

**Staffan Johansson  
Rolf Solli**

## **Hur kunde det bli så?**

**En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt  
i en kommun**

**KFi-rapport**

**nr 24**

I en kommun var alla överens om att något måste göras åt ett problemfyllt bostadsområde med dåligt rykte. Ett projektarbete startade och resurser satsades på att åstadkomma en förändring. Trots till synes goda förutsättningar och samstämmighet i kommunens ledning blev det inte något av. Projektet kom av sig och fullföljdes aldrig. Staffan Johansson och Rolf Solli har studerat förloppet och försöker i denna KFi-rapport att med hjälp av relevant teoribildning förklara det som skedde. Rapporten är nr 24 i serien. Syftet med serien är att sprida information om pågående och genomförd forskning. De rapporter som ingår i serien är följande:

1. Brorström B., 1988  
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988  
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990  
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990  
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990  
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990  
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990  
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström B., 1991  
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991  
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991  
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström B., 1991  
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991  
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992  
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992  
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992  
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992  
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L & Wikström E., 1992  
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993  
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"

19. Leijon S., 1993  
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993  
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993  
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993  
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. & Edlund V., 1993  
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
24. Johansson S & Solli R., 1994  
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"

## Innehåll

Frågan . . . . .	1
Om våra data och metoder . . . . .	1
Protokolltolkning av Höjden-projektet . . . . .	2
Två aktörers beskrivningar av projektets historia . . . . .	5
En förespråkare..... . . . .	5
.... en motståndare: . . . . .	10
Några förklaringshypoteser och deras utfall . . . . .	13
Tolkning I. Idéer och engagemang . . . . .	15
Ett steg till . . . . .	16
Tolkning II. Politiker och tjänstemän . . . . .	18
Tolkning III. Beslutsprocessen komplexitet . . . . .	20
Hur kunde det bli så? - Slutsatser . . . . .	22
Noter . . . . .	24
Referenser . . . . .	25



## Frågan

Det är inte ofta man stöter på händelser som nästan alla inblandade tycker blivit misslyckade. Normalt finns det åtminstone någon som tycker att det som har hänt faktiskt är ganska bra. Men här har vi ett fall som nog ingen tycker har blivit särskilt lyckat. Det är en kommun som beslutade att bygga ett allaktivitetshus (nedan kallat Höjdenprojektet, ett hus för att samla och samordna samtliga kommunala mjuka verksamheter i ett bostadsområde) men som avbryter hela aktiviteten när planeringen är klar och ritningarna är färdiga. Kostnaden uppgick då till nästan 8 miljoner kronor.

Projektet är inte bara ett exempel på ett extra ordinärt<sup>1</sup> projekt och "sunk-costs". Det innehåller nämligen många av de etiketter som brukar sättas på ett kommunalt förändringsprojekt. Boendeflytande, demokrati, samordning, effektivitet och nytänkande är några etiketter som förekom från och till i utvecklingsarbetet. Det som gör projektet särskilt intressant är att betydelsefulla personer i kommunen har ställt frågan till oss som forskare, hur kunde det bli så? För de i projektet inblandade skulle en eftertänksfull reflektion med hjälp av en kraftfull retorik och utpekande av syndabockar kunna vara mer naturlig, men så är alltså inte fallet. Istället lämnas fältet fritt för tolkning och lärande.

Syftet med denna rapport är alltså inte att hitta syndabockar eller att visa att den kommunala organisationen fattar särskilt dåliga beslut eller handlar irrationellt. Vi kan redan nu avslöja att det inte finns några syndabockar att hitta. Vi kan också avslöja att kommunen i många sammanhang visat sig vara förutseende och tycks vara en ovanligt rationell kommun. Det som intresserar oss är istället hur det faktiska förloppet i Höjdenprojektet kan förstås. Vårt syfte är att med hjälp av några relevanta teorier som redskap försöka förklara vad som hänt, det är på det sättet vi tror vi bäst kan besvara frågan: "Hur kunde det bli så?".

### Om våra data och metoder

Det projekt vi analyserat har ingen definitiv början och kanske inte heller något riktigt slut. Vidare är det som vi skall se inte heller helt klart vad som egentligen hände. Med hjälp av protokollstudier och intervjuer vill vi återberätta vad som hände i projektet. I beskrivningen ingår också avvikande uppfattningar. Det senare handlar framförallt om hur olika aktörer tolkat vad som hände och inte hände.

Att beskriva ett projekt som pågått under fyra år och där 8 Mkr faktiskt gått åt låter sig inte göras utan vidare. Rapportens ansats bygger på att projektet kan åskådliggöras på flera olika sätt. Först beskriver vi det ur ett vad vi kallar ett protokollperspektiv, även om inte heller detta perspektiv är särskilt objektiva så är vår avsikt att

det skall vara så "kliniskt rent" från värderingar som möjligt.

Ett annat sätt att beskriva projektet är att ge de inblandandes upplevelser stort utrymme. Vi har därför valt att också presentera klart divergerande uppfattningar om projektet i form av ett par långa citat. Dessa citat visar tydligt att verklighetsbilden är beroende av uppfattning och position. De elva personer vi intervjuat har också fått värdera ett antal olika påståenden vilka bildar ett tredje sätt att beskriva projektet.

Förutom skilda beskrivningssätt har vi redovisat några olika teoribildningar vilka vi tror kan bidra till en bättre förståelse av Höjden-projektet. Också här går det att göra invändningar. Det finns en oändlig uppsjö av alternativa teorier som skulle gå att använda i det här sammanhanget. Vårt val är vårt, andra inbjuds att tillämpa andra teorier.

En av våra ansatser går ut på att vi försöker tolka det som hänt utifrån olika idéer, dvs tankar som innehåller både problem och lösningar. Vi har försökt tolka dessa tankar på ett sådant sätt att deras förändring över tiden kan göras synlig. Vår arbetshypotes är att idéer förändras över tiden och efter ett tag känner alldeles för få aktörer igen dem.

En tolkningsansats som tangerar idé-tolkningen kan hänföras till distinktionen mellan politiker- och tjänstemannarollen. Hur kan arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän förstås. Vad är det som kan missuppfattas i rollförväntningarna och har det med projektet att göra?

Den tredje tolkningsansatsen baseras på projektets utveckling i all dess komplexitet. Här baseras tolkningen på teoribildning om beslutsprocessens komplexitet vilket i korthet betyder att många aspekter på ett ärende lyfts fram och att deras samband kan analyseras.

## **Protokolltolkning av Höjden-projektet**

När Höjdens barnstuga brann ner nyårsafton 1988 gavs en del yttre förutsättningar för det här projektet. Vidare hade Skolstyrelsen under 1988 tagit beslut om ett lokalprogram för en låg- och mellanstadieskola på Höjden, det var främst frågan om att bygga ersättningslokaler till en gammal skola i området. Till det här kommer att några tjänstemän med kommundirektören i spetsen tillsammans med kommunens ledande socialdemokrater varit på studiebesök i en norrlandskommun och sett hur samverkan mellan olika förvaltningar och brukare kunde fungera. Den grundläggande idén var att samla kommunal och annan serviceinriktad verksamhet i bostadsområdet Höjden i akt och mening att åstadkomma både bättre och billigare service. Detta

skulle kunna ske genom att personalen fick ett avgörande inflytande över projektet. Ett outtalat men allmänt känt syfte med projektet var att projektet skulle bidra till en högre status för Höjden, vilket av många uppfattas som något av ett socialt problemområde.

Under våren 1989 fördes diskussioner om vilka möjligheter till funktionssamverkan det fanns mellan olika verksamheter i området. I den ursprungliga diskussionsgruppen ingick representanter från många olika verksamheter, företrädesvis chefer av olika slag. Resultatet av diskussionerna ledde till att kommunstyrelsen beslutade att ge tekniska nämnden i uppdrag att starta projekteringen av barnstuga, skola och eventuellt sk anslutna lokaler, samt att utse en projektledare för samordning mellan olika verksamheter.

Under hösten 1989 anställdes en lärare som projektledare. Samtidigt förändrades diskussionsgruppen och reducerades till en arbetsgrupp, främst bestående av tjänstemän på mellannivå, som skulle arbeta fram ett förslag till funktionssamordning mellan olika verksamheter. Gruppen presenterade ett förslag för kommunstyrelsen i mars 1990. Under den här tiden var en arkitekt och en representant för tekniska kontoret kopplade till gruppen.

Gruppens rapport gick under våren ut på remiss till nämnder och styrelser. Inga allvarliga invändningar kom då fram från de olika nämnderna. De påpekanden som kom fram i remissomgången tog projektledningen upp med respektive förvaltning under våren 1990.

En mer detaljerad kostnadsberäkning skulle presenteras innan kommunstyrelsen tog slutgiltig ställning till att gå vidare med projektet. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktig tog beslut i juni 1990 om att projektet skulle starta. I och med beslutet fick också kultur- och fritidsnämnden samordningsansvar för projektet. Detta innebar att kultur- och fritidschefen fick ett stort ansvar för projektet.

Bostadsstiftelsens områdesförvaltning för Höjden var med i de inledande diskussionerna. Men genom att bostadsstiftelsen under den här perioden byggde nya lokaler på annat håll försvann de till stor del ur arbetet.

Det fanns ett visst missnöje med utformningen av byggnaden från den arkitekt som först var med i diskussionsgruppen. Det beslöts att ta in förslag från ytterligare en arkitektfirma. Under hösten 1990 beslöts att Z-arkitekter skulle få uppdraget att rita huset och att man skulle arbeta med en sk generalentreprenad. Beslutet innebar alltså att projektet fick en ny arkitekt.

Under hösten 1990 arbetades det med granskning av de skisser som arkitekterna gjorde. Skissarbetet, det vill säga en modell för utformning av huset skulle vara klar



den till den 1 december 1990. Målet var att kunna starta byggnationen under hösten 1991. Av olika skäl förlängdes arbetet med utformningen. Det främsta skälet var att det uppstod en diskussion mellan kommunen och arkitekterna om hur stor yta man hade beslutat sig för samt att arkitektfirman bytte huvudarkitekt vid årsskiftet 1990/91. Planarbetet skedde under hösten 1990 och våren 1991. Detaljplan för området togs av kommunfullmäktige i augusti 1991.

Arbetet med en mer detaljerad investeringskalkyl och en anpassning av projektets kostnader till förvaltningarnas budget gjordes också under hösten 1990. Kalkylen visade att projektet innebar en investering på 54,6 Mkr. Trots det relativt stora beloppet visade kalkylen att det fanns besparingar att göra på mellan 288 000 kr och 634 000 kr per år. Besparingarna låg bland annat i att det skulle inrymmas handikapplägenheter i Höjden-huset, på det sättet skulle framförallt nattpersonals tjänstgöring effektiviseras.

Under hösten 1990 startade arbetet med att hitta former för rekrytering och utbildning för dem som skulle arbeta i anläggningen. Olika insatser för att få med de boende och brukarna i arbetet gjordes under hela 1990. Det delades ut ett antal informationsskrifter till alla hushåll i området. Även andra intressenter som inte bodde i området fick information, om de tex hade barn på daghemmet i området. Det genomfördes vidare enkäter som gav de boende möjligheter att uttrycka synpunkter och önskemål angående projektet.

En hel arsenal av aktiviteter som syftade till att locka fram ett engagemang från boende och personal drogs igång. Tipspromenader och informationsmöten var några exempel på aktiviteter. Men det var få som blev engagerade trots alla insatser. Projektledningen drog slutsatsen i sin avrapportering att det var slående att informationssökandet var så litet från nästan alla intressenter.

Under våren 1991 startade arbetet med att hitta en organisationsform för anläggningen. Grundtanken var att anläggningen skulle ses som en helhet, dvs utan förvaltningsgränser. Ett förslag lämnades från kultur- och fritidsnämnden till kommunstyrelsen i juni 1991. Förslaget gick i princip ut på att Höjden-projektet skulle organiseras utifrån beställare-/ utförarekonceptet. Enligt organisationsförslaget skulle anläggningen ledas av en professionell styrelse som skulle agera som utförare medan skolstyrelsen, hemtjänstnämnden, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden skulle agera beställare. Samtidigt fördes diskussioner mellan tekniska förvaltningen och Bostadsstiftelsen om hur uthyrningen av lägenheter och kommersiella lokaler skulle ske. Någon överenskommelse kunde dock inte slutas. Mot den bakgrunden föreslog kultur- och fritidsnämnden att Bostadsstiftelsen skulle bygga och förvalta anläggningen.

Förslaget om att överlåta byggande och förvaltning till Bostadsstiftelsen innebar att ärendet bordlades i kommunfullmäktige flera gånger under hösten 1991 och våren

1992. En svårighet i detta sammanhang var att lösningen med Bostadsstiftelsen som byggare och förvaltare var ett brott mot den annars etablerade principen att tekniska nämnden stod för kommunala lokaler. Arbetet med projektering rullade på under hela 1991 och ledde till att i januari 1992 var anbudshandlingarna klara.

Valresultatet 1991 innebar en tillbakagång för partiet som innehade den ledande kommunalrådsposten. Detta medförde inget regimskifte men det tidigare kommunalrådet avgick och ett nytt tillsattes. Vidare slutade kommundirektören och en ny anställdes, samma sak gällde några av förvaltningscheferna i kommunen.

Under flera år var projektet i en eller annan form en självklar del av investeringsbudgeten. Men under genomgången av investeringsbudgeten för 1993, dvs under våren 1992, ströks projektet. Därmed försvann förutsättningarna för ett förverkligande av det nedlagda planeringsarbetet. Beslutet att inte genomföra projektet var i det närmaste odramatiskt och hade närmast karaktären av ett icke-beslut. Projektet togs helt enkelt bort från investeringsbudgeten efter en fråga från den nye kommundirektören. Frågan var enkel och löd ungefär på följande sätt "Vem vill ha detta?", svaret var att det inte längre fanns någon som ville det, utom möjligen de som arbetet med det handgripligt. Alla kostnader inräknade, så långt, var 7 875 419 kronor.

## **Två aktörers beskrivningar av projektets historia**

Alla intervjuade har gett sin bild av vad som hänt i och kring projektet. Bilderna varierar i omfattning, från mycket enkla och koncisa till mycket målande och innehållsrika. Vi har valt att i sin helhet återge två svar på uppmaningen "Beskriv Höjden-projektet!". Citaten kan tyckas vara långa men de innehåller båda typiska drag från två läger i Höjden-projektet och därmed två tidstypiska utsagor.

Vi har gjort två slags korrigeringar i citaten. För det första har vi avanonymiserat dem så långt möjligt. För det andra har vi satt ut punkt och komma, annars är citaten direkta transkriberingar av bandinspelningarna. Förespråkaren var ordförande i kommunstyrelsen under större delen av den tid då projektet fanns på kommunens dagordning. Han nämns som en viktig person i samband med Höjden-projektet. Det andra citatet är hämtat från en intervju med en av oppositionspolitikerna som många anser vara initierad i ärendet.

### **En förespråkare.....**

Jag tror jag vill börja vid förra mandatperiodens början, alltså första januari 1989. Då hade kommunen gjort en ganska stor organisationsöversyn, framför allt inom de

hårda nämnderna och inklusive kommunstyrelsen. Sedan skulle vi titta på de mjuka nämndernas verksamhet, det fanns då en ganska stor trötthet bland personalen och även bland politikerna om organisationen. Därför valde jag då att föreslå att vi skulle avbryta den omorganisationen och det gjordes också, men vi sa samtidigt att vi skulle fortsätta ett decentraliserat arbete i kommunen, målsättningen var att vi skulle uppnå stark decentralisering i verksamheterna. Med utgångspunkt från detta började jag författa en skrift som hette "Färdriktning för kommunen", där tecknade vi den politiska inriktningen för kommunen som sådan, vilken inriktning politikerna hade, vilka långsiktiga mål vi hade med vår verksamhet och samtidigt ett avsnitt som handlade om hur vi som kommun och som anställda ska förhålla oss till de som har givit oss uppdraget, alltså medborgarna, de som är mottagare av servicen.

SJ: Det skrev du som ledande kommunpolitiker snarare än som socialdemokrat?

Ja, sedan tog kommunstyrelsen den här produkten. I samband med det arbetet, det gick ju ut på att ge en hög service gentemot medborgarna och stärka personalens inflytande och medverkan, så träffade jag samtliga lokala arbetsledare i kommunen under ett par veckor, flera hundra, och gick igenom hela produkten med dem. Jag kände att den föll ganska väl ut.

Med utgångspunkt från detta funderade Sten (personalchefen: vår anm), Börje Nilsson (kommundirektören: vår anm) och jag, på hur skall vi förverkliga att vi får en ordentlig decentralism i de olika delarna, hur skall vi få personalen och medborgarna i de olika kommundelarna att känna att de har ett inflytande, att man bygger verksamheten underifrån. I samband med det pågick det ett arbete i Granninge utanför Sollefteå som beskrevs i en av alla de tidningar som man får som kommunstyrelsens ordförande och jag blev väldigt intresserad av det här och även kommundirektören och personalchefen. Vi satt en kväll hemma hos Börje och funderade på hur kan man förverkliga idéer utifrån underifrånperspektivet i vår kommun. Vi sade att vi skall göra ett studiebesök uppe i Granninge, där man sammanförde väldigt mycket av de här verksamheterna, bröt ned murarna mellan de olika förvaltningarna, alla jobbade för en sak och hjälpte varandra.

Vi var uppe där och studerade det. Sedan tittade vi på vilka möjligheter det kan finnas här i kommunen att förverkliga en sådan idé. Jag tror att vi tittade på ett litet brukssamhälle i kommunen, ganska homogent. Vi tittade på Höjden, anledningen till det var att barnstugan hade brunnit nyårsafton -88 eller nyårsdagen -89. Vi hade behov av att bygga upp den och hitta en lösning eftersom socialförvaltningen mycket snabbt hittade tillfälliga lösningar genom att man hyrde lägenheter i stiftelsens bestånd och vi satte upp en barack för att klara en del av verksamheten där uppe. Samtidigt fanns det en politisk vilja när det gäller skolan i det här området, vi hade från mitt parti en vilja och ett vallöfte att bygga en låg- och mellanstadieskola på Höjden. Synen på behovet av skollokaler delades av alla partier, möjligtvis med vissa skillnader när det gällde om det skulle vara både låg- och mellanstadie. De ungarna som bor på Höjden går idag i Gamla skolan, den är dålig och redan då sade man att den borde rivras. Så man funderade på vad man skulle göra. Här såg vi en möjlighet att förverkliga det här, förverkliga idén på Höjden, som är ett område som oförskyllt har för dålig klang i kommunen och som behöver komplement i form av olika typer av omsorg. Här fanns också vissa tekniska möjligheter i och med att det fanns ingen skola och att barnstugan hade brunnit, det fanns verksamhetsmässiga fördelar i och med att vi skulle ha skola och barnomsorg, vi har en ganska utbyggd hemtjänstverk-

samhet där. Till slut formades idén att vi skulle titta på Höjden-projektet och det förankrades också i kommunstyrelsen och vi fick i uppdrag att titta på det här, ta fram ett projekt hur man skulle kunna jobba med det med utgångspunkt ifrån att det var de lokalt verksamma som skulle forma innehållet. Vi skulle bryta de här murarna mellan förvaltningarna. De boende i området skulle få vara med eftersom det är de som är servicemottagare.

SJ: Hur var det förankrat i kommunledningen, över partigränserna?

Ja, men här gällde det ju bara att kika på det, oenigheten kom senare. Nu kom jag inte ihåg var vi är i tiden, men jag tror att när kommunstyrelsen började kika på det här tror jag var under första halvåret 89. Sedan kom Karl-Erik Jansson in för att jobba med det på projektbasis. Vi avsatte pengar för det om jag inte minns fel från kommunstyrelsens sida och arbetet började väldigt mycket på det lokala planet med att diskutera med de människor som jobbar där uppe i hemtjänst i barnomsorgen och med skolan i de som fanns i rektorsområdet. Det fördes diskussioner med de boende via kontaktkommittéerna, alltså hyresgästföreningen. Det bildades en projektgrupp där det fanns de här olika representanterna som leddes av Karl-Erik Jansson under lång tid. De formade en produkt till kommunstyrelsen där det också pekades på ekonomiska vinster på lång sikt med utgångspunkt ifrån att Gamla skolan skulle läggas ned. På lång sikt pekade den ekonomiska analys som presenterades för kommunstyrelsen på ekonomiskt positiva termer. Det här föranledde en ganska stor diskussion i kommunstyrelsen och det var ingen enighet i kommunstyrelsen om det. Vid den tidpunkten så började framför allt moderaterna att vara väldigt tveksamma, de ville ha andra analyser, man erkände behovet av skollokaler men man ville ha en annan inriktning på projektet, man ville ha mindre av det mesta. Moderaterna såg behovet av lågstadie och fritidshem och dagis. Från den borgerliga sidan jobbade de på att pröva andra modeller för dagis, inte bygga fast sig i stora byggnader, man skulle ha små enheter, lägenhetsdagis osv, och även andra former: kooperativ, trefamiljssystem osv. Det fanns tveksamheter från den borgerliga sidan när vi hade kommit så här långt. Det fanns också tveksamheter från miljöpartiet - det var svårt att veta var miljöpartiet stod, om jag skall vara riktigt ärlig. För miljöpartiet var det oändligt viktigt med de boendes medverkan att man hade ett underifrån perspektiv, det kom senare för miljöpartiet. För när vi tog det här till fullmäktige för beslut den 19 juni 1990 i Folkets hus, det minns jag, då fanns det i alla fall en majoritet för projektet. De borgerliga var tveksamma till dimensioneringen, moderaterna var tveksamma också till den ekonomiska analysen. De ville ha en annan inriktning de ville ha en lågstadieskola och lokaler för fritidshem, man var också tveksamma på hur man skulle göra med hemtjänsten och äldreboendet där uppe, i området finns det ju vissa speciella anläggningar i ett av kvarteren för handi-kappade. Tanken var i det här projektet eller byggnaden att man skulle också bygga lägenheter med hög tillgänglighet för dem. Tanken var ju då också att man skulle flytta över en del av de som bodde där och få en ordentlig samlingspunkt och utgångspunkt för hemtjänsten. Det var moderaterna mycket tveksamma till, man ville ha en garanti för att man inte skulle tvångsflytta någon och det beslutet fattade också kommunstyrelsen.

Fullmäktige fattade till slut ett beslut i juni 1990 och om jag inte minns fel så avsattes det 5 miljoner kronor i budgeten för projektering. Sedan hade vi långa diskussioner mellan oss och tekniska förvaltningen om vem som skall äga och bygga, skall det byggas i kommunal regi eller skall vi lägga ut det så att de som äger

bostadsområdet bygger eller kanske en kombination. Detta gjorde att projektet drog ut på tiden. Jag tror att det var på hösten som diskussionerna från miljöpartiet kom igång på allvar. De sade att för att de skall gå med på projektet så krävdes det att det var mycket stark medverkan från de boende i området.

Det finns ju en förening som organiserar 75% av de boende där uppe, alltså hyresgästföreningen, de var ju med i kontaktkommittéen, men de kände också när jag pratade med representanter från kontaktkommittéen att man från projektgruppens sida inte ville lyssna på de boende, det var deras signaler till mig. Vid ett antal tillfällen klargjorde jag att det är oerhört viktigt att de lyssnar på de boende där uppe, det får inte bli någon inre klubb för personalen, då har man förfelat idén.

Miljöpartiet menade att man skulle gå ut till alla boende och fråga hur de ser på det här och vilket behov som fanns och det gjordes olika enkäter. Hyresgästföreningen genom sina kontaktkommittéer ordnade ett antal bostadsmöten som man kallade hyresgästerna till för att informera och diskutera och så enkäter, men resultatet var mycket lågt.

SJ: Det började bli ljumt?

Ja, det var de signaler jag fick. Man hade jobbat i en förberedande projektgrupp och efter fullmäktigebeslutet så gjorde man en ny projektgrupp och där fanns inte de boende representerade, det var bara personal. Och det var låg frekvens när man frågade, det kan bero på metoderna. De som hade intresse antingen för eller emot hade alla möjligheter att säga sitt. Det kan vara typen av område, Höjden är ett område med många invandrare, det är ett område med många lågutbildade och låginkomsttagare, de är inte vana, de kanske inte begrep informationen, kanske för abstrakt. Enligt egna erfarenheter i hyresgäströrelsen blir det låg frekvens om man inte aktivt jobbar och går runt och knackar dörr. Men visst har man haft ambitioner och gjort mycket för att få medverkan.

Sedan kom vi in i ett skede där projektet började ta lite form, vi diskuterade vilken nämnd som skulle hålla i det, det blev kultur och fritidsnämnden det var den nämnd som var "minst belastad", fel eller rätt men det blev så, det kunde lika gärna ha blivit kommunledningen i och för sig. Det kom in en del olika knäckfrågor i det här när man började närma sig vissa slutprodukter och frågeställningar om vem som skulle driva och äga det här, det var egentligen därifrån det fick fart igen i diskussionen: kostnaden totalt sett och så skulle det in i budgeten, hur mycket skulle avsättas när det kom in i budgetarbetet. Nu tror jag vi är inne i början på -91. Och jag tror att man hade kostnadsberäknat det här till något på 80 miljoner om jag minns rätt, inklusive bostäderna. Det är klart att det blev diskussion om den här mängden samtidigt som kommunen hade påbörjat arbetet redan under -89 för att minska våra utgifter eftersom vi såg ganska tidigt -89 vart kommunernas ekonomi gick hän, den här kommunen är betydligt mer förberedd än vad väldigt många andra kommuner är. Vi minskade anslagen till våra förvaltningar och till nämnderna hela tiden och så kom det här stora projektet som på sikt, om vi skulle göra behoven, om vi skulle bygga skolan för sig, barnomsorgen för sig, osv, så skulle det kosta mer. Det här är vi fortfarande inte överens om mellan partierna. Samtidigt dök det upp diskussioner om att man har behov av en lågstadieskola på Vishamn, där var det också lokalproblem som måste lösas. Det kom alltså in andra investeringsprojekt. Då gav vi skolan i uppdrag att titta över lokalbehovet för skolan i sig som helhet och

så kom beslutet om sexåringarnas inträde också in i debatten. Det var många frågor som kom som i sig kunde påverka Höjden-projektet, den saken är ganska tydlig. Men den fråga som ältades väldigt mycket under 91 var frågan om huvudmannskapet för byggnaden, den började ta tid och så började frågan bordläggas för att vi hade en oenighet mellan de partier som idag har majoriteten, om det var kommunen som skulle äga eller om vi skulle överlåta det på stiftelsen. Det var med tanke på att stiftelsen fanns däruppe, har lokaler i området och att stiftelsens personal skulle kunna finnas i byggnaden, en fördel. Här var vi oeniga med vänsterpartiet och miljöpartiet tvekade. Och den borgerliga gruppen ville utnyttja den här situationen till att avslå hela projektet, de ville inte ha den här omfattningen. Det gjorde att frågan inte fick någon lösning under 91, det drog ut på tiden, de hade då kopplat in arkitekter som jobbade med olika lösningar med ritningar och allt det där. Jag var inte så inblandad i det, det sköttes på den nivån då.

Vi hade ganska långa debatter om det här så frågan bordlades, vi hade ett särskilt långt fullmäktige på Tvåhörningen, det kom jag särskilt ihåg våren 91. Jag tror det blev bordläggning, det var en ganska infekterad diskussion där partierna var ganska djupt oeniga, alla partier. Jag tror att vänsterpartiet och miljöpartiet var mycket tveksamma vid den diskussionen i fullmäktige.

SJ: Var ni eniga i ditt parti då?

Ja.

SJ: Drev de partierna några specifika krav då?

Jag tyckte inte att de hade några direkta sakliga skäl. Miljöpartiet, och även vänsterpartiet som började driva samma linje, tyckte att de boende inte hade medverkat tillräckligt mycket, det minns jag annars tyckte jag inte att det fanns några direkta sakskäl, som jag upplevde det. Vi upplevde att vänsterpartiet och miljöpartiet vände i frågan då. Vi utnyttjade det i valrörelsen från mitt partis sida. Mötet i Tvåhörningen blev infekterat just av den saken. I valrörelsen gick vi ut med ett löfte från vårt parti att vi hade för avsikt att, om vi fick förnyat förtroende och majoritet, så skulle vi förverkliga Höjden-projektet. Vi gick speciellt ut till de boende på Höjden med det, att det var vår bestämda vilja att vi skulle förverkliga de här tankarna och idéerna.

Ja, sedan blev det val och vi tappade två mandat och vänsterpartiet tappade ett mandat och miljöpartiet tappade tre mandat. Vi fick in tre nydemokrater i fullmäktige, en pensionärspartist, moderaterna ökade med fyra mandat och de två borgerliga partierna i övrigt, folkpartiet och centern, gick tillbaka med var sitt mandat. Vi fick alltså en parlamentarisk situation under hösten som inte pekade åt något håll och hela tiden jobbades det med det här projektet. Det var uppe i fullmäktige under hösten men det bordlades vidare i samband med ... jag tror vi bordlade det ett par gånger under hösten -91. Det blev ingen lösning på parlamentarismen och majoriteten förrän väldigt sent under året. När vi löste det här med miljöpartiet och vänsterpartiet så var det de som kom till oss och ville ha en majoritetslösning, jag tror det var i slutet av november. Ända fram till dess så trodde både de borgerliga partierna och allmänheten i kommunen att det var moderaterna som skulle styra tillsammans med sex andra partier.

Men så blev det inte. Så var frågan uppe i fullmäktige igen i samband med budgeten, vilken vi tog upp i december 91. Då bordlades huvudmannafrågan igen, det andra hade fullmäktige fattat beslut om. Då hade man jobbat från mitten av 90, kanske ungefär ett och ett halvt år, det har kostat en del pengar kan man läsa i tidningen: 7 487 000 och vad det nu var. Sedan fick vi dessutom en ny regering i landet som lade en budget med väldigt hårda sparkrav på kommunerna. Vi hade i vår kommun påbörjat en ganska stor besparing, men fick en ytterligare smäll från regeringens sida, att de skulle kapa drygt sju miljarder från den kommunala sektorn. Den nya regeringen som tillträdde såg då kraftiga nedskärningar som enda möjligheten. I den vevan började man diskutera inom vårt parti och inom den nya majoriteten: vilka delar måste vi plocka bort som vi inte har råd med i framtiden. Samtidigt visade nya analyser från skolans värld om hur mycket lokaler de hade behov av. Ibland hade de behov av en jävla massa lokaler uppe i hela området och det har senare reviderats till vi inte behöver några lokaler däruppe. Jag kan tänka mig att de politiker som har suttit nu sedan jag flyttade från min ledande position måste ha känt det väldigt konstigt i sitt beslutsunderlag.

Om jag återgår till när vi tog budgetbeslutet i december när jag fortfarande var kommunstyrelsens ordförande och hade ett visst ansvar för det så fattade vi ett beslut om omfånget av investeringarna, där de pengarna som behövdes för den tekniska sidan för att jobba med investeringsverksamheten, de fattade vi beslut om. Det andra sköts till senare beslut som skulle fattas i april -92 och i det här låg naturligtvis Höjden-projektet och andra stora investeringar, hela VA-investeringsidan, vi har mycket investeringsvolym i kommunen som räntemässigt kostar kommunen väldigt mycket pengar. Där slutar min historia för sedan har det varit andra som varit med i den inre kärnan. Beslutet blev ju sedan att avbryta projektet av ekonomiska skäl.

SJ: Genom att plocka bort pengarna?

Ja. Genom att det inte finns några pengar i budgeten så betyder det det.

#### .... en motståndare:

Varifrån initiativet kom? det vet jag inte riktigt, men man åkte upp nånstans uppåt Norrland och tittade på någonting, en studieresa. Det var väl tjänstemän från kommunledningskontoret och någon socialdemokratisk i kommunledningen, Blomgren (Kommunstyrelsens ordförande: vår anm), skulle jag tänka mig, Och så åkte man upp och tittade på någonting och så tyckte man att det är bra. Sedan kommer man tillbaka och då har jag en känsla av att då skulle det här genomföras, att det var hur bra som helst och att det på sikt var mycket lönsamt. Och så talade man om hur det här kunde tänkas se ut och så lade man fram förslag för kommunstyrelsen, det är då vi kom in. Och att det skulle beslutas om man över huvud taget skulle ta det här och om vem som skulle ha hand om det osv.

Nu är det så länge sedan att jag inte kan återge det i kronologisk ordning. Men jag minns när vi reagerade emot. Vad som kan ligga till grund för det och som alla varit medvetna om är att man vid något tillfälle har beslutat att man skulle genom stöd från landstinget ha en grupp på Höjden som skulle vara mycket positiv för gravt handikappade som man har haft i en boendeenhet. Det här är som vanligt, att man stimulerar alltid

någonstans ifrån till projekt. Jag är mycket skeptisk till dem för en vacker dag drar man tillbaks pengarna och då står vi där med kostnaderna.

Men nu gjorde man så här, jag var med vid invigningen av Höjdengruppen, och så tar man tillbaka pengarna och så konstaterar kommunen: det här kostar skjortan. De diskussionerna kan vara relevanta som en utgångspunkt för förändringarna. Vi hade med det i bilden. Barnstugan hade brunnit och lägenhetsdagem har aldrig lyckats i kommunen för jag tror inte att man har känt för det, personalen klagat, det finns ingen luft och det är allt möjligt, så att lägenheter för barn att bo i, det är tydligen inte lämpligt. Det var också ett skäl, vad var det mer?

SJ: Det var lite hemtjänstproblem och barnstugan....

Nu minns inte jag om socialdemokraterna gick ut med det i valet, men det var nog också så här att så småningom menade man att för Höjden skulle man höja statusen, det skulle bli ett bättre område. Det tycker vi med, det skulle man gjort genom att blanda bebyggelsen, inte bara ha hyreslägenheter. Man vill inte blanda och då ligger det i sakens natur att det blir en viss segregering av människor och så har vi tagit emot invandrare. Vi tyckte att man skulle integrera dem men merparten har hamnat där uppe. Därför tror jag, det är behjärtansvärt att höja statusen på området.

Det kom ganska snabbt förslag om att kultur och fritid skulle stå som huvudansvariga för det här, det opponerade vi oss mot, de som har minst kunskap om det. Men det var nån finess med det, att ju mindre man kunde ju bättre var det. Sedan anställde man en projektledare från skolan. Det skulle vara personalvänligt också så man skulle ge ett stort ansvar till personalen, de skulle få vara med och diskutera hur det här skulle bli och...så kom det kalkyler på hur himla bra det här var, lönsamt, man skulle ta bort lokaler från skolan, rationalisera och effektivisera och en samordning som skulle leda till lönsamhet i förhållande till dagsläget.

När det gällde skolan så måste jag säga att vi accepterade det, vi hade också varit med och dömt ut den gamla skolan, den var ruten så den skulle rivas i alla fall och vi visste att vi ville bygga ut norrut, det fanns ett behov. Och i och med sexårsstarten så ville vi integrera och vara mer flexibla i användningen av barnstugorna, någon klass skulle kunna vara kvar i sitt bostadsområde och slippa trafiken. Vi hade föreslagit kombination av lågstadie på Vishamn och det tyckte vi kunde vara lämpligt för Höjden också. Men vi tyckte inte att man har råd med en biblioteksfilial även om den skulle ligga i skolbiblioteket, men det var ju storvulet, alla andra börjar ju tänka på att dra ned och då tyckte vi att det är bäst att värna om de bibliotek vi har än att ge oss ut och skaffa fler.

Och sedan var det det här med Bostadsstiftelsen, vi har en ganska häftig integration här, eftersom vi har s-majoritet. Det skulle vara någon slags Sörgården där inne, alla skulle kunna träffas, de ritade och skrev nästan sagor om hur trevligt det här skulle vara. Men vi fick aldrig någon kläm på om Bostadsstiftelsen var så intresserade, och så länge de inte bestämt talar om att de är med och betalar lokaler så tyckte vi inte att det var bra heller. Och allt som handlar om att bygga ut, det kostar självklart.

Det drevs vidare, ungefär -90....

SJ: Ni var överens om daghem och lågstadieskola....



Ja, men sedan vill vi att man för att tillgodogöra sig samordningsvinsten och det är mycket invandrare och så, så varför inte bygga en lokal och arrendera ut en kvarterskrog däruppe som redan från början får ta på sig ansvaret för all matlagning så vi får ned kostnaderna för det. Man behöver inte ha kök på varenda barnstuga, jag tyckte nästan jag såg de där rutiga dukarna och att invandrarna verkligen kunde träffa de som bor i området, de skulle vara den drivande kraften för att skapa gemenskap, vi är inte sådana. Det skulle bli bra.

Sedan visste jag aldrig om det fanns en majoritet för det här, egentligen. Miljöpartiet och vi var ganska ense om att det här borde kunna springas upp ur människors egna idéer. Därför borde man börja med kvarterslokal och att det där får komma fram om det behövs något annat där så småningom, mig spelar det ingen roll om det tar ett, två, tre eller tio år. Och de försökte ju få människor intresserade, jag var med på tävlingar, gissningar och tippa, men det kom aldrig något folk. Då konstaterade jag att det var dödfött, det finns ju inga som är intresserade. Man styr inte människor på det sättet. Och då var miljöpartiet väldigt kritiska för att det inte kom till stånd, med varje gång höll de med sossarna även om de inte fick till det de själva krävde, det här med delaktighet, så det var osäkert.

Men så blev det så här, jag satt inte i hemtjänstnämnden då, men jag inbillade mig att om man håller på med sånt här så trodde jag att de som är utsatta för det, tex de tre gravt handikappade, hade fått tala om om de ville flytta upp på tredje våningen i ett hus eller om de ville bo kvar i sina marklägenheter med altan utanför. Men jag var uppe där och pratade med personalen, och så råkade en förälder komma till en av de handikappade, och han var förtvivlad. Då tänkte jag att visserligen är det här dyrt och visserligen borde man kunna göra något åt det men att tvångsflytta människor det trodde inte jag på. Det tog jag upp i kommunstyrelsen, för det var en förutsättning för projektets lönsamhet att de skulle flytta upp. Och då sade jag att vi kommer aldrig att tillstyrka någon tvångsflyttning av människor. Då uttalade kommunstyrelsen att det skulle man inte göra. Då sa jag att då vill vi se en annan kalkyl, men det blev det inte tal om. Men man sade att man inte skulle tvångsflytta några människor, då föll lönsamhetsargumentet, men man fortsatte i alla fall.

SJ: Var det fortfarande fart i projektet vid den tidpunkten?

Jag tyckte att det hade tappat fart tidigare, jag tror inte att någon varit riktigt klar över att så här vill vi ha det och det här är det underlag vi har. Jag har inte känt att den bestämdheten har funnits. Jag tog med mig den här (broschyr visas upp) det här var valet 91, det finns några som till varje pris måste hitta på saker i valtider, men det måste finnas mer substans och mer vilja att driva igenom. Underlaget var inte tillräckligt seriöst helt enkelt. För mycket politiskt monument, det skall vara stora grejor.

SJ: Accepterade ni kalkylerna innan det här med förflyttning kom upp?

Nej, vi accepterade inte kalkylerna någon gång, vi tyckte att kostnaderna var för lågt räknade och vi bad om nya men det fick vi inte. Sedan tyckte jag att det var konstigt när det blåstes av, då säger man att man får återkomma när man har bättre ekonomi. Men då sa jag att har man ett projekt som är lönsamt så är det alltid lönsamt. Det är inte lönsamt bara i goda tider, så därför var det ingen grund i det uttrycket heller.

Och nu visar det sig att det inte behövs några skollokaler, helt plötsligt så finns det lokaler, och då undrar jag vad man hade för underlag då. Och nu skall man ha kvar den gamla skolan, den skall renoveras för ett antal miljoner. Vad har vi för kunskaper och människor som bedömer sådana här saker eftersom vi var ense tidigare om att det var ruttet och bara att riva.

Vad jag menar sammanfattningsvis är att man skulle starta på Höjden med dels det som man behövde, behovet av åtta klassrum var inte relevant, vi ville börja i mindre skala och att ändå göra en plan som skulle kunna utvecklas som kan leva sitt liv som en tredjedel, en femtedel eller vad då.

Citaten ovan är båda citat över samma handlingsförlopp. Sakligt sett är det marginella differenser mellan de båda beskrivningarna. De som uttalar sig är båda mycket väl insatta i vad som hänt. Olikheterna i citaten kan bäst förstås med att en till hör majoriteten, den andra minoriteten, en är för Höjden-projektet en kan möjligen se fördelar i det men är i grund och botten emot.

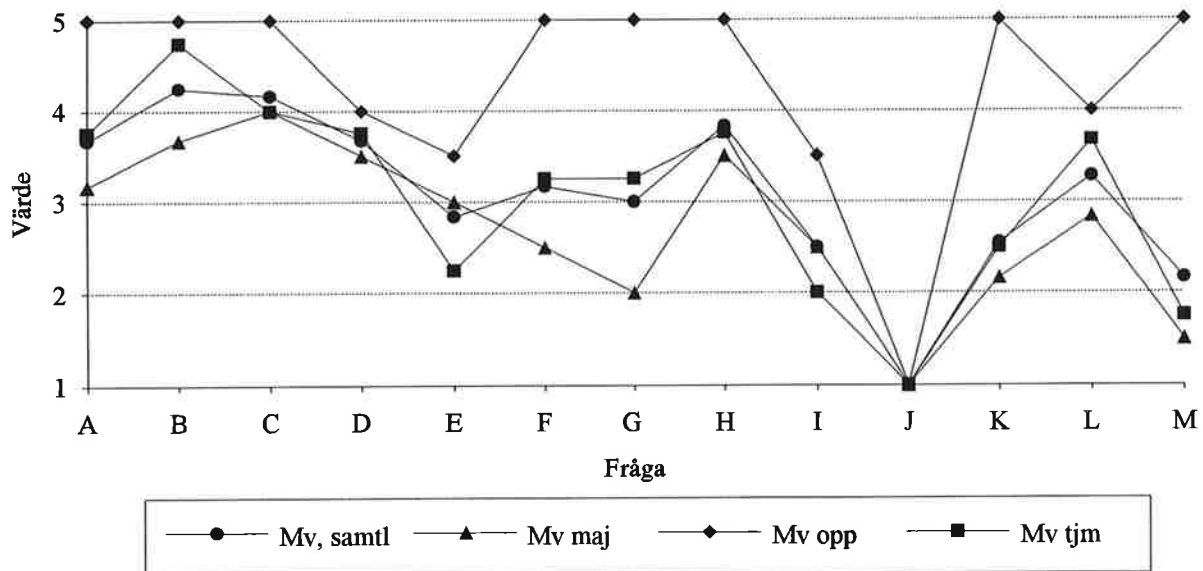
## Några förklaringshypoteser och deras utfall

Innan intervjuerien startade försökte vi med hjälp av protokoll, diverse formella handlingar och egna erfarenheter bilda oss en uppfattning om varför projektet inte blivit av. Vi kom fram till att orsakerna *kunde* vara följande:

- A) Höjdenidén hade inget helhjärtat stöd från början.
- B) Projektet var inte tillräckligt förankrat bland berörda nämndpolitiker.
- C) Projektet var inte tillräckligt förankrat bland berörda förvaltningsledningar.
- D) Kommunen har svaga traditioner för samarbete mellan nämnder och förvaltningar.
- E) Projektet var för djärvt för kommunen, en främmande fågel (svårt att diskutera på gatan med medborgarna).
- F) Projektet var för stort för kommunen!
- G) De ekonomiska kalkylerna var för osäkra.
- H) Brukarinflytande var en modeterm utan verklighetsförankring!
- I) Likaså "personal- och verksamhetsutveckling", också tomma slogans utan verkligt innehåll!
- J) Om projektet drivits av skolstyrelsen eller socialnämnden (dvs en större nämnd) hade det varit "i hamn".
- K) Projektets uppläggning var "förförisk", det kändes svårt att ifrågasätt det utan att betraktas som utvecklingsfientlig.
- L) Det gick prestige i projektet! Problemet var inte projektet utan att personer låst upp sig!
- M) Höjden-projektet var ingen tillräckligt bra idé!

Under intervjuerna bad vi intervjupersonerna ta ställning till påståendena ovan. Fem betyder att man instämmer helt, medan ett betyder att man tar helt avstånd från påståendet. Intervjupersonernas ställningstaganden redovisas grupperat i figur 1:

Figur 1 är intressant på många sätt. För det första har kurvorna få skärningspunkter. Detta innebär att de båda blockens oenighet bekräftas i diagrammet. Oenigheten är naturligtvis störst i de frågor som i högsta grad gäller värderingar; om projektets idé, förföriskhet, ekonomi etc. Minst oenighet gäller praktiska, relativt värdefria, aspekter som projektadministration och tidigare samarbetserfarenheter. Det är också intressant att notera att de tjänstemän som arbetat aktivt med projektet är försiktigare i sina uttalanden än den politiska majoriteten, dvs uppdragsgivarna. I denna något mer försiktiga hållning kan säkert en osäkerhetskänsla rörande projektets verkliga förankring spåras.



Figur 1. Värdering av olika hypoteser kring Höjden-projektet. (Mv=Medelvärde)

Två aspekter på projektet framträder tydligt. För det första handlar det om förankring och för det andra handlar det om projektets idémässiga styrka. Nästan alla vi intervjuade menade att ett av projektets problem var bristande förankring, både bland politiker och bland ledande tjänstemän. Det kan också konstateras att projektet har ett svagt stöd och att det saknas erfarenheter av samarbete mellan olika förvaltningar, i vart fall när mer än tre är inblandade. Huruvida projektets idé är bra eller dåligt är det område där åsikterna divergerar mest. Idé och förankring är alltså nyckelord som kan användas i analysen.

## Tolkning I. Idéer och engagemang

I början av 1980-talet lanserades många idéer som saliggörande för den kommunala sektorn. De flesta hade effektivitet som ledstjärna<sup>2</sup>. Det fanns också andra idéer som hade stor betydelse för vad som sades och skrevs. Demokrati fanns med i det "hölass" som förändringsvågen skulle komma att handla om. Det senare tog sig bl.a uttryck i kommundels-<sup>3</sup> och frikommunreformer. Samtidigt fanns det en del i diskussionen som handlade om brukarinflytande.

Avsikten med brukarinflytande var att människor skulle engageras i arbetet med den service som kommunerna allt mer kom att stå för. Medborgarna skulle bli ett slags prosumenter<sup>4</sup>. Idén stämmer ju faktisk ganska bra med både effektivitets- och demokratitanken. Än intressantare blir idén när den appliceras på en kommundel som har rykte om sig att vara socialt belastad.

*Grundbultsidén*, om vi får kalla den så, kom från det dåvarande kommunalrådet, från den dåvarande kommundirektören och från personalchefen. De hade varit på ett studiebesök i Norrland och sett hur ett allaktivitetshus kunde fungera. Ett viktigt inslag i det studerade allaktivitetsprojektet i Norrland var just brukarinflytande. När väl tillfället gavs var det uppenbarligen lätt att föra idén till togs. Idén planterades snabbt och dess retorik var kraftfull. Idén kan ges etiketter som strategisk, detta är en ny form för kommunal aktivitet. Samtidigt är den en vision, framtidens melodi. Det finns inte mycket och framförallt ingen som säger emot idén. Idén är engagerade och betagande.

Detta är alltså en typisk beslutssituation enligt, den något vanvördigt benämnda, soptunnemodellen<sup>5</sup>. Beslutsprocesserna ses enligt nämnda modell som ett resultat av fyra relativt oberoende moment av problem, lösningar, valtillfällena och deltagare. Ordningföljden i momenten är inte given utan snarare ganska slumpartad. Detta skall jämföras med det rationella synsätt som bygger på att problem alltid kommer före lösningen, vilket i verkligheten är mycket ovanligt.

Grundbultsidén togs senare över av projektledningen. Men då fick idén en annan form. Projektledarna såg projektet ur praktisk synvinkel, idén blev en *praktiseringsidé*. Kreativiteten kommer ett tag att ligga i hur man får människor i allmänhet engagerade i projektet, hur man skulle få ihop en ritning på huset, hur ärendet skulle drivas i kommunen och på andra håll. Det viktiga blev att lära andra vad Höjden-projektet var för något. Istället för ett engagemang blev idén ett åtagande. Istället för en vision blev det en process. Nu kan man i och för sig säga att en process är en generell beteckning på något som är svårt, och så är det tydligen i detta fall. Långt senare kom denna idé att företräddas av socialdemokraterna i valrörelsen, men det var först 1991.

Allt eftersom tiden går och idéerna börjar konkretiseras får de en ny form. Det börjar framförallt tillföras en och annan *spökidé* som gör att de ursprungliga idéerna får en annan betydelse. Att föra in frågan om att bygga lägenheter i huset är ett exempel på en sådan spökidé. Nu är det en annan ordning som gäller, idén går ut på att hantera ärendet enligt en god procedur. Detta är inte lätt eftersom den i och med konkretiseringen visar sig i den komplexa dager som projektet faktiskt har. *Verklighetsidén* är den mest komplexa idén av dem alla. Den ger utrymme för detaljgranskning och kan därför kritiserats och diskuteras av vem som helst och hur som helst.

Till sist blev det uppenbart att det finns en stor skillnad mellan idén som den var tänkt och hur det skulle komma att bli. Nu är det inte möjligt att direkt mäta skillnaden mellan innehållet i grundbultsidén och verklighetsidén. Det är också mer eller mindre omöjligt att förklara hur allt hänger ihop och projektets sista (senaste) idé utvecklas, dvs *avvecklingsidén*. Den här idén är raka motsatsen till grundbultsidén. Den innehåller oengagemang och en icke-vision. Retoriken är återigen enkel och svår att argumentera emot. Det är helt enkelt "mycke" nu! Det blir för dyrt! Jag känner inte igen projektet! etc. Sakligheten är ganska ointressant, det är idén som räknas. Projektet avbrytes följaktligen i och med att projektet inte kommer med i investeringsbudgeten.

Idéerna förändras allt eftersom projektet utvecklas. Det som är typiskt för alla idéer som utvecklas och avvecklas i detta projekt är att det finns ganska få företrädare för varje idéfas. I och för sig finns det över tiden många företrädare för grundbultsidén, det finns det fortfarande, men de uppträder inte tillräckligt organiserat i tiden. Var och en tycker samma sak men vid olika tillfällen. Svaga idéer, i betydelsen avsaknande av kraftfull retorik och få företrädare, kommer alltid på skam. En förklaring till hur det kunde gå så var att idén från början var för svag. Ett projekt som är annurlunda måste alltså bygga på en ideologi som omfattas av många. Skall den initieras och slutligt avgöras centralt måste sambandet mellan vision och verklighet vara påtaglig, här tycks det gälla en lag om att en liten tuva ofta stjälpert ett stort lass, vi skall återkomma till denna lag i slutet av rapporten.

### **Ett steg till**

Till det ovan förda resonemanget kan föras en betraktelse där Höjden-projektet tolkas enligt tesen att investeringsprocessen kan beskrivas som en "commitment"-process<sup>6</sup> (på svenska finns ingen bra synonym, begreppet ligger någonstans emellan engagemang, uppbindning och åtagande) än en problemlösnings-/beslutsprocess. "Commitment", eller engagemang, åstadkoms med hjälp av ett successivt beslutsfattande vilket efterhand reducerar beslutsutrymmet. Idealet är alltså att få till stånd en "grupp-känsla"<sup>7</sup> - vilket är lättare sagt än gjort i politiskt styrda organisationer, de är ju egentligen baserade på konflikter i institutionaliserad form. Det är dock viktigt att

skilja mellan dels att *delta* i ett ärende dels att *delta aktivt och driva* ett ärende.

Enligt vår tolkning av intervjupersonernas utsagor har inte projektets kritiska händelser i särskilt hög grad sammanfallit med de formella beslutstillfällena. Snarare är det händelser mellan dessa och omtolkningar av omvärlden som varit avgörande för projektet. Och det är snarare brist på "commitment" bland potentiella stödtrupper än motstånd från säkra motståndare som fått projektet att somna in.

I tabell 1 har vi sammanfattat "commitment" och idétolkningarna. Enligt våra tolkningar är samtliga i stort sett överens om att det finns en problematisk situation i grunden i området, dvs behov av barnstuge- och skollokaler, samlingslokaler mm. I detta avseende tycks det alltså råda en stor enighet bland samtliga (1). Det råder dock delade meningar om huruvida den Norrlandsinspirerade idén är en lösning för Höjden. Oenigheten gäller främst dimensioneringen. Men det är i detta skeende svårt att hålla isär problemet från lösningen: projektet har i sig blivit invävt i problemet (2). I den tredje fasen råder det delade meningar, även bland aktörer som tidigare stött projektet, om projektets symbolvärde, dvs om projektet som konfiguration är en politisk tillgång (3).

Tabell 1. "Commitment" och idéerna

	Grad av "commitment"		
	hög	låg	
	Aktiva förkämpar	Passiv stödtrupp	Mot- ståndare
1. "Det finns behov av socialtjänst- och skollokaler samt statushöjande åtgärder i området." - Problemet.	OK	OK	OK
2. "Norrlandsmodellen är lösningsprincipen!" - Grundbultsidén	OK	OK	Nej
3. "Det färdiga lösningspaketet ser ut så här i sina detaljer" - Verklighetsidén	OK	Nej	Nej
4. "Vill någon detta? Finns det pengar" -Avvecklingsidén	Nej	Nej	Nej

## Tolkning II. Politiker och tjänstemän

Kan det här projektet förstås i termer av olika arenor för politik och förvaltning? Att det finns en diskrepans mellan dessa arenor är uppenbart, men innan den frågan kan få ett svar behövs en referensram att diskutera utifrån.

Den klassiska definitionen av relationen mellan politiker och tjänstemän är att de förra beslutar om mål medan de senare verkställer. Ibland stämmer det<sup>8</sup>, men för det mesta är relationen betydligt mer komplicerad. Ett mer fruktbart sätt att se relationen mellan politiker och tjänstemän är att se styrning som ett kommunikationsproblem<sup>9</sup>. Skall något hända förutsätts att det sänds ett budskap från någon till någon, från sändare till mottagare. Bäst fungerar relationen om båda parterna är behäftade med vissa egenskaper. En sändare skall ha en sk komplex bild av ett ärende, dvs veta mycket om saken. När någon vet mycket betyder det också att denne är svår att påverka i sakfrågan. Mottagaren skall i förhållande till sändaren ha de näst intill motsatta egenskaperna. Förutom att mottagaren skall vara villig att registrera sändarens signaler skall han/hon ha en förhållandevis enkel bild av det som avhandlas och därmed låta sig påverkas.

Nu kan man fråga sig vem som är sändare och vem som är mottagare när det gäller politiker och tjänstemän. I den klassiska definitionen är svaret givet, politikerna är sändare och tjänstemän är mottagare. Enligt kommunikations-modellen är det tvärtom. Tjänstemän har med hänvisning till att de har mer tid<sup>10</sup> större möjligheter än politiker att sätta sig in i sakfrågorna. Dessutom är tjänstemännen specialistutbildade och har därför en kunskap, dvs komplex bild, som är svår för en fritidspolitiker att skaffa. Extremt tolkat betyder detta att politiker förefaller vara sådana som låter sig påverkas - av tjänstemän.

Är det då så att politiker enbart är passiva och låter sig påverkas? Nej, så enkelt är det inte. Politiker har den formellt legitimerade makten och använder den från tid till annan. Den formella makten används framförallt i frågor där politikerna definitivt uppfattar tjänstemannaförslag som stridande mot någon uttalad princip eller att de inte tycker att de känner igen lösningen. Ibland säger man att politiker intar rollen som defensiva granskare<sup>11</sup>, de kontrollerar att de föreslagna åtgärderna ligger inom rimliga politiska ramar. Ligger inte förslagen inom ramen så blir det inte som det är föreslaget, i vart fall inte med en gång.

Till saken hör att tjänstemän inte tycker om att deras förslag går i stöpet, de har om de kan sin sak faktiskt föreslagit något som enligt deras sätt att se saken är det mest rationella<sup>12</sup>. För att undvika bakslag gäller det därför att lyssna av de politiska reaktionerna och korrigera förslaget så att det blir "politiskt gångbart", man talar om att det utvecklas en lyssnarstrategi från tjänstemännens sida. Ett alternativ till att

förändra förslaget är att utbilda mottagaren, dvs politikerna, så att dessa uppfattar förslaget som rationellt på egna grunder och därefter kan ta över sakfrågan och göra den till sin. Politikerna kan sedan föra ut ärendet till tidningar och medborgare, och gör det då så att säga i eget namn. På detta sättet får politikerna rollen som ansvarstagare.

Kan då det här aktuella projektet tolkas i termer av sändare, mottagare, defensiva granskare samt lyssnarstrategier? I viss mån kan det nog det. För det första blev nog de flesta anhängarna tveksamma dels över frågan om huvudmannaskap, dels när det "helt plötsligt" fanns bostäder med i förslaget. Inte blev det bättre av debatten om tvångsförflyttning av handikappade. Vidare reddes de ekonomiska frågorna kanske inte ut på det bästa sättet. Hur skall man kunna fatta beslut om en investering om 54 Mkr när det är kris i ekonomin? Att investeringar till ringa del hänger ihop med kostnader, dvs det som direkt finansieras med skattemedel, klarades tydligen inte ut på ett pedagogiskt sätt. Med dessa egenskaper i ärendet fanns det alltså en logik i att i alla fall inte besluta om att genomföra projektet. De tjänstemän som föreslog att ärendet avfördes från dagordningen, dvs ströks i investeringsplanen tolkade politikernas ställning bättre än de som drev det mot ett genomförande.

Skillnaden mellan rollerna som politiker och tjänstemän blir också tydlig i synen på de ekonomiska kalkylerna som använts som beslutsunderlag för projektet. Kalkylen i fråga verkar baseras på realistiska förutsättningar och är gjord enligt regelboken med konstens alla regler - från ett administrativt perspektiv. Från en administrativ utgångspunkt är valet bland de redovisade alternativen enkelt och sedan återstår "bara" genomförande.

Det politiska perspektivet är dock annorlunda och baseras inte enbart på instrumentell rationalitet, dvs utifrån "givna" val välja de "bästa" lösningarna. I det politiska perspektivet kan det finnas ytterligare alternativ att välja bland som inte låter sig ställas upp i en ytterligare kolumn men som kan vara gångbara i samtal på gator och torg. Detta gör att lönsamma lösningar med låg symbolisk attraktionskraft kan ligga på is i det politiska systemet i avvaktan på ankomsten av lösningar med högre symbolisk dragningskraft. Det räcker alltså inte med ett bra projekt, det måste vara ett tillräckligt bra projekt.

Även om det går att tolka ärendet i termer av sändare och mottagare så är det inte hela sanningen. Det fanns faktiskt aktiva motståndare till projektet i flera läger. Bland förvaltningscheferna fanns någon som tyckte att det mesta i projektet var mindre lyckat och då blir detta inte enbart en fråga om relationen mellan politiker och tjänstemän. Det behövs kompletterande eller andra förklaringsmodeller för att händelseförloppet skall förstås.



### Tolkning III. Beslutsprocessen komplexitet

Inom ramen för studier<sup>13</sup> av extraordinära projekt finns en teoribildning som i mångt och mycket påminner om den beskrivning av projektet i idétermer vi gjort ovan. Extraordinära projekt förutsätter att flera olika processer hanteras samtidigt och på ett någorlunda bestämt sätt. För det första förutsätter ett genomförande av ett projekt att det konkretiseras, en *konkretiseringsprocess*. Ett projekt är i sin början en förhållandevis yvig företeelse med många alternativa vägar. Konkretisering innebär en avsnävning av alternativ. Processen drivs från öppenhet mot slutenhet, från oklarhet till klarhet.

En andra delprocess kan kallas *integreringsprocess*. Denna process innebär att många aktörer integreras i projektet. Detta är ett sätt att skapa engagemang och de integrerade aktörerna kan driva det till genomförande. Integrering är inte bara frågan om en liten kärna av drivande aktörer. Det krävs också att människor i och kring projektet, tex politiker och ledande tjänstemän tror på det, risken är annars stor att projektet isoleras. Aktörer integreras genom att projektet anpassas till olika intressen. Kommer inte integreringsprocessen igång, eller hindras, blir det en hämsko för projektets genomförande.

Ett genomförande kräver också att resurser binds till projektet, det kallas *associeringsprocessen*. Ett hinder för ett projekt kan vara att projektet associeras till icke tillgängliga resurser, tex att det inte finns med i budgeten.

Dessa tre processer, se tabell 2, är ofta beroende av varandra. Det finns dock studier som tyder på att någon av processerna kan vara överordnad de övriga<sup>14</sup>. Beroendet är dock ganska löst, ett förhållande i en process behöver nödvändigtvis inte smitta av sig på en annan.

Tabell 2. Agerande i relation till projekt<sup>15</sup>

	Genomföra	Hindra
Konkretisering	Gränsdragning insnävning	Öppning av gränser
Integrering	Öppenhet gentemot intressen samt ömse- sidig anpassning av projekt och intressen	Ej anpassning, konflikt, isolering från intressen
Associering	Anpassning av projektet till de resurser som gjorts tillgängliga	Ej anpassning: isolering från miljö, associering till icke tillgängliga re- surser

Det är inte svårt att etablera de ovan redovisade begreppen på Höjden-projektets utveckling. Konkretiseringen av projektet sker definitivt genom att gränser öppnas upp. Nästan alla etiketter som förekom under 80-talet finns representerade i projektet. Ambitionerna att göra projektet annorlunda och övertygande ger stort utrymme för nya idéer, även om det ibland tycks saknas tillräckligt många och starka anhängare. En idé i projektet var till och med att sudda ut förvaltningsgränserna, vilket om något måste ses som att försöka öppna gränser.

Integreringsprocessen är den delprocess som fungerar bäst i meningen att många skulle kunna bli engagerade i projektet. Den centrala kärnan av aktörer var mycket engagerade och drev uppenbarligen projektet med en närmast ideologisk övertygelse. Det som kanske gick fel här var att det var fel eller för få aktörer som faktiskt integrerades i processen. De som normalt gör att projekt genomförs höll sig, eller hölls, av olika anledningar utanför projektet.

Associeringsprocessen är klar och tydlig i projektet, så länge projektet finns med i investeringsplanen går det att driva i någon riktning. Från och med dagen då det lyfts ur investeringsplanen blir det en gökunge som helt sonika får möta svältdöden.

## Hur kunde det bli så? - Slutsatser

Slutsatsavsnittet blir kort. Som framgår i inledningen vill vi inte - och kan inte - ge några entydiga förklaringar till händelseförloppet i projektet. Detta av det enkla skälet att dessa aldrig är entydiga i verkligheten. Vårt bidrag till förståelsen är att lämna förslag till några teoretiskt baserade tolkningar som kan öppna fältet för lärande i organisationen. God social forskning utmärks av "aspektseende" i verkligheten snarare än "perfekt utbildning"<sup>16</sup>. Organisatoriskt lärande bör alltså snarare öppna upp än att sluta perspektiven. Det är viktigare att ställa bra och tankeväckande frågor än att ge bra och slutgiltiga svar. Slutsatsavsnittet blir därför en kort sammanfattning av huvudpoängerna i de tre tolkningsavsnitten.

Den första tolkningen fokuserar på att problem och lösningar ofta inte kan hållas isär. Lösningar och problem vävs in i varandra under rubriker som sk "idéer". Komplikationen med detta är att det är svårt att analysera var oenigheterna finns; finns de i problemen eller enbart i lösningarna. Vidare förändras idéerna över tiden i komplexa projekt vilket gör det svårt att vid olika tillfällen klara ut vem och vilka som egentligen vill respektive inte vill genomföra något.

Den andra tolkningen fokuserar på att trots att politiker och tjänstemän ofta samarbetar mycket väl internt på den inre kommunala arenan, så kan deras externa arenor och relationer vara ganska annorlunda. De olika arenorna medför att de båda grupperna får olika rationalitetsföreställning vilket kan skapa missförstånd och irritation. Detta problem löses nog inte med uppdrags-beskrivningar och protokoll utan snarare med en mer utvecklad dialog där syftet är att erhålla utökad förståelse för de respektive aktörsgruppernas faktiska situation.

Den tredje tolkningen fokuserar på behovet av att avgränsa investeringsprojekt i omfattning och tid. En slående beskrivning av detta problem gavs av en av de personer som vi intervjuade som vid ett tillfälle uttryckte sig enligt följande: "Ska man ändå bygga så.....". Denna avslutande fråga vill vi illustrera med hjälp av nedanstående allegori:

Det var en gång en liten pojke som brukade hjälpa sin gamla mormor att samla träpinnar i skogen. Träpinnarna skulle användas som brännved i hennes lilla hus. En av gummans grannar ägde en åsna, som var ett utmärkt lastdjur och van vid tunga lass. Pojken var inte blyg och frågade grannen om han fick låna åsnan för detta ändamål. Grannen tyckte synd om pojken och den gamla gumman, de fick ju slita så mycket, och lånade gärna ut åsnan när han själv inte behövde den. Både gumman och pojken blev naturligtvis glada och tacksamma för detta som skulle göra livet så mycket lättare för dem.

Pojken begav sig ensam iväg till skogen vid första tillfälle som gavs. Här gällde

det att lasta på så mycket pinnar som möjligt för att själv slippa slita och släpa, nu när tillfälle ändå gavs. Han lastade den ena pinnen efter den andra och lasset blev större och större. Lasset blev mycket större än vad han hade förväntat sig. Han tänkte att om det har gått hittills så går det nog med en ytterligare liten pinne: "Klarar han den, så klarar han nog den. Och klarar han den så klarar han nog en liten pinne till".

Så höll pojken på och åsnan var stark och envis, och protesterade inte i första taget. Men snart närmade sig skymningen och plötsligt, just som pojken hade lastat på en ynka liten torr träpinne, fick åsnan nog och knäande föll ihop. Jaha, tänkte pojken, det här var ju inte bra, jag får väl plocka bort den sista lilla torra träpinnen så åsnan orkar att resa sig upp och bära hem lasset. Men åsnan orkade ändå inte resa sig utan satt fortfarande kvar på i marken i sin knäande ställning. Jag får väl plocka bort några ytterligare små pinnar då tänkte pojken, sedan måste väl åsnan orka resa på sig. Den bar ju med lätthet sitt lass tidigare. Men åsnan reste sig inte förrän samtliga pinnar hade avlägsnats från dess rygg och pojken fick börja om från början....

## Noter

1. Se Sahlin-Andersson 1986,1989
2. Montin 1993
3. Amnå 1985, Solli 1988, Eklund & Ekman1987.
4. Se Leijon mfl 1984.
5. Cohen mfl 1972
6. Aharoni 1966.
7. Jfr Janis 1972.
8. Se Solli 1987
9. Zajonc 1960. Brunsson & Jönsson 1979. Wiberg 1988.
10. Jönsson (1988) uppger siffran 1 mot 100, alltså att tjänstemän har hundra gånger mer tid i ett ärende än politiker.
11. Brunsson & Jönsson 1979.
12. Jfr Wiberg 1988.
13. Sahlin-Andersson 1986, 1989
14. Bower 1970, Mintzberg 1973.
15. Sahlin-Andersson 1986 sid 190.
16. Asplund 1970

Doxa. Lund.

Zajonc R. 1960.

The process of cognitive tuning in communication. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 61 (2) pp 159-167.