

Agenda 21 – en social styrform

Av INGA MICHAELI

Agenda 21 can be seen as an example of a new social control system. Initiatives and commitment must come from below, but the municipality should act as engine and catalyst. Two social spheres with different logics and attitudes are set against each other. The experience gained from a study of Agenda 21 in two municipalities are analysed on a basis of the Jürgen Habermas concept of Systems and Life-World and the concept of Social Capital. Important to this analysis is the so-called Boundary Walker who is normally hired by the municipality and whose task it is to make people commit to various causes and to procure the resources for this work from the administrative body. The role of the boundary walker is thus fraught with conflict and contradictory demands.

I dag kan vi urskilja hur en 'ny'¹ social styrform² framträder alltmer och tränger undan delar av den gamla samhällsplaneringens reglering. Grundtanken i denna styrform är att människor ska engageras och deras kreativitet, initiativkraft och samarbetsförmåga tas tillvara. Kommun, stat och EU ska stimulera och stödja denna verksamhet samtidigt som de styr inriktningen genom att ange kriterier för detta stöd.

Exempel på denna styrform är EU:s strukturfonder, länens tillväxtavtal baserade på tankar om partnerskap, projekt som syftar till landsbygdsutveckling, olika kommunalt initierade och statligt stödda ungdomsprojekt, kvinnoprojekt, invandrarprojekt, demokratiprojekt med mera. Ofta finns speciella projektutvecklare anställda för detta. Medborgarinflytande i samhällsplaneringen, brukarinflytande, liksom själv-

förvaltning inom hyresfastigheter kan ses som en variant av detta tänkande. Ett uttryck för denna tendens är intresset för begrepp som 'socialt kapital' och 'social ekonomi' där vikten av nätverk och tillit mellan människor betonas (Kulturdepartementet 2000). Konceptet tillämpas även inom organisationer och syftar till förändring av organisationen och dess inriktning. Olika projekt startas där de anställda förväntas utveckla engagemang och kreativitet inför uppgiften. Projektets resultat, om det är lyckat, integreras sedan i verksamheten och projektet avslutas. Agenda 21 vill jag räkna till denna nya styrform. Här betonas det folkliga engagemanget. Kraften och initiativet ska komma underifrån, samtidigt som kommunen ska stödja och stimulera miljöinitiativ.

Denna typ av social styrning rymmer samtidigt olika former av motsättningar. Det konkreta vardagslivet med nätverk av engagerade människor ställs mot det offentliga, mot stat, kommun, byråkrati och även marknad, där generella lagar och regler ska gälla och där människor i princip ses som utbytbara. Två sociala sfärer, privat och offentligt, med olika förhållningssätt, olika etiska principer och logiker möts och bryts mot varandra. För Agenda 21 ställs dessutom samhällsförändring mot bevarande. I Agenda 21 betonas den samhällsförändrande ambitionen, samtidigt som den ofta tröga byråkratin är den instans som förväntas stödja och stimulera denna samhällsförändrande process.

Denna 'nya' styrform kan alltså ses som en arena där motsättningar som fångar drag i dagens samhällsutveck-

ling kan tänkas ta form. I denna artikel vill jag med utgångspunkt i Habermas teori om livsvärld och system och med hjälp av två empiriska studier (Michaeli 1996, 1998, 2000a, 2000b, Svenska kommunförbundet 1998) diskutera Agenda 21 sedd som en sådan ny social styrform. Jag vill granska denna styrform och lyfta fram några av dess problem och möjligheter. I fokus för diskussionen står mötet, eller brytningen, mellan vardagsliv och den lokala administrationen.

Agenda 21, en historik

Dagens miljöproblem i Sverige härrör till stor del från var för sig små och diffusa utsläpp från varor, uppvärmning, trafik med mera. I miljödebatten under 90-talet betonades därför att 'det ekologiska imperativet' kräver en förändring i vårt personliga sätt att leva i vardagen och en grundläggande förändring av vårt sätt att organisera samhället. Uttryck som samhällsomställning användes och krav på ändrad livsstil och värderingsgrund framhölls. En miljöpolitik som syftar till en sådan förändring måste nå och engagera människor i deras vardagsliv.

I FN:s Rio-deklaration och dess handlingsprogram Agenda 21 (Juni 1992) formulerades uppmaningen att världen folk måste formulera en Agenda för det 21:a århundradet där miljö och social rättvisa är temat. Denna uppmaning innehöll även förslag för den lokala nivån: "*Senast 1996 bör de flesta lokala myndigheterna i varje land ha inlett ett samrådsförfarande med befolkningen och*

uppnått enighet om en lokal Agenda 21 för området i fråga." (Kapitel 28). I Sverige anknöt den statliga miljövårdsberedningen (1993) till denna tankegång. Alla kommuner uppmanades att arbeta fram ett lokalt Agenda 21-dokument för sin kommun. Dessa dokument skulle vid årsskiftet 1996/97 inlämnas till staten för att sammanställas inför nästkommande FN-konferens. Sverige fick en kretsloppsproposition och 1996 deklarerade landets statsminister att Sverige skulle bli ledande i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. 1,4 statliga miljarder ställdes till förfogande från vilka kommunerna kunde söka för olika omställningsprojekt.

Nationalkommittén för Agenda 21 tillsammans med naturvårdsverket och kommunförbundet producerade informationsmaterial till kommunerna i form av goda exempel och rapporter om vad som gjordes i olika kommuner. 1994 var startåret för de flesta av kommunerna. 1995 hade alla kommuner påbörjat agendaarbetet. Drygt hälften hade en eller flera personer avsatta för att arbeta fram ett Agenda 21-dokument, många med enbart tillfällig projektanställning (Svenska kommunförbundet 1995). En mycket varierad verksamhet utvecklades. Skol- och daghemsprojekt, utbildning av kommunens personal, utåtriktad verksamhet med informationsmöten, studiecirklar och 'jippon' för att väcka intresset. Bland miljöengagerade kommunpolitiker och tjänstemän sågs Agenda 21 som ett sätt att initiera processer bland medborgarna. Dokumentet var inte det viktiga, det sågs i stället som ett medel för att få i gång dessa processer. (Dalarnas kommunförbund

1996). Kunde man bara få folk medvetna och engagerade så skulle en förändring komma i gång. Det var hos 'vanligt folk' som kreativiteten och kunskapen om konkreta förhållanden fanns.

Denna livaktiga process skedde samtidigt som Sverige sades befinna sig i en ekonomisk kris med arbetslöshet och stort budgetunderskott. Besparingar och stora omorganisationer drabbade dagis, skola och äldreomsorg hårt. För många kommuner blev därför Agenda 21 en möjlighet till positiva aktiviteter som kunde dämpa besparingsbeskedens dystra budskap. Många kommuner såg också Agenda 21 och miljön som ett sätt att 'sätta kommunen på kartan'. Att vara ekokommun blev något fint.

Teoretisk ram

Social ekonomi och socialt kapital

Begreppen social ekonomi och socialt kapital har introducerats i Sverige i samband med Sveriges inträde i EU. *Social ekonomi* syftar på "organiserade verksamheter som primärt har ett samhällligt ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar" (Social ekonomi. Kulturdepartementet 2000). Begreppet är i första hand ett policybegrepp som syftar till att ringa in vissa verksamheter som ska bli föremål för olika stödformer (Bartilsson 2000, sid. 21). Social ekonomi syftar alltså på en typ av verksamheter

som har möjlighet att få stöd genom EU. De ingår därmed som element i den styrform som jag intresserar mig för.

Begreppet är dock alltför snävt för att rymma den verksamhet som Agenda 21 syftade till. Dels var agendaarbetet inte direkt knutet till institutionella former som föreningar och kooperativ. Dels bedrevs mycket av arbetet inom verksamheter knutna till offentlig sektor så som barnomsorg och äldreomsorg. Begreppet *socialt kapital* ser jag däremot som lämpligt för att karakterisera en strävan inom Agenda 21. Begreppet syftar på nätverk baserade på tillit mellan människor huvudsakligen i civilsamhället. Genom samverkan, genom att lära känna varandra och ha förtroende för varandra kan människor åstadkomma mer än som enskilda. Ett nätverk baserat på förtroende står alltså för en kvalitet, det representerar ett 'kapital', en potential som gruppen kan dra fördelar av (Coleman 1990)⁴.

Agenda 21-ideologin vill jag se som en idé om att engagera människor i samverkan, det vill säga att uppmuntra en utveckling av 'socialt kapital' för att möjliggöra en miljöpolitik och ett miljöarbete. Socialt kapital står alltså för en kvalitet som eftersträvades i agendaarbetet. Detta gäller även för kommunala verksamheter. Särskilt inom barnomsorgen var genvägen stort och de lyckade projekten utvecklades just genom samverkan, tillit och kreativitet bland engagerade individer inom personal och ledning.

Habermas begrepp livsvärld och system

Socialt kapital ser jag alltså som lämpligt som begrepp för att karakterisera drag i ideologin inom Agenda 21. Det fångar dock inte brytningen mellan vardagsliv och administration, motsvarande förhållningssätt och den strukturella makt som ryms i denna brytning. Hur tar denna strukturella makt form för de inspiratörer som rör sig emellan människors vardagliga verksamheter och det administrativa systemet, mellan människor som de vill engagera och vars förtroende de vill vinna och den lokala administrationen som de måste hantera? För att diskutera detta vill jag använda Habermas teori om livsvärld och system (Habermas 1984, 1987, Michaeli 1995).

Livsvärlden är hos Habermas den värld vi alla lever i dagligen. Här finns familjen, vänner, föreningar, skolan och arbetskamraterna. De är konkreta personer som jag träffar och pratar med. Här präglas relationerna av ömsesidighet, att vi försöker förstå varandra, har tillit till somliga, är osams med andra. *Systemet* däremot syftar hos Habermas främst på det ekonomiska systemet, som i dag är stort och globalt, men också det administrativa systemet som successivt har byggts upp med lagar och regler bland annat för att hantera det ekonomiska systemet.

I livsvärlden präglas våra relationer av nätverkens sociala normer. Handlandet är som oftast *kommunikativt* där syftet är att uppnå förståelse mellan deltagarna. Men systemet slår hela tiden igenom och 'koloniserar' och ändrar mitt

förhållningssätt till den andra. Det ekonomiska systemet med konkurrens och utslagning kan göra att arbetskamraten plötsligt blir en konkurrent om samma jobb, eller grannen blir en försäljare som jag förhandlar med om priset på en vara han försöker sälja. Förhållningssättet och handlandet blir *strategiskt*. Relationerna blir instrumentella, den andra blir ett objekt, ett instrument för det jag vill uppnå. Som exempel på kolonisering tar Habermas skolan. En god pedagogik kräver en ömsesidig relation mellan lärare och elev där båda lyssnar och försöker förstå varandra. För att få rättvisa och ett användbart sorteringsystem har emellertid byråkratin utvecklat ett betygssystem som tvingas på läraren och eleven, vilket undergräver den pedagogiska relationen. Eleven börjar se på läraren instrumentellt, hur ska han handla och bete sig för att få så bra betyg som möjligt, och läraren tvingas in i ett rangordningssystem som avpersonifierar eleverna.

Denna kolonisering sker med hjälp av 'medierna' pengar och administrativa regler. Den kommunala organisationen är därför en förmedlare av systemets krav genom sina regler, ekonomiska bidrag och avgifter. Den kommunanställda tjänstemannen är systemets tjänare. Han bestämmer vilka som kan få socialbidrag och vilka som får kompostera själva. Han måste behandla alla klienter enligt reglerna, objektivt och med distans. Men även inom den kommunala organisationen finns livsvärlden, bland arbetskamraterna vid fiket men också i relation till allmänheten. Tjänstemannen vid tekniska kontoret kan allt om priser, rättigheter och

skyldigheter, men när Pettersson ringer och vill ha hjälp med vägtrumman så vet han precis vem Pettersson är och var hans hus ligger därför att i grannhuset bor hans moster – så han ska se till att det snabbt blir fixat. Då handlar han i livsvärldens sociala nätverk, där systemets regler visserligen finns som ramar, men hur tjänstemannen handlar inom dessa är inte givet. Även 'regelväktaren' har ett mänskligt ansikte och lever i livsvärldens nätverk.

Livsvärld och system är alltså inte detsamma som privat och offentligt utan anger en annan dimension. De handlar om vårt förhållningssätt till andra människor och om vilka normer och krav som styr vårt handlande; de sociala nätverkens normer i livsvärlden eller det ekonomiskt-administrativa systemets krav. Livsvärlden finns även bland människor i det offentliga organisationer och systemets krav påverkar även det privata.

I Agenda 21 knyts förhoppningen till de 'vanliga människornas' engagemang och medvetenhet. Det är ju en livsstil som måste ändras. Det är alltså i människornas livsvärld Agenda 21-förespråkarna söker en förändringskraft. Men samtidigt finns systemkraven där, krav på ekonomisk tillväxt, på kommunala besparingar, opartisk regelhantering och så vidare vilket kan ge motstridiga budskap.

En del äldre samhällsteoretiker tänkte sig att livsvärlden höll på att krympa allt mer och förlora i betydelse. För Habermas är dock livsvärlden mycket betydelsefull även i dag. Det är från livsvärlden som idéerna och behoven av nya institutioner (lagar, regler, procedu-

rer, organisationsformer med mera) kommer. Det är bara vi som människor, med våra erfarenheter, konflikter och värderingar som kan tänka ut dem och försöka införa dem. Han menar att systemintegrationen driver fram behov av nya eller ändrade institutioner, men det är i livsvärlden initiativ tas och det är där det nya ges innehåll.

Kommunens kan beskrivas som en organisation i spänningsfältet mellan system och livsvärld. Kommunen måste klara systemintegrationen, det vill säga hantera systemets ständiga förändring, samtidigt måste den klara den sociala integrationen, det vill säga få människorna i livsvärlden med sig i de förändringar som bland annat hela globaliseringsprocessen driver fram. Det ekologiska hotet, glesbygdens avfolkning liksom etniska konflikter kan ses som något som drivits fram av det ekonomiska systemets utveckling. Nu försöker vi som bäst att i livsvärldens kommunikativa samtal och projekt hitta nya institutionella former för att hantera dessa hot. Habermas talar om att det är i 'sömmen' mellan livsvärld och system som vår tids 'revolutionära potential' finns. Det är när systemet hotar människors livsvärld som protesterna kommer liksom försöken att skapa något nytt.

Med Habermas begrepp ges alltså en möjlighet att fånga drag i den nya styrformens problematik. Dessa begrepp är tillämpbara även inom den kommunala organisationen och kan alltså användas för att analysera olika typer av Agenda 21-projekt. Habermas teori är dock mycket övergripande. Den är användbar för att ställa grundläggande frågor. Jag använder därför även teorier på 'mellan-

nivå', dels Thomas Mathiesens (1982) teori om 'in- och utdefiniering', dels begrepp som knyter socialt kapital till olika nivåer. Dessa teorier konkretiserar den samhällsproblematik som Habermas lyfter fram.

Två studier av gränsen mellan vardagsliv och lokal administration

Mötet mellan människors vardagsliv och den lokala administrationen sker dagligen genom kommunens olika regel-, bidrags- och taxesystem. Men det är inte dessa anonyma möten jag är ute efter utan möten där kommunen representeras av människor, människor som till exempel kan betona regelsystemet eller som försöker engagera sina medmänniskor. Hur ter sig dessa möten för människor engagerade i agendaarbetet? I vilka positioner upplevs det som en brytning och hur tar den form? Finns det olika former och olika sätt att hantera brytningen? I det följande vill jag lyfta fram några sådana former som två empiriska studier gav exempel på och diskutera dem med hjälp av teoriramen ovan.

Jag använder allmänt ordet *gränssnittsperson* för en person som har kontakt med såväl människor i deras vardagliga verksamhet som med den lokala administrationen, en form av förmedlare mellan dessa världar. *Vardagsliv* eller vardagliga verksamheter avser verksamheter inom såväl civilsamhället som praktiska verksamheter inom den kommunala organisationen. *Lokal administra-*

tion används som ett mer generellt begrepp, jämfört med kommun. Det innefattar formella institutioner på lokal nivå som kommun, kommunala bolag, länsstyrelse och även organisationer som hyresgästförening.

De två studierna som omnämns är dels en intervjustudie med tio agendasmordnare i främst Dalarna, en liten studie med en arbetsinsats på ca 2 månader. Denna gav i sin tur upphov till en större studie på tre år, i form av fallstudier av agendaarbetet i två kommuner, här kallade Södra respektive Norra kommunen. I fallstudierna stod gränssnittspersonerna i fokus. Fanns det några sådana? Var kunde man hitta dem i samband med miljöarbetet och hur såg deras problem ut? Totalt intervjuades ca 80 personer på olika positioner i och utanför kommunen under perioden 1996 - 1998. Nedan redovisas några av de former mötet mellan vardagsliv och lokal administration kunde ta sig och de problem motsvarande gränssnittspersoner upplevde. Med hjälp av Habermas begrepp tolkas och diskuteras sedan dessa empiriska resultat.

Gränssnittspersoner inom den lokala administrationen

Organisationens frontpersonalen

Ofta betonas 'frontpersonalens' betydelse för organisationen då det är dessa som har kontakterna med kunder, klienter, medborgare. I båda kommunerna

fanns denna tanke. Sophämtarna sågs som länken mot allmänheten, de skulle bli informatörer. I Norra kommunen gick all renhållningspersonal på en 10 veckors kurs och hade stora förväntningar på utvidgade arbetsuppgifter och mer direkta kontakter med sina kunder. Motsvarande tanke fanns för barnomsorgen i Södra kommunen. Personalen vid de miljöengagerade daghemmen skulle kunna fungera som 'kompostexperter' gentemot de boende i området. Personalen hade planer på att bjuda in grannarna och få igång olika aktiviteter tillsammans med de kringboende. Ingen av personalkategorierna fick dock utrymme för detta extraengagemang. I Södra kommunen avancerade istället två av renhållarna till marknadsassistenter, med uppgift att sköta informationen till allmänheten. Övriga renhållare skötte rutinjobbet som tidigare och kan närmast ses som 'kontrollanter' som såg till att allmänheten följde administrationens regler. I Norra kommunen fick sophämtarna mobiltelefoner i sopbilen och tog emot kundernas klagomål. De skyddade därigenom organisationens inre mot irriterade kunder och blev gränskontrollanter även i den meningen. För dagispersonalen rann planerna på grannkontakter ut i sanden. Det berodde på bristande tid, kommunens omorganisation, besparingar och att miljöprojektet upphörde, menade personalen. De fick aldrig tillfälle att utveckla sina idéer om att engagera de kringboende, även om försök hade gjorts som gett positivt gensvar från grannarna.

Slutsatsen blir att såväl barnomsorgspersonal som sophämtare var positiva till ett arbete som innebar kontakt

med allmänheten i en pedagogisk och engagerande roll. I båda kommunerna hade dock 'frontpersonalen' för litet handlingsutrymme för att utveckla en sådan roll. Sophämtarna blev gränskontrollanter istället. Motsvarande gällde för fastighetsskötarna i Södra kommunen och många av miljöombuden i Norra kommunen.

Funktionärer längre in i organisationen

Människorna i organisationens periferi, 'frontpersonalen' hade alltså inte nog utrymme för att utveckla kontakter med och engagera allmänheten. I stället visade det sig vara människor som satt mer centralt i den kommunala organisationen som kunde utveckla ett sådant arbete. Det var här projektutvecklaren fanns, han/hon som hade handlingsutrymme nog för att arbeta med befolkningen eller den egna personalen och som samtidigt hade förmåga att hantera den kommunala organisationen och få fram resurser till det projekt han/hon drev. Agenda 21-samordnaren i båda kommunerna hade en sådan position och kompetens, liksom chefen för barnomsorgen i Södra kommunen som tillsammans med Agenda 21-samordnaren engagerade personalen och fick igång ett lyckat miljöprojekt inom barnomsorgen.

En planerare i Norra kommunen hade motsvarande position. Även här fanns den nya styrformens koncept levande. Medborgarinflytande betonades och sågs som önskvärt. Kommunledningen stödde därför arbetet med en

översiktsplan med betoning på ekologisk hållbarhet och medborgarinflytande. Planeraren hade alltså handlingsutrymme för att arbeta med att engagera människor och lyssna till dem i planeringsprocessen.

Gränskontrollant eller gränsgångare

Materialet visar på två typer av roller som dessa gränssnittspersoner kan uppträda i. Man kan tänka sig en 'miljöpolis' som knackar på hos fru Andersson och säger att man identifierat en felplacerad soppåse som hennes. Hon följer inte ordningsföreskrifterna och om detta fortsätter kommer hennes sophämtningsavgift att höjas. Miljöpolisen representerar här den kontrollerande lokala byråkratin, han är *gränskontrollanten* i konfrontation med människorna i deras vardagsliv. Men man kan också tänka sig *gränsgångaren*³, eldsjelen som bjuder in Fru Andersson och hennes grannar på kaffe i fritidslokalen, försöker entusiasmera alla för källsortering och samtidigt få hyresvärden att ordna ett smidigare sophanteringssystem. Gränsgångaren försöker bygga upp ett förtroende i sin relation till de människor som berörs, samtidigt som hon/han försöker få stöd och resurser av olika slag från det administrativa systemet. Förväntningarna på Agenda 21-samordnaren verkade vara att denne skulle vara en 'gränsgångare'. Troligt är att denna gränsgångarroll är central bland projektutvecklare i den nya sociala styrformen.

Med Habermas begrepp kan man tala om gränskontrollanten som syste-

mets representant som med hjälp av regler koloniserar livsvärlden. Gränsgångaren däremot är inte en sådan entydig person. Här lyser dialektiken i Habermas teori fram. Gränsgångaren kan dra in dem han vill engagera i systemets koloniserande regelsystem. Han kan också misslyckas i sina försök att få människor med sig. Slutligen kan hans initiativ initiera en process där människor utifrån livsvärldens värdesystem och relationer försöker påverka systemet genom att omforma dess institutioner.

Gränsgångarrollen, en konfliktfylld roll

Att gränsgångarrollen är konfliktfylld förmedlades direkt och indirekt av flera av studiernas informanter. Rollen kräver olika typer av kompetenser: Dels en kompetens att inspirera, lyssna, vara öppen för initiativ och drivkrafter hos dem man vill inspirera och få med sig. Dels en kompetens och kunnighet i det administrativa systemets regler och förhållningssätt liksom dess nätverk och allianser. Dessa två förhållningssätt kan lätt komma i motsättning till varandra då de följer olika logiker. Lyhördhet och anpassning till nätverken i vardagslivet kan strida mot administrationens krav på regelföljning, effektivitet och planerbarhet.

Konflikter i gränsgångarrollen kan också uppstå på grund av att kommunen som organisation är motsättningsfylld i sig. Den härbärgerar många olika intressen som konfronteras mot varandra. Politiska mål som gäller vid en tid-

punkt kan omformuleras och prioriteringar förskjutas. Den politiska retoriken kan säga en sak medan realiteterna tvingar fram något annat. Gränsgångarens mobiliseringsarbete som hade stöd av kommunledningen vid en tidpunkt kan senare ha försvagats eller visa sig inte vara så allvarligt menat.

Gränsgångaren kan alltså utsättas för motstridiga krav av olika skäl med dubbla lojaliteter och dilemman som följd. Å ena sidan att stödja de förändringsprocesser i vardagslivet som han har arbetat med för att få igång; å andra sidan att vara lojal mot sin arbetsgivare och följa den lokala administrationens beslut och regler. Här vill jag ta upp några sådana fall för att sedan diskutera dem med hjälp av Mathiesens begrepp in- respektive utdefiniering:

De unga Agenda 21-samordnarna

Många av de unga Agenda 21-samordnare som anställdes 1994 - 1995 trodde nog att FN:s radikala program och kommunens tal om kretsloppsanpassning, var ett åtagande som kommunen tagit på allvar. Många tunga personer i kommunledningarna såg nog å andra sidan Agenda 21 som enbart en fråga om ett dokument som staten vill ha, eller ett 'jippo' som var trevligt och som inte behöver kosta så mycket. Intervjustudien med Agenda 21-samordnare 1996 visade att så ofta var fallet. Flera av samordnarna var frustrerade över att när de äntligen kom igång med ett bra projekt så bromsade kommunen, eller kom med beslut som gick emot det som samordna-

rna såg som grunden i ett ekologiskt tänkande. Till exempel uppmuntrade samordnarna inköp av lokalt odlade livsmedel och matlagning på det enskilda dagiset, något som gav barnen möjlighet att se och förstå kretsloppet med odling, laga mat, äta, kompostera, ny jord och så vidare. Men denna strävan kom ofta i konflikt med kommunens inköpssystem eller strävan att effektivisera genom storkök. Flera av dessa unga, tillfälligt anställda Agenda 21-samordnare såg emellertid konflikten mellan ekologiska krav och kommunpolitik och valde sida; de hade sitt uppdrag från FN menade de vilket var en högre instans än kommunen. Några lyckades balansera dessa motsättningar och använde FN-dokumentet och den nationella Agenda 21-kommittens skrifter som verktyg för att driva sina projekt.

Barnomsorgsprojektet i Södra kommunen

De motstridiga kraven kan också orsakas av att omvärlden förändras och/eller att det sker en maktförskjutning mellan olika instanser i den kommunala organisationen. Det lyckade barnomsorgsprojektet i Södra kommunen drabbades av detta. Projektet som var en stolthet för de miljöengagerade blev plötsligt tillsynes bortglömt i samband med en omorganisation inom kommunen. Barnomsorgen skulle integreras i skolan och ett flertal av föreståndarna för daghemmen förflyttades till andra tjänster. Flera av de drivande eldsjälarna försvann därigenom ur de nätverk

där de verkat och de kreativa personkonstellationerna upplöstes. Personalen uttryckte en stark besvikelse över att de inte fick någon erkänsla för sitt arbete och vad de åstadkommit. 'Vi fick inte ens ett Tack ska du ha!'. Projektledaren, den viktigaste eldsjälens och gränsgångaren fick se sitt projekt lösas upp och splittras. Ekonomiska indragningar och omorganisation var det enda som gällde.

Översiktsplanering med hållbarhet som grund

På motsvarande sätt kan man beskriva situationen för planeraren i Norra kommunen. Där var byggnadsnämndens policy 'hållbar utveckling och medborgarinflytande' vilket gav planeraren stöd för ett processinriktat arbete med översiktsplanen där invånarna i stadsdelen förväntades delta och komma med synpunkter och önskemål. En viktig resurs inom stadsdelen, ur ekologisk och social synpunkt, var den differentierade bebyggelsen och småskaligheten med bland annat flera små skolor på gångavstånd. Denna differentierade bebyggelse var något som invånarna verkligen uppskattade och som även det statliga Bo-verket ser som grunden för 'den goda staden'. Vid första informationsmötet kom det många stadsdelsbor, stämningen var god och många yttrade sig om vad de tyckte var bra respektive dåligt och vad som var viktigt i deras stadsdel.

Samtidigt pågick skolplaneringen i kommunen. Även skolpolitikerna försökte engagera medborgarna i det ak-

tuella området. Här gällde det att diskutera hur en omvandling av skolstrukturen skulle gå till där förutsättningen var att en skola måste läggas ner. Skolpolitikerna betonade dock att det inte bara var besparingskrav som låg bakom. De hade ambitionen att skapa en ny skolorganisation med integrerade åldersgrupper. Detta krävde dock större skolor som gav flexibilitet inom den enskilda skolan och samtidigt medgav ombyggnad och upprustning av lokalerna. Visionen om hållbarhet och den goda staden stod alltså i motsättning till visionen om det nya skolsystemet där barn i olika åldrar lär och hjälper varandra.

Medan samhällsplanering sedd ur ett regleringsperspektiv ofta kritiserats för att olika statliga och kommunala regelsystem kan bli motstridiga i det enskilda fallet så tog motsättningen här form mellan olika kommunala instansers försök att engagera medborgarna och få dem delaktig i frågan. De två förvaltningarna försökte alltså var för sig att engagera allmänheten för den fråga som respektive förvaltning/nämnd såg som aktuell. Här var tydligen skolförvaltningen starkare, uppbackad av besparingskraven. De vann striden och en skola lades ner. Planeraren som haft en gränsgångarroll, fick uppleva hur medborgarnas förtroende för henne undergrävdes, då hon sågs som representant för kommunen.

In- och utdefiniering

Vad hände då med gränsgångarna i dessa situationer? Thomas Mathiesen (1982) har utvecklat en teori om vad som hän-

der personer som har radikala åsikter om förändring, obekväma för den rådande organisationen. De kan antingen 'utdefinieras', det vill säga räknas som icke tillräkneliga och inte ges möjlighet att avancera. Så småningom kanske de slutar. Eller så 'indefinieras de, det vill säga de dras in i organisationen och anpassar sitt tänkande till dess kultur. En person som vill förändra måste hitta ett sätt att balansera mellan dessa hot menar Mathiesen.

Med dessa begrepp kan förloppen i exemplen ovan beskrivas så att några 'utdefinierades', räknades som 'flummare' och försvann rätt snart. Detta gällde många av de unga agendasamordnarna. Andra 'indefinierades' d.v.s. de inordnade sig i organisationen och gjorde det som förväntades av dem. Detta gällde planeraren och så småningom även projektledaren för barnomsorgen, en upplevelse som säkerligen kändes förnedrande och samtidigt som ett svek mot dem de försökt engagera. Några få klarade, i varje fall för en tid, att balansera på gränsen mellan ut- och indefiniering, att både hävda radikala krav och ändå bli respekterad i organisationen. Denna balansering illustreras av projektledaren i uppbyggnadsfasen av barnomsorgsprojektet. Att hon klarade balansen då hade troligtvis att göra med att hon hade stöd inom kommunen av miljöengagerade tjänstemän och politiker. Vid den stora omorganisationen undergrävdes dock hennes möjligheter att fortsätta med projektet.

Med Habermas begrepp kan man säga att kommunen försökte utveckla den sociala integrationen genom att få barnomsorgspersonal respektive stads-

delsinnevånare delaktiga. Mathiesen å sin sida visar hur det konkret kan gå till när denna strävan kolliderar med systemintegrationen.

Gränssnittspersoner med förankring utanför den lokala administrationen

I fallstudierna stötte jag även på gränssnittspersoner med sin förankring utanför den lokala administrationen. De kunde också uppträda som gränsgångare men i annan form. De deltog då i mobiliserings- och nätverksarbete bland 'de sina', till exempel grannarna eller föräldrarna i skolan samtidigt som de hade kontakter med till exempel kommunen för att få resurser, komposteringstillstånd eller dylikt. Det mest intressanta i denna roll var att de också försökte påverka den lokala institutionella strukturen i form av olika regelsystem och politiska beslut. De agerade som *institutionsbyggare*. Materialet visar på olika former av försök, eller 'icke-försök'.

Eldsjälar i bostadsområdet

Ett tydligt exempel på en institutionsbyggare var en eldsjäl i ett kommunalt bostadsområde i Södra kommunen. Några av de boende ville bygga om sin gård och samtidigt starta självskötsel, en viktig faktor för engagemang och ansvar för miljöarbetet. Eldsjälen var med och 'knackade dörr', ordnade möten med

mera. Hans stora projekt var emellertid att med hjälp av hyresgästföreningen få fram ett avtal med det kommunala bostadsbolaget som skulle reglera självskötseln även för kommande initiativ från boende på andra gårdar. Avtalet skulle ge självskötseln en stabilitet och en varaktighet. Projektet skulle inte kunna slitas sönder av ensidiga beslut från hyresvärdens sida. Samtidigt blev givetvis detta ännu en regel i det täta regelsystemet som också kunde hindra kommande initiativ.

I andra bostadsområden med samma hyresvärd stötte jag på en skepsis gentemot hyresgästföreningen på avdelningsnivå. Representanten för en av de lokala föreningarna menade att hyresgästföreningen på avdelningsnivå lärer sig med hyresvärden. Tillsammans bildade dessa en oåtkomlig administrativ nivå ovanför de lokala föreningarna. I ett område gick man till och med så långt att man gick ur den centrala föreningen och bildade en egen förening, bostadsområdets 'egna hyresgästförening'. Man ville ha större självständighet, få fler av de boende delaktiga, skapa en kreativ atmosfär fri från den centrala föreningens uppifrån-initiativ. Dessutom försvann största delen av deras avgifter till den centrala organisationen, menade de. Förhandlingar med hyresvärden gick bra att göra direkt, för detta behövde de ingen central organisation.

Tolkat med Habermas begrepp så lyckades eldsjälen i det första området, med stöd av människors engagemang i livsvärlden att påverka regelsystemet mellan hyresgäster och hyresvärd. Detta gav även kommande projekt skydd och

stabilitet, men det bidrog också till att förstärka systemet och därigenom att försvåra mer spontana initiativ från de boendes sida. I de andra bostadsområdena värjde man sig mot det administrativa regelsystem som band upp de lokala föreningarna. I utbrytarföreningen var man dessutom medveten om systemets koloniseringsstendenser där den centrala hyresgästföreningens regelsystem och ekonomiska anspråk hindrade ett livfullt arbete bland de boende. Detta har likheter med Habermas exempel från skolan där den pedagogiska relationen koloniserades av systemets regler.

Föräldrarna vid den nedläggningshotade skolan

Ett annat exempel där gränssnittspersoner försöker påverka den lokala administrationens institutionella strukturer utgör föräldraföreningen i den nedläggningshotade skolan i Norra kommunen. Föräldrarna försökte genom sin föräldraförening att förhindra nedläggningen. De uppträdde därmed som aktör på den institutionella nivån. De svarade på remisser, kritiserade planeringsunderlaget och försökte få kommunstyrelsen att gå emot nämndens förslag. De försökte alltså påverka beslutet så att den organisatoriska strukturen inte skulle förändras till deras nackdel. Detta lyckades dock inte. Förändringarna drevs igenom med hänvisning till det administrativa och ekonomiska systemets krav.

Kvinnonätverket i samhället Byn

Några kvinnor i ett mindre samhälle en bit utanför centralorten i Norra kommunen utvecklade ett nätverk med syfte att arbeta för hälsa, miljö och det egna samhällets identitet och överlevnad. De ville inte bilda någon förening, något som de såg som hämmande. Inte heller ställde de några krav på kommunen och försökte inte få fram några formella beslut eller överenskommelser som kunde stödja deras verksamhet. Däremot hade de många kontakter med människor som arbetade inom kommunen och fick mycket hjälp med olika praktiska saker. Dessutom fick de EU-bidrag där ett studieförbund var den förmedlande länken. De rörde sig alltså i livsvärldens nätverk och försökte så långt möjligt att undvika att formalisera kontakterna med kommunen och att konfronteras med systemets administrativa regler.

Påverka systemet eller minska beroendet

De olika exemplen visar på olika sätt som gränssnittspersonerna förhåller sig till gränsen mellan vardagsliv och lokal administration. Institutionsbyggaren i bostadsområdet och företrädaren för föräldrarna i föräldraföreningen försökte påverka den lokala administrationens struktur genom att i ena fallet skapa nya överenskommelser och regler och i andra fallet förhindra förändring av skolstrukturen. Utbrytarföreningen å andra sidan försökte dra sig ur beroendet av en stor administrativ struktur i form av hyresgästföreningen. Kvinno-

nätverket slutligen försökte undvika den lokala administrationen i formell mening och istället hålla sig till personkontakter inom livsvärldens nätverk. Tolkat med Habermas begrepp kan man urskilja två strategier; antingen att försöka påverka systemets struktur eller så långt möjligt dra sig ur dess påverkan för att på så vis upprätthålla livsvärldens nätverk och kommunikativa förhållningssätt.

Institutioner för varaktighet inom den lokala administrationen

Två kulturer

Institutionsbyggaren i bostadsområdet förmedlade viktiga erfarenheter. Genom avtalet med hyresvärden så fick självskötselprojekten en stabilitet och en varaktighet där såväl boende som hyresvärd vågade satsa ett engagemang. Detta kan jämföras med miljöprojektet inom barnomsorgen i samma kommun. Hade dess upplösning kunnat förhindras genom någon form av överenskommelse mellan personalen, projektledaren och ledningen? Teoretiskt kan man tänka sig flera institutionella former för detta till exempel ett speciellt avtal om fortsättningen för projektet kanske som ett speciellt miljödagis och en pedagogisk resurs för miljöarbetet i kommunen eller som ett personalkooperativ där personalen kan påverka vilka personer som ska ingå. Hade facket kunnat spela en roll i detta på samma sätt som hyresgästföreningen för de boende?

Exemplen med institutionsbyggaren i bostadsområdet och barnomsorgsprojektet belyser två kulturer. För personalen i barnomsorgsprojektet var Agenda 21:s ideella framtoning grunden för deras engagemang. Det gällde vår gemensamma framtid. Kommunens agendasamordnare betonade vikten av att var och en tog sitt ansvar och bidrog med sin lilla bit. Miljöprojektet var därför något man arbetade med av ideella skäl utöver de ordinarie arbetsuppgifterna. Hyresgäster, hyresgästförening och hyresvärd å andra sidan ingår i en förhandlingskultur. Där är det naturligt att fråga sig 'Vad får jag för detta arbete?'. Denna fråga hade några av de anställda vid Agenda 21-kontoret fått i kontakterna med hyresgästerna. En hållning som de berättade om med stort avståndstagande.

Kan detta ha bidragit till att dagispersonalen aldrig ställde några krav på kommunledningen och att deras arbetsinsatser och resultat därför aldrig blev riktigt synliga på kommunens ledningsnivå? Att ställa krav, bygga institutioner och skapa varaktighet för sitt projekt är det alls möjligt för dem som arbetar som underordnade i en kommunal organisation med dess regler och hierarki? Denna fråga vill jag utveckla med hjälp av en teori om socialt kapital på olika nivåer.

Socialt kapital på olika nivåer

En förutsättning för att socialt kapital ska kunna utvecklas är att deltagandet är frivilligt och att deltagarna är jämbördiga (Sztreter 1999). Socialt kapital kan

därför förväntas ha dåliga förutsättningar att utvecklas i en kommunal organisation med dess hierarki och regelstyrning. Miljöprojekten inom barnomsorgen i såväl Södra som Norra kommunen vill jag dock se som baserade på socialt kapital. Deltagandet i projekten var frivilligt och inom projekten var relationerna någorlunda jämlika. Även i en så pass byråkratisk organisation som kommunen finns 'fickor' där socialt kapital kan utvecklas, ofta i form av speciella projekt som utgör undantag från organisationens regelsystem.

Socialt kapital knyts även till olika nivåer individ- och organisations- och kulturell nivå (Clemens 1999). Här vill jag använda mig av de två första. Clemens använder dessa nivåer i en studie av kvinnorörelsens mobilisering. Först utvecklas socialt kapital på individnivå i form av nätverk mellan individer med ett gemensamt intresse av en viss samhällsförändring. För att detta kapital ska kunna bli verksamt i en vidare mening och påverka samhällsstrukturen krävs dock att det transformeras till en organisationsnivå, menar Clemens. I hennes empiri svarar det mot att individerna i nätverken bildar organisationer. En organisation har fördelen att den inte är personberoende, nya medlemmar kan värvas och de första eldsjälarna kan ersättas av formaliserade styrelser.

Agenda 21-arbetet i civilsamhället kan tänkas ta sig en sådan form till exempel så att agendasamordnarna stimulerar och engagerar människor vilka sedan i sin tur organiserar sig för att påverka den politiska nivån. Föräldraföreningen i Norra kommunen som protesterade mot nedläggning av skolan kan

ses som ett socialt kapital transformerat till organisationsnivå. Eldsjälens arbete i bostadsområdet kan också tolkas med dessa begrepp. Det gemensamma arbetet på gården gav ett socialt kapital på individnivå. Detta omvandlas sedan till kapital på organisationsnivå genom hyresgästföreningen som kunde driva frågan om självskötsel och förhandla fram ett avtal med bostadsbolaget. Institutionsbyggarnas strävan efter varaktighet för sitt projekt kan alltså beskrivas som försök att transformera det sociala kapitalet från individ- till organisationsnivå. Divergens kan emellertid uppstå mellan olika nivåer, påpekar Clemens. Strävan på individnivå kan komma i konflikt med organisationsnivån. Medlemmarna kan då till exempel gå ur föreningen om de tycker att ledningen driver arbetet på ett felaktigt sätt. Det var vad som skedde i ett bostadsområde i Södra kommunen där de startade en egen lokal förening.

Nivåer av socialt kapital i den kommunala organisationen

Kan detta resonemang överföras till den kommunala organisationen? I princip kan man se fackföreningarna som organisationer där socialt kapital på individnivå omvandlas till organisationsnivå. Jag vill även se till exempel överenskommelser och avtal, ombildade enheter och nya tjänster som tänkbara 'stödjande strukturer' på organisatorisk nivå som kan drivas fram för att stödja en verksamhet som det sociala kapitalet på individnivån utvecklat, alltså en form av socialt kapital på organisatorisk nivå.

Med dessa begrepp kan en typ av problem vid projektarbete inom organisationer synliggöras. När det gällde miljöprojektet inom barnomsorgen i Södra kommunen var nämligen flera politiker och tjänstemän mycket måna om det miljöarbete som utvecklats inom barnomsorgen. Tvärt emot att släcka ut miljöarbetet, var deras strävan att integrera barnomsorgens verksamheter och synsätt i skolan. Tanken var att genom omorganisationen så skulle barnomsorgens miljöarbete tas till vara och inspirera skolan. Barnomsorgens miljöarbete framhävdes i ett flertal politiska dokument och genom bland annat fokusgrupper skulle detta arbete och förhållningssätt stödjas och utvecklas.

Mycket talar för att kommunledningen faktiskt försökte utveckla stödjande strukturer för denna typ av miljöarbete. Det som saknades och som jag menar var grunden för besvikelsen hos miljöprojektets personal var att deras hittillsvarande arbete och möjligheter till fortsatt arbete inte kom till uttryck på den organisatoriska nivån. De hade inget inflytande över organisationsförändringarna och omorganisationen omöjliggjorde fortsatt utvecklingsarbete för deras del. Till detta kom att de sociala nätverk och motsvarande sociala kapital, som utvecklats under projektets gång, upplöstes. Personalen stod där utan vare sig ett tack för det engagemang de lagt ner i miljöprojektet, utan någon möjlighet att påverka den fortsatta utvecklingen och utan det sociala nätverk som varit en viktig stimulans och belöning.

Här finns en viktig begreppslig distinktion att göra mellan å ena sidan

strukturer som stödjer den verksamhet som byggts upp av individnivåns sociala kapital och å andra sidan strukturer som ger skydd åt individnivåns sociala kapital som sådant. Processen kring barnomsorgsprojektet i Södra kommunen kan beskrivas så att resultatet av deras engagemang och kreativitet blev ett socialt kapital på individnivån. Detta ackumulerades sedan upp som socialt kapital på organisatorisk nivå, som strukturer som skulle stödja och ge varaktighet åt denna typ av verksamhet. Denna nivå kunde dock personalen inte påverka. Det uppstod därför en divergens mellan den organisatoriska nivån och individnivån. Till detta kom att individnivåns sociala kapital löstes upp. Kommunen misshushållade på så vis med en viktig 'produktionsresurs' nämligen nätverken och samarbetet på individnivå.

Den utveckling av projektverksamheter som är en del av det jag kallat 'den nya styrformen' kan alltså ta form som en fas av 'kapitalistisk utsugning'. Människor engageras, de uppmuntras att utveckla sin psykiska kraft och kreativitet, men resultatet av deras verksamhet riskerar att 'sugas upp' i de organisatoriska strukturerna utan möjlighet till påverkan för de enskilda individer som deltagit i projektet.

Avslutande diskussion

Den sociala styrform som denna artikel handlar om karakteriseras av att människor ska engageras och deras kreativitet, initiativkraft och samarbetsförmåga tas tillvara. Kommun, stat och EU

ska stimulera och stödja sådan verksamhet samtidigt som de styr inriktningen genom att ange kriterier för detta stöd. Agenda 21 kan ses som ett exempel på en sådan styrform. I artikeln har jag försökt granska denna styrform och lyfta fram några av dess problem och möjligheter.

Denna 'nya' styrform vill jag se som en avspiegling av en allmän samhällsproblematik; en utarmning av samhället med brist på mellanmänskliga kvaliteter som tillit, inkännande och samverkan. Denna utarmning kan spåras inom ett flertal områden: Avfolkning av landsbygden, utarmning av städernas förorter med bristande delaktighet, utanförskap, våld; utarmning av innehållet i skola, vård och omsorg; sociala arbetsmiljöproblem med stress och utbrändhet; bristande ansvar för den egna livsstilens konsekvenser för andra och för miljön.

Habermas livsvärld och system ger begrepp som kan fånga, i varje fall vissa aspekter av denna vidare problematik, begrepp som rymmer såväl hotade kvaliteter som teorier om orsakerna. Det är i 'sömnen' mellan livsvärld och system som vår tids 'revolutionära potential' finns, menar Habermas. Det är när systemet hotar människors livsvärld som protesterna kommer liksom försöken att skapa något nytt. Ur kommunens perspektiv kan den styrform jag diskuterat tolkas som en strävan att parera för systemintegrationens negativa effekter, bl.a. en hotad legitimitet, genom att stimulera den sociala integration. Formen för detta har varit att uppmantra ett agerande utifrån livsvärldens sociala nätverk, dess kapaciteter och värden, rela-

tioner och samverkan. En vitalisering baserad på livsvärldens dimensioner.

Kan mina Agenda 21-studier ge ett bidrag till förståelse av denna problematik? De ger ett flertal exempel på människors problem i 'sömnen' mellan livsvärld och system. Viktigast är synliggörandet av gränsgångarens konfliktfyllda roll. Han/hon befinner sig 'mitt i sömnen' och drabbas av den 'revolutionära potentialen', till exempel ilskan hos stadsdelens innevånare när deras skola läggs ner med hänvisning till systemkraven, eller besvikelsen hos barnomsorgspersonalen när kommunens omorganisation slår sönder deras skapelse och nätverk. Frågan är vilket handlingsutrymme som finns i denna söm.

Studierna visar upp olika sätt att hantera brytningen mellan livsvärld och system. Jag vill urskilja fyra typfall. De två första utgår från kommunens styrningsförsök. De ger exempel där människors engagemang utnyttjas ensidigt. De två andra utgår från verksamhet i civilsamhället där människor medvetet förhåller sig till systemet.

a. Agendaarbete riktat *mot civilsamhället*, men kommunledningen ger bristande stöd. Typexempel är de unga Agenda 21-samordnarnas engagemang för att få med sig människor i civilsamhället utan att samtidigt ha ett reellt stöd av kommunen, uppdragsgivaren. A-21-samordnarna hamnade i problem med dubbla lojaliteter och frustration. De som ändå drev sina projektidéer kunde av kommunledningen kritiseras som odemokratiska, flummiga, naiva och så vidare

b. Agendaarbete riktat *mot verksamheter inom den kommunala organisationen*. Typexempel här är barnomsorgsprojektet i södra kommunen. Kommunen stödde projektet till en början och försökte sedan fånga upp resultaten genom stödjande strukturer. De människor som gjort arbetet, projektmedarbetarna, kände sig dock överkörda. De hade inget inflytande på den organisatoriska nivån, upplevde sig inte som sedda: 'Vi fick inte ens ett Tack ska du ha!'. Dessutom upplöstes deras eget sociala nätverk och det sociala kapitalet på individnivå förstördes.

c. Försök *att påverka den institutionella strukturen*. Institutionsbyggaren i bostadsområdet visar på en möjlig väg. Självskötseln i området tog form genom engagemang i livsvärlden. Genom förhandling och ett avtal skapade de verk samma människorna själva stödjande strukturer på organisationsnivå. Systemet påverkades samtidigt som dess regelverk förtätades.

d. Försök *att undvika att dras in i systemet*. Exempel ger kvinnonätverket i Byn. De undvek att ombilda sig till en förening, det vill säga bli en institution med regelsystem, en juridisk person som kunde inlemmas i systemet. Därmed kunde de heller inte gå in i formella överenskommelser och avtal med kommunen. De höll sig till livsvärldens nätverk.

I typfall a och b utnyttjades människors engagemang och kreativitet ensidigt av systemet och gränsgångarna for illa av dubbla lojaliteter och besvikelser. Sett

som 'social styrning' är a. ett misslyckande. Man kan tänka sig att en engagerad gränsgångare lyckas få med sig folk, men att det mesta sedan rinner ut i sanden på grund av bristande stöd från kommunen. Hela idén om att engagera folk förfaller. I typfall b. går det något bättre sett ur kommunens perspektiv. Miljöprojektet drivs med framgång tack vare engagerade medarbetare i projektet. Resultatet av deras arbete försöker kommunen föra vidare till andra verksamheter, främst skolan. Däremot förmår man inte att ta vara på den resurs som projektdeltagarnas engagemang innebär och värna om det sociala kapitalet (nätverken) på individnivå. Istället illustrerar projektet hur personalens engagemang och psykiska energi exploateras medan de själva inte får tillräcklig erkänsla och inte har något inflytande på den organisatoriska nivån.

Typfallen c. och d. representerar en aktivitet 'underifrån', från civilsamhället. Ur perspektivet social styrning med syfte att aktivera människor är det rimligt att stödja dessa aktiviteter om de går i önskad riktning. Men de låter sig inte styras villkorslöst. Just därför verkar det finnas en möjlighet att människors engagemang kan leva vidare och det sociala kapitalet stärkas. I typfall c handlar det om en förhandling mellan hyresgäster och hyresvärd så att villkoren för aktivitet i form av självskötsel blir acceptabla. I typfall d. tycks nätverket inte alls vara intresserat av formella avtal med kommunen, däremot hade de många personkontakter och fick mycket informellt stöd genom dessa.

De fyra typfallen borde ha något att lära. Fallen a. och b. visar hur engage-

mang från godtrogna medborgare eller personal riskerar att utnyttjas medan c. och d. visar på möjligheten till mer medvetna förhållningssätt med utgångspunkt i civilsamhället. Kan de ge någon vägledning för dem som arbetar inom den kommunala organisationen? I norra kommunen fanns ett miljöinriktat daghem med en utpräglad strategi enligt modell d. ovan. Miljöarbetet drevs helt i livsvärldens nätverk, det var personalens självständiga skapelse, helt utan överenskommelser, avtal, projekttider och budgeterade ekonomiska medel.

Daghemmen i södra kommunen utgör exemplet för förhållningssätt b. Projektet fick ett vemodigt slut när det lades ner. Hade de kunnat handla mer i riktning mot typfall c. ovan? Hade ett avtal med kommunledningen om institutionella former kunnat rädda verksamheten? Hade personalen kunnat driva krav och kunnat förhandla med ledningen? Här visar sig dialektiken mellan livsvärld och system genom de två olika kulturer som institutionsbyggaren respektive barnomsorgspersonalen ingick i. Institutionsbyggaren ingick i en kultur där krav, förhandlingar och avtal var den naturliga formen för samhandlande, ett instrumentellt förhållningssätt knutet till systemets logik. Dagispersonalen däremot fångades av Agenda 21:s betoning av gemensamt ansvar: 'var och en måste dra sitt strå till stacken'. Denna betoning hindrade dem troligtvis från att ställa krav för egen del och kräva avtal. Samtidigt var den en grundval för arbetsglädjen och den ömsesidiga tilliten bland dem som deltog i projektet och därmed för det sociala kapitalet på individnivå. Det

rådde alltså en motsättning mellan den kultur som var grunden för personalens engagemang och den kultur som uppmantrade förhandlingar om den organisatoriska nivån.

Finns det då en väg vidare med institutionella former som tar tillvara det sociala kapitalet på individnivå? Kan tankarna kring 'social ekonomi' vara ett svar? Här talas om institutionella former såsom kooperativ, föreningar och stiftelser. Dessa former är baserade på socialt kapital på individnivån och ger troligtvis viss kontrollmöjlighet och skydd mot kolonisering. Kan de möjliggöra nära kontakt med livsvärldens värden samtidigt som dessa institutioner i egenkap av juridiska personer ingår och deltar i systemets transaktioner? I dag ser vi exempel där personalen inom vård och omsorgsorganisationer uppmanas ombilda sig till personalkooperativ. Frågan är vilken framtid de har? Vilka nya problem är att vänta? Kan de klara sig på marknaden och konkurrera med privata vinstdrivande organisationer eller krävs nya former för gemensam sektor? Kommer systemet, nu i ekonomisk form med krav på konkurrens och ekonomisk bärighet, att kolonisera livsvärldens relationer av tillit och samverkan inom personalen? Eller kommer denna nygamla form att utsättas för utträngningsförsök från marknaden?

Noter

1. Jag använder beteckningen 'ny' här för att skilja den mot gängse reglerande styrformer. I vilken grad den faktiskt är ny tar jag inte ställning till.
2. Uttrycket social styrning används av Göran Therborn (1991) för den styrform där en organisation (staten) försöker styra en uppsättning aktörer utanför organisationen.
3. Uttrycket är från Louise Waldén 1990.
4. 'Socialt kapital' i Colemans mening är en kvalitet knuten till gruppen. Det är inte något en individ kan ha och använda sig av som enskild individ. Detta skiljer sig från Bourdieus begrepp där 'socialt kapital' är knutet till individen och syftar på de kontaktnät som individen kan använda sig av.

Referenser

Bartilsson, Sven, et al, 2000

"Arbete i egen regi. Från arbetsmarknadsprojekt till social ekonomi." Göteborg: Daidalos.

Clemens, Elisabeth S, 1999

"Securing Political Returns to Social Capital: Women's Association in the United States". *Journal of Interdisciplinary History*, 1999(spring):613-638.

Coleman, James S, 1990

"Foundations of social theory." Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Dalarnas kommunförbund, 1996

"Agenda 21-arbete i Dalarnas kommuner. Läget april 1996". Falun.

Habermas, Jürgen, 1984

"The Theory of Communicative Action, Vol 1". London: Heinemann.

Habermas, Jürgen, 1987

"The Theory of Communicative Action, Vol 2". London: Heinemann.

Kulturdepartementet, 2000

"Social ekonomi - en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? Rapport från en arbetsgrupp." Stockholm: Regeringskansliet, Kulturdepartementet.

Mathiesen, Thomas, 1982

"Makt och motmakt." Göteborg: Korpen.

Michaeli, Inga, 1995

"Omsorg och rättvisa - ett dilemma." Gävle: Meyers.

Michaeli, Inga, 1996

"Agenda 21 - en process inför det 21:a århundradet. Tankar kring ett forskningsprogram inom EKOS." Borlänge: Högskolan Dalarna.

Michaeli, Inga 1998

"Mellan vardagsliv och lokal administration. En studie av miljöarbetet i Borlänge Kommun." Gävle: Institutet för Bostadsforskning, Uppsala Universitet. Working paper No:10.

Michaeli, Inga, 2000a

"Mellan vardagsliv och lokal administration. En studie av miljöarbetet i Östersunds kommun." Gävle: Institutet för Bostadsforskning, Uppsala Universitet. Working paper No:26.

Michaeli, Inga, 2000b

"Bland eldsjälur och gränsgångare. En studie i två kommuner av Agenda 21 som social styrform." Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala Universitet. Forskningsrapport 2000:5.

Putnam, Robert D, 1993

"Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy." Princeton: Princeton University Press.

Szreter, Simon, 1999

"Social capital could come to be seen as being as important as the Keynesian revolution, in providing an alternative theoretical and practical guide to the economy". *Renewal*, 7(1).

Svenska kommunförbundet, 1995

"Agenda 21 i Sveriges kommuner." Stockholm.

Svenska kommunförbundet, 1998

"På väg mot den hållbara kommunen." Stockholm.

Therborn Göran, 1991

"Samhällelig styrning" respektive "Social styrning och hushållsstrategier". I Ohlsson S E och Therborn G (red) "Vision möter verklighet. Om social styrning och faktisk verklighet." Allmänna förlaget.

Waldén, Louise, 1990

"Genom symaskinens nålsöga. Teknik och social förändring i kvinnokultur och manskultur." Stockholm: Carlssons.