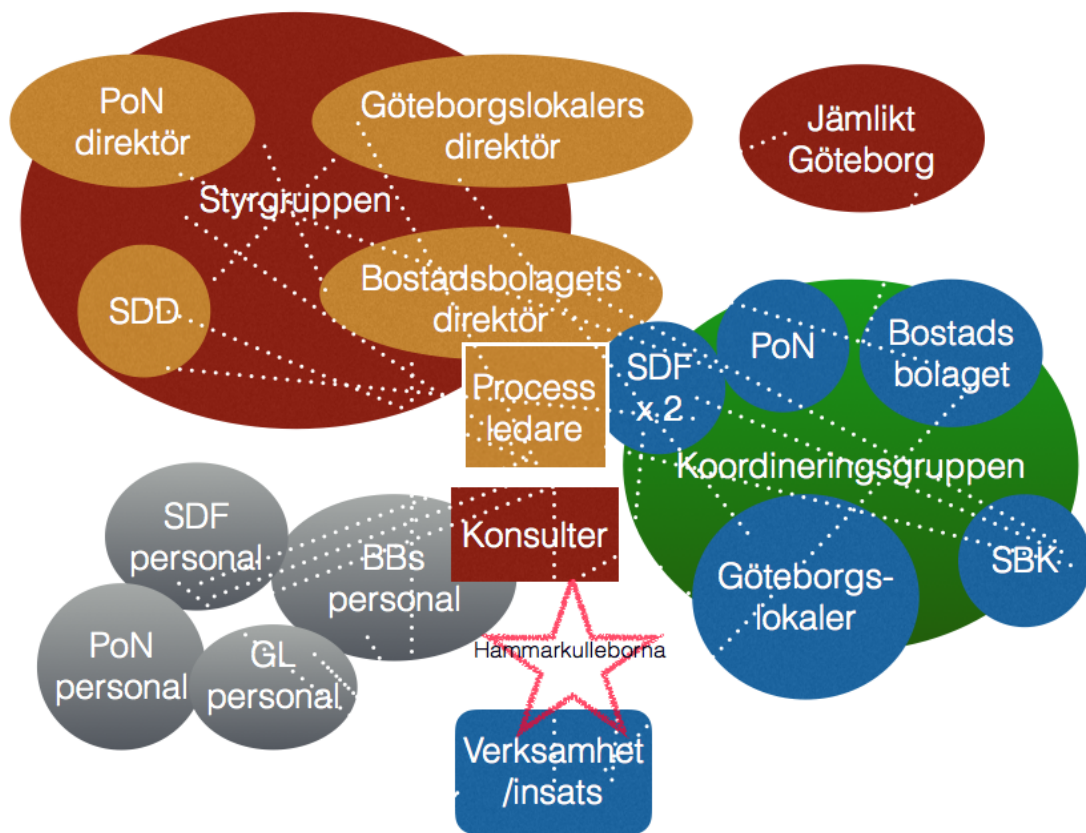


Tillitens roll i områdesutveckling, en studie av Hammarkullesatsningen.



Innehåll

Sammanfattning	3
<u>Inledning</u>	5
<i>Metod</i>	7
<i>Vad vi pratar om när vi pratar om tillit</i>	8
<u>Bakgrund</u>	11
<i>Hammarkullen</i>	11
<i>Lokal organisering</i>	14
<i>Från områdesorganisering till likvärdighet</i>	14
<u>Tillit i relationen mellan förvaltning och invånare</u>	16
<i>Invånarna</i>	16
<i>Tjänstepersoner</i>	18
<u>Hammarkullebornas misstro/tillit till förvaltningen</u>	19
<i>Övergivenhet</i>	20
<i>Avstånd</i>	21
<i>Dialog och löften</i>	21
<i>Saker händer utan att vi hänger med</i>	23
<u>Hammarkullesatsningen</u>	23
<i>Inställning till satsningen</i>	24
<u>Hammarkullesatsningen i praktiken</u>	25
<i>Centrumutveckling</i>	26
<i>Tillit och Tid</i>	25
<i>Dialog eller konsultation</i>	29
<i>Förvaltningar och bolags olika uppdrag</i>	30
<i>Bredfjällsgatan 36-46</i>	31
<i>Kommunikation</i>	32
<i>Styrning och osäkerhet</i>	35
<i>Områdesarbetarnas betydelse</i>	37
<i>Upprustning av utemiljöer</i>	38
<i>Den lokala berättelsen - minne och kontinuitet</i>	38
<i>Styrning utifrån och lokal problemlösning</i>	40
<u>Avslutning och slutsatser</u>	42
<u>Referenser</u>	48

Sammanfattning

I Göteborg har ojämlikheter i hälsa mellan olika delar av staden belysts i rapporten *Ojämlikhet i livsvillkor och hälsa* (Göteborgs Stad 2014) och igen i den uppföljande *Jämlikhetsrapporten* (2017). Stadens arbete för ett jämlikt Göteborg formuleras i *Program för en jämlik stad* som fastslogs av kommunfullmäktige i januari 2018. Speciella satsningar ska göras på att skapa hållbara och jämlika livsmiljöer i stadens olika delar, med specifikt fokus på socioekonomiskt marginaliserade områden där hälsan är låg jämfört med staden som helhet. Dessa satsningar ska bygga på deltagande och inkludering av de boende, både för att deltagande i sig är en faktor som bidrar till förbättrad hälsa, men också för att satsningarna ska utformas utifrån de boendes behov. En viktig faktor för att möjliggöra deltagande och inkludering är tillit i relationen mellan förvaltningar och invånare. I den här rapporten presenteras resultaten av en forskningsstudie om tillit i relationen mellan stadsdelsförvaltningen och invånare i Angered, mer specifikt i Hammarkullen där flera kommunala aktörer gick ihop 2016 för att stärka området. Studien har utförts mellan september 2016 och september 2017 och undersöker hinder och möjligheter för att stärka tilliten i relationen mellan förvaltning och invånare genom att följa aktörerna i fyra kommunala direktörers satsning på att samarbeta för att lyfta ett utvecklingsområde i staden. Hammarkullesatsningen har senare också blivit del av Program för en jämlik stad¹, Fokusområde 4, *att skapa hållbara och jämlika livsmiljöer*. Studien har följt satsningens processer i möten inom och mellan förvaltningar samt i möten med invånare, samt bygger på intervjuer med tjänstepersoner på olika nivåer och med boende i Hammarkullen.

Rapporten diskuterar innebörden av tillit som *villigheten att visa sig sårbar baserat på positiva förväntningar på andras intentioner och handlingar*, och dess konsekvenser för hur man kan se på relationen mellan förvaltning och invånare. Att visa sig sårbar innebär i det här sammanhanget att ta risken att engagera sig i en relation trots osäkerhet om hur den andra kommer bemöta en. Hammarkullen presenteras i ett bakgrundsavsnitt, i huvudsak baserat på de intervjuer som gjorts där tjänstepersoner och invånare fått definiera vad de ser som avgörande i Hammarkullens utveckling, men också baserat på existerande litteratur. Därefter presenteras hur invånare och tjänstepersoner ser på tillit i relationen generellt och hur de ser specifikt på tilliten i Hammarkullen. Hammarkulleborna som intervjuats berättar en enhetlig berättelse om en stadsdel som övergivits, där avståndet till de som bestämmer är långt och där dialog hålls och löften ges som aldrig uppfylls, samtidigt som satsningar görs utan att de boende tillfrågas. För att skapa tillit måste de som bestämmer komma närmare de boende, menar de, för att förstå villkoren de lever under. Rapporten presenterar sen Hammarkullesatsningen och därefter redogörs för studiens resultat. Dessa diskuteras utifrån specifika satsningar; utvecklingen av centrum, satsningen i bottenvåningen på fastigheten Bredfjällsgatan 36-46, och slutligen upprustningen av utemiljöer. Utifrån dessa specifika satsningar dras slutsatser om hur aktörerna agerar utifrån vilka förväntningar de har och hur de därmed visar villighet eller ovilja att vara sårbara i relation till befolkningen såväl som i relation till varandra. Genom olika perspektiv på tid och dialog samt hur förvaltningar och bolag förhåller sig till sina egna respektive andras uppdrag ser vi hur byråkrati, struktur och organisation påverkar möjligheten för tjänstepersoner att visa sig sårbara i relation till de boende och till varandra. Studien visar vidare hur kommunikation och styrning samverkar med tillit och lyfter betydelsen av områdesarbetare för att bygga relationer och stärka tillit i styrningen. Områdesarbetarnas relationer till invånarna i kombination med det mandat de har att samarbeta och vara öppna för att påverkas av boendes perspektiv avgör förmågan till lokal problemlösning. Vi ser också hur lokala berättelser, minne och kontinuitet spelar roll för hur olika insatser tas emot lokalt, och hur tjänstepersoners lokala förståelse påverkar hur de lyckas fatta beslut i relation till det lokala.

¹ Tidigare Jämlikt Göteborg

² Demokratiutredningen 2000 konstaterar och oroas över att unga, invandrade och långtidsarbetslösa är exkluderade och marginaliserade och ser dem som "1990-talets stora förlorare avseende politisk mobilisering"

Sammanfattningsvis visar studien att:

- Det är avgörande för ett tillitsbaserat arbetssätt att berörda aktörer arbetar med en gemensam målbild för förändringsarbete.
- Den gemensamma målbilden möjliggör såväl kommunikation mellan aktörer som med medarbetare och invånare. Den är också avgörande för att områdesarbetare ska kunna bedriva ett kontinuerligt relationsarbete med invånarna som utgår ifrån hela förvaltningen.
- Det gemensamma målarbetet förutsätter en öppenhet hos de olika aktörerna för att anpassa det egna uppdraget till en gemensam målsättning snarare än tvärtom. Den gemensamma målbilden bidrar också till aktörernas förmåga att kommunicera det egna arbetet till uppdragsgivaren.
- Områdesarbetarnas deltagande i utvecklingsarbetet är avgörande för att bygga tillit på grund av deras viktiga roll i att skapa relationer mellan förvaltning och invånare. Dels besitter de mycket viktig erfarenhet och kunskap som kan användas för att förstå lokala behov och hur olika insatser kommer uppfattas av invånarna. Dels kan de fungera som 'vandrande medborgarkontor' om de informeras om utvecklingsarbetet.
- Strukturer för att ta emot den erfarenhet och kunskap som områdesarbetare besitter skulle väsentligt stärka den kontinuerliga dialogen mellan boende och förvaltning och därmed förmågan att utforma insatser som svarar mot de boendes behov och intressen.
- I möjligaste mån bör tjänstepersoner så långt ner som möjligt i organisationen ges mandat och trygghet att ha ett öppet förhållningssätt för att lokal problemlösning ska vara möjlig.
- Dialog som syftar till att stärka relationer och skapa fördjupad förståelse av problemområdet och därmed bygga tillit måste utföras av de aktörer vars relationer och förståelse är viktigt för ett långsiktigt utvecklingsarbete. De måste också bygga på samtal och gemensam reflektion och utbyte, för att möjliggöra förståelse, snarare än på informationsinsamling. Förvaltningen måste också ha förmåga och vilja att svara upp mot de initiativ till dialog som tas av befolkningen.
- Forskning och evidensbaserad kunskap är av stor betydelse för att förstå hur områdesutveckling kan ske, det är dock avgörande att denna kunskap tillåts anpassas efter det lokala sammanhanget, såväl för att förankra de insatser som görs i området som för att bättre svara mot specifika behov.
- Utvecklingsarbete gynnas av att bygga på existerande strukturer och de aktörer som redan är verksamma i området och därmed har lokal kunskap och uppbyggda relationer. Där nya strukturer och externa aktörer behöver användas behöver syftet och tillvägagångssättet nogt övervägas och förankras bland tjänstepersoner som redan arbetar i området för att undvika att avståndet mellan tjänstepersoner och invånare ökar och därmed underminerar existerande förutsättningar för tillit.

Läsinstruktioner:

Denna rapport är lång och detaljrik. Det kan uppfattas som överdrivet men görs medvetet med ett pedagogiskt syfte. Insatser och förändringar inom såväl Angereds stadsdelsförvaltning som andra förvaltningar görs ofta historielöst och utan kännedom om vilken kontext de landar i. Den detaljerade beskrivningen syftar till att peka på just detta, dels hur områden som Hammarkullen görs till objekt för konstanta nystarter, hur mönster upprepar sig, och dels hur de undersökta processerna påverkar människor i deras vardag. För de som bara vill ta del av rapportens huvudargument och

slutsatser rekommenderas därför inledning och avslutning, och i övrigt de delar som uppfattas som mest intressant.

Introduktion

Liksom i många andra svenska städer är skillnader i livsvillkor och hälsa mellan Göteborgs olika delar stora och klyftorna ökar (Göteborgs stad 2014, 2017). Denna ojämlikhet är ett resultat av de sociala normer och den politik och praktik som skapar en orättvis fördelning av makt och resurser (CSDH 2008:10). Faktorer som tillgång till bostad, arbete och utbildning är de viktigaste determinanterna för hälsa, liksom känsla av samhörighet och kontroll över ens livssituation, vad som kallas 'orsakernas orsaker'. I Göteborg är dessa resurser ojämlikt fördelade mellan stadsdelar och primär-områden, vilket allra tydligast avspeglar sig i nio års skillnad i förväntad livslängd mellan stadens rikaste och fattigaste delar (Göteborgs stad 2014). Jämlikhet i livsvillkor och hälsa är en fråga om social rättvisa och därför ett värde i sig, men (eller därmed) också en fråga om social sammanhållning. Skillnader i livsvillkor och hälsa gör att människor har olika möjligheter att delta i samhället och ha kontroll över sin livssituation, vilket har effekter på ens upplevelse av att vara en del av samhället. Ojämlikheten är både ett resultat av hur olika grupper har möjlighet att delta i och påverka samhället och politiken, och utgör i sig ett hinder för deltagande och påverkan².

Göteborg har som mål att minska de sociala klyftorna och i förslaget till program för Jämlikt Göteborg, en satsning för att minska de skillnader som presenterades i rapporten Skillnader i Livsvillkor och Hälsa i Göteborg (Göteborgs stad 2014) och som beslutades av kommunfullmäktige i december 2017, står det att "[m]ellan 2018 och 2026 ska Göteborgs stad med gemensam kraft och i samverkan med civilsamhällets organisationer, näringslivet, akademien och göteborgaren arbeta för att nå målet". Jämlikt Göteborg följer på tidigare satsningar för att minska ojämlikheter i staden, såsom S2020 och verktyg som sociala konsekvensanalyser och SDN-reformen 2011. Som Tahvilzadeh konstaterar är avsikten med dessa senare reformer att "stärka den omfördelade stadsutvecklingspolitikens inriktning genom kunskapsbyggande, samverkan, medborgardeltagande och systematisering av lokala sociala erfarenheter i planeringsprocesser" (2015:24). Denna fokus på samverkan och medborgardeltagande och systematisering av lokala sociala erfarenheter är viktig eftersom ojämlikhetens cementering i den urbana geografin skapar specifika lokala behov och förutsättningar. Dessa lokala behov och förutsättningar kan inte på ett enkelt sätt förstås utifrån centrums privilegierade position utan måste bygga på lokal kunskap om marginaliseringens villkor. För att minska ojämlikheten krävs en omfördelning av makt och resurser. Delaktighet och inkludering av befolkningen i arbetet för att skapa en jämlik stad är därför inte en lösning i sig utan ett nödvändigt verktyg för att åstadkomma såväl en nödvändig perspektivförskjutning och en aktiv roll för boende i socioekonomiskt marginaliserade områden i formandet av sociala normer, politik och praktik. Den förändringspotential som delaktighet och inkludering innebär undergrävs av att de ofta framställs som neutrala verktyg istället för att de sociala normer, politik och praktik som utformas utifrån centrum öppnas upp för förändring och/eller görs tillgängliga för lokalt förändringsarbete på lokala villkor.

Medan invånares delaktighet i områdesutveckling framhålls som viktigt i alla stadsdelar är den extra prioriterad i de stadsdelar som karaktäriseras av sämre livsvillkor och hälsa och det är relevant att fråga varför. Kritik kan riktas mot att invånare som lever i dessa stadsdelar, ofta under svåra ekonomiska och materiella villkor, och i högre grad är födda utomlands eller har utländsk bakgrund, definieras som en separat del av befolkningen med en gemensam problematik/brist och som måste aktiveras att ta ett större ansvar för utvecklingen av de områden de bor i och för att se till att deras behov tas i beaktande när staden utformas. Kritiken kan dock vägas mot att invånarna i mar-

² Demokratiutredningen 2000 konstaterar och oroas över att unga, invandrade och långtidsarbetslösa är exkluderade och marginaliserade och ser dem som "1990-talets stora förlorare avseende politisk mobilisering" (SOU 2000:1 243-244).

ginaliserade områden och deras erfarenheter historiskt har uteslutits från planering och utveckling av staden och dess delar, att deras tillgång till makt och resurser är sämre, och att det därför är extra viktigt att de blir hörda. Samtidigt finns det en risk att deras röster blir hörda endast för att utveckla deras egna stadsdelar som separata problem snarare än att de får vara delaktiga i att definiera de gemensamma värdena i staden. De blir inbjudna för att prata om problemen i sina egna områdena som särskilda, snarare än att de får vara med och diskutera hur jämlikhet skapas över staden som helhet.

Det råder också osäkerhet i kommunala förvaltningar om hur delaktighet och inkludering av invånare i planeringsprocesser ska åstadkommas. Detta gäller inte minst i ekonomiskt marginaliserade stadsdelar där många individer och grupper känner och har anledning att känna misstro mot myndigheter och förvaltningar. Misstro leder många gånger till att människor väljer att inte delta i samhällets gemensamma angelägenheter som till exempel demokratiska val eller andra tillfällen till inflytande. Misstron minskar legitimiteten för samhällets institutioner - och människor kan också välja att vända sig emot dessa (Uslander, 2014). Avgörande för att människor ska ta risken att delta i samhällets gemensamma angelägenheter är en positiv förväntan om att deras perspektiv, intressen och behov kommer tas i beaktande, det vill säga det behövs *tillit* till offentliga institutioner och verksamheter, alternativt till den egna förmågan att påverka samhället i önskvärd riktning. Tillit kan generellt definieras som *villigheten att visa sig sårbar baserat på positiva förväntningar på den andres intentioner eller beteende* (Rousseau et al. 1998). En viktig fråga blir då hur de positiva förväntningar skapas som gör att invånare villiga att vara delaktiga och inkluderade i samhällsbygget.

Här blir det relevant att fråga om tillit nödvändigtvis är något bra. Det hävdas att tillit riskerar att minska kritisk granskning och ifrågasättande samt öka risken för maktmissbruk (Montin, 2015). Kritik kan också riktas mot att tillit genom att möjliggöra delaktighet och inkludering utan att hantera frågor om makt istället blir ett sätt att lämna över ansvar på en redan tyngd befolkning utan att egentligen påverka deras möjlighet att kontrollera sin livssituation. Det blir därför viktigt att definiera vad vi menar med tillit i varje sammanhang. Kritiken som nämns här utgår ifrån en förståelse av tillit där den ena aktören (invånarna) ska känna tillit till den andra aktören (myndigheter och förvaltning) som ska agera trovärdigt. Om tillit istället ses som relationellt skapat inkluderar det i sig människors ökande kontroll över sin livssituation. Denna förståelse av tillit kommer att utvecklas nedan men innebär i korthet att de positiva förväntningarna som gör en villig att vara sårbar bygger på att den andre är öppen för att se saker från ens perspektiv. En förvaltning kan då inte agera på invånarna utifrån vad den tror är deras bästa utan måste låta befolkningen definiera det själv, och låta sitt agerande påverkas av invånarnas perspektiv, det vill säga skapa möjlighet för förändring. För att bygga tillit måste alltså förvaltningen visa tillit, våga vara sårbar, inför invånarna.

Om offentliga verksamheter och tjänstepersoner känner misstro mot invånare, individer eller grupper, kan det leda till exkludering av dessa från tillgång till offentliga tjänster på lika villkor, till möjlighet att utvecklas och få kontroll över sin livssituation. Till exempel kan misstro mot vissa grupper göra att de bemöts annorlunda, att de inte erbjuds samma möjligheter, ett konkret exempel som är relevant i Hammarkullen är att de kanske inte får tillgång till lokaler för att starta ekonomisk verksamhet. Misstron kan också göra att myndigheter och förvaltning blir rädda för att involvera invånare i olika former av beslutsfattande, genom till exempel deltagandeprocesser.

För att förstå möjligheter till delaktighet och inkludering som medel för social rättvisa och sammanhållning blir det därför meningsfullt att studera hur myndigheter, förvaltningar och invånare förstår tillit och hur de visar tillit till varandra, samt hur detta uppfattas och bemöts. Tillit förser oss med en lins genom vilken vi kan identifiera hinder och möjligheter för delaktighet och inkludering.

Denna studie tittar på dessa frågor i en specifik områdesutvecklingssatsning i Hammarkullen, ett delområde i stadsdelen Angered. Hammarkullesatsningen är ett initiativ som togs 2016 av de fyra direktörerna för SDF Angered, Bostadsbolaget, GöteborgsLokaler och Park och Naturförvaltningen. Studien berör i första hand relationen mellan stadsdelsförvaltningen och de boende i Hammarkullen, de andra aktörerna blir aktuella först när deras aktiviteter samverkar med och påverkar stadsdelsförvaltningens verksamheter och relation till invånarna. Satsningen syftar till att bidra till en positiv utveckling i Hammarkullen genom samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser samt genom att ta del av boendes och verksammas kunskap om området och vad som behöver förändras och satsningen ska genomsyras av delaktighet och social hållbarhet. I brev till de boende i området fastslår både Bostadsbolaget och SDF Angered detta och betonar att ”mötet och samtalen mellan oss som arbetar här och er som bor och är verksamma här är det absolut viktigaste” (Bostadsbolaget 2016-07-04). Ambitionen med den gemensamma satsningen är enligt styrgruppen att: visa på tydliga resultat, öka takten på en positiv utveckling, öka tilliten till ”staden” bland invånare och intressenter och utveckla ett nytt arbetssätt som innefattar en ökad samverkan inom kommunen och större delaktighet bland invånare. Satsningen har senare kommit att bli ett pilotprojekt för Jämlikt Göteborg och ett av dess fem fokusområden, fokusområde 4, att skapa hållbara och jämlika livsmiljöer³. Genom att studera Hammarkullesatsningens möjligheter att bygga tillit syftar den här studien till att bättre förstå utmaningen att genom delaktighet och inkludering skapa socialt hållbar stadsutveckling och bidra till insikter och förbättrade arbetssätt i strävandena mot ett jämlikt Göteborg. Därmed är denna rapport inte en traditionell utvärdering av i vilken mån satsningen uppnår sina uppsatta mål utan analyserar hur olika föreställningar om tillit kommer till uttryck, vilka hinder och möjligheter som finns för att bygga tillit, samt hur genomförandet av satsningen kan påverka invånarnas tillit till förvaltningen i form av positiva förväntningar på att deras intressen tas i beaktande i samhällsplaneringen.

Denna rapport utgör en del av det större forskningsprojektet *Att skapa tillit och kollektivt agerande för att främja lokala intressen och förbättrad hälsa i stadsdelen Angered*. Projektet studerar två fall för att undersöka hinder och möjligheter för att bygga tillit i relationen mellan förvaltning och invånare i Angered med syfte att utjämna ojämlikhet i hälsa och att gemensamt arbeta för stadsdelens intressen. I den här rapporten redovisas resultaten från den första fallstudien som fokuserat på den ovan nämnda gemensamma satsning som görs i primärområdet Hammarkullen.

Metod

Mellan september 2016 och maj 2017, vad som kan kallas uppstartsskedet av satsningen i Hammarkullen, har jag följt processen med att utveckla arbetet på nära håll. Jag har utfört deltagande observationer på huvuddelen av de möten där samarbetet utformats och diskuterat processen med de inblandade. Jag har vidare deltagit i de möten som organiserats av Bostadsbolagets konsult för att hålla dialog i stadsdelen, i möten med Vårt Hammarkullen, en samverkansförening i Hammarkullen, i samrådsmöten kring Stadsbyggnadskontorets detaljplaner, i stadsdelens dialog med elever på Nytorpsskolan inför samrådet om detaljplanen kring torget, samt Bostadsbolagets dialog om utemiljö och Vårt Hammarkullens dialog om centrumutveckling. Semistrukturerade intervjuer har gjorts med 21 tjänstemän som arbetar eller har arbetat i Hammarkullen samt tjänstemän som på olika sätt varit involverade i satsningens uppstartsskede. Intervjuer har också gjorts med 31 invånare i Hammarkullen, där en bredd av perspektiv har säkerställts, samt med ett par personer som på andra sätt är verksamma i stadsdelen. Frågorna som ställts har varit relativt öppna för att lämna utrymme för respondenternas resonemang som följdes upp med ytterligare frågor. Frågorna fokuserade på Hammarkullen och dess utveckling, relationen mellan invånare och förvaltning samt den

³ Denna titel kommer från Program för en jämlik stad (Göteborgs stad, 2018), den tidigare titeln på fokusområde 4 var ’skapa hållbara och hälsosamma livsmiljöer’.

aktuella satsningen. Syftet med semistrukturerade intervjuer är att lämna öppet för respondenten att definiera vad som är viktigt. I januari presenterades delresultat av studien för såväl satsningens styrgrupp som för presidiet i stadsdelen och utvecklingsledarna i SDF. Reflektioner kring detta utgör även del av studiens resultat. Efter maj 2017 och fram till och med september 2018 kommer jag att delta i dialogprocesser som drivs av stadsdelsförvaltningen, följa särskilda händelser i den fortsatta processen, samt återkommande träffa ett antal boende i Hammarkullen för att höra hur de uppfattar utvecklingen över tid.

Rapporten inleds med en kort diskussion om begreppet tillit, en bakgrundsbeskrivning, en beskrivning av satsningen och dess struktur, och därefter presenteras de huvudsakliga resultaten av studien med fokus på hur invånare och tjänstepersoner anser att tillit skapas samt hur invånare och TP uppfattar tilliten i Hammarkullen. Därefter analyseras tre områden som är centrala inom satsningen; centrumutveckling, Bredfjällsgatan 36-46, samt utemiljöerna. Här identifieras de specifika faktorer som identifierats som relevanta för att förstå satsningens möjlighet att påverka tilliten, varefter rekommendationer för hur stadsdelsförvaltningen kan förbättra sitt arbetssätt presenteras.

I vissa delar kommer skeendet presenteras i vad som kan tyckas överdriven detalj. Detta görs medvetet med ett pedagogiskt syfte. Insatser och förändringar inom såväl Angereds stadsdelsförvaltningar som andra förvaltningar i Göteborg görs ofta historielöst och utan kännedom om vilken kontext de landar i. Den detaljerade beskrivningen syftar till att peka på just detta, dels hur områden som Hammarkullen görs till objekt för konstanta nystarter, hur mönster upprepar sig, och dels hur de undersökta processerna påverkar människor i deras vardag.

Resultaten är relevanta för det fortsatta arbetet med stadsutveckling samt för liknande satsningar men flera av resultaten är även relevanta för hur stadsdelar och kommuner arbetar generellt.

Vad vi pratar om när vi pratar om tillit

Trots att tillit anses spela en så central roll för att skapa jämlikhet och social hållbarhet så definieras begreppet sällan. Jämlikt Göteborg har dock som ett resultat av omfattande diskussioner om tillit under 2017 i den slutliga versionen av Program för ett Jämlikt Göteborg utvecklat sin definition av begreppet, "[m]ed tillit avses i detta sammanhang en förhoppning om andra aktörers framtida pålitlighet" (Göteborgs stad, 2018:17). Avsaknad av en teoretisk diskussion om vad tillit är gör att det uppstår otydligheter i förståelse såväl som i implementering av praktiska lösningar inom offentlig förvaltning. För att undersöka hinder och möjligheter för att bygga tillit krävs en sådan teoretisk definition som fokuserar på på vilket sätt tillit är relevant för att förstå relationen mellan förvaltning och invånare. Frågan om tillit mellan invånare och förvaltning tenderar att handla om invånares tillit till förvaltningen, inte minst i diskussionen om samhällskontraktet (Hardin, 2006). Det har också hävdats att den minskande tilliten i samhället (Putnam, 2000; Hardin, 2006) i huvudsak är en fråga hur trovärdiga våra institutioner är (Hardin 2006). Denna trovärdighet anses karaktäriseras av likvärdighet, rättssäkerhet, avpersonifiering, och icke-korruption (Rothstein and Stolle, 2008). Värdegrundsdelegationen (Regeringskansliet, 2016) kompletterar vikten av att myndigheter och anställda ska följa lagar och förordningar med sex punkter; de ska vara *demokratiska* och *öppna för olika åsikter*, därtill *sakliga* och *opartiska* och inte minst *respektfulla* och *serviceinriktade*. Ovan antagande skulle innebära att tillit byggs genom att myndigheter och deras anställda uppfyller dessa kriterier, och att uppfyllandet av kriterierna är oberoende av den befolkning de möter. Genom ett sådant perspektiv går vi miste om tillitens relationella karaktär och att den blir till i praktiken över tid, det vill säga att tilliten skapas i relationer genom att de inblandade gör aktiva val att visa tillit till varandra i ett specifikt sammanhang. Det handlar om att båda sidor visar tillit. Att visa tillit kan då också ses som det som gör dem trovärdiga. I det följande utvecklas vad det innebär. Det ska betonas att denna definition används för att utforska relationen mellan offentliga institutioner och in-

vånare och förutsättningar för delaktighet och inkludering, inte för att skapa generella kriterier för institutioners agerande.

En av många forskare använd definition av tillit är *'villigheten att vara sårbar baserat på positiva förväntningar på andras intentioner och handlande'* (Rousseau et al. 1998). Villigheten att vara sårbar innebär en acceptans för den osäkerhet det innebär att ingå en relation och ett samarbete med andra⁴. En annan ofta använd definition är att *tillit är upplevelsen av att den andre tar ens perspektiv och intressen i beaktande* (Meade, 1934). Tillsammans ger dessa definitioner oss viktiga verktyg. Vi behöver förstå hur de positiva förväntningarna som är grunden för villigheten att vara sårbar skapas genom att ens perspektiv och intressen tas i beaktande.

Vi kan tänka oss att myndigheter har goda intentioner utan att de nödvändigtvis utgår ifrån invånarens behov. Upplevelsen av att till exempel staden och ens livsmiljö utformas på sätt som inte svarar mot ens egna behov skapar negativa förväntningar och bidrar inte till villighet att visa sig sårbar genom att engagera sig i gemensamma angelägenheter med risk att bli besviken och förstärka känslan av exkludering. För att skapa positiva förväntningar hos befolkningen behöver förvaltningar och tjänstepersoner acceptera sin egen osäkerhet och visa sig villiga att vara sårbara och öppna för att låta sig påverkas av invånarnas perspektiv. Förvaltningen måste alltså visa tillit till sina invånare. Enligt en sådan teoretisk förståelse av tillit kan vi alltså inte skapa tillit hos invånare bara genom att öka trovärdigheten genom kontroll och säkerhet av offentliga verksamheters utförande utan behöver göra det möjligt för förvaltningar och tjänstepersoner att hantera osäkerhet i relation till sina invånare. Detta är naturligtvis en utmaning med tanke på att verksamheterna ska utföras på ett likvärdigt, rättssäkert och regelstyrt sätt. Syftet med den här studien är just att utforska utrymmet för osäkerhet inom en decentraliserad förvaltning och hur det praktiseras.

Teoretiskt bygger denna studie sin förståelse på att tillit är skapad i relationer, utifrån både de strukturer som begränsar oss och skapar möjligheter för oss, och de 'val' vi gör i relation till andra i specifika sammanhang. Utgångspunkten är att tillit inte är ett tillstånd eller en egenskap utan något som vi gör, skapar och omskapar i de relationer vi ingår på olika sätt. Tillit kan inte heller skapas vid ett eller två tillfällen utan det är en ständigt pågående process där förutsättningarna förändras över tid. Å ena sidan skapas förväntningarna utifrån det vi redan vet om en situation och den person vi möter, utifrån de institutioner och normer som styr vårt agerande, och å andra sidan av det tillfälliga i varje situation som öppnar för osäkerhet inför den andre, det vill säga att vi inte kan förutsätta hur den andre ska agera vid ett specifikt tillfälle. Ju mindre vi vet om en specifik situation och person desto mer upplevs situationen som osäker och riskfylld och att visa tillit blir svårare och kräver mer av oss. Ju mindre struktur som kan skapa en känsla av kontroll i en situation desto mer är vi utlämnade till positiva förväntningar som är grundade endast i vår delade mänsklighet (Fredriksen 2014). Hur vi hanterar den existentiella osäkerheten i mötet med den andre blir avgörande för hur en tillitsfull relation skapas, det vill säga hur vi skapar positiva förväntningar på den andres vilja och förmåga att ta ens perspektiv i beaktande.

Om vi går till den del av definitionen som handlar om att våra perspektiv tas i beaktande måste vi se närmare på hur vi kan få tillgång till den andres perspektiv och intressen. Den teoretiska utgångspunkten är att i möten skapar vi oss själva som ett svar på vem vi tror den andre vill att vi ska vara. Men vi kan inte fullt ut känna den vi möter och därför blir vårt svar alltid ett antagande om vem den

⁴ Här görs en skillnad mellan tillit och förtroende och det ska påpekas att olika samhällsvetenskapliga forskare definierar begreppen på olika sätt. Här ses förtroende som skapat av system, normer och strukturer, dvs något som vi upplever som kontrollerat. Tillit handlar istället om hur vi handskas med osäkerhet, där förtroende utgör en av de bedömningsfaktorer vi använder oss av (Fredriksen, 2014).

andre är. Ibland har vi ganska god kunskap om vem den andre är vilket skapar säkerhet i vem vi kan vara i den specifika relationen. Ibland har vi inte den kunskapen, som när vi träffar nya människor som vi upplever som olika oss själva. Vi tenderar då att skapa säkerhet genom att försöka definiera den vi möter baserat på olika kategoriseringar och erfarenhet av andra personer som tillhör samma kategorier, och vi riskerar att skapa stereotyper. Föreställningar om skillnad är alltså viktiga för att förstå möjligheten för tillit.

När vi blir definierade av någon annan på ett förenklat sätt så upplever vi inte att de tar vårt perspektiv i beaktande, vilket riskerar att skapa frustration. De positiva förväntningarna grusas och villigheten att vara sårbar minskar. Detta innebär att tillitsskapande förutsätter att vi öppnar för att vi inte vet vem den vi möter är, och låter hen definiera sig själv. Det blir här viktigt att för att visa tillit måste vi gå in i en situation utan att på förväg ha bestämt hur vi ska agera, då måste vi acceptera osäkerhet. Det innebär också att vi öppnar för möjligheten att förändras i mötet, vilket förutsätter att vi accepterar att andras perspektiv kan vara lika mycket värda som vårt eget. Om vi konkretiserar genom att se på ett dialogtillfälle som exempel, så innebär det att parterna i en dialog måste gå in i den med en öppenhet för den osäkerhet det innebär att inte redan ha definierat den vi ska samtala med och därmed inte heller ha definierat oss själva. Vi måste gå in i dialogen med öppenhet för att vi själva och våra föreställningar kan förändras i mötet. För myndigheter och verksamheter som styrs av lagar och förordningar är det en utmaning eftersom manöverutrymmet och möjligheten att förändras är begränsat. För invånare som går in i en dialog med en förvaltning ligger utmaningen istället att öppna sig för förändring inför en aktör som utövar makt över en⁵.

Möjligheten att vara villig att visa sig sårbar och den risk det innebär är som just nämnts också relaterad till makt. Den som befinner sig i en underordnad position i en beroenderelation har oftast mer att förlora på att den andre inte uppfyller de positiva förväntningarna. Dels för att förlusten av själva relationen kan få större konsekvenser men också på grund av den skam som kan skapas som ett resultat av att en gjort bedömningen att en kan förvänta sig att den andra tar ens perspektiv i beaktande, men blivit besviken. Många invånare i Hammarkullen ger uttryck just för frustrationen att ha lagt tid och energi på dialog med myndigheter som de uppfattar inte tagit deras perspektiv i beaktande. Det är också lättare för den som befinner sig i en överordnad position i en beroenderelation att inte uppfylla de positiva förväntningarna, dels för att konsekvenserna inte blir så stora, och dels för att den som befinner sig i en underordnad position har mer att förlora på att bryta relationen. Det kan därför vara avgörande att den som befinner sig i en överordnad maktposition tar den inledande risken som krävs för att börja bygga en tillitsfull relation.

I den följande presentationen av resultat kommer vi att titta dels på hur invånare såväl som tjänstepersoner själva ser på *tillit*, samt hur hinder och möjligheter för den nödvändiga *öppenheten och sårbarheten* ser ut baserat på *förväntningar* om de andras intentioner och förmåga att se ens perspektiv. Men först ger rapporten en bakgrund till områdessatsningen i Hammarkullen.

⁵ Den delaktighet och inkludering som eftersträvas här kan antingen rikta sig till de som är exkluderad, de vars livsvillkor är sämre än andras, vars hälsa är sämre än andras, och som därmed ännu inte inkluderats i den liberala styrningen och formats till önskvärda subjekt med legitimt agerande. Det finns därmed en risk att tillitsskapandet bygger på deras tillgängliggörande för den liberala styrningen, vilket kan ligga till grund för ett ifrågasättande av möjligheten för olikheten i deras röster att bli hörd. Alternativt kan vi tänka oss delaktighetsprocesser som i första hand riktar sig till de som redan är relativt inkluderade i liberala styrningssystem. Emellertid så tenderar denna kritik att bygga på en förenklad föreställning om subjektets förhållande till den liberala styrningen i betydelsen att det inte samtidigt går att eftersträva och få tillgång till vissa värden och behålla sin olikhet.

Bakgrund

Hammarkullen

Hammarkullen är ett primärområde i stadsdelen Angered i nordöstra Göteborg. Sedan stadsdelsreformen 1989 tillhörde Hammarkullen stadsdelen Lärjedalen som genom reformen 2011 slogs ihop med Gunnared och bildade Angered. Hammarkullen har officiellt 8240 invånare (Göteborgsbladet, 2017). Området byggdes mellan 1968 och 1970 och har kommit att representera sinnebilderna för miljonprogramsområdena, bland annat genom fotografen Jens Jensens fotoböcker om Hammarkullen (1974, 1995, 2013) och tv-serien Hammarkullen av Peter Birro och Agneta Fagerström-Olsson (1997). Hammarkullen och Angered utgjorde del av Göteborgs framtidssatsning men redan när området byggdes formerades kritiken mot de nya förortsområdena och deras storskaliga bebyggelse, långa avstånd från centrum och bristfälliga samhällsservice. Boendemiljöerna, hävdade kritiker, var mer ”resultatet av ekonomiska och tekniska krav än mänskliga behov”, och socialförvaltningen i Göteborg varnade redan 1969 för risken för boendesegregation och förslumning som ett resultat av kategori-boende (Göteborgs socialförvaltning, tjänsteutlåtande 10/1-1969, Dnr/100 i Zintchenko, 1992:39).

Området är ett tydligt exempel på 70-talets modernistiska stadsplaneringsideal. Bebyggelsen är blandad med åtta-våningshus, låga flerfamiljshus, radhus och villor. Fördelningen är knappt 80% hyresrätter och resten småhus (Göteborgsbladet, 2017). Stadsdelen är organiserad med höghus i mitten och allt lägre bebyggelse utåt kanterna. Ingen biltrafik leds genom området utan utåt och runt. Denna organisering av området gör att få tillfällen till möten mellan boende i olika delar av området blir ett resultat (Gerholm, 1985:83). Denna uppdelning har förstärkts sedan torget förlorat sin samlande funktion i och med att flertalet servicefunktioner lagts ner. Tidigare har hälften av hyresrätterna ägts av kommunala Bostadsbolaget medan den andra hälften bytt ägare flera gånger under åren och i perioder har missköts kraftigt. 2015 beslutade Göteborgs kommunfullmäktige att Bostadsbolaget skulle få köpa resterande 890 lägenheter, dock med krav på framtida omvandling av upplåtelseform i delar av beståndet. Köpet genomfördes efter en längre tids (2012-2015) påtryckningar från lokala opinionsgrupper, däribland Hyresgästföreningen och Vårt Hammarkullen.

I början av 70-talet stod många lägenheter tomma och dessa var snabbt tillgängliga för människor som invandrade till Sverige och Göteborg i olika faser. Befolkningssammansättningen förändras över tid med inflyttning av flyktingar från Latinamerika under 70- och tidigt 80-tal, och sedan av människor med bakgrund i Mellanöstern, först Iran och sedan även Irak. 1993 kom många bosnier till området i och med att Bostadsbolaget öppnade för direktinflyttning från flyktingförläggningar. Under 90-talet kom också den första gruppen flyktingar från Somalia. Samtidigt skedde en kontinuerlig utflyttning först av boende med svensk bakgrund och sen av andra grupper i takt med att de fick möjlighet att flytta. Kontinuerligt sjönk medelinkomsten relativt den i Göteborg och området präglades under perioder av stor omflyttning. Under slutet av 80-talet stabiliserades dock situationen något, delvis på grund av ägarbyte av vissa fastigheter och delvis tack vare områdesarbetet som involverade såväl förvaltning som civilsamhälle (Törnquist, 2001:133-138).

Hammarkullen har en svår socioekonomisk situation även i jämförelse med andra primärområden i Angered. Hammarkullen låg 2017 tillsammans med Eriksbo högst av primärområdena när det gäller arbetslöshet och försörjningsstöd. Endast 68,1% av eleverna gick ut grundskolan med gymnasiebehörighet 2016. Många föräldrar placerar sina barn i andra skolor. 58,6% av de barnen som bor i HK gick 2017 i skolor i primärområdet, 71,6% gick på skolor i Angered. Sedan starten har stadsdelen också åtföljts av en negativ mediabevakning som invånarna ofta funnit orättvis och känt behov av

att positionera sig emot (Ibid, Jensen). Bilden handlar både om den omänskliga miljön och dess effekter på människorna som bor där, och en representation av de boende som en social fara. Idag händer det fortfarande att personers val att bosätta sig i Hammarkullen ifrågasätts, bland annat med frågan om de inte tänker på sina barn (intervju). (Zintchenko 1992, Demker 2011)

	Hammarkullen	Göteborg
Befolkning	8 240	556 640
Andel hushåll med mer än 5 personer	19,5%	6,1%
Medelinkomst	161 400kr	285 900kr
Öppet arbetslösa	14%	5,7%
Förvärvsarbetande	49,9%	77,1%
Andel med eftergymnasial utbildning	14,6%**	34,8%
Gymnasiebehörighet	68,1%	84,5%
Födda i utlandet	58,1 %	25,2 %
Valdeltagande	58,2 %	79,2 %

Källa: Göteborgsbladet 2017.

** SCB har konstaterat att bortfallet av personer med utländsk bakgrund från myndigheternas undersökningar är större än för de med svensk bakgrund vilket lett till en underskattning av eftergymnasial utbildning i den gruppen.

Under 2016 och 2017 uppmärksammades Hammarkullen i media för att området utgör vad polisen kallar ett *särskilt utsatt område* med omfattade kriminella strukturer som präglar området (Khorramshahi och Hellberg, 2017). Området domineras av en grupp med stort inflytande som många menar skapar en parallell struktur i betydelsen att de sätter ramar som övriga invånare måste anpassa sig efter. Invånare vittnar om barn som hotar andra barn och även lärare i skolan. Föräldrar uttrycker oro för sina barn, både för att de utsätts för hot och påhopp och för att de ska dras in i kriminalitet. Några äldre personer som bott i stadsdelen länge ger uttryck för att otryggheten har försämrats påtagligt de senaste 10-12 åren och att de numera känner sig hindrade att röra sig fritt i området på kvällstid. I den senaste trygghetsundersökningen anger 72% av de tillfrågade hammarkulleborna att de känner sig mycket trygga eller ganska trygga, vilket är det lägsta resultatet av Angereds primärområden (Angereds Trygghetsundersökning, 2017).

Även om servicen i området redan från början sågs som otillräcklig (Zintchenko, 1992) var den omfattande jämfört med idag. Från början fanns det två banker, postkontor, apotek, stor mataffär, barnklädesaffär, tygaffär, konditori, vårdcentral, folktandvård och BVC. Det saknades bibliotek men fanns bad och fritidsgård samt restaurang och kafé. Efterhand har de olika serviceinrättningarna försvunnit och idag finns äldreboende, bibliotek, grönsaksaffär, köttaffär och frisör. Badet och

fritidsgården Mixgården finns kvar efter att befolkningen mobiliserat motstånd när de varit nedläggningshotade. En bankomat har återkommit till området efter lång kamp men fungerar enligt uppgift och egen erfarenhet sällan. Andra verksamheter har tillkommit såsom Folkets Hus (1986), Folkhögskolan i Angered (1990), och medborgarkontor (2006). Numera finns även privat tandläkare och läkarmottagning. GöteborgsLokaler uppger att det är svårt att attrahera en ordentlig matbutik till området, dels på grund av låg köpkraft och dels på grund av att många kör bil till stormarknader i omgivningen.

Hammarkullen har sedan området byggdes varit föremål för en rad satsningar, både från boende och verksamma i området, och från Göteborg och stadsdelspolitiker och förvaltning. Under senare år märks det bland annat genom att Hammarkulletorget 2007 blev ett fokusområde för Vision Angered och 2008 inledde Stadsbyggnadskontoret ett programarbete för Hammarkullen. Vision Angered var en gemensam satsning av politikerna i Lärjedalen och Gunnared som startade 2008 för att ”stärka attraktiviteten för Angered som en stadsdel att bo i, verka i och besöka” (Tjänsteutlåtande, 2016). Bland annat Angered närsjukhus och Angered Arena är ett resultat av Vision Angered. Hammarkullen blev 2007 Göteborgs stads exempel i EU-nätverket URBACT som arbetar för att utveckla attraktiva bostadsnära torgmiljöer i utsatta storstadsmiljöer. Arbetet inleddes med en marknadsundersökning och en framtidsverkstad där boende och aktörer deltog, och det skapades en dialoggrupp med boende. Denna satsning var också en del av Vision Angered's prioritering av Hammarkulletorget. Göteborgslokaler var ansvariga för den arbetsgrupp som fokuserade på att skapa en attraktiv centrummiljö i samklang med Stadsbyggnadskontorets programarbete (UrbAct, 2008:16-17). I detta arbete hade styrgruppen bland annat uppdrag att ”skapa möjligheter för kommunikation mellan de boende och de som arbetar i området, mellan grannar och mellan olika folkgrupper och generationer” (Ibid). Enligt uppgift omhändertogs arbetet inte eftersom folk bytte tjänster och det rann ut i sanden.

Andra satsningar är Centrum för Urbana Studier i Hammarkullen som invigdes av Göteborgs Universitet och Chalmers tekniska högskola 2010 och Lärandets Torg som startade 2013. Syftet med Centrum för Urbana Studier var att motverka snedrekrytering till högre utbildning och att sätta fokus på utveckling i Göteborgs ytterområden. Redan tidigare har socionom- och lärarutbildningarna på Göteborgs universitet haft utbildningar i stadsdelen för att koppla ihop teori med praktisk verklighet. Med Centrum för Urbana studier utökades kurserna till att även inkludera arkitektur, journalistik och kulturvård. 2015 beslutade dock Universitetet och Chalmers att dra in sitt stöd och centret lades ner. Verksamheten har delvis fortsatt i och med att institutionen för socialt arbete på GU och institutionen för arkitektur på Chalmers samarbetar med SDF Angered kring Professionsutbildningscentrum i Angered (PUA) och förlägger vissa av sina kurser i stadsdelen.

Lärandets Torg i Hammarkullen är en fortsättning på projektet Utveckling Nordost⁶. Syftet är att få de utbildnings- och arbetsinsatser som finns i Hammarkullen att samverka och göras mer synliga för invånarna i stadsdelen. En del av detta var att placera Folkhögskolan i markplan i centrumhuset. Lärandets Torg ska även arbeta för mer relevant, kvalitativt och likvärdigt utbildningsutbud och sysselsättningsstöd. Samverkansparter är BRG, Angeredsgymnasiet, Folkets Hus, SDF Angered, Arbetsförmedlingen, Centrum för Urbana studier, GöteborgsLokaler och Chalmers arkitektur. Projektet avslutades enligt plan under våren 2018.

2010 fanns planer på att etablera en familjecentral i Hammarkullen då Capio hade uttryckt intresse och var beredda att satsa. En lokal fanns på Bredfjällsgatan 36-46, och information gick ut till bo-

⁶ Utveckling Nordost var ett resultat av Vision Angered och en ansökan till Tillväxtverket om ERUF-medel för hållbar stadsutveckling.

ende, bland annat presenterade arkitekturstudenterna på Chalmers sitt förslag för allmänheten i december 2013. Till slut uppstod dock svårigheter kring hyresavtalet och renoveringar vilket ledde till att satsningen uteblev, istället fick Capio etablera verksamhet i Angereds Centrum.

Lokal organisering

Hammarkullen har ända från början karaktäriserats av lokal organisering och arbete för att stärka området. Många som intervjuats i projektet pekar på den latinamerikanska gruppen som politiskt aktiva och vana vid lokalsamhällesorganisering, och att detta lade grunden för en kultur där man försöker påverka sitt närområde. En tjänsteperson i området säger "...det lade väl grunden till det som har blivit den problematiska stadsdelen Hammarkullen, som är de motsträviga, som inte gör som de blir tillsagda" (7). Redan tidigt sökte sig även lärare, fritidspersonal och socialtjänstpersonal till stadsdelen på grund av ett politiskt engagemang (Zintchenko, 1992). Ända sedan de storskaliga och geografiskt avgränsade miljonprogrammen byggdes har de varit objekt för områdesbaserade insatser med fokus på sociala relationer och fysisk miljö och organiserade i tidsbegränsade projekt och insatser (Olsson och Törnquist 2009 i Tahvilzadeh 2015:28). I Hammarkullen skapade områdesbaserade insatser och engagemang hos boende en gemensam kraft.

Denna tidiga organisering ledde bland annat till skapandet av Hammarkullekarnevalen och till att Hammarkullen fick ett eget Folkets Hus 1986. Det innebar även ett starkt föreningsliv, med samordning i ett föreningsråd, Ham-Sam, ett samarbetsorgan för gemensamma arrangemang samt ett remissorgan för fritidspolitiska frågor inom stadsdelen, samt står bakom organiseringen av Hammarkullekarnevalen. 1993 bildades Harm, Hammarkullen reser motstånd, för att agera mot nedskärningar och för Hammarkullens intressen. Idag organiseras opinionsarbetet i Hammarkullen främst genom nätverket Vårt Hammarkullen, där Hyresgästföreningen är drivande. Representanter för Rättvisepartiet Socialisterna är också tongivande i området och uppfattas av tjänstepersoner centralt både som en positiv kraft som gör mycket gott för området och som ett problem när de sätter käppar i hjulen för förvaltningens arbete. Hammarkullen har fortsatt haft många aktiva föreningar som arbetar med sociala frågor i området. Dessa bidrar med bland annat läxhjälp, samhällsrådgivning och svenskakurser. Under många år har alltså starka hyresgästföreningar i samarbete med kulturföreningar i stadsdelen och Rättvisepartiet Socialisterna arbetat för att försvara bland annat fritidsgården Mixgården och Badhuset som flera gånger hotats av nedläggning, samt organiserat omfattande protester vid omorganiseringen av skolan 2012, då en dialogprocess upplevdes som ett svek av befolkningen.

I och med friskolesystemet och att alla barn inte går i förskolan utgör de inte samma samlande plats som tidigare. Istället har bostäderna blivit det som kopplar samman flest boende. Bostadsbolaget och hyresgästföreningen blir därför nyckelaktörer för att nå ut till stora delar av befolkningen. Båda är aktiva i området och har arbetat med olika insatser för att skapa stabilitet. I början av 2002 arbetade Bostadsbolaget till exempel aktivt med trappmöten och trappvärdar som en del av Projekt Urbana II (Törnqvist, 2007). Syftet var att skapa relationer, att kunna ta upp problem och prata med varandra (9). Det fanns inledningsvis en misstänksamhet från hyresgästföreningen men "långsamt, och med hjälp av ödmjukhet och respekt, byggdes ett förtroende upp" (13). Genom URBACT skapades arbetsgrupper som skulle stärka och stötta det lokala områdesarbetet utifrån olika teman, och nya nätverk skapades och gamla stärktes (Bolin, 2009).

Från områdesorganisering till likvärdighet

Hammarkullen tillhörde som nämnts ovan sedan stadsdelsreformen 1990 stadsdelen Lärjedalen och 2011 slogs Lärjedalen ihop med Gunnared för att bilda Angered, med gemensam nämnd och förvaltning. Sammanslagningen av stadsdelarna 2011 innebar ett skifte i logiker för organisering av stadsdelarnas arbete, från ett arbete fokuserat på tvärsektoriell koordinering för att möta ett territoriellt specifikt klientbehov till ett arbete fokuserat på funktion eller sektorsindelning där koordine-

ring sker inom sektorer mellan stadsdelar (Kastberg, 2015). Funktionslogiken var dominerande innan revideringen av kommunallagen i början av 90-talet, och stadsdelsreformen 1990 innebar ett brott mot denna logik i och med att ”olika kompetenser/funktioner samlas för att tillfredsställa behovet hos en geografiskt avgränsad befolkning” (Ibid:10). Argumentet för en sådan organisation är att den gynnar ett helhetsperspektiv med den lokala befolkningens behov i centrum. Koordinering sker utifrån ’ömsesidig anpassning som bygger på att två eller flera parter beaktar varandras agerande och anpassar sig efter varandra” (Ibid:11).

I linje med den tvärsektoriella logiken hade Lärjedalen sedan 2000 en områdesorganisation, med områdeschefer (tidigare resultatenhetschefer) i primärområdena, som också hade ansvar för områdesarbetet, det vill säga folkhälso- och brottsförebyggande arbete. Uppgiften var bland annat att ha kontakt med föreningar och andra aktörer i området. Det innebar även att sektorerna kunde dela på tjänster för att arbeta mer effektivt. I Hammarkullen organiserades månatliga möten mellan verk samma i området, samt trygghetsvandringar⁷ där områdesarbetare och chefer deltog. Syftet med vandringarna är både att samla information om de sociala erfarenheterna av den fysiska utformningen av området och att skapa ett möte och samtal mellan boende och tjänstepersoner. Invånare och tjänstepersoner uppger att områdeschefen fanns på plats och invånare kunde söka upp hen med frågor. Det gjorde, enligt både tjänstepersoner och invånare, att en inte behövde hänvisa vidare utan att frågor kunde redas ut när de kom in. Denna typ av organisation fanns inte i Gunnared och vid sammanslagningen avskaffades den till förmån för en likadan organisering i alla Göteborgs tio stadsdelar med mer fokus på sektorsorganisering med syfte att skapa likvärdighet. I Angereds stadsdelsförvaltning har försök gjorts för att kompensera för den förlorade områdeskoordineringen, bland annat genom frukostmöten för chefer men då på stadsdelsnivå snarare än primärområdesnivå, vilket därmed inte fyller samma funktion.

I och med sammanslagningen av 21 stadsdelar till tio upplever dock många att avståndet mellan stadsdelsförvaltningen och befolkningen ökade, vilket bidragit till det upplevda behovet av medborgardialog (Tahvilzadeh 2013:32). ”Motiven till 2011 års stadsdelsreform anges vara att stärka effektiviteten och förmågan i stadsdelarna att bland annat ta en aktiv roll i stadsplaneringen och utveckla demokratiarbetet (Tjänsteutlåtande, 2009:3). I och med stadsdelsreformen 2011 så fick stadsdelarna stadsutvecklingsfokus. Som nämnts i inledningen var syftet att ”stärka den omfördelande stadsutvecklingspolitikens inriktning, genom kunskapsbyggande, samverkan, medborgardeltagande och systematisering av lokala sociala erfarenheter i planeringsprocessen” (Tahvilzadeh, 2015:24). Enligt en utredning kräver det ökade avståndet att satsningar görs på ”medborgarnas delaktighet, påverkan och sedesamma ansvarstagande” (Tahvilzadeh, 2013:33). Den deltagande styrningen blir inskriven i reglementena för stadens stadsdelsnämnder och förvaltningar. Dialog lyfts också fram som ”ett viktigt instrument för att lösa den sociala och etniska segregationen” (Göteborgs stad, 2012). 2014 antogs sju principer för medborgardialog i Göteborg, liksom nya organisationsformer för praktik- och kunskapsutveckling. I de nya stadsdelarna inrättades utvecklingsledare med fokus på medborgardialog och i Angered fick en person inom Utveckling Nordost i uppgift att under 2012-2013 utveckla metoder för delaktighet och invånardialog i Hammarkullen, metoder som sedan skulle kunna ingå i stadsdelsförvaltningens ordinarie processer (Stenberg, 2013:101). Någon återföring av erfarenheter och metoder in i förvaltningen skedde dock aldrig (intervju). Utvecklingsledaren med ansvar för medborgardialog arbetar bland annat med en medborgarpanel bestående av 10-20 personer som kontinuerligt träffar höga tjänstepersoner och nämndens presidium (ordförande

⁷ Konceptet med trygghetsvandringar utvecklades delvis av en konsultgrupp för de kommunala bostadsföretagen i Gårdsten och Hjällbo, och det utvecklades sedan genom Göteborgs brottsförebyggande råd, Tryggare Mänskligare Göteborg. (Andersson-Ek, 2009:28). Dessa hålls nu i huvudsak av de lokala kommunala bostadsbolagen, utom i Hammarkullen där de arrangeras av Medborgarkontoret.

och två vice ordförande) samt har arbetat för att etablera en interreligiös dialog som under 2018 konsoliderades i beslut om ett interreligiöst råd i stadsdelen. Utvecklingsledaren för folkhälsa har samtidigt utvecklat en dialog med lokala föreningar, dock med ett successivt minskande deltagande.

Som studien kommer visa har inte dessa satsningar på dialoger inte ännu lyckats kompensera för frånvaron av områdesorganiseringen och dess funktion att stärka relationer både mellan verksamheter i området och mellan verksamheter och invånare. I följande avsnitt presenteras de intervjuades syn på tillit där mycket fokus läggs just på det upplevda avståndet mellan de boende i området och förvaltningen.

Tillit i relationen mellan förvaltning och invånare

Här presenteras den generella förståelse av tillit i relationen mellan förvaltning och invånare som kommit till uttryck i intervjuer och möten. Jag har tittat på vad de uttrycker är viktigt för att de ska ha positiva förväntningar på varandras intentioner och beteende, samt vad de tror att den andre förväntar sig av dem själva. Först presenteras invånarnas perspektiv och därefter tjänstepersonernas

Invånarna

De boende som intervjuats ger uttryck för en ganska enhetlig föreställning om hur tillit skapas i relationen mellan invånare och förvaltning. Alla, oavsett bakgrund, lyfter behovet av att mötas och att bli lyssnad på för att tillit ska byggas. De flesta invånarna säger i intervjuerna att det finns ett stort behov av att mötas så att de som bestämmer kan se hur de boende har det och vad de behöver. Politiker och tjänstepersoner behöver känna hur det egentligen är, hur folk är i Hammarkullen, hur de lever och vad de behöver. ”De behöver sätta sig i våra skor” (44), som en kvinna uttrycker det. Detta är extra viktigt eftersom tjänstepersonerna ofta ses som representanter för majoritetssamhället som lever långt ifrån villkoren i Hammarkullen. Detta bekräftas av resultaten i Widhammars studie om civilsamhällets erfarenheter av mötet med tjänstepersoner och politiker (2016:37-38). Upplevelsen att inte bli sedd och lyssnad på får också effekter på hur människor mår menar några. En uttrycker det som att ”[p]å det sättet känner man sig låg. Jag är ingenting. Ingen lyssnar på mig. Ingen som frågar vad tycker du. Man visar inte respekt, man frågar dig ingenting” (33).

Många invånare uttrycker att deras förhållande till myndigheter präglas av relationen till och bemötandet från socialtjänst och skola. Ofta berättar de om personer de mött inom socialtjänst och skola som kalla och oförstående. En kvinna berättar om när hon var med ett par hos socialsekreteraren. Paret berättade om sina barnbarn, något som gjorde dem glada. ”Men socialsekreteraren bara satt där och glodde på dem. Gav ingen feedback alls. Inget leende. Ingenting. Och då känner man sig rubbad i såna situationer. Där sitter någon som är, som har makt över mig. Vi sitter inte och samtalar utan du sitter och ger mig order”. (45). Några ungdomar boende i Hammarkullen och födda i Sverige berättar om hur de blivit bemötta av en tjänsteperson som talat om dem som besökare i Sverige. Ungdomarna uttryckte förståelse för att tjänstepersonen varit obetänksam men såg det samtidigt som en markering av skillnad där deras tillgång till staden ser annorlunda ut på grund av deras bakgrund.

Invånare beskriver hur oförmågan att lyssna på varandra skapar missförstånd och gör att myndigheter och invånare inte litar på varandra. Tjänstepersonerna uppfattas inte heller anstränga sig för att invånarna ska förstå varför vissa beslut fattas. En ung man reflekterar över hur beslut fattas utan att politiker och tjänstepersoner möter invånarna ansikte mot ansikte. ”De kommer inte till gården [fritidsgården] och säger, lyssna, vi måste stoppa den här gården för vi tycker att den är inte bra. Vi tycker det är si och så. Alltså kolla oss i ansiktet och gör det. Och sätt dig inte i ett kontor och bestäm våra öden. Det är en frustration mot alla tjänstemän och alla de här och det har varit det länge” (37). En kvinna lyfter istället hur en tillitsfull relation kan byggas: ”Istället kan du sitta med perso-

nen och säga okej, du jag sitter med dig, jag lyssnar på dig och jag förstår att du säger det, men jag måste förklara också för dig. Jag som är tjänsteman, jag har de här lagarna. Den här lagen strider mot det du säger, den lagen säger så, så hur ska vi lösa det? Alltså mötas, och inte gå förbi varandra. Istället vi drabbar den här individen genom att tvinga honom att ta den olagliga vägen, vi tvingar honom till att hata hela systemet och istället för att bli en bra medborgare bli en negativ medborgare. Vem tjänar på det? Den frågan måste ställas” (41). Istället för att använda tjänstemannarollen som ett skydd mot invånarna menar hon att de bör öppna upp den för att göra det möjligt för invånarna att förstå tjänstepersonernas förutsättningar och visa tillit till att de kan ha förståelse för dessa.

I intervjuerna framkommer att när de boende får möjlighet att tala med tjänstepersoner upplever de att de möts av hinder som lagar, regler och resurser som står i vägen för att problem ska kunna lösas och lokala initiativ ska kunna tas till vara. Några lyfter problemet med att tjänstepersoner inte går utanför sitt strikt definierade ansvarsområde. ”Du vet att vi som kommer från tredje världen vill veta vem är grannen. Om vi jobbar på ett ställe så frågar vi vad gör man här, eller vad gör man där. Så man ska veta allt som händer här. Men om du frågar en svensk tjänsteman vem som jobbar bredvid så vet de inte det. Det betyder att man har ett område som man är ansvarig för och inget mer i samhället” (42). Detta förhållningssätt till tjänstemannarollen utgör för många av de intervjuade ett hinder för att skapa tillit eftersom det står i vägen för att visa medmänsklighet.

De boende förklarar ofta tjänstepersoners bristande förståelse för de boende utifrån att de är hammarkullebor, vilket ofta men inte alltid, kopplas ihop med deras egen utländska bakgrund. En man som driver företag säger ”Jag är från Afrika, från Somalia, jag är mörkhyad och jag är muslim, och begränsad på många olika sätt. Kanske jag är okunnig? Det finns en väldigt tveksamhet kring mig som har hindrat mina möjligheter. Tilliten till mig är svag,” förklarar han. (47) De respondenter som har utländsk bakgrund berättar också ofta om den bristande tilliten i relation till majoritetssamhället generellt, och vad som upplevs som bristande förståelse för de egna erfarenheterna. ”Svenskar struntar i om andra gör fel. Om vi bara får hjälp att göra rätt så förstår vi. Istället pratar svenskar om att man gör fel. Istället för att hjälpa till. Och nästa gång vet jag hur jag ska göra. Annars gör jag fel hela tiden och alla talar bakom ryggen. Vi som kommer från andra länder är bättre på att hjälpa varandra” (36). Som nämnts tidigare så är föreställningar om skillnad viktig för att förstå möjligheten för tillit. Vad vi ser i intervjuerna är att eftersom många ser sig som olika de som jobbar inom förvaltningen, och att tjänstepersoner inte känner dem och deras behov och intressen, så behövs en större närhet och ett samtal där tjänstepersoner och förvaltning lyssnar och försöker förstå invånarna i Hammarkullen. Skillnaden kan bero på den utländska bakgrunden men ännu viktigare på de specifika förhållandena i Hammarkullen, det vill säga segregation, ekonomisk utsatthet, bristande tillgång till service.

Ovan nämnda erfarenheter bidrar till att folk söker sig till andra landsmän istället för till svenska myndigheter eller verksamheter för att få hjälp med sina problem. Vissa nyckelpersoner i området blir därför överarbetade eftersom de inte kan säga nej när deras landsmän söker stöd. Den stödjande rollen upplevs inte som naturlig utan som en avvikelse eftersom förvaltningen inte klarar av att fånga upp och möta befolkningens behov. Samtidigt betonar flera boende möjligheten för förvaltningen att använda sig av de i området som har tillit, av föreningar och personer som är etablerade, gärna personer inom systemet men som har förmåga att visa förståelse för de boendes situation. Myndigheterna behöver i större utsträckning lita på invånarna för att delaktighet ska vara möjlig, menar en person. ”Lita på dem. Det är det som är det viktigaste tycker jag. Men jag vet inte hur mycket myndigheterna vågar släppa det här. Delegera. Delegera till folk som kan området bättre än du. Trots att du är myndighet. Och lyssna”. (41).

Trots en generell uppfattning om bristande tillit från båda håll uttrycker de flesta en stark önskan om, men viss uppgivenhet kring, att det ska gå att förändra och att det finns möjlighet att bygga tillit

förutsatt att förvaltningar och myndigheter öppnar sig för de boende och lyssnar på vem de är och vad de behöver. Denna vilja till tillit kan förklaras med graden av beroende i relationen, där förhoppningar om tillit blir ett sätt att handskas med en hög grad av beroende (Murnighan, Malhotra and Weber, 2004), vilket karaktäriserar hammarkullebornas relation till kommunen.

Tjänstepersoner

Medan invånarnas bild av tillit är relativt samstämmig och även ligger nära den teoretiska utgångspunkten för den här studien kommer lite andra perspektiv fram i intervjuerna med tjänstepersoner och hur de uttrycker sig i olika sammanhang. Precis som ovan fokuserar de främst på invånarnas tillit till förvaltningen, men tankar om förvaltningens tillit till invånarna kommer också till uttryck. Framför allt framträder två olika perspektiv på tillit. Det första går ut på att förvaltningar och bolag bygger tillit genom att leverera. ”Tillit handlar om att säga att man ska göra och sen göra”, säger en hög tjänsteperson (50). Detta avspeglar sig också i att vissa tjänstepersoner ställer sig tveksamma till om det faktiskt finns en vilja till dialog från högre tjänstepersoner, ”man pratar ofta om dialog, fast egentligen vad man vill är information. Jag vill tala om för dig att vi gör jättebra saker här” (8).

I en mildare variant uttrycker en områdesarbetare samma perspektiv på tillit så här ”[a]tt vi vill förändra åt det bättre. Att vi vill samhällsförändra på ett bra sätt i Hammarkullen. Att man på något sätt säljer in det på ett bra sätt” (3). Samma person glider sen över i den andra förståelsen ”Det måste finnas en tilltro att vi utför det professionellt. Och ha lite kännning för vad vi gör och att vi vill göra det på ett bra sätt/.../att motparten ska känna att de har fått vara med. Och det är jättesvårt. Det är den stora utmaningen” (3).

Det andra perspektivet som representeras i den senare delen av citatet är detsamma som invånarna ger uttryck för och handlar alltså i större utsträckning om att människor ska få komma till tals. Det är framför allt de som arbetar i området inom Bostadsbolaget, Öppna förskolan, Mixgården, skolan och liknande verksamheter som ger uttryck för det perspektivet. De uttrycker också en kritik mot att förvaltningen ofta tror att de sitter på de bästa lösningarna själv. En uttrycker det som att, ”Det kommer ut experter hela tiden från kontor, konsulter och sånt, också har de, de har väl nån sorts yrkesstolthet och det vill jag inte ta ifrån dem på något sätt men det kan ju bli lite att det lägger sig som en våt filt över alltihop” (10).

De som arbetar i området betonar i större utsträckning än de som sitter i Angered's Centrum eller i Göteborg Centralt betydelsen av närhet och samtal för att skapa förståelse för varandras villkor som en förutsättning för tillit. Flera områdesarbetare framhåller också de mötesplatser som skapas lokalt som avgörande genom att de skapar förutsättningar för människor att mötas, prata och fråga (12, 13, 7). Områdesarbetarnas närhet gör det också möjligt att se de olika behoven och därmed också se hur krav på likhet och fullständig rättvisa från förvaltningens sida kan utgöra ett hinder för tillitsbyggande. Samtidigt framhåller vissa områdesarbetare just problemet med att vissa boende upplever sig orättvist behandlade och att andra grupper får fördelar av förvaltningen, och att förvaltningen inte lyckas kommunicera hur det faktiskt fungerar.

Områdesarbetarna framhåller sin egen roll i tillitsskapandet genom att de kan bygga en relation över tid och värna de relationerna. Maktrelationen mellan områdesarbetare och invånare är inte heller lika ojämn som mellan invånare och personer högre upp i hierarkin, vilket möjliggör relationsskapande i större utsträckning. Behovet av att handskas med alla grupper betonas också, det vill säga att de som arbetar i området inte kan ta avstånd från vissa utan måste hantera alla, något som ibland kritiserats centralt i Angered. Vissa verksamheter som arbetar med att ge de boende verktyg för att påverka förvaltningen tolkas som illojala från centralt håll. Områdesarbetare upplever att de som arbetar centralt inte är intresserade av att förstå förutsättningarna i Hammarkullen och de som arbetar centralt på högre tjänstemannapositioner tenderar att tolka områdesarbetare som illojala mot

förvaltningen. Det finns alltså en bristande tillit mellan nivåerna inom förvaltningen som påverkar relationen till invånarna. Detta bekräftar den bild som ges av Widhammar att Göteborgs Stad är en hierarkisk organisation med lågt medarbetarinflytande. Hon konstaterar att detta står i vägen för att utveckla relationen och kommunikationen mellan förvaltning och invånare, eller i hennes fall civilsamhället (2016:49).

Samtidigt uttrycker vissa inom den centrala administrationen en förståelse för behovet att få med sig områdesarbetarna på förändring, just eftersom de har den nära relationen med invånarna och kan mobilisera motkraft om de inte är med. Många menar att man inte bör underskatta betydelsen av att ha tid för förankring och för att förklara för att skapa tillit. En hög tjänsteperson betonar just länken mellan chef-medarbetare-brukare som central för tillitsskapande eftersom tilliten byggs genom det mänskliga mötet (8). Flera områdesarbetare betonar att chefernas och politikernas visade intresse för verksamheterna skulle stärka de länkarna och därmed också tilliten.

De lyfter också hur den tidigare omorganisationen försvagade känslan av ett gemensamt ansvar hos de som är anställda inom förvaltningen och pekar på hur olika tjänstepersoner skjuter frågor ifrån sig, ”Alla säger att det är inte mitt bord, det är inte min fråga, jag har inte budget, jag har inte lokal” (9). Att bygga tillit blir då en fråga om att invånarna ska kunna känna att deras frågor och problem blir omhändertagna, att det finns någon som tar ansvar för dem.

Flera tjänstepersoner lyfter frågan om förvaltningens tillit till invånarna när det gäller delaktighet och medskapande. Det uppstår en motsättning mellan behovet att kommunicera realistiska planer och vara tydliga med begränsningar å ena sidan, med rädsla att skapa besvikelse genom löften som inte kan hållas, och å andra sidan behovet av öppenhet för att prova sig fram tillsammans med befolkningen. I sin studie av civilsamhällets erfarenheter av mötet med tjänstepersoner och politiker lyfter Widhammar samma resultat och inte minst argumentet från tjänstepersoner att man inte kan uppfylla alla förslag och därmed skapa besvikelse (2016:27). I flera processer sker en pendelrörelse mellan dessa poler och osäkerheten i att välja en strategi tenderar att förhindra att samtalet med invånarna kommer till stånd.

Flera personer betonar andras rädsla att kontakta befolkningen men vissa uttrycker även den egna oron för att prata med befolkningen. En hög tjänsteperson är väl medveten om problemet och ser det bland annat som ett resultat av att de faktiskt inte vet vem de har framför sig och vem de kan arbeta tillsammans med. Personen menar att det är extra problematiskt när kriminella aktörer eller religiösa extremister försöker ta sig in i de formella strukturerna. Då skapas en osäkerhet kring vem som går att samarbeta med, menar hen.

En problematik uppstår också kring om man ska samarbeta med de röststarka eller med de som inte vanligtvis hörs. Detta är ett vanligt argument när tjänstepersoner väljer att inte samarbeta med invånare eller civilsamhällesorganisationer, och i sin studie av civilsamhällets erfarenheter av mötet med förvaltning och politiker betonar Widhammar tjänstepersoners osäkerhet för att göra fel när delaktighet inte blir representativ (2016:27). Eftersom en del tjänstepersoner inte vet hur de ska nå de som inte redan hörs, alternativt är rädda för att ta kontakt, riskerar delaktigheten att utebli.

Hammarkullebornas misstro/tillit till förvaltningen

Ovan presenterades invånarnas och tjänstepersonernas generella förståelse av tillit i relationen mellan förvaltning och invånare och här tittar vi närmare på hur hammarkullebornas tillit och/eller misstro ser ut utifrån deras egen relation till förvaltningen. Syftet är att förstå de föreställningar som kommer forma hur Hammarkullesatsningen och dess målsättning om ökad delaktighet tas emot. hammarkulleborna ger uttryck för att området och människorna övergivits av staden, politikerna

och tjänstepersonerna och att avståndet till förvaltningen ökat över tid. De ser samtidigt att dialoger utgör löften som inte förverkligas samtidigt som insatser görs som de aldrig blivit tillfrågade om. Det ska betonas att många av de tjänstepersoner som har arbetat i Hammarkullen pekar på att området är speciellt, framför allt för att det finns väldigt starka aktörer i civilsamhället som reagerar kraftigt på de insatser som görs och hur de görs. Detta är reaktioner som inte nödvändigtvis kan ses i andra områden. Poängen här är alltså inte att den misstro som finns i Hammarkullen kan generaliseras för att förstå andra områden utan att peka på betydelsen av att förstå ett områdes och dess invånares specifika förhållningssätt till förvaltningen.

Övergivenhet

”Jag ber om hjälp varje dag men ingen hjälper mig”. (51)

Det finns en utbredd känsla bland invånare i Hammarkullen av att vara övergivna av staden, politiker och tjänstepersoner. Framför allt är det den minskande servicen som skapar denna känsla. Flera invånare uttrycker att Hammarkullen kommit i kläm mellan Angered Centrum och Hjällbo, där de uppfattar att all service placeras. Många saknar också möjligheter till aktiviteter i området. De som bott i området längre ser tillbaka på en tid då det fanns mopedmekarklubbar, frimärkesklubbar, målning, keramik och andra aktiviteter. En invånare uttrycker det som att Hammarkullen är som ett hotell, man sover där men det finns ingenting övrigt att göra. Även när det gäller den yttre miljön ses den som eftersatt. Några boende lyfter upp de konflikter och slagsmål som tidigare präglade torget, innan pizzerian stängdes, som tillåtits pågå länge innan myndigheterna reagerade, vilket skapade en upplevelse av att myndigheterna fullständigt struntar i området (42).

En person som arbetat i stadsdelen länge uttryckte den gemensamma känslan tydligt, ”ibland så tänker jag att Hammarkullen är del av ett socialt experiment. Jag sa innan att jag inte var konspiratorisk, och det här är inte heller vad jag tror, men det känns så ibland, om vi har ett område, så tar vi bort det, så får vi se, nu tar vi bort det... ja då ser vi vad som händer” (7) Den krympande servicen och bristande omhändertagandet skapar enligt en boende en känsla av hopplöshet och avtrubning, och att när området är slitet och skitigt så känner man sig som en skit själv (33).

Det finns också en uppfattning att de verksamheter som finns kvar, framför allt skolorna, försämras. När egna och andras barn är utsatta tycker de inte att skolornas personal lyckas lösa problemen (29, 36, 44, 45). Många väljer att sätta sina barn i skolor utanför Hammarkullen och en mamma berättar att de har valt att flytta från Hammarkullen till Angered för att barnen inte är trygga och för att samhället inte kan skydda dem. Mammor vittnar om att det saknas kontroll över barnen i området och de uttrycker tvivel att polisen bryr sig om det som sker och upplever att myndigheterna gör för lite för att förhindra att ungdomarna hamnar i kriminalitet och drogmissbruk. En mamma uppger att kriminaliteten och drogförsäljningen påverkar relationen till barnen. Oron gör att hon inte vågar lita på sina egna barn.

Även vardagliga frågor om snöskottning, renhållning och belysning är svåra att nå fram med. Ofta kontaktar folk Medborgarkontoret som i sin tur för fram meddelandet. ”Man får den uppfattningen att de inte vill bli störda. De här kommun- eller stadsdelsgubbarna. De vill inte bli störda. För då ringer hon till honom, varför ska hon behöva ringa honom när jag själv kan prata med den personen, men ’nej, det går inte’”. (35)

Detta kombineras med upplevelsen av att det svenska samhället som helhet övergivit platser som Hammarkullen (27, 25, 28). En invånare säger att ”det verkar som om man redan för länge sen bestämt att invandrarna ska bo på ett ställe och andra ska bo på ett annat ställe” (42). Den bristande kontakten med personer med svensk bakgrund och med det svenska språket upplevs som ett stort

problem för de egna och barnens möjligheter till ett gott liv (25, 26, 28, 42). Många uttrycker en känsla av exkludering och isolering.

Samtidigt uttrycker flera personer en trygghet i den mångfald de ser i sitt område till skillnad från den osäkerhet de upplever när de reser till andra delar av staden. Den tryggheten bidrar också till en känsla av gemenskap, uppger de. Den delade erfarenheten av att ha en annan bakgrund än svensk skapar enligt några invånare en förståelse för varandra, och villighet att hjälpa varandra, som de inte upplever när de möter personer med svensk bakgrund. ”Vi känner oss som en familj... Mammor som har kämpat för Hammarkullen, för sina barn och för sina familjer. Vi hade ont om nästan allting... När man inte har allt som man önskar här så är det jobbigt. Samtidigt är det som en familj och vi känner trygghet i att vi stöttar varandra” (44).

Avstånd

”Man får hitta hur folk fungerar om man vill ha det bättre här” (30).

Som diskuterats ovan uttrycker invånare en generell uppfattning att såväl politiker som högre tjänstepersoner befinner sig långt från Hammarkullen och inte förstår den situation människor lever under där. En invånare uttrycker det så här: ”Jag menar, politiker är de största hycklarna du vet. Sitter på ett kontor med massa pappersarbete, delar ut lön, går på massa möten, går och käkar, fikar ute med sina kollegor och har det gött och sånt. Men ska sitta och försöka lösa våra problem från kontoret. Sluta skoja med mig nu. Du har aldrig varit i Hammarkullen. Hur ska du lösa mina problem. Hur ska du besluta grejer när du inte har varit där själv och känt hur det är” (37).

Flera personer säger att politiker kommer bara inför valet men sen syns de inte mer. Ibland dyker de upp på till exempel Hammarkullefestivalen, men det uppfattas av många främst som ett spektakel. Det skapas en åtskillnad mellan de tjänstepersoner som arbetar i området, som invånare ofta uttrycker att de har förtroende för, och ’Angered’. De tjänstepersoner som jobbar centralt i Angered upplevs som inresta från andra stadsdelar, och en person betonar betydelsen av att ”inte bara transportera in nån som kommer på morgonen och lämnar på eftermiddagen till sitt hem... De som har kunskapen ska jobba i stadsdelen. För att skapa tillit till myndigheterna” (43). Här uppstår en komplexitet i att å ena sidan vilja ha fler svenskar som arbetar i offentliga verksamheter, till exempel skolan, och å andra sidan vilja att personer med utländsk bakgrund som bor i området ska arbeta i stadsdelen för att stärka tilliten.

Några invånare som varit med länge lyfter fram områdeschefen som fanns tidigare. En person säger att Hammarkullen hade sin områdeschef och ”det var lättare för hammarkulleborna att ha kontakt med chefen. Och det var lättare för honom att organisera, och veta exakt vad som händer i området. Och när man gjorde omorganiseringen så tog man bort områdeschefen. Min uppfattning är att från den tiden då man tog bort områdeschefen så har Hammarkullen blivit sämre” (42). En invånare betonar just avskaffandet av områdeschefen som ett bevis på att man inte satsar på Hammarkullen (40). Flera tjänstepersoner som arbetar och har arbetat i Hammarkullen bekräftar den bilden.

Dialog och löften

Samtidigt som det finns en upplevelse av att ingen lyssnar så har det hållits en mängd dialoger i Hammarkullen, inte minst om stadsutveckling. 1998 inleddes ett initiativ till ett forum för utveckling av Hammarkullen av dåvarande områdeschefen tillsammans med de ansvariga för socionomprogrammets utbildningar som hålls i området. Syftet var att tjänstepersoner och det civila samhället skulle ta fram vad man ville med Hammarkullen och forumet skulle domineras av boende. Forumet var aktivt i två år men de boende försvann efter hand och få konkreta resultat uppges förutom att en lokal gjordes tillgänglig för en hantverksförening (Bolin, 2009). Detta utvecklades istället

till tematiska möten och Trygghetsvandringarna som arrangerats av Medborgarkontoret i samarbete med andra förvaltningar som är aktiva i området, dock med en låg närvaro av invånare, i huvudsak pensionärer med svensk bakgrund.

Vidare har Chalmers sedan 2008 tremånaderskurser i Hammarkullen i medskapande design och renovering av miljonprogramskontext för studenter på arkitekturprogrammet. Studenternas arbeten går ut på att utforma planer i dialog med invånare. Chalmers och Göteborgs Universitets närvaro ses som positiv men dessa dialoger kritiserar av såväl invånare som tjänstepersoner för att de framstår som löften om utveckling som sällan förverkligas. Verksamma inom arkitekturprogrammet ifrågasätter den bilden och menar istället att frustrationen ligger i att förvaltningen väljer att inte förverkliga de planer som produceras med invånarnas delaktighet. Enligt tjänstepersoner inom förvaltningen beror bristen på mottaglighet bland annat på att det handlar om studentarbeten och att de inte är förankrade. Därmed skapas en besvikelse hos invånarna som engagerat sig och inte inledningsvis förstått svårigheterna att på detta sätt nå inflytande. Det finns dock en medvetenhet om problematiken hos de verksamma inom arkitekturprogrammet och ansträngningar görs för att projekten inte ska framstå som ouppfyllda löften. Exempel finns också på när Chalmersstudenterna bidragit till pågående initiativ inom förvaltningen och då uppfattats som konstruktiva bidrag av tjänstepersoner.

Dialoger har även hållits direkt i anslutning till beslut som fattats eller händelser i området. I samband med omorganiseringen av skolan 2012 så höll förvaltningen dialoger, dock med begränsad uppslutning. Det råder också bred enighet, både bland boende och tjänstepersoner, om att besluten redan var fattade och att det inte fanns någon öppning från förvaltningens sida att låta sig påverkas av en sådan dialog. Detta tillfälle skapade stor frustration och påverkar fortfarande mångas inställning till förvaltningen negativt.

Till viss del uppger boende att dessa dialoginitiativ bidrar till att skapa en känsla av löften som aldrig uppfylls. Det finns även en stark upplevelse av att olika förvaltningar och bolag lovar satsningar som sen inte materialiseras. Speciellt intressant i sammanhanget är det löfte som Bostadsbolaget och Stadsdelsnämnden i dåvarande Lärjedalen gav vid en presskonferens 1995, där de presenterade en gemensam satsning inom miljö, äldrevård, fritid, utbildning, barnomsorg och service. Bland annat skulle ett höghus vid Hammarkulletorget rivas för att ge plats åt låghus. En upprustning av miljön kring torget och centrum planerades, samt ett 'föreningarnas hus'. Det fanns även planer på att etablera vårdcentral, tandvård, apotek och medborgarkontor. Man ville "åstadkomma en kraftsamling som skall lyfta området ett snäpp över det vanliga". (Jensen 1995:165) Höghuset revs och byggdes om till låghus men få andra löften realiserades vid tillfället.

Flera boende och tjänstepersoner nämner även löftet om först en vårdcentral och när den inte blev av om en familjecentral på Bredfjällsgatan 36-46. Planerna var långt gångna och kommunicerades till boende men blev till slut inte av. Några boende kommenterar att det på oklart sätt uppstår rykten om att saker utlovats, som till exempel en riktig affär. "Det [ryktena] skapas för att det är något man saknar så oerhört" (34). Och då kan det också smutskastas när inget händer, menar de. Berättelsen om de uteblivna löfterna förstärks av att politiker i samband med val "sjunger vackra visor om hur mycket det ska satsas sen händer det inte så mycket i verkligheten" (33, 27)

Det löfte som det verkligen finns förhoppningar om att det ska infrias är förbättringar som ett resultat av att Bostadsbolaget förvärvat resterande hyresrätter i området och därmed blir enda fastighetsägaren i stadsdelen. Detta uppfattas som mycket positivt av invånare som uppger att de redan ser förändring. Bostadsbolaget gick snabbt in och städade området och förhindrade parkering av bilar på gräsmattor framför husen.

Saker händer utan att vi hänger med

Samtidigt som människor säger att det som utlovats uteblir upplevs mycket annat som att det händer väldigt snabbt utan att de boende fått vara med och påverka så att det som sker anpassas efter området. En ung kvinna säger: ”Det händer saker men det är inte hållbart. För det är inte anpassat efter mitt behov. När man ändå satsar så blir det nånting som är så långt från invånarna så det bara skriker om det. Istället för att satsa på en stor mataffär så flyttar Chalmers in. Det är jättebra att Chalmers flyttar in men hur många av de som bor där kan gå där över huvud taget. Eller vet vad Chalmers är?” (45)

”Det blir så fel, eller det kan bli jättefel. Om man inte har folket med sig. Då känner ju folket att det är ingen idé att säga nånting. Att uttrycka sig. De gör ändå som de vill. Och då säger man ’Dom gör ändå som de vill’. (34). En annan kvinna uttrycker det som att hon inte har någon makt att påverka saker (24). Vilket bekräftas av flera tjänstepersoner. En kommenterar: ”De (boende) har ingen stark röst, och de har inte den möjligheten att... eller att vi serverar saker som redan är färdiga, så där har vi en arrogans från förvaltningens sida, gentemot våra boende. Där vi liksom räknar bort dem. Och det är allvarligt” (7).

Flera olika händelser faller i berättelserna in i samma förståelseramar. Att Folkhögskolan placerades i centrumbyggnaden uppfattas av några som problematiskt. De hade hört om initiativ att skapa butiker och anser att skolan skulle ligga bättre någon annanstans i området, bland annat för att skapa mer rörelse i området. De borde ha frågat de boende först, anser flera invånare. Det gäller även när GöteborgsLokaler 2014 högg ner svarttallarna på torget utan att kommunicera med de boende. Motiveringen var att tallarna skapade otrygghet men det finns inget underlag för ett sådant antagande. Den bemannade parklek som räknas som en del i Hammarkullesatsningen har ifrågasatts på samma sätt, dvs ’vem har frågat oss om vi vill ha en parklek’ (45). Personalen i parkleken har också blivit ansatta: ”Vem vill ha er här? Vem har frågat efter er?/.../om ni hade frågat oss så kanske vi hade velat ha en mataffär istället...” (7). Ingen förnekar att det är bra med en parklek men det upplevs inte som ett primärt behov och därför inte som prioriterat i sammanhanget. Till förklaringen skall också läggas att den nya parkleken i flera berättelser kommer att utgöra ett hot mot den väl etablerade Öppna Förskolan. Detta exempel kommer diskuteras vidare i avsnittet om Bredfjällsgatan 36-46 nedan.

När Hammarkullesatsningen inleds finns alltså en stark berättelse om omfattande misstro mot förvaltningens förmåga att se och möta invånarnas behov och att inkludera dem i beslutsprocesser och utformningen av området.

Hammarkullesatsningen

Som ett resultat av möten mellan direktörerna för Bostadsbolaget, GöteborgsLokaler och Stadsdelsförvaltningen väcktes idén om ett närmare samarbete för att sänka trösklarna mellan förvaltningarna och bolagen för att utveckla Hammarkullen. Avgörande var också att Bostadsbolaget beslutat om att satsa på utvecklingsområden i Hammarkullen och Biskopsgården. Den tredje februari 2016 undertecknade direktörerna en avsiktsförklaring där aktörerna tar på sig att vara aktiva parter och respektive part tar på sig olika uppgifter, däribland att anställa en processledare, och att arbeta med dialog med de boende. Som nämnts ovan är ambitionen att: visa på tydliga resultat, öka takten på en positiv utveckling, öka tilliten till ”staden” bland invånare och intressenter och utveckla ett nytt arbetssätt, som innefattar en ökad samverkan inom kommunen och större delaktighet bland invånare.

Satsningen organiserades i en styrgrupp, bestående av de fyra direktörerna där nu även Park- och Natur inkluderats, en koordineringsgrupp med aktiva deltagare från de fyra parterna, samt planer på

arbetsgrupper för de olika aktiviteter som ska göras och som ska involvera invånare, samt en rådgivargrupp bestående av medborgare och en referensgrupp bestående av näringsidkare, verksamma i området, myndigheter och förvaltningar. Processledaren började arbeta under våren 2016. Styrgruppen och koordineringsgruppen var aktiva fram till våren 2017 men arbetsgrupper, rådgivargrupp och referensgrupp hann inte skapas. Från hösten 2017 upphörde arbetet med styrgruppen och koordineringsgruppen och samarbetet kom främst att drivas inom fokusområde 4 med SBK som processägare. Satsningen var starkt knuten till individer och hade vid den tiden inte blivit förankrat i respektive organisation, när då de individerna byttes ut förlorade aktörerna momentum i samarbetet.

Grupperna påverkades under hösten 2016 och våren 2017 av att direktören för SDF Angered samt Park och Natur byttes ut, liksom representanterna i koordineringsgruppen för Park och Natur och Bostadsbolaget. Processledaren blev sjukskriven i april 2017 och ersattes inte. Samtidigt anställde Stadsbyggnadskontoret en person med ansvar för att knyta samman Hammarkullesatsningen med fokusområde 4 i Jämlikt Göteborg. Under hösten 2017 tillsatte SBK även en person för att utreda vilka dialogprocesser som pågår. Stadsdelsförvaltningen beslutade samtidigt att tillsätta en sektorsövergripande grupp för att bättre förankra arbetet internt i förvaltningen.

Organisationen utvecklades under 2016 genom diskussioner i styrgruppen och koordineringsgruppen där det konstaterades att flera aktiviteter är del av det reguljära arbetet i de olika förvaltningarna och bolagen och att de inte behöver involvera samtliga parter i arbetsgrupper utan respektive förvaltning och bolag kan rapportera om arbetet till koordineringsgruppen och styrgruppen. Bland annat gällde detta Bostadsbolagets och GöteborgsLokalers respektive renoveringar, samt nybyggnationer som planeras av AB Framtiden. Vissa aktiviteter kräver ett närmare samarbete mellan berörda aktörer, såsom upprustning av utemiljöer, skapandet av en dialoglokal samt ett aktivitetshus.

På Stadsbyggnadskontoret pågick samtidigt detaljplanearbete dels för Boklok som ska bygga ett antal låga hus i anslutning till Gropens Gård, och dels för ett område runt torget där AB Framtiden planerar att bygga nya bostäder.

I juli 2016 gick Bostadsbolaget ut med ett brev till sina boende om vad som skulle hända i Hammarkullen och under hösten gick SDF Angered ut med ett brev till boende och verksamma i stadsdelen. Ett fåtal dialoger har hållits sedan februari 2016. Bostadsbolaget höll via en privat konsultfirma en dialog med sina boende om stadsdelen, det existerande fastighetsbeståndet samt utveckling av torget i oktober 2016 och återkopplade på ett möte i februari 2017 där de också presenterade den rapport som konsulten skrivit. I februari inledde SDF Angered tillsammans med personal på Nytorpsskolan en serie dialoger med elever på skolan kring utvecklingen av torget, med syfte att bidra till detaljplaneprocessen. I mars bjöd nätverket Vårt Hammarkullen in till en bred dialog i Folkets Hus kring centrumutveckling. Bostadsbolaget bjöd in verksamma i området till en dialog om upprustningen av utemiljön vid Bredfjällsgatan 36-46, och senare till en dialog med boende. Renoveringen av biblioteket och medborgarkontoret föregicks av dialog med verksamma, utförd av arkitektbolaget. Stadsdelsförvaltningen och Park och Natur hade samlat in sporadiska synpunkter från boende om Karnevalsstråket.

Inställning till satsningen

I ett sammanhang präglad av utbredd misstro mot stadsdelsförvaltningens och kommunens intentioner i relation till Hammarkullen, som diskuterats ovan, skulle Hammarkullesatsningen utformas med hjälp av dialog och delaktighet. Med viss tveksamhet ställde sig de boende som intervjuats ändå positiva till satsningen. En ung kvinna sa att: "Man får en positiv och go känsla av satsningen" (22). Andra uttryckte viss tvekan baserat på tidigare erfarenheter: "Jag har hört om satsningen men man är ju lite skeptisk. Jag tror det inte förrän jag ser det/.../Jag har hört det innan, att det ska satsas, och det har inte hänt nånting.(33). En äldre kvinna sa i linje med detta att: "[d]et har varit tusen-

tals satsningar för att göra det här attraktivt boendeområde /.../ de har ändrat det här lilla torget många gånger. Betong hit och betong dit. Lite blommor. Fortfarande kärnan finns inte där, dialogen mellan makthavarna, tjänstemännen och vanliga folket. Människorna. De går förbi varandra hela tiden” (41). Trots detta väntade många på att bli inbjudna till de utlovade dialogerna för att få utforma Hammarkullens framtid. Andra var inte intresserade av att delta i dialog utan uttryckte tveksam förhoppning att satsningen skulle anpassas efter områdets och de boendes behov. Verksamma i stadsdelen uttryckte trots tidigare negativa erfarenheter en förhoppning om förändring: ”Nu är man glad att staden vill investera. Nu vill vi verkligen vara med att påverka, vi vill inte att det ska vara bestämt innan”. (18)

Många frågor ställdes om hur den utlovade delaktigheten skulle komma att se ut. En person som är verksam i området och som har negativa erfarenheter av förvaltningens försök till delaktighet sa: ”Nu ska man göra om torget här. Nu ska man bygga. Frågar du, vilka vet... när man har den erfarenheten med sig. Ska man bygga hus eller samhälle? Om man svarar samhälle så vem ska göra det? Den urbana fronten står här nu. På ena sidan fyra direktörer och på andra sidan dåligt organiserade medborgare” (19).

Satsningen upplevdes av vissa som var involverade, både tjänstepersoner, verksamma och boende, just som direktörstyrd. Representanter för Hyresgästföreningen var tveksamma till löftet om ökad dialog: ”Det var så konstigt för de sa att de skulle starta den här feta dialogen och grejer och inflytande från hyresgäster, men de hade ändå väldigt konkreta – vi tänker göra det här med parkleken”. Flera personer gav uttryck för att satsningen ökat avståndet mellan invånare och tjänstepersoner, samt mellan olika förvaltningar och verksamheter. Bland annat fanns en uppfattning om att det samarbete mellan hyresgästföreningen och Bostadsbolagets lokala personal som upplevts som mycket positivt tycks påverkats negativt av satsningen. Representanter för hyresgästföreningen upplevde att relationen med lokala aktörer försämrats när de nu istället skulle samarbeta med Bostadsbolagets ledning. Det lokala arbetet styrdes tydligare uppifrån vilket upplevdes ha ökat avståndet. Hyresgästföreningen frågade också uttryckligen om de kunde få vara del av satsningens styrgrupp men ett sådant utrymme fanns inte. Även inom förvaltningen upplevde vissa tjänstepersoner att avståndet mellan dem och invånarna ökat i och med att de tydligare styrdes i sitt arbete av satsningen och direktörernas intressen.

Den nya struktur som nu skapats för samarbetet med olika grupper och former för samordning bidrog till det ökade avståndet, menade vissa tjänstepersoner. Det blev ett längre avstånd som den lokala kunskapen skulle passera fram och tillbaka genom. Den nya strukturen skapade också en osäkerhet hos vissa som arbetade med satsningen när det gäller vilka relationer de kunde ha med andra aktörer och med invånare. Det större avståndet mellan SDF och invånare kommer diskuteras vidare nedan.

Hammarkullesatsningen i praktiken

Följande text är organiserad utifrån tre områden i Hammarkullesatsningen; centrumutveckling, Bredfjällsgatan 36-46 och upprustning av utemiljöerna. Dessa tre områden diskuteras utifrån teman som framkommit i intervjumaterial från, och observationer av respektive process när det gäller hur stadsdelsförvaltningens och de andra tre aktörernas arbetssätt kan utgöra hinder eller skapa möjligheter för att bygga tillit i området. Det första området som diskuteras är Centrumutvecklingen som inkluderar renoveringar av Hammarhus och badet, samt upprustning av torget och planerade bostäder i anslutning till torget. Det andra området behandlar fastigheten Bredfjällsgatan 36-46 där aktörerna planerade ett antal aktiviteter såsom minikretsloppspark, aktivitetshus, aktiviteter för ensamkommande asylsökande barn och en dialoghörna. Det tredje området gäller upprustning av utemil-

jöerna vid nämnda fastighet, vid Karnevalsstråket samt vid stråket framför Hammarhus, miljöer som knyts samman men som förvaltas av tre olika aktörer.

Centrumutveckling

Flera enskilda insatser kring centrum skulle utföras, framför allt av GöteborgsLokaler, men det fanns också hos samtliga aktörer tankar om utvecklingen av Hammarkullens Centrum. GöteborgsLokaler skulle renovera badet och renoverade under våren 2017 bottenvåningen i fastigheten Hammarkulletorget 62 som inhyser ett äldreboende, och i bottenvåningen ett bibliotek och medborgarkontor. GöteborgsLokaler renoverade och byggde ut grönsakshandeln under våren 2017. Därefter skulle utemiljön rustas upp. Samtal pågår fortfarande våren 2018 kring att hitta en matbutik som vill etablera sig i Hammarkullen. Samtidigt planerar Framtiden AB att bygga bostäder intill torget. Diskussioner har pågått kring behovet av en förskola som del av det nya området, vilket SDF Angered förespråkar, samt om behovet av lokaler i bottenvåningarna, en princip som Stadsbyggnadskontoret arbetar efter för att skapa blandstad. Utgångspunkten för Framtiden AB har varit att det ska byggas billiga bostäder genom att använda SABOs prefabricerade Kombohus. Nedan diskuteras hur fallet med centrumutveckling sätter ljuset på hur olika förhållningssätt till tid och dialog påverkar möjligheten att bygga tillit.

- Tillit och Tid

Kommunala planeringsprocesser är långa och tidsaspektens påverkan på tilliten är viktig att ta i beaktande. Dels gäller det hur förväntningar påverkas av långa kommunala processer samt hur kommunikationen ser ut under dessa processer. Dels gäller det frågor om när delaktighet och kommunikation ska ske för att invånare ska uppleva möjlighet till inflytande och skapa positiva förväntningar på att deras intressen kommer att tas till vara.

Badet i Hammarkullen skulle renoveras som ett resultat av boendes kamp 2013 att få behålla badet efter nedläggningshot. Badet har varit stängt sedan 2014 och i sitt brev till invånarna i juli 2016 angav Bostadsbolaget att renoveringen förmodligen kunde komma igång i början av 2017. Fritidsgården som ligger i samma byggnad skulle då temporärt flyttas till annan lokal. I maj 2017 var planerna att arbetet med renoveringen skulle komma igång i januari 2018. De nödvändiga processerna som utgör del av renoveringsarbetet såsom projektering, upphandling, ansökningar för att finansiera konstnärs deltagande och dialogprocess tar normalt tid. De långsamma processerna gör att det skapas mycket rykten. En tjänsteperson som arbetar i området sa om badet att "[d]et har varit stängt i två år och ryktet går att 'de har stängt så länge bara för att vi ska glömma bort det'. 'Vem protesterar då när det redan egentligen är nedlagt... Om det nu skulle hända att man inte skulle renovera det vem skulle då orka och ha energi att protestera mot något som hände för två år sen' (7). Andra invånare uttryckte oro över vad som skulle hända med badet och några trodde att det egentligen hade stängts.

Gällande renoveringen av biblioteket och medborgarkontoret hade det anlitate arkitektkontoret haft dialog med verksamheterna och arbetet hade inletts under våren 2017 och renoveringen kom igång som planerat. Under renoveringen flyttade medborgarkontoret till dialoglokalen i fastigheten Bredfjällsgatan 36-46 och biblioteket var tillfälligt stängt, vilket påverkade befolkningen, men det var under en begränsad period och det var tydligt för invånarna att arbetet pågick. Upprustningen skulle vara klar efter sommaren 2017 men oväntade problem med fastigheten gjorde att slutdatum sköts fram till senare under hösten. Detta kommunicerades i media och till vissa medarbetare inom förvaltningen, vilket till viss del gjorde det möjligt att förhindra besvikelsen över förseningar. De nya lokalerna invigdes med Öppet Hus i januari 2018.

De planerade bostäderna vid Hammarkulletorget tydliggör tidsaspektens betydelse när det gäller invånarnas delaktighet. I anslutning till torget planerar Framtiden Bygg, del av Framtiden AB, att

bygga ett antal flerfamiljshus. Byggnadsnämnden har godkänt och Stadsbyggnadskontoret (SBK) arbetar på en detaljplan. I Byggnadsnämndens uppdrag till SBK ingår att inkludera förskola och lokaler i detaljplanen för att skapa en mer hållbar fysisk struktur i området. Vanligtvis kommer invånarnas deltagande in sent i detaljplaneprocessen när ett förslag till plan efter års arbete presenteras för samråd, då berörda kan komma in med synpunkter⁸. Processen är okänd för många invånare och den långa tiden fram till samråd uppfattas som bristande kommunikation och transparens. Preliminär tid för samrådet sköts flera gånger fram och i april 2018 fanns ännu inget datum satt för samråd.

Flera invånare som är insatta i proceduren uttryckte misstro mot att samrådet utgör ett tillfälle för verkligt inflytande och såg det presenterade förslaget som svårt att påverka eftersom samrådet sker så sent i processen. Vanligtvis sker inte dialog tidigare i detaljplaneförfarandet. Samrådshandlingar ställs ofta ut utan medföljande dialog och det kan ifrågasättas vem som har möjlighet att aktivt delta i samråd och ha inflytande på detaljplanen, speciellt i områden med låg delaktighet och språkbarriärer. I det här fallet höll Bostadsbolagets konsult en dialogworkshop i Hammarkullen kring renoveringar och utveckling av området våren 2017. Konsulten betonade att tempot var högt eftersom de ville få in kunskapen i detaljplaneprocessen. Representanter för SBK var inbjudna och resultatet presenterades även för SBK i ett separat möte för att kunna påverka processen i ett tidigare skede. Detta utgjorde ett avsteg från den normala proceduren.

Bostadsbolaget har varit angeläget om att kunna sätta igång att bygga och ville helst ha en spade i marken innan årsskiftet 2016/2017. Direktörerna i styrgruppen ville att detta skulle kommuniceras men kommunikationschefen i stadsdelsförvaltningen gick emot deras önskan baserat på kunskap om de långa processerna och risken med att skapa förväntningar. För att komma igång snabbare har Bostadsbolaget under en längre tid diskuterat att gå in med en enskild bygglovsansökan för ett enskilt hus. Först var tanken att det skulle vara ett av husen intill torget men den ansökan som skickades in under våren 2017 gällde i stället ett flerfamiljshus intill Hammarparken. Detta kommunicerades i dialoglokalen, dock kom inga invånare till informationsmötet. Det framgår tydligt att Stadsbyggnadskontorets långsamma processer och Bostadsbolagets vilja att leverera resultat i Hammarkullen står i konflikt med varandra och representanter för de båda aktörerna uttrycker frustration kring hur relationen ser ut. Under sommaren 2017 gick också Framtiden AB ut i en debattartikel och kritiserade SBK generellt för deras långa processer och de löften bolaget gjort om högt tempo i bostadsbyggandet i staden togs tillbaka i debattartikeln. Bristande samverkan förhindrar att planeringsprocessen kan gå fortare och bidrar även till svårigheter att kommunicera med invånarna kring planerna. Bygget av det enskilda huset vid Hammarparken har också fördröjts på grund av oenighet mellan Framtiden AB och Park- och Naturförvaltningen som äger marken där huset skulle byggas.

Samtidigt har stadsdelsförvaltningen befolkningsansvaret, vilket innebär att de har det yttersta ansvaret för befolkningen i sin stadsdel. De ska garantera medborgardeltagande och systematisera lokala sociala erfarenheter in i planeringsprocessen. (Reglemente för Göteborgs stads stadsdelsnämnder 2017). Där blir arbetet för att säkerställa tillgång till förskolor och skolor samt möjliggöra för verksamheter kring torget genom förekomst av lokaler viktigt i samverkan med invånarna. Bostadsbolaget höll en dialog med sina boende om sina existerande bestånd och till viss del centrumutvecklingen, vilket dock inte fyller upp för det uppdrag som SDF har. SDF utförde därför ett dialogarbete med elever på en av stadsdelens skolor och planerade en större dialog. En sådan inkluderande planeringsprocess påverkar också hur fort nybyggnationer kan komma till stånd.

⁸ Bristerna i denna process har problematiserats många gånger och behovet av en mer proaktiv dialog mellan invånare, politiker och planerare rekommenderas (SOU 1996:162; Berntsson, 1996; SOU 2005:77)

Medan förvaltningarnas och bolagens planeringsarbete pågick upplevde invånarna en total tystnad. I och med att invånarna upplevde att den delaktighet som utlovats när satsningen presenterats dröjde och upplevde bristande kommunikation och transparens, och det i den kontext av misstro som Hammarkullen utgör, väcktes ett engagemang och initiativtagande från invånarnas sida att kräva att få göra sin röst hörd. I brist på positiva förväntningar på förvaltningarnas och bolagens intentioner och handlande enligt invånarnas intressen blev resultatet mobilisering för att förvaltningarna inte skulle kunna ta miste på vad invånarnas intressen är. De kom att fylla en 'vakthundsroll' i planeringsarbetet (Laurian, 2009:382). I slutet av november skickade en boende i Hammarkullen ut ett egenproducerat material till tjänstepersoner och aktiva i området där han diskuterade Bostadsbolagets initiala skiss till Stadsbyggnadskontoret och förde fram kritik samt egna förslag på hur en bättre centrumutveckling skulle kunna se ut. Han publicerade även denna på en hemsida där han senare också la upp delar av de svar han fick från olika tjänstepersoner. Initiativet väckte viss oro men flera tjänstepersoner inom SDF Angered betonade att det var viktigt att ta hans initiativ på allvar, att han lyfte viktiga frågor och att hans inlägg pekade på att de fyra aktörerna brustit i sin kommunikation om planerna för området kring centrum. Därefter bjöd Vårt Hammarkullen in till ett möte kring centrumutvecklingen i januari 2017. Där beslutades att hålla en öppen dialog om centrumutveckling i Folkets Hus i mars, där även tjänstepersoner från SDF Angered, Bostadsbolaget, GöteborgsLokaler och Stadsbyggnadskontoret bjöds in för att lyssna. Vi återkommer till denna nedan.

Ett annat exempel på konflikt mellan olika perspektiv på tid och inkludering kom till uttryck i diskussioner om upprustning av torget. Tidigt under hösten 2016 pågick en diskussion om upprustning av torget i och med en utlysning om medel från Boverket. Koordineringsgruppen beslutade i oenighet om att inte hasta, med motiveringen att det måste finnas ett ordentligt underlag så att det är ett projekt som faktiskt kan genomföras. En person betonade vikten av att inte hitta på projekt, för att få tillgång till finansiering, som inte är förankrade hos befolkningen, vilket personen menade är vanligt i Angered. Denna argumentation gjordes bland annat med syftning på tidigare planer på att sätta upp ett tält på torget med pengar från Tillväxtverket inom UNO, planer som inte hade förankrats hos de boende (se vidare sid. 39). Detta uppfattades av personer i gruppen som representerade centrala förvaltningar som ett misslyckande för satsningen och dess syfte att sänka trösklar och snabbt kunna agera. Behovet av att snabbt kunna visa resultat inom Jämlikt Göteborg ställdes mot lokal anpassning där de med erfarenhet av tidigare misstag och dess effekter på relationen till invånarna tilläts bli avgörande. Lokalt förankrade tjänstepersoner såg till behovet av att bygga positiva relationer över tid snarare än att snabbt leverera synliga resultat som efterfrågats centralt utifrån tillgängliga medel.⁹

Processerna kring centrumutvecklingen visar att det finns perspektiv på tid som står i konflikt med varandra och som påverkar tilliten på olika sätt. Vissa aktörer vill leverera snabbt och på så sätt stärka tilliten genom att visa att något händer, andra betonar behovet av grundarbete och förankring som viktigt för tilliten men med ett längre tidsperspektiv. Denna konflikt och osäkerheten kring hur olika sätt att kommunicera påverkar förväntningar riskerar att fördröja och försvåra delaktighetsprocesser och därmed förlora det momentum som finns tidigt i processer för att öppna för den andra partens perspektiv ska tillåtas påverka planeringen.

⁹ Detta beslut kan sättas i kontrast till Hjällbo där det kommunala bostadsbolaget Poseidon ansökte om Boverkets pengar, anlätade en konsult och höll medborgardialog om torgets utveckling, varpå en plan togs fram som inte kunde genomföras. Detta skapade frustration och irritation hos både inblandade invånare och tjänstepersoner.

- Dialog eller konsultation

Som diskuterats inledningsvis är tillit centralt för att förstå hur delaktighet kan fungera stärkande i ett lokalsamhälle. Tillit är viktigt såväl för att möjliggöra delaktighet, invånare behöver se möjligheten till påverkan, som för att möjliggöra inflytande, förvaltningen måste vara beredd att förändras för att ett konstruktivt samarbete ska bli resultatet och för att delaktighetens positiva effekter ska komma till stånd, så väl i form av hållbar stadsplanering som byggande av relationen långsiktigt. De dialogförsök som gjorts visar tydligt på detta.

Direktören för SDF Angered uppgav tidigt att hon inte ville ha en stor dialog om hela utvecklingen i Hammarkullen eftersom det hållits många sådana dialoger som inte har lett till något. I stället ville hon se specifika dialoger relaterade till det som aktörerna ska leverera. Av den anledningen valde Bostadsbolaget att hålla en dialogworkshop med sina hyresgäster kopplat till det egna bolagets aktiviteter. För detta använde sig Bostadsbolaget av ett privat konsultbolag. Dialogtillfället som arrangerades av konsulten ses allmänt som en framgång med 88 deltagande, däribland även personer som inte bor i Bostadsbolagets fastigheter. De som deltog på workshopen upplevde det som mycket positivt. Det faktum att så många kom var uppskattat. ”Det är jättekul för det visar att folk inte gett upp helt och hållet” (33), även om det noterades att alla grupper i området inte var så väl representerade. Även om deltagare gav uttryck för många anledningar till att de var där (Folkets Hus firade samtidigt jubileum och bjöd på tårta och kulturvandring arrangerades utanför på torget), var hopp om att kunna påverka utvecklingen i rätt riktning en viktig del. Deltagarna kan ses som villiga att vara sårbara med risk för att bli besvikna, det vill säga att visa tillit till att Bostadsbolaget tar deras synpunkter till vara. Det gjorde de dock ofta med reservationen att de inte hade höga förväntningar, att de var skeptiska, och trodde det när de fick se det, som en sorts skydd mot en möjlig besvikelse.

Bostadsbolagets dialog organiserades i samarbete med Hyresgästföreningen, dels för att de har befolkningens förtroende och kompetens att få folk att delta, men också för att tolka resultaten i den specifika kontexten. Hyresgästföreningen gav uppdrag till ungdomar att knacka dörr och bjuda in samt sprida flyers. Det förtroende Hyresgästföreningen har lokalt bidrog till den höga uppslutningen men många kom också just för att de är engagerade i områdets utveckling. Till den dialog som Vårt Hammarkullen organiserade senare mobiliserades ännu fler av de boende med bred representation vilket visar på betydelsen av vem som arrangerar. Även om det gällde en betydligt mindre fråga (och av mindre allmänt intresse) så pekar det faktum att inga invånare kom till Bostadsbolagets informationsträff om bygget av ett enskilt bostadshus vid Hammarparken också på detta. Även vid Bostadsbolagets och konsultens återkoppling, där Hyresgästföreningen inte var en part, var deltagandet betydligt lägre, ca 15 invånare och lika många tjänstepersoner. Det har riktats kritik, både från tjänstepersoner och invånare mot att de personer som är aktiva i Vårt Hammarkullen och ofta har kämpat för att Hammarkullen ska få behålla service, och som uppskattas för det, inte representerar hammarkulleborna, framför allt inte ’de nya hammarkulleborna’. Kritik riktas också mot att flera av dem inte är boende i stadsdelen och att de gör sig till representanter för Hammarkullen samtidigt som de hindrar andra röster att komma fram. Samtidigt visar exemplet ovan att dessa personer/nätverk ofta lyckas mobilisera befolkningen när det behövs.

Deltagarna i Bostadsbolagets workshop fick individuellt svara på en enkät och samtalade med deltagande tjänstepersoner. Workshopen var inte en dialog i betydelsen att ett samtal fördes utan handlade främst om informationsinsamling om boendes synpunkter och kan därmed snarast ses som en konsultation (Arnstein, 1969). Formen var kontrollerad och utgick ifrån den information som beställaren ville ha. Konsultationen blev också individualiserad genom enkätformatet. Den som i det här fallet lyssnade, (Bostadsbolaget) minimerade därmed sin sårbarhet genom att kontrollera vilken sorts svar som kunde lämnas och genom att kunna avfärda svar som gavs av individer eller en minoritet av de svarande. Underlaget blev på grund av representationsfrågan otillräckligt och ställer mindre krav på den som tar emot informationen.

Det är också av betydelse att dialogen utfördes av en privat konsultbyrå. Kommunala bolag använder ofta privata konsulter för att hantera dialoger när de själva saknar kompetens och personalresurser. Inom stadsdelsförvaltningen finns en uppfattning att det är problematiskt att dialog förs av en privat aktör eftersom de kan producera resultat i form av information men de kan inte bygga de relationer som också är en viktig effekt av dialogen. En sådan viktig effekt är, som tidigare nämnts, just att dialogen möjliggör för parterna att förändras i mötet genom att ta till sig andras perspektiv, och att lära över tid. Den funktionen går förlorad ifall mötet görs av en fristående aktör. ”Man kan inte bara ta in någon som sköter dialogandet, det måste utföras av de som kan sammanhanget, dvs områdesarbetarna”, kommenterar en person som är verksam i stadsdelen (18). Det uppstår en problematik när syftet med dialogen även är att stärka en relation och inte endast samla in information. Problematiken består i att för att tilliten i relationen ska byggas krävs att de inblandade parterna möts personligen och är redo att öppna sig för att påverkas av den andres perspektiv. Endast på det sättet skapas möjlighet att lära sig att beakta den andres perspektiv även i det fortsatta arbetet vilket stärker såväl tillit som hållbarhet långsiktigt. Denna effekt uppnås inte när perspektivet filtreras genom en skriftlig rapport.

I kontrast till ovan nämnda förfarande som främst utgjorde informationsinsamling av en privat aktör, erbjöd dialogen som arrangerades av Vårt Hammarkullen ett tillfälle till deliberation, det vill säga ett gemensamt utbyte av perspektiv (Laurian, 2009), i första hand mellan invånare och med de inbjudna tjänstepersonerna som lyssnare. Det skapade alltså en möjlighet för tjänstepersonerna att få en bredare och rikare bild av hur invånarna resonerar kring sina behov. I och med att tjänstepersonerna bjöds in att lyssna fanns en förhoppning om att de skulle gå att påverka genom den personliga kontakten och genom att de fick höra vad invånarna uttrycker för behov. Det kan ses som en form av krav på den andres medmänsklighet. Tjänstepersonerna kan också anses visa tillit genom att delta i dialogtillfället och därmed öppna sig för att påverkas av invånarna. De visade sig villiga, även om några också visade ett visst obehag inför situationen, att visa en viss sårbarhet baserat på positiva förväntningar. Vissa av tjänstepersonerna var helt enkelt tvungna att delta i och med att de insåg nödvändigheten av en fungerande relation med lokalsamhället och av att vara närvarande när de andra aktörerna skulle vara det. Det intressanta ur teoretisk synvinkel är att genom att personligen delta i ett kollektivt samtal där de inte kan neka till att ha hört de behov som invånarna ger uttryck för gör de sig sårbara inför kollektivet när de inte kan förneka vad som sagts och därmed antingen måste låta sig påverkas eller uttryckligen neka till att låta sig påverkas, och därmed bryta den tillit de bjudits in till att bygga, förutsatt att de inte lyckas förklara varför deras planer inte kan ta de boendes behov i beaktande.

- Förvaltningars och bolags olika uppdrag

En annan utmaning för att stärka tilliten i planeringsprocessen bygger på att aktörerna har olika uppdrag och mål. Göteborgslokalers uppdrag riktar sig främst till de hyresgäster de har samt handlar om förvaltning av existerande bestånd. Bostadsbolagets uppdrag riktar sig till existerande hyresgäster samt handlar om att bygga nya bostäder (Framtiden Bygg), gärna snabbt på grund av den existerande bostadskrisen. Stadsdelsförvaltningen har istället ett befolkningsansvar och ett ansvar för helheten i stadsplaneringsprocessen. Att aktörerna har olika uppdrag och mål är naturligt men när de inte diskuterar hur deras respektive uppdrag och mål gällande centrumutveckling samverkar för att utgöra en helhet uppstår problem. Detta möjliggjorde att aktörerna till exempel drev olika agendor när det gällde etablering av en förskola och verksamhetslokaler i bottenvåningen på bostadshusen. Att de olika målen och perspektiven inte diskuterades gemensamt, samt frånvaron av en gemensam analys av vad som behövs för utveckling av Hammarkullens centrum, försvårade samarbetet i den gemensamma satsningen. Transparens och dialog om de olika målen och uppdragen är också viktigt för att i slutet kunna kommunicera på vilka grunder olika beslut har fattats, inte minst om de inte fyller de behov som invånarna gett uttryck för. Bristande underlag vad gäller behov och

syfte försvårar hela genomförandeprocessen på grund av kommunikationsbrister och möten och aktiviteter som inte bidrar till det som ska uppnås. Det skapade även osäkerhet hos processledaren och medlemmarna i koordineringsgruppen när de inte kunde relatera tydligt till särskilda och gemensamma uppdrag och mål, utan måste navigera dessa informellt.

Uppfyllande av flera behov samtidigt, som tex bostäder, förskola och verksamhetslokaler, kan fördröja projektstart vilket ofta påpekats av representanter för Bostadsbolaget, och olika perspektiv på relationen mellan tid och tillit krockar. Det har blivit något av ett mantra att 'det bästa inte får bli det godas fiende', när utvecklingen av Hammarkullens centrum och de nya bostadshusen diskuteras. Det är dock av vikt att analysera vad det är som går förlorat när man satsar på det goda istället för det bästa (exempelvis frånvaro av verksamhetslokaler), och vad konsekvensen av den förlusten blir för helheten. Forskningen är entydig när det gäller vikten av funktionsblandning och att inkludera dessa aspekter tidigt i planeringen (UN Habitat/Petrella, 2014). Bostadsbolagets VD uttryckte sitt perspektiv på ett seminarium i Almedalen: "Jag är inte experten som säger vad som är absolut rätt, men jag vet att det är rätt att bygga kvadratmeter. Folk bor jävligt trångt, och all annan evidens visar på det. (...) Funktionsblandningen kommer man till men det är inte det viktigaste just nu. Det viktigaste är att få dit människorna, sedan är det nästa steg att köra funktionsblandningen" (Almedalen, 2017). Då tar Bostadsbolaget inte i beaktande hur byggnaderna riskerar att låsa in området i en viss utveckling och att förändra den existerande infrastrukturen är både trögt och kostsamt. Bristen på tydlig kommunikation kring förutsättningar för olika målsättningar i stadsplaneringen skapar här risker för att återigen låsa in Hammarkullen i en utveckling som inte svarar mot den mångfald behov som invånarna ger uttryck för.

När aktörerna har olika mål och uppdrag och deras relation till varandra och helheten inte diskuteras uppstår också en oklarhet kring vem som kan föra dialog om vad. Inte minst eftersom det inte finns en gemensam viljeriktning att kommunicera. Detta ledde bland annat till att Bostadsbolaget höll en egen dialog med sina hyresgäster som berörde frågor av gemensamt intresse och som även kommunicerades via Bostadsbolagets konsult till de tjänstepersoner inom SBK som ansvarar för detaljplanen. Trots att dialogen berörde gemensamma frågor exkluderas stadsdelsförvaltningens representanter från att delta i vissa möten kring dialogen, bland annat där Hyresgästföreningen och konsulten diskuterade resultatet. För invånarna är inte heller uppdelningen mellan förvaltningar tydlig, trots att det angavs på inbjudan att tillfället arrangerades av Bostadsbolaget och Hyresgästföreningen var inte alla deltagande i dialogen medvetna om vilken aktör det var de förde dialog med.

Utvecklingsledaren för stadsutveckling i stadsdelen menade att det är viktigt att resultatet av olika former av informationsinsamling tolkas lokalt och kanaliseras gemensamt till SBK för att undvika att tjänstepersoner utan lokal kännedom ska tolka fragmenterad information om invånarnas synpunkter. De kommunikationssvårigheter som uppstod i samarbetet mellan SDF Angered, Bostadsbolaget och processledaren kring dialogen tolkas av representanter för Hyresgästföreningen som bristande tillit mellan de fyra aktörerna. Satsningen och enskilda aktörers spontana försök till nya vägar att öppna upp detaljplaneprocessen riskerar alltså att öka tillitsgapet mellan förvaltningar och tjänstepersoner och därmed också försvåra en konstruktiv dialog med befolkningen och möjlighet för planeringen att påverkas av invånarnas perspektiv.

Bredfjällsgatan 36-46

Fastigheten Bredfjällsgatan 36-46 spelade en viktig roll i satsningen. Bostadsbolaget äger huset och Göteborgslokaler förvaltar lokalerna i bottenvåning. I lokalerna fanns i september 2016 Öppna Förskolan, en verksamhet inom SDF Angereds utbildningssektor, samt en lokal som tillfälligt hyrdes

av en lokal somalisk förening¹⁰. 100 kvadratmeter skulle användas till en dialoglokal, 600 kvadratmeter till ett aktivitetshus och 100 kvadratmeter till SOS Barnbyars ideella, offentliga partnerskap, med verksamhet riktad till ensamkommande asylsökande ungdomar, och slutligen ytterligare 100 kvadratmeter som eventuellt skulle användas till en minikretsloppspark. De tre aktörer som främst samverkade kring lokalerna och dess verksamheter var Bostadsbolaget, SDF Angered och Göteborgslokaler.

Utvecklingen av bottenvåningen på Bredfjällsgatan 36-46 belyser framför allt utmaningar när det gäller kommunikation och styrning, i första hand när det gäller tilliten inom och mellan förvaltningar och bolag men med sekundära effekter på relationerna med invånare. I augusti 2017 hade det inte förekommit någon delaktighet av invånarna i utformningen och användningen av lokalerna på Bredfjällsgatan 36-46. Dialoglokalen och SOS-Barnbyar hade kommit på plats men utan inblandning av befolkningen. Till invigningen av SOS-barnbyars verksamhet var politiker, höga tjänstepersoner och verksamma inbjudna, men inte invånare, och dialoghörnan hade inte kommunicerats med invånarna. Dialoglokalen smygöppnade i februari 2017 men i huvudsak fyllde lokalen främst funktionen som temporärt medborgarkontor för invånarna tills detta flyttade tillbaka till sina ursprungliga lokaler. Under våren 2018 övergavs idén om en dialoglokal och lokalerna används istället som kontor för de som arbetar med områdesutveckling. Arbetet med aktivitetshuset och den kommande minikretsloppsparken hade inte kommit igång som förväntat och därför hade inte heller invånarna varit delaktiga. Under hösten invigdes dock aktivitetshuset och två personer tillsattes, en från SDF Angered och en från hyresgästföreningen i samarbete med Bostadsbolaget, som tillsammans med Chalmers studenter bedrev dialog för att hitta en bra utformning av aktivitetshuset som öppnade under våren 2018.

- Kommunikation

Utflyttningen av en lokal somalisk förening från de lokaler som SOS Barnbyar skulle få tillgång till samt en eventuell flytt av Öppna Förskolan belyser tydligt problemet med bristande kommunikation inom förvaltningen som grund för att bygga tillit.

I september 2016 lade förvaltningen ned mycket arbete på att hitta en lösning på att de lokaler som en lokal somalisk förening tillfälligt hade tillgång till skulle utrymmas för att SOS Barnbyar skulle starta sin verksamhet i lokalen. Frågan om lokal för föreningen var känslig i området. Föreningen hade tidigare haft en lokal med rivningskontrakt på Hammarkulleskolan. När lokalen skulle rivas år 2015 för renovering av Hammarkulleskolan skulle kontraktet sägas upp men föreningen lyckades mobilisera ett engagemang i området som gjorde det svårt för förvaltningen att lämna föreningen utan lokal. Bland annat slöt Rättvisepartiet Socialisterna och aktiva inom Lärandets Torg upp bakom föreningen. Istället erbjöds föreningen ett ett-årigt lån av en lokal på Bredfjällsgatan 36-46. Det rådde ett stort missnöje inom förvaltningen och bland andra verksamheter och invånare över att föreningen fått exklusiv tillgång till en så bra lokal. Dels förser förvaltningen inte någon annan förening med lokal och tjänstepersonerna menade att det inte bedrevs avsedd verksamhet som inkluderar kvinnor, samt att många män stod utanför lokalen och rökte och att det ofta uppstod bråk. Tjänstepersoner beskrev tillitsproblematiken som dubbel. Å ena sidan uttrycktes att det fanns en risk för ett tillitsbrott i relation till den somaliska gruppen i stadsdelen om föreningen ställdes på gatan, å andra sidan betonades den somaliska gruppens mångfald och att föreningen inte är representativ för gruppen och slutligen betonades den tillitsbrist i relation till resten av befolkningen som var ett resultat av att en specifik förening åtnjöt privilegiet av att ha en så väl placerad lokal för eget nytt-

¹⁰ Här har valts att ange att det var en somalisk förening eftersom det anses relevant i sammanhanget då föreställningar hos tjänstepersoner och invånare om gruppens position och identitet i området spelade roll för händelseutvecklingen.

jande. Problematiken förstärktes av den stora bristen på lokaler i området. Formellt hade kontraktet avslutats och SDF Angered hade ingen skyldighet att förse föreningen med lokal. Men när föreningen inte accepterade att flytta utan att erbjudas en likvärdig lokal ledde det till oro hos flera tjänstepersoner inom förvaltningen. Oron påverkades även av medvetenheten om somaliers marginaliserade ställning i Sverige generellt, och i Göteborg specifikt. En tjänsteperson uppgav också att det fanns en viss rädsla inom förvaltningen att möta och konfrontera föreningen.

Bristande kommunikation mellan direktören som hade personlig kontakt med föreningen och övriga inblandade chefer och medarbetare skapade osäkerhet om mandat och manöverutrymme i frågan. Kommunikationen mellan förvaltningen och föreningen skedde i parallella spår vilket skapade osäkerhet om hur personer under direktören kunde hantera situationen utan att motverka det arbete som direktören gjorde. Personer inom förvaltningen uttryckte stor undran över varför just den här föreningen fått sådana fördelar, dock utan att själva ta reda på fakta. En tjänsteperson uppgav att denna undran ofta handlade om en föreställning om klientilism, att föreningen skulle få tillgång till lokalen på grund av deras direktväg till makten, men menade att det istället handlade om att föreningens ordförande lyckas matta ut ansvariga tjänstepersoner så att de gav upp. Olika obekräftade föreställningar om föreningens position i området och i relation till övriga somalier i Angered kom också att påverka tjänstepersonernas förhållningssätt. Resultatet blev att direktören gav föreningen tillgång till en av skolans byggnader när lokalen inte används av skolan. Lösningen skulle ingå i vad som kallas 'Skolan mitt i byn', en satsning som vid tillfället inte kommit på plats, men som innebär att existerande uppdrag att ge föreningar tillgång till skolans lokaler på kvällstid och helger ska genomföras i praktiken¹¹. Exemplet visar på de problem som uppstår när mandatet inte är tydliga och tjänstepersoner på olika nivåer arbetar parallellt utan öppen kommunikation. Det bidrar till misstro genom ryktesspridning och tveksamhet i vem som kan kommunicera med invånarna (föreningen), hur och om vad. Oförmågan att kommunicera och ställa frågor, dels om hur situationen uppstått och dels om hur den hanterades, reflekterar att relationen mellan tjänstepersoner på olika nivåer inte präglades av den nödvändiga tilliten. Det brast så väl i förtroende för den andres förmåga att hantera situationen och i de positiva förväntningar som är förutsättningen för att vilja öppna upp för den osäkerhet och sårbarhet det innebär att ställa frågor i ett känsligt ärende.

I andra ändan av fastigheten på Bredfjällsgatan ligger Öppna Förskolan sedan den flyttades från Röda stugan i Hammarparken. Personalen ville inte flytta men syftet var att samla flera verksamheter, inklusive familjecentral och specialpedagoger på samma plats. Men så föll planerna på en familjecentral, som istället placerades i Hjällbo, och specialpedagogerna placerades på Hammarkulleskolan. Istället planerades en vårdcentral i kombination med specialpedagoger och språkverkstad, vilket även kommunicerades till invånarna. Även de planerna lades ner. Då blev personalen på Öppna Förskolan informerade om att de skulle flytta till Hammarkulleskolan. Det uppskattades inte eftersom personalen upplevde att det var en avsidades placering. Personalen beskrev tiden som dominerad av en rad bakslag och besvikelser. De drabbades även av en vattenläcka och fick under en tid evakueras till andra sidan av byggnaden. Så 2016 blev personalen i förbigående informerade av en kollega om att en bemannad parklek skulle starta i Röda stugan i Hammarparken, delvis med samma målgrupp som Öppna Förskolan. Kommunikationen hade brustit mellan sektor kultur och fritid och sektor utbildning som ansvarar för de två olika verksamheterna. Det är tydligt att satsningen på en bemannad parklek inte föregåtts av en inventering av existerande verksamheter och kommunikation med dessa. Personalen blev upprörd av flera anledningar, först för att de blev oro-

¹¹ Det kan vara värt att nämna att satsningen på 'Skolan mitt i byn' avstannade i mitten av 2017 eftersom sektor utbildning ska centraliseras och inte längre kommer vara stadsdelens ansvarsområde, samt att den ansvariga personen bytte jobb och inte ersattes. Det arbete som utförts för att genomföra initiativet gick därmed förlorat.

liga över förskolans framtid i och med att en ny verksamhet startade med samma målgrupp (vilket stärkte en tidigare oro om att verksamheten skulle läggas ner), och sen för att de inte involverats i planerna om den nya verksamheten. Agerandet upplevdes som historielöst och de upplevde en brist på erkännande för den viktiga verksamhet som de bedriver.

I augusti 2016 kom nästa bud om flytt av Öppna förskolan till en lokal på Gropens gård, vilket sen inte blev av. Därefter blev personalen informerad i förbifarten av en vaktmästare om att de skulle flytta till andra ändan av fastigheten, intill SOS Barnbyar, för att aktivitetshuset skulle få plats i lokalerna. De föreslagna lokalerna upplevdes inte vara ändamålsenliga av personalen, men framför allt såg personalen på agerandet som en bristande respekt för verksamheten och det viktiga arbete de gör för stadsdelen, vilket påverkar deras arbetssituation negativt. En i personalen sa ”Är det så att man inte vill ha en öppen förskola? Jag tror inte det. Utan i sin iver att göra gott för Hammarkullen så någonstans har man inte gjort tillräckliga efterforskningar och kommunikationen är för dålig”. Oron för Öppna Förskolans framtid spreds också utanför ÖF till andra verksamma i stadsdelen och även till boende, varav en kom till nämndens möte för att protestera mot behandlingen av verksamheten. Vid det laget hade frågan hunnit gå flera vändor mellan satsningens aktörer för att till slut komma fram till att Öppna förskolan kunde vara kvar i sina nuvarande lokaler.

Både vid flytten som orsakades av vattenläckan och den planerade flytt som skulle orsakas av aktivitetshuset kommunicerades planerna först till personalen på ÖF via andra områdesarbetare. Vid båda tillfällena var personalens chef inte informerad vilket chefen menar ruckar personalens förtroende. En viktig konsekvens blev att chefen fick lägga mycket tid på att göra brandutryckningar, lugna personalen och ta reda på vad som pågick, vilket ledde till oro och stress hos såväl chef som personal. Chefen betonade vikten av att vara rädd om de etablerade verksamheterna och den etablerade personalen.

En viktig anledning till dessa brister i kommunikationen är att olika sektorer och/eller förvaltning och bolag arbetar i sina respektive stuprör och inte beaktar hur deras aktiviteter påverkar andra verksamheter. I följande avsnitt diskuteras också hur den bristande kommunikationen var ett resultat av oklar styrning. Samtliga aktörer försökte bidra till att lösa situationen genom att kontrollera skeendet genom egna beslut snarare än att bjuda in och ställa frågor om olika aktörers perspektiv för att hitta en inkluderande och hållbar lösning. En anledning som framkom är att ett sådant arbetsätt riskerar att skapar osäkerhet både kring den egna rollen/uppdraget och kring utfallet.

För kommunikationen med invånarna skulle också en dialoglokal öppnas i fastigheten. Denna lokal var relevant för samtliga fyra aktörer eftersom de alla hade behov av att kommunicera sina utvecklingsplaner. Flera tjänstepersoner och verksamma i området uttryckte förhoppning om att lokalen skulle fylla en viktig funktion för förvaltningar och bolag att komma närmare invånarna i området. Som en tjänsteperson uttryckte det: ”Det finns mycket kloka människor. Mycket människor som vet vad Hammarkullen vill...Det gäller att få till det på ett bra sätt. Och jag tror att infocentret [dialoglokalen] är navet i Hammarkullen i framtiden. Det är att bjuda in och diskutera och debattera och informera på ett bra sätt, så fort som möjligt” (3). En tjänsteperson uttrycker dock tvekan att det finns en verklig vilja till dialog och ser risken att det mest kommer handla om information. Oklarheter kring styrningen som diskuteras nedan ledde till att lokalen smygöppnades i februari 2017. Medborgarkontoret evakuerades till lokalen under tiden deras lokaler vid torget renoverades. Material för att samla in synpunkter från invånare sattes upp liksom information om vissa renoveringar av utemiljöer samt bibliotek och Medborgarkontor. Besökarna i dialoglokalen kom främst dit för att besöka Medborgarkontoret och den enda utåtriktade aktiviteten var Bostadsbolagets informationsträff gällande ett nytt bostadshus då inga invånare kom. Tidigt under våren 2017 samlade processledaren kommunikationschefer inom respektive förvaltning och bolag för att diskutera hur lokalen kunde användas. Tillsammans kom de överens om att hålla frukostmöten med möjlighet att in-

formera och ta emot synpunkter. De beslutade också att informera områdesarbetare om dialoglokalen så att de kunde komma och få uppdaterad information vilket skulle möjliggöra för dem att kommunicera satsningen utåt. Kommunikationscheferna skulle ta frågan tillbaka till respektive organisation men när processledaren senare sjukskrevs uteblev detta initiativ och engagemanget för att använda lokalen var lågt. När medborgarkontoret flyttade ut i januari 2018 uppläts lokalerna till anställda i aktivitetshuset samt Bostadsbolagets nya områdesutvecklare.

- Styrning och osäkerhet

Den bristande kommunikationen kring flytten av Öppna Förskolan illustrerar även problemet med styrning i en profilerad satsning som ligger utanför eller ovanpå den ordinarie verksamheten. Oklarhet rådde kring vilken förvaltning/bolag, alternativt vilken nivå inom satsningen som skulle fatta beslut om flytten. Det saknades en överenskommelse om beslutsordning, och det saknades även överenskommelse av ägarskap i frågan. Koordineringsgruppen hade fått i uppdrag att ta fram underlag för beslut om Öppna Förskolans placering men utredningens resultat föregicks av att en av direktörerna fattade beslut i frågan vilket kommunicerades till personalen på Öppna Förskolan av en av direktörens medarbetare. Personalen kontaktade sin chef som då inte blivit informerad om beslutet eftersom det inte kommunicerats till stadsdelsförvaltningen. Dessa komplikationer försvagade satsningen i och med att det påverkade tilliten mellan de personer som var aktiva i koordineringsgruppen och styrgruppen. Tjänstepersonerna i koordineringsgruppen och processledaren blev osäkra på hur styrningen skulle fungera, vilka beslut de kunde fatta och hur de kunde kommunicera dessa med verksamma och boende. I det här fallet blev det tydligt att satsningar som inte förankras i respektive organisations beslutsordning skapar otydlighet som undergräver möjligheten att stärka tilliten mellan förvaltning och invånare genom att tilliten inom och mellan förvaltningar inte existerar. Trots att styrgruppen ofta uttryckte att de ville delegera och inte fatta operativa beslut, och att styrgruppsmedlemmarna skulle vara tydliga internt i sina organisationer att de ska arbeta på ett nytt sätt för att skapa positiv utveckling och tillit, finns flera exempel där detaljstyrning bidrog till att koordineringsgruppen och dess medlemmar hade svårt att hitta sin roll i satsningen och kommunikationen dem emellan försvårades. En tjänsteperson som inte är aktiv i satsningen uttrycker problemet så här: ””Är det väldigt tydlig toppstyrning, eller där fokus ändras hela tiden, från det till det, och sen är det viktigt och sen är det viktigt. Då blir det så här. Då är det ingen idé att ta egna initiativ (8)”.

När det gäller aktivitetshuset var uppdraget från styrgruppen att utforma det i dialog med invånare. På ett styrgruppsmöte pratade direktörerna om aktivitetshuset som ett gemensamt vardagsrum. Redan hösten 2015 utvecklade Göteborgslokaler idén om ett aktivitetshus och var i det sammanhanget även på studieresa i en annan kommun. Underlaget lades dock på hyllan och användes inte i arbetet med aktivitetshuset. Trots kunskap om detta efterfrågade ingen som varit involverat i arbetet med aktivitetshuset underlaget.

Olika aktörer har haft lite olika idéer om hur färdig idén ska vara när dialog med invånare inleds. SDF Angereds direktör ville ha en öppen dialog, likaså Bostadsbolaget. På styrgruppens möte i december 2016 konstaterades att personal för aktivitetshuset måste komma på plats så att de kan sätta igång dialogen med invånarna. Processledaren föreslog att en plan för detta skulle tas fram inom två veckor. En direktör menade att det redan fanns en plan i princip och att ju mindre som är bestämt innan desto bättre. ”Om vi nu vågar ha dialog på riktigt”. Frågan om när invånarna skulle in i processen diskuterades även tidigt på ett koordineringsmöte då både Bostadsbolaget och stadsdelsförvaltningens representanter betonade behovet av att invånarna måste in tidigt i processen.

En representant för Bostadsbolaget uppgav vid ett tillfälle att aktivitetshuset ska göra det möjligt för Bostadsbolaget att frigöra andra lokaler som föreningar nu hyr. En representant för Göteborgslokaler ville betona att det är ett föreningshus och att rammar måste sättas för dialogen. Samtidigt hade

processledaren samlat på sig kunskap om vad föreningar i Hammarkullen önskar och behöver. Bland annat hade hen haft möten med föreningar som konstant stöter på och kontaktar förvaltningen för att få tillgång till lokaler för deras verksamheter som ofta handlar om sociala aktiviteter för invånare, däribland syverkstad för kvinnor och läxhjälp för barn. Dessa föreningar blev dels informerade om att 'Skolan mitt i byn' är på gång och att ett aktivitetshus skulle komma på plats så småningom. Processledaren tog också initiativ till två möten inom förvaltningen om aktivitetshuset, för att skapa en grund att stå på.

I november 2016 beslutades att Bostadsbolaget skulle sätta ihop en arbetsgrupp för aktivitetshuset. Under tiden arbetade processledaren för att styrgruppen skulle ge uppdrag om att skriva en uppdragsbeskrivning så att personal som skulle driva aktivitetshuset kunde anställas. Uppdragsbeskrivningen blev klar i februari, varefter ett samtal inleddes om vilken avdelning inom stadsdelsförvaltningen som skulle anställa personalen. När processledaren sjukskrevs i mars saktade processen ner. Det tog fram till juni innan Bostadsbolaget och SDF Angered bestämde sig för vilken personal de skulle anställa. I övrigt spreds ingen information om hur arbetet fortskred. Preliminärt datum för invigning sattes till första oktober. Utvecklingschefen som var nytillsatt förklarade att det tog tid för hen att inse att allt inte behövde vara utformat i förväg för att sätta igång processen och anställa personal utan att detta skulle ske efterhand och i samverkan med invånarna. Hen uttryckte också en medvetenhet om problemet med fördröjning och att orsaken varit den rådande otydligheten och att det tagit tid för personer på nya positioner att sätta sig in i satsningen. Detta belyste behovet av att förankra satsningen inom stadsdelsförvaltningen för att skapa möjlighet att svara upp mot behov, och en sektorsövergripande arbetsgrupp tillsattes. Denna sektorsövergripande grupp har dock haft svårt att hitta sitt uppdrag och är fram till hösten 2018 inaktiv.

Frågan om styrning i fallet med aktivitetshuset belyser den förhandling som pågår mellan att lämna öppet för invånarna att utforma verksamheten och förvaltningarnas behov av att kontrollera processen. Osäkerhet kring de bestämda uppfattningar som uttrycks om vilka mål aktivitetshuset ska uppfylla och olika verksamheters intressen av att använda lokalerna och den samtidiga bristen på tydligt uppdrag fördröjde beslutsfattande och invånarnas inblandning. En bidragande orsak var processledarens otydliga uppdrag, olika uttalade föreställningar om vilken roll processledaren skulle spela, samt processledarens brist på mandat och därmed behov av ständig förankring hos direktörerna. Direktörerna ansåg samtidigt att de tydligt delegerat ansvaret samtidigt som de uttryckte tydliga förväntningar på vad som skulle åstadkommas.

I fallet med dialoglokalen förhindrades arbetet i och med att det rådde oenighet om beslutade rutiner som också åsidosattes på grund av organisationernas interna processer, vilket skapade osäkerhet och konflikter som försvårade samarbetet. Avsaknad av ett uttalat syfte med lokalen, och av ett tydligt projektägarskap, skapade svårigheter för den operativa nivån att agera, vilket också avspeglade sig i kommunikatörernas bristande engagemang som diskuterades ovan. Vid ett koordineringsgruppsmöte senare under våren meddelade följaktligen den nye förvaltningschefen på Bostadsbolaget att dialoglokalen kanske inte är relevant för Bostadsbolaget utan att det skulle vara mer praktiskt för dem att verka utifrån deras Boservice.

Otydlig styrning, dvs oklarhet om var beslut fattas, otydliga mandat och tjänstepersoner som fattar beslut om frågor på nivåer under deras egen skapar en känsla av att tjänstepersoners kompetens inte tas till vara, att konsekvenserna för deras arbete inte beaktas, samt en osäkerhet kring de egna besluten och handlingsutrymmet. Detta skapar i sin tur negativa effekter på de lägre tjänstepersonernas möjlighet att ta initiativ och på deras trygghet i att kommunicera med befolkningen och göra dessa delaktiga. Att direktörer arbetar direkt med områdesarbetarna upplevs som mycket positivt av boende och verksamma i området och det ger en känsla av att det finns visioner, entusiasm och inspiration, samt att vara sedda, men det skapar organisationsproblem när mellannivåerna springs förbi

och aktiviteterna inte förankras i organisationerna. Det ska dock betonas att motsatsen, dvs att direktörer håller sig strikt till sin nivå och till linjestyrning i hög grad upplevs som problematiskt av såväl tjänstepersoner som boende eftersom det betecknar en oförmåga att se och möta de boende och verksammas verklighet och hitta arbetssätt som svarar mot dessa. Denna form av styrning innebär inte heller nödvändigtvis mindre detaljstyrning utan kan likväl drivas av hög ambition om kontroll hos förvaltningsledningen, med negativa effekter på problemlösningsförmågan hos boende och verksamma.

- Områdesarbetarnas betydelse

Exemplen med den lokala somaliska föreningens lokal och Öppna Förskolan riktar också ljuset mot relationen mellan förvaltningen centralt i Angered och de som arbetar lokalt i området. Som diskuterats utförligt ovan involverades inte Öppna Förskolans personal i förarbetet till Parkleken och inte heller i frågan om deras eventuella flytt. De många turerna kring flytten visar hur besluten centralt inte har fattats och kommunicerats utifrån verksamhetens och brukarnas behov utan utifrån ett förvaltningsperspektiv.

Exemplet med den lokala somaliska föreningen belyser hur förvaltningen centralt i Angered ser på vissa aktörer i Hammarkullen, inte minst deras egen verksamhet Mixgården. Fritidsgården Mixgården spelade en roll i att hantera konflikterna som lokalfrågan skapade i området, vilket ifrågasattes av centrala administratörer. Mixgården ansågs, av flera tjänstepersoner centralt i Angered, driva en egen agenda. Detta innebär att de anses liera sig med, och stödja krafter i området som kan ha negativ påverkan. Samtidigt medgav de centralt placerade tjänstepersoner som gav uttryck för denna position att de inte själva varit i kontakt med Mixgården och även att berättelserna om Mixgården färdats i flera led utan att någon diskuterat med personalen på fritidsgården själva. En tjänsteperson som arbetar på Mixgården uppger istället att det för fritidsgården blir nödvändigt att handskas med de aktörer som påverkar Hammarkullen för att få saker att fungera i området. De menade att gränsen mellan det goda och det onda inte är så enkel att förvaltningen kan använda den för hur de ska arbeta. Istället måste områdesarbetarna relatera till det som finns – och har de uppbyggda relationerna som gör det möjligt att göra det. Det handlar då för dem inte om att stödja vissa aktörer utan om att ge invånarna verktyg att hantera de utmaningar de står inför. Personal på Mixgården menade att de tar brukarperspektivet på allvar men att det är svårt och ofta leder till att de ”får ta skit från förvaltningen”. De uppgav att ingen från centrala förvaltningen hade kontaktat dem för att fråga hur de ser på problematiken med föreningen och deras egen roll och agerande. Om förvaltningen i större utsträckning använde sig av dessa relationer ansåg flera områdesarbetare att problemlösning skulle fungera bättre. Istället skapas en motsättning och negativa föreställningar inom förvaltningen om hur vissa områdesarbetare agerar.

Brist på relation mellan områdesarbetare och högre chefer skapar brist på tillit till att de högre cheferna kan se lokala perspektiv och förstå den lokala kontexten. Detta kan tyckas vara marginella frågor som handlar om medarbetares känslor, men erkännande och inflytande är centrala aspekter av tillitsbaserad styrning och påverkar såväl tillfredsställelse med arbetet som prestation. När denna upplevelse också kommer att präglade medarbetarnas relation med invånarna skapas en spridningseffekt och en delad upplevelse bland boende och verksamma av en motsättning mellan ’Angered’ som representant för den centrala administrationen och de som bor och arbetar i området. Denna motsättning kan skapa långvariga utmaningar för samverkan kring utveckling av området. En tjänsteperson kommenterar att: ”Om medarbetarna inte är med så mobiliserar de motkraft och de är närmast brukarna och kan mobilisera de krafterna”. Förvaltningen finns överallt i Hammarkullen och är därför den viktigaste kommunikationskanalen till invånarna, och som en tjänsteperson på kommunikationsavdelningen sa, ”deras betydelse för att bygga tillit kan inte överskattas” (8).

Bristen på kommunikation inom förvaltningen är i stor utsträckning ett resultat av den stuprörsorganisation som förstärkts sedan stadsdelsreformen 2011 och en brist på samverkan mellan olika aktörer i området. Som personalen på Öppna Förskolan påpekade skulle inte situationen med frånavaro av kommunikation kring parkleken uppstått när det fanns en områdeschef och kontinuerliga möten mellan de olika verksamheterna i området. I och med avskaffandet av områdesorganisationen har ansvaret för områdesarbete hamnat på sektorscheferna vilket gör samordningen mindre flexibel och situationsanpassad. I Kastbergs utvärdering av stadsdelssammanslagningen konstaterar respondenter på sektorschefsnivå och områdeschefsnivå att befolkningsperspektivet är svårt och att det saknas erfarenhet och kompetens, samt att tid och resurser måste satsas på att bygga upp denna kompetens (Kastberg, 2015:50). I Kastbergs studie osynliggörs dock områdesarbetarna som har befolkningsperspektivet hela tiden och kunde användas aktivt för att förstärka områdesarbetet. Det blir också tydligt att den höga omsättningen på tjänstepersoner, framför allt på nivåer över områdesarbetarna, skapar ett kontinuitetsproblem när relationer och samverkanskanaler måste läras på nytt hela tiden. Områdesorganisationen utgjorde ett exempel på hur kontinuiteten kan ligga i samverkansrutiner och på så sätt inte vara bunden till personer och relationer mellan specifika individer. De skapar en kunskaps- och relationsbank som det blir lättare för nya anställda att träda in i.

Trots dessa svårigheter bedriver områdesarbetare framgångsrik men tillfällig lokal problemlösning. Ett exempel är när processledarens sjukskrivning skapade problem gällande bemanningen av Medborgarkontoret eftersom två personer måste vara närvarande i lokalen när den var öppen. Detta löstes på ett konstruktivt sätt av Medborgarkontorets personal genom att de bjöd in de grannskapsvårdare som anställts tillfälligt i området att vara i lokalen. En av grannskapsvårdarna var närvarande i lokalen och utgjorde också genom sina språkkunskaper en viktig resurs för Medborgarkontoret i deras kommunikation med besökare som pratar samma språk som grannskapsvårdarna. När deras anställning avslutades i juni erbjöd den lokala föreningen Stödnätet att en av deras personal kunde utföra en del av sitt arbete i dialoglokalen och därmed möjliggöra bibehållna öppettider. Konstruktiv samverkan och tillit mellan verksamma i området bidrog på så sätt till att lösa den uppkomna situationen.

Upprustning av utemiljöerna

Utemiljöerna är centrala inom Hammarkullesatsningen, både gällande satsningens koppling till Jämlikt Göteborg, Fokusområde 4, att skapa hållbara och jämlika livsmiljöer, och gällande syftet att sänka trösklarna mellan förvaltningar och bolag. Det faktum att marken ägs av olika förvaltningar och bolag som arbetar på olika sätt skapar svårigheter för skötsel, exempelvis där de olika ägarna anlitar olika bolag som sköter snöskottning, vilket leder till att vissa delar av gångvägar kan vara skottade och andra inte. Förutom torget som varit aktuellt för upprustning en längre tid skulle flera andra utemiljöer rustas upp. Stråket framför Hammarhus skulle rustas upp av GöteborgsLokaler, Karnevalsstråket av Park och Natur och ytan framför Bredfjällsgatan 36-46 skulle rustas upp av Bostadsbolaget. Som del av satsningen skulle dessa upprustningsprojekt också inkludera befolkningsdelaktighet. Exemplet med utemiljöerna belyser den lokala berättelsens betydelse för hur initiativ uppfattas och tas emot, och hur den påverkas av minne och kontinuitet. Exemplet visar även hur den lokala problemlösningsförmågan påverkas av områdesarbetsares handlingsutrymme och mandat.

- Betydelsen av den lokala berättelsen - minne och kontinuitet

Som presenterats ovan beskriver den lokala berättelsen dels att det hållits många dialoger i Hammarkullen med löften som inte uppfyllts, och dels att det plötsligt händer saker utan att hammarkulleborna tillfrågats. Arbetet med att utveckla torget visar hur minne påverkar tilliten och därmed behovet av ett kontinuerligt relationsarbete.

GöteborgsLokaler som förvaltar torget och ytan framför Hammarhus har ingen tradition av delaktighet och dialogarbete förutom med sina hyresgäster. Flera gånger har torget varit objekt för andra aktörers intresse med varierande grad av delaktighet. Hammarkulletorget byggdes om 1997, då butiksytorna ändrades och entréerna vändes ut mot torget. Året innan hade ett åttavåningshus rivits intill torget och istället byggdes radhus på platsen. Ombyggnaden och rivningen skedde samtidigt som stadsdelsförvaltningen gjorde en satsning på området. Boende involverades i stadsdelsförvaltningens arbete i fokusgrupper och utfrågades också i efterhand om erfarenheterna av förändringsarbetet. Förändringarna genomfördes men de boende som varit involverade i fokusgrupper inför arbetet uppgav i efterhand att de inte sett några förändringar i området. En tjänsteperson reflekterade över att invånarna snabbt glömde både satsningen och det rivna huset (1) och det saknades fortsatt involvering och återkoppling med invånarna efter att de levererat sina synpunkter (Demker 2011:43-44). Utifrån den specifika händelsen konstaterar Törnquist (2001) att bristen på feedback i delaktighetsprocesser gör att det skapas en upplevelse av att ingenting händer trots att det som faktiskt planerats tillsammans med invånare genomförts. Det korta minnet från det att en dialogprocess skett och förändringar genomförts visar på att det inte går att bygga tillit genom att lyssna en gång utan att det krävs ett kontinuerligt relationsbygge.

I den lokala berättelsen glöms positiva händelser bort eller skymms av de negativa upplevelserna. Utvecklingen av torget har präglats av flera sådana. Som exempel startade stadsutvecklingsprojektet Utveckling Nordost 2011, med finansiering från den Europeiska regionala utvecklingsfonden. Sent i ansökningsprocessen upptäckte verksamma i Hammarkullen att området inte fanns med i ansökan. Hastigt formulerades ett förslag att skapa en mötesplats på torget i Hammarkullen. Ett förslag inkluderades i ansökan, med inspiration från Reggio Emilia i Bologna, att ett tält skulle sättas upp på torget. När finansieringen beviljats väckte tältidén dock stor upprördhet bland aktiva grupper i Hammarkullen och ett stormöte fick hållas för att hantera situationen. En boende ska enligt uppgift ha sagt att om tältet sätts upp kommer det brännas ner. Som ett resultat inleddes en dialogprocess där en tjänsteperson på förvaltningen, anställd inom UNO, inledde en rad dialoger med boende och konstnärer i området som ledde till att tältet istället kunde bli skapandet av en scen i Hammarkullen-parken. Denna erfarenhet lyfts ofta och av flera tjänstepersoner upp som ett mycket bra och lärorikt exempel på hur en konstruktiv delaktighet kan skapas. Dock lever tälthistorien också kvar som ett avskräckande exempel på hur det går när initiativ inte förankras lokalt.

Vid den tiden stod också stora svarttallar på torget. Men 2014 beslutade en representant för GöteborgsLokaler att tallarna skapade otrygghet och att de skulle huggas ner. Detta skedde utan förvarning och flera boende och verksamma i området lyfter det som problematiskt ur invånarperspektiv. Ingen var speciellt förtjust i tallarna men det blev en symbolfråga eftersom när de försvann över en natt utgjorde det ännu en händelse där boende upplevde att beslut tas om deras livsmiljö över deras huvuden. Precis som på andra ställen väcker det också starka känslor just när träd huggs ned. Händelsen skämtas också om, i kombination med universitetsinstitutioner högt upp i Folkets Hus byggnad som folk inte känner är förankrade, att träden höggs ner för att Säpo skulle kunna övervaka de boende uppifrån universitetets lokaler. När träden utanför Hammarhus togs bort under våren 2017 för renoveringsarbete på platsen skapade det oro hos en del boende som tyckte att det saknas information om vad GL planerade göra och flera kopplade ihop det med den bristande kommunikationen kring svarttallarna på torget.

Som del av URBACT 2007 skulle universitetet lockas till Hammarkullen och 2010 öppnade Centrum för Urbana Studier. När universitetet senare beslutade att lägga ner institutionen 2015 sågs det av universitetspersonal som ett svek mot Hammarkullen. I intervjuerna med boende framträder nedläggningen dock inte som ett svek, istället är det institutionens svaga förankring i lokalsamhället som betonas. Jämförelsen mellan upprördheten över svarttallarna och den uteblivna upprördheten

över universitets nedlagda satsning visar hur olika händelser vävs in i den lokala berättelsen och påverkar tilliten på sätt som det är svårt att förutse utifrån.

Vad dessa exempel visar är att i ett sammanhang som präglas av misstro kan även arbete som en tjänsteperson kan uppfatta som obetydliga, som att hugga ner svarttallarna, få starkt symbolvärde och påverka relationerna i området ifall det inte skapas en förståelse för varför insatsen görs genom att invånarna görs delaktiga i beslutet. GöteborgsLokalers inställning att man inte kan dialoga allt kan verka rimlig ur ett förvaltningsperspektiv men upplevs av boende i Hammarkullen som en kränkning. Även om alla inte upplever det så själva skapas det en berättelse om dessa händelser som samverkar med andra föreställningar om relationen mellan invånare och förvaltning.

I samband med diskussionen om olika perspektiv på hur tid påverkar tilliten nämndes beslutet av Hammarkullesatsningens koordineringsgrupp att inte söka pengar från Boverket för att utveckla torget. En representant från Stadsbyggnadskontoret som är en central fackförvaltning och inte känner kontexten i Hammarkullen ansåg att gruppen borde söka pengarna från Boverket för upprustning av torget. Men lokalt förankrade representanter på mötet motsatte sig detta. Dels för att upprustningen måste göras för att fungera med de nya bostäderna som ska byggas och för att ett ordentligt underlag ska kunna göras. Men utvecklingsledaren i stadsutvecklingsfrågor menade också att man ofta söker pengar snabbt i Angered och sen står där med pengarna och måste göra något som kanske inte passar, med tydlig referens till erfarenheterna från planerna på att sätta ett tält på torget. Behovet av dialog med invånarna lyfts också fram. Kännedom om lokala relationer ger i det här fallet de lokala representanterna möjlighet att bättre utgå från lokala förutsättningar och inte låta arbetet styras av tidsbestämda utlysningar av resurser. Därmed undviks förhoppningsvis att invånarna återigen upplever att saker händer utan att deras perspektiv tagits i beaktande.

- Lokal problemlösning

Under hösten 2016 pågick planer för upprustning av utemiljöerna framför Hammarhus (GöteborgsLokaler) och Karnevalsstråket (PoN). Bostadsbolaget sökte pengar från Boverket (som nämnts ovan i samband med torgets upprustning) och beviljades dessa för upprustning av ytan framför Bredfjällsgatan 36-46. På ett koordineringsmöte i september 2016 tog PoN på sig att samordna upprustning och gestaltning av de anslutande utemiljöerna. Personen från PoN som tagit på sig att samordna upprustning och gestaltning deltog sen inte på fler koordineringsgruppsmöten och ersattes under våren 2017 av en ny representant. Under tiden skedde ingen samordning.

Några initiativ till samordning av utemiljöerna togs, bland annat i form av ett möte med koordineringsgruppen. Där uttrycktes behovet av att lyfta blicken och knyta ihop stråket utanför Hammarhus och Karnevalsstråket och även ytan framför Bredfjällsgatan 36-46. En av orsakerna till satsningen var just att sänka trösklarna mellan olika förvaltningar och bolag och inför de boende visa att alla aktörer tillhör samma stad. Resonemanget var att detta skulle kunna göras genom en samordning mellan upprustningen av utemiljöerna och därmed skapa en helhet. PoNs representant för utemiljön betonade att det fanns en risk här att det skulle bli ”nu var det någon som inte tänkte till i min stadsdel igen”. Hen menade att det skulle behövts en helikopterprojektledare. Aktörerna hade dock kommit olika långt, PoN hade upphandlat arbetet medan de två andra arbetena låg längre fram i tiden. GöteborgsLokaler hade bygghandlingar men hade inte upphandlat arbetet ännu. Bostadsbolaget meddelade att de planerade en dialog med brukare och boende under våren. Representanterna för GL och SDF uttryckte uppfattningen att aktörerna redan hade diskuterat utemiljöerna med varandra. Mötet avslutades med enighet om att det fanns behov av samordning av estetiken. Därefter fortsatte respektive förvaltning att arbeta som vanligt, utan samordning. Exemplet med bristande samordning visar på svårigheten att gå utanför ordinarie arbetssätt trots tydligt uttalat syfte att göra just det. Svårigheten verkar bero på såväl otydliga direktiv uppifrån som på bristande intresse och

ovilja att arbeta annorlunda, samt en uppfattning hos vissa deltagare om att samarbetet redan fungerar på bästa sätt.

I kontrast till svårigheterna med lokal samverkan utgör Bostadsbolagets upprustning av ytan framför Bredfjällsgatan 36-46 ett positivt exempel på lokal problemlösning. I februari 2017 gick Bostadsbolaget ut i media med att de skulle göra vid ytan. De meddelade att det skulle göras i april och beräknas vara klart i maj i tid för Hammarkullekarnevalen. Andra verksamma i området bedömde det dock som orealistiskt att det skulle kunna vara klart till dess. Senare samma månad hölls en dialog med verksamheterna i fastigheten. Närvarande var representanter för stadsdelsförvaltningen, Öppna Förskolan, SOS-barnbyar, Lärande Lab, Bostadsbolaget, GöteborgsLokaler samt processledaren för Hammarkullesatsningen och en (1) invånare i Hammarkullen som också är föreningsaktiv. Bostadsbolaget meddelade att de hade fått förlängd tid samt att det var uttalat att boende och verksamheter skulle vara delaktiga i utformningen. Vissa praktiska frågor diskuterades där betydelsen av att mötas blev tydlig eftersom vissa felaktiga föreställningar om andra verksamheters behov kunde lösas på plats.

Därefter presenterade Bostadsbolagets konsult sina planer för utemiljön. Den största delen av pengarna skulle gå till att lyfta marken som nu är nedsänkt. I övrigt planerades betongbänkar som konsulten föreslog att invånarna kunde delta i att måla med neonfärg, samt även välja färg på. Den närvarande hammarkullebon reagerade och menade att med så begränsade insatser kunde de inte involvera invånarna för att prata om ifall betongen ska vara gul eller blå. Hans inlägg väckte en diskussion dels om det faktiska förslaget och dels om hur delaktigheten skulle gå till. När det gällde utformningen sades bland annat att sittplatser inte får vara för bekväma så att folk i huset störs av personer som sitter där. Det fördes också en diskussion om ifall belysningen skulle utformas främst för att störa brottslighet eller för att skapa en trevlig plats. Vissa lokala aktörer betonade problem som störning och brottslighet, medan andra framhävde behovet av att skapa en attraktiv miljö. Möjligheten att diskutera de olika perspektiven på platsen bidrog konstruktivt till den fortsatta utvecklingen.

Gällande delaktigheten var de flesta deltagare överens om att det behövdes en större delaktighet för att skapa en känsla av ägande av platsen hos de boende. Ett centralt problem var det svarta plåttak som sträckte sig över bottenplan längs hela fastigheten. Syftet med plåttaket var att skydda de som befinner sig på marken från att få sopor på sig när dessa slängs ut genom fönstret. En diskussion följde ifall det var möjligt att ta bort taket eller inte. Slutsatsen blev att om de boende gjordes delaktiga i att utforma platsen och även kom att använda den så utgjorde den processen också en möjlighet att förhindra att sopor slängs ut genom fönstren i fortsättningen. Det beslutades att taket skulle tas ned och att de boende i huset skulle bjudas in till en lunch där de skulle få prata om hur de vill att platsen ska utformas. Representanten från Lärande Lab erbjöd dialogstöd från de Chalmers-studenter som studerar i Hammarkullen.

En tjänsteperson har tidigare uttryckt att förvaltningarna och bolagen inte låter områdesarbetarna vara med och bidra med sin kunskap. ”Vi som ändå jobbar med detta, vi som kan området, och det blir lätt så att konsulten tar över och kanske... Han vill ju ro hem det och göra klart arbetet så klart men man har missat att kanske ta med oss och våra synpunkter i bilden (3)”. En förklaring som presenteras är tidspress, och vilja att kunna bocka av saker som ska levereras. En annan tjänsteperson som arbetar i området har tidigare sagt att ”Man måste skapa möjlighet för att bjuda in hyresgäster på allvar. Och inte tro att man sitter på alla lösningar själv. För det är så tror jag. Det kommer ut experter hela tiden från kontor, och konsulter och sånt har de, de har väl nån sorts yrkesstolthet och det vill jag inte ta ifrån dem på något sätt men det kan ju bli lite att det lägger sig som en våt filt över alltihopa”. Hen fortsätter säga att det är viktigt att släppa in de boende tidigare i processen och inte när det nästan är klart för att välja något litet. Inte välja färgen när planen väl är klar. I det här

fallet tog de närvarande representanterna från Bostadsbolaget som alla arbetar i området ansvar för situationen och frångick det vanliga arbetssättet och valde att istället utgå från den kunskap som fanns hos områdesarbetarna i rummet, samt öka graden av de boendes delaktighet.

Dialoglunchen hölls i april utanför fastigheten. Föreningsaktiva kvinnor serverade lunch och Bostadsbolagets personal bemannade stationer där de boende kunde komma och lämna sina synpunkter. Uppslutningen var stor men det var främst barn som gick till de olika stationerna och lämnade synpunkter. Några i personalen som också kunde olika språk tog då initiativ till att gå runt bland borden och prata med de boende. Ingen speciell kompetens när det gäller dialog togs in trots att den resursen erbjudits.

Bostadsbolaget lyckades åstadkomma samverkan kring sin utemiljö genom att bjuda in de berörda, även potentiellt kritiska röster, till ett möte där missförstånd kunde redas ut. Avgörande för att det skulle vara möjligt att lösa situationen på plats var dels att bostadsbolagets lokala representanter visade tillräcklig öppenhet och förmåga att ta till sig och låta sig påverkas av den pågående diskussionen. Att tiden för projektet hade förlängts bidrog också till att möjliggöra denna öppenhet, vilken inte skulle varit möjlig enligt de ursprungliga reglerna för projektfinansieringen. En förutsättning för den lokala problemlösningen var också att de som befann sig i rummet hade mandat att besluta om de aktuella frågorna på mötet. Den fungerande samordningen och öppenheten i exemplet med Bostadsbolagets utemiljö möjliggjorde också ett tillfälle för att ta in de boendes perspektiv och göra dem aktivt delaktiga i processen.

Arbetet med att rusta upp utemiljöerna visar å ena sidan på bristande förmåga till samverkan mellan förvaltningarna ovanför områdesnivå samt delvis en bristande vilja men framför allt en bristande förmåga att bjuda in invånare och områdesarbetare till dialog i ett tidigt skede för att både skapa hållbara förändringar och att skapa en känsla av delaktighet och tillit. Den bristande samverkan mellan förvaltningarna och bolagen verkar ligga i ett ointresse från vissa aktörer och en begränsad fokusering på den egna organisationens uppdrag snarare än på hållbara lösningar för stadsdelen.

Vidare utgör det sätt man idag arbetar med upphandling av konsulter för den egna organisationen ett hinder för samverkan, dels för att konsulterna får sina uppdrag från en enskild aktör och är ansvariga för prestation inför denna och dess mål och intressen och dels eftersom de privata konsulternas intressen snarare ligger i att profilera sin kompetens och individualitet istället för att tillsammans med andra privata aktörer driva en gemensam utveckling av de olika utemiljöerna. Konsulternas uppdrag har inte heller varit att arbeta fram sina förslag utifrån delaktighet med invånare utan utifrån sin egen professionalism.

Avslutning och slutsatser

För att bättre förstå möjligheten till delaktighet och inkludering i områdesutveckling generellt och i socioekonomiskt utsatta områden specifikt har studien som denna rapport bygger på utforskat hur förvaltningar och invånare förstår tillit och visar tillit till varandra i ett specifikt utvecklingsprojekt i Hammarkullen i Angered, nordöstra Göteborg. Studien är alltså inte en utvärdering av hur Hammarkullesatsningen har lyckats uppnå sina resultat. Syftet med rapporten har istället varit att se vad vi kan lära om möjligheter och svårigheter för att stärka tilliten och därmed möjligheten till delaktighet och inkludering. Studien utgick ifrån en definition av tillit som *villigheten att vara sårbar baserat på positiva föreställningar på den andres intentioner och handlingar*, och studien har därför fokuserat i huvudsak på hur de nödvändiga positiva förväntningarna skapas. De huvudsakliga slutsatserna handlar om behovet av att koppla respektive förvaltnings/bolags eller enhets uppdrag till helheten och att skapa underlag för gemensamma målsättningar som möjliggör kommunikation mellan verksamheter men också med invånarna. Vidare handlar slutsatserna om betydelsen av när-

het och att skapa möjligheter för öppenhet och lokal problemlösning där områdesarbetarna spelar en central roll. Några av dessa slutsatser bekräftas av utvärderingen av ett tioårigt samarbete mellan Oslo kommun och norska statens kring ett områdeslöfte i stadsdelen Groruddal (Groruddalssatsningen, 2016:8). I den andra fasen av programmet pekar de på flera lärdomar som är relevanta för liknande satsningar i Göteborg. Utvärderingen visar bland annat betydelsen av definierade och gemensamma mål som är politiskt förankrade; ett klargörande av vilka verksamheter som bör involveras och vilka roller de ska ha, en enkel organisationsmodell som möjliggör effektiv styrning och koordinering under tiden, samt att statens medel definieras som nya friska medel och att de samlas i en ordning med ett ansöknings och rapporteringssystem. I Hammarkullen fanns inga extra medel att använda men de övriga tre slutsatserna är i högsta grad relevanta för Hammarkullen och saknas, vilket konstateras i den här studien. Den viktigaste förändringen inför den andra fasen av projektet i Groruddal är att ansvar och uppdrag är klart definierade så att de olika nivåerna och grupperna har tydliga roller, reellt ansvar och handlingsutrymme. Som den här studien visar saknades denna tydlighet i Hammarkullesatsningen, vilket skapade osäkerhet hos medarbetarna och motverkade kommunikation inom och mellan förvaltningarna så väl som med invånarna. Vidare betonar programmet för fas två betydelsen av att stadsdelarna har ansvar för att utveckla lokalt kunskapsunderlag och lokala programplaner. I motsats till detta ser vi i Hammarkullesatsningen hur stadsdelen inte ges en framträdande roll i utvecklingsarbetet utan att det placeras utanför, hos processledaren eller hos Stadsbyggnadskontorets samordnare.

I det följande avsnittet lyfts de centrala faktorer som framkommit i studien och som kan vara av betydelse för liknande satsningar.

Studien visar tydligt att det generellt saknas grundläggande förarbete för att förstå specifika insatser relation till helheten. Detta gäller såväl satsningen som helhet och hur de olika aktörernas uppdrag relaterar till en sådan helhet, som specifika insatser, t ex etableringen av en bemannad parklek där relationen till andra verksamheter i området inte tagits i beaktande. Även etableringen av ett aktivitetshus görs utan att undersöka hur det relaterar till det generella behovet av lokaler i området. I den allra minsta skalan ser vi hur det även saknas förarbete för besluten att först flytta Öppna Förskolan inom fastigheten Bredfjällsgatan 36-46, och sedan låta den ligga kvar. Detta bidrar till flera svårigheter när det gäller tillitsskapande. Dels innebär avsaknad av en välgrundad målbild att samtliga inblandade får svårt att kommunicera med varandra, såväl de olika förvaltningarna och bolagen mellan varandra, men också inom respektive förvaltning och sektor, och slutligen även med områdesarbetarna och invånarna. Det innebär att invånare och områdesarbetare inte uppfattar att besluten svarar mot den verklighet de lever i eller bedriver sin verksamhet i. Därmed upplever många att deras behov, perspektiv och erfarenheter inte erkänns och tas i beaktande. Resultatet blir att satsningen inte uppfattas som anpassad till de lokala villkoren, men också att själva genomförandet förstärker redan existerande berättelser om misstro.

- Det är avgörande för ett tillitsbaserat arbetssätt att berörda aktörer arbetar med en gemensam målbild för förändringsarbete.
- Den gemensamma målbilden möjliggör såväl kommunikation mellan aktörer och med medarbetare och invånare. Den är också avgörande för att områdesarbetare ska kunna bedriva ett kontinuerligt relationsarbete med invånarna som utgår ifrån hela förvaltningen.

Studien visar också att behovet hos förvaltningar och bolag, samt hos sektorer och enheter att ha kontroll över det egna uppdraget försvårar möjligheten till dialog kring en gemensam målbild för utvecklingsarbetet. Det är baserat på genomförandet av det egna uppdraget som respektive verksamhet bedöms snarare än på hur den samlade utvecklingen av Hammarkullen som område ser ut på längre sikt. Fokus på effektivt utförande av det egna uppdraget försvårar då möjligheten till öp-

penhet i formuleringen av en gemensam målbild och en analys av hur respektive aktörs uppdrag kan bidra till det gemensamma målet. Att öppna upp för en sådan dialog skapar osäkerhet och är riskabelt för hur det egna uppdraget kan utföras inom en bestämd tidsram och med bestämda mätbara mål eftersom det tar tid och kräver att aktörerna är öppna för att arbeta på nya sätt. Här såg vi också hur tillit även används för att legitimera ett högt tempo som inte tillåter det nödvändiga förarbetet kring gemensamma mål. Vidare var att arbeta på nya sätt en av aktörernas målsättningar med satsningen samtidigt som det saknades analys av vad det skulle innebära för aktörer på olika nivåer inom organisationerna, vilket gjorde att de fick svårt att arbeta på nya sätt. Ett tydligt exempel på detta var att kommunikatörerna inte lyckades bedriva ett aktivt arbete kring dialoglokalen vilket gjorde att den förlorade sin funktion och numera fungerar som kontor.

- Det gemensamma målarbetet förutsätter en öppenhet hos de olika aktörerna för att anpassa det egna uppdraget till en gemensam målsättning snarare än tvärtom. Den gemensamma målbilden bidrar också till aktörernas förmåga att kommunicera det egna arbetet till uppdragsgivaren.

Delaktighet och inkludering av boende i beslut som påverkar deras livsmiljö bygger på en vilja att ta risken att ingå den relation som samarbete innebär, både från boendes och tjänstepersoners sida. Studien visar att den relationen är **beroende av närhet** och ständigt byggs mellan de tjänstepersoner som arbetar i området och de boende men att värdet av den relationen inte tas till vara på de högre nivåerna i förvaltningen och inte heller används på ett konstruktivt sätt i planeringsarbetet. Denna slutsats kompletterar det som Widhammar kommer fram till i sin studie av civilsamhällets erfarenheter av mötet med tjänstepersoner och politiker där avståndet till de som fattar beslut är för långt och karaktäriseras av strukturella hinder. I hennes studie saknas områdesarbetarna som relevant länk för att stärka relationen till förvaltningen (2016). Detta är särskilt viktigt i ett sammanhang där många invånare är födda utanför Sverige och saknas kunskap för att bedöma systemets tillförlitlighet blir det personliga mötet avgörande för att förmedla att staden är beredd att svara mot invånarnas behov och intressen. I Hammarkullensatsningen, ser vi dock att områdesarbetarna inte inkluderas i förändringsarbetet. Erfarenheterna från de existerande verksamheterna och relationerna som där skapas tas inte till vara i organisationerna. Förutom att de inte tillfrågas i utvecklingsarbetet, och därmed uppfattar att deras arbete inte erkänns, så saknas det också mottagarkapacitet för den kunskap som de kan förmedla. Områdesarbetarna informeras heller inte om planerna och kan därför inte kommunicera dessa till invånarna, vilket gör att de känner sig dumma och exkluderade. Det finns då en tendens att de istället skapar lojalitet med invånarna i motsats till förvaltningen i övrigt, inte minst för att legitimera den egna positionen. Denna oförmåga att förse områdesarbetarna med information beror dels på det som nämnts ovan, dvs avsaknad av en gemensam målbild som går att kommunicera. Det beror också på bristande kommunikation i linjen och mellan stuprör, där respektive aktör ser till sitt uppdrag snarare än till helheten. Områdesarbetarna får dock inte användas som talespersoner för invånarna utan snarare som en av flera vägar för att förstå lokala förutsättningar och förståelser.

Om planeringsarbetet tillåts utgå från områdesnivå kan frågor ses i dess praktiska verklighet och därmed bättre anpassas till de behov som ska fyllas. Det möjliggör och kräver samverkan mellan enheter och sektorer utifrån den levda verkligheten och minskar därmed risken för konkurrens mellan olika förvaltningar, sektorer och enheter. Att utgå från den lokala kontexten snarare än uppdraget i första hand skapar möjlighet att se helheten i området och därmed minska risken för dubbelning av initiativ som även riskerar att motverka varandra, slösa med resurser och skapa misstro mellan olika verksamheter, när de anställda inte får erkännande för den verksamhet de bedriver och den kunskap de besitter.

Ett liknande förhållande gäller tjänstepersoner i stadsdelen och centrala fackförvaltningar och konsulter, där de senares arbete bör ske i samverkan med lokala tjänstepersoner vars kunskap, erfaren-

heter och uppbyggda relationer är avgörande för att planering ska kunna ske med lokal anpassning, helhetsperspektiv och på ett kostnadseffektivt sätt.

- Områdesarbetarnas inkludering i utvecklingsarbetet är avgörande för tillitsbyggande på grund av deras viktiga roll i att skapa relationer mellan förvaltning och invånare. Dels besitter de mycket viktig erfarenhet och kunskap som kan användas för att förstå lokala behov, men också för att förstå hur olika insatser kommer uppfattas av invånarna. Dels kan de fungera som 'vandrande medborgarkontor' om de informeras om utvecklingsarbetet.
- Strukturer för att ta emot den erfarenhet och kunskap som områdesarbetare besitter skulle väsentligt stärka den kontinuerliga dialogen mellan boende och förvaltning och därmed förmågan att utforma insatser som svarar mot de boendes behov och intressen.

Om de satsningar som kommer uppifrån eller utifrån inte uppfattas verka för de som bor och verkar i områdena så finns risk att de som är verksamma lokalt väljer att inte bidra konstruktivt till planeringsarbetet och även att de kommer mobilisera motkraft. Där lokala medarbetare har mandat och öppenhet att utforma satsningar baserat på lokala möten och samtal stärks möjligheten till tillit och lokal problemlösningsförmåga. Fallet med Bostadsbolagets dialog kring utemiljön vid Bredfjällsgatan 36-46 bygger på att de hade en egen projektbudget, vilket skapade handlingsutrymme. Det är viktigt att påpeka att möjligheten att ge mandat och handlingsutrymme till områdesarbetare påverkas av chefers utrymme för flexibilitet när det gäller budget och personal, vilket är ett resultat av hur tilliten ser ut högre upp i organisationen, i linjen såväl som mellan enheter och sektorer.

Som nämnts ovan visar studien att de tjänstepersoner som har kontinuerlig kontakt med invånarna, dvs de som arbetar i området inom stadsdelens verksamheter eller vars uppdrag förutsätter sådan kontakt, har störst möjlighet att förstå de **lokala föreställningarna och berättelserna** om området och därmed har större möjlighet att avgöra hur olika insatser kommer att tas emot. Det ska därmed inte antas att de är neutrala förmedlare av lokala perspektiv och att enstaka tjänstepersoner därför kan fungera som talespersoner för invånarna. Däremot kan deras erfarenheter och kunskap användas för att utforma arbetet på ett anpassat sätt som bättre möjliggör tillitsfulla relationer. Exempelvis kunde riskerna med att snabbt söka pengar för att renovera torget i Hammarkullen lyftas utifrån tidigare erfarenheter och därmed tillåtas påverka beslutet. Som nämnts i rapporten visar en tidigare studie (Kastberg, 2015) att sektorschefer och områdeschefer upplever det svårt att arbeta med befolkningsperspektivet och att de saknar erfarenhet och kompetens. När ansvaret för områdesarbetet ligger på sektorschefer minskar också flexibiliteten och möjligheten till situationsanpassning. Hammarkullesatsningen visar därmed på behovet av att stärka kopplingen hela vägen mellan områdesarbetare och sektorschefer för att stärka de senares förmåga att förstå den lokala kontexten och vad den betyder för de boende.

- I möjligaste mån bör tjänstepersoner så långt ner som möjligt i organisationen ges mandat och trygghet att ha ett öppet förhållningssätt för att lokal problemlösning ska vara möjlig.

Genomgående försvåras arbetet med att föra dialog med invånarna av bristande gemensam målbild, dvs vad ska kommuniceras, samt av toppstyrningen. Dessa två faktorer förhindrar utförare och områdesarbetare att kommunicera med befolkningen eftersom de inte är säkra på sitt mandat och inte heller på begränsningarna för vad de kan kommunicera. Detta gäller såväl den kontinuerliga kommunikationen men också möjligheten att ta initiativ till specifika dialogtillfällen. Det rådde oklarhet om respektive aktörs ansvar för att hålla dialog i specifika frågor och vad som skulle ske gemensamt. Studien visar också hur de två större dialoger som hölls under det första året förhöll sig olika till tillit och relationsskapande. I det ena fallet användes en konsult som inte kan bidra till relationskapandet, och dialogen bestod i första hand av informationsinsamling. I det andra fallet visade sig

förvaltningsrepresentanterna villiga att ta del av en helt annan form av dialog, arrangerad av invånare och baserad på samtal som bidrog till djupare förståelse för lokala förutsättningar och behov. Som Widhammar konstaterar i sin rapport behöver invånares och civilsamhällets möjlighet att ta initiativ till dialog stärkas och det behövs utarbetade förhållningssätt för tjänstepersoner att använda sig av (2016:69).

I ett tredje fall, Bostadsbolagets dialog om utemiljön, framstod betydelsen av områdesarbetarnas handlingsutrymme, i form av existerande relationer och mandat, för att frångå etablerade arbetssätt som begränsar deltagande från befolkningen för att istället bjuda in till samtal.

- Dialog som syftar till att stärka relationer och till att skapa fördjupad förståelse av problemområdet och därmed bygga tillit måste utföras av de aktörer vars relationer och förståelse är viktiga för ett långsiktigt utvecklingsarbete. De måste också bygga på deliberation för att möjliggöra förståelse snarare än informationsinsamling. Förvaltningen måste också ha förmåga och vilja att svara upp mot de initiativ till dialog som tas av befolkningen.

Studien visar också tydligt att insatser görs utan nödvändigt förarbete där generell **kunskap** och specifika erfarenheter tillåts samverka. Att en insats är evidensbaserad kan innebära att tjänstepersoner inte uppfattar att den behöver förankras eller anpassas till den lokala kontexten. I andra fall används forskningsresultat som om de vore entydiga för att legitimera olika insatser utan medvetenhet om kunskapens kontextbundenhet, pågående debatter och nya forskningsresultat. Den kunskap som värderas och får bidra till styrningen produceras alltid någon annanstans än i den lokala kontexten. Inom fokusområde 4 formulerar SBK måtten på om hållbara och hälsosamma livsmiljöer skapats, trots att det är invånarna i Hammarkullen som kommer kunna avgöra om det skett en positiv förändring.

Det syns inte heller ansatser att placera in insatser i en historisk kontext genom att ta reda på vad som gjorts tidigare, både i form av insatser och dokumentation av dessa. Det institutionella minnet är svagt och det finns ofta drivkrafter att presentera insatser som något nytt, tex för att profilera specifika satsningar, trots att de ofta upprepar tidigare mönster. När planerarna inte undersöker den lokala kontexten kan det framstå som att det utrymme som insatsen ska fylla är tomt trots att det pågått utvecklingsarbete och områdesarbete i Hammarkullen i över 40 år. Detta gör att nya insatser inte relateras till existerande kärnverksamheter som därmed inte upplever att de får erkännande för den verksamhet de bedriver.

- Forskning och evidensbaserad kunskap är av stor betydelse för att förstå hur områdesutveckling kan ske, det är dock avgörande att denna kunskap tillåts anpassas efter den lokala kontexten, såväl för att förankra de insatser som görs i området som för att bättre svara mot specifika behov.

Som nämnts ovan bygger områdesarbetarna relationer över tid. Problem kan uppstå när aktörer kommer in från sidan (konsulter, processledare, samordnare) eller uppifrån eftersom de skapar osäkerhet hos de som redan är verksamma i området. **Nya strukturer** kan behövas och **externa aktörer** kan bidra med nya perspektiv och resurser men det är viktigt att och hur de relaterar till den lokala kontexten. De kan uppfattas som hot eftersom de rubbar ordinarie arbetsgång, de ses som resurskrävande eftersom de ofta måste sätta sig in i ett nytt kunskapsområde med hjälp av ordinarie personal, och deras bristande lokala förståelse gör att deras arbete inte ses som förankrat i det lokala sammanhanget. I Hammarkullefallet upplevdes den nya strukturen också komma mellan de boende och de som arbetar i området i och med att områdesarbetarnas handlingsutrymme begränsades. Som nämnts ovan skapar detta också osäkerhet kring vem som kan göra vad och kommunicera vad till vem. Bristande kommunikation riskerar också att leda till parallella processer, dubbelarbete, kon-

flikter och oförmåga att ta in de boendes perspektiv. I arbete som syftar till att vara relationsbyggande riskerar de också att utgöra ett filter mellan boende och förvaltning.

I värsta fall mobiliseras motkraft men deras arbete kan också ignoreras samtidigt som det ordinarie arbetet pågår som vanligt. Bristande relationer och samarbete kommer i sin tur motverka att de nya strukturerna och externa aktörerna uppnår sitt syfte, och kommer därför utgöra en bekräftelse på de föreställningar om dem som redan fanns. Om de nya strukturerna och externa aktörerna däremot är efterfrågade lokalt och fyller en upplevd brist och samtidigt förankras i ordinarie verksamheter finns större möjligheter för dem att fungera. Ibland kan det till och med vara nödvändigt när relationen mellan förvaltning och boende präglas allt för mycket av misstro. Studien indikerar dock att om existerande verksamheter och tjänstepersoner ges förutsättningar att använda sin kompetens och kopplingarna mellan områdesarbetare och uppåt i organisationen utnyttjas bättre finns möjlighet att stärka både tilliten inom förvaltningen och tilliten i relationen mellan invånare och förvaltning.

- Utvecklingsarbete gynnas av att bygga på existerande strukturer och de aktörer som redan är verksamma i området och därmed har lokal kunskap och uppbyggda relationer. Där nya strukturer och externa aktörer behöver användas bör syftet och tillvägagångssättet nogt övervägas och förankras bland tjänstepersoner som redan arbetar i området för att undvika att avståndet mellan tjänstepersoner och invånare ökar och därmed underminera existerande förutsättningar för tillit.

Referenser

Almedalen (2017)

<https://www.facebook.com/search/top/?init=quick&q=yimby%20kicki%20björklund&tas=0.0723885457607315>

Andersson-Ek, M. (2009) ”Tillgång till stadens rum. En utvärdering av trygghetsvandringskonceptet”. Göteborgs Stad, Tryggare Mänskligare Göteborg.

Arnstein, S. R. (1969) ”A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4) pp.216-224.

Berntsson, V. (red.) (1996) ”Hela samhället: Jämställdhetsaspekter på fysisk planering och byggd miljö”, Boverkets rapport 1996:4, Karlskrona

Bolin, E. (2009) Handlingsplan UrbAct Hammarkullen. Urbameco.

CSDH (2008) *Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health*. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva WHO.

Demker, Axel (2011) ”Skärvor av en svit - förflutenhetens plats i Hammarkullen”, Examensarbete, Institutionen för kulturvård, Göteborgs Universitet, 2011:25.

Fredriksen, M. (2014) Relational trust. Outline of a Boudieusian theory of interpersonal trust”, *Journal of Trust Research*, 4(2) pp. 167-192.

Gerholm, Lena (1985) *Kulturprojekt och projektkultur*. Malmö: Liber.

Grovdalssatsningen (2016) *Programbeskrivelse for Grovdalssatsningen 2017-2026*, Oslo kommune och Departementene.

Göteborgsbladet (2017)

<http://statistik.goteborg.se/Statistik/Faktablad/Goteborgsbladet/Goteborgsbladet-2017/>

Göteborgs stad (2012) *Budget 2013*.

Göteborgs stad (2014) Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg.

Göteborgs stad (2017) Jämlikhetsrapporten 2017, Skillnader i livsvillkor i Göteborg.

Göteborgs stad (2018) Göteborgs Stads Program för en jämlik stad 2018-2026.

Hardin, Russel (2006) *Trust*. Cambridge: Polity Press.

Jensen, J. (1974) *Hammarkullen*. Aktuell fotolitteratur, 99-0130254-4 ; 2. Helsingborg: Fyra förläggare. [Libris 7746962](#). [ISBN 91-85246-00-X](#)

Jensen, J (1995) *Tänk om allting var underbart : Hammarkullen 20 år senare*. Göteborg: Tre böcker. [Libris 7592944](#). [ISBN 91-7029-185-3 \(inb.\)](#)

Jensen, J., Vujanovic, D. (2013) *Hammarkullen : fyrtio år senare*. Göteborg: Hasselbladstiftelsen.
[Libris 16768109](#). ISBN 9789198056228

Kastberg, G. (2015) "Ändamålsenlig organisering, Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld". Förvaltningshögskolans rapporter no. 135. Göteborgs Universitet.

Laurian, L. (2009) "Trust in Planning: Theoretical and Practical Considerations for Participatory and Deliberative Planning", *Planning Theory and Practice*, 10(3) pp.369-391.

Khorramshahi, N. Hellberg, S. (2017) 'Särskilt utsatta områden i Göteborg'. Analys av rapporterna "Usatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser" samt "Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg". Göteborgs Stad, Polisen.

Meade, G. H. (1934) *Mind, self, and society*. Chicago: The University of Chicago Press.

Montin, S. (2015) "Från tilltrobaserad till misstroberad styrning. Relationen mellan stad och kommun och styrning av äldreomsorg", *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 1/2015, 92.

Murnighan, J.K., Malhotra, D. and Weber, J.M. (2004) 'Paradoxes of trust: Empirical and theoretical departures from the traditional model'. in Kramer, R.M. and Cook, K. (eds.) *Trust and distrust in organizations: Emerging perspectives, enduring questions*. Thousand Oaks, CA: Sage. pp 293-326.

Olsson, S. och Törnquist, A. (2009) *Förorten, insatser och utveckling under 40 år*. Stockholm: Arkitekternas forum för forskning och utveckling, Arkus.

Putnam, R. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Regeringskansliet (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport. Finansdepartementet/Kommunikationsavdelningen*. Stockholm: Elanders, November 2016.

Reglemente för Göteborgs stads stadsdelsnämnder (2017)
www5.goteborg.se/prod/.../6_3_Reglemente_for_Goteborgs_stadsdelsnamnder.pdf

Rothstein, B. and Stolle, D. (2008) "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust", *Comparative Politics*, 40(4) pp. 441-459.

Rousseau, M. T., Sitkin, S. B., Burt, S. B. and Camerer, C. (1998) "Not So Different After All: Across-Discipline View of Trust", *Academy of Management Review*, 23(3) pp.393-404.

SOU 1996:162 "På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur", Demokratiutvecklingskommitténs betänkande, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2000:1 "En uthållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet : Demokratiutredningens betänkande" Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU 2005:77 "Får jag lov?: om planering och byggande" Slutbetänkande av PBL-kommittén (2005) Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

Stenberg, J. (2013) 'Medborgarens roll i planering', i *Framtiden är redan här, Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Publikation i forskningsprojektet Mellanplats. ISBN 978-91-980300-7-5

Tahvilzadeh, N. (2013) 'Medborgardialoger - dess kritiker och förkämpar', i *Framtiden är redan här, Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Publikation i forskningsprojektet Mellanplats. ISBN 978-91-980300-7-5

Tahvilzadeh, Nazem (2015) "Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad". Förvaltningshögskolans rapporter nummer 136.

Tjänsteutlåtande (2009) Utfärdat 09-12-02 Enheten för Velfärd och Utbildning: Förslag till ny SDN-organisation. Diarienummer 0776/09mmr

Tjänsteutlåtande (2016) Utfärdat 16-04-19. Utvecklingsavdelningen SDF Angered. Diarienummer N131- 0398/12).

Törnquist, Anders (2001) *Till förortens försvar. Utveckling och organisering i de tre stadsdelarna Hjällbo, Hammarkullen, Eriksbo*. Avhandling från Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet.

UN Habitat/Petrella (2014) A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five principles – Urban Planning Discussion Note 3. <https://unhabitat.org/a-new-strategy-of-sustainable-neighbourhood-planning-five-principles/>

Uslaner, E. M. (2014) *Segregation and Mistrust: Diversity, Isolation and Social Cohesion*. New York: cambridge University Press.

Widhammar, M. (2015) *Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik I Göteborg. Hinder, positive exempel och möjliga förändringar*. Mistra Urban Futures Reports, 2015:23.

Zintchenko, Lennart (1992) *Nybyggdistriktet Hammarkullen i ett föränderligt Sverige*. Byggnadsnämnden R": 1992, Stockholm.