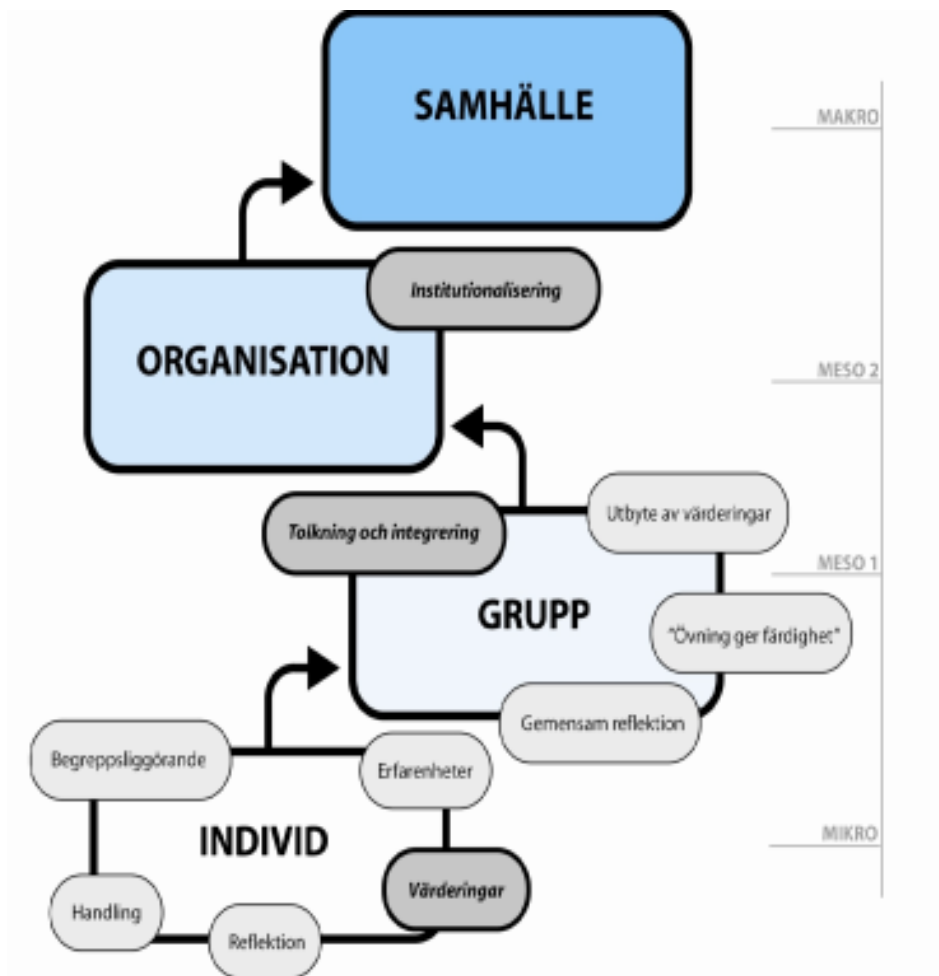
Det individuella lärandet är delvis intuitivt. Tänk på när du tittade på kuben ovan. Plötsligt rörde den sig. Du såg den på ett nytt sätt. I nästa steg försökte du kanske förklara vad du såg. Då började du begreppsliggöra dina erfarenheter. Detta gör du säkert dagligen på din arbetsplats – du kommer nya sätt att hantera olika arbetsuppgifter. Ofta diskuterar du detta med dina kollegor i arbetsgrupper. Då skapas möjligheter för nästa nivå av lärande, men samtidigt kanske dina kollegors uppfattningar påverkar din egen uppfattning. Det finns många exempel på hur sociala processer påverkar våra individuella uppfattningar.⁵¹ Ett öppet och tillåtande klimat i arbetsgrupper behövs för att ge det individuella lärandet möjligheter att utvecklas. I arbetsgruppen är dialogen en förutsättning för ett lärande. Genom dialogen kan man utveckla en gemensam förståelse och gemensamma rutiner. Detta är inte alltid enkelt. Vissa rutiner och synsätt kan vara svåra att ifrågasätta. I en del fall kan det krävas förändringar högre upp i organisationen.

Men om organisation ska lära sig något räcker det alltså inte med att individer var för sig får nya idéer. Man måste också dela dem varandra och utveckla en gemensam förståelse, vilket i sin tur kräver att man får tid och möjligheter för gemensam reflektion, vilket både förutsätter och ger upphov till en gemensam förståelse. Och då måste man också utveckla gemensamma begrepp. Det måste finnas tid och utrymme för möten och dialog i olika arbetsgrupper och nätverk. Men den

⁴⁹ Crossan, Lane & White, 1999

⁵⁰ Figuren har vissa gemensamma drag med Crossan, Lane & White, men skiljer sig också. Men det viktiga i båda beskrivningarna är skillnaden mellan den individuella intuitiva lärandet på grupp nivå genom att man utvecklar en gemensam förståelse samt lärande på organisationsnivå i form av nya rutiner och strukturer.

⁵¹ Se t ex Asplund, 1987



Figur 2

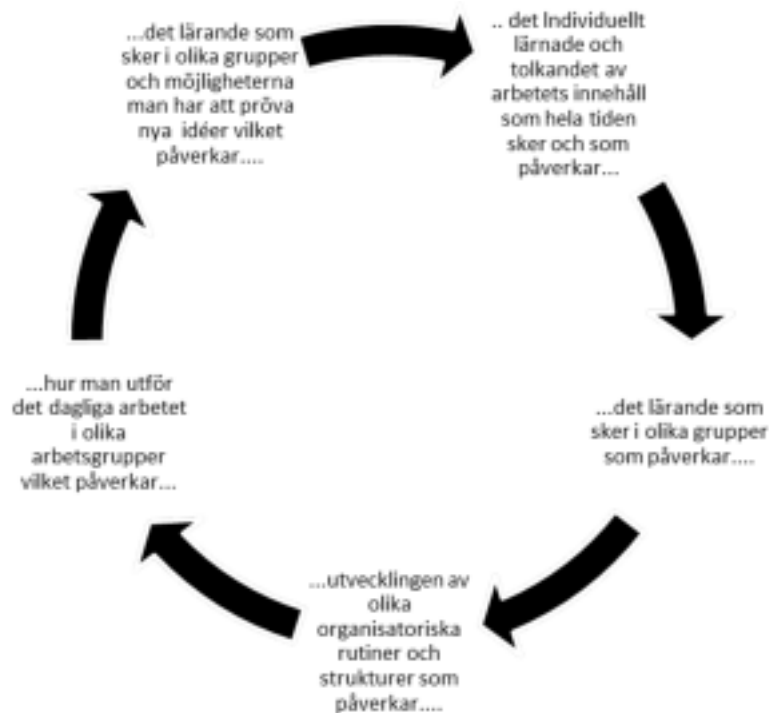
Illustration: Mats Fred, 2010, Malmö högskola

gemensamma förståelsen får inte isoleras i olika arbetsgrupper. Nya lärodomar måste institutionaliseras. I en lärande organisation sker hela tiden en rörelse mellan rutin och reflektion. En förutsättning är då att reflektionen manifesteras i nya rutiner. Återigen ställs vi inför spänningen mellan att utveckla och bevara.

Förutsättningarna för ett utvecklingsinriktat lärande på individnivå påverkas också av uppfattningar och synsätt som är rådande på grupp- och organisationsnivå. Som individ är du delvis fångad av de synsätt som är etablerad i en organisation, till exempel genom att dina arbetsuppgifter styrs av olika rutiner och strukturer. Dessa synsätt kommer till uttryck i hur man talar om saker och ting, till exempel när man introducerar nyanställda. Rutiner och strukturer bärs av olika språkliga begrepp, vilket i sin tur påverkar hur vi "ser" på olika problem och arbetsuppgifter. Detta beskrivs i figur 3 som är inspirerad av figur 2.⁵²

Genom att etablera en gemensam bild och rutiner, kan man underlätta för lärande. Man kan etablera något att utgå ifrån och förhålla sig till. Vi behöver ta vissa saker för givet för att kunna gå lära oss något. Samtidigt riskerar vi att vi låter oss fångas i de synsätt vi tar för givet eftersom det är bekvämt att se på världen som man brukar göra.

⁵² Detta är också inspirerat av Crossan, Lane & White (1999)



Figur 3

LÄRANDE I SAMVERKAN – VAD KAN VI LÄRA OSS AV DE FYRA PROCESSERNA?

I detta sista avsnitt kommer det lärande som sker och har skett i de fyra olika processer att analyseras och beskrivas med hjälp av de begrepp och figurer som presenterats ovan. I alla processerna kan man urskilja spänningen mellan att utveckla och bevara. Samtliga processer har som mål att ifrågasätta och utveckla nya lösningar. Samtidigt strävar de också efter att etablera rutiner och en gemensam förståelse av komplexa problem. Analysen utgår från utsagor om och beskrivningar av processerna som kan identifieras i dokument och utskrifterna av gruppintervjuer.

Det lärande som framträtt tydligast är det som sker på grupp- och organisatorisk nivå. Sannolikt har alla fyra samverkansprocesserna sitt ursprung i och har påverkats av enskilda individers tolkningar och intuitiva förståelse av komplexa problem. Men detta är svårt att belägga. Därför kommer detta avsnitt att domineras av beskrivningar av olika lärandeprocesser hos grupper och organisationer, samt hur lärandet på dessa två nivåer samverkar och påverkar varandra.

När man talat om lärande i de olika gruppintervjuerna börjar man ofta tala om läroprocesser på mikronivå – i små grupper. Lärandet verkar ta sin början i olika samtal, till exempel på en parkbänk eller i oväntade möten. En förutsättning för dessa samtal är att enskilda individer har börjat intressera sig för likande problem. Vi kan ana individuella läroprocesser bakom dessa olika samtal. Man ”ser” samma utmaningar, till exempel behovet av nya former för regionalplanering, nödvändigheten att hitta nya former för att utveckla kollektivtrafiken eller behovet av att hantera sociala utmaningar som segregation och växande skillnader i hälsa mellan olika grupper.

Dessa första samtal börjar i ett gemensamt intresse kring en fråga eller problem och ofta en önskan om att hitta en gemensam förståelse. Det betyder inte att man är överens i allt, men man kan enas om likande beskrivningar och avgränsningar av komplexa problem. Eller man är i alla fall intresserad av att försöka förstå problemen på nya sätt.

Här finns dock en skillnad mellan tre av processerna (Rådslagsprocessen, K2020 och S2020) och Områdesprogrammen i Malmö. De tre förstnämnda processerna har pågått under längre tid, vilket kommer till uttryck i utsagor om att man nått fram till gemensamma problemuppfattningar. Deltagarna i dessa tre processer har hunnit få gemensamma erfarenheter från samverkan. När det gäller Områdesprogrammen befinner sig processen fortfarande i en början. Inom de fem olika stadsdelar som ingår i Områdesprogrammen arbetar man olika, och har olika förutsättningar. De tekniska förvaltningarna som också ska ingå i Områdesprogrammen har också skilda uppdrag och förutsättningar. Här finns en mångfald av olika uppfattningar om hur saker och ting ska göras.

I samtliga processer finns spänningen mellan anpassning och utveckling. Alla processerna börjar med att man försöker utveckla nya sätt att hantera komplexa problem. Men allt eftersom processerna utvecklas ökar kravet på att anpassa dem till de strukturer och synsätt som finns. I de tre Göteborgsprocesserna kan man se att läroprocesserna har institutionaliserats. I samtliga fall kan man tala om att det processerna har etablerats som begrepp. Rådslagsprocessen uppfattas idag som ett etablerat sätt att arbeta med regionala frågor. K2020 ses som ett föredöme för hur man kan arbeta med att kollektivtrafik i ett regionalt perspektiv och S2020 ses också som en etablerad process.

Om vi återvänder till figur 3 ovan, så kan vi se att samtliga dessa tre processer har etablerats som något som påverkar hur individer och arbetsgrupper ser på de frågeställningar och problemkomplex som hanterats i de tre processerna. Dessa tre processer kan därmed ses som något som kommer att påverka lärandet framöver, eftersom de har etablerats som modeller för hur man kan arbeta med regional planering, kollektivtrafik i regionen eller frågor som rör social hållbarhet. Områdesprogrammen, å andra sidan, har ännu inte blivit lika tydligt etablerad som arbetssätt, och därmed påverkas inte heller etablerade arbetssätt och rutiner – ännu.

En anledning är att arbetet inte har hittat sin form. Om vi återgår till figur 2, kan vi se att det pågår läroprocesser på individuell och gruppnivå. Men dessa processer har ännu inte institutionaliserats i form av rutiner och strukturer. Det finns också rutiner, strukturer och arbetssätt som delvis försvårar samverkan. Inom de olika stadsdelsnämnderna arbetar man på olika sätt med Områdesprogrammen, och de tekniska förvaltningarna och stadsdelarna har heller inte hitta former för samverkan. Samtidigt finns en växande medvetenhet om behovet av att öka samverkan. Det förs diskussioner och dialoger i olika grupper, men dessa dialoger handlar fortfarande i mångt och mycket om att tolka och integrera olika uppfattningar om hur man ska arbeta inom Områdesprogrammen för att konkretisera olika mål och visioner.

Samtliga fyra processer kan ses som olika exempel på hur man kan lära i samverkan. Man kan också se hur processen efterhand formar förutsättningarna för lärande. I början har samtliga processer varit öppna i den mening att man inte haft färdiga lösningar. En förutsättning är att processerna har omfattat små grupper. Diskussionen har börjat i liten skala. Lärandet har påbörjats i en lite grupp. Sedan har processen växt och med tiden involverat allt fler. Detta kan liknas vid en kedjereaktion, där nya läroprocesser har uppstått i nya gruppkonstellationer. De processer i

Göteborgsregionen som pågått en tid har processen åter smalnat av och fokuserats mot en eller fler tydliga mål. Då har det också varit möjligt att konkretisera olika resultat. I fallet med Områdesprogrammet befinner sig processen fortfarande under utvidgning. Allt fler aktörer i Malmö involveras i arbetet, samtidigt som allt fler har åsikter om hur man bör arbeta med Områdesprogrammen. Områdesprogrammen har ännu inte blivit så etablerat att de ses som ett självklart sätt att arbeta på. Om man når dit är ännu så länge en öppen fråga.

Lärande innebär att något förändras. Ett lärande i samverkan innebär, i detta fall, att förändringarna sker i mötet mellan individer med olika erfarenheter och professionella bakgrunder. En styrka med lärande i samverkan är att man ökar möjligheterna att få många olika perspektiv på ett problem. Därmed ökar också möjligheterna att de lösningar som utvecklas blir bättre, eller i alla fall bättre anpassade till behoven hos de som berörs. Samverkan som sker med syftet att hantera komplexa problem förutsätter också ett lärande. Samtidigt innebär arbetet med att hantera komplexa problem ett lärande, om man är beredda att gå in i olika dialoger och försöker hantera spänningen mellan att utveckla och bevara.

Erfarenheterna från de fyra processerna visar att lärande är både en förutsättning och en följd av olika samverkansprocesser. Det kan dock vara svårt att tydligt peka på om man har lärt sig något nytt och i så fall vad. Här finns ännu en paradox – när man väl har utvecklat nya arbetsformer eller nya synsätt, tar man dem för givna. Man har svårt att i efterhand se var och när man lärde sig något nytt. Det enda man kan vara säker på är att även detta kommer att ifrågasättas i framtiden.

6. Samverkanspraktiker: sammanfattande reflektioner

När vi inledde arbetet med pilotprojektet var en av våra ambitioner att utveckla en "kokbok" för hur man kan hantera flernivåstyrning. Under arbetets gång har vi istället allt mer kommit att fokusera på olika samverkansprocesser. En konsekvens av ett trans-disciplinärt förhållningssätt är att förståelsen av det fenomen man studerar förändras under arbetets gång.

I det här avsnittet presenteras viktiga slutsatser från pilotprojektet. Rubrikerna anger vad vi anser kännetecknar de processer vi studerat.

Vi ger även rekommendationer för hur man kan arbeta och vad man bör tänka på inför liknande samverkansprojekt.

Att styra genom Idéburna processer

Alla de fyra studerade processerna handlar om att hantera komplexa problem. Dessa problem kan ses som delar av andra problem och de processer vi valt att studera har sitt ursprung i andra processer. I intervjuerna har det framkommit att deltagarna i en process ofta har skilda uppfattningar om processens karaktär. En anledning är att de organisationer som samverkar delvis har olika mål och uppdrag. Man har därför olika förväntningar och behov, vilket innebär att samma process kan fylla olika funktioner i organisationerna. Man kan också ha delade uppfattningar om vad det är för problem som ska lösas genom processen – och när/om detta är löst. Lösningen kan heller inte alltid beskrivas som "rätt" eller "fel", men däremot vara "bättre" eller "sämre" för dem som berörs.

Ingen av processerna kan anses avslutad, även om vissa har pågått längre än andra. Även om det inte till exempel planeras några nya Rådslag i dagsläget kan man ändå hävda att Rådslagen som process lever vidare genom hur olika aktörer förstår och förhåller sig till frågor om regional planering. Samma sak kan sägas om de andra processerna vi studerat. De har - i större eller mindre utsträckning - etablerats som begrepp som man använder för att hantera komplexa problem. Därmed kan de ses som idéer om hur man bör arbeta med vissa frågor och kan användas för att styra liknade processer i framtiden.

Vi har tidigare talat om hur viktig tillit är för dessa och liknande processer. Alla processer har börjat trevande utan tydliga mål och avgränsningar. De som deltagit i processerna har behövt känna tillit till att processen kommer att leda framåt. I den tredje workshopen, som rörde Områdesprogrammen dök begreppet "förhoppningsdrivna" upp som ett sätt att karakterisera dessa processer. Man påbörjar dem med förhoppningen om att de ska ge resultat. I andra intervjuer har man beskrivit processerna som "problemdrivna" och "måldrivna". De problem och mål som man fokuserar mot är ofta komplexa och otydliga. Vi skulle snarare beskriva processerna som idéburna, dvs. orienterade efter en gemensam uppsättning idéer om samhällsförändring som berör flera sektorer. Tre av processerna (Rådslagsprocessen, K2020 och S2020) har pågått så länge att deltagarna sett resultat, vilket också skapar tillit. Man har också fått erfarenheter av hur man bör arbeta, till exempel med gemensam planering av regional kollektivtrafik. Det är därmed lättare att arbeta målstyrt i framtiden eftersom man, baserat på sina erfarenheter, nu kan formulera tydligare mål för nästa steg.

Begreppet "förhoppningsdrivna" nämndes första gången i samband med den workshop som rörde Områdesprogrammen. De olika aktörerna hoppas att man ska utveckla nya sätt att arbeta med områdesutveckling och social hållbarhet, men ännu vet man inte. Med tanke på att denna process pågått under kortare tid jämfört med de övriga är detta kanske inte så konstigt.

En erfarenhet från gruppintervjuerna är att det ofta finns en grundhistoria som man återkommer till när man ska beskriva olika aspekter av processerna. Det har etablerats något som man, i brist på bättre, skulle kunna beskriva som ett sorts kollektivt minne kring processen. Det finns ofta en eller flera personer som tar på sig rollen att återberätta historien om vad som hände och varför. Vi tror att dessa "krönikörer" fyller en viktig roll genom att skapa berättelser där man hela tiden kan återvända till varför man startade en viss process. Det är också ett sätt att styra processen, och det bidrar till vår uppfattning att det är svårt att avgränsa processerna i tid. En slutsats är vikten av att åtminstone de som leder och driver processen är medvetna om processens historia. Då kan man utveckla en gemensam berättelse om hur processen startats och utvecklats. Dessa berättelser kan användas för att introducera nya aktörer i processen.

- Det är viktigt att hålla historien om processen levande. Historien utvecklas genom att man återkommande reflekterar över processen. Det är därför viktigt att man med jämna mellan rum tar sig tid att rekapitulera processen. Historien om en process växer fram bit för bit genom tillbaka blickar. Likt all annan historia. Genom tillbakablickar kan man också få en bild av om processen verkar gå åt rätt håll.

Informella processer – att låta samverkan mogna

De processer som vi har studerat drivs av tjänstemän i politiskt styrda organisationer. I samtliga fall finns både informella och formella delar av processerna. Samverkan har ofta startat informellt, ofta genom samtal i mindre grupper, men nätverken har också efterhand formaliserats. En anledning är att de medverkande tjänstemännen alla är i behov av legitimitet och måste förhålla sig till politiska strukturer. Här spelar grundläggande krav på demokratisk insyn en avgörande roll, liksom de lagar som styr olika planeringsprocesser.

En viktig anledning till att processerna har börjat informellt tror vi är att de problem man försöker hantera inte ryms inom ramen för de formella organisationerna eller de etablerade arbetssätten. Man behöver hitta nya lösningar och rutiner. Ur dessa behov spirar informella samverkansprocesser. De tar sin början i samtal, kanske i pausen på en konferens eller i samband med en studieresa. Det verkar som man behöver komma bort från den produktionslogik som ofta dominerar det vardagliga arbetet. Dessa informella processer på mikronivå utgör viktiga delar i de berättelser som finns om de olika fallen. Vi fick ofta höra exempel på hur enskilda aktörer på olika sätt lotsat frågor genom att använda sig av både formella och informella kanaler.

Detta informella arbetssätt behöver inte ses som ett ifrågasättande av de formella beslutsprocesserna eller försök att kringgå dem. Genom att hantera frågorna informellt, till exempel i olika nätverk, kan problemen undersökas och formuleras så att de blir möjliga att hantera via de formella kanalerna. Problemformuleringen kan då få pågå under längre tid utan krav på direkta resultat. Man kan pröva sig fram, och ge utrymme för ett mer utvecklingsinriktat lärande. Samtidigt aktualiserar detta spänningen mellan vertikala och horisontella nivåer. De formella processerna

är vertikala, med politiker som ger tjänstemän uppdrag. Men samtidigt ser vi flera exempel på hur horisontella processer både föregår de vertikala. Ett exempel på detta är K2020 där problemen första hanterades i ett informellt horisontellt nätverk ("som en snöboll") för att vid en lämplig tidpunkt föras upp som en politisk fråga – och "huggas fyrkantig" för att passa in.

Informella forum kan också göra det möjligt för idéer att överleva när de formella processerna bromsas. Om en process allt för tydligt förknippas med en politisk majoritet, finns det en risk att den avslutas om majoriteten ändras vid ett val. Eller att den ges en ny inriktning. Detta kan naturligtvis innebära att processen stärks, men det kan också innebära att man tvingas börja om med nya aktörer, och därmed måste lägga tid på att bygga upp nya relationer för att skapa ny tillit. Politiska beslut, till exempel omprioriteringar av resurser kan leda till att formella samverkansprocesser avslutas. Processerna kan då leva vidare på sparlåga i informella sammanhang även om de formellt har avslutats. Idéer och erfarenheter kan leva vidare genom olika andra samarbeten och samtal, likt en glödbland i en torvmosse. När omständigheterna förändras kan processen få nytt syre, och ta fart.

- Det är därför viktigt att tillåta olika informella processer och att skapa förutsättningar för dessa, till exempel genom att låta anställda från olika organisationer delta i nätverk utan krav på snabba resultat. Informella processer ska inte ses som ett hot mot etablerade strukturer och beslutsvägar. Istället bör man se informella processer som en möjlighet att hantera idéer och problem som ännu inte är tillräckligt tydliga och definierade för att kunna hanteras i formella beslutsprocesser.

Olika uppfattningar om processen kan samexistera

I våra intervjuer konstaterade vi att olika uppfattningar om processens karaktär och historia kan samexistera. Även om det växer fram en dominerande föreställning i varje process så fanns det också andra föreställningar och perspektiv. Under varje workshop återgavs olika beskrivningar om processen, eftersom olika aktörer hade olika perspektiv. I samtliga processer finns en uttalad strävan att involvera många olika aktörer. En självklar anledning är att de problem man försöker hantera inte kan lösas av en ensam aktör. Samverkan är en förutsättning av flera anledningar. Man behöver olika kompetenser och kunskaper. Många lösningar förutsätter att flera aktörer tar ansvar för sin del.

Samtidigt ökar också risken för konflikter mellan olika sätt att se på de problem som ska lösas, vilket i sin tur kan leda till konflikter mellan vilka lösningar och arbetssätt som ska prioriteras. Här kan informella processer fylla en viktig funktion som ett sätt att hårbärgera alternativa synsätt. När olika idéer formaliseras och till exempel ska leda fram till politiska beslut, måste de vara väl avgränsade och kunna ges tydliga målformuleringar. Om man samtidigt kan tillåta parallella informella processer, kan dessa processer fungera som bärare av aspekter och idéer som (ännu) inte ryms i en process. Ett exempel är när man flyttade ut frågorna som rörde social hållbarhet från Rådslagsprocessen för att istället fokusera på frågor som rör regional tillväxt. Man skulle kunna tolka detta som ett sätt att strömlinjeforma Rådslagsprocessen, vilket kanske var en förutsättning för att kunna driva processen vidare. Man kan också tolka det som att det fanns en dold dagordning bakom Rådslagsprocessen. Men oavsett orsak, så diskuteras fortfarande behovet av att försöka få in de sociala frågorna i den regionala planeringen. Göteborgs arbete med sociala frågor S2020 kan ses som

en avknoppning av de diskussioner som fördes inom Rådslagsprocessen, men som sedan inte rymdes där.

Informella processer kan ses som bärare av idéer som kanske längre fram kan rymmas i andra mer uttalade formella processer. Genom att tillåta olika uppfattningar om processen – och kanske även bejaka dem – kan man vidmakthålla processen historia (se ovan). Om man hela tiden är medveten om att den finns olika uppfattningar, och bekräftar dessa genom att i berättelser om processens historia vara medveten om de val man gjort, och vad man därmed valt bort. När man valt att låta processen utvecklas åt ett visst håll, är det viktigt att bevara olika uppfattningar om hur processen istället borde ha utvecklats. Då kan man utveckla ett mångfacetterat kollektivt minne av processen. Då kan man också skapa en känsla av att de delar av processen som inte har konkretiserats i nuläget, kanske kommer att göra det i framtiden. Detta kan i sin tur innebära att man – kanske – behålla intresset hos de aktörer som ännu inte upplever att processen har gett önskvärda resultat. Om processen kör fast, kanske man kan återvända till tidigare idéer och försöka pröva andra vägar framåt.

- Olika uppfattningar ska inte ses som ett problem, utan som en tillgång. Historien om processen kan vara ett sätt att tydliggöra att det finns olika uppfattningar om vad som har hänt och vad som händer.

Viktigt med individer som har förtroende att initiera, driva och delta i olika processer

I samtliga fall som vi studerat bärs samverkan av individer i organisationer. Det är avgörande vem som initierar, driver och deltar i processerna. De som har tagit initiativ till de olika processerna har positioner som ger dem mandat att samverka. Påfallande ofta är det personer som har unika positioner i sina respektive organisationer. De har också byggt upp relationer, förtroende och tillit utanför sin egen organisation. Det är personer som arbetar med strategiska frågor, men som också har en tydlig förankring i den ordinarie linjeverksamheten. Därmed har de en förmåga att förstå de möjligheter och begränsningar som finns i linjeorganisationen. Många av dessa personer är också "historieberättarna" som vid de olika gruppintervjuerna tagit initiativet och "förklarat" vad som varit kärnan i de olika processer som vi studerat. Det är personer som arbetat länge med de frågor och problem som man försöker hitta nya sätt att hantera. Ofta tar dessa personer initiativet till olika problemformuleringar, som sedan lever kvar och sätter sin prägel på den fortsatta utvecklingen av arbetsprocessen.

Vem eller vilka som driver processen påverkar också vilken legitimitet den har. Men processen kan också hindras av att nyckelpersoner byter arbete, går i pension eller får nya arbetsuppgifter, till exempel som en följd av omorganisationer. Organisationer behöver hållbara personer som har förtroende att initiera, delta och driva samverkan utanför den egna organisationen. Det är också viktigt att dessa individer (som ibland liknas vid "eldsjälar") får efterföljare och allierade idébärare som driver utvecklingen framåt inom olika sektorer och organisationer.

- Det är viktigt att organisationer värnar om individer som har breda kontaktnät innanför och utanför organisationen och som har lång erfarenhet av att verka i organisationen. I de processer som vi har studerat finns i samtliga fall en grupp individer som är centrala för att initiera och driva processen. Om man vill etablera samverkan över flera nivåer är det viktigt att få en överblick över vilka individer på de olika nivåerna som kan bära samverkansprocesser.

”Varumärke” – processen ges en tydlig identitet och egen legitimitet

Processer kan också skapa eller ges en egen legitimitet. Vi har tidigare konstaterat att alla processer ingår i större processer. Men om det ska vara möjligt att utveckla samverkan måste man skapa något som det går att samverka kring. I samtliga fall beskriver deltagarna processerna med namn: ”Rådslagen”, ”S2020”, ”K2020” och ”Områdesprogrammen”. Processen har getts en identitet. Om man är oense om något, så har man något att utgå ifrån. Ett tydligt ”varumärke” underlättar institutionaliseringen av nya arbetsätt. Ett exempel är Rådslagsprocessen. Idag talar man om detta som en självklar arbetsmetod för att hantera regionala frågor, även om det dagsläget inte planeras nya rådslag. Men ”Rådslag” har etablerats som en arbetsmetod och som en lösning man kan hänvisa till i framtiden.

Varumärket fungerar också legitimerande för de informella sammanhang som förknippas med den formella processen. Varumärket kan också användas för att beteckna ett gemensamt idékomplex, det finns ett namn att hänvisa till i olika samtal och debatter. Det är ofta också en styrka att beteckningen kan omfatta något skilda uppfattningar, men kan urholkas om ”äganderätten” till varumärket blir alltför otydlig. Varumärket blir också något som kan användas som en utgångspunkt för historier om arbetet med en viss fråga. Då kan varumärket likställas med Historien Om Något.

- I alla fyra fallen har processen ett namn – ett varumärke – som återkommande används när historien om processen återberättas. Varumärket fungerar som en samlingspunkt. Om man vill främja en samverkansprocess är det viktigt att den ges ett namn. Inte minst verkar namnet ha en samlande funktion.

Viktigt med en tydlig början

Eftersom olika samverkansprocesser är sammanflätade i varandra kan det, paradoxalt nog, vara viktigt att skapa en början. Ibland behövs en tydlig start för att väcka liv i och tillföra ny energi till en process. Ibland skapas olika startpunkter när en process ska återberättas. I flera fall beskrivs startpunkten som ett specifikt samtal mellan nyckelpersoner. I detta samtal föds en idé på hur man borde samverka, och när man lyckts göra idén tillräckligt tydlig kan man bära den med sig tillbaka till sin egen organisation och argumentera för att man bör samverka

Dessa startpunkter är viktiga av flera skäl. En viktig anledning är att de bidrar till att skapa processens identitet. Dessa startpunkter träder fram när processens historia ska berättas. Inte sällan ges startpunkten en lätt humoristisk touch. Troligen är det också så att startpunkten är något som delvis konstrueras i efterhand, när processens historia ska konkretiseras. Ofta blir det en tämligen banal händelse som ges digniteten av att vara tillfället Då Allt Startade, till exempel ett samtal på en bar eller under en konferens. I andra sammanhang, till exempel Rådslagsprocessen, är det en specifik aktivitet som är startpunkten – i detta fall den första rådslagsrundan.

Berättelsen om hur något startade kan också väva sin i större berättelser. Områdesprogrammen förlägger sin startpunkt till en övergripande berättelse om Malmö stads omvandling från industristad i kris till framgångsrik modern kunskapsstad mitt i den expansiva Öresundsregionen, känd för sitt arbete med hållbar stadsutveckling. Här blir startpunkten ett konstaterar av att man lyckats med att skapa en ekologiskt (och ekonomiskt) hållbar stadsutveckling, men ännu inte skapat en socialt hållbar utveckling i Malmö. Kommunfullmäktiges beslut att inrätta Områdesprogrammen blir då en symbolisk start för detta arbete. Detta manifesteras också i de lokala planer som de olika stadsdelarna tagit fram och som finns publicerade på Malmö stads hemsida.

- De processer vi har studerat har alla haft som syfte att hantera en eller flera komplexa problem. De har också delvis sitt ursprung i andra processer och diskussioner. Inte desto mindre är det viktigt att en samverkansprocess får en tydlig början. Här fyller varumärket en viktig funktion.

Lika viktigt med konkreta resultat – även om dessa inte markerar ett slut

Ett tydligt slut är lika viktigt som en tydlig början. Man måste visa på att man nått resultat, inte minst för att deltagarna ska bibehålla tilliten till processen. Samtidigt kan det i många fall vara svårt att peka på tydliga resultat eftersom man i många fall strävar efter långsiktiga lösningar. Ett mål med Rådslagen var att stärka den regionala tillväxten. Det kan vara svårt att på kort sikt mäta om man uppnått detta. Å andra sidan så är ett resultat av Rådslagen att många kommunalpolitiker har fått en annan bild av behovet av regional samverkan. Ett annat exempel är de dokument som producerats under arbetet med K2020 (diskussionsunderlag, förslag till målbilder och rapporter). Det övergripande målet med K2020 är att öka resandet med kollektivtrafiken. Men det är också ett långsiktigt mål.

Även om man kanske inte ska se produktionen av dokument som målet med olika processer, ska detta heller inte underskattas. Dokument kan fungera som stödjepunkter för processen och bidrar till att stärka varumärket. De kan också fungera som bärare av de grundläggande idéerna som fanns med processen. Man kan tänka sig att vi om några år upptäcker att den regionala tillväxten stannar av och att resandet med kollektivtrafiken inte ökar. Då kan man vända åter till de målbilder, diskussionsunderlag etc. som en gång producerats, och använda dem som startpunkt för att ge ny fart åt processen. Produktionen av olika artefakter som policydokument, handlingar, beslutsunderlag etc. utgör också delmål för processen och är viktiga för samspillet med linjeorganisationen. De konkretiserar de bakomliggande idéerna och gör dessa möjliga att hänvisa till i närliggande beslut inom den egna organisationen.

Samtliga formella processer har också krav på sig att ge resultat. Detta kan komma i konflikt med ambitionen att tillåta olika uppfattningar om processens karaktär att existera sida vid sida. Framtagandet av gemensamma dokument kan synliggöra konflikter i processen, men gör det också nödvändigt att skilja ut frågeställningar där man i nuläget inte behöver enighet för processens fortsättning. Att enas om mål och syften innebär inte nödvändigtvis att man enas om vägen dit, men att kunna enas är likvärdig en viktig markör för tilliten mellan parter.

Enigheten kan handla om målen för processen och målen i processen. I fallet S2020 finns t.ex. en politisk enighet om processens syfte och form – att verka för en socialt hållbar stad och att arbeta i nätverksform. Resultatkraven på processen

har däremot omförhandlats under processen. Det kan också vara så att en process måste ges en tydlig politisk legitimitet. Det måste fattas ett beslut, som i sin tur blir en början på en, delvis, ny process. Ett exempel är arbetet med K2020. Arbetet med att formulera en ny plan för kollektivtrafiken började med olika samtal mellan anställda vid myndigheter, Göteborgs stad, Västtrafik m fl. Det växte sakta fram ett informellt nätverk där olika idéer och perspektiv på kollektivtrafiken växte fram och ventilerades. En av de inblandade har beskrivit detta som att man ”rullande en snöboll framför sig”. Slutligen kom man till en punkt där arbetet måste formaliseras, vilket innebar att politiska beslut måste fattas om att utreda regionens behov av kollektivtrafik. Processen formaliserades, snöbollen ”höggs rak och blev fyrkantig”, och kunde därmed hanteras inom det politiska systemet.

- Det är också viktigt att processen får en tydligt slut, även om man samtidigt öppnar upp för att nya processer kan bli ett av resultaten. Men det är viktigt att markera att man uppnått målet med processen. Det kan ses som en viktig investering inför kommande processer: deltagarna vet att samverkan ger användbara resultat

7. referenser

- Argyris, Chris; Schön, Donald (1974). *Theory in Practice. Increasing professional effectiveness*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Andersson, Roger, Åsa Bramå & Jon Hogdal (2009) *Fattiga och rika – segregationen ökar. Flyttningsmönster och boendesegregation i Göteborg 1990-2006*.
- Axelrod, Robert & Michael D. Cohen (2000) *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. Basic Books, New York.
- Asplund, Johan (1987) *Det sociala livets elementära former*. Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Bache, I. (2008), *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bevir, Mark (2010) *Democratic Governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Brown, Valerie A; Harris, John A and Russel, Jaqueline Y (2010) *Tackling wicked problems. Through the Transdisciplinary Imagination*. London, Earthscan.
- Business Region Göteborg (odaterad) *Tillväxt i Göteborgsregionen. Ett underlag för regionens tillväxtstrategi*. Göteborg: Business Region Göteborg.
- Carew, Anna L and Wickson, Fern (2010) "The TD Wheel: A Heuristic to Shape, Support and Evaluate Transdisciplinary Research". I *Futures* nr 42 (2010), pp. 1146-1155.
- Czarniawska, Barbara (2004) *Gabriel Tarde and Big City Management*. GRI-rapport.
- Czarniawska, Barbara (2000) *A city reframed. Managing Warsaw in the 1990s*. Reading, Haarwood academic publishers.
- Crossan, Mary; Lane, Henry & White Roderick (1999) An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution *The Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 3, pp. 522-537
- Davidson, Mark (2009) "Social sustainability: a potential for politics?", *Local Environment*, 14 (7): 607-619.
- Dempsey, Nicola, Glen Bramley, Sinéd Power & Caroline Brown (2009) "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability", *Sustainable Development*, DOI: 10.1002/sd.417.
- Doucet, Isabelle; Janssens, Nel (Eds., 2011) *Transdisciplinary Knowledge Production in Architecture and Urbanism. Towards Hybrid Modes of Inquiry*. Springer, [Urban and Landscape Perspectives](#), Vol. 11
- Duit, Anders; Galaz, Victor och Löf, Annette (2009) "Fragmenterad förvirring eller kreativ arena?" I: Pierre, Jon och Sundström, Anders *Samhällsstyrning o förändring*. Malmö, Liber.
- Ellström, Per-Erik (1992), *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet. Problem, begrepp och teoretiska perspektiv*, Stockholm: Public
- Ellström, Per-Erik (2001) Integrating Learning and Work: Problems and Prospects *Human Re-source Development Quarterly* Vol. 12, No.4
- Fariás, Ignacio & Bender, Thomas (Eds., 2009) *Urban Assemblages***

How Actor-Network Theory Changes Urban Studies. London, Routledge.

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) ”Kommunal samverkan – Regional styrka. Inbjudan till rådslag, 2002.)

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) ”Uthållig tillväxt. Mål och strategier med fokus på hållbar regional struktur”. Maj 2006.

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) ”Strukturbild för Göteborgsregionen. En överenskommelse om att vi gemensamt tar ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar”. Maj 2008.

Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) ”Göteborgsregionens rådslagsprocess – en utvärdering.” Maj 2009.

Göteborgsregionens rådslagsprocess – en utvärdering. Praktikrapport, GR, 2009.

Hajer, Maarten A. (2009) *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford University Press, Oxford.

Hansson, Lisa (2011) *Public Procurement at the Local Government level*, Linköpings Studies in Arts and Science No. 528, Linköpings universitet.

Hansson, Niklas (2008) *Nätverkspolitik. Organisering, öppenhet och kontroll i Göteborgs Sociala Forumprocess 2003-2005*. Göteborg, Mara förlag.

Hay, Colin (2002) *Political Analysis. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Jordan, Thomas och Andersson, Pia (2010) *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna*. Göteborgs Stad, Tryggare och Mänskligare Göteborg.

Jörnmark, Jan. (2005) *Göteborgs globalisering*. Göteborgs Stadsmuseum, Göteborg.

Laclau, Ernesto (1996) “Why do empty signifiers matter to politics?” I: Ernesto Laclau *Emancipation(s)*. London, Verso.

Littig, Beate & Erich Griessler (2005) ”Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory”, *International Journal of Sustainable Development*, 8 (1/2): 65-79

Lundquist, Lennart (2011) *Flocken i massambället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Arkiv Förlag, Lund.

Meadeowcroft, James (2008) ”Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World”, in Jens Newig, Jan-Peter Voss & Jochen Monstadt (eds.), *Governance for Sustainable Development. Coping with ambivalence, uncertainty and distributed power*, Routledge, London.

Montin, Stig (2005), “The Swedish Model: Many Actors and Few Strong Leaders”, in Berg, Rikke & Nirmala Rao (eds), *Transforming local political leadership*. Palgrave Macmillan Houndmills.

Montin, Stig & Gun Hedlund (2009) “Goverance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik”, i Gun Hedlund och Stig Montin (red.) *Governance på svenska*. Santérus Academic Press, Stockholm.

Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Common. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge MA: Cambridge University Press

- Ostrom, Elinor (1998) "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997", *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1, pp. 1-22.
- Pierre, Jon & Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Polk, Merritt (2010) "Sustainability in Practice: The Interpretation of Sustainable Development in a Regional Planning Arena for Dialogue and Learning in Western Sweden", *Planning Theory & Practice*, 11(4): 473-489.
- Polk, Merritt (2011) "Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making for Sustainable Development: Success or Failure?", *Planning Practice and Research*, 26(2): 185-206.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Risse, Thomas (2006) "Transnational governance and legitimacy", i Arthur Benz & Yannis Papadopoulos (eds.) *Governance and Democracy. Comparing national European and international experiences*, Routledge, New York.
- Rittel, Horst W.& Webber, Melvin M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science* Vol. 4, No. 2, pp. 155-169
- Rothstein, Bo (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Se Sandberg, Jörgen (2000). *Understanding Human Competence at Work. An Interpretative Approach*. *Academy of Management Journal*, Vol 43, No. 1, 9-25
- Sandberg, Jörgen & Targama, Axel (1998). *Ledning och förståelse*. Lund: Studentlitteratur
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schön, Donald, A. (1983). *The reflective Practitioner, How Professionals Think in Action*. Basic Books
- Svensson, Petra (2011) "Social hållbarhet och kunskapshantering. En fallstudie av S2020 i Göteborgs stad". Arbetsrapport, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Söderbaum, Peter (2009) "Making Actors, Paradigms and Ideologies Visible in Governance for Sustainability", *Sustainable Development*, 17: 70-81, DOI: 10.1002/sd.404.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005a) "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3, pp. 195-218.
- Valderrama Pineda, Andrés (2010) *How do we co-produce urban transport systems and the city? I: Urban Assemblages...*
- Wilkinson, Richard & Kate Pickett (2009) *Jämlikhetsanden. Därför är jämlika samhällen nästan alltid bättre samhällen*, Karnevals förlag, Stockholm.
- Översiktsplan för Göteborg år 2009, Del 1: Utgångspunkter och strategier. Antagen av kommunfullmäktige 2009-02-26.