



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R42:1992**

# **Hyresgästmedverkan i engelsk bostadsförvaltning**

**En beskrivning av "pep-projektet"  
och dess utveckling**

**Ulla Johansson**

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400129242

**Byggforskningsrådet**

R42:1992

TEKNISKA HOGSKOLEN  
KTH - BYGGGIVET  
BILBYRÅDET

**HYRESGÄSTMEDVERKAN I ENGELSK BOSTADSFÖRVALTNING**

**En beskrivning av "PEP-projektet"  
och dess utveckling**

Ulla Johansson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
900627-2 från Byggeforskningsrådet till Combine  
Consult, Ulla Johansson, Lund.

## REFERAT

Rapporten består av tre olika områden:

1. Del I består av en översiktlig beskrivning av det engelska bostadsbeståndet och sådana bostadspolitiska förändringar som påverkat hyresgästernas ställning och möjligheter att påverka förvaltningen av bostadsområdet. Den omfattar bl.a. en genomgång av "right to buy" och "tenants choice". "Tenants choice" innebär att kommunala hyresgäster kan välja alternativ ägare/förvaltare och den har bl.a. lett till en utveckling av lokala förvaltningskooperativ och områdesstyrelser med hyresgästmajoritet.
2. I del II beskrivs det så kallade PEP-projektet (Priority Estate Project). PEP är en central satsning som under drygt 10 år arbetat i oattraktiva och svårförvaltade områden och utvecklat metoder för hur man tillsammans med hyresgästerna kan förbättra förvaltningen och vända områdets utveckling i positiv riktning. PEP kommer under 1992 att avvecklas som statligt projekt, men fortsätta som fristående konsultfirma som med hjälp av statliga bidrag hjälper hyresgäster som vill ta över ansvaret för det egna området. Konstruktionen av dessa bidrag är i sin tur ett resultat av de erfarenheter som gjorts inom ramen för PEP:s arbete.
3. Del III innehåller en genomgång av PEP-konsulternas utgångspunkter och förhållningssätt i arbetet. Den innehåller en intervju med en av PEP:s seniorkonsulter och tar upp egenskaper som han anser väsentliga hos en person som skall arbeta med utvecklingsarbeten i nedgångna bostadsområden.

I Bygghörsningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R42:1992

ISBN 91-540-5500-8  
Bygghörsningsrådet, Stockholm

**gotab** 96650, Stockholm 1992

## **INNEHÅLLSFÖRTECKNING:**

---

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	2
<b>1. INLEDNING</b> .....	3
<b>2. BOSTADSSITUATIONEN I ENGLAND</b> .....	6
2.1. Bostadsbeståndet .....	6
2.2.1. "Egna hem" .....	6
2.1.2. "Council house" .....	7
2.1.3. Kooperativa bostäder .....	7
2.1.4. Privata hyresvärdar .....	8
2.1.5. "Housing Association".....	9
2.2. Olika förvaltare och karaktären på deras bestånd .....	9
2.3. Bostadsbyggandet .....	10
2.4. Övriga väsentliga skillnader .....	10
2.5. Hyresgäströrelsen i England .....	11
<b>3. CENTRALA BOSTADSPOLITISKA INITIATIV UNDER 80-TALET</b> .....	13
3.1. "Right to Buy" .....	13
3.2. "Tenants Choice".....	14
3.2.1. Hyresgästernas valmöjligheter .....	15
3.2.2. Olika sideeffekter av "Tenants Choice".....	16
3.2.3. Kommunerna har skärpt sina egna program.....	17
3.2.4. Röstningsförfarandet.....	18
3.3. Reguljära statliga bidrag till hyresgästkonsultation .....	19
3.4. "Estate Action Programme" .....	21
<b>4. OLIKA BILDER AV PEP-PROJEKTET OCH DESS INNEBÖRD</b> .....	22
<b>5. SÅ HÄR STARTADE PEP</b> .....	26
5.1. Bakgrunden.....	26
5.2. Utgångspunkterna .....	28
5.3. Arbetets inledande uppläggnig.....	30
5.4. Konsulternas arbetsmetodik .....	31
<b>6. DE FÖRSTA ÅRENS ARBETE</b> .....	34
6.1. PEP-Projektets utveckling .....	34
6.2. PEP:s erfarenheter och resultat.....	36
6.3. Egna reflektioner och iakttagelser .....	37
<b>7. PEP IDAG OCH I FRAMTIDEN</b> .....	40
7.1. Så här marknadsför PEP sig själva.....	41
<b>8. KONSULTROLLEN I PEP</b> .....	42
8.1. Intervjuns syfte och sammanhang .....	42
8.2. Frågeställningar och genomförande .....	43
8.3. PEP som konsulter i maktförskjutning.....	44
8.4. PEP:s "murbräcke-roll" .....	47
8.5. Egenskaper som krävs av en god PEP-konsult .....	51
8.6. Allmänna reflektioner och iakttagelser.....	55

## SAMMANFATTNING

Priority Estate Project, förkortat PEP-projektet är ett märkligt projekt på många sätt. Det startades i slutet av 70-talet av labour-regeringen och var ett av de få projekt som överlevde i samband med att det konservativa partiet bildade regering. Dessutom förlängdes det långt utöver de ursprungliga planerna. Efter ett tiotal år ombildades det så småningom från ett regeringsprogram till en fristående konsultfirma. Konsultfirman PEP finansieras till största delen av uppdrag som i sin tur täcks av statliga bidrag. Det är bidrag som tillkommit mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts inom projektets ram. Det arbetssätt som utvecklats inom ramen för PEP-projektet tillämpas idag inte bara inom PEP, utan har också inspirerat andra grupper till liknande arbetsformer. PEP har dessutom varit initiativtagare till en akademisk utbildning i bostadsförvaltning, som startat på flera olika universitet i slutet av 80-talet.

Utgångspunkten för PEP-projektet har alltid varit de sämst ställda bostadsområdena i England och att tillsammans med hyresgästerna förbättra villkoren i dessa. I botten har legat dels en övertygelse om att en förbättring av den löpande förvaltningen av områdena är minst lika eller ännu viktigare än olika ombyggnadsåtgärder, dels att en sådan förbättring av bostadsförvaltningen - åtminstone i hårt nergångna områden - över huvud taget inte låter sig göras utan att man involverar hyresgästerna. Projektet är fokuserat på själva förvaltningen - men handlar indirekt också om mänsklig stolthet, respekt och inflytande över den egna situationen.

I rapporten görs först en inledande beskrivning av den engelska bostadssituationen och bostadspolitiska förändringar under 80-talet. Denna beskrivning kan, om man så vill, läsas separat.

Därefter beskrivs PEP-projektets utgångspunkter och hur arbetet utvecklats och förändrats under det decennium man verkat.

Slutligen görs en genomgång och diskussion av PEP-konsulternas roll och utgångspunkter i sitt arbete, dvs en diskussion av den "konsultmetodik" som PEP-konsulterna tillämpar i sitt hyresgästarbete.

# 1. INLEDNING

Första gången jag tog kontakt med det engelska bostadsdepartementet ("Department of Environment") var 1979. Jag beskrev mitt intresse av projekt i bostadsområden där hyresgästerna är utgångspunkten för arbetet, och där man på olika sätt söker stödja deras möjligheter att styra och påverka bostadsområdets utveckling och bad att få komma i kontakt med personer som arbetade med sådana frågor i England.

Det var så jag första gången fick kontakt med Michael Burbidge, regeringens expert på bostadssociala frågor i Departement of Environments "Housing Policy Team". Han hade då nyligen dragit igång en satsning som kallades "Priority Estate Project" - fyndigt förkortat till PEP-projektet. Projektets syfte var att finna vägar att vända på utvecklingen i oattraktiva och nedgångna bostadsområden ("run down areas"). Det utmärktes av vissa drag som mera sällan brukar karakterisera en byråkratisk regeringsatsning. Jag fascinerades både av de föreställningar man hade som utgångspunkt för arbetet och det sätt man gick tillväga på. Satsningen var helt enkelt av ett ovanligt ambitiöst slag, både med engelska och svenska förhållanden mätt.

I många avseenden är självfallet de engelska och svenska förhållandena så olika att det kan vara svårt att göra jämförelser. Problemen är betydligt större i England än i Sverige - både vad gäller bostädernas fysiska standard och de sociala problem och klyftor man har att brottas med. Jag blev emellertid fascinerad av deras tillvägagångssätt i flera olika avseenden:

- De var mycket tydliga i sin utgångspunkt att **man måste arbeta tillsammans med de som bor i området**, om man ska kunna åstadkomma några förändringar.

- Deras **syn på förvaltning contra planering** börjar att bli mer allmän, men var på den tiden ovanlig. Man ansåg - och anser fortfarande - att alltför mycket energi har ägnats åt planering av ett område och (åtminstone proportionellt sett) alltför lite energi åt själva förvaltningen av det.

- Den **roll som man gav konsulterna** i PEP-projektet var också **intressant** på flera sätt. De skulle kort kunna beskrivas som kvalificerade konsulter i maktförskjutning från kommun till hyresgäster. Deras uppgift var både att hjälpa kommunerna med den "byxångest" de ibland hade för att släppa ifrån sig makten och att hjälpa och utveckla självkänslan och kompetensen hos de hyresgäster som ofta hade en kombination av ångest, vilja och ambition när det gällde att ta över makten. PEP-satsningen framstod för mig som en betydligt mer medveten satsning än någon jag tidigare stött på.

- Det fanns **en syn på förändringsarbete** som jag tyckte om. Att det till stor del handlar om arbete med attitydförändringar, var och är något som man talar om både i Sverige och England. För mig framstod det emellertid som om samtliga inblandade i PEP-satsningen hade en mer genuin förståelse och respekt för detta än vad jag tidigare mött.

Det fanns också en klar medvetenhet om att **såväl den formella organisationen av förvaltningen som de informella arbetssätten**, attityderna och relationerna måste förändras. Att förändringarna måste ske parallellt och kräver stora arbetsinsatser, var man också medveten om.

Min första kontakt 1979 ledde till en intellektuell förälskelse som har varat alltsedan dess. Sommaren 1981 kunde jag med stöd från BFR återvända och delta fyra veckor i PEP:s arbete. De erfarenheter jag gjorde då resulterade i BFR-rapporten "Att vända ett bostadsområdes utveckling". Trots att den är drygt tio år gammal, är den i flera avseenden fortfarande aktuell.

1985 återvände jag till England för att redogöra för våra svenska erfarenheter med miljöförbättringsarbeten i bl.a. Rosengård. PEP arbetade då vidare och projektet var förlängt utöver vad som var planerat.

Våren 1990 fick jag förnyad kontakt med PEP-satsningen i samband med Malmö kommuns förberedelser inför särskilda satsningar i miljonprogramområdena från 60-talet. Sommaren 1990 fick jag genom Byggnadsrådets och SABO:s stöd återigen möjlighet att besöka och följa upp PEP-projektet. När jag tog kontakt med Michael Burbidge angående resans uppläggning, föreslog han att vi skulle göra en gemensam rundtur för att se hur olika projekt fungerat. Han berättade vidare om en hel del förändringar som hänt på den engelska bostadsmarknaden.

Studiebesöken lades helt upp av Michael Burbidge (några extrabesök gjorde jag dock på eget initiativ). Det innebar emellertid att vi inte enbart kom att besöka PEP-projekt, som jag först trodde, utan snarare tvärtom. Vi besökte sammanlagt 22 områden och kommunala myndigheter inom loppet av 3 veckor. Michael Burbidge ansåg att han följt PEP-projekten så nära, att han ville se hur andra projekt med likartad målsättning fungerade. Detta var på både gott och ont för min del. Det gav en bred översikt av förvaltningsprojekt i bostadsområden med sociala problem. Men det innebar också att jag inte fick så stor fördjupning i PEP-projekten som jag först hoppats på. När jag övervägt hur jag ska rapportera mina intryck har jag emellertid valt att koncentrera mig på det som var mitt huvudintresse när jag åkte till England - nämligen PEP-projektet. Jag har slopat ambitionen att göra en reseberättelse som skildrar samtliga de myndigheter, bostadsföretag, centrala organisationer och lokala bostadsområden som vi besökte.

Rapporten är disponerad på följande sätt:



\* I **kapitel 2-3** görs **en allmän översikt över den engelska bostadssituationen**. Den startar med situationen sådan den var i slutet på 70-talet när PEP-satsningen startade och innan den konservativa regeringen kom till makten. Därefter görs en beskrivning av de allmänna och mycket stora förändringar som skett under 80-talet, och som utgör en nödvändig ram för att förstå hur PEP och andra projekt utvecklats. Dessa kapitel kan också läsas separat för den som är intresserad.

\* **Kapitel 4-7** beskriver **PEP-satsningen och dess utveckling**. Här beskrivs utgångspunkterna för satsningen och den unika utvecklingen av det. Den innebär att ett regeringsprogram först förlängts flera gånger på grund av ovanligt lyckat resultat. Slutligen har projektet omvandlats så att regeringens konsulter format ett särskilt konsultbolag i aktiebolagsform. Nya lagar har tillkommit mot bakgrund av projektets erfarenheter. De har gjort det möjligt både för PEP-konsulterna och andra bolag som också bildats, att bli anställda och finansierade av hyresgästerna för att hjälpa dem att ta över makten och utveckla de kommunala bostäderna (Council house).

\* **Kapitel 8** handlar om **PEP-konsulterna och deras arbetssätt** -eller kanske ännu mer om deras attityder och förhållningsätt till sitt arbete, samt den roll de spelar i förändringsarbetet. Denna del bygger på en samtalsintervju med Dr Steve Sharples, konsult i PEP North.

## 2. BOSTADSSITUATIONEN I ENGLAND

Följande redogörelse omfattar, om inget annat sägs, England. Skottland och Wales är undantaget, eftersom reglerna där delvis är annorlunda. Lagstiftningen är t.ex. separat för England och Skottland, liksom bostadsfinansieringen som i Skottland sköts av "Skottisch Homes". ("Schottisch Homes" är förresten en märklig organisation såtillvida att man både är bostadslånegivare och fastighetsägare/förvaltare för närmare 200.000 bostäder. De beskrivs emellertid inte i denna rapport).

### 2.1. Bostadsbeståndet

Bostadsbeståndet i England skiljer sig på flera punkter från bostadsbeståndet i Sverige. I England finns traditionellt sätt

- betydligt fler "egna hem", samt
- betydligt fler kommunala bostäder än i Sverige, men
- betydligt färre antal kooperativa bostäder och hus ägda av privata fastighetsägare

Dessutom är en betydligt större andel av de engelska bostäderna radhus med egen trädgård, eller möjligen "parhus". Detta gäller oavsett om bostäderna är "egna hem", kooperativa bostäder eller kommunala bostäder. I England saknas den koppling som vi i Sverige har mellan bostädernas utformning och ägande. Den allra största delen av kommunalt ägda bostäder utgörs t ex av de traditionella engelska radhusen i tegel, som inte nämnvärt skiljer sig i utformning från motsvarande "egna hem" som ägs av den som bor i huset.

#### 2.2.1. "Egna hem" - en lång tradition som förstärkts de senaste 10 åren

Av de totalt 19,5 miljoner bostäder som fanns i England i början av 1991, var nästan 70% eller 13,5 miljoner sådana som ägdes av den enskilda bostadsinnehavaren ("owner-occupied") (Källa: Bostadsdepartementets officiella statistik). Det absoluta flertalet av dem var småhus, men man kan i England också äga sin egen lägenhet.

I mars 1979, innan den konservativa regeringen tillträdde, var 57% eller cirka 10 miljoner bostäder "egna hem". Det innebär att andelen ökat kraftigt de senaste 10 åren, men att man samtidigt av tradition haft ovanligt hög andel av "egna hem".

Som jämförelse kan nämnas att Sverige enligt FoB 1985 hade 46% "en och tvåfamiljshus" (som i praktiken är detsamma som "owner occupied") - dvs betydligt lägre andel än England hade redan innan utförsäljningen av kommunala bostäder började.

### **2.1.2. "Council house" - den engelska motsvarigheten till allmännyttiga bostäder**

I hela Storbritannien saknas allmännyttiga bostadsföretag på det sätt som vi har i Sverige, dvs i form av fristående bolag. När man i England talar om "Public housing" eller "Council housing" avser man kommunägda bostadsområden. De förvaltas av motsvarigheten till våra fastighetskontor ("housing department"). Betydligt fler förvaltningar kan emellertid vara inblandade (t.ex. "Parks department" som oftast sköter grönytorna och "Buildning department" som sköter ombyggnader och reparationer etc.).

I hela England fanns i början på 80-talet, innan utförsäljningen började, cirka 5 miljoner "Council house". Detta motsvarade omkring en tredjedel av samtliga bostäder. (I Skottland var andelen ännu högre - där var mer än hälften av alla bostäder "Council house").

Under de senaste fem åren har emellertid nästan 1 miljon bostäder sålts till hyresgästerna som blivit enskilda ägare till huset eller lägenheten de bor i. Samtidigt har mycket få nya "Council house" tillkommit. Därför finns idag c:a 4 miljoner "Council house" i England, vilket motsvarar 21% av samtliga bostäder.

Traditionellt sett har således England haft betydligt större andel kommunalägda bostäder än vad Sverige haft. I Sverige var 1979 knappt 20% av samtliga bostäder allmännyttiga, mot Englands 29%. Idag är andelen mer lika. 1990 utgjorde enligt SCB de allmännyttiga bostäderna cirka 22% av det totala bostadsbeståndet.

### **2.1.3. Kooperativa bostäder saknar tradition i England**

Trots att den kooperativa rörelsen startade i England i mitten på 1800-talet, har den kooperativa boendetraditionen traditionellt sett varit mycket svag i England.

Faktum är att den är så svag att man inte ens för särskild statistik över dem. De kooperativa bostäderna finns med under rubriken "owner-occupied". De torde enligt uppgift utgöra mindre än någon procent av det samlade bostadsbeståndet.

Fram till slutet av 1960-talet var kooperativt boende ett totalt okänt begrepp i England. De senaste decennierna har emellertid ett ökat antal kooperativ bildats. Även om de antalsmässigt inte upptar någon stor andel, har de dock enligt de flesta bedömare spelat en alltmer väsentlig roll på den engelska bostadsmarknaden. Det finns också tecken som tyder på att de troligen kommer att utvecklas alltmer i framtiden.

De boendekooperativ som håller på att växa fram i England i allt ökad utsträckning är av två slag. Dels förekommer "ägar-kooperativ" ("owner-co op") som motsvarar den svenska kooperativa boendetraditionen dvs att man gemensamt äger sitt bostadsområde.

Dessutom har det i England de senaste åren utvecklats ett antal "förvaltningskooperativ" ("management co op"). De innebär att hyresgästerna bildar en kooperativ förening som åtar sig hela eller delar av förvaltningen av det område som kommunen eller en bostadsstiftelse äger. Dessa kooperativ har fått en stark utveckling de allra senaste åren. (En beskrivning av dessa och de avtal som sluts mellan kommunen och kooperativet finns i en särskild rapport som utarbetats av Landskronahem med stöd från SABO).

#### **2.1.4. Privata hyresvärdar har konstant minskat de senaste 50 åren**

Privata hyresvärdar har av tradition haft mycket dåligt rykte bland den breda allmänheten i England.

Vid seklets början var cirka 90% av alla bostäder hyrda av privata hyresvärdar. Det innebar att även välbärgade medelklassfamiljer normalt hyrde sitt hus, till en relativt låg hyra, snarare än ägde det.

Efter första världskriget, då stor bostadsbrist rådde, infördes en hyresreglering som innebar att hyresvärdens rätt att ta ut fri hyra begränsades och maximihyror infördes. Alltsedan dess har det privata hyreshusbeståndet minskat kraftigt; både till förmån för eget ägda bostäder och till förmån för "Council house" dvs kommunalt ägda bostäder för de som hyr. Orsaken att de privata hyresvärdarnas bostadsinnehav minskat kraftigt har framförallt varit att bostadsmarknaden med sina reglerade hyror inte varit något intressant investeringsobjekt för privata investerare. Man har fått för liten avkastning där, jämfört med att investera i andra branscher. Statliga lån av det slag vi har i Sverige, som gäller också för privata investerare, har inte utgått i England.

Det har inneburit en utveckling där det privata beståndet av hyresbostäder konstant har minskat under hela 1900-talet. Från att ha omfattat 90% av allt boende vid sekelskiftet var det på 1930-talet nere i 2/3 av hela beståndet. Därefter har det stadigt sjunkit så att det vid den konservativa regeringen tillträde 1979 var nere i 12%. Idag är andelen nere i 7%! Den privata sektorn har villersligen fått gynnsammare villkor och hyresregleringen är upphävd när det gäller nya hyreskontrakt. Men skepsisen bland privata investerare och banker är stor. Idag är både labour och konservativa intresserade av att få fler privata hyresvärdar. En utplanering av minskningen har skett de allra sista åren, men någon klar uppgång har ännu inte kunnat märkas.

### **2.1.5. "Housing Association" -icke vinstdrivande stiftelser på frammarsch**

I England saknas, som tidigare påpekats, den svenska modellen med kommunalt ägda bostadsbolag och stiftelser. Däremot finns ett antal privata icke vinstdrivande bostadsstiftelser sk "Housing Association". Housing Association kan vara vinstdrivande, men de vanligaste är att de är "registered" d.v.s. registrerade hos motsvarigheten till svenska Boverket. De får då förmånligare lån, samtidigt som de inte får ta ut vinst och heller inte får ta vilka hyror som helst.

Deras styrelser består traditionellt sett av fackkunniga personer med intresse för bostadsmarknaden och social bostadspolitik. Uppdraget betraktas allmänt som ett hedersuppdrag. Det förekommer också att lokala politiker är styrelseledamöter, men de är då i minoritet. Att hyresgäster innehar styrelseposter är också vanligt - i en del företag har hyresgästrepresentanterna rent av majoritetsställning i styrelsen.

Den andel av det totala bostadsbeståndet som ägs av "Housing Association" är inte stor. I början av 1991 var det enligt bostadsdepartementets statistik endast 3%. "Housing Association" spelar emellertid en central roll både i den bostadspolitiska debatten och i utvecklingen av bostadsförvaltningens kvalite och hyresgästinflytande. De är intressanta eftersom de oftast har en mycket välskött förvaltning och en positiv demokratisk relation och förhållningssätt mellan hyresgäster och företag. Regeringen hade stora förväntningar att de snabbt skulle växa och väljas av hyresgästerna som nya förvaltare, när hyresgästerna genom val fritt får välja ny ägare/förvaltare (se 3.2). Den invasion av den kommunala marknaden som förutspåddes emellertid inte skett.

## **2.2. Olika förvaltare och karaktären på deras bostadsbestånd**

Liksom det i Sverige finns stora skillnader i storleken mellan olika kommunala bolag, finns det naturligtvis också i England stora skillnader mellan hur stora de engelska kommunala förvaltningsorganisationerna är. Det är dock mycket vanligt med kommunala fastighetsförvaltningar som hanterar mycket stort antal lägenheter i England. Genomsnittskommunen har 12.000 uthyrningsenheter, men det finns inte mindre än ett 30-tal kommuner som har mer än 50.000 bostäder inom ramen för en och samma förvaltning. Birminghams kommun, som är den största kommunala förvaltaren i England, har 120.000 lägenheter! De allra största bostadsförvaltarna finns emellertid i Skottland där Glasgow kommuns fastighetskontor "housing department" i början av 80-talet ägde och förvaltrade 170.000 bostäder! Efter utförsäljningen under 80-talet har man fortfarande 120.000 bostäder kvar. Även om variationerna går från 3-4.000 enheter till 120.000 enheter kan man generellt sett säga att stordrift i bostadsförvaltning i hög utsträckning är sammankopplat med kommunal bostadsförvaltning.

För de sk "Housing association" är förhållandet det motsatta. Deras bostadsbestånd förknippas oftast med mindre enheter. Några få har upp till 20.000 bostäder, men den allra vanligaste storleken är en stiftelse som bara har några hundra bostäder - dvs inte är större en en traditionell svensk bostadsrättsförening.

De bostadskooperativ "ownership coop" som i allt högre utsträckning bildas, är också vanligen mycket små. Ofta rör det sig om några få hus som bildar ett boendekooperativ. De flesta omfattar bara några tiotal lägenheter. Det största lär omfatta några hundra bostäder. Bostadskooperativens framtid är osäker. Det är under nuvarande finansieringsvillkor ofta svårt att få dem att gå ihop sig ekonomiskt i förhållande till kommunala hyresbostäder.

En förvaltningsform som håller på att breda ut sig allt mer är förvaltningskooperativ, som bildas av hyresgästerna och som på entreprenadliknande villkor tar över hela eller delar av själva förvaltningen av kommunalt ägda hus. Dessa kan bestå av några tiotal hus, men också av större bostadsområden med några hundra och upp till tusen lägenheter.

### **2.3. Bostadsbyggandet**

Bostadsbyggandet i England har följt ungefär samma fluktuationer som den svenska marknaden. Under efterkrigstiden ökade bostadsbyggandet för att kulminera under slutet av 60-talet och början av 70-talet. Därefter har bostadsbyggandet radikalt gått neråt.

Under kulmen i början på 70-talet byggdes cirka 300.000 bostäder per år. Idag har den siffran gått ner till cirka hälften. Trots att landet har c:a 6 gånger så stor bostadsstock som Sverige, byggs bara cirka 2,5 gånger så många bostäder (155.000 i England mot 58.000 i Sverige).

När det gäller det kommunala byggandet är nedgången ännu större. 1979 byggdes 74.000 bostäder i kommunal regi, och 1990 byggdes enbart 14.000 bostäder i kommunal regi. Av dessa var dessutom en stor del boende för äldre. Den största delen av byggandet (84%) sker i privat regi.

Den byggverksamhet som förekommer i England idag är till stor del inriktad på mer exklusiva bostäder - men också denna marknad verkar vara på väg att bli mättad. Den mest omfattande byggverksamheten för tillfället gäller därför kommersiella lokaler och kontor.

### **2.4. Övriga väsentliga skillnader mellan Sverige och England**

Den tekniska standarden på husen i England är betydligt lägre än vad vi är vana vid. Man accepterar t.ex. utvändiga ledningar och rör och har en helt annan standard när det gäller utrustning och finish på lägenheten. Det är inte ovanligt med fuktproblem av olika slag. Däremot är utrymmesstandarderna förhållandevis goda.

I England har arbetslösheten varit högre, och inkomstskillnaderna betydligt större. De fattiga i England är betydligt fattigare än i Sverige. Bostadsområden med en majoritet arbetslösa är inte ovanliga, och hoppet om att komma in på arbetsmarknaden är mycket litet för invånarna i dessa områden. Detta gör att en del bostadsområden präglas av en helt annan kultur och bildar lokalsamhällen som utgör "subkulturer" i förhållande till samhället i övrigt.

Den nybyggnation med inriktning på att också attrahera nya grupper till allmännyttan, som förekommer i Sverige, saknas helt i England. Där har "Council house" i stället i ökande grad kommit att bli bostäder och bostadsområden för de sämst ställda. Målsättningen om bred befolkningssammansättning, som i Sverige spelat en stor roll även om den ingalunda alltid uppnåtts, saknas helt i England.

## 2.5. Hyresgäströrelsen i England

En välorganiserad hyresgäströrelse, med utbredning över hela landet och med en stark central organisation, saknas i England. Såväl hyresgäströrelsen som hyresgästernas ställning har av tradition varit svag i England.

Inom "Council housing" har rått en attityd där politikerna anser sig styra med folkets bästa för ögonen, och att "folket därför inte behöver bry sig". Ett sådant synsätt är självklart inte särskilt befrämjande för en livaktig boendedemokrati. Detta synsätt har enligt olika personer jag talat med varit allmänt rådande. Man hör ofta såväl hyresgäster som fastighetsförvaltare tala om att denna attityd håller på att försvinna. Det är vanligt att man nämner denna attitydförändring som ett av de viktigaste resultaten i samband med satsningar på att utveckla förvaltningen och hyresgästmedverkan.

Hyresgäströrelsen i England karakteriseras i betydligt högre grad än i Sverige av enskilda grupper som agerar på lokal bostadsområdesnivå. I Sverige har vi sedan lång tid tillbaka haft starka föreningar på kommunnivå. Först de senaste åren har kontaktkommitteerna ute i bostadsområdena ombildats till lokala hyresgästföreningar. I England har situationen länge varit den motsatta.

Med "Tenants Associations" avser man i England alltid en lokal hyresgästförening i ett enskilt bostadsområde. Så är ju också fallet idag med våra lokala hyresgästföreningar. Skillnaden gentemot i England är att det ofta händer att den lokala föreningen över huvud taget inte är ansluten till något distrikt eller central organisation, och att det inte på samma sätt finns en enda självklar landsomfattande hyresgästorganisation.

Dock pågår en förändring såtillvida att allt fler lokala hyresgästföreningar börjar uppleva behovet av samverkan med andra och att man bildar en gemensam organisation för en stadsdel eller en kommun. Det finns också organisationer både i England och

Skottland på nationell nivå, men de har inte alls samma styrka och roll gentemot vare sig de lokala föreningarna eller regeringen, som den svenska hyresgäströrelsen.

Däremot finns en helt annan tradition när det gäller att tillmäta även lösare sammanslutningar betydelse i planerings- och förändringssammanhang. Det händer t ex att ganska löst sammanhållna opinionsgrupper fungerar som uppdragsgivare för socialarbetare och samhällsplanerare, och att de hanterar relativt stora summor pengar från olika fonder.



### **3. CENTRALA BOSTADSPOLITISKA INITIATIV UNDER 80-TALET**

I detta kapitel görs en genomgång av ett antal centrala satsningar och lagändringar som på olika sätt påverkat de engelska hyresgästernas situationen. Den gör inte anspråk på fullständighet. Genomgången är fokuserad på de lagar och föreskrifter som haft stor påverkan på lokala utvecklingsprojekt i bostadsområden.

#### **3.1. "Right to Buy"**

Engelska "Council house" har aldrig stått särskilt högt i kurs hos det konservativa partiet. Man har länge önskat en privatisering av sektorn. Redan vid sitt tillträde deklarerade man att hyresgästerna borde få rätt att friköpa sin egen bostad om man ville. 1985 infördes den mycket omdiskuterade lagen om "right to buy". Den innebär att samtliga hyresgäster i kommunalt ägda bostäder (med undantag för några få pensionärs- och handikappbostäder) har rätt att friköpa sin bostad. Om man bott minst 2 år i kan man köpa den till ett pris som ska motsvara marknadspriset, men som i realiteten mer liknar de svenska taxeringsvärdena. Detta fastställda pris reduceras sedan med en viss procentsats beroende på hur länge man bott i huset. Detta avdrag ("discount") anses i England naturligt, eftersom man i sin hyra har bidragit till amorteringen av huset. Den som har bott i huset 20 år kunde från början få en nedsättning med 60%. Dvs man behövde bara betala 40% av ett redan lågt marknadsvärde. När utförsäljningen inte blev lika omfattande som man räknat och hoppats på, höjdes reduktionen till 70%. Det innebär att den som har bott 20 år har rätt att köpa sin bostad för 30% av beräknat marknadsvärde.

I förhållande till att köpa ett hus på privata marknaden innebär naturligtvis möjligheten att friköpa sitt kommunala hus, en stor ekonomisk fördel. I attraktiva områden innebär det att hyresgästerna kan få en reduktion på upp till en halv miljon svenska kronor (50.000£).

Rättigheten att köpa sin bostad har trots de fördelaktiga villkoren emellertid inte lett till den mer eller mindre totala utförsäljning, som en del kanske trodde att den skulle göra. I England har cirka 1,4 av de drygt 5 miljoner kommunala bostäder som fanns i början av 80-talet sålts. Man räknar inte med någon större försäljningsökning i framtiden.

Anledningen till att försäljningen inte blivit mer omfattande torde vara en kombination av de lånevillkor som gäller och hyressättningen i de kommunalägda husen. Den typ av mycket fördelaktiga bostadslån som finns i Sverige, saknas i England. Ränta och amorteringar kan därför, även om försäljningspriset är fördelaktigt, leda till att de totala

utgifterna för boendet åtminstone inledningsvis ökar. För att kunna tillgodogöra sig den vinst som köpet kan innebära behöver man därför en förhållandevis god ekonomi. Det gör naturligtvis att försäljningen varit mer omfattande i arbetar- och medelklassområden än i områden där den fattigaste befolkningen bor. Det innebär i sin tur att segregationen har skärpts ytterligare.

Hyressättningen i England är också sådan att man till viss del sätter hyror i det kommunala beståndet efter "hur mycket befolkningen har råd att betala". Detta är en princip som naturligtvis är synnerligen godtycklig och väcker stora diskussioner om rimlig nivå. Principen är emellertid på flera håll överens om. Hyressättningen sätts i det kommunala beståndet ungefär på motsvarande sätt som avgifter för kommunal service sätts i Sverige (jfr barnomsorgstaxor och avgifter för fritidsaktiviteter). Det innebär att fastighetsnämnden föreslår viss hyresnivå och att kommunfullmäktige fastställer den. Hyresnivån sätts normalt på sådant sätt att den innebär avsevärda kommunala subventioner av vissa områden.

Helt naturligt har rättigheten att friköpa sin bostad utnyttjats mer i attraktiva områden, där man i vissa fall skulle kunna säga att husen "skänkts bort". I andra områden kan en eller några enstaka hus ha köpts. Det förekommer också att hälften av hyresgästerna har köpt sin bostad, medan hälften fortfarande hyr den. Köprättigheten är helt individullet baserad dvs hyresgästerna i ett område behöver inte bestämma sig gemensamt. Var och en bestämmer själv om de vill köpa sin bostad eller ej - oavsett om det gäller ett radhusområde eller ett flerfamiljshusområde. De som köpt sin bostad kan sedan betala en serviceavgift för gemensamma tjänster (t.ex. yttre underhåll i flerfamiljshus, skötsel av gemensamma ytor etc.).

Detta får naturligtvis något märkliga följder för förvaltningen av området. Hyresgästmötena delas ofta i två slag av möten; ett möte för de som hyr sin bostad och ett möte för de som äger sin bostad, men betalar serviceavgift.

Till det yttre kan man mycket tydligt se hur många och vilka som köpt sin bostad. Man byter nämligen nästan alltid till en ny och lite exklusivare ytterdörr, med fräsch kulör.

Även om lagen om "right to buy" har kritiserats hårt från flera håll, menar de bedömare jag talat med att den troligen inte skulle komma att ändras, även om labour skulle få makten igen.

### **3.2. "Tenants Choice"**

Beslutet om "tenants choice" togs i parlamentet 1988. "Tenants choice" eller "hyresgästernas val" som det blir i översättning, innebär att de hyresgäster som bor i kommunägda hus kan välja en annan ägare/förvaltare om de vill. De kan också välja att själva gemensamt köpa huset eller området och göra bostadsrätt av det.

Tanken bakom "tenants choice" var att privata hyresvärdar och bostadsstiftelser (Housing Association) skulle kunna gå in och lägga ett anbud på ett bostadsområde. De skulle tala om hur de tänkte förvalta området på ett bättre sätt än kommunen, om de fick en chans. Det skulle sedan vara upp till hyresgästerna och inte till kommunen som ägare, att avgöra huruvida området skulle säljas till en ny ägare eller ej.

Eftersom lagen innebär att hyresvärdar ges möjlighet att gå in med anbud på kommunala bostadsområden, har lagen i vissa kretsar kommit att kallas för "landlords choice", i stället för "tenants choice". I praktiken har emellertid lagen kommit att fungera på ett helt annat sätt än avsikten från början var. Det är sällan som det kommer några överaskande bud, och när jag besökte England sommaren 1990 hade ännu ingen privat fastighetsägare lagt in något anbud. Däremot hade flera kommuner skärpt sina program för förbättrad förvaltning och boinflytande och en del bostadsstiftelser planerade i samråd med hyresgästerna och kommunen att ta över förvaltningen. Likaså pågick kommunalt stödda projekt med att bilda såväl förvaltningskooperativ som ägarkooperativ. Det är inte troligt att dessa aktiviteter hade kommit till stånd, och att hyresgästerna hade fått en så stark ställning i dem, om inte "tenants choice" hade funnits (som ett hot) i bakgrunden.

### **3.2.1. Hyresgästernas valmöjligheter**

Hyresgästerna kan välja mellan

1. att låta en privat hyresvärd eller bostadsstiftelse gå in och köpa och förvalta området.
2. att gemensamt själva köpa huset och bilda bostadsrättsförening.
3. att låta kommunen stå kvar som ägare, men välja annan förvaltare, som kan vara de själva genom en förvaltarförening, annan privat förvaltare eller en "Housing association". Dock skall den förvaltare de väljer vara godkänd av motsvarigheten till svenska Boverket.

De två första alternativen kan genomföras med eller utan kommunens goda vilja. Att vara kvar i kommunal ägo, men förändra förvaltningen, kräver dock att man kommer överens med kommunen om detta. Kommunerna har dock sedan "tenants choice" tillkommit visat en helt annan villighet att acceptera nya lösningar som stärker hyresgästernas inflytande. Lagen har inte bara inneburit nya valmöjligheter; den har i vissa avseenden radikalt ändrat förhållandet och styrkebalansen mellan hyresvärd och hyresgäster. Det verkar som om lagen har kommit att påverka relationerna mellan hyresgäster och hyresvärd i högre utsträckning än den har lett till några drastiska byten och övergångar till nya värdar.

Alla tre alternativen kräver enligt engelsk lag att en omröstning genomförs bland samtliga hyresgäster i bostadsområdet. Endast det alternativ som får en majoritet av de som röstar med sig, kan förverkligas. (Observera dock att det gäller en majoritet av de som

röstar och inte en majoritet av samtliga hyresgäster - ett förhållande som kritiserats starkt inom vissa grupper.)

### 3.2.2. Olika sidoeffekter av "Tenants Choice"

Tenants choice var, liksom "right to buy", riktad som ett vapen mot det kommunala fastighetsbeståndet och den kommunala bostadsförvaltningen, som den konservativa regeringen alltid varit kritiskt inställd till. Dess verkan har dock blivit annorlunda än planerat. Den har kommit att påverka - och kommer troligen att påverka än mer i framtiden - kommunal bostadsförvaltning. Men inte genom att privata hyresvärdar tagit över, och inte heller genom att hyresgästerna valt att bilda bostadsrättsförening av det slag vi har i Sverige (owner coop). Sommaren 1990 hade inte ett enda fall av privat övertagande skett och endast ett fåtal ansökningar fanns inlämnade om att överta området genom gemensamt inköp och bildande av bostadsrättsförening. Däremot har det lett till flera andra intressanta förändringstendenser som var mycket tydliga:

Hyresgästerna har genom omfattande kampanjer som varit mycket skickligt utformade på bred front blivit medvetna om att det är de som faktiskt avgör vilken som ska äga och förvalta deras område. Detta har gett dem ett psykologiskt övertag som båda parter är väl medvetna om. Utan att behöva diskutera attityder eller hota, har håller attityderna och styrkeförhållandena på att förändras. Det är en allmänt utbredd föreställning bland såväl hyresgäster som bostadsförvaltare att kommunerna traditionellt sett har haft en attityd som man i England kallar "patronizing attitude" (= förmyndarattityd). Att den attityden måste lämnas, och att så är på väg att ske, diskuteras allmänt bland både hyresgäster och förvaltare i de flesta områden jag besöker. Man beskriver också för mig "den gamla attityden" som ofta rått inom "Council house" - särskilt i traditionella labour-kommuner. Där har det varit vanligt att bostadspolitiker "av den gamla stammen" tyckt att hyresgästdemokrati, hyresgästmöten och undersökningar av hyresgästernas åsikter varit onödiga. Man har tyckt att kommunen ska verka för hyresgästernas bästa - alltså kan man handla med hyresgästernas bästa för ögonen utan att behöva fråga dem. Man ser vad de behöver, och kraven på boinflytande och att hyresgästerna direkt ska ha något att säga till om har bara varit förvirrande. Man representerar ju labour d.v.s. arbetarklass och hyresgäster, så man behöver ju inte fråga dem. Direkt hyresgästdemokrati har till och med i vissa kretsar uppfattats som ett hot mot den representativa demokratins villkor!

Vetskapen att det är hyresgästerna som avgör vem som ska vara förvaltare i framtiden, och att den kommunala förvaltning som inte sköter sig, inte kommer att få vara kvar sitt bostadsbestånd har naturligtvis påskyndat denna attitydförändring, som varit på gång redan tidigare.

Den förändring som är på gång innebär en inriktning mot ett mer service och kundinriktat förhållningssätt. Inställningen att det är hyresgästen som bestämmer och att de anställda skall lyssna på dem såväl individuellt som i grupp, håller på att breda ut sig och ersätta

äldre attityder där de anställda ibland kunde tycka att "fastighetsförvaltning egentligen vore lättare om hyresgästerna inte fanns där".

### **3.2.3. Kommunerna har skärpt sina egna utvecklingsprogram**

Lagen om "tenants choice" har lett till ändrade styrkeförhållanden och attitydförskjutningar på flera sätt. Utvecklingen har också inneburit ett märkligt icke avsett "samspel" mellan de Konservativa och Labour.

De Konservativa har av tradition haft en nästan hatisk inställning till Council House, som haft en lika stark försvarare i Labour. Labours politik har officiellt alltid varit att man ska stärka hyresgästernas ställning och inflytande. Det är enligt flera bedömare dock troligt att just de attacker som Council House varit utsatta för av den konservativa regeringen, har lett till en vitalisering och förändring som i demokratiskt avseende varit starkare än vad Labour själva hade kunnat åstadkomma - och som i realiteten gått i den riktning som labour tidigare propagerat för.

Vad som hänt är bl a att flera labourkommuner aktivt har hakat på förslaget om "tenants choice" som från början var avsett som en spjutspets mot Council House. Lagen, som ger godkända privata värddar rättigheten att bjuda på ett bostadsområde och köpa det om hyresgästerna samtycker, har i stället kommit att bli en plattform för hyresgästdiskussioner om i vilken utsträckning och på vilket sätt hyresgästerna vill ta hand om eller påverka förvaltningen.

Flera labour-kommuner har trappat upp sina bostadspolitiska insatser och ambitioner när det gäller hyresgästdemokrati. Man arbetar aktivt med att hjälpa hyresgästerna att bilda förvaltningskooperativ, som kan ta över hela eller delar av bostadsförvaltningen. I Camden Council, en labourledd Londonkommun, har man inrättat en särskild utvecklingsavdelning som ska hjälpa hyresgästerna att ta över förvaltningen och driva den i egen regi genom sk förvaltarkooperativ. Man har därigenom lyckats vända utvecklingen från att se "tenants choice" som ett hot mot "Council house" och dess existens till att bli ett redskap för utveckling mot ökad demokrati och inflytande för hyresgästerna. Många labourkommunerna har utnyttjat lagen på detta sätt och gjort specialinriktade insatser, där man erbjuder hyresgästerna nya möjligheter till inflytande om de stannar kvar som kommunala hyresgäster.

Syftet är uppenbart. Man arbetar för att bli så bra hyresvärd att hyresgästerna väljer att "stay with the council" dvs vara kvar som kommunala hyresgäster. I samtliga broschyrer jag sett sägs att ett fortsatt status quo för Council House inte är något möjligt alternativ. Om hyresgästerna vill förbli kommunala hyresgäster gäller det att utveckla olika former av hyresgästdemokrati. På så sätt har de lagar som varit riktade mot en sprängning av Council house i vissa fall paradoxalt nog inneburit en förstärkning av den.

Utöver möjligheten att bilda förvaltarkooperativ där hyresgästerna själva tar över förvaltningen, har ytterligare alternativ som grundar sig på ökad hyresgästaktivitet vuxit fram. I områden med stora sociala problem och svårigheter att klara underhåll och reparationer, har hyresgästerna ibland varit ovilliga att ta så stort ansvar som ett köp respektive övertagande och ensamansvar för hela förvaltningen innebär. Man har där i stället format en gemensam områdesstyrelse, där kommunen och hyresgästerna gemensamt och på det lokala planet tar ansvar för områdesbudget och förvaltningen. (Hur ett kontrakt mellan kommunen och en lokal styrelse kan utarbetas och se ut behandlas mer ingående i en särskild rapport som utarbetats med stöd från SABO av Landskronahem).

Ett annat alternativ som vuxit fram är att en bostadsstiftelse "Housing Association" i samråd med hyresgäster och kommun formar ett projekt där man tillsammans med hyresgästerna diskuterar hur man skulle vilja ha förvaltningen utformad i framtiden, och hur hyresgästerna i samband med ett planerat övertagande skulle kunna ta ökat ansvar för den.

Utvecklingen ovan var såvitt jag kan förstå vare sig förutspådd eller avsedd. Samtidigt har de bedömare jag talar med bekräftat att den faktiska utvecklingen de senaste åren inneburit en betydligt mer dynamisk utveckling av boendedemokratin i "Council house" än vad som troligen varit fallet om labour ensamma gått i bräschen för ett mer traditionellt boendedemokratiprogram.

Man kan därför inte låta bli att undra om inte denna på konservativt ideologi grundade lag har påskyndat demokratiseringsprocessen och lett till mer radikala förslag än de som kanske skulle kommit till stånd om man inte agerat med denna lag som grund och hot.

#### **3.2.4. Röstningsförfarandet**

Innan man gör några radikala förändringar i förvaltningen eller ägandet måste hyresgästerna konsulteras och innan förslagen genomförs måste man ge samtliga hyresgäster tillfälle att rösta om förslaget(en). Inga genomgripande förändringar får genomföras om det inte fått majoritet i omröstningen bland hyresgästerna. (Däremot sägs inget om att en majoritet måste rösta - ett förhållande som kritiserats av en del grupper). Valen sker för ett enskilt bostadsområde, och brukar föregås av regelrätta valkampanjer, som tilldrar sig stort intresse. Dörrknackningar, flygblad och broschyrer av olika slag samt en mängd större och mindre möten hör till. Intressant att notera var att det i kommuner och bostadsstiftelser förekom en stor diskussion kring hur många som röstat, och att politikerna ibland var lätt missnöjda med siffror som låg upp mot 50% större valdeltagande än i kommunal- och parlamentsvalet! Detta kan knappast tolkas på annat sätt än att man sätter mycket stora förhoppningar på den lokala demokratin och intresset för förvaltningsfrågor. Många ser också vitaliseringen av den lokala demokratin på bostadsområdesnivå, som en väsentlig grund för en allmän vitalisering av den kommunala demokratin och ett bredare folkligt engagemang i samhällsangelägenheter.

Hyresgästernas val ("tenants choice") är som ovan framgått ingalunda en enkel enkät som skickas ut till hyresgästerna utan förvarning. På de flesta håll tar såväl hyresgäster som kommunen mycket allvarligt på den lokala demokratin i samband med valet. Innan man kommer fram till vilket förslag som ska föras fram gör man vanligen en sk "feasability-study" som ordagrant kan översättas som "möjlighetsundersökning". Den innebär att konsulten undersöker möjligheten och intresset att förändra situationen, och att man mot bakgrund av den studien formar det eller de valalternativ som man sedan för fram. Det formella valet föregås av flera olika diskussionsomgångar och mycket information för att man ska veta vad det är man rösta på. Innan det formella valet sker, har man ofta ett eller ett par års arbete bakom sig och stöd av fristående konsulter som hjälper till att reda ut möjligheterna och hjälpa såväl hyresgästerna att ta över makten som kommunen att lämna ifrån sig den.

### **3.3. Reguljära statliga bidrag till hyresgästkonsultation**

Redan innan "tenants choice" tillkom hade man i den engelska motsvarigheten till bostadslånekungörelsen ("Housing Act") infört en paragraf som innebär att hyresgästgrupper mfl kan söka bidrag för att betala fristående konsulter av det slag som PEP utgör. Paragrafen har tillkommit mot bakgrund av erfarenheterna från PEP-satsningen, och är ett sätt att göra det arbetet möjligt att bli ett reguljärt inslag i bostadspolitiken. Det har dock kommit att användas något annorlunda före och efter införandet av "tenants choice".

Något förenklat skulle man kunna säga att § 16 ("section 16") innebär att hyresgästerna kan anställa en konsult som för mellan 50-70.000 £ (en halv till tre kvarts miljon kronor) kan hjälpa hyresgästerna i ett bostadsområde på 500-1000 lägenheter att ta över makten.

Bidragen är så konstruerade att de betalas ut i tre steg enligt nedan:

1. Ett allmänt stödjande bidrag ("Promotion grants") kan ges till ett antal organisationer som arbetar med information och rådgivning till hyresgästerna. PEP och ytterligare 10-15 organisationer får mellan 200-300.000 kronor per år för att informera hyresgästerna om de rättigheter och möjligheter de har. Medlen är avsedda att täcka broschyrer som ges till hyresgästerna och för att hålla möten och muntlig information.

2. I nästa steg får man vanligen mellan 20-30.000 kronor och upp till maximalt 150.000 för en förundersökning. Den går ut på att undersöka intresse och möjligheterna att i ett visst bostadsområde ändra på förvaltningen (en sk "feasability study", vilket ordagrant betyder "möjlighets-studie").

Det som sker är att en konsult kontaktas för att undersöka om det verkar finnas förutsättningar och intresse hos hyresgästerna att ta över hela eller delar av förvaltningen. I detta steg talar konsulten med hyresgästerna, gör ofta en mindre enkät, talar med förvaltare etc. Mot

bakgrund av denna undersökning görs en preliminär bedömning av om det finns tillräcklig grund och intresse för att genomföra en ändring i förvaltningen eller ägarformerna. (obs att det gäller att bedöma de faktiska opinionerna mer än de lagliga möjligheterna, som ju redan finns)

Pengar för en "feasability-study" kan sökas av såväl hyresgäster som kommun, och pengarna utbetalas här direkt till den konsultfirma som man önskar anlita för studien. Studien genomförs vanligen inom loppet av ett par månaders tid.

Man skulle kanske kunna tro att man mot bakgrund av en sådan studie omedelbart skulle genomföra en omröstning och "verkställa" det hela. Det är just det faktum att man inte går tillväga på det sättet som gör det hela intressant.

Om hyresgästerna ska rösta omedelbart vet de egentligen inte riktigt vad de röstar på, och det hela kan bli lite skenbart. En ökad aktivitet och delaktighet både i röstningen och i själva överförandet är motiverad såväl utifrån allmänt demokratiska utgångspunkter som utifrån ett önskemål om att få så stort röstdeltagande som möjligt och därmed en reell grund för att uttala sig om hyresgästernas önskemål.

3. I det sista steget arbetar hyresgäster, konsult och kommun tillsammans under en period som varierar mellan 1-3 år, och kostar upp till mellan en halv och tre kvarts miljon kronor för ett större och mer problematiskt område.

Medel för själva överförandeprojektet kan bara sökas av en lokal hyresgästförening. Efter förstudien bildas därför vanligen en interimsstyrelse. Denna interimsstyrelse kan söka om bidrag på upp till mellan en halv och en miljon kronor för att få hjälp med maktövertagandet. Det innebär både hjälp att mobilisera befolkningen till val, utarbetande av valalterativ, förhandlingar med kommunen om övertagandet och träning och utbildning att sköta och hantera såväl processen som förvaltningen som sådan.

Konsulterna arbetar både gentemot hyresgästerna som man ska stödja och hjälpa att få ett maktövertagande som motsvarar deras egna önskemål, och gentemot kommunen som ofta också behöver hjälp i sin nya roll och sin ångest när det gäller att lämna över makten.

Vanligen arbetar hyresgäster och konsult tillsammans under 1.5 - 3 år innan projektet är avslutat och implementeringen helt genomförd. Officiellt val enligt föreskrifterna brukar genomföras efter något år, och maktöverförandet genomföras succesivt under det andra året.

En annan paragraf i lagen ("section 27") är en paragraf som reglerar vilka procedurer en förvaltare måste gå igenom om man vill ändra förvaltningsformen. I kort handlar den om att hyresgästerna måste rådfrågas om förändringen och att de genom allmän omröstning måste svara ja.



### **3.4. "Estate Action Programme"**

"Estate action programme" inrättades 1985. Det är en statlig satsning på upprustning av såväl innerstadsmiljöer som förslummade ytterområden. Ytterområdena kan gälla både höghusområden från miljonprogrammets dagar och äldre förslummade radhusområden. Estate Action motsvarar de svenska satsningarna på miljöförbättringsprogram respektive ROT-pengar. Det består av förmånliga lån och bidrag som är avsedda för fysiska förbättringar av miljön. Det kan användas för såväl yttre miljöförbättringar (=det vanligaste) som renovering och upprustning av husen.

Ett viktigt särdrag i satsningen har varit att pengarna har kopplats till krav på förbättringar av själva förvaltningen. Michael Burbidge, på Departement of Environments Housing Policy Team menar att just själva förvaltningsskedet traditionellt har försummats och att såväl pengamässiga investeringar som tankeenergi i högre utsträckning brukar ägnas åt fysiska investeringar än åt utvecklingen av den löpande förvaltningen. I detta avseende är Estate Action Programme en föregångare.

"Estate action programme" är ekonomiskt omfattande program. Cirka 300 miljoner pund (3 miljarder svenska kronor) är avsatta budgetåret 1990-91 . Det berör mellan 300-400 olika områden. Bidragen till enskilda projekt varierar från cirka en halv miljon pund (5 miljoner kronor) för mindre projekt till 4-5 miljoner pund (40-50 miljoner kronor) för större projekt.

## 4. OLIKA BILDER AV PEP-PROJEKTET OCH DESS INNEBÖRD

PEP-projektet kan beskrivas på många olika sätt. Det är en komplex satsning med många olika intressanta drag. Nedan följer ett antal olika sätt att beskriva vad PEP-projektet är, som sinsemellan skiljer sig åt eftersom de tar fasta på olika aspekter på deras arbete.

### 1. Experter i bostadsförvaltning

Själva beskriver de sig oftast som en grupp som är experter på god bostadsförvaltning. Kommuner och hyresgäster kan gemensamt anlita dem när de önskar förbättra sin förvaltning av oattraktiva och/eller svåruthyrda bostadsområden. En av förutsättningarna för att göra detta är enligt PEP att man inrättar en områdesbaserad förvaltning. Vidare anser man att det är omöjligt att vända utvecklingen i ett hårt nergånget område, utan att hyresgästernas aktiva involvering. Dessutom brukar man presentera alla de fackområden man kan ställa expertis till förfogande inom; bostadsförvaltning och underhållsfrågor, utveckla och stödja en hyresgäststyrd förvaltningsorganisation, hyresgästkonsultation, utbildning av hyresgäster och förvaltare, forskning och utveckling i bostadsförvaltningsfrågor.

### 2. Konsulter i maktförskjutning

När jag själv tänker på dem ser jag dem som "konsulter i maktförskjutning". Det är en bild som de instämmer i när vi diskuterar den. De hjälper till att genomföra en maktförskjutning från den kommunala bostadsförvaltningen till hyresgästerna. De kan naturligtvis bara åstadkomma en sådan förändring i de fall båda parter är med på det (dock menar man att den kommunala viljan ibland kan vara lite löst förankrad. Kommunerna kan emellertid mot bakgrund av "tenants choice" känna sig mer eller mindre tvingade).

Man kan säga att konsulterna hjälper kommunerna genom "den byxångest det innebär att lämna över makten till några man undrar om de verkligen klarar av det" samtidigt som de stödjer och hjälper hyresgästerna att utveckla sig så att de kan ta emot den. PEP-konsulterna är medvetna om att de arbetar i denna mer psykologiska/organisatoriska dimension, och arbetar medvetet med den. En av dem deklarerar öppet att "jag är socialist och tror på att människorna själva ska ta ansvar över samhället. Det är naturligt för mig att börja med att hjälpa dem att ta ansvar över sitt boende, som är deras närmaste och kanske viktigaste del av samhället." För att genomföra maktförskjutningen tar de 3-5 år på sig och skickar numera en räkning på mellan 1/2 och 3/4 miljon kronor som de sänder till hyresgästerna, som i sin tur får bidrag av stat och kommun enligt de

särskilda § 16- pengar som delvis tillkommit mot bakgrund av erfarenheterna från PEP. Kraven på PEP-gänget är tuffa och de har hela tiden varit påpassade från flera håll. Troligen är det därför som de också upplevs som så tuffa och medvetna i sitt agerande.

### **3. Ett arbete som ökar människors stolthet**

En helt annan bild jag har av dem är att de arbetar med att få människors stolthet att växa. Också detta är en bild som aldrig finns med i några officiella papper, men som de ändå när man pratar med dem på tu man hand erkänner tillhör det mest väsentliga. Man arbetar med människors nära livsmiljö både som mål och som medel. Det är ett tydligt mål i sig att den dagliga förvaltningen med dess sophantering, städning, reparationer och allt annat inte särskilt glamoröst men väsentligt ska fungera - och fungera bra. Men det är lika uppenbart, och det är en erfarenhet jag menar gäller både England och Sverige, att för de som arbetar med att få praktiska saker omkring sig att fungera i en kaotisk situation blir ordningen och redan både mål och medel. PEP-konsulterna har ett par olika sätt att uttrycka sig i dessa sammanhang.

"För många människor är nästan allt i livet ett kaos, och då får man börja reda ut det och skapa ordning någonstans - och att börja med boendet man har omkring sig är inte så dumt", är en infallsvinkel som jag hört. "Om man är maktlös och det mesta i livet flyter - då är ordning och reda i boendet ett sätt att börja återta kontrollen inte bara över boendet, utan faktiskt över en inte så liten del av livet", är ett annat likartat påstående. Eftersom PEP nästan enbart arbetar i socialt hårt belastade områden, betyder det att deras insatser tillsammans med de boende verkligen påverkar deras sociala situation. Därmed inte sagt att de har den sociala förändringen vare sig som primärfocus eller gör anspråk på att vända området totala sociala situation. Men att det finns en klar social aspekt är tydligt, och att arbetet åtminstone för de aktiva har en klart terapeutisk betydelse är uppenbart.

### **4. Hyresgästombudsmän**

En fjärde bild av dem är att se dem som skickliga hyresgästombudsmän som sysslar med en medveten och väl utvecklad metodik för hjälp till självhjälp. I själva verket är det jobb som PEP-konsulterna och deras områdesassistenter utför i många avseenden ungefär detsamma som många hyresgästombudsmän i Sverige utför, eller åtminstone önskar och vill utföra om de hade tid. De sysslar med att "peppa hyresgästerna" och stödja dem så att de vågar framföra sina krav. De hjälper hyresgästerna att reflektera över vad de själva vill för något. De organiserar utbildning och träning, så att de blir mer medvetna och kan framföra sina krav samt klara av att ta ökat ansvar. De organiserar erfarenhetsutbyte med andra hyresgästgrupper. De arbetar aktivt för att organisera så många hyresgäster som möjligt, och i det arbetet använder de sig av dörknackningar, flygblad och trappuppgångs-, hus- och kvartersmöten. De lyssnar på stämningarna i området och hjälper till att få fram en så bred och representativ grupp av förtroendevalda som möjligt. De

arbetar under en begränsad period för att hyresgästerna sedan ska kunna klara sig själva. Likartat arbete gör också svenska ombudsmän. Skillnaden är väl att PEP-gängets "begränsade insatser" är betydligt mer omfattande under den period de är inne i området (3-5år) och därefter betydligt mindre. Det finns dock anledning att reflektera över och kanske hämta inspiration från delar av deras arbete. De har onekligen en synnerligen medveten metodik som arbetssätt.

## 5. Organisationskonsulter

Ytterligare en bild av dem är bilden av skickliga "organisationskonsulter". De kallar sig just konsulter, och deras kvalifikationsnivå ligger också i linje med vad som mer normalt gäller för näringslivets organisationskonsulter. Deras arbetsmetodik stämmer i flera avseenden med vad som gäller inom organisationsteorins "konsultmetodik", samtidigt som man här tydligt applicerat det på en maktöverföring och utveckling av bostadsförvaltning. Man har hela tiden haft ett sökande och utvecklande förhållningssätt. Detta är naturligt mot bakgrund av att man börjat som ett demonstrationsprojekt med bostadsdepartementets uppdrag att söka efter metoder att förbättra bostadsområdets förvaltning - en fråga som man inledningsvis saknade svar på och därför var tvungen att ha ett utforskande och sökande förhållningssätt till.

## 6. Grundare av en akademisk bostadsförvaltningsutbildning<sup>1</sup>

PEP har också lagt grunden till en akademisk bostadsförvaltningsutbildning ("Housing management"). Det sökande arbetet har nu efter 10 år resulterat i en hel del erfarenheter och ståndpunkter om hur bostadsförvaltning i området med problem bör gå till. Själva kallar man det man kommit fram till för "the PEP model". Erfarenheterna har resulterat både i en doktorsavhandling och en särskild förvaltningsutbildning på det ärevördiga "London School of Economics". Där har man inrättat en särskild "Masterutbildning" i bostadsförvaltning. (Masterutbildning är en utbildning på drygt ett år efter en akademisk grundutbildning - en mellannivå mellan grundutbildning och forskarutbildning). PEP:s ledande konsult, Ann Power, har gjort en doktorsavhandling på PEP-projektet och är nu huvudlärare för masterutbildningen i bostadsförvaltning på London School of Economics (ung. Handelshögskolan). Utbildningen har dessutom blivit så lyckad att inte mindre än 8-10 universitet runt om i England och Skottland har följt efter och inom loppet av ett par år inrättat likartade utbildningar! Detta kommer självfallet på sikt att radikalt förändra förhållandena mellan planering och förvaltning av bostadsområden. Tidigare har själva planeringsfasen karakteriserats av hög grad av professionalism i betydelsen professionellt utbildade

---

<sup>1</sup> Den akademiska bostadsförvaltningsutbildningen har beskrivits i en senare separat rapport som bekostats och utgivits av SABO "Akademisk utbildning i bostadsförvaltning - beskrivning av den sk diploma och masterutbildningen i Housing Management i England" SABO 1992.

personer som hanterar arbetet. Stor forsknings och utvecklingsatser har satsats på planeeringsfasen. Förvaltningsfasen har inte haft samma status och uppmärksamhet. Detta förhållande gäller i lika hög grad för Sverige, där bla SABO bla påpekat behovet av en förändring.

## 5. SÅ HÄR STARTADE PEP - om bakgrunden till satsningen och de första årens utveckling

I det här kapitlet görs en genomgång av PEP projektets utgångspunkter och inledande uppläggning.

### 5.1. Bakgrunden

Bakgrunden till det engelska "Departement of environment" särskilda satsning på "nedgångna bostadsområden" ("run down areas") var liknande den som gällde för svenska bostads- och socialdepartementets satsningar på Bostadssociala delegationen och Miljöförbättringsdelegationen. Skillnaderna mellan de olika satsningarna ligger i

- att *bostadssociala delegationen* med sitt arbete i början på 70-talet särskilt *betonade frivilliga organisationers* arbete med mer allmänt *gemensamhetsskapande aktiviteter*,

- att *boendemiljödelegationen* (som arbetade i slutet på 70-talet och början av 80-talet) särskilt *betonade fysiska miljöförbättringar* samt

- att *PEP* i högre utsträckning *focuserat sig på förvaltningsfrågor* och de boendes medverkan i förvaltningen av bostadsområdet.

Gemensamt för samtliga satsningar är emellertid att man arbetat med att söka förbättra områden som haft en låg attraktivitet på bostadsmarknaden. I Sverige hade vi under mitten och slutet av 70-talet ett stort antal lediga lägenheter främst i 60-talets miljonprogramsområden. Det var områden som då hade förhållandevis höga hyror och låg attraktivitet. Områdena hade (och har i många fall fortfarande) en kombination av försummad yttre miljö och ett svagt utvecklat socialt nätverk. Andelen människor med en svag ställning i samhället var(är) ovanligt hög och de sociala problem många och allvarliga.

I England hade man en likartad situation. Trots allmän bostadsbrist uppskattade man att det vid slutet av 70-talet fanns 230.000 lägenheter i "områden med uthyrningssvårigheter eller motstånd i uthyrningssituationen". Med detta avsåg man områden som de som hade många köpoäng i den kommunala bostadskön (och möjlighet att välja område) helt enkelt inte valde.

En skillnad mellan den svenska och den engelska situationen var emellertid att medan de svenska uthyrningssvårigheterna nästan helt

var koncentrerade till 60-talsområdena så var de engelska områdenas ålder mer spridd. Visst har de flesta höghusområden av 60-talstyp svårigheter i England med sina helt annorlunda traditioner på bostadsmarknaden. Men dessutom fanns flera traditionella radhusområden från skiftande tidsepoker, som utvecklats mycket likartade karakteristika av att hamna i en ond cirkel där området blir allt mindre och mindre attraktivt.

Detta fenomen var troligen anledningen till att man i England i mindre utsträckning koncentrerade sig på "miljonprogramområden från 60-talet" och deras speciella karakteristika (såsom vi i Sverige i hög utsträckning gjorde) och i betydligt högre utsträckning talade om "run down areas" och de cirklar som gör att ett område hamnar i en ond eller god utvecklingsspiral. I England har man inte definierat och fört statistik över "tomma lägenheter" utan "områden med uthyrningssvårigheter eller motstånd i uthyrningssituationen".

Den onda cirkel som ett bostadsområde kan hamna i är väl känd också i Sverige. Det handlar om (eller startar med) att de minst attraktiva bostadsområdena på marknaden är de områden som de svagaste grupperna i samhället är hänvisade till. Det uppstår ibland på marknaden områden med så låg attraktivitet, att de inte utgör förstahandsalternativ för några grupper, utan endast en möjlighet att få bostad för de som inte har något annat val. Man flyttar inte aktivt till området, utan flyttar dit för att man saknar andra möjligheter. Däremot flyttar förhållandevis många aktivt därifrån. I sådana områden är förutsättningarna för socialt nätverksbyggande och gemensamt samhällsliv inte särskilt goda. Sociala problem förstärker varandra. Förvaltningen av områdena både försvåras och försämras. Ofta handlar det både om miljömässiga problem (mindre attraktiv bebyggelse, delvis tekniska brister, vandalisering och skadegörelse) och sociala problem (många rotlösa människor som har problem med jobb, familj ekonomi samt att anpassa sig till en helt ny livssituation eftersom stor del av befolkningen vuxit upp i en annan kultur inom eller utom landet). Problemen hänger samman och förstärker varandra. Skadegörelse och vandalisering är uttryck för en allmän vantrivsel och aggressioner dvs sociala problem. De som har mindre svårigheter får det inte lättare av att omgivningen är problemfylld. Det blir en ond cirkel där också den kommunala servicen och bostadsförvaltningen ställs under särskilda krav, som det många gånger kan vara svårt att leva upp till. Segregationen fortplantar sig ofta så att även bostadskomplement och bostadsförvaltning får försämrade kvalite för de människor som ur ett demokratiskt perspektiv i stället borde kompenseras.

När det gäller själva bostadsförvaltningen kunde man se samma tendenser både i Sverige och England - de var bara så mycket tydligare i England. I attraktiva områden fungerar förvaltningen förhållandevis smidigt. Man har kontroll över den och inträffar något så försöker man åtgärda det så snart som möjligt. Var och en sköter sitt eget hus eller lägenhet och de sociala normerna håller vandalisering och förstörelse undan - och när det inträffar försöker man åtgärda eller reparera det. I områden med stora sociala problem har man ofta tappat kontrollen över både små och stora saker. Både gemensam och enskild städning, ordning i trädgårdar etc. ligger på en sådan nivå

som gör att "medelsvensson" inte reflekterar över att flytta dit. Reparationer och underhåll är svårt att hinna med och därför eftersatt. Vandaliseringen är legio. Den sociala kontrollen är ofta en blandning av total släpphänthet parat med enstaka överdrivna försök till auktoritär hållning. Kontrollen över området har runnit både förvaltare och hyresgäster ur händerna. Detta i sin tur leder ofta till en blandning av apati och fiendtlighet bland de anställda, som inte har en lättare situation än de boende.

## 5.2. Utgångspunkterna

Utgångspunkten för PEP-satsningen kan kortfattat beskrivas som att man skulle "söka uttröna hur man skulle kunna sätta stopp för de negativa cirklar som många områden råkat in i, och om möjligt vända områdets utveckling så att det skulle kunna komma in i en positiv i stället för en negativ cirkel".

Man menade att ett område genomgår en dynamisk utveckling där olika krafter förstärker varandra. På samma sätt som låg fysisk attraktivitet, dålig förvaltning och sociala problem förstärker varandra och leder till en negativ spiral, borde man genom förbättrad förvaltning och andra attraktivitetsskapande åtgärder samt påverkan på inflyttningen kunna få områdena att hamna i en positiv spiral. Man talade om att "turn an area around" eller "turn-over-method" dvs finna metoder att vända ett bostadsområdes utveckling.

Att vända områdets utveckling var den allmänna och övergripande målsättningen för arbetet. Dessutom hade man ett antal utgångspunkter som man startade med och som varit mycket väsentliga för arbetets utveckling och inriktning. Michael Burbidge, som initierade och ledde satsningen från departementets sida, var redan i inledningen övertygad om följande tre utgångspunkter:

### 1. Samverkan med hyresgäster.

I områden där samtliga myndigheter, bostadsförvaltningen och även hyresgästerna själva "tappat kontrollen över situationen" skulle det vara helt omöjligt att över huvud taget kunna styra utvecklingen och få kontroll över områdets utveckling, utan en aktiv medverkan av de som bor i området. En kontroll över utvecklingen är nödvändig om man ska kunna styra den. Och kontroll över områdets utveckling betyder också kontroll över områdets sociala nätverk, kultur och normer. En sådan skapar man inte utan hyresgäster - utan *tillsammans med* hyresgästerna. Denna utgångspunkt är inte unik för PEP, men tydligare formulerad och mer medvetet genomsyrande allt arbete än i något annat projekt jag stött på.

Den hyresgästdemokrati som projektet pläderade för var också intressant på det sättet att den inte *enbart* vilade på de traditionella demokratiska grunderna - som i sig mycket väl kan vara tillräckligt argument - utan den här *också* hade en rent funktionell aspekt. Man ansåg att en tillfredställande bostadsförvaltning av just dessa



områden *inte skulle kunna gå att uppnå* på annat sätt. Det var alltså omöjligt att få önskat resultat om man inte involverade hyresgästerna. Detta fungerade som ett slags grundhypotes för arbetet, som man senare anser sig ha fått bekräftat. Hyresgästdemokrati blir med detta synsätt såväl ett mål (=vanlig situation) som ett medel för god förvaltning (=mindre vanligt uppmärksammas aspekt).

## **2. Ökat focus på förvaltning.**

Man ansåg att det nödvändigt att på ett helt annat sätt än vad man tidigare gjort focusera på själva *förvaltningen* av området.

Att sätta focus på förvaltningen kan ses utifrån två olika perspektiv.

Michael Burbidge talar ofta om att man lägger ner mycket stor energi och tankemöda kring hur ett område ska se ut och fungera under de år det planeras. Då finns en mängd expertis inblandad och man diskuterar områdets utformning och funktion i detalj - utan att de människor som sedan ska bo i området finns med. För att sedan under de kanske 50-60 år som området existerar, lever och förändras lämna det och dess utveckling åt sitt öde. Det är, menar han, en orimlig disproportion mellan den energi, tankemöda och samhällsinsatser som ägnas åt ett bostadsområde i dess planerings- och dess förvaltningsskede. Förvaltningsskedet måste uppmärksammas betydligt mer, och såväl forsknings- som utvecklingsarbete måste focuseras på detta skede. Vidare behöver den professionella kompetensen i själva förvaltningsskedet bli mer jämställd och likvärdig den som krävs i planeringsskedet.

Ett annat perspektiv är att förvaltningen kan ses som ett centralt verktyg att starta själva "cirkelvändningen" med. Man menar att såväl den negativa som den positiva cirkel ett område kan råka ut för, består av en samverkan mellan flera olika faktorer (sociala, miljömässiga, ekonomiska) som förstärker varandra. Utgångspunkten för PEP-satsningen är att pröva hur just själva förvaltningen av området kan fungera som en starmotor för att vända cirkeln i positiv riktning. Man hoppas kunna göra området mer attraktivt och därigenom bättre både för de som bor där idag och för potentiella nyinflyttare. Förvaltningen blir en startmotor och nyckel till en förändring som avser bostadsområdets lokala samhällskultur och sätt att fungera i vidare bemärkelse.

## **3. Okonventionellt utforskande och experimenterande med arbetsmetoder.**

En tredje utgångspunkt var övertygelsen att man måste arbeta med att utveckla organisationsformerna och att man måste pröva okonventionella sätt att organisera förvaltningen på. Om man ska nå nya resultat måste man också arbeta med nya metoder. Detta var man från början övertygad om. Att pröva nya vägar för organisationsutveckling och okonventionella arbetssätt blev därför en viktig utgångspunkt för satsningen. Michael Burbidge menade att just organisationsutvecklingen hade försummats i tidigare arbete, och i

PEP-satsningen ville han ha ett mer förutsättningslöst och sökande arbetssätt.

Arbetet kom i vissa avseenden att ha ett ovanligt öppet och "utforskande" förhållningssätt. Denna öppenhet när det gällde vägar och metoder kombinerades med de allmänna utgångspunkterna ovan och en klar vilja och medvetenhet om i vilken riktning man ville att utvecklingen skulle gå. Det är kanske inte rätt att kalla satsningen för målstyrd - därtill var väl målen alltför allmänna. Men däremot en målmedvetenhet och medvetenhet om vad slag av resultat man önskade åstadkomma.

Det allra viktigaste för ett gott resultat torde dock vara den grupp av personer som man fann och de förutsättningar som den fick att arbeta med. Den stora öppenhet som satsningen karakteriserades av kan i vissa situationer och konstellationer leda till en viss handlingsförlamning eller utslätning. Det kräver stor energi, målmedvetenhet och "drive" hos de enskilda individerna för att hantera öppenheten konstruktivt. I detta fall fick man en mycket god gruppammansättning redan från början. Gruppen fick också ovanligt goda förutsättningar att arbeta genom sin kombination av nära kontakt med regerings- och forskarkretsar och direkt fältarbete. Man hade nära kontakt med vaktmästare och övriga "frontlinjesarbetare" i förvaltningen, samtidigt som man hade en förhandlingssituationen med direktionen. I 80-talets organisationsforskning har det ju också visat sig att just frontlinjesarbetets organisation och attityder är det som är avgörande för serviceorganisationers resultat - och att ledningens uppgift är att backa upp det arbetet, inte att styra det på konventionellt sätt. I dessa avseenden har PEP-projektets principer legat i linje med den utveckling som senare blivit mer allmän, både i England och Sverige.

### **5.3. Arbetets inledande uppläggning**

Arbetet inleddes med att man annonserade efter tre konsulter, som skulle kunna fungera som en kombination av konsulter till lokala myndigheterna och någon form av hyresgästaktiverare samt forskare i betydelsen "utforska nya vägar att vända bostadsområdenas utveckling". Konsulterna anställdes av bostadsdepartementet. Urvalet skedde på ett lite okonventionellt sätt och ledde till en något annorlunda sammansättning än vad som normalt är fallet. I annonseringen efter lämpliga medarbetare betonades tre olika egenskaper, som inte är så vanliga i myndigheternas platsannonser:

1. Förmåga att samtala med såväl bostadsdirektörer som vaktmästare på jämställd nivå (en i det engelska samhället inte helt vanlig egenskap).
2. Ett brinnande engagemang - "eldsjälsgenskaper". (Nog så viktigt men inte heller så vanligt officiellt kriterium.)
3. Någon form av aktuella erfarenheter av bostadsområden med problem.

Man kom att välja tre kvinnliga konsulter med tillsammans mycket varierande bakgrunder och egenskaper. En av dem, Ann Power, hade varit med om att organisera medborgarrättskampen i USA under Martin Luther King och arbetade med att organisera de allra första boendekooperativen i norra London. Hon har senare kommit att bli PEP-projektets ankare och den som utvecklat modellen med Estate Management Board. Hon leder nu den akademiska utbildningen i bostadsförvaltning vid London School of Economics (handelshögskolan). En annan konsult, Ann Blaber, hade arbetat som TV-researcher och tagit fram bakgrundsmaterial för några mycket uppmärksammade program om vandalisering i bostadsområden. Den tredje konsulten, Lesley Andrew, var antropolog och hade arbetat i Nya Guinea men också i Londons slumområden. Tillsammans med Michael Burbidge och en assistent till honom kom de att bilda en gemensam och förhållandevis självständig utvecklingsgrupp knuten till bostadsdepartementet. Arbetet har aldrig haft någon politisk ledningsgrupp, men däremot haft stor både politisk uppmärksamhet och märkligt nog stöd från såväl labour som konservativa. Det torde vara ett av de få radikala projekt som startade under labour-regimen och överlevt tom längre än planerat under den konservativa regimen.

Inledningsvis gjorde man ett stort antal kommunbesök för att hitta intresserade och lämpliga samarbetspartners i lokala kommuner, som var beredda att stödja projektets utgångspunkter och låta hyresgästerna få mer att säga till om. Man valde ut tre demonstrationsprojekt - ett för varje konsult. Ann Power kom att arbeta halvtid med sitt område. Halva tiden ägnade hon åt att vara ambullerande ambassadör i övriga kommuner - där hon ofta gjorde kortare diagnoser av situationen i ett bostadsområde och under några dagar överförde erfarenheterna från PEP-projekten samt gav råd om hur kommunen borde hantera sin fortsatta utveckling. Hon skrev under den tiden ett stort antal korta men mycket intressanta "diagnostiska rapporter" från minst ett 60-tal olika områden.

#### **5.4. Konsulternas arbetsmetodik <sup>1</sup>**

De olika konsulterna arbetade något olika - både pga olika personlighet och på grund av områdenas olika karaktär och förutsättningar. Att tillåta sådana variationer var en väsentlig utgångspunkt. Däremot försökte man medvetet göra sådana kombinationer att konsultens och områdets förutsättningar skulle stämma. Den mer drivande Ann Power fick ge sig på det tungrodda GLC (Greater London Council) - ett av världens största bostadsföretag, som höll på att avvecklas och lämnas över till primärkommunerna när PEP startade. De övriga arbetade i områden där en lite lägre profil utåt, gjorde att de inblandade själva fick ta en mer drivande roll.

De tre första projekten och deras uppläggning beskrivs mer ingående i rapporten "Att vända ett bostadsområdes negativa utveckling" (Byggforskningsrådet R61:1982).

<sup>1</sup> I kapitel 7 görs en mer ingående beskrivning och analys av deras sätt att arbeta mot bakgrund av en intervju med en av PEP-konsulterna.

Samtliga projekt startade med att konsulten ägnade ordentligt med tid (oftast ett par månader) åt vad som skulle kunna kallas för en inledande "diagnos-fas" då de gick in för att lära känna områdets förutsättningar och resurser både vad gäller organisation, personal och hyresgäster. Genom den diagnos de på så sätt kunde ställa på området och gemensamt med övriga PEP-gänget diskutera, fanns en ordentlig bas både för det fortsatta arbetet och för att starta processen på rätt sätt. En preliminär diagnos ingår i de flesta handböcker i konsultmetodik som ett mycket väsentligt steg, men ges oftast inte den tyngden i traditionellt grannskaps- eller områdesarbete. Ofta gör man där beskrivningen på ett mer generellt plan, vilket gör att man inte har samma nytta av den som styrmedel för fortsatt arbete.

Efter diagnosfasen gällde det att förankra utgångspunkter och synsätt så att det fanns en gemensam bas för åtgärdande. Man skulle kunna beskriva denna fas som en relationerings- och förankringsfas. Denna fas är helt avgörande för om arbetet ska lyckas. Om man ska få en förändring till stånd måste man ha de inblandade med sig, och någorlunda gemensamma synsätt på vad man har att utgå från och vart man är på väg. Att ägna tillräcklig tid åt att bygga upp denna gemensamma plattform genom öppna diskussioner och möten av både informell och formell natur, är därför viktigt.

När det gällde utarbetandet av aktionsprogram undvek man noggrant de storstilade samlade åtgärdsprogram som man så lätt faller in i om man arbetar med planeringsperspektiv som bakgrund. I stället var man mycket process- och förvaltningsinriktade. Det innebar att man arbetade med ett brett övergripande perspektiv, men med förändringsförslag i små doser som kunde genomföras och prövas efter hand. Förändringarna som föreslogs och genomfördes efter hand var av vitt skilda slag, tex etablerande av ett områdeskontor, mindre fysiska förändringar vars symboliska verkan var lika stor som dess praktiska, genomförande av möten och fester, utbildningsprogram för såväl hyresgäster som anställda, utarbetande av nya system för uthyrning etc.

En mängd olika frågor togs upp, aktualiserades och genomfördes löpande snarare än efter samlad planering. Denna modell med ett stort antal delprojekt som samverkade under ett paraply visade sig vara väl så effektiv som de utbasunerade mer storstilade samlade åtgärdsprogram, som man ofta strävat efter i Sverige. Förutsättningen för att det inte ska bli splittrade och bortplottade insatser är emellertid att de hålls samman av en gemensam utvecklingssyn.

Konsulterna hade ingen egen beslutsrätt över vad som skulle göras i områdena. De arbetade enbart som kraftfulla rådgivare mot bakgrund av sina kunskaper och "sin syn" dvs den traditionella konsultrollen. Genom att se situationen från kombinerat gräsrotsnivå och övergripande nivå, kan man emellertid upptäcka möjligheter som är fördolda för de inblandade. Så här säger Ann Blaber:

- Jag kan inte göra något själv, det är de som arbetar och bor här som måste och ska utföra arbetet. Det jag kan göra är bara att få runt och avlyssna situationen, märka vilka problem som finns men som "man

inte ser" och så påtala dem. De som arbetar på gräsrotsnivå ser ofta de konkreta problemen, men saknar möjligheter, perspektiv och makt att åtgärda dem. Anställda högre upp i den administrativa hierarkin har makt och perspektiv, men saknar ofta kunskap om vilka problemen egentligen är. De i högre ställning behöver hjälp att omformulera sina perspektiv, och de i lägre ställning behöver hjälp med kommunikationen uppåt. Hyresgästerna behöver hjälp att finna en plattform där de kan framföra sina åsikter och erfarenheter.

## 6. DE FÖRSTA ÅRENS ARBETE

I detta kapitel beskrivs erfarenheterna som PEP gjorde fram till slutet av 80-talet, då en del av förutsättningarna för arbetet förändrades (delvis som resultat av PEP-erfarenheterna, men också pga lagförslag).

### 6.1. PEP-Projektets utveckling

PEP-projektet startade 1979 och var från början planerat att löpa under 3 år, med ytterligare två års förlängning om satsningen visade sig lyckad.

Efter dessa fem år har emellertid följt ytterligare fem år fram till 1989. Då undertecknades ett speciellt avvecklingskontrakt på ytterligare tre år fram till 1992. Därefter kommer PEP att fortsätta att leva vidare - men som ett fristående konsultföretag i aktiebolagsform. En stor del av sin finansiering kommer man också i framtiden att få via bostadsdepartementet. Men det blir då via reguljära bidrag (§ 16-bidrag se tidigare). Dessa har emellertid i sin tur tillkommit mot bakgrund av de erfarenheter man gjort inom PEP.

Denna utveckling torde vara unik både i England och på andra håll.

Så här beskriver Tricia Zipfel (från början områdesarbetare och assistent i ett av de första projekten, numera tillsammans med Ann Power direktör för PEP LTD) PEP:s utveckling:

- Från början var det bara tre konsulter och ett par assistenter. Det var en hel del experimenterande. Vi prövade oss fram, och gjorde erfarenheter av olika slag. Vi lyckades med en hel del, och vi utvecklade efter hand en modell för bostadsförvaltning i svåra områden - "PEP-modellen". Fram till 1982 kan man väl säga att vi var på det klara med våra grundläggande utgångspunkter. Den innebär kortfattat att det inte går att förvalta ett nergånget område från kommunalhuset eller ett distriktskontor, utan att det måste vara en områdesbaserad förvaltning om det ska fungera. (Något som i England vid den tiden knappast existerade), och att man måste ha hyresgästerna med sig. Vi var också på det klara med att det uppenbart behövdes en del investeringsmedel för reparationer och upprustning. Men den saken hade många andra tryckt på, så där låg vi lågt. Vi experimenterade på flera olika sätt och det var först 1984 som vi började presentera "The PEP-model" på bred front. Vid den tidpunkten var vi inför oss själva på det klara med vad det var som behövdes för att klara av och rätta upp förvaltningen i nergångna bostadsområden.

Mellan 1984 och 1987 blev vi betydligt fler personer och utökade antalet områden vi arbetade i. Fram till 1987 etablerades 21 "partnership projects" (där PEP-konsulterna skrev kontrakt med departementet och kommunen om konsultinsatser för att utveckla förvaltningen och hyresgästdeltagandet). Vår uppgift blev nu att driva igenom vår modell i verkligheten. Vi hade format vår modell som byggde på våra egna erfarenheter. Men vi hade vid den tidpunkten ännu inte tillämpat den fullt ut i något projekt. Vi lärde oss under åren i mitten på 80-talet att implementeringsfasen dvs att få igenom modellen i verkligheten, innebar rejält med jobb. Det var inte bara att säga "o.k. låt oss öppna ett lokalkontor". Det var en massa jobb med att se till att man till slut kom dit.

Vi arbetade under den här tiden med många olika områden och kommuner som i grunden var positiva till förändringar. Vi kunde framhäva och göra reklam för vår modell i många olika sammanhang. Vårt fokus kom under den här perioden egentligen att bli mer koncentrerat på hur man påverkar hyresvärden, än på hyresgästen. Inte så att vi glömde hyresgästerna. Vi hade alltid hyresgästmöten, dörknackningar och allt sådant. Men vi ansträngde oss att arbeta tillsammans med kommunen för att söka påverka och förändra deras sätt att hantera utvecklingen. Våra ambitioner, förväntningar och utvecklingsinsatser satsade vi under den tiden till stor del på frågan hur vi skulle kunna få de kommunala förvaltarna att utveckla sig. Och vi lyckades.

På en punkt misslyckades vi emellertid. Det gällde områdesbudgeten. Den är absolut grundläggande om man ska lokalt förvaltningsansvar och lokala beslut. Både för de lokalt anställda administratörerna och för hyresgästinflytandet och ansvaret. Och den är fullständigt nödvändig för att man ska kunna identifiera besparingar av olika slag. Vi kom fram till att en områdesbudget och lokal beslutsrätt över den var nödvändig. Vi hade diskussioner om *vems* budget det skulle vara - kommunens eller hyresgästernas. Och så 1987 presenterade vi vår modell för hyresgästkontrollerad budget genom en särskild områdesstyrelse - Estate Management Board (EMB).

Innan vi kommit fram till EMB-modellen var våra projekt ganska sårbara. När vi drog oss ur och kontraktet med bostadsdepartementet upphörde var hyresgästerna utlämnade till kommunens välvilja. Genom EMB-modellen fick vi både en lokal budgethantering och klara ansvarslinjer samt en garanti för fortsatt hyresgästkontroll. Det blev något av en ny plattform i vårt arbete. Vi hade tidigare försökt med den kooperativa modellen med särskilda förvaltningskooperativ, men i stora områden med många problem var det sällan som hyresgästerna kände sig redo att ta över allt på en gång. Genom EMB fick vi en modell som skulle kunna fungera i sådana situationer.

1987 blev en skiljelinje i projektet på flera sätt. Förutom utvecklandet av EMB, som man från 1988 och tre år framåt implementerade i 8 nya projekt, beslöt man att nu omvandla sig till ett konsultföretag i aktiebolagsform. Fram till 1986 var det bara de två konsulter som varit med från början som hade kontrakt med bostadsdepartementet, övriga var legalt sett underkonsulter till dem. Såväl finansiellt som legalt ansåg man det otillfredställande, eftersom antalet personer nu började

närma sig ett 30-tal. 1987 omvandlades därför PEP från regeringsprogram till en fristående konsultfirma i aktiebolagsform, som skrev kontrakt med bostadsdepartementet om genomförandet av ett antal projekt (dvs slutförandet av de 21 påbörjade projekten, samt genomförandet av 8 EMB-projekt. Dessutom fick man stöd för genomförandet av kurs- och konferensverksamhet av olika slag.)

Från 1987 till 1989 koncentrerade man sig, förutom på utvecklandet och genomförandet av EMB också på att bredda sitt intresse. Man fortsatte med att försöka skapa arbetstillfällen i områdena - ofta med anknytning till förvaltningen och utvecklingen av bostadsområdet i vid bemärkelse. Vidare uppmuntrade man hyresgästerna att diskutera olika former av kontraktskap (idag har PEP en särskild enhet för de som vill bilda förvaltningskooperativ och ta över hela förvaltningen). Dessutom deltog man i ett antal forskningsuppdrag samt i den statliga kommittén "The government review of coop housing" som presenterade en rapport kallad "Tenants in the lead" innehållande förslaget om stöd till konsultation i samband med förvaltningsutveckling.

Idag har PEP ett treårigt avvecklingskontrakt med bostadsdepartementet. När kontraktet går ut 1992 ska man arbeta på samma villkor som de övriga organisationer som också kan utnyttja sig av § 16-medel. D.v.s. man opererar som en konsultfirma med kommuner och hyresgäster som klienter. Dessutom tar man på sig forsknings- och utvecklingsuppdrag inom bostadsförvaltning, samt anordnar kurser och konferenser av olika slag. Från och med 1989 har man börjat att ta uppdrag från andra än bostadsdepartementet.

## 6.2. PEP:s erfarenheter och resultat

I rapporten "The PEP Model" (1987) sammanfattar Ann Power situationen och lärdomarna på följande sätt:

Det finns uppskattningsvis 2.000 stora, nedgångna, icke populära kommunala bostadsområden i England och Wales. Flertalet av dem är belägna i stora städer, men även små städer har ofta en stigmatiserad, utarmad enklav av dåligt underhållna bostäder. Rent allmänt kan man säga att det finns ett vitt utbrett missnöje bland både hyresgäster och kommuner med stora delar av det kommunala bostadsbeståndets tillstånd. Ett missnöje som är parat med tron att det skulle kunna skötas bättre.

Det finns inget självklart alternativ till hyresbostäder för de hushåll som är i störst behov av ett tryggt boende. Eget ägande är uteslutet för de allra fattigaste, och inte alltid adekvat för unga familjer. Uppskattningsvis 1 miljon bostäder är belägna i sådana områden som troligtvis inte kommer att beröras i någon högre utsträckning av den pågående utförsäljningen av bostäder. Det är nödvändigt att finna sätt att tackla förvaltningen i dessa områden, och finna vägar att möta hotande fysisk, social, organisatorisk och miljömässig nedrustning av dem.



PEP arbetar tillsammans med de myndigheter som vill införa en områdesbaserad förvaltning. Varje hyresområde kan fås att fungera bättre genom en lokal förvaltning och en hängiven personal som har kontroll över förvaltningens huvudfunktioner. PEP har visat att en lokal förvaltning är en väsentlig ingrediens när det gäller att rädda de sämst ställda områdena. Det krävs emellertid också att relationerna mellan förvaltare och hyresgäster ändras, samt att det fysiska kapitalet underhålls ordentligt.

Lärdomarna från de första årens arbete har enligt Ann Power, den konsult som varit med från början, varit följande:

o att *det går* att förbättra förhållandena i svåra områden genom koncentrerade ansträngningar och insatser på flera fronter samtidigt.

o att hyresgästerna sätter större vikt vid hur reparationer utförs, säkerhetsåtgärder och en välskött omgivning än vid strukturella förändringar och design-åtgärder.

o att de kommunala myndigheternas organisation var så komplex och så avlägsen att utan en avsevärd grad av självständighet för det enskilda bostadsområdeet, skulle ett områdeskontor försvinna i byråkrati och hanteringsdiskussioner.

o besparingar kan göras genom att reducera antalet tomma lägenheter genom lokal uthyrning och genom att reducera vandalismen.

o lokal förvaltning och underhåll ryms inom normala kostnadsramar, men oftast behövs särskilda insatser för eftersatt underhåll och reparationer.

o en lokal områdesbudget är ett nödvändigt verktyg för lokalt beslutsfattande och lokal kontroll.

o hyresgäster var i allmänhet ovilliga att ta på sig huvudansvaret för förvaltningen inom områden med allvarliga förvaltningsproblem.

o ett lokalt reparationslag visade sig vara den enda framkomliga vägen att tillfredställande kunna sköta löpande reparationer och underhåll.

### **6.3. Egna reflektioner och iakttagelser**

Det finns anledning att fundera över *vad* det är som är så intressant med PEP-projektet - speciellt utifrån svenska förhållanden. Det är alltid nyttigt att vidga referensramarna - men vad kan vi mer *lära oss* av PEP?

I ärlighetens namn måste jag tillstå att det PEP-arna kallar "the PEP model" för förvaltning av bostadsområden, visserligen är banbrytande

och radikal utifrån engelska förhållanden, men inte särskilt märkvärdig utifrån svenska utgångspunkter. När det gäller förvaltningsmodeller har utvecklingen varit likartad i England och Sverige under 80-talet, men med den skillnaden att vi i gemen nog kommit betydligt längre och kan erbjuda våra hyresgäster betydligt bättre service och förvaltning. I dessa avseenden går snarast överföringsmöjligheten andra hållet. Michael Burbidge har också ett flertal gånger besökt och imponerats av svenska bostadsföretags sätt att förvalta bostadsområden. Detta kan naturligtvis i sig vara intressant för de svenska bostadsföretagens självkänsla. Det innebär emellertid att det jag fångats av i PEP-satsningen inte är deras eget huvudfokus och recept, som utifrån svenska ögon inte ter sig lika revolutionerande som mot bakgrund av engelska perspektiv och erfarenheter. Det jag fascinerats av mot bakgrund av svenska erfarenheter är bla följande aspekter på arbetet:

- Medvetenheten om att 60-talets problemområden inte enbart gällde fysiska frågor var betydligt större och genomsyrade arbetet i England mer än motsvarande arbete i Sverige. Visserligen "visste" alla inblandade hos oss att de sociala problemen var överskuggande, men insatserna dominerades ändå av ett fokus på fysisk utformning. Möjligen utnyttjades miljöförbättringarna som redskap för mobilisering och start av aktiviteter. *Förvaltningsfrågorna* har emellertid sällan stått i focus i den svenska debatten. I England säger man klart att "hyresgästerna tycker det är viktigare att ha det rent och snyggt omkring sig, än att få en ny utformning på husen" ("design is less important than management & maintenance"). Är månne vår arkitektkår så stark att utformningsmässiga och allmänt miljömässiga planeringsaspekter har fått råda och ta överhanden över organisationsutveckling av förvaltningen? Fortfarande upplever man på många håll att det finns stora barriärer mellan en utvecklingssyn som bygger på att förvaltningsorganisationen och dess utveckling står i focus och på en mer planeringsinriktad förändringssyn.

- PEP-satsningens känslighet inför olika åtgärds kombinationer genomsyrade arbetet både i teori och praktik mer än i något annat projekt jag stött på. PEP har hela tiden betonat vikten av att kombinera olika åtgärder och att varje område måste få sin egen kombination och sin egen process. Samtidigt har man en allmän modell, som dock aldrig appliceras blint. Jag upplever att det finns en känslighet när det gäller att hitta balansen och proportionerna. Det får mig att tänka på begreppet "recept", vars hemlighet just ligger i kombinationer och proportioner. Detta är något som diskuterades mycket i miljöförbättringssammanhang i Sverige. Inom PEP-projektet upplevde jag en större känslighet för detta, än vad jag stött på tidigare.

- I Sverige har vi oftast grundat oss antingen på arkitektoniska eller på sociologiska perspektiv. När det gäller övergripande samhällsanalyser och förklaring av de skeenden som områdena är utsatta för, torde de sociologiska perspektiven kunna ge de starkaste bidragen. Men som grund för åtgärder och utveckling av förvaltningen torde snarare mer organisatoriska eller organisationsteoretiska perspektiv kunna ge användbara redskap. I dessa avseenden har PEP-projektet varit föregångare - åtminstone såtillvida att man

tillämpat mycket av det som varit frontlinjeskunskap inom organisationsteorin under 80-talet. Även om förvaltningen både i Sverige och i England utvecklats mycket under 80-talet så är det fortfarande förhållandevis få företagsekonomer och ännu färre organisationsteoretiker som arbetar med förvaltningsforskning och utveckling. Detta trots att det torde vara just inom dessa områden som utvecklingen både har och kommer att ske framöver, och som man därför rimligen borde kunna hämta inspiration från. PEP :s arbete har till stor del legat i linje med den utveckling som skett inom det organisationsteoretiska området. Etablerandet av en särskild förvaltningsutbildning på motsvarigheten till handelshögskolan är också en intressant företeelse.

## 7. PEP NU OCH I FRAMTIDEN

Idag är PEP ett icke vinstdrivande registrerat aktieföretag (LTD), som bedriver konsultverksamhet och FoU-arbete inom bostadsförvaltning. Ann Power och Tricia Zipfel, som båda varit med från starten, är officiellt bolagets direktörer (sådana måste enligt engelska aktieföretagslagen finnas och de ansvarar juridiskt sett för den samlade verksamheten).

PEP hade enligt 1990 års årsberättelse 38 anställda fördelade på tre olika team. Ett "northern team" med säte i Manchester. Där arbetar 5 konsulter och 10 assistenter samt en administratör. Assistenterna fungerar som områdesarbetare. De har normalt en akademisk utbildning, och arbetar periodvis heltid tillsammans med hyresgästerna i ett enda bostadsområde. I projektets inlednings- och avslutningsfas trappar man upp respektive ner arbetsinsatsen.

"PEP south" har sitt kontor i London och består av 5 konsulter, 6 assistenter och 1 administratör.

Dessutom finns "PEP training" med 6 anställda. Dem arbetar med utbildningsprojekt och konferensverksamhet. Varje team har egen budget. Dessutom finns några centrala administratörer.

PEP:s budget omslöt 1990 drygt 10 miljoner kronor. 90% av inkomsterna kom det året från kontrakt med bostadsdepartementet som ersättning för tidigare startade projekt och endast 10% från konferensverksamhet och § 16-uppdrag. De senare beslutades officiellt i april 1990, varför det är naturligt att de ännu inte blivit särskilt omfattande. Nuvarande kontrakt med bostadsdepartementet går ut 1992. Efter det måste PEP antingen ha fått in tillräckligt mycket med § 16-pengar i konkurrens med andra firmor, eller ta andra typer av uppdrag.

Tricia Zipfel beskriver omställningen som både spännande och svår. Delvis gäller det att fortsätta på samma sätt som förut. Men i vissa avseenden ändras rollen. Så här beskriver Tricia Zipfel skillnaden:

- Det är inte konkurrensen i sig som är oroande. Vi vet att vi kan våra saker. Men vi är ovana vid vad det innebär att befinna sig på en konkurrerande marknad. Vi är vana att alla blir glada bara vi lyckas så frön och påverka kommunerna. Det handlar ofta om att vara maximalt givande, och se på vilket sätt de kan ta åt sig våra budskap. Nu gäller det inte att ge maximalt, utan nu gäller det att ge så mycket som vi kan debitera för. Det blir ett annat förhållningssätt, som vi inte är vana vid. Även om vi inte är ovana vid att marknadsföra oss, är vi ovana att göra det på kommersiella villkor. Den omställningen känns lite ovan. Dessutom är vi naturligtvis lite oroade för om § 16-pengarna kommer att räcka till. Det finns nog arbete både för oss och för övriga

konsultgrupper som SOLON m.fl. Men kommer de avsätta medlen att räcka till alla grupper som efterfrågar dem, och hur ska vi hantera situationen om det blir långa väntetider? Det är ett antal frågor som är oklara.

Det torde emellertid vara unikt både att en departementssatsning varat så länge och den fått denna form av fortsättning. Det beror enligt Michael Burbidge på att "alla konsulterna har arbetat mycket hårt och varit extremt duktiga och lyckats med det de tagit sig för". Han har som startare av projektet både sett sig själv och betraktats som dess beskyddare. Han säger att han med spänning ser fram emot när "PEP ska stå på helt egna ben".

## 7.1. Så här marknadsför PEP sig själva

I de reklambroschyrer som PEP framställt beskriver man sig bla så här:

PEP är en nationell icke vinstdrivande organisation med förvaltningskonsulter som arbetar med att stödja och utveckla bostadsförvaltning - med stark tonvikt på hyresgästmedverkan. Vi har specialiserat oss på praktiskt stöd, inklusive detaljerad projektledning av utvecklingsarbetet och på utbildningsverksamhet.

PEP har mer än 10 års erfarenhet av att arbeta med en vid skara av lokala myndigheter och hyresgäster runt om i landet. Detta har gett oss en unik insikt i förvaltningsfrågor och i den offentliga sektorns verksamhet.

Vi erbjuder expertis inom följande områden:

- o Bostadsförvaltning
- o Stöd och utveckling av hyresgäststyrda förvaltningsorganisationer.
- o Hyresgästsamråd (consultation) och hyresgästdeltagande
- o Utbildning av hyresgäster och personal
- o Forskning och utredningsverksamhet inom förvaltningsanknutna frågor.

PEP:s huvudsakliga klient har hitintills varit Bostadsdepartementet, som har sponsrat mer än 39 lokala förvaltningsprojekt och en intensiv konferensverksamhet, seminarier, forskning m.m.

Vi har nyligen blivit auktoriserade (comissioned) för att arbeta direkt med lokala myndigheter och hyresgästgrupper och vi är angelägna om att utveckla sådana band. Vi är också intresserade av att arbeta tillsammans med andra organisationer inom boendeområdet, som delar vårt engagemang för en förbättrad bostadsförvaltning genom mer hyresgästmedverkan.

## 8. KONSULTROLLEN I PEP

Det här kapitlet tar upp PEP:s konsultroll mot bakgrund av en intervju med dr Steve Sharples som är "senior consultant" i PEP North.

### 8.1. Intervjuns syfte och sammanhang

När jag följt PEP-projektet har jag fascinerats av den roll som PEP-konsulterna spelar och de medvetna förhållningssätt de arbetar med. Jag har ofta reflekterat över "vad det egentligen är de gör" och vad deras arbete motsvarar, om man översätter det till svenska förhållanden.

Tillsammans med Steve Sharples, en av PEP:s konsulter som tidigare besökt Sverige och hållit föredrag om den engelska PEP-modellen, förde jag under ett par dagar en diskussion kring konsultrollen i PEP och vad de gör som konsulter.

Syftet var

- att få svar på en del frågor jag själv funderat över mot bakgrund av mina tidigare kontakter med PEP, samt

- att fånga in och få bekräftat en del iakttagelser och noteringar jag gjort under tidigare kontakter, samt

- att fånga in det som han själv ansåg väsentligt när det gäller attityder och förhållningssätt i sitt arbete.

Steve Sharples hade vid intervjun arbetat som konsult i "PEP North" i fyra år. Han är doktor i sociologi och har tidigare varit universitetslärare. I anslutning till detta har han lett projekt som arbetat med uppföljning och utvärdering av förändringsarbete i bostadsområden.

Han arbetar heltid som konsult i PEP. Det innebär att han har ansvar för 2-4 bostadsområden samtidigt. I varje område har han 1 assistent som arbetar varierande mellan halv- och heltid med grannskapsarbete - dvs att ordna möten, dörrknackningsaktioner, samtala med hyresgäster och anställda etc. Assistenterna har normalt sett också en akademisk utbildning, men befinner sig mer i början av sin arbetslivskarriär. Resurserna är således både när det gäller antal personer och professionell utbildning mer än vad som varit vanligt i de flesta svenska områdesprojekt som rör förvaltningsutveckling.

En tanke jag hade när jag gjorde intervjun, var att den skulle kunna användas som grund för uppsatsarbete i en kurs i konsultmetodik. Så skedde inte, då jag valde annat uppsatsämne. Jag kunde emellertid

med intresse konstatera att det sätt att se på sin egen roll och på klienterna som jag m tte hos PEP-konsulterna, i hög grad överensstämmer med vad som gäller inom modern företagsekonomisk konsult- och managementlitteratur.

## 8.2. Frågeställningar och genomförande

Intervjun genomfördes som ett fritt samtal kring nedanstående frågeställningar, som jag hade formulerat i förväg. Inledningsfr gan ställdes ordagrant, men övriga frågor fanns mer som en referensram och stöd i bakhuvudet. Under intervjuns gång kontrollerade jag då och då att ingen fråga lämnats därhän, utan berörts under samtalet.

Intervjun genomfördes i flera omgångar och avbröts av möten med hyresgäster som var inbokade i förväg och som jag deltog i. Delar av intervjun spelades in på band. Jag antecknade hela tiden flitigt och gjorde en engelsk engelsk sammanfattning av intervjun på 12 sidor som jag tillställde Steve Shaples f r godkännande och kontroll av att jag uppfattat innehållet r tt.

Den engelska sammanfattningen - som till största delen bestod av frågor och svar - har sedan legat till grund för en kombinerad översättning och omskrivning. Omskrivningen har gjorts i syfte att göra materialet mer lättillgängligt och för att kunna infoga kommentarer.

Följande frågeställningar hade satts upp i förväg:

*Inledning: På 3  r och till en kostnad mellan en halv och tre kvarts miljon åtar ni er att överföra makten i ett bostadsområde från kommunen till hyresgästerna -  r det rätt uppfattat?*

*- Hur g r det till när ni f r sådana uppdrag i maktförskjutning? Vad har ni f r villkor för att ni ska acceptera uppdraget?*

*- Vad gör du som konsult? Vad är hörnstenarna i konsultarbetet?*

*- Ni  r konsulter både till kommunen och till hyresgästerna. Hur hanterar ni det? Lojalitetskonflikter mellan olika parter - uppstår de ofta och hur hanterar ni dem? Ge exempel på sådana och på hur ni hanterar dem!*

*- Hur är relationen mellan er och de som har makten idag? Hur är relationen till hyresgästerna? Känner de som har makten idag sig hotade av er - och hur hanterar ni dem känslorna?*

*- Vad är enligt er mening anledningen/argumenten till att man ska förskjuta makten från kommunen till hyresgästerna?*

- Hur är er strategi och roll - är den helt öppen gentemot båda parter, eller arbetar ni med något som klienterna inte är medvetna om? Hur öppna är ni gentemot klienterna? Vad har ni för "psykologisk strategi" dvs förhållningssätt och attityder som ni anser vara viktiga att ha gentemot klienterna? Jag vet att ni ofta talar om respekt och frånvaro av prestige - vill du säga några ord om det?

Nedan sammanfattas resultatet av intervjun under ett antal delrubriker som formulerats i efterhand för att göra den mer lättillgänglig.

### **8.3. PEP som konsulter i maktförskjutning**

PEP beskriver oftast sig själva som "konsulter i bostadsförvaltning". De säger att de har "modeller för god bostadsförvaltning" ("The PEP-model"). Dessa är utvecklade för områden som råkat ut för en ond cirkel och anses vansköta av såväl den kommunala ägaren som hyresgästerna.

Själv ser jag dem ofta som konsulter i maktförskjutning. Jag börjar därför med att fråga om den bilden är rätt. Kan man säga att PEP åtar sig att inom loppet av en treårsperiod och till en kostnad av mellan en halv och tre kvart miljon svenska kronor förskjuta makten från kommunen (ägaren/producenten) till de boende (konsumenterna)?

- Ja svarar Steve, det är korrekt att beskriva det så. Men det är faktiskt så att PEP egentligen fokuserar på två olika ting. Det ena focuset är att försäkra sig om att det finns en lokal bostadsförvaltning som sköts på ett ordentligt sätt, och det andra focuset är att se till att hyresgästerna involveras.

Han skyndar sig att tillägga att anledningen till att man har dessa två focus är att det finns en relation mellan dem. Teoretiskt kan man förvalta ett område utan hyresgästinblandning, men man kan inte involvera hyresgästerna utan en lokalt förankrad förvaltning.

#### **Hur får man konsultuppdrag i maktförskjutning - vem ger sådana uppdrag och vad är förutsättningarna?**

Hur får ni era uppdrag, frågar jag. Vem ber er att vända på maktförhållandena och ändra förvaltningen?

- Man måste skilja mellan hur det varit tidigare och hur det kommer att bli i framtiden, sedan §16 tillämpats fullt ut, säger Steve.

Ursprungligen var det departementet som gav oss uppdragen, skrev kontrakt med oss och betalade oss. Vid utvecklingen och tillämpningen av "Estate Management Board" (EMB) var det 25 kommuner som var intresserade. Vi kunde välja de 8 som vi ville jobba med. För de 8 projekten - som i huvudsak startade 1987-88



kostade det ingenting för kommunerna. Departementet betalade alla våra konsultkostnader.

Från och med april 1990 finns det §16 medel tillgängliga som gör det möjligt för departementet att ge bidrag till hyresgäst-organisationer, för att de ska kunna betala konsulter som ska hjälpa till att förändra förvaltningen eller ägarskapet av kommunala bostadsområden.

Det finns två stadier i den processen - och uppdragen kan erhållas på lite olika sätt för de olika stadierna. Både bostadsförvaltare och hyresgäster kan ge konsulter uppdrag att göra en första "feasability-study" (=utredning om det verkar möjligt att överföra förvaltningen). Pengarna går i det fallet direkt från bostadsdepartementet till konsultorganisationen. Det andra stadiet kan endast hyresgästerna eller en hyresgästorganisation erhålla pengar och vara uppdragsgivare för.

### **Två slag av uppdrag - en förundersökning och en genomförandeprocess**

Man kan få upp till c:a 150.000 kronor för att göra en förundersökning ("feasability-study" = ung.möjlighetsundersökning. Se kap 3.3.) Den syftar till att utreda om det finns förutsättningar för en transformering av ägarskap eller en radikal förändring av förvaltningsorganisationen genom förvaltningskooperativ eller områdesstyrelse. Den första förundersökningen ska reda ut på vilket sätt hyresgästerna i det aktuella området skulle kunna ta ökad makt över förvaltningen. En sådan undersökning kan beställas både av en kommun som är intresserad av att överföra makt till hyresgästerna, och av hyresgäster som är intresserade av att ta över makt. Den kan också beställas av en fristående privat förvaltare eller stiftelse som är intresserade av att förvalta området på nya villkor. Medel för att finansiera konsulterna kan sökas från bostadsdepartementet, som betalar medlen för detta stadium direkt till konsultfirman.

På frågan om hur man gör en sådan förundersökning, svarar Steve att också den måste göras tillsammans med hyresgästerna. Man håller hyresgästmöten i större och mindre grupper, genomför dörrknackningsaktioner, skickar ut flygblad och information m.m. Man försöker som konsult på olika sätt utröna huruvida det verkar finnas tillräckligt många intresserade hyresgäster för att driva frågan vidare, samt vilken modell som det verkar finnas mest intresse för bland hyresgäster i gemen.

Innan en förändring av förvaltningen genomförs skall samtliga hyresgäster ges tillfälle att rösta för eller emot förändringarna. Innan valet sker en mer eller mindre regelrätt lokal valkampanj. I själva förundersökningen är man ute efter att reda på vilket alternativ som det verkar finnas mest intresse för - och som man i nästa steg ska inrikta sig på att föra fram och utarbeta lösningar för.

En mycket viktig del i förundersökningen är att kontrollera kommunens intresse och förmåga att förändra sin situation. När det gäller förändring av ägarskap har kommunen ingen laglig rättighet att neka

en sådan, om hyresgästerna så önskar. I de mer svårförvaltade och socialt belastade områden som PEP företrädesvis arbetar med är emellertid en förändring av ägarskapet sällan aktuellt. Här är det mer en fråga om huruvida hyresgästerna är intresserade av att ta på sig hela eller delar av förvaltningen och om man vill sköta det själva eller tillsammans med kommunen via en områdesstyrelse (Estate management board). I båda dessa fall krävs att kommunen också är med på en sådan förändring. Det måste båda finnas vilja och en viss förmåga hos kommunen för att överlämnandet ska fungera.

Förundersökningen leder fram till en slutsats om huruvida det finns förutsättningar för en förändring och vilka slag av förändringar som det verkar finnas förutsättningar för. Den kan naturligtvis teoretiskt leda till att man konstaterar att det saknas förutsättningar för några förändringar, men detta har ännu inte hänt.

- Men om det är en mycket svag hyresgästgrupp eller en fientligt inställd kommun eller helt enkelt en inkompetent kommun så skulle man kunna tänka sig den slutsatsen, säger Steve.

Efter förundersökningen fortsätter ett "huvudprojekt" där man förbereder hyresgästerna på maktövertagandet, och kommunen på att lämna ifrån sig makten. Dessutom genomförs det formella röstningsförfarandet alltid under denna del av projektet, som vanligen tar mellan 1-3 år. Huvudprojektet är till stor del inriktat på en kombination av förhandlingar och utbildningsaktiviteter. Men också på att stödja hyresgästerna i utvecklandet av "sidoaktiviteter" som de själva är intresserade av t.ex. fritidsaktiviteter, barnpassning, beredskapsarbeten m.m.

**Maktförskjutning kräver en viss minimikompetens hos den överlämnande parten. En inkompetens myndighet klarar inte att lämna ifrån sig makten!**

På frågan om vad det är som gör att det krävs en viss kompetens från den överlämnande kommunen för att klara av att överlämna makten, svarar Steve:

- Ta tex en områdesbudget. Om kommunen inte har kapacitet att ta fram och överlämna en områdesbudget till hyresgästerna, eller om den kommunalanställda personalens kompetens skulle vara alltför dålig, är det möjligt att vi skulle kunna konstatera att den inte ens är kapabel att lämna över makten till hyresgästerna. Det skulle vara ett extremt fall, och det har aldrig hänt. Men i en extrem situation är det möjligt att det skulle kunna hända.

På min fråga om han menar att det krävs en viss minimikompetens, som är nödvändig för att kunna överlämna sin makt till någon annan, svarar han tveklöst "Ja, det räcker inte med att man *vill* det, man måste vara kapabel att göra det också." När jag frågar honom om det inte är hans uppgift som konsult att hjälpa dem med kompetensutvecklingen svarar han att "visst är det så, men vi kan bara göra det inom vissa gränser. Det måste finnas vissa grundförutsättningar. Om tex fackföreningarna är helt emot att införa lokala förvaltningskontor kan vi

inte genomföra vår modell. Om vi inte kan ändra deras ståndpunkt, saknas förutsättningarna för att överlämna den lokala makten till hyresgästerna".

### **Två villkor för att acceptera ett uppdrag**

När vi senare talar om villkoren för att acceptera ett uppdrag eller en förfrågan från hyresgästerna om att bli deras konsult och hjälpa dem att överföra makten och kontrollen från kommunen till hyresgästerna säger Steve att det är två villkor som måste vara uppfyllda innan man kan acceptera ett konsultuppdrag:

1. Det måste finnas en kommun eller en kommunal bostadsförvaltning som är tillräckligt stark för att kunna genomdriva nödvändiga förändringar.

2. Det måste finnas en hyresgästgrupp och individuella hyresgäster som är tillräckligt starka för att ta över den makt som företaget ska lämna ifrån sig dvs som är intresserade av en förändring och villiga att satsa tillräckligt mycket tid för att förändringen ska kunna genomföras på ett bra sätt.

## **8.4. PEP:s "murbräcke-roll"**

I England finns det både bland hyresgäster och bland konsulter en viss vana vid att det är hyresgästgrupper på basplanet som är arbetsgivare för konsulterna - ibland ganska löst formade grupper. I svenska liknande sammanhang är det oftast kommunen som är arbetsgivare. Detta ger självfallet andra förutsättningar och utgångspunkter för konsultens uppdrag och perspektiv. Det är troligt att denna skillnad mellan länderna delvis beror på att man i England till större del arbetar med olika fonder som grund för finansieringen, och att de i sin tur är mer benägna att ge stöd till olika frivilligorganisationer.

Under de senaste årtiondena har man dels haft "community centre", dels "technical aid" dels "community development programmes" där konsulter (tekniker, ekonomer, arkitekter) eller socialarbetare är anställda med hyresgäster eller andra frivilligorganisationer som uppdragsgivare/arbetsgivare.

### **PEP:s lojalitetshandling - konsulter agerar "murbräckor" och medlare**

PEP har alltid ansett sig ha en s.k. "brokery-role". Ordet "brokery" betyder egentligen murbräcka, vilket fritt kan översättas som "en som bryter ner muren mellan två parter". Man har hela tiden ansett sig *ta hyresgästernas perspektiv som utgångspunkt*. Däremot har man varit noga med att inte utge sig för att *enbart eller ensidigt företräda hyresgästernas intressen*. Eftersom man traditionellt sett ansett sig ha såväl hyresgäster som bostadsförvaltning som sina "klienter" har man

mer spelat rollen av medlare - någon som försöka att ta båda perspektiven samtidigt. Man har också ansett det vara en fördel att arbeta med förståelse av både kommunens och hyresgästernas perspektiv på samma gång, och att vara fristående från och stödja båda. I det avseendet har man haft mer medlarroll än av ombudsmannaroll. Gentemot kommunen har man försökt få ökad förståelse för att man måste tillgodose hyresgästernas intressen. I det avseendet liknar rollen en konsult som tränar en organisation i marknads- och kundorientering - något som inte varit vanligt förekommande inom bostadssektorn vare sig i England eller Sverige förrän det senaste decenniet.

Steve betonar också att murbräckerollen kräver en person som är "even-handed and fair" (ung. "rak och juste") och som båda parter litar på. Det måste vara en person som är insiktsfull och tillräckligt kvalificerad för att kunna se bådas perspektiv och en tredje möjlighet samtidigt.

Steve betonar att PEP aldrig ansett det vara sin uppgift att tvinga kommunerna att realisera *alla* krav som reses bland hyresgästerna. Man har inte sett sig som stöd i betydelsen *stå bakom* hyresgästerna, utan mer i betydelsen att vara en tredje part som kan vara hjälp när det gäller att utveckla relationerna mellan kommunen och hyresgästerna. Det är emellertid PEP:s uppgift att se till att den svagare parten (dvs oftast hyresgästerna) får ökad styrka så att det blir ett mer jämspelt förhållande i förhandlingarna.

Steve nämner att han i förhållande till hyresgästerna mycket väl kan säga "det är möjligt att ni vill ha det så...men om jag ska vara ärlig så tror jag inte det är särskilt vettigt".

- Murbräckerollen är en viktig men svår roll, säger han. När jag frågar honom vari svårigheterna ligger svarar han att man oftast möter motstånd och rädsla från båda parter i olika skeden under arbetet, och att man måste vara kapabel att hantera det. Kommuntjänstemännen känner sig pressade och oroliga inför förändringarna och av flera olika orsaker. PEP pressar dem att ge upp makt, och det framkallar ofta en "byxångest" hos de som har makten idag. Att ge upp makt är inte lätt, även om man vill det. Och det är inte alltid alla vill det. Dessutom kan PEP-konsulterna upplevas som utomstående personer som kommer in och talar om för personalen vad dem ska göra, för att sedan ge sig iväg och låta dem hantera situationen själva. Det finns ett naturligt motstånd och skepticism hos den lokala förvaltningspersonalen, som måste överbryggas och där det fordras stor tålmodighet innan man hittat våglängden för ett respektfullt samarbete.

När det gäller hyresgästerna brukar man inte råka ut för samma typ av skepticism, eftersom man uppenbart är till för att stödja dem i samband med maktövertagandet. Men detta kan lätt leda till förväntan att man ska få stöd i alla avseenden. Hyresgästerna kan till exempel be PEP-konsulterna om stöd för att inte ta emot ensamstående föräldrar eller zigenare. Sådana önskemål måste man emellertid gå emot, och det kan skapa förtroendeklyftor. Vi måste förklara att kommunen har skyldigheter att hjälpa också dessa grupper, och att de inte kan dra sig

undan det ansvaret, men det är inte alltid som hyresgästerna vill lyssna på det örat.

Denna typ av frågor - och det finns en mängd likartade - kan lätt väcka aggressivitet till liv. Hyresgästerna kan lätt bli aggressiva både gentemot kommunen och gentemot oss, säger Steve. Kommunen kan lätt se oss som hyresgästernas advokater och ombudsmän, medan hyresgästerna kan uppleva oss som kommunens företrädare.

Det händer också ofta att det finns olika uppfattningar om hur fort man ska gå fram när det gäller förändringarna. Det kan upplevas som att förändringarna går alltför fort eller alltför sakta - och det är inte alltid som hyresgäster och kommun har samma uppfattning där.

Det förekommer ofta att hyresgäster och kommun har olika uppfattningar och perspektiv på vad som händer och bör hända. Som murbräcka innebär det att man måste förstå de olika perspektiven och visa dem respekt - men vad lutar man sig på om man inte lutar sig på att stödja den ena eller andra parten? Jag ber Steve att formulera sin syn på det.

- Det gäller att se de olika perspektiven som de båda parterna (eller ännu fler grupper) har. Det är viktigt att låta dem tala och att visa respekt för de känslor och attityder som de olika grupperna har. Samtidigt gäller det att finna nya möjligheter och förslag eller en tredje väg som de kan enas om. Det kan också gälla att få dem att förstå och inse att de rimligtvis inte kan fortsätta med en attityd som inte leder någonstans.

Jag undrar om man någon gång har kommit till en situation där man måste ge upp och inte kan genomföra maktöverföringen, för att parterna inte kan komma överens? Under de 4 år som Steve arbetat inom PEP har han inte varit med om det, eller hört talas om något sådant projekt. Däremot medger han att han i andra sammanhang varit med om det. I ett projekt i Glasgow ville kommunen att hyresgästerna skulle ta över förvaltningen genom att bilda ett kooperativ, medan hyresgästerna ville hantera den tillsammans med kommunen dvs i något som skulle kunna liknas vid områdesstyrelse. Begreppet "Estate Management Board" var inte uppfunnet och projektet fick läggas ner, eftersom man inte kom överens.

Det är inte ovanligt i England att kommunen "vill lämna över allt" och bli kvitt bekymren med förvaltningen av hela bostadsområden på en gång, medan hyresgästerna vill ha mer att säga till om men önskar ta det hela "steg för steg".

När jag undrar om det händer att hyresgästerna vill något som han som konsult inte tror är möjligt eller något som han inte anser vara rätt, svarar han att bådadera kan inträffa. På frågan om han kan ge några exempel på att hyresgästerna och kommunen har olika uppfattningar som så småningom leder till en kompromiss, får jag ett skratt tillbaka. "Sådant händer hela tiden!". Han ger ett exempel från ett av de bostadsområden han arbetar i:

- Under det senaste året har vi talat om att inrätta ett team av lokala reparatörer (rörmokare, matläggare etc.) som skulle vara stationerade ute i området. Efter hand insåg vi emellertid att det bästa vore en lokalt styrd reparatörsservice - men inte nödvändigtvis ett fast reparatörslag. Men när denna skillnad blev uppenbar för oss så hade vi sakta lyckats övertyga hyresgästerna om att det var viktigt med "lokala reparations-team" snarare än "lokalt kontrollerade reparationer". Vi hade introducerat ett begrepp och först efter hand blev vi medvetna om skillnaden mellan mål och medel. Hyresgästerna hade emellertid fastnat för att de ville ha "teamet" som vi hade talat om under en tid, snarare än den kontroll av reparationerna som egentligen var målet, och som det troligen finns andra och bättre vägar att uppnå. Sådana situationer inträffar hela tiden i utvecklingsprojekt.

"Det är sådant som jobbet många gånger handlar om - att gå igenom mål och medel och medvetandegöra målen och finna nya vägar att nå dit" (se vidare 3.3.4).

### **Murbräckerollen förr och i framtiden**

Under 80-talet var PEP betalda och anställda av regeringen. PEP deklarerade klart att man såg på bostadsförvaltning både från hyresgästernas utgångspunkter ("from the tenants point of view") och från kommunens och bostadsförvaltningens utgångspunkter ("from councils and management point of view") samtidigt. PEP:s mål och uppgift var att finna vägar för hur bostadsförvaltningen kunde utvecklas och förbättras totalt sett - dvs för båda parter.

Man fick ofta lägga ner energi för att bygga upp förtroende hos kommunen. För att nå resultat var man tvungen att visa att man inte ensidigt företrädde hyresgästerna, utan hade det dubbla perspektiv som kännetecknar murbräckerollen (eller den kreativa medlaren).

I framtiden kommer hyresgästerna att vara de som anställer såväl PEP-konsulterna som andra konsulter. Hur kommer detta att påverka arbetet och rollerna, undrar jag.

Steve menar att det kan få stor betydelse, samtidigt som han betonar att det gäller för PEP att fortsätta att spela den murbräckeroll som man spelat tidigare. Om svårigheterna att spela murbräckeroll, samtidigt som man är anställd av ena parten säger han följande:

- "Det kan ju hända, säger Steve, att hyresgästerna säger till oss att 'ni är anställda av oss och vi vill att ni övertygar kommunen' i en fråga där du som konsult inte tror att detta är det bästa alternativet".

På frågan hur han tänker hantera sådana situationer, svarar han:

- "Vi måste antagligen lära oss att säga nej till hyresgästerna i vissa fall, i framtiden. Jag måste svara hyresgästerna att 'det här är det bästa rådet jag kan ge dig. Mitt jobb är att ge dig råd och inte att befästa dina fördomar'. Men om de inte vill höra det - och det är ju

möjligt att man ibland inte vill göra det, utan tycker att de konsulter de själva anställt ska göra precis som de säger till dem - då måste vi nog som konsulter lära oss att säga nej till de uppdragen. Det är en teoretisk fråga, men principiellt viktig. Det är viktigt att vara ärlig mot hyresgästerna. Jag tror att vi i framtiden måste deklarera för hyresgästerna att vi i PEP spelar murbräckerollen och att vi måste ha rätt att säga både ja och nej till det de ber oss om".

När jag undrar om de måste spela murbräckerollen därför att de under 80-talet specialiserat sig på den eller för att den krävs för att nå ett gott resultat svarar han att det visserligen är så att PEP har specialiserat sig på murbräckerollen, men att det inte är därför som man tänker fortsätta med den.

- Vi har specialiserat oss på den därför att det finns spänningar mellan hyresgästerna och kommunen som behöver lösas för att man ska kunna arbeta vidare med nya förvaltningslösningar och överenskommelser. Vissa frågor kräver att båda parter är överens och att man når gemensamma överenskommelser. Och båda sidor finner det enligt vår erfarenhet användbart att ha en tredje part som kan lägga fram förslag till kompromisser. Kompromisserna är inte heller tagna i luften, utan grundar sig på den erfarenhet vi har från andra liknande situationer. De uppskattar att ta del av våra erfarenheter och speciellt när de kompromisser vi lägger fram kan realiteras till verkliga händelser och erfarenheter från andra håll. Vi kan säga tja det här problemet har man löst på så och så sätt där och där men vi föreslår beroende på de och de erfarenheterna och speciella omständigheterna hos er att ni ändrar villkoren så och så. Våra förslag och kompromisser är ingenting vi snyter ur rockärmen - de formas mot bakgrund av våra breda referensramar och erfarenheter - och det är vår erfarenhet att båda parter tycker om att ta del av dem."

Han menar att PEP alltid har beskrivit sin roll som en murbräckeroll, och att man kommer att fortsätta med det. Han medger dock som att den rollen kan komma att bli ännu svårare att spela i framtiden, och att den mer renodlade ombudsmannarollen kommer att efterfrågas av vissa hyresgästgrupper.

## **8.5. Några olika egenskaper som krävs för att vara en god PEP-konsult**

Under samtalets gång betonar Steve spontant en del egenskaper eller attityder som man måste ha för att vara en god PEP-konsult. Vi tar också upp egenskaper som jag stött på bland PEP-konsulter, och som jag anser vara väsentliga för ett bra områdesarbete. Diskussionen om olika konsult-egenskaper kan grupperas enligt nedan:

- \* förmågan att kunna kommunicera på jämställd fot med olika hierarkiska nivåer
- \* förmågan att kunna hantera helhetsperspektiv och samtidigt ha sinne för vikten av detaljer

- \* förmågan att göra sig själv överflödig
- \* förmågan att medvetet bolla med en analys av mål och medel för att därigenom kunna finna kreativa och nyanserade lösningar i låsta situationer

Det är troligen inte enbart PEP-konsulter som behöver ha dessa egenskaper. Jag har dock aldrig mött något annat utvecklingsprojekt där jag upplevt att dessa attityder så starkt genomsyrat arbetet - både vad gäller attityder och direkt handling. Det är dessutom min bestämda uppfattning att just dessa egenskaper är roten till de ovanligt goda resultat som man uppnått.

I de följande styckena sammanfattas diskussionen kring de olika egenskaperna.

### **1. Att kunna kommunicera på jämställd fot med alla hierarkiska nivåer**

- Om man ska välja ut EN enda kvalite som en PEP-konsult absolut måste ha - då är det just förmågan att kommunicera med alla nivåer i hierarkin på jämställd nivå, säger Steve. Man måste kunna tala med hyresgästerna utan förmyndarattityder ("without being patronizing"), och man måste kunna tala med regeringsledamöterna utan att bli skrämmd och undergiven.

- Om man har den förmågan, kan den uppväga bristande erfarenhet av vad bostadsförvaltning i praktiken innebär.

Han säger att det naturligtvis skulle vara svårt att vara konsult utan några som helst kunskaper i bostadspolitik och dess grunder, men att han själv varit förhållandevis okunnig i just bostadsförvaltning. Däremot menar han att det är nödvändigt att ha förmågan att tala - och inte minst lyssna - till alla man möter på ett öppet, fördomsfritt och respektfullt sätt. Detta är en av grunderna för gott konsultarbete.

Förmågan att kommunicera på jämställd nivå skulle man kanske kunna uttrycka som förmågan att mentalt "åka hiss mellan vaktmästarna och regeringen och alla planen däremellan", som en annan PEP-medarbetare en gång uttryckte det.

Just denna förmåga som Steve betonar så starkt betonades redan vid PEP-projektets start 1979. Den fanns då rentav med i den officiella annonsen där man från departementets sida sökte efter kandidater till konsultjobben (Se "Att vända ett bostadsområdes utveckling" BFR R61:1982). Denna förmåga att kommunicera jämställt och öppet med alla nivåer är enligt min erfarenhet inte bara viktig - det är en egenskap som jag funnit hos samtliga de PEP-konsulter jag hitintills kommit i kontakt med.



## **2. Förmågan att arbeta med helhetsperspektiv och detaljer på ett konstruktivt sätt**

- Dessutom måste man naturligtvis ha förmågan att placera den information man får i ett perspektiv, kunna se vad den står för. Man måste själv ha förmågan att bygga upp ett helhetsperspektiv, som man kan placera in informationen i.

Det gäller att kunna ha ett helhetsperspektiv. Men det är också viktigt att kunna se och bedöma detaljernas betydelse. Det gäller att ha förmåga att urskilja de strategiska detaljerna. Att inte *fastna* vare sig i detaljer eller i helheten är viktigt om arbetet ska kunna utvecklas mot nya resultat. Den som saknar helhetsperspektiv, fastnar lätt i detaljerna. Men den som stannar kvar i helhetsperspektivet, utan att kunna gå in på detaljerna, blir lätt en som flyter ovanpå och inte förmår förändra den konkreta verkligheten. Då blir det svårt att åstadkomma några reella förändringar eller bestående resultat.

Den egenskap vi talar om skulle kunna kallas för förmågan att ha en "zoom-kamera" som kan focusera på både helhet och detaljer. Det är en nödvändig egenskap för alla utvecklingskonsulter. Steve framhäver den både som en central egenskap, och som en egenskap han hävdar att samtliga PEP-konsulter har.

## **3. Att kunna göra sig själv överflödig**

Efter att gemensamt ha bevistat ett möte i ett av de bostadsområden som Steve är konsult för, inleder vi ett samtal om vikten av att kunna göra sig själv överflödig och lära hyresgästerna att stå på egna ben.

- Som konsult måste du lära dig att du inte är oersättlig - och att du inte ska vara det heller. Sådana behov måste motarbetas. Om Du tror att du är oersättlig kommer Du att göra människorna beroende av Dig. I stället måste Du lära dem att stå på egna ben - något som du ju faktiskt är anställd för att göra, säger Steve.

I början måste du naturligtvis hjälpa dem, men sedan måste du ha förmågan att sakta dra dig tillbaka. Förmågan att kunna luta sig tillbaka och låta saker och ting ske utan din inblandning är faktiskt en nödvändig förmåga för en god konsult.

Vi diskuterar det möte vi nytt bevistat, och där Steve intagit en ganska passiv roll. Han påpekar att han bara sade några få saker och medvetet lät bli att över huvud taget styra mötet. Han intog en tillbakadragen hållning - "helt enkelt därför att en god konsult måste ha förmågan att luta sig tillbaka ibland".

- Men i början var det naturligtvis helt annorlunda, berättar han. Då var ordföranden osäker och jag satt bredvid henne och hjälpte henne. Hon frågade ofta mig till råds om hur hon skulle göra, och vi gjorde tillsammans upp föredragningslistan. Men idag sköter de sig till stor del själva, och det är viktigt. Min uppgift är att sakta luta mig tillbaka, så att jag sedan kan gå ur projektet utan att det märks för mycket.

I vissa situationer behöver han gå in mer aktivt. Ibland gäller det mer därför att "systemet kräver det" än för att assistenten och hyresgästerna inte är kapabla att hantera situationen själva. Han berättar att en del äldre tjänstemän i högre ställning helt enkelt "inte ens kan drömma om att förhandla med någon som inte har samma rang som de själva".

- Där får jag ibland gå in för att hjälpa till, även om det logiskt sett är löjligt, för de skulle mycket väl klara situationen själva. (Även om det engelska samhället är mycket tydligare när det gäller rang undrar jag hur många gånger det inte är samma förhållanden i svenska organisationer?)

- Jag tror att de två egenskaperna "att luta sig tillbaka och göra sig överflödiga" och "förmågan att åka hiss mellan olika nivåer" är relaterade till varandra, säger Steve under diskussionen. Är det inte så att Du behöver ha den andra förmågan för att kunna göra det första?

#### **4. Att kunna arbeta med analys av mål och medel på ett konstruktivt sätt**

En av konsultens viktigaste uppgifter är att kunna bolla mellan och särskilja medel och mål. Om man behärskar det, kan man också hitta mer nyanserade och kreativa lösningar som kombinerar de olika parternas perspektiv på nya sätt. På så sätt kan många låsta positioner utvecklas på ett sätt som är till fördel för båda parter.

Konsultens roll är att tillsammans med parterna hitta lösningar för bostadsförvaltningens hantering som höjer boendekvaliteten för hyresgästerna och samtidigt är acceptabla från kommunens och de anställdas synpunkt. (I företagsekonomisk terminologi skulle man uttrycka det som att man söker lösningar utifrån ett konsumentperspektiv som är genomförbara utifrån ett produktionsperspektiv.) Detta kräver en förmåga att bolla med vad som är mål och vad som är medel.

Ibland kan parterna vara överens om målen men oense om sättet att nå dit. Då kan konsultens insats bestå i att finna nya vägar som tillfredställer båda parter. I andra situationer - och det är troligen det vanligaste - består lösningen mellan parterna i att man har olika mål och olika medel som krockar med varandra. I sådana fall gäller det att analysera vad det är som är väsentligt för var och en i syfte att finna lösningar som tillfredställer båda parter. Ibland kan man också hitta nya vägar för att uppfylla målen som kräver minskade insatser eller resurser.

Förmågan till ett stringent tänkande som gör att man klart kan urskilja mål och medel samt förmågan att tillsammans med hyresgäster och anställda föra diskussionen så att de själva kommer fram till nya lösningar, framhåller Steve som en helt essentiell egenskap för att man ska kunna göra ett gott konsultarbete. Det är också min erfarenhet att det är just denna förmåga som kan leda arbetet framåt mot nya lösningar.

## 8.6. Allmänna reflektioner och iakttagelser

Sättet att **resonera kring maktförskjutning** - att det är fråga om en kompetens både att kunna ta emot och hantera det nya ansvaret och att på ett respektfullt sätt lämna ifrån sig makten, finner jag intressant. Ofta behandlas maktrågor enbart som en fråga om var makten skall ligga, eller en fråga om kamp om makten. Här erkänner man klart att det är jobbigt för de personer som tidigare varit vana att ha makten att lämna ifrån sig den. Det krävs en ny inställning av dem. För det behövs vilja, men enbart vilja räcker inte. Ofta kan man känna sig vilsen och frustrerad och ha svårt att finna sin nya roll. Att en konsult kan vara stöd i en sådan situation finner jag uppenbart, om man börjar reflektera över situationen. Men det upplevs troligen ingalunda självklart för de flesta utvecklingsprojekt (som ju nästan alltid innebär någon form av maktförskjutningar).

På motsvarande sätt har man en nyanserad och intressant inställning till frågan "att ta emot makt". Också här ser man det som en fråga om mental förberedelse att ta emot ansvar. Det är emellertid i denna situation mer kopplat till att "våga ta emot den". Det är också lättare att bygga upp stolthet än att arbeta med att bibehålla den i en utsatt situation (vilket ju gäller för den som lämnar makt ifrån sig). Rent praktiskt kan förberedelser för övertagande av makt och ansvar till stor del kopplas till en utbildningssituation där sätter sig in i vad förvaltningen innebär. Övertagandet problematik är därför delvis enklare, och har också uppmärksammats mer i de flesta projekt. Utbildningen, som blir ett centralt medel i denna situation, är också mer accepterad.

Den **roll som konsulterna har** finner jag mycket intressant i flera avseenden. De flesta svenska projekt har varit myndighetsbaserade, med konsulterna anställda antingen av socialförvaltning (projekt med social inriktning) eller av fastighetskontor (miljöförbättringsprojekt). I projekt mellan bostadsföretag och hyresgästförening har konsulterna oftast varit partskopplade och sällan fått ägna sig på heltid åt kvalificerat utvecklingsarbete på det sätt som PEP-konsulterna fått göra. Vi har en svensk ombudsmannakår som gjort att behovet av särskilda konsulter inte varit lika starkt eller uppenbart, men ombudsmännen har sällan fått möjligheter att ägna den tid eller fått den ställning som PEP-konsulterna haft.

PEP-konsulternas roll har mer av mäklar eller förmedlarroll än ren företrädarroll att göra. Jag upplever att de är betydligt mer rollmedvetna på ett genuint och gediget sätt, än vad jag brukar stöta på i de flesta svenska utvecklingsprojekt. Teoretiskt sett stämmer deras principer väl överens med vad som gäller inom konsult- och managementlitteratur. Detta är också intressant utifrån svenska förhållanden, där först arkitektkåren och därefter socialarbetare och sociologer varit de som främst drivit utvecklingsprojekt i bostadsområden. Ekonomiska perspektiv, och i synnerhet då organisationsteoretiska, har sällan varit grunden för utvecklingsarbete inom boendeprojekt. Ändå måste bostadsförvaltning i allra högsta grad betraktas betydligt mer som en organisationsteoretisk fråga, än en planeringsfråga. Det finns enligt min mening anledning för

bostadsföretagen att närma sig och ta till sig de organisationsteoretiska erfarenheterna (i vissa avseenden, tex när det gäller allmän organisation och personalpolitik verkar det vara på gång, men när det gäller relationen till hyresgästerna/kunderna är det inte lika uppenbart).

En av anledningarna till att PEP-projektet lyckats så bra, kan också vara att utgångsläget i England var mycket dåligt. Detta kan vara väsentligt att komma ihåg när man ser på erfarenheterna med svenska ögon. Engelska kommunala bostadsområden har i många fall lidit av samma brister som svenska - men i mycket högre grad. Att påvisa en positiv förändring från ett starkt minusläge kan åtminstone under vissa förutsättningar ge bättre utgångsläge. Situationen har varit så desperat att man tillåtit ett friare experimenterande än vad som kanske annars skulle varit fallet. Detta i kombination med att PEP-konsulterna varit ett mycket skickligt gäng med helgjutna attityder och en genuin ärlighet i sin strävan att finna nya vägar, tror jag själv varit grundläggande villkor för arbetet.

Denna rapport har möjliggjorts genom bidrag från SABO och Byggforskningsrådet till Ulla Johansson, Combine Consult, Prennegatan 8A, 223 53 Lund.













R42:1992

ISBN 91-540-5500-8

Byggforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6812042

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna

Cirkapris: 60 kr exkl moms