

*Anette Forsberg, Chatrine Höckertin och Hans Westlund*

# Socialt kapital i lokalt utvecklingsarbete

ARBETSLIV I OMVANDLING | 2002:8

ISBN 91-7045-645-3 | ISSN 1404-8426

**itps** INSTITUTET FÖR  
TILLVÄXTPOLITISKA  
STUDIER

  
*Arbetslivsinstitutet*

**Arbetslivsinstitutet** är ett nationellt kunskapscentrum för arbetslivsfrågor. På uppdrag av Näringsdepartementet bedriver institutet forskning, utveckling och utbildning. Institutet har ca 450 anställda och finns på sju orter i landet. Forskningen är mångvetenskaplig och utgår från problem och utvecklingstendenser i arbetslivet. En viktig uppgift är kommunikation och kunskapsspridning. För mer information, besök vår webbplats [www.niwl.se](http://www.niwl.se)

**Arbetsliv i omvandling** är en av Arbetslivsinstitutets vetenskapliga skriftserier. I serien publiceras avhandlingar, antologier och originalartiklar. Främst välkomnas bidrag avseende vad som i vid mening kan betraktas som arbetsorganisation och arbetsmarknad. De kan utgå från forskning om utvecklingen av arbetslivets organisationer och institutioner, men även behandla olika gruppers eller individers situation i arbetslivet. En mängd ämnesområden och olika perspektiv är således tänkbara.

Författarna till bidragen finns i första hand bland forskare från de samhälls- och beteendevetenskapliga samt humanistiska ämnesområdena, men även bland andra forskare som är engagerade i utvecklingsstödande forskning. Skrifterna vänder sig både till forskare och till andra som är intresserade av att fördjupa sin förståelse av arbetslivsfrågor.

Manuskripten lämnas till redaktören som ombesörjer att ett traditionellt ”refereeförfarande” genomförs. I huvudsak publiceras bidrag från forskare med anknytning till Arbetslivsinstitutet.

## **ARBETSLIV I OMVANDLING**

---

Redaktör: Eskil Ekstedt

Redaktion: Marianne Döös, Jonas Malmberg, Anita Nyberg, Lena Pettersson och Ann-Mari Sätre Åhlander

© Arbetslivsinstitutet & författare, 2002

Arbetslivsinstitutet,  
SE-112 79 Stockholm

ISBN 91-7045-645-3

ISSN 1404-8426

Tryckt hos Elanders Gotab, Stockholm

## Förord

Arbetet med denna rapport inleddes inom ramen för det av Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet finansierade projektet ”Folkrörelsesektorns effekter på arbetsmarknaden, m m”, vilket avrapporterades i boken Hans Westlund (red.): *Social ekonomi i Sverige* (Fritzes förlag 2001). Projektet genomfördes vid det dåvarande Institutet för regionalforskning (SIR) i samarbete med Arbetslivsinstitutets Östersunds-enhet. På grund av tidsbrist kom emellertid viktigt intervju-material inte till användning i boken. Detta material har utgjort den empiriska grunden för detta paper, vilket publiceras inom ramen för det av EU:s strukturfonder och Länsstyrelsen i Jämtlands län understödda projektet *Relationsbyggande för lokal ekonomisk utveckling*.

Vi vill tacka alla som på olika sätt bidragit till rapporten, framför allt alla de personer i Bräcke och Sollefteå som med sin tid och sitt engagemang i intervjuerna givit underlag till rapporten. Katarina Grut tog initiativ till det projekt inom vilket arbetet med rapporten inleddes. Ulrika Lindström och Monika Lindgren har hjälpt oss med intervjuutskriften och Ulrika har också deltagit i genomförandet av ett antal intervjuer. Gunnar Malmberg, Eskil Ekstedt och två anonyma referees har givit viktiga synpunkter på det slutliga manuskriptet.

En utförlig redogörelse och analys av de genomförda intervjuerna finns publicerad i vår rapport *Socialt kapital och lokal utveckling – en fallstudie av två landsbygdskommuner* som utgivits i Arbetslivsinstitutets serie Arbetslivsrapporter, nr 2001:15.

Östersund i juni 2002

Anette Forsberg, Arbetslivsinstitutet

Chatrine Höckertin, Arbetslivsinstitutet

Hans Westlund, Institutet för tillväxtpolitiska studier

# Innehåll

	Sid
1. Inledning	1
2. Lokalt socialt kapital som utvecklingsfaktor	2
3. Fallstudierna	9
Sollefteå kommun	12
Bräcke kommun	14
4. Analys och slutsatser	16
Krissituationer och lokala utvecklingsprocesser	16
Likheter och skillnader	18
Det sociala kapitalet i Sollefteå och Bräcke kommuner	24
Det lokala utvecklingsarbetets möjligheter och gränser	25
Sammanfattning	28
Referenser	29
Bilaga	32

## 1. Inledning

I maj 2000 var ca 3 900 lokala utvecklingsgrupper registrerade hos Folkrörelserådet Hela Sverige Ska Leva. Majoriteten av dem återfinns på landsbygden men de finns även i tätorter och storstäder. Dessa grupperns verksamhet omfattar ett brett spektrum, från kultur- och fritidsaktiviteter till sysselsättningskapande, som regel med det övergripande syftet att utveckla bygden. Verksamheterna domineras av sociala syften, och den ideella föreningen dominerar som företagsform. De grupper som byggts upp för att bedriva lokal service med anställda (barn- och äldreomsorgskooperativ, bybutiker, osv.) bedriver vanligen sin verksamhet i form av ekonomisk förening, och i något fall är de organiserade som aktieföretag (Herlitz 1998, Forsberg 2001).

Vad är drivkraften i dessa grupperns arbete? Vilka effekter har grupperna i de kommuner de är verksamma? Ser kommunerna dem som en resurs eller som störande kravmaskiner? Påverkas det lokala utvecklingsarbetet av det lokala sociala kapitalet och bidrar grupperna till att omforma detta lokala sociala kapital? Denna rapport studerar några aspekter av detta problemkomplex. I två fallstudier granskas samspelet mellan lokala utvecklingsgrupper och deras relationer till beslutsfattare på kommunal och regional nivå.

Diskussionen om det lokala sociala kapitalets kopplingar till lokal och regional tillväxt har bl.a. förts i termer av företagsklimat (Edgren & Rantakyrö 2001). Det är naturligt att förbinda tillväxt med företagsutveckling och lokala attityder till företagande. Vad finns det då för anledning att ur ett tillväxtperspektiv fokusera på något, i vissas ögon så obetydligt, som lokala utvecklingsgrupper?

Ett svar är att företagsklimatet mycket väl kan upplevas som gott av existerande företag, men att nyföretagande och entreprenörskap inte premieras (se diskussionen om bruksandan i nästa kapitel). Att studera existerande företag och deras länkar ger således inte alltid en allsidig bild av en regions utvecklingsförutsättningar. Embryon till kommersiellt nyföretagande kan uppstå även i ideella verksamheter. Ett komplement kan därför vara att undersöka hur de ”sammälls-entreprenörer”, som bl.a. lokala utvecklingsgrupper representerar, agerar och hur de bemöts av lokala beslutsfattare.

Ett annat svar är att företag, inte minst nya, små företag, är verksamma i en lokal, social miljö. Deras relationer till denna miljö kan ha stor betydelse för deras utveckling. I landsbygdsregioner är lokala utvecklingsgrupper ofta viktiga aktörer i denna miljö. De bidrar till att skapa en ”platsanda” genom att organisera fritids- och kulturaktiviteter och lokal service. Dessa grupper kan kanske till och med ses som tecken på om det finns framtidshopp i bygden eller inte. Även om lokala utvecklingsgrupper sällan framstår som det främsta studieobjektet när det

gäller en bygds eller regions utvecklingsförutsättningar, bör studier av dem således kunna ge viktig kunskap om lokal utvecklingspotential.

Ett tredje svar är att relationerna mellan utvecklingsgrupper och beslutsfattare är en demokratifråga. De bygder där medborgarna, bl.a. i form av utvecklingsgrupper, utvecklar en bra dialog med beslutsfattarna bör – *allt annat lika* – rimligtvis ha lättare att behålla sin befolkning, stimulera till inflyttning, utveckla nya affärsidéer och företagande, etc, jämfört med bygder där länkarna mellan medborgare och beslutsfattare är svaga eller negativt laddade.

Vad är då detta ”sociala kapital” som vi menar att lokala utvecklingsgrupper är med och skapar? Vilken betydelse har socialt kapital? Nästa kapitel diskuterar begreppet och våra avgränsningar av det i denna studie.

## 2. Lokalt socialt kapital som utvecklingsfaktor<sup>1</sup>

Den amerikanske statsvetaren Robert Putnam lanserade i början av 1990-talet ett nytt begrepp i den allmänna debatten – socialt kapital. I en studie av demokratin i Italien drog han slutsatsen att skillnaderna mellan italienska regioner berodde på hur mycket socialt kapital det fanns i regionerna. Putnam hävdade också att det fanns ett samband mellan mängden socialt kapital och regionernas ekonomiska utveckling.

Begreppet socialt kapital hade inte uppfunnits av Putnam. Efterforskningar har visat att den amerikanska skolinspektören Lydia Hanifan skrev om socialt kapital i ungefär dess nuvarande betydelse redan 1916. Den svenske socialantropologen Ulf Hannertz använde sig av begreppet i sin bok om ghettokulturer 1969. I Europa är det Pierre Bourdieu som vid sidan av sitt mer kända begrepp kulturellt kapital även gjort begreppet socialt kapital känt (t ex Bourdieu 1980). Enligt Bourdieu är socialt kapital

”the sum of the resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition.” (Bourdieu and Wacquant 1992, s. 119).

Även Loury (1977 och 1987) har definierat socialt kapital som en individuellt bunden resurs.

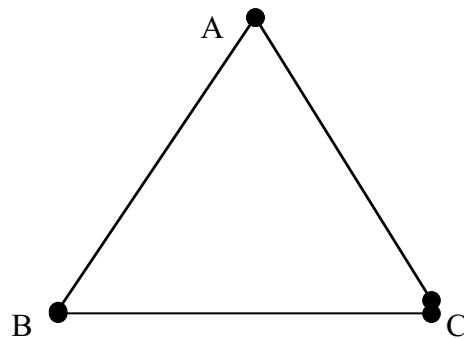
Den amerikanske sociologen James Colemans (1988 och 1990) definition av begreppet ligger på ett annat plan än det individuella. I standardverket ”Foundations of Social Theory” (1990) använder han nedanstående figur för att förklara distinktionen mellan humankapital och socialt kapital. Humankapital är den individuellt bundna resursen (i de mänskliga noderna), medan det sociala kapitalet återfinns i länkarna (relationerna) mellan individerna/aktörerna.

---

<sup>1</sup> Detta kapitel bygger på Westlund och Bolton (2002) och Westlund (2002).

Coleman understryker skillnaden mellan socialt kapital och privata resurser ytterligare när han framhåller att huvuddelen socialt kapital kan betraktas ur en public-good aspekt, dvs det utgör ”an attribute of the social structure in which a person is embedded” och att ”social capital is not the private property of any of the persons who benefit from it” (Coleman 1990, s. 315). I likhet med Bourdieu betraktar Coleman socialt kapital som en nätverksegenskap. För Coleman är det dock länkarna inom gruppen (och mellan grupper) som utgör det sociala kapitalet, medan det för Bourdieu är individens/gruppens externa nätverk som ger tillgång till kapitalet. Uttryckt på annat sätt är socialt kapital enligt Bourdieu en resurs som förmedlas via länkarna till noderna (individen/gruppen), medan Colemans ståndpunkt är att det sociala kapitalet utgörs av länkarna i och mellan nätverk/grupper.

**Figur 1.** Ett exempel på förhållandet mellan humankapital och socialt kapital enligt Coleman. ”Three-person structure: human capital in nodes and social capital in relations.” Coleman (1990, s 305).



I sin uppmärksammade studie av Italien använder Putnam (1993a) slutkapitlet till att förklara varför skillnader i medborgarinflytande mellan Italiens regioner beror på skillnader i mängden socialt kapital. Putnams definition av socialt kapital anknyter starkt till Colemans;

”social capital’ refers to features of social organization, such as networks, norms, and trust, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit” (Putnam 1993b, s. 35).

Putnam instämmer också i karaktäriseringen av det sociala kapitalet som något till helt övervägande delen public good (Putnam 1993a).<sup>2</sup>

Putnams syn på socialt kapital har mötts av invändningar. Bland annat Portes och Landolt (1996) har kritiserat honom för att han endast fokuserar på de positiva effekterna av socialt kapital utan att överväga de negativa. Portes och Landolt hävdar att det även finns ”negativt” socialt kapital och ger exempel på

---

<sup>2</sup> I Putnam (1993b, s. 37) förenklas dock detta påstående till att ”social capital is a ‘public good’”.

hur nätverk av olika slag har en klart utestängande funktion. De framhåller också att gemensamma normer skapar konformitet som innebär restriktioner för såväl individuell frihet som affärsinitiativ.

”There is considerable social capital in ghetto areas (...) inner-city youth gangs are also social networks (...) The same kind of ties that sometimes yield public goods also produce ‘public bads’.” (Portes and Landolt 1996, s. 20).

Portes (1998, s. 15) har sammanfattat fyra negativa effekter av socialt kapital: ”exclusion of outsiders, excess claims on group members, restrictions on individual freedoms, and downward leveling norms”. Putnam (2000) har svarat på denna kritik med att medge att det finns en ”dark side of social capital” och att starkt socialt kapital kan motverka tolerans.

Hardin (1999) har framhållit en grundläggande distinktion mellan synsätten hos å ena sidan Coleman och å andra sidan statsvetare som Putnam, Brehm och Rahm (1997) och Fukuyama. Medan enligt Coleman (1988) det sociala kapitalets funktion är att

”facilitate certain actions of actors”, ligger statsvetarnas huvudintresse hos hur aktörernas aktiviteter “facilitate the working of institutions, including the whole of government (...) For Coleman, various relationships enable individuals to trust each other; for the others, individual-level trust enables institutions to work well.” (Hardin 1999, p 171f).

Den ovanstående, korta genomgången har baserats på diskussionen inom de discipliner i vilka socialt kapital-begreppet främst utvecklats hittills, dvs. sociologi och till viss del statsvetenskap och företagsekonomi. Forskningsöversikter har gjorts av bl.a. Jackman och Miller (1998) Woolcock (1998) och Adler och Kwon (1999). Trots att kapital traditionellt är ett ekonomiskt begrepp har kopplingarna till ekonomisk kapitalteori varit mycket svaga. Det dröjde till mitten av 90-talet innan ekonomer började behandla begreppet socialt kapital.<sup>3</sup> Därefter har litteraturen även inom ekonomiämnet expanderat kraftigt. Fortfarande är dock begreppet socialt kapital svagt integrerat i den ekonomiska teoriapparaten, men i en bok från Världsbanken har bl.a. Dasgupta (2000) och Ostrom (2000) publicerat viktiga bidrag. En ledande ekonom som Robert Solow (1997, 2000) har dock t o m ifrågasatt om socialt kapital verkligen kan analyseras i samma begreppsapparat som traditionellt kapital.

---

<sup>3</sup> Begreppet *social overhead capital* var vanligt förekommande inom utvecklingsekonomin och ekonomisk historia under 1960-talet (se framförallt Rostow 1960). Till denna kapitaltyp räknas det som idag vanligen benämns hård och mjuk infrastruktur, dvs transport- och kommunikationsnät, energianläggningar samt utbildnings- och sjukvårdsanläggningar. Det förekommer ibland en del ekonomer som använder begreppet *social capital* i denna infrastrukturella betydelse – något som givetvis inte bidragit till att lösa upp begreppsförvirringen.



En annan nobelpristagare, Gary Becker, har däremot använt sig av begreppet socialt kapital och kopplat det till individens nyttofunktion:

”The utility function at any moment depends not only on the different goods consumed but also on the stock of personal and social capital at that moment” (Becker 1996, s. 5).

Beckers sociala kapital består av preferenser, som skapats av tidigare upplevelser, vilka ”directly yield welfare rather than merely casually contribute to the production of other things that yield welfare” (Hardin 1999, s. 172). Detta synsätt kan förefalla vara diametralt motsatt Colemans ståndpunkt att socialt kapital är en resurs som aktörer använder för att öka sin nytta. Så behöver dock nödvändigtvis inte vara fallet. Socialt kapital kan mycket väl vara resurs och preferens samtidigt. Det kan ”underlätta aktörers aktiviteter” samtidigt som det ökar en aktörs individuella nytta. Socialt kapital kan t.ex. vara kopplat till entreprenörskap både som en resurs för aktivitet och som preferens för en entreprenöriell livsstil. Vi ansluter oss här till den Colemanska traditionen att socialt kapital är en egenskap hos en grupp/nätverk som kan vara mer eller mindre avgränsad eller omfatta ett helt samhälle.

I den internationella diskussionen har många företeelser på olika nivåer kommit att inlemmas under begreppet socialt kapital. Allt ifrån relationerna mellan några enskilda individer till transnationella kulturer har i olika sammanhang kommit att betecknas som socialt kapital. Figur 2 ger en bild av detta komplex. Figuren utgår från olika geografiska nivåer och till höger återfinns på respektive nivå vanliga benämningar av vad som i andra sammanhang ibland betecknas som socialt kapital. Figurens lägsta nivå är den enskilde aktören/individen med egna preferenser, attityder, beteende, etc. I ett nätverksperspektiv utgör individerna noder som har länkar mellan sig. Dessa länkar är av två principiellt skilda slag:

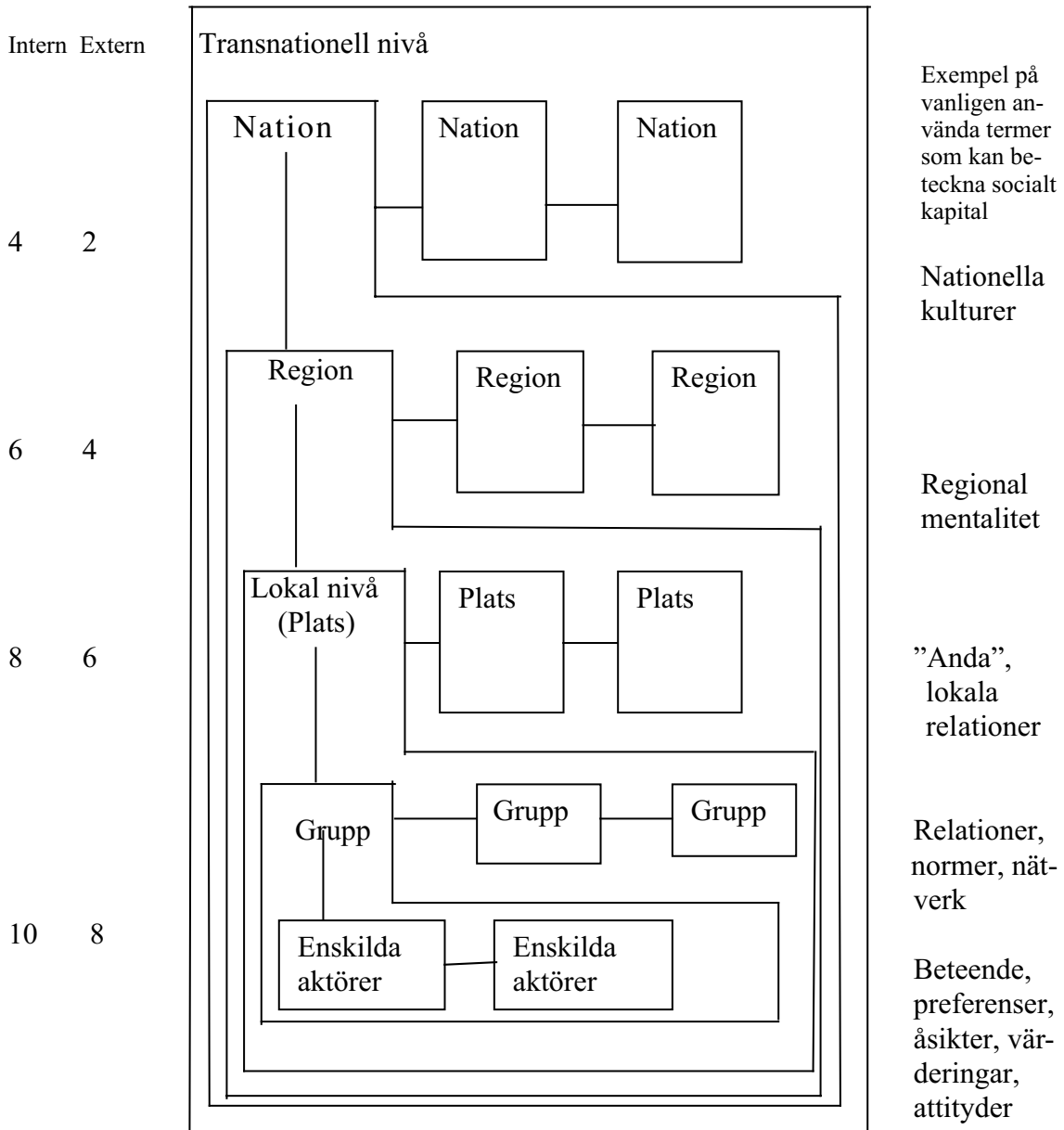
- horisontella länkar mellan individen och andra individer i nätverket/gruppen, och
- vertikala länkar mellan individen och nätverket/gruppen i dess egenskap som beslutsfattare på högre nivå.

Den näst lägsta nivån i figuren utgörs av den lokala gruppen av aktörer/individer, vars interna sociala kapital har hög homogenitet. Dessa lokala grupper är förbundna med horisontella externa länkar och formar tillsammans figurens tredje nivå: ett lokalt socialt kapital med en lägre grad av homogenitet än vad varje enskild grupp har – dvs. varje grupp har fler gemensamma normer, etc. än vad dessa grupper tillsammans har gemensamt. De sociala nätverken på en plats skapar möjligheter och restriktioner som påverkar individers och grupper beteende. Lokala grupper och platser har i sin tur också vertikala länkar till

aktörer på figurens fjärde nivå: den regionala nivån. Det sociala kapitalet på regional nivå är i sin tur mindre homogent än det på lokal nivå, etc.

**Figur 2.** Socialt kapital uppdelat efter aggregeringsnivåer, homogenitetsgrad och horisontella respektive vertikala länkar mellan aktörer och nivåer.

Schematisk  
homogenitetsgrad



Kunskap om det sociala kapitalet på en nivå säger inte nödvändigtvis mycket om det sociala kapitalet på en annan nivå. Detta problem innebär att undersökningar av socialt kapital måste vara mycket konkreta i fråga om vilka aspekter av det

sociala kapitalet som studeras och på vilken nivå, eller mellan vilka nivåer som det sociala kapitalet undersöks.

Det som avgör funktionssättet hos ett lokalt socialt kapital kan sammanfattas i två punkter:

- Hur *starka* och hur *många länkar* som finns mellan olika grupper på lokal nivå och mellan dessa grupper och beslutsfattarna, samt hur starka och hur många länkar grupperna och beslutsfattarna har till organisationer och beslutsfattare på högre nivåer.
- *Aktörerna*, grupperna och beslutsfattarna *som på grundval av sina normer och värderingar formar det lokala sociala kapitalet* genom att skapa och upprätthålla dessa länkar och fylla dem med positiv eller negativ laddning – eller genom att låta bli att skapa eller upprätthålla dem.

Den ena avgörande faktorn är således länkarna mellan aktörer/grupper på och mellan respektive nivå. Det gäller dels de *horisontella* länkarna mellan aktörer på samma nivå. Dels gäller det de *vertikala* länkarna mellan dessa aktörer och de beslutsfattande politiska institutionerna och andra makthavare, samt mellan aktörerna och olika typer av intresseorganisationer som kan spela en understödande eller hindrande roll.

Ett av våra grundläggande antaganden är att aktörerna fyller länkarna med positiv eller negativ ”laddning”. Positivt laddade länkar innehåller tillit, förtroende och gemensamma värderingar. Motsatsen, dvs. brist på tillit, förtroende och gemensamma värderingar leder i första hand till svaga länkar eller till att länkar mellan aktörerna inte existerar alls. I de fall lokala aktörer – t.ex. företag eller utvecklingsgrupper – har få och/eller svaga länkar mellan sig blir det lokala sociala kapitalet också svagt. Svaga länkar kan dock uppvägas av mängden länkar. Granovetter (1973) har myntat uttrycket ”the strength of weak ties”, dvs. att styrkan kan ligga i många, tillfälliga länkar, snarare än i ett litet antal starka, ofta nyttjade länkar. Misstro och brist på gemensamma värderingar kan dock också leda till att negativt laddade länkar utvecklas och konflikter uppstår. Sådana negativt laddade länkar skapar ett fragmenterat socialt kapital och försvårar eller omöjliggör gemensamt handlande av aktörerna.

Ur ett lokalt utvecklingsperspektiv kan det finnas skäl att lyfta fram länkarna till understödande organisationer på mellannivå. Dessa har ofta länkar till politiska institutioner, andra makthavare och medier och kan därför spela en roll som både samordnare, tolk och opinionsbildare för de lokala aktörerna i kontakterna med ”makten” och opinionsbildningen. Den andra avgörande faktorn hos det lokala sociala kapitalet är aktörerna själva och vilka attityder, värderingar, normer och målsättningar de har. Detta kan illustreras med två välkända exempel på lokalt socialt kapital: Bruksanda och Gnosjöanda.

Bruksanda har kommit att bli beteckningen för de normer och värderingar som skapas i relationerna mellan en lokalt dominerande arbetsgivare och ett väl

sammansvetsat, lokalt rekryterat arbetarkollektiv. Den anda av intressegemenskap som formades genom krav och motkrav innebar att bruket tog ansvar för sina anställda och deras familjers välfärd, mot att de anställda var trogna bruket. En lokal "sysselsättningsgaranti" existerade i princip för brukssamhällets manliga befolkning. Andra företag, förutom nödvändiga lokala servicenäringar, utgjorde potentiella konkurrenter om arbetskraften och betraktades som onödiga. Följden blev att entreprenörskap och nyföretagande inte främjades av de normer och värderingar som formades av bruksandan. De aktörer som formade bruksandan – bruket och arbetarkollektivet – motarbetade därmed medvetet eller omedvetet uppkomsten av andra aktörer. Under Sveriges industriepok blev bruksandan i mångt och mycket normen för den framgångsrika svenska modellen. Under det senaste kvartsseklets strukturomvandling har denna anda däremot visat sig vara ett avgörande problem för bruksorterna. När omvärlden förändrades skulle bruksorterna ha behövt aktörer som kunnat förnya det lokala sociala kapitalet. Bruksandan har dock i stor utsträckning förhindrat framväxten av sådana aktörer.

Gnosjöandan brukar ofta beskrivas som bruksandans motsats. En bygd där ett intimt samarbete mellan småföretag utvecklats, där avknoppning från existerande företag uppmuntras och där förmågan till flexibel omställning av produktionen är stor. Liksom bruksorterna har Gnosjö dominerats av den sedan 60-talet generellt sett tillbakagående tillverkningsindustrin. En helt annan uppsättning av aktörer – som också uppmuntrade tillkomsten av nya aktörer (företag) – skapade dock en helt annan typ av socialt kapital i Gnosjö än i bruksorterna. Resultatet har visat sig i form av en helt annan ekonomisk utveckling.<sup>4</sup>

I fallet med bruksorterna hade de dominerande aktörerna investerat i mycket starka länkar såväl internt på orten som externt gentemot kunder och leverantörer. När marknaden så småningom sviktade och de externa länkarna försvagades, blev de starka interna länkarna en black om foten som förhindrade utveckling av nya länkar till nya externa aktörer. Därmed förhindrades nödvändig import av nya idéer och värderingar. I fallet Gnosjö tycks aktörerna spontant ha utvecklat en insikt om nödvändigheten av att knyta nya aktörer till sig både internt inom bygden och externt i form av nya typer av kunder och leverantörer.

Medan brist på (positivt laddade) länkar eller förekomst av negativt laddade länkar mellan aktörer och nivåer utgör ett problem för lokal utveckling, kan ett annat problem således utgöras av förekomsten av *alltför* starka länkar, vilka motstår nödvändig förändring. Historien uppvisar många exempel på länder och regioner vars aktörer inte förmått anpassa normer och värderingar när de ekonomiska förutsättningarna förändrats. Alltför svaga länkar skapar med andra ord en heterogenitet som riskerar gå över i sönderfall, medan alltför starka länkar skapar en homogenitet som bidrar till inflexibilitet och oförmåga till förändring. Några

---

<sup>4</sup> Gnosjöregionens sociala kapital har diskuterats i bl. a. Berggren et. al. (1998).

av de mest centrala egenskaperna hos ett lokalt socialt kapital som ska kunna främja återkommande entreprenörskap blir därför *diversifiering och förmåga till ombildning*.

En förutsättning för detta torde vara en *balans mellan olika ingående noders intressen*, dvs. att ingen enskild aktörs intressen dominerar. En optimal balans måste vidare vara dynamisk, dvs. bygga på att *det sociala kapitalets årgångar förnyas* genom att nya nätverk ersätter gamla, improduktiva sådana, medan gamla produktiva nätverk underhålls. Detta innebär krav på en *optimal kombination av starka, långvariga respektive svaga, tillfälliga länkar* mellan aktörerna (Hansen 1998). Det innebär också en *optimal balans mellan*, ur aktörsperspektivet, *interna och externa länkar*, vilket ur samhällsperspektivet kan beskrivas som en optimal balans *mellan homogena och heterogena inslag* i det sociala kapitalet (jfr Westlund 1999). Woolcock (1998) har diskuterat denna centrala fråga i termer av ”embeddedness” respektive ”autonomy”, där embeddedness (i våra termer) avser de länkar som bidrar till att göra gruppen/samhället homogent, medan autonomy avser länkar som bibehåller gruppens/samhällets heterogenitet och diversifiering.

Våra fallstudier av det sociala kapitalet har i huvudsak avgränsats till (lokala utvecklings)grupper och deras länkar och attityder till den lokala nivåns (kommunens) beslutsfattare. Det betyder att vi i denna studie delar upp den lokala nivån i figur 2 i en lokal nivå i betydelsen bynivå och en kommunal nivå. Vi behandlar också understödjande organisationer på lokal och regional nivå och länkarna/attityderna mellan dem och lokala grupper och beslutsfattare.

### 3. Fallstudierna

Valet av fallstudiekommuner styrdes i första hand av en vilja att finna en kommun med ett i förhållande till folkmängden stort antal lokala utvecklingsgrupper, respektive en kommun med relativt sett mindre antal grupper.<sup>5</sup> En grundläggande frågeställning var: Varför denna skillnad? Valet föll på Bräcke kommun i Jämtlands län med ett mycket stort antal grupper/invånare, respektive Sollefteå kommun i Västernorrlands med ett relativt sett mindre antal grupper/invånare. Vi har varit intresserade av att studera hur och varför kontakter och relationer skapats, deras innehåll samt effekter. Faktorer som undersökts har varit organisering av grupper, kontaktytor med omgivningen/omvärlden, utvecklande av samspel och nätverk samt inflytande i lokala förändrings- och utvecklingsprocesser. För att få en djupare kunskap om det lokala utvecklingsarbetet valdes en kvalitativ inriktning av studien med personliga besök och intervjuer som

---

<sup>5</sup> Med lokala utvecklingsgrupper avses här olika former av grupper som verkar helt eller delvis ideellt för ett mål som gagnar lokalsamhället. Även företag och/eller företagsgrupper är medaktörer i arbetet för att höja den ekonomiska, sociala och kulturella välfärden i lokalsamhället.

metod. Intervjuer har genomförts dels på beslutsfattande kommunal nivå och dels bland lokalt aktiva grupper.

På beslutsfattande nivå har målgruppen varit ledande politiker respektive tjänstemän med relevans för undersökningens syfte. Det har i praktiken inneburit kommunalråd samt näringslivsansvarig och landsbygdsutvecklingsansvarig där sådana funnits. Utifrån att vi velat undersöka olika gruppers sätt att arbeta med lokal utveckling har målgruppen på lokal nivå varit blandad. Den har bestått av byutvecklingsgrupper, nätverk, studieförbund, projektgrupper samt småföretag. Bland byutvecklingsgrupper och småföretag förekommer nykooperativ verksamhet. Sammantaget genomfördes 20 intervjuer under perioden 17 april – 19 juni år 2000, 10 intervjuer i varje kommun. Intervjuerna utfördes i samband med tredagarsvistelser i respektive kommun. Som intervjuunderlag utformades en intervjumall riktad till kommunala aktörer respektive lokala grupper, innehållande samma frågeområden (se bilaga). Trots en relativt detaljerad intervjumall har intervjuerna varit öppna och ostrukturerade till sin form, vilket vi funnit mest verkningsfullt. Informanterna har getts utrymme att tala fritt utifrån intervju-mallens olika intervjuområden. Samtliga intervjuer har bandats och skrivits ut för att utgöra underlag till analys.

Förutom att få information om gruppernas verksamhet och kommunernas agerande har syftet med intervjuerna varit att kartlägga det lokala sociala kapital som är av betydelse för landsbygdsutvecklingen i kommunerna. Det har inte varit möjligt att med kvantitativa metoder kartlägga de relevanta sociala nätverken på ett systematiskt sätt. Vår metod har istället varit kvalitativ och inriktats på att i intervjuerna registrera vilka länkar, kontakter samarbetspartners, etc. som nämns och vilka attityder och värderingar som de intervjuade aktörerna framhåller och ger uttryck för.

Bräcke kommun i Jämtlands län och Sollefteå kommun i Västernorrlands län har valts utifrån de kvantitativa aspekter som nämnts ovan men också utifrån att de är kommuner som sedan tidigare är kända för att ha arbetat med lokal utveckling. Ytterligare ett skäl att välja Sollefteå kommun var att studera hur en kommun i kris arbetar med lokal utveckling.

Uppdelningen i en kommunal och en lokal nivå ligger i linje med den definition som utformats av Folkrorelserådet Hela Sverige ska Leva, som i *Landsbygdspolitiskt program* (år 2000) beskriver "lokal nivå" som: "En nivå under den kommunala besluts- och planeringsnivån; lokal nivå skall inte förväxlas med kommunal nivå." Fallstudierapportens uttryck i termer av "lokal utveckling" och "lokala utvecklingsgrupper" överensstämmer i regel väl med Folkrorelserådets definition av "bygderörelse" (se *Landsbygdspolitiskt program*, s 3): "Lokala utvecklingsgrupper, organisationer och föreningar som arbetar lokalt för bygdens utveckling." Vi har utgått från Herlitz' uppfattning att syftet att verka för bygdens utveckling är den gemensamma plattform som förenar det annars breda spektrumet av lokala utvecklingsgrupper (Herlitz 1998). Bygde-

begreppet inkluderar även verksamheter i tätort/stad vilket är fallet beträffande Sollefteå tätort. Av tabell 1 framgår att förekomsten av lokala utvecklingsgrupper och nykooperation, både vad gäller det faktiska antalet grupper och grupper i relation till invånarantal i respektive kommun, är betydligt större i Bräcke än i Sollefteå kommun, men att även Sollefteå ligger klart över riksgenomsnittet vad gäller antalet lokala grupper.

**Tabell 1.** Antal lokala utvecklingsgrupper och nykooperativ per 10 000 invånare i Bräcke och Sollefteå kommuner 1999. Siffran inom parentes anger det faktiska antalet grupper/nykooperativ.<sup>6</sup>

Bräcke		Sollefteå		Sverige	
Lokala gr.	Nykoop	Lokala gr.	Nykoop	Lokala gr	Nykoop
131,6 (ca 100)	34,2 (26)	13,6 (30)	5,9 (13)	4,5 (3 956)	4,7 (4 137)

Källa: Primärmaterial till Höckertin (2001).

Båda kommunerna är norrländska inlandskommuner med en till ytan liknande struktur. De är två av tradition starka arbetarkommuner med ett sedan generationer etablerat socialdemokratiskt partistyre. Historiskt sett har jord- och skogsbruk präglat kommunerna.

Kommunerna står båda inför samma problematik som många andra landsbygds- och glesbygdskommuner, med en sned åldersfördelning, minskande befolkningstal, utflyttning och brist på arbetstillfällen. Tabell 2 visar att båda kommunerna kraftigt minskat sin befolkning de senaste decennierna. Takten i befolkningsminskningen har varit något större i Bräcke. Beträffande folkmängd skiljer sig kommunerna åt. Sollefteå har närmare tre gånger så många kommuninvånare (ca 22 000) som Bräcke (ca 7 600). Sollefteå tätort har fler invånare (ca 9 000) än totala antalet kommuninvånare i Bräcke kommun. Även till ytan är Sollefteå större än Bräcke kommun, 5 434 km<sup>2</sup> respektive 3 849 km<sup>2</sup>. Mätt i invånare per kvadratkilometer har Sollefteå en befolkningstäthet på 4,2 invånare/kvadratkilometer, att jämföras med Bräckes 2,0 invånare/kvadratkilometer.

**Tabell 2.** Folkmängdens procentuella förändring per decennium 1970-2000 i Bräcke och Sollefteå kommuner.

	1970-80	1980-90	1990-2000
Bräcke	-7,6 %	-5,3 %	-13,3 %
Sollefteå	-5,4 %	-4,7 %	-11,5 %

Källa: SCB.

<sup>6</sup> Det är osäkert i vilken utsträckning nykooperativa verksamheter/grupper ingår i siffran för lokala utvecklingsgrupper men förmodligen ingår de som en del bland antalet lokala utvecklingsgrupper. De faktiska antalet grupper i landet bygger på siffror från Folkrådet Hela Sverige skall leva.

Vid tillfället för undersökningens genomförande våren 2000 befann sig Sollefteå i en särskilt utsatt position, med hot och sedan beslut om nedläggning av regementet I21. Urvalet i Sollefteå kommun kom till viss del att sammanfalla med de lokala grupperingar som formades i samband med hot och beslut om regementsnedläggningen 2000 och åtföljande omställningsarbete. Grupper i Bräcke kommun valdes i stor utsträckning utifrån erfarenheter om aktiva grupper med fokus på nykooperativ verksamhet. Vi vill klargöra att studien inte syftar till att beskriva den ena kommunen som ”bättre” eller ”sämre” än den andra. Istället har fokus riktats mot att undersöka och beskriva de arbetssätt och strategier för lokal utveckling som utformats i kommunerna.

### **Sollefteå kommun**

Sollefteå kommun i Västernorrland har under hela 1900-talet präglats av ett relativt sett mycket omfattande militärliv. De två regementena I21 och T3 sysselsatte tillsammans ca 1 000 personer (direkt och indirekt)<sup>7</sup>, vilket motsvarade ca 10,7 procent av den yrkesverksamma befolkningen (20-64 år) i kommunen (9 335 personer). Skogs- och kraftindustri har varit de viktigaste näringarna på landsbygden och i mindre tätorter. Tätorten Sollefteå har dominerats av offentlig sektor. Under efterkrigstiden förstärktes denna dominans i och med den kommunala expansionen och etablerandet av ett av länets fyra länsjukhus.

1990 aviserades att regementet T3 skulle läggas ned och detta skedde fyra år senare, 1994. Den långa förberedelse tiden den gången kunde viga åt ett långsiktigt omställningsarbete och med samlade krafter har man lyckats utveckla det före detta regementsområdet – Nipan – till en företagsstad. Där arbetar i dag ca 600 personer, vilket är fler än det gjorde under regementets tid. Företagen utgörs till stor del av unga tillväxtföretag, och en uttalad målsättning har just varit att skapa en dynamisk blandning inom näraliggande branscher.

Under 1999 aviserades nya försvarsneddragningar från regeringen, och återigen var Sollefteå en av de städer som skulle komma att drabbas. Beslutet kom den 30 mars 2000 och för Sollefteås del innebar det att regementet I21 med ca 500 anställda skulle läggas ned. Ett omfattande omställningsarbete tog vid omgående och i detta arbete har ingått dels formellt utsedda personer och grupper på lokal och kommunal nivå i samarbete med centrala representanter från Försvaret och Näringsdepartementet, men även mer informella grupperingar som tillkommit i syfte att bidra till en positiv utveckling för Sollefteå kommun.

Förutom ett svårt omställningsarbete av strukturell art som innebär att ersätta försvunna arbetstillfällen i en krympande offentlig sektor med andra, privata alternativ, har kommunen att slåss mot en negativ befolkningsutveckling. Sedan

---

<sup>7</sup> Uppgiften är hämtad från en tidningsintervju med Lars Jeding, Näringsdepartementets representant i omställningsarbetet för de nio mest utsatta orterna efter den senaste försvarsbeslutet (SvD, 2001 01 05).



1950-talet har antalet invånare minskat från 39 000 till 22 000 personer, och det finns ett stort underskott i åldrarna 20-35 år. Det är just i denna åldersgrupp vanligt att man flyttar på sig för att skaffa en utbildning som inte går att få på hemorten, och därefter har det hittills varit svårt att återvända och hitta de arbeten man har utbildat sig för.

Intervjuerna genomfördes kort efter beslutet om nedläggning av I21. En stor osäkerhet rådde kring hur dessa arbetstillfällen skulle kunna ersättas och hur den negativa andan skulle kunna vändas till något positivt. Näringsdepartementet hade täta kontakter med kommunrepresentanter, men några infrianden av löften hade ännu inte gjorts vid tidpunkten för intervjuerna. Av de tio genomförda intervjuerna i Sollefteå utgjordes sju av lokala, fristående utvecklingsgrupper/organisationer eller liknande och tre representerade i någon form kommunnivån.

#### *Nedan presenteras de grupper/nätverk som intervjuades*

*Boteåparlamentet* är en lokal utvecklingsgrupp som bildades 1999. Boteå är en bygd som tidigare haft en stor inflyttning. Kulturen har varit betydelsefull och där har alltid varit ett aktivt musikliv med körsång och fiolspelmän. Som ett alternativ till ett byalag som inte riktigt fungerade fick tre personer i uppdrag att komma med förslag på en ny organisation. Det beslutades att man skulle införa ett lokalt parlamentsval och detta ägde rum samma helg som det stora EU-parlamentsvalet. Valdeltagandet var relativt bra och man hade att välja på 47 nominerade personer från 15 år och uppåt. 17 av dessa blev valda och de består av en lika blandning av kvinnor och män i åldrarna 25-60 år. Gruppen träffas en gång i månaden, ibland lite oftare. Mötesfrekvensen har varit något tätare än det från början var tänkt eftersom det har funnits aktuella frågor att arbeta med snabbt, bl.a. den planerade dragningen av Botniabanan. *Graninge Framtidsgrupp* är en lokal utvecklingsgrupp som under flera år har arbetat med utveckling av den egna bygden och vars arbete närmare presenteras nedan. *Angerlands Kvinnor* är en ideell förening som bildades 1999 som en reaktion på regementsnedläggningen. *Projektjägarna ekonomisk förening* är en utbildnings- och projektorganisation med Arbetsförmedlingen som största kund. *Näringsforum ekonomisk förening* består av köpmannaföreningen, företagen i Sollefteå samt det till största delen kommunalägda turistbolaget Nipporten. Verksamheten drivs som ett EU-projekt och det har till syfte att arbeta med frågor som är till gagn för näringslivet, särskilt turismen. Målsättningen är att verksamheten skall bli självbärande. *Personalkooperativet Natt som Dag* är ett barnomsorgskooperativ som drivs av fyra personer sedan starten 1997. Namnet kommer av att man erbjuder barnomsorg dygnet runt. *Mulleriket ekonomisk förening/Econova* är en attraktion/sevärdhet med sagofiguren Mulle i fokus, vilket ger en naturlig koppling till naturen och miljön.

## Bräcke kommun

Ledande kommunpolitiker och tjänstemän i Bräcke kommun har under 1990-talet stöttat nykooperativ verksamhet som en alternativ verksamhetsform, framförallt för upprätthållande av barn- och äldreomsorg. Kommunen arbetar för tillfället med att förankra en ny kommunplan där de vänder sig till lokala utvecklingsgrupper, som remissinstans på lokal nivå. Det finns en uttalad ambition att förbättra dialogen mellan kommunen och kommunens invånare. I kommunen finns även erfarenhet av att ha arbetat i kommundelsnämnder. En politisk diskussion om den kommunala demokratin inleddes 1979 och medförde att ansvaret för i stort sett all kommunal verksamhet fördelades på tre kommundelsnämnder med säte i Kälarne (från januari 1982), Revsund-Gällö och Bräcke (från januari 1984).

Tio år senare sågs organisationen över igen. Enligt kommunen fanns positiva erfarenheter gällande sådant som lokal förankring och samarbete över förvaltningsgränserna, men kommunstyrelsen hade svårt att samlas kring viktiga helhetsbeslut för kommunen och organisationen innebar dubbelarbete för vissa funktioner. I mitten av 1990-talet gjordes en utredning som ledde vidare till en omorganisation, där det huvudsakliga syftet var att åstadkomma ekonomiska besparingar. Avsikten var även att undanröja brister som påtalats i systemet med kommundelsnämnder samt att skapa bättre möjligheter för att möta utvecklingen i form av ekonomi, sysselsättning och befolkningsutveckling.

Idag har kommunen en organisation där kommunstyrelsen ansvarar för målinriktning medan produktionsnämnden ansvarar för genomförande och drift av den kommunala verksamheten. I utvecklingsplanen "Bräcke kommun på 2000-talet", antagen av kommunfullmäktige 1999-12-15, beskrivs kommunens mål med den kommunala servicen enligt följande:

"Ända sedan 1980-talet har målet varit att minska den 'kommunala byråkratin' och att verka för att även andra myndigheter gör detta. Under frikommunförsöket under 80-talet var ett mål att kommunen skulle kunna få dispens från statliga regler som utgjorde hinder för att kunna bedriva en effektiv kommunal verksamhet. Under 90-talet har kommunen på olika sätt förändrat arbetssätt och rutiner så att det inte blir till hinder för kommuninvånaren eller utvecklingsarbetet i kommunen. Arbetet har till stor del bestått i att samordna och samverka med andra i olika frågor." (Utvecklingsplan Bräcke kommun på 2000-talet)

I samband med kommundelsreformen i början av 1980-talet tillsatte kommunfullmäktige sju byutvecklingsgrupper. Syftet med åtgärden var enligt utvecklingsplanen "att stimulera det lokala utvecklingsarbetet och fördjupa demokratin". Det något annorlunda tillvägagångssättet att kommunalpolitiskt tillsätta byutvecklingsgrupper innebar samtidigt att grupperna fick status som kommunal nämnd med ansvar för lokala frågor. Kommunen har sett över systemet med

kommunalt tillsatta utvecklingsgrupper, eftersom det inte har fungerat friktionsfritt. Totalt fanns år 2000 ca 60 grupper som arbetade med utvecklingsarbete i den egna byn/bygden eller det egna bostadsområdet varav flera grupper arbetade med egna utvecklingsplaner för sina respektive verksamheter/orter. Det lokala engagemanget uppges ha ökat under 1990-talet.

I den nya utvecklingsplanen prövas under en treårsperiod en ny mötesform för att förbättra dialogen mellan kommunens politiker/tjänstemän och kommuninvånarna. Kommunen har utsett ca tio platser som kvällstid får besök av någon/några politiker och tjänstemän. De lokala grupperna ansvarar själva för inbjudan till och arrangemang av mötestillfällena. De är också med och sätter agendan för besöket. Arbets sättet ingår i målen för en förbättrad demokrati i kommunen.

I Bräcke intervjuades två representanter för kommunens politiska ledning. En av dem är också ordförande i Pilgrimstads utvecklingsgrupp och ledde även omställningsarbeten vid en industrinedläggning i byn på 80-talet. Två representanter för organisationer som arbetar med att understödja lokalt utvecklingsarbete, Kooperativ Utveckling i Jämtlands län och lokalavdelningen av studieförbundet ABF, intervjuades också. Kooperativ utveckling i Jämtlands län har sedan mitten av 80-talet fungerat som rådgivare och understödjare vid bildandet av nya kooperativ. De flesta kooperativen har varit inriktade på barnomsorg, men efterhand har inriktningen breddats till att omfatta även äldreomsorg och mer kommersiellt inriktade verksamheter. ABF:s lokalavdelning har under 90-talet, vid sidan av sin traditionella verksamhet med studiecirkel och kulturevenemang, aktivt arbetat med att understödja utvecklingsaktiviteter i byar som varit intresserade. Med stöd av ABF har byar formulerat utvecklingsplaner och tagit initiativ till så skilda aktiviteter som landskapsvård, amatörteateruppsättningar och andra kulturarrangemang samt barn- och äldreomsorgskooperativ.

Tre lokala aktörer med verksamhet riktad mot lokal utveckling intervjuades. Nätverket *Nornorna* bedriver kvinnoutvecklingsarbete i hela kommunen. Nätverket kom till genom ett strukturinitiativ uppifrån. Bräcke kommun tog initiativ till ett seminarium om kvinnors möjligheter i kommunen och bjöd in några kvinnor. Nornornas verksamheter har inneburit allt från att stärka kvinnors självkänsla till rådgivning för start av nya företag. *Bräcke Turism och Konferens* bildades 1995 med avsikt att samordnat driva turistfrågor i kommunen. År 2000 hade den ekonomiska föreningen 81 medlemmar, ”allt från privatpersoner till företag som lever på turism”. Organisationen ska hjälpa företagen att bli kostnadseffektiva. En annan viktig uppgift är att driva kommunens turistbyrå. En *kvinnlig småföretagare* på landsbygden (getbonde) men dessutom aktiv i arbetet med att samordna och utveckla idéer kring getmejeriproduktionen i länet intervjuades också.

Tre byutvecklingsgrupper valdes utifrån att de varit verksamma ett antal år. De var dessutom geografiskt utspridda i kommunen, från placeringar relativt nära

centralorten (*Sunwest och Sundsjö i samverkan* samt *Bodsjöbygdens Turism och Utveckling*) till en placering i kommunens mer perifera delar (*Villa Albacken*). Samtliga tre grupper hade valt associationsformen ekonomisk förening. Grupperna arbetar med att bevara och utveckla lokal service, såsom skola, barn- och äldreomsorg i byarna och lokal livsmedelsbutik.

## 4. Analys och slutsatser

### **Krissituationer och lokala utvecklingsprocesser**

Vid en hastig jämförelse av kända fakta har de två kommuner vi studerat många gemensamma drag men även viktiga skillnader. De är båda belägna i södra Norrland och skogsnäringen har utgjort en viktig del av näringslivet. Socialdemokratin har dominerat det politiska livet. Det senaste halvsekle har de förlorat en ansevärd del av sin befolkning vilket resulterat i en skev åldersstruktur med en stor andel äldre invånare. Båda kommunerna har också gjort sig kända för att understödja lokala utvecklingsinitiativ för att öka medborgarnas välfärd och kommunens attraktionskraft.

Skillnaderna mellan Bräcke och Sollefteå förtjänar dock också att uppmärksammas. Medan sysselsättning och näringsliv varit tämligen likartat i Bräcke kommuns olika delar, har Sollefteå kännetecknats av en klar uppdelning mellan huvudorten och kommunen i övrigt. Sollefteå tätort har under hela 1900-talet haft karaktären av en ”militär enklav”, medan kommunens övriga delar haft en näringsstruktur liknande Bräckes, med minskande jord- och skogsbruk, småindustri och en efterhand stor civil offentlig sektor. En annan skillnad är att Bräcke har betydligt fler lokala utvecklingsgrupper och nykooperativ per invånare, jämfört med Sollefteå.

Den analys som görs här har självklart färgats av dessa omständigheter. I efterhand kan vi också se att den rådande krissituationen i Sollefteå förmodligen förde med sig att det som annars legat dolt och varit svårare att fånga i intervjuerna, istället kom upp till ytan.

I Sollefteå präglade beslutet om regementsnedläggning både urval av grupper och intervjuernas samtal. Kommunen besöktes både före och efter försvarsbeslutet. Vid tre tillfällen träffade vi den ansvarige för omställningsarbetet i kommunen och hans medhjälpare, båda med bakgrund från det militära. I Bräcke riktades fokus mot att närmare undersöka de lokala verksamhetsmodeller som växt fram i kommunen, med betoning på de småskaliga kooperativa verksamheter som understötts av kommunorganisationen. Den situation som var aktuell i Sollefteå kommun kan närmast jämföras med vad som hände i Pilgrimstad i Bräcke kommun 1986 då boardfabriken lades ned och 93 människor förlorade sina arbeten. Dåvarande verkmästaren vid fabriken blev drivande i Pilgrimstads återuppbyggnadsprocess. Det är intressant att jämföra

erfarenheterna från de två krissituationerna, som i båda fallen inneburit starten på lokala utvecklingsprocesser och början till någonting nytt.

Det finns flera likheter mellan omställningsprocesserna i Pilgrimstad och Sollefteå. De drivande personerna har känt ett ansvar i de situationer som uppstått. En förklaring till ansvars känslan kan vara att de själva var en del av "krisverksamheterna" och därigenom direkt berörda. De befann sig också nära de människor som drabbades. Deras uppfattning var att när krisen kom fanns det ingen som tog ansvar för vad som hände, och någon måste göra det. En personlig ansvars känsla för händelseutvecklingen och människor som drabbades gjorde att de frivilligt steg fram och tog ett ansvar. I båda fallen utsågs de av kommunens organisation att leda krisarbetet, men initiativet var deras eget. Tilldelad/påtagen en sådan ansvarsroll stod de i blickpunkten för de drabbades frustration och ilska. Detta var en upplevelse som de säger sig haft förståelse för, även om det personligen känts tungt ibland.

Andra gemensamma erfarenheter har varit vikten av att informera om vad som händer, att se möjligheterna och att kunna arbeta snabbt och flexibelt. Vad gäller det sistnämnda pekar båda på kulturkrockar gentemot kommunernas långsamma beslutsvägar, vilka upplevts som hindrande och försvårande för deras uppdrag. I Pilgrimstad betonas betydelsen av att arbeta med både näringsliv och byutveckling. I Sollefteås fall riktades utvecklingsarbetet våren 2000 i huvudsak mot näringslivet. I ett tidigare omställningsarbete i början av 1990-talet mobiliserades hela kommunen, även landsbygdens byutvecklingsgrupper, vilket inte skedde vid nedläggningen av I21. En förklaring är som nämnts att nedläggningen våren 2000 gick oerhört snabbt. Det fanns ingen tid för mobilisering och beslutet kom dessutom som en chock eftersom de flesta varit övertygade om att regementet skulle bli kvar. Idag, drygt ett år senare, har den ansvarige för omställningsarbetet nyligen lämnat Sollefteå för ett annat uppdrag men han hann ändå med att påbörja arbetet med att åstadkomma förändrade attityder. En lokal förankringsprocess har därmed påbörjats men riskerar att stagnera och tappa fart när man nu står utan ledare. Även i Bräcke har det skett förändringar. Pilgrimstad har drabbats av en ny mindre kris då företagscentrat Pilgrimcenter våren 2001 förlorade sin största hyresgäst Observer Sverige AB och ca 80 arbetstillfällen flyttade in till Östersund.

I detta avsnitt beskrivs och diskuteras likheter, skillnader samt slutsatser utifrån de resultat som framkommit i undersökningarna av respektive kommun. Resonemanget kretsar kring vilka faktorer som har haft betydelse för lokal utveckling i de två kommunerna. Resultaten tyder på att det i Bräcke kommun funnits någonting som inverkat positivt på möjligheterna till lokal utveckling, medan vi i Sollefteå kommun funnit något av det motsatta – en utvecklingsanda som kämpar i motvind och som också befinner sig i ett annat skede och i en annan situation än Bräcke. Motvinden i Sollefteå kan beskrivas i termer av ett mer splittrat socialt kapital, med tydligare motsättningar mellan landsbygd och

kommunhuvudort och med starkare inslag av en bruksortsmentalitet där människor förväntar sig att någon annan ska ordna saker och ting. Många informanter förmedlar bilden av en levande och aktiv Jantelag, där ingen ska komma och tro att den är något. Det finns också en historik med flera kommun-delar, som tidigare var egna kommuner och mellan vilka det inte förekommer särskilt mycket samarbete. Snarare finns det en outtalad motvilja att arbeta för gemensamma mål och dessa traditioner har enligt flera informanter försvårat ett ny- och framtidsstänkande. Även i Bräcke framkom indikationer på negativa attityder men det präglade inte informanternas berättelser på samma sätt.

### **Likheter och skillnader**

De likheter vi funnit handlar om utlösande faktorer för lokal utveckling, drivkrafter och också om sårbarheter i det lokala utvecklingsarbetet. Någon form av krissituation har varit en vanlig anledning till att grupper bildats och/eller verksamheter startats. Vidare finns en uttalat positiv inställning till lokala aktörer och initiativ i båda kommunorganisationerna. I både Sollefteå och Bräcke har det formats nya modeller för dialog mellan lokal och kommunal nivå, där kommunen ibland varit initiativtagare. Bytvecklingsarbete förekommer också i båda kommunerna. I Bräcke har ansvarig handläggare på kommunen registrerat ca 100-120 utvecklingsgrupper medan motsvarande antal i Sollefteå är ca 30 grupper. En förklaring till den stora skillnaden kan vara att det antal som uppges finnas i Sollefteå utgörs av aktiva grupper i högre grad än i Bräcke. I Bräcke är också den nykooperativa verksamheten betydligt större än i Sollefteå kommun (se tabell 1). Även den lokalhistoriska traditionen tycks ha betydelse när det gäller byutvecklingsarbete. Platser som har en historik av aktivt föreningsliv förefaller ”starka” i utvecklingsarbetet. En mer negativ sida är att aktörer och grupper stöter på svårigheter i byutvecklingsarbetet p.g.a. negativa inslag i det sociala kapitalet, bestående av kulturella arv och kvarlevda motsättningar mellan byar och bygder. Sådana exempel berättas om i båda kommunerna.

Den främsta skillnaden vi kan se utifrån besök och intervjuer handlar om just andan – eller det sociala kapitalet – i kommunerna. I Bräcke förmedlades en ton av att allt är möjligt, medan det i Sollefteå förmedlades det motsatta – det går inte! Bräcke har inte på samma sätt burit på någon negativ last i form av gammal, cementerad bruksanda utan tycks i större utsträckning ha klarat av och ”tillåtits” att både tänka och prova nytt. I Sollefteå däremot har denna belastning av kulturellt arv fogats samman under generationer, grott i skrevorna och förts vidare under lång tid. Ett attitydförändringsarbete är naturligtvis något av det svåraste man kan ge sig i kast med. Medvetna om detta var det ändå vad man ämnade göra i Sollefteå då det sågs som den enda ”överlevnadsmöjligheten” och en framtidsstrategi. Skillnaden vad gäller ”andan” i kommunerna har dock inte inneburit att Sollefteå saknar framgångsrika exempel på verksamhetsmodeller

som utvecklats lokalt. Nedan belyses likheter och skillnader som framträtt särskilt tydligt i intervjuerna:

### *Utlösande faktorer, drivkrafter och sårbarheten i lokalt utvecklingsarbete*

Motiv eller orsaker till lokala initiativ har i båda kommunerna utlösts av någon form av hot eller behov. Aktörer som hållit bygden igång hotas plötsligt av nedläggning. Ofta handlar det om att rädda någonting, exempelvis arbetstillfällena, barnomsorg, äldreomsorg, skola osv. I de större krissituationer som beskrivits handlade det om att rädda ett stort antal arbetstillfällen p.g.a. nedläggning av en fabrik respektive ett regemente. Dessa nedläggningar får konsekvenser inte bara i form av förlorade arbetstillfällen inom nämnda institutioner. Kringeffekter leder till ytterligare förlust av arbetstillfällen p.g.a. att restauranger, bagerier och affärsverksamheter drabbas när större arbetsplatser läggs ned, människor flyttar eller får mindre pengar och köpkraften minskar. Nedläggning och problemfokusering påverkar också människors syn på orternas framtid. Betydelsen av ett positivt framtidstänkande har framkommit i flera intervjuer. Här är många informanter självkritiska och menar att ett negativt tänkande och därmed en negativ "självbild" alltför ofta präglar orterna och kommunerna. Detta är knappast förvånande. Aktörer som befunnit sig i ett produktionsnät som garanterat arbete, försörjning och självkänsla, har inte alltid förmågan och kunskaperna för att kunna skapa eller knyta sig till nya nätverk – särskilt inte om inte dessa nätverk ens finns på orten.

Vissa aktörer har dock haft förmågan och kunskaperna att börja bygga nya nät. De hot och behov som uppstått har väckt särskilt starka drivkrafter hos några människor. I flera intervjuer talar informanterna om en känsla av ansvar. Det kan vara ansvar för människor, platser, verksamheter, arbetstillfällen, livsmiljön och framtiden. Nära förbunden med ansvars känslan är en vilja att kunna påverka den egna tillvaron i högre grad. Enskilda grupper men också sammanslutningar av grupper verkar för att få mer inflytande i beslutandeprocesser. I båda kommunerna finns "blandgrupper" av lokala aktörer och beslutsfattande kommunpolitiker samt tjänstemän. Det är intressant att benämningen på dessa grupper – framtidsgruppen - är densamma i båda kommunerna. Kanske det pekar på en ny väg för framtida diskussion och beslutsfattande (se t.ex. Olsson och Forsberg 1997).

Det finns också en stor sårbarhet i de lokala utvecklingsprocesserna. De nya näten bärs upp av ett fåtal noder/aktörer. Ofta är det någon eller några få initiativtagare och genomförare som driver processen framåt. En vanlig benämning på dessa drivande krafter är eldsjälar. Deras engagemang, vilja och ork är många gånger avgörande för de resultat som nås i utvecklingsprocesserna. Det är också eldsjälarna som samlar på sig kunskap om lokal utveckling. Genom deras centrala betydelse blir processerna lätt beroende av dem, vilket gör

utvecklingsarbetet sårbart. När de av olika anledningar lämnar verksamheterna försvinner samtidigt den drivande kraften, en stor del av kunskapen och många av de länkar som de byggt upp. Det gäller både de interna länkarna mellan de lokala aktörerna som förlorar den viktigaste sammanhållande noden, och externa länkar till andra aktörer som skulle ha kunnat ge viktig input i framtiden. Detta är inte minst tydligt i Sollefteå kommun, där tre av nyckelpersonerna i omställningsarbetet har lämnat sina uppdrag inom loppet av några månader under år 2001. Vid ett telefonsamtal med näringslivschefen beskrivs hur omställningsarbetet stagnerar i samband med att arbetet dräneras på både kompetens och drivkraft.

En problematik som inte studerats närmare i vår undersökning berör eldsjälares frihet att agera i förhållande till maktstrukturer, såväl formella som informella. I Bräckes fall har det förekommit att byutvecklingsgrupper tillsatts på politiskt mandat och därmed infogats i den kommunalpolitiska maktstrukturen. Genom ett sådant förfaringssätt har kommunen försökt kontrollera byutvecklingsarbetet. Strategin fick som konsekvens att engagerade människor med annan partifärg än den rådande kände sig uteslutna. Systemet visade sig inte fungera i praktiken, då byutvecklingsarbete generellt är sakinriktat och inte partipolitiskt, och har nu ersatts av en ny modell. I Sollefteås fall finns exempel på informella maktstrukturer som gjort att en av eldsjälarna medvetet valt att stå utanför de grupper som deltar i omställningsarbetet. Hon menar att hon därmed blir friare i sitt tänkande och agerande. Att ingå i en grupp eller en struktur med ett gemensamt mål kan också medföra en likriktning som riskerar att hämma kreativitet och initiativ och därmed i förlängningen även ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete. Ett starkt socialt kapital i en grupp eller en plats kan ibland med andra ord vara ett hinder för nödvändig förändring.

#### *Kommunernas positiva inställning till lokala utvecklingsgruppers arbete*

Kommunalråden förmedlar en positiv inställning till lokala initiativ. Båda kommunerna har tidigare arbetat med lokal mobilisering och har sedan 1980-talet erfarenhet av olika modeller för dialog mellan lokal och kommunal nivå. I Bräcke har kommunledningen varit positiv till lokala nykooperativa lösningar. I Sollefteå uttalade kommunalrådet önskemål om ett mer decentraliserat beslutsfattande i kommunen. Han gav inga svar på hur det skulle gå till utan menade att det var viktigt att sådana idéer kom från den lokala nivån. I Sollefteå utgör Graningebyn något av det lyckade exemplet på lokalt utvecklingsarbete. I slutet av 1980-talet var det några enskilda omständigheter som ledde fram till skapandet av Graningebyn. Idrottsföreningen (Graningeariansen) var drivande då de behövde nya lokaler för sin verksamhet. Även förskolan/skolan var i behov av en ny byggnad, då det var för långa avstånd till befintliga skolor. På Graningebruk fanns ett gammalt ålderdomshem som blivit utdömt av Yrkesinspektionen



och brandmyndigheter – kommunen fick helt enkelt inte driva verksamheten vidare i de undermåliga lokalerna. Graningeborna ställdes inför valet att ha både barnens skolgång och de äldre boende i Långsele eller att bygga nytt med de efterfrågade funktionerna under samma tak. Idén var född, och då vidtog ett mobiliseringsarbete som inkluderade alla boende, kommunen och bostadsbolaget. 1989 stod huset klart att tas i bruk. Graningebyn, som huset kommit att kallas, blev utvald som en av Framtidsbyarna i Folkrörelserådets kampanj ”Hela Sverige skall leva”. Kommunalrådet uttrycker kommunens positiva inställning till utlokaliseringar av viss kommunal verksamhet, och han kan tänka sig ett etablerande av fler ”Graningebyar”. I Bräcke har det funnits flera så kallade lyckade exempel i olika byar, men ingen verksamhet har nått så långt som Graningebyn vad gäller ansvar och inflytande över närmiljön. I den lokala utvecklingsgruppen i Bodsjöbygden i Bräcke kommun uttalades däremot sådana ambitioner.

Vi finner en skillnad i kommuntjänstemännens sätt att prata om byutvecklingsarbetet. Bräcke kommun har en stolt och positiv ton vilket inte är lika tydligt i Sollefteå. Bräcke kommun förefaller också ha ”agerat” lokal utveckling i en högre grad än Sollefteå kommun. Bräcke har t.ex. det senaste året startat upp en ”ny modell” för att utveckla demokratin, som består av kommunpolitiska besök ut till byarna för samtal om viktiga frågor. Dessa ”remissrundor” ska pågå under en treårsperiod. En första runda har gjorts i kommunen och resultatet uppges från kommunpolitiskt håll vara mycket positivt. Även i Sollefteå kommun har möten med lokala utvecklingsgrupper börjat genomföras. I vilken utsträckning kommunledningarnas positiva inställning till lokala utvecklingsgruppers arbete verkligen slår igenom i praktiken och hur de lokala aktörerna ser på saken, finns det delade meningar om. Bland flera av de lokala aktörerna riktas kritik mot kommunledningarna i dessa frågor.

### *Landsbygd – tätort*

Kritik riktas också mot kommunledningarnas favorisering av tätorten framför landsbygden. Lokala aktörer pekar på att ju längre bort från centralorten man befinner sig desto svårare är det att få gehör på beslutsfattande nivå. Graningebyn är idag ett levande bevis på motsatsen, men deras historia vittnar om en liknande ”kamp” gentemot ”centralmakten”. I Graninge fick de aktiva kämpa hårt i ett inledande skede för att övertyga kommunen om sina idéer om ”självstyre”. Vår studie visar samtidigt att det är på landsbygden som flera av de nya verksamhetsidéerna tagit form och utvecklats. Där har invånarna tvingats ta tag i sin situation på ett tydligare sätt än i tätorterna, där arbetstillfällena, service och omsorg fortfarande tillhandahålls. ”Krisen” på landsbygden har skapat och/eller tvingat fram engagemang och kreativitet bland de boende. Men aktiviteten går i vågor och är beroende av de som engagerar sig. De stora ideella arbetsinsatser som hittills

förekommit i dessa verksamheter hotar att ta kraften från engagemanget, vilket vi vill framhålla som en uppenbar framtida risk. Det är också en viktig fråga för kommunerna att lyfta fram till diskussion. På vilka villkor kan man i framtiden förvänta sig "lokal utveckling"?!

### *Lokalhistoriska traditioner och andan*

Den lokala historiken och traditionen i byar/bygder förefaller ha en stor betydelse i formandet av en plattform för lokal utveckling. I föreningsstarka bygder tycks det lokala utvecklingsarbetet ha någorlunda lätt att ta fart, vilket bland annat förmedlades av Graningebyn och Boteåbygden i Sollefteå kommun. Där finns samverkanstraditioner sedan tidigare och människor känner varandra. Men också i dessa bygder lurar gamla byfientligheter under ytan. Dels inom den egna byn (ofta uppdelad i "två delar") men också gentemot kringliggande bygder. Det finns uppenbara risker att dessa nedärvda minnen om oförrätter försvårar det lokala utvecklingsarbetet. Samtalen med lokala grupper och rådgivare visar dock att det i det lokala utvecklingsarbetet skapas plattformar för omarbetning av gamla föreställningar, vilket vi finner intressant. Flera byutvecklingsgrupper talar om samarbete och samverkanslösningar och har utvecklat modeller för detta. Processen förefaller i det fallet ha kommit långt bland de grupper som sysslar med landsbygdsutveckling. Genom den krissituation som präglade Sollefteå centralort vid intervjutillfällena hade de hamnat i en situation där de tvingades lämna det gamla och söka sig fram på nya vägar. Informanterna skärskådade sig själva och kommunen kritiskt, vilket kan ha medverkat till tal om Jantelag och avsaknad av entreprenörsanda, men de bar också på goda förhoppningar inför framtiden. Det måste vara en utmaning för ledningarna i båda kommunerna att överbrygga "gamla" attityder och arbeta vidare med attitydförändringar på alla nivåer. Vår undersökning visar att lokalt utvecklingsarbete (i byutvecklingsarbetets och omställningsarbetets anda) kan vara en metod, en väg att gå, för att nå större samverkan och därmed kraft i viktiga frågor.

Förekomsten av gamla bymotsättningar, Jantelag och bruksanda illustrerar tydligt att ett lokalt förnyelsearbete inte okritiskt kan utgå från det existerande sociala kapitalet och arbeta för att stärka det. De processer som inletts i Bräcke och Sollefteå tyder snarare på ambitionen att omforma och förnya det sociala kapitalet genom att uppmuntra uppkomsten av nya noder/aktörer och nya nätverk och låta andra aktörer och nätverk tyna bort.

### *Nya samverkansformer i kommunerna*

Trots skillnader vad gäller andan i kommunerna är det ändå påtagligt att det i båda kommunerna går att se många konkreta resultat av de olika former för lokalt utvecklingsarbete som pågått. I Sollefteå finns Graningebyn med en egen styrandemodell för närområdet, Boteåparlamentet som provar en ny lokaldemo-

kratisk modell, Angerlands kvinnor som samlat kvinnor mot regementsnedläggningen och som fortsätter att verka på olika sätt, Framtidsgruppen med en blandning av kommunpolitiker, tjänstemän samt representanter för byutvecklingsgrupper och samverkansmodeller mellan företagande grupper som till exempel Kraftkällan. I Bräcke finns ett antal nykooperativa verksamhetsmodeller vilka drivs av lokala aktörer, ett kvinnoutvecklingsarbete med nätverket Nor-norna som drivande kraft, en samverkansmodell för turism mellan kommunen och lokala entreprenörer, en Framtidsgrupp för Bräcke samhälle med kommunpolitiker, tjänstemän samt företagare och en ny demokratimodell med kommunalt remissförfarande runt om i ett antal byar för att förbättra dialogen mellan den kommunala och lokala nivån.

Det har skapats många nya utvecklingsmodeller i kommunerna. Det nya återfinns i både synlig samt i mindre synlig form. Ett antal nya byggnader har uppförts för lokala verksamheter så som Econova (turism- och konferensverksamhet) samt Graningebyn (omsorgsverksamhet) i Sollefteå kommun, och Sunwest samt Villa Albacken (båda äldreomsorgskooperativ) i Bräcke kommun. I samband med de lokala processer där dessa verksamheter drivits fram har det även skett förändringar på ”insidan” så som ökad självkänsla och nya tankesätt hos de lokala aktörerna. Framväxten av de nya verksamheterna har skett i dialog med kommunen – i olika utsträckning och med olika samtalston – men någon slags samverkan har krävts, inte minst utifrån finansiella grunder.

En tydlig röd tråd i intervjuerna är samverkanstanken och den genomsyrar alla nivåer. Det förekommer en hel del kontakter mellan personer, grupper och beslutsfattare i båda kommunerna. I Bräcke utkristalliserar sig några personer och organisationer som särskilt viktiga i informations- och kontaktflöden, mellan kommunal och lokal nivå. Den typen av aktörer som rör sig mellan olika grupperingar och har kontakter med den beslutsfattande nivån spelar viktiga roller i processerna. Dessa personer får en slags överblick över vad som pågår och samlar på sig mycket kunskap. Rådgivar- och understödsorganisationerna ABF-Bräcke och Kooperativ Utveckling i Jämtlands län (KUJ) har också sådana överblickande funktioner. Rådgivarna utgör en slags förändringsagenter och har en viktig stödjande roll för lokala aktörer. Hos rådgivarna samlas erfarenhet och kunskap om utvecklingsprocesser. De har också god kännedom om beslutsfattande processer. I svåra situationer kan de agera som medlare eller lots mellan lokal och kommunal nivå. Vidare tillhandahåller rådgivarna verktyg och modeller för lokala initiativ att inspireras av och formas kring.

Funktionen av dessa understödjande noder och länkar mellan grupperingar på kommunal och lokal nivå är betydligt tydligare i Bräcke än i Sollefteå kommun. I Sollefteå fanns en mängd grupperingar men vi upplevde att det saknades någon som hade ”överblick” över vad som pågick. Kunskapen var splittrad, fanns på olika platser och hos olika personer/aktörer. Det långsiktiga perspektivet saknades. Kanske växer en sådan ”överblick” och ett sådant perspektiv fram

genom det pågående omställningsarbetet i kommunen. Vi kan se att en sådan ”överblickande och sammanförande utvecklingsroll” varit en viktig del i de många gånger positiva lokala utvecklingsprocesserna i Bräcke kommun. Sollefteå har ingen lokal organisation som spelar den roll som ABF gör i Bräcke. Kooperativ Utveckling i Jämtlands län (KUJ) har varit en betydligt större och starkare organisation än dess motsvarighet i Västernorrland. *Vår slutsats är att dessa organisationer fungerar som utomordentligt viktiga noder, som skapar och upprätthåller länkar mellan den lokala och de kommunala och regionala nivåerna. Sannolikt spelar dessa organisationer en avgörande roll i den typ av lokala utvecklingsprocesser som vi studerat i Sollefteå och Bräcke kommun.*

### **Det sociala kapitalet i Sollefteå och Bräcke kommuner**

En analys baserad på den teoretiska ansats som Putnam med flera använt sig av, skulle sannolikt mynna ut i slutsatsen att Bräcke, jämfört med Sollefteå, har en större ”mängd” socialt kapital. Vårt material ger dock ingen grund för att uttala oss om det sociala kapitalets kvantitativa omfattning. Det går inte att påstå att Sollefteå skulle ha någon relativ ”brist” på socialt kapital jämfört med Bräcke. Vi har heller ingen möjlighet att hävda att det sociala kapitalet i allmänhet skulle vara ”starkare” eller ”svagare” i någon av kommunerna. Eftersom ett starkt negativt socialt kapital – t.ex. av typen bruksanda – kan förväntas ha negativa effekter på den lokala utvecklingen, blir en diskussion om ”starkt” respektive ”svagt” kapital, utan hänsynstagande till dess innehåll, också irrelevant i detta perspektiv.

Vår slutsats är däremot att det finns *kvalitativa skillnader* mellan de sociala kapitalen i de båda kommunerna. Det sociala kapitalet i Sollefteå tycks i högre utsträckning vara uppsplittrat mellan den dominerande tätorten och övriga kommunen, samt mellan olika grupper. Bevarandet av stora, etablerade verksamheter (regementena och sjukhuset) och inte nyskapande av nya näringar har stått i centrum för kommunens och andra ledande aktörers agerande. Sollefteå tycks också kännetecknas av en starkare grad av bruksmentalitet, där det är negativt att utmärka sig genom att ta egna initiativ. Även om samtliga dessa inslag också återfinns i Bräckes sociala kapital, tycks de göra det i mindre utsträckning.

Våra resultat pekar på att skillnaderna mellan Sollefteå och Bräcke både är historiskt, näringsstrukturellt betingade och grundade på förekomst eller frånvaro av en viss typ av aktörer, nämligen rådgivande/understödjande organisationer. Historiskt sett har näringsstrukturen i Bräcke kommun varit betydligt mer homogen än i Sollefteå. Jord- och skogsbruk och små skogsbaserade industrier dominerade näringslivet i Bräcke fram till den kommunala expansionen på 60- och främst 70-talet. Sollefteå tätort har till stor del utgjorts av en militär enklav, med helt andra sociala nätverk och värderingar än kommunen i övrigt. I ett

sådant perspektiv förefaller de observerade skillnaderna i socialt kapital lätta att förklara, men också närmast omöjliga att påverka på annat än mycket lång sikt.

Förekomsten av rådgivande och understödjande organisationer som Kooperativ Utveckling i Jämtland och den roll ABF spelar i Bräcke – och frånvaron av dem i Västernorrland och Sollefteå – grundas sannolikt också delvis på historiskt-näringsstrukturella orsaker. Skillnaden är dock att denna typ av organ, som fungerar som noder i nätverken mellan byarna och den kommunala administrationen, faktiskt också är ett resultat av politiska åtgärder. Även om organisationerna utformar sin verksamhet fristående från offentlig sektor, är de till stor del beroende av offentliga medel för sin verksamhet. Det är sålunda en politisk fråga om kommunerna och de regionala offentliga organen vill anslå medel till de verksamheter och funktioner som rådgivarorganisationerna utför. I Bräcke och Jämtland har de offentliga organen uppenbarligen varit mer intresserade av att backa upp dessa aktörer på mellannivå.

Våra resultat påminner i detta avseende mycket om dem i en australiensisk studie av det sociala kapitalets betydelse för nätverk av grupper inriktade på landskapsvård. I vad som ursprungligen var ett regeringsprogram för landskapsvård med bildandet av lokala grupper, bildades spontant nätverk av grupper med eget beslutsfattande, informationsspridning och resursskapande. Nätverken kom inledningsvis i konflikt med den ansvariga myndigheten, men efterhand växte en arbetsfördelning fram, där nätverken med finansiellt stöd, svarade för informationsspridning och samordning. Nätverken blev en organisationsstruktur som kunde överbrygga det institutionella vakuum som fanns mellan jordägare och regionala planmyndigheter (Sobels et. al. 2001).

En generell tolkning av dessa erfarenheter från australiensisk och svensk landsbygd skulle kunna vara att top-down-åtgärder för att främja lokal utveckling och bygga nytt socialt kapital, måste ta hänsyn till det institutionella vakuum som finns mellan medborgarna och myndigheterna och därför innefatta överföring av resurser och befogenheter till fristående organisationer som kan fylla detta vakuum.

### **Det lokala utvecklingsarbetets möjligheter och gränser**

Till sist blir det också nödvändigt att ställa den vidare frågan om vilka förväntningar som det är rimligt att ställa på lokalt utvecklingsarbete. Vilken roll spelar den typ av aktiviteter som utförs av byutvecklingsgrupper, lokala kooperativ, rädda jobben/servicen-grupper, etc. för skapande av ny sysselsättning, nyföretagande, befolkningsutveckling och annan regional utveckling?

Tabell 2 (i kapitel 3) visade att såväl Bräcke som Sollefteå kommuner minskat sin folkmängd relativt kraftigt de senaste decennierna och att avfolkningstakten varit något snabbare i Bräcke kommun. Om befolkningsutvecklingen i kommunerna som helhet skulle användas som mått på utvecklingsarbetets effekter, tycks

de mer omfattande aktiviteterna i Bräcke närmast inneburit ett negativt utfall. Tabell 3, som visar befolkningsutvecklingen under 1990-talet i tätorter och glesbygd/landsbygd, ger dock en annan bild.<sup>8</sup> Det är endast tätorten Sollefteå som haft en betydligt bättre utveckling än Bräcke tätort. Övriga tätorter har minskat kraftigt i båda kommunerna, men mer i Sollefteå. Landsbygden i Sollefteå har minskat nästan dubbelt så mycket som i Bräcke.

**Tabell 3.** Befolkningsutveckling i tätorter och glesbygd/landsbygd i Bräcke och Sollefteå kommuner 1990-2000 samt procentuell förändring.

	Kommun		Huvudort		Övriga tätorter		Gles- & landsbygd	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Bräcke	8 739	7 577	1 995	1 703	2 520	1 984	4 224	3 890
Bräcke (%)	-13,30		-14,64		-21,27		-7,91	
Sollefteå	24 840	21 978	8 728	8 860	6 776	5 101	9 336	8 017
Sollefteå (%)	-11,52		+1,51		-24,72		-14,13	

Källa: Glesbygdsverket.

Utan en betydligt mer djupgående analys är det naturligtvis inte möjligt att säkert uttala sig om varför Sollefteå haft en mer negativ befolkningsutveckling på landsbygden under 1990-talet än Bräcke. Faktum är dock att kommunledningen i Bräcke ända sedan 1970-talets slut på olika sätt försökt understödja utvecklingsarbete på bynivå. De första försöken med politiskt tillsatta grupper uppifrån blev inte så framgångsrika, men man hade förmågan att lära av misstagen och inta en positiv hållning till de ”opolitiska” grupper som bildades underifrån. Det har i Bräcke utvecklats ett annat socialt kapital som bl.a. tycks ha avspeglat sig i ett mer omfattande lokalt utvecklingsarbete och i en kommunledning som aktivt stött detta.

Lokalt utvecklingsarbete domineras av aktiviteter kring offentlig och privat service, natur- och kulturmiljö samt kultur och fritid (Herlitz 1998). Aktiviteter kring förbättrad eller bevarad service leder – om de är framgångsrika – till att arbetstillfällena bevaras (i t.ex. den nedläggningshotade affären eller skolan) eller tillkommer i byn (t.ex. i ett barnomsorgskooperativ). I många fall torde dock de nya jobben i byn motsvaras av färre jobb i närmaste tätort (i exempelvis barnomsorgen). Även om antalet arbetstillfällena i lokal service inom en kommun således kanske inte alls förändras av det lokala utvecklingsarbetet är det ingen tvekan om att det höjer livskvaliteten i de framgångsrika byarna.

Byutvecklingsarbetet bidrar till att skapa ett positivt socialt kapital i form av samarbetsanda, initiativkraft mm. kring de frågor man aktivt verkar för. Detta sociala kapital kring *kultur-, fritids- och servicemiljöer* bidrar till att folk trivs och vill bo kvar, och det torde även ha vissa positiva effekter på inflyttning eller

<sup>8</sup> Beräkningen baseras på samma geografiska ytor vid båda mätillfällena. För närmare beskrivning av metoden, se Westlund & Pilcher (2000).

återflyttning av människor som växt upp i bygden. Men det finns få exempel på att det sociala kapital som byggs upp i lokalt utvecklingsarbete har några påtagliga, direkta effekter på nyföretagande, företagstillväxt och ny sysselsättning. Steget från ideellt arbete, eller service som utförs på kontrakt med kommunen, till företagande på marknadens villkor är långt. Även i ett europeiskt perspektiv tycks en stor andel av sysselsättningen i den sociala ekonomin vara knuten till lokal service (Westlund och Westerdahl 1996).

Detta betyder att det sociala kapital som skapas i lokalt utvecklingsarbete bör ses som en viktig, men trots allt endast en del av ett ”allomfattande” socialt kapital som lokala och regionala aktörer och beslutsfattare mer eller mindre medvetet försöker omforma och nyskapa. Det ”allomfattande” sociala kapitalet inbegriper också produktionsmiljön och därmed attityder till nyföretagande, företagssamarbete, risktagande, etc. De exempel på lokala sociala kapital som diskuterades i kapitel 2, Gnosjöanda och bruksanda, utgör båda sådana allomfattande sociala kapital, som utvecklats i samspel med speciella lokala produktionsmiljöer. Dessa sociala kapital inverkar således inte bara på människors lokala kultur-, fritids- och serviceutbud utan även på deras möjligheter till arbete och försörjning.

Sett i detta perspektiv blir det lokala utvecklingsarbetet en beståndsdel i stärkandet av en kommuns eller regions konkurrenskraft. Det är fullt möjligt att de nya attityder till t.ex. lokalt samarbete som uppstår i utvecklingsarbetet kan utöva inflytande på det sociala kapital som är mer kopplat till produktionsmiljön – om länkar etableras mellan de olika miljöerna. Att trissa upp förväntningarna på det lokala utvecklingsarbetet och förvänta sig resultat på områden som det endast i undantagsfall är inriktat på – dvs. jobbskapande – vore dock att göra utvecklingsarbetet en björntjänst.

Denna studie ger stöd för uppfattningen att aktörer på lokal och kommunal nivå tillsammans kan förändra det lokala sociala kapitalet. I Bräcke har kommunen försökt behandla landsbygden som en resurs – en boende- och fritidsmiljö som attraherar vissa grupper. Lokala grupper, understödjande organisationer och kommunens ledning har under mer än två decennier byggt upp en respekt för den vilja som finns att ta ansvar och för det arbete som utförs i byarna. I Sollefteå inleddes ett sådant arbete under 1980-talet och fick en rejäl nytändning under krisen 2000. En möjlig tolkning av våra resultat skulle därför kunna vara att om det är möjligt att förändra det lokala sociala kapitalet kring *kultur-, fritids- och servicemiljöer*, bör det också vara möjligt att göra det kring *produktionsmiljöerna*. Våra resultat tyder dock på att detta är en långsiktig uppgift som kräver uthålligt arbete.

## Sammanfattning

Det finns ca 4 000 lokala utvecklingsgrupper i Sverige. Deras verksamhet omfattar ett brett spektrum, från kultur- och fritidsaktiviteter till sysselsättnings-skapande, som regel med det övergripande syftet att utveckla bygden. Vad är drivkraften i dessa gruppers arbete? Vilka effekter har grupperna i de kommuner de är verksamma? Ser kommunerna dem som en resurs eller som störande krav-maskiner? Påverkas det lokala utvecklingsarbetet av det lokala sociala kapitalet och bidrar grupperna till att omforma detta lokala sociala kapital? Denna rapport studerar några aspekter av detta problemkomplex. I två fallstudier granskas sam-spelet mellan lokala utvecklingsgrupper och deras relationer till beslutsfattare på kommunal och regional nivå.

Studien visar att förutsättningarna för lokalt utvecklingsarbete kan skilja sig åt mellan olika kommuner. Det existerande sociala kapitalet avspeglar sig i bl.a. attityder och förmåga att samarbeta och ta initiativ, liksom i kommunernas praktiska agerande gentemot utvecklingsgrupperna. Utvecklingsarbetet bidrar till att skapa ett positivt socialt kapital kring de frågor man aktivt verkar för. Detta sociala kapital kring *kultur-, fritids- och servicemiljöer* bidrar till att folk trivs och vill bo kvar, och det torde även ha vissa positiva effekter på inflyttning eller återflyttning av människor som växt upp i bygden. Men det finns få exempel på att det sociala kapital som byggs upp i lokalt utvecklingsarbete har några påtagliga, direkta effekter på nyföretagande, företagstillväxt och ny sysselsättning. Steget från ideellt arbete, eller service som utförs på kontrakt med kommunen, till företagande på marknadens villkor är långt.

Detta betyder att det sociala kapital som skapas i lokalt utvecklingsarbete bör ses som en viktig, men trots allt endast en del av ett ”allomfattande” socialt kapital som lokala och regionala aktörer och beslutsfattare mer eller mindre medvetet försöker omforma och nyskapa. Det ”allomfattande” sociala kapitalet inbegriper också produktionsmiljön och därmed attityder till nyföretagande, företagssamarbete, risktagande, etc.

Sett i detta perspektiv blir det lokala utvecklingsarbetet en beståndsdel i stärkandet av en kommuns eller regions konkurrenskraft. Det är fullt möjligt att de nya attityder till t.ex. lokalt samarbete som uppstår i utvecklingsarbetet kan utöva inflytande på det sociala kapital som är mer kopplat till produktionsmiljön – om länkar etableras mellan de olika miljöerna. Denna studie ger stöd för uppfattningen att aktörer på lokal och kommunal nivå tillsammans kan förändra det lokala sociala kapitalet. En tolkning av resultaten är att om det är möjligt att förändra det lokala sociala kapitalet kring *kultur-, fritids- och servicemiljöer*, bör det också vara möjligt att göra det kring *produktionsmiljöerna* – även om detta är en långsiktig uppgift.



## Referenser

- Adler, P. S. & S-W. Kwon (1999) *Social Capital: The Good the Bad and the Ugly*. Unpublished paper. University of Southern California, Los Angeles. CA.
- Becker, G. S. (1996) *Accounting for Tastes*. Cambridge, Mass: Harvard UP.
- Berggren, C., G. Brulin et al (1998) *Från Italien till Gnosjö – om det sociala kapitalets betydelse för livskraftiga industriella regioner*. Nya jobb och företag, rapport nr 2. Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning (RALF).
- Boëthius, M. (1997) *Ta vara på kraften – En idébok om arbetsliv för en ny tid*. Stockholm/Östersund: Utbildningsförlaget Brevskolan/Glesbygdsverket.
- Bourdieu, P. (1980) *Le capital social*. Notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Vol. 3, pp. 2-3.
- Bourdieu, P. and L. Wacquant (1992) *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Brehm, J. & Rahn, W. (1997) Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital, *American Journal of Political Science*. Vol. 41, pp. 999-1023.
- Coleman, J. S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* (Supplement). Vol. 94, pp. 95-120.
- Coleman, J. S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dasgupta, P. (2000) Economic Progress and the Idea of Social Capital. In P. Dasgupta and I. Serageldin (eds.) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C: The World Bank, pp. 325-424.
- Edgren, J. & L. Rantakyrö (2001) *Drivkrafter för regional tillväxt*. Luleå: Luleå Tekniska Universitet.
- Folkrörelserådet Hela Sverige ska Leva (2000) *Landsbygdspolitiskt program*.
- Forsberg, A. (2001) Lokala utvecklingsgrupper och jobbskapande. I Westlund, H. (Red.) *Social ekonomi i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- Forsberg, A. & H. Westlund (1999) *Insatser för landsbygdsutveckling i Jämtlands län, 1996-98, en utvärderingsrapport*, SIR Working Paper No 15.
- Granovetter, M. (1973) 'The Strength of Weak Ties,' *American Journal of Sociology*. Vol. 78 (6), pp. 1360-80.
- Hanifan, L. J. (1916) The Rural School Community Center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 67, pp. 130-138.
- Hannertz, U. (1969) *Soulside: Inquiries into Ghetto Culture and Community*, New York, NY: Columbia University Press.
- Hansen, M. T. (1998) *Combining network centrality and related knowledge: explaining effective knowledge sharing in multiunit firms*. Working paper, Harvard Business School, Boston, MA.
- Hardin, R. (1999) Social Capital. In J. E. Alt, M. Levi and E. Ostrom (Eds.) *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 170-189.
- Herlitz, U. (1998) *Bygderörelsen i Sverige*. SIR Working Paper No. 11. Östersund: SIR.

- Höckertin, C. (2001) Ekonomiska föreningar och nykooperation i ett regionalt perspektiv. I Westlund, H. (Red.) *Social ekonomi i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- Jackman, R. W. & R. A. Miller (1998) Social Capital and Politics. *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, pp. 47-73.
- Kulturdepartementet (1999) *Social ekonomi - en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? Rapport från en arbetsgrupp*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Loury, G. C. (1977) A dynamic theory of racial income differences. In P. A. Wallace and A. Le Mund (eds.) *Women, minorities, and employment discrimination*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Loury, G. C. (1987) Why Should We Care About Group Inequality? *Social Philosophy and Policy*, Vol.5, pp. 249-71.
- Näringsdepartementet (1999) *Statens åtgärder för fler och växande företag*. Rapport r991206. Stockholm: Regeringskansliet.
- Olsson, J. & A. Forsberg (1997) *Byapolitik – en utvärdering av ett antal samarbetsmodeller och dialogformer mellan kommuner och lokala utvecklingsgrupper inom ramen för projektet Byapolitiken*, Örebro: Novemus.
- Ostrom, E. (2000) Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?. In P. Dasgupta and I. Serageldin (eds.) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C: The World Bank.
- Portes, A. (1998) Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*. Vol. 24, pp. 1-24.
- Portes, A. & P. Landolt (1996) The Downside of Social Capital. *The American Prospect*, No 26 (May-June 1996) pp. 18-21.
- Putnam, R. D. (1993a) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1993b) The prosperous community. Social capital and public life. *The American Prospect*, No. 13 (Spring 1993).
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rostow, Walt W., 1960, *The Stages of Economic Growth*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Sobels, J., A. Curtis and S. Lockie (2001) The role of Landcare group networks in rural Australia: exploring the contribution of social capital. *Journal of Rural Studies*, Vol. 17, pp 265-276.
- Solow, R. M. (1997) Tell me again what we are talking about. *Stern Business Magazine*, Vol. 4, No. 1.
- Solow, R. M. (2000) Notes on Social Capital and Economic Performance. In Partha Dasgupta and Ismail Serageldin (eds.) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C: The World Bank, pp. 6-10.
- Westlund, Hans, (1999) An Interaction-Cost Perspective on Networks and Territory, *Annals of Regional Science* Vol. 33, No 2, pp. 93-121.
- Westlund, H. (Red.) (2001) *Social ekonomi i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- Westlund, H. (2002) Socialt kapital som ekonomiskt begrepp. I Westerdahl, S. (Red.) *Kooperativ Årsbok 2001*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier.

- Westlund, H & W. Pilcher (2000) *En ny grön våg? Glesbygdstillväxt under storstads-expansionens 90-tal*. SIR Working Paper No. 16.
- Westlund, H. & R. Bolton (2002) Local Social Capital and Entrepreneurship. *Small Business Economics*, Vol. 18/19 (forthcoming).
- Westlund, H. & S. Westerdahl (1996) *Den sociala ekonomins bidrag till lokal sysselsättning*. Östersund: Svenska Institutet för Social Ekonomi (SISE).
- Woolcock, M. (1998) Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, Vol. 27, No 2, pp. 151-208.

# Bilaga

## INTERVJUMALL för lokala grupper

### **BAKGRUNDSBESKRIVNING**

**(individ, grupp, ort, kommun)**

#### *Individnivå*

- Namn, ålder, utbildning, yrkeslivserfarenhet, född/uppväxt på orten?
- Erfarenhet av föreningsliv, partipolitiskt arbete, fackligt arbete, lokalt utvecklingsarbete etc?

#### *Gruppenivå*

- Se individnivå, men beskrivning av gruppen!

#### *Ort*

- Fakta om antal invånare, åldersfördelning, försörjning, näringsbeskrivning etc?
- Historik och tradition (starkt föreningsliv, livligt lokalt utvecklingsarbete, känsla för orten mm.)?

#### *Kommun*

- Uppfattning om andan i kommunen?
- Orten/platsen i förhållande till övriga kommunen ("uppmärksammas" eller "bortglömd")?

### **VERKSAMHETS BESKRIVNING**

**(uppkomst, utveckling, aktiviteter, organisation, finansiering, kontakter, framtiden)**

#### *Uppkomst, aktiviteter och utveckling*

- När, hur och varför startade gruppen?
- Mål och syfte med verksamheten?
- Antal medlemmar och ev. anställda (män/kvinnor)?
- Beskriv gruppens arbete (aktiviteter, projekt) under 90-talet (motiv, drivkrafter, inspiration, hinder, strategier, möjligheter att påverka, uppfattning om inflytande på kommunnivå)?
- Beskriv ett projekt "på djupet", från början till slut... ev. fortsättning...?

- Har inriktningen på gruppens arbete förändrats? När, hur och varför?

#### *Organisation och finansiering*

- Varför just denna organisationsform (fördelar/nackdelar)?
- Bedrivs verksamheten kooperativt (ser ni er själva som en del av nykooperationen eller ”endast” som en ekonomisk förening)? Förklara!
- Hur ser den formella organisationen ut (stadgar, styrelse, kvinnor/män)?
- Hur ser den informella organisationen ut (möten, aktiva, rollfördelning, eldsjäl/ar, avhopp/inhopp i gruppen, medlemmars lika möjlighet till inflytande)?
- Har organisationen förändrats? När, hur och varför?
- Har finansieringsmöjligheter och former förändrats? När, hur och varför?
- Har EU-inträdet haft någon betydelse för gruppen arbete?

#### *Kontakter och framtiden*

- Finns ett samarbete med andra grupper/föreningar på orten? Beskriv!
- Finns ett samarbete med andra grupper/föreningar på kommun-, läns-, nationell- eller internationell nivå?
- Hur upplevs relationen till kommunens tjänstemän/politiker?
- Hur tror gruppen att deras arbete uppfattas lokalt respektive på kommunnivå?
- På vilket sätt har ”externa” aktörer bidragit (positivt/negativt) till gruppens verksamhet samt till hanterande av problem och svårigheter?

### **AVSLUTANDE FRÅGOR**

#### **(verksamhetens betydelse, framgångsfaktorer, visioner)**

- Vad har verksamheten betytt för individen/gruppen/orten?
- Vilka faktorer tror du/ni varit avgörande för verksamhetens framgång?
- Visioner och framtidsbilder idag och 5 år framåt?!
- Annat viktigt som vi ej frågat om?