

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

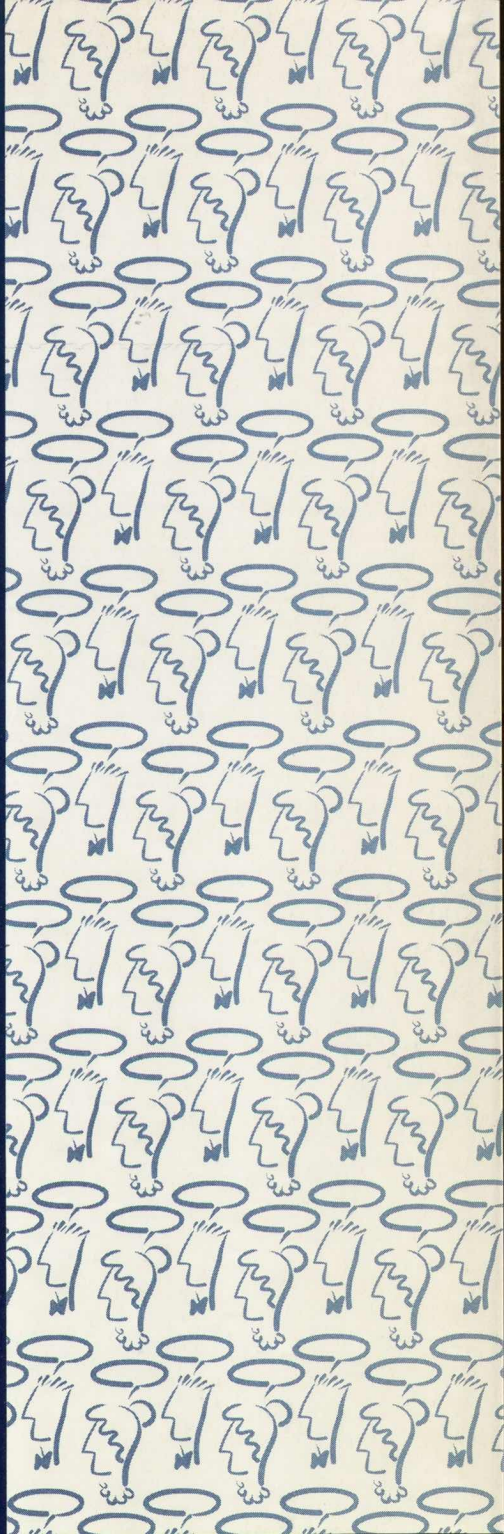
En rapport från
Demokratiutvecklingskommitténs
seminarium i februari 1996

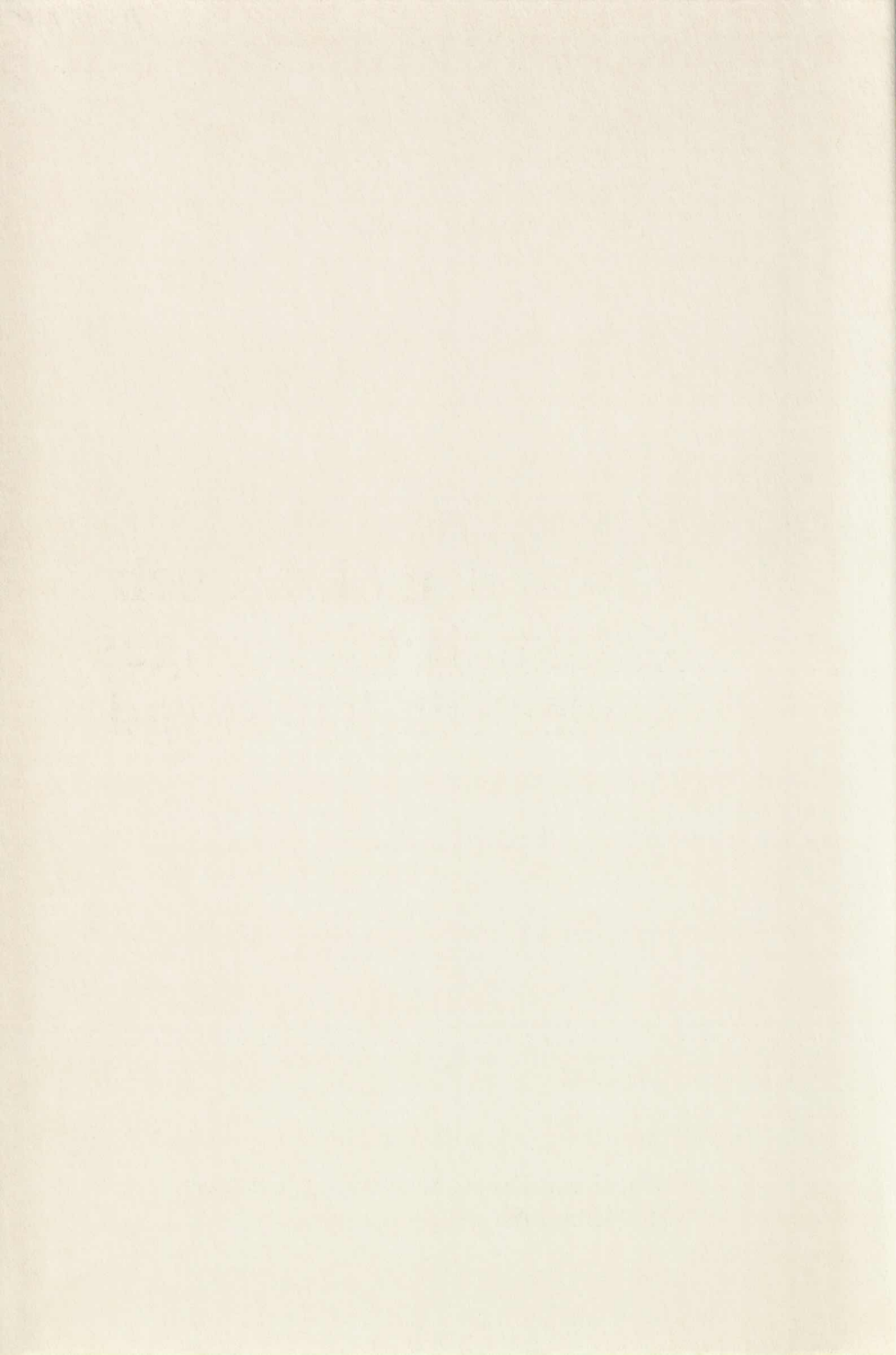
SOU 1996:71

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd

En rapport från
Demokratiutvecklingskommitténs
seminarium i februari 1996

SOU 1996:71







Statens offentliga utredningar
1996:71
Inrikesdepartementet

A: Ref KB
Occ SO
22

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd

Rapport från Demokratiutvecklingskommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Illustrationer: Maria Schtrutz

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20267-0
ISSN 0375-250X

Förord

Över hela landet tas initiativ för att utveckla delaktigheten och den lokala demokratin. Att beslut skall fattas nära och så långt det är möjligt också av de direkt berörda är en stark tendens nu på 90-talet. Men formerna och metoderna varierar. Lokala utvecklingsgrupper, stadsdelsnämnder, brukarmedverkan och nykooperation är bara några exempel.

Demokratiutvecklingskommittén har regeringens uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling.

Som ett led i detta arbete arrangerade kommittén i februari 1996 ett två dagars kunskapsseminarium för att redovisa erfarenheter och idéer om lokal demokrati och delaktighet i städer och på landsbygden. Närvarande var ett 30-tal forskare, tjänstemän, politiker och journalister.

I denna rapport redovisas kortfattat de föreläsningar som hölls och de diskussioner följde under seminariet. Rapporten har skrivits av journalisten Björn Jerkert och redigerats av kommitténs sekretariat. Längst bak i rapporten finns också diskussionsfrågor och en litteraturlista för den som vill gå vidare i ämnet.

Bengt Owe Birgersson
Ordförande i Demokratiutvecklingskommittén

Innehållsförteckning

Byapolitik för demokrati och samhällsplanering nerifrån och upp	5
Snart får Svågadalen en partipolitiskt oberoende nämnd	8
En ny folkrörelse på landsbygden.....	10
Demokrati och samverkan i det lokala utvecklingsarbetet	13
Demokratisk samhällsplanering.....	14
Lokal demokrati i praktiken.....	16
Är stadsdelsnämnder en väg mot ökat medborgarinflytande och fördjupad demokrati?	18
Stora förändringar i kommunerna under 90-talet.....	21
Att bryta vanmakt och utanförskap	22
Goda erfarenheter av självförvaltning	24
En kooperativ stadsdel	27
Hur går vi vidare?.....	28
Diskussionsfrågor:.....	32
Litteratur:.....	33

Byapolitik för demokrati och samhällsplanering nerifrån och upp

Staffan Bond och *Åke Edin* från Folkrådet Hela Sverige ska leva berättade om den lokala mobilisering som skett under de senaste tio åren. Det finns idag ungefär 3 300 grupper runt om på den svenska landsbygden. I det projekt som kallas byapolitik deltar 71 kommuner, men rådet har kontakter med 150 intresserade kommuner. Projekten är inte stöpta i samma form utan har en rad olika namn och många olika sätt att arbeta. Grundläggande är strävan att få ett bra samspel mellan kommunförvaltningarna och byarna i syfte att stärka det lokala inflytandet över planeringen och vända en negativ befolkningsutveckling. Rörelsen har bidragit till att det skapats nya, demokratiska strukturer vid sidan av partipolitiken.

Arbetet består både av utbildning och av att ta fram lokala utvecklingsprogram och formulera kommunala strategier. Projekten handlar bland annat om att starta vad Staffan Bond kallade strukturerade dialoger, t.ex. i byråd och ta nya organisatoriska grepp, t.ex. med nämnder utan partipolitiker. Projekten kan också gå ut på att lokalt arbeta fram en fysisk planering. Han konstaterade att hindren mot ett sådant arbetssätt inte så mycket består av lagar och regler utan mer i förhållningssätt och en gammal organisation. I ett tiotal kommuner vill man på olika sätt pröva nämnder utan partipolitiker, men här behövs mer stöd och utbildning.

- Hittills har det mest varit mobilisering, nu krävs det mer aktiviteter, konstaterade Staffan Bond. Han tillbakavisade också kritiken mot projekten och menade att de både stärker demokratin, förbättrar planeringen och ökar den ekonomiska

effektiviteten. Grupperna har ibland startat kring en enda, lokal fråga men utvecklats till att jobba med helheten.

Åke Edin betonade att det måste få vara olika på skilda platser och allt inte stöpas i samma form bestämd uppifrån. Han menade att det var på landsbygden man först såg att den stela och byråkratiska samhällsplaneringen inte fungerade.



Många lokala utvecklingsgrupper har engagerat sig i den fysiska planeringen.

Det blev kollisioner när byarna ville ha hjälp med något från kommunen. Ilskan mot politikerna växte och den "underjordiska kraften" kanaliserades genom Hela Sverige ska leva-rörelsen och är nu så spridd att över en miljon invånare på ett eller annat sätt berörs av arbetet.

Åke Edin menade att den traditionella samhällsplaneringen uppifrån bidragit både till miljöproblem, torftiga bostadsmiljöer och orättvisor. Han ville inte skrota den kommunala planeringen men organisera om den så att den sker mer lokalt. Men för det krävs det förändringar i de gamla strukturerna där både partier, folkrörelser och förvaltningar kan ha svårt att lära om. Politikerna måste stimulera, samordna, lyssna, samtala och visa respekt mer än hittills, sa Åke Edin, själv med ett förflutet som socialdemokratiskt kommunalråd. I det nya, lokala utvecklingsarbetet har medborgarna och arbetsgrupperna skapat en egen nivå mellan den kommunala apparaten och folket.

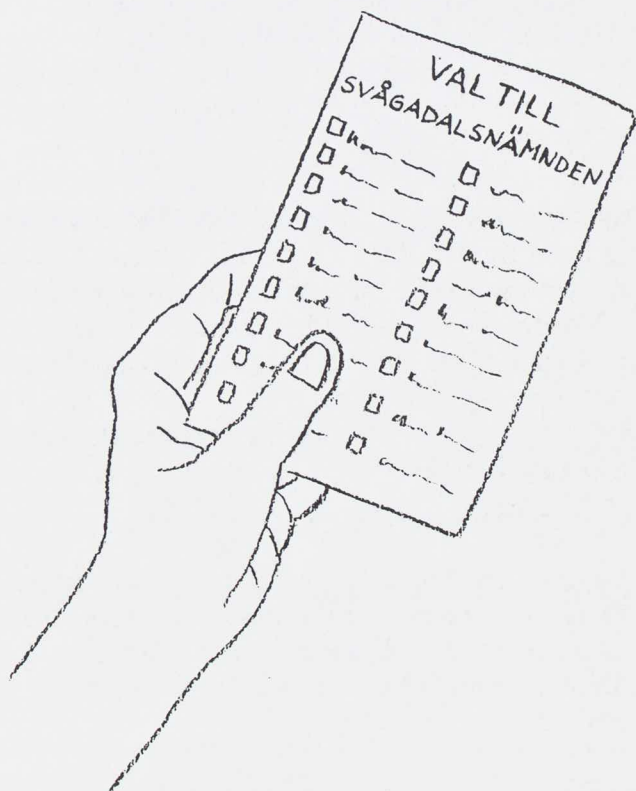
Sekretessfrågor kan lösas på ett praktiskt sätt, gruppernas arbete är långsiktigt, rekryteringen till dem är inte smalare än till de vanliga kommunala nämnderna, målet för grupperna varierar från plats till plats och ansvaret för verksamheter som delegeras måste ligga på den i kommunen som delegerat dem, svarade Staffan Bond och Åke Edin på några av frågorna som ställdes.

Snart får Svågadalen en partipolitiskt oberoende nämnd

Rolf Krohn, tidigare kommundelschef i Hudiksvall i Hälsingland, berättade om Svågadalen i nordvästra delen av kommunen där man just planerar en kommunal nämnd utan partipolitiker. Man har redan ett så kallat självförvaltningsråd som genom villkorad delegation fått sköta kommunala uppgifter. Rådet bildades bland annat för att förbättra samhällsservicen, öka den lokala demokratin och behålla de 700 invånarna i dalen.

Bland annat har Svågagården byggts och där samsas nu skola, barnomsorg, kyrka, äldreboende mm. De kommunalt anställda på platsen har skrivit på kontrakt om att jobba fritt över yrkesgränserna, vilket lett till att man täcker upp för varandra i barnomsorg, skola och äldreomsorg. I rådet sitter representanter för ortens olika föreningar, kyrkan och personalen.

Processen började egentligen redan 1987 genom att Svågadalen utsågs till framtidsby i Hela Sverige ska leva-kampanjen, då det också startades studiecirklar och serviceutredningar. De politiska partierna har inte tynat bort utan fått fler medlemmar men befolkningen har minskat något och rådet har inte alltid hörts när kommunen fattat sina beslut, berättade "glesbygds-byråkraten" Rolf Krohn. Från sommaren 1996 och fram till och med 1998 ersätts rådet med den folkvalda Svågadalsnämnden som kommer att ha eget ansvar och eget reglemente. Till den nya nämnden blir det fri nominering och vid det val som sedan sker kommer varje invånare att få kryssa för högst sju namn på valsedeln. De som väljs utses sen formellt av kommunfullmäktige. Rolf Krohn önskade att förslaget skulle få mer tid på sig än till 1998.



Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun blir det första försöket med självförvaltning genom en partipolitiskt oberoende nämnd.

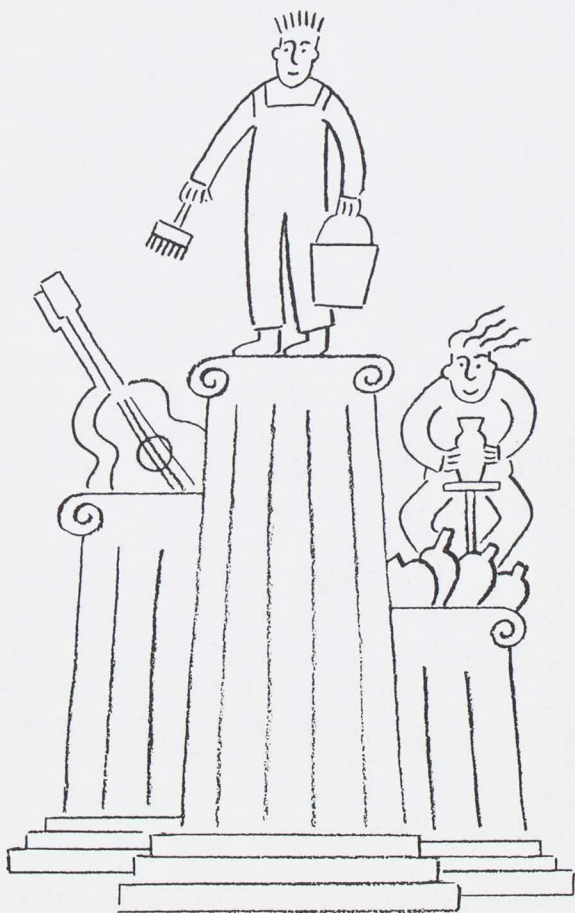
En ny folkrörelse på landsbygden

Kulturgeografen *Ulla Herlitz* berättade om en del av resultaten från sin stora pågående studie av de lokala utvecklingsgruppernas betydelse för demokrati och samhällsekonomi. Ungefär 1 500 av landets 3 300 lokala utvecklingsgrupper har svarat på hennes enkäter. 10 000 aktiviteter i 1 300 grupper finns numera också i en kunskapsbank som upprättats.

Den här bygderörelsen tog ordentlig fart 1987 i samband med den nya landsbygdkampanjen och inrättande av Glesbygdsdelegationen. Svaren på enkäterna visar att verksamheterna i regel drivs i form av ideella föreningar men i obyråkratiska former. Kommunerna upplevs ömsom som stöttepelare för verksamheten (i 42 procent av svaren), ömsom som bromsklossar (i 50 procent av svaren). Bland bromsklossarna finns även statliga myndigheter men också Jantelagen dvs. den lokala avundsjukan.

De vanligast syftena med grupperna är att skapa trivsel och att främja den lokala kulturen. Det som grupperna bland annat åstadkommit är enligt svaren också återkommande kulturaktiviteter, att byn fått en samlingslokal, en väg eller förbättrad service i någon form.

Arbetet har ökat engagemanget, sammanhållningen och gemenskapen och det handlar inte bara om att ställa krav på kommunerna utan mer om att ta saker och ting i egna händer, konstaterade Ulla Herlitz. Det som upplevts som viktigast var dock att lobba för landsbygden.



De lokala utvecklingsgrupperna på landsbygden upplever ofta kommunerna som en bromsklossar för verksamheten. Men nästan lika ofta upplevs kommunerna som stöttepelare.

Det visar sig att i genomsnitt 20 personer är aktiva i varje grupp med en ganska jämn fördelning mellan könen men få ungdomar. I genomsnitt lägger de aktiva uppskattningsvis ner 65 timmars arbete per år.

Detta innebär att det i de 3 300 grupperna i Folkkrörelserådets nätverk finns 66 000 aktiva och om värdet av arbetet uppskattas till 150 kr timmen, så görs en ideell insats värd 643 miljoner kronor.

Ulla Herlitz har också jämfört förekomsten av lokala utvecklingsgrupper med hur landsbygden genom kommunsammanslagningarna förlorat sina politiska representanter. Hon visade kartor över hur centralorterna Falköping respektive Karlshamn nästan totalt tagit över representationen i sina fullmäktigeförsamlingar. Den kringliggande landsbygden, där det före sammanslagningarna på 1950- och 1970-talen vimlade av små kommuner, saknar idag nästan helt politiker i fullmäktige. Det som idag är Karlshamn i Blekinge hade tidigare 131 fullmäktigeledamöter i flera kommuner. Nu är de 51 i ett enda fullmäktige varav 24 bor i centralorten. Samtidigt har 209 personer på kommunens landsbygd engagerat sig i 17 lokala utvecklingsgrupper.

Bygderörelsen har skapats genom det demokratiska vakuum som uppstått i en tidsanda som både är lokal och global, menade Ulla Herlitz. Det har skapats en rad nya mötesplatser vilket ger positiva effekter. Demokratin har fördjupats, välfärden har förbättrats både materiellt och socialt, ideellt arbete och egna pengar har bidragit till samhällsekonomin, det har skapats nya jobb och ALU-projekt. Det här är en ny folkrörelse som är på väg upp och som är inriktad på praktiskt arbete, menade Ulla Herlitz, vars rapport kommer att publiceras senare under år 1996.

Demokrati och samverkan i det lokala utvecklingsarbetet

Anna-Karin Berglund, kulturgeograf vid Uppsala universitet, har studerat lokalt utvecklingsarbete i Växjö, Vansbro och Östhammar. Dessa kommuner var alla positiva till arbetet men hade inbördes olika organisationer och hade också fått olika resultat när det gällde den lokala demokratin. Denna jämfärs ofta med lokal samverkan, vilket har rört till begreppen och orsakat problem, tyckte hon. Medan demokratin är en politisk metod är samverkan ett samarbete mellan olika aktörer. Man blandar ofta ihop beslutsprocessen med en strävan att nå vissa mål och att öka effektiviteten.

Engagerade människor i dessa lokala nätverk satsar lätt på de projekt som anses mest nyttiga. Det finns i regel en företagsanda på landsbygden och både kompetens och självförtroende ökar i de här grupperna som snart bildar en ny beslutsnivå under kommunens olika organ. Problemet är att det kanske är en liten grupp människor som dominerar och att det lokalt saknas både en demokratisk förankring och demokratiska institutioner, menade Anna-Karin Berglund. Hon påpekade att demokratin inte går att effektivisera och det är viktigt att de här grupperna är kopplade till kommunen och partierna.

- Gärna samverkan men först en demokratisk ordning och demokratiska beslut, avslutade Anna-Karin Berglund.

Demokratisk samhällsplanering

Tommy Birgersson från Boverket berättade om behovet av en ny sorts samhällsplanering som nu växer fram och som har förespråkare även i det statliga verket. Den styrs inte av centrala visioner och social ingenjörskonst utan utgår från de lokala kunskaperna och önskemålen. Dagens medborgare kräver att få vara med själva och vill ha en planering som är bättre förankrad i den lokala kulturen. Det innebär att planerarna måste ända attityd, bli mer pedagoger, lyssna mer och helst själva bo i de samhällen de jobbar med. Men det behöver också ändras i regelverk och lagar.

En sådan förändring sker nu i en rad lokala utvecklingsprojekt både på landsbygden och i stabila bostadsområden i städerna. Tommy Birgersson menade att arbetssättet bör prövas också i storstädernas miljonprogramsområden. De är liksom avfolkningsbygderna inne i en nedåtgående spiral av utflyttning, av sämre service osv. och slåss också för sin överlevnad. En ny sorts planering där kan bidra till att samhället blir mer överskådligt, mindre rotlöst och historielöst.

Politiker och planerare måste oftare lämna sammanträdesbordet, befolkningen i områdena bli mer blandad, samverkan mellan myndigheter och organisationer förbättras, ansåg Tommy Birgersson. Proffsplanerarna ska dock inte försvinna och de lokala, akuta önskemålen måste alltid vägas mot långsiktighet och riksperspektiv. Men initiativen ska oftare än idag komma underifrån.

De här nya tankarna inom Boverket har bland annat diskuterats på träffar verket under 1995 haft med 1 500 särskilt utvalda personer runt hela landet.



En demokratisk samhällsplanering kräver en ny attityd bland planerare och politiker. Initiativen som kommer underifrån måste tas tillvara.

Lokal demokrati i praktiken

Nina Jarlbäck är socialdemokratisk ordförande i Eskilstuna kommunfullmäktige. Hon beskrev de demokratiska reformer som med växlande framgång har prövats där. Kommunsammanslagningarna innebar att sju kommuner blev en. I början av 1980-talet infördes sen kommundelsnämnder. Det bestämdes att enbart nya, fräscha politiker skulle sitta i dem och att man skulle ha kollektivt ledarskap i stället för de gamla cheferna. Båda sakerna blev fel, tyckte Nina Jarlbäck nu. De nya, oerfarna förtroendevalda hade svårt att klara sina uppgifter och resultatet blev tjänstemannastyre. Vissa verksamheter kom att dominera för mycket över de andra och kultur och fritidsfrågor kom exempelvis i kläm i den här samordningen. Man har senare infört traditionella förvaltningschefer och kräver nu också att nämndpolitikerna ska bo i sina områden.

Nina Jarlbäck leder nu en ny, parlamentarisk grupp i kommunen som ska utreda hur man kan utöka inflytandet för brukarna och personalen, utjämna mellan områdena och ge en vision om den lokala demokratin. Den har hållit hearings, gjort enkäter och utredningar.

Några av bristerna idag är kontakten mellan invånarna och politikerna, berättade hon. De valda upplevs inte gå folkets ärenden och värna alltför mycket om kommunen i stället för att t.ex. släppa fram kooperativ. Fullmäktigedebatterna handlar nästan uteslutande om detaljer i verksamheterna.

Nina Jarlbäck tyckte att det krävs en ny politikerroll och att både tjänstemän, personal och politiker måste släppa ifrån sig makt. Partierna bör ta till vara det engagemang som människor har i enstaka frågor. Det kan leda till att de senare vill jobba med helheten inom ett parti, trodde hon. Man bör heller

inte avstå från samarbete med sådana grupper bara för att de inte representerar alla invånare.

Kommundelsnämnderna har inte lett till bättre kontakter mellan väljare och valda. Däremot har förvaltningarna effektiviserats och man har fått fler aktiva politiker. Den centrala politiska styrningen har dock försvårats och då kommunfullmäktige bestämde att det generellt bara skulle skäras 0,5 procent inom barnomsorgen valde nämnden i ett område ändå att minska 7,5 procent just i den verksamheten. Nina Jarlbäck tyckte ändå att de centrala politikerna ska fördela pengarna och våga ta beslut om att vissa grupper ska ha mer. De måste också värdera och kontrollera verksamheten, vilket försummas idag.

Bland frågorna som diskuteras i Eskilstuna finns exempelvis den om vilken makt tjänstemännen har, hur skolråden ska kunna göras om till lokala skolstyrelser och rektorernas makt över pengarna brytas.

Är stadsdelsnämnder en väg mot ökat medborgarinflytande och fördjupad demokrati?

Marika Sanne och Jonas Sandqvist, doktorander vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, berättade om egna och andras studier av stads- och kommunalnämnder. De koncentrerade sig på vilka effekter dessa haft på delaktighet, medborgarinflytande och demokrati. De har själva studerat Stockholms tre försöksområden Rinkeby, Aspud-den och Skarpnäck. I korthet konstaterade de att stadsdelsnämnderna inte ökade invånarnas deltagande i politiken. Det är bara de invånare som varit rejält missnöjda med något som tagit kontakt med lokalpolitikerna och då i regel med ordföranden eller vice ordföranden.

De nya stadsdelspolitikerna ökade däremot sitt inflytande gentemot tjänstemännen och kan därför sägas ha förstärkt demokratin. Men det ledde inte till fler medlemmar eller fler aktiva i de politiska partierna i områdena. I nämnderna blev det mer öppna, pragmatiska diskussioner och försök till ärlig problemlösning än i fullmäktige där politiken är mer teater och låsta positioner, konstaterade Marika Sanne.

Slutsatserna baseras också på den stora utvärderingen som gjorts av stadsdelsnämnderna i Göteborg. Med fler politiker blir fler grupper i samhället representerade och stadsdelsnämnderna har därmed på sätt och vis gett mer bredd och mer lokalt självstyre.

Det är viktigt både för legitimiteten och lokalkännedomen att nämndpolitikerna bor i området, ansåg de. Därför är det olyckligt att det inte blir ett krav i Stockholm som nu inför stadsdelsnämnder i hela staden.

Att Stockholms stadsdelar blir så stora är också olyckligt, menade de två. De 130 nya politikerna innebär en ökad politikertäthet men bara från Stockholms mycket låga 1,7 politiker per tusen invånare till 1,9. I de här områdena, som kommer att ha uppemot 60 000 invånare, tvingas fritidspolitikerna bli en slags kvasiexperter eller helt lita till tjänstemännen. I så stora områden uppstår varken någon gemensam identitet eller lokalkänsla. Stockholms modell är en olycklig kompromiss, tyckte Marika Sanne och Jonas Sandqvist.

Jonas Sandqvist refererade en sammanfattning av utvärderingar av en rad kommunaldelsnämnds försök i landet. Bara hälften av de här kommunernas invånarna visade sig känna till institutionen och det hade inte blivit fler som försökt påverka de kommunala besluten. Dessutom fortsatte folk att framför allt vända sig till tjänstemännen. Samma erfarenheter har konstaterats i undersökningar av liknande försök i USA.

En enkät som gjordes i Göteborg ville 60 procent av alla som uttalade en åsikt att nämnderna skulle skrotas. Delvis har stadsdelsnämnderna i Göteborg blivit symboler för de nedskärningar som skett och orättvisor som samtidigt blivit mer synliga, menade forskarna. Kritiken i medierna har också spelat in. Göteborgsposten har mest skildrat de negativa effekterna.

Marika Sanne och Jonas Sandqvist jämförde de tre områdena med stadsdelsnämnder i Stockholm med tre områden utan sådana. I alla sex områdena var det efter tre år klen med medborgarnas försök att aktivt påverka sina politiker. I ett av områdena utan stadsdelsnämnd ökade kontakterna dock markant, vilket berodde på att det dök upp två heta lokala frågor; det så kallade tredje spåret och nedläggningen av ett badhus.

Jonas Sandqvist menade ändå att även om antalet kontakter inte ökat så hade de ändrat karaktär. Politikerna hade fått mer vardagskontakter med invånarna, vilket lett till en bättre kommunikation och mer dialog. Mycket av den spontana kritiken mot stadsdelsnämndspolitikerna innebar dock oftast inte att kritikerna tyckte att det var bättre förr.

Forskarna förordade direktval till nämnderna, dvs att de ska återspegla den lokala opinionen och därmed kunna ha en annan politisk majoritet än kommunfullmäktige. Det är viktigt för legitimiteten, menade de.



Stadsdelsnämnder har lett till mer vardagskontakter mellan politiker och väljare. Därmed har kommunikationen och dialogen blivit bättre.

Stora förändringar i kommunerna under 90-talet

Erik Amnå, sekreterare i den parlamentariska utredning som studerar erfarenheterna av det kommunala förnyelsearbetet, berättade om de åtta teman som kan skönjas under 1990-talet:

1. Decentraliseringen och ansvarsförskjutningen nedåt.
2. Koncentrationen till kärnverksamheterna.
3. Marknadisering genom att externa aktörer tas i politikens tjänst eller att man internt försöker använda marknadsmekanismer.
4. Integreringen genom fusioner, genom att bryta yrkesmonopol och slå ihop nämnder.
5. Differentiering genom att skilja på politik och produktion.
6. Individualisering med mer valmöjligheter i servicen.
7. Demokratisering där en del kommuner och landsting försöker öka både brukarnas inflytande och politikernas grepp om förvaltningarna och pröva nya politiska arbetssätt.
8. Ideologisering där den kommunala apparaten tydligare präglas av den härskande politiska ideologin.

I den parlamentariska kommittén undersöks 18 kommuner och sju landsting som alla provat olika organisatoriska grepp. Slutrapporten ska vara klar i december, så Erik Amnå kunde inte redovisa några färdiga resultat. Före sommaren kommer dock delbetänkanden om insynen i de privata företag som kommunerna anlitar och om regler för kommunalförbund. Kommunerna och landstingen har inte bara valt olika arbetsätt utan också olika organisation för skilda verksamheter t.ex. en för myndighetsutövning och en annan för serviceproduktion. Erik Amnå menade att man numera ser mer pragmatiskt och mindre ideologiskt på modellerna.

Att bryta vanmakt och utanförskap

Karin Pilsäter, folkpartistisk riksdagsledamot, berättade om Storstadskommitténs arbete som är inriktat på att bryta vanmakt och utanförskap i en rad utsatta bostadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Kommittén har lagt ett delbetänkande där det skissas på olika sätt att öka människornas egenmakt. Det gäller att få dem att förändra sin situation både genom att försörja sig genom arbete i stället för att vara beroende av bidrag och genom att vara mer delaktig i samhället och i området. Invånarnas inflytande över skola, sjukvård osv har på senare år ökat men inte för alla grupper.

En av många åtgärder som behövs är att samhället underlättar och tar bort hinder för den här processen. Det kan gälla att få myndigheterna att samarbeta bättre och t.ex. inte stoppa allt sådant genom att hänvisa till sekretesslagstiftningen. Om den berörda personen ger sitt medgivande och sekretessnivån höjs inom försäkringskassan så kan socialtjänsten mycket väl samordna sina insatser med arbetsförmedling och andra. De stora offentliga medel som går till de här bostadsområdena kan användas flexiblare och därmed bättre än idag t.ex. genom att förvaltningsanslag delvis ersätts med åtgärdsanslag. Men det gäller också att områdena får behålla sina statliga och privata serviceinrättningar. Kommittén kommer att hjälpa de lokala aktörerna med det, berättade Karin Pilsäter.

Kommittén vill att man lokalt får igång processer, inte bara projekt som avslutas efter en tid. Modellerna att arbeta efter kan skifta från plats till plats. Man kommer till att börja med att komma med konkreta förslag i ett tiotal av de mest utsatta områdena. Man kommer däremot inte att försöka hindra invandrarna att bo ihop i samma områden. Åtgärderna kan förbättra situationen även om de inte löser problemen med det

som orsakar vanmakten, t.ex. invånarnas ekonomiska förhållanden, konstaterade Karin Pilsäter.

Kommittén har även studerat förortsproblemen i andra länder t.ex. i Glasgow i Skottland. Där tals om urban regeneration, community work och empowerment - begrepp som knappt finns i vårt språk. Varför finns det på svenska inget ord för empowerment och vad heter motsatsen till vanmakt? undrade Karin Pilsäter.

Goda erfarenheter av självförvaltning

Göran Larsson, en av fyra fastighetschefer hos Malmö Kommunala Bostadsaktiebolag, MKB, talade också om att ge folk ökat inflytande över sin egen vardag och om att inte försöka minska andelen invandrare i invandrartäta områden.

I Holma och Kroksbäck har så kallad självförvaltning införts, vilket gett hyresgästerna lägre hyror och bolaget mindre kostnader. De ekonomiska incitamenten har använts och fungerat med stora besparingar men också positiva sociala effekter. 200 hushåll började år 1993 med att ta ansvar för sina gårdar och trappuppgångar mot att de fick hyresrabatter på 500-700 kr i månaden. Det blev ändå en vinst för företaget som fick mycket mindre utgifter för personal, omflyttning, reparationer och tomma lägenheter. De anställda blev konsulter åt de boende och kontakterna med skola, barnomsorg, äldreomsorg, polis osv i området utökades. Men samarbetet med de kommunala myndigheterna har ofta varit trögt, erkände Göran Larsson.

Företaget hade långa samtal med var och en av hyresgästerna, men det tog lång tid att övervinna misstron i de här områdena med de stora sociala problemen och det grundmurat dåliga ryktet.

Nu är 1750 av de 1900 hushållen uppdelade i områden som har egna budgetar och som undan för undan får utökade uppgifter - och större hyresrabatter. Även om syftet delvis varit företagsekonomiskt och invånarna här ses som "kunder" så verkar människorna uppleva sitt ökade inflytande över boendet mycket positivt. De gemensamma uppgifterna har fört folk samman och man pratar över trädgårdslanden, när man städar trapporna eller samlas i systugan. Man diskuterar

på möten, ordnar trivselträffar för de arbetslösa, teater, miljö-dagar osv.



Hyresgästernas självförvaltning i Holma i Malmö har blivit ett lyft för bostadsområdet. Många hyresgäster är engagerade i fastighetsskötseln. Det tidigare problemområdet är nu både snyggt och tryggt samtidigt som boinflytandet och den sociala gemenskapen stärkts.

- Vi har fått det fint i området men det har också hänt mycket med människorna. Det har blivit en sådan sammanhållning, som en hyresgäst sa i en video från MKB.

Göran Larsson menade att det varit viktigt att områdena inte blivit för stora, man har 17 olika så kallade avtalsområden med egna servicekontor och kundtjänstgrupper. Företaget tog reda på vad kunderna ville ha, vilket var förändringar, ökad trygghet, mer samarbete och eget ansvar. Att låta dem få det innebar att vi trodde på människorna vilket sen skapade en massa goda cirklar både för dem och för företaget, konstaterade Göran Larsson.

50 procent av hyresgästerna i området är invandrare. MKB försöker inte minska den andelen utan vill göra området bra med dem som bor där nu. Ett frågetecken är dock vad som händer med de besvärligaste hushållen. Vandaliseringen har minskat radikalt och andelen arbetslösa och socialbidragstagare har också sjunkit. Beror det bara på att de mest utslagna har tvingats flytta? undrade någon.

- Fler missbrukare har fått rehabilitering och de som inte vill engagera sig flyttar självmant, svarade Göran Larsson.

Ett bekymmer med självförvaltningen är att de anställda menar att de boende tar deras jobb och att facket anser att det strider mot kollektivavtalen. Ett annat och allvarigare hot är att skattemyndigheterna vill beskatta hyresrabatterna, vilket kan stoppa hela projektet.

En kooperativ stadsdel

I Ättekulla i Helsingborg planeras en kooperativ stadsdel, dvs invånarna ska själva driva den kommunala verksamheten. *Christina Tunström* från HSB i nordvästra Skåne berättade om de tankarna. Bakom initiativet står HSB och några andra bostadsföretag som på det här sättet hoppas minska problemen i områdena Ättekulla och Raus.

Det hela ska starta i januari 1997, men formerna och omfattningen är ännu inte klara. Invånarna kommer att få ta ställning till om de till exempel vill börja med barnomsorgen, hemtjänsten, skolan eller något annat. Den kommunala personalen ska då tas över samtidigt. Det är heller inte klart om verksamheten ska drivas som en ekonomisk förening eller inte eller hur eventuella besparingar ska användas. Om driften blir billigare så kan man tänka sig att man får behålla pengarna för gemensamma utflykter eller som återbäring, sa *Christina Tunström*. Utgångspunkten är att människorna vill känna trygghet i sina bostadsområden och förstå vad som sker i närsamhället. Områdena har haft problem med tomma lokaler, höga ohälsotal, vandalisering osv. Men förstörelsen har minskat och isoleringen delvis brutits bl.a. genom så kallad granntjänst för de äldre. Folk jobbar frivilligt på fritidsgården, man har gemensamma julbord och soppluncher, man träffas på kaféet och samarbetet mellan socialtjänst, kyrka och andra institutioner har blivit bättre.

Invånarna är positiva till förslagen men många känner också en viss oro inför det stora ansvaret. Bland frågetecken att räta ut innan det hela startar finns arbetsrätten för personal som inte tas över, konkurrensen vid lokal upphandling m.m. Hundra år efter det att konsumentkooperationen är det dags att starta ett tjänste-Konsum, tyckte *Christina Tunström*.

Hur går vi vidare?

De elva olika programpunkterna gav sammantaget en mycket varierad bild av vilka nya vägar den lokala demokratin söker sig i dagens Sverige. Det är svårt att se något enhetligt mönster. Några tendenser är att politikerna själva prövar sig fram med kommundelsnämnder och annat. Men det finns också folkliga rörelser som vill sköta de lokala samhällsfrågorna utan partier och etablerade politiker.

Frågan om hur man ska fördjupa demokratin verkar också hänga intimt ihop med sociala och ekonomiska förhållanden och samhällsutvecklingen i stort. Den arbetslöse, missbrukaren, invandraren, den handikappade och den ensamma mamman har nog med sina egna problem och engagerar sig sällan i de lokala frågorna. Å andra sidan är det kanske partierna och de demokratiska arbetsformerna som avskräcker många. Landsbygdens folk har på senare år mobiliserats och slåss nu för att i högre utsträckning få sköta sig själva och därmed vända en negativ utveckling. Kan invånarna i storstädernas förorter på samma sätt börja jobba tillsammans för att lösa sina problem?

Sedan tio år pågår en ny folkrörelse på landsbygden där omkring en miljon människor berörs av det som utförs av byalag och utvecklingsgrupper. De bildar nya demokratiska strukturer vid sidan av partier och kommunala förvaltningar. Inom ramen för Folkrörelserådet och byapolitikprojekt tar det här sig olika uttryck med stora lokala variationer. Grepp som prövas är bland annat att ha kommunala nämnder utan partipolitiker och att införa en planering som utgår från de lokala förhållandena.

Flera talare menade att en liknande rörelse kan uppstå i storstädernas mest utsatta områden. De har ju också kommit i kläm av samhällsutvecklingen och hotas liksom glesbygden av utflyttning, sämre service osv. Men det är också svårare att skapa samma gemenskap i ett område med tusentals hushåll än i en liten by.



Sedan tio år pågår på den svenska landsbygden en ny folk-rörelse som siktar på delaktighet, inflytande och lokal utveckling. Finns det möjligheter till en motsvarande folk-rörelse i storstädernas bostadsområden?

Städernas demokratiska underskott handlar inte bara om att människorna är fler där utan lika mycket om sociala problem och segregation. Storstadskommittén jobbar på att få samhällets resurser att användas effektivare men uppmuntrar också folk att ta makten över sina egna liv. Bostadssegregationen måste brytas, tyckte någon, medan andra ansåg att det är viktigare att försöka få områdena att fungera med den befolkning de redan har.

I storstäderna och på de flesta platser är problemet ofta att få med även de tysta, passiva, de mest vanmäktiga. Demokrati blandas ofta tyvärr ihop med samverkan där effektiviteten prioriteras, inte allas deltagande, påpekade någon.

Det talades från flera håll om behovet av att få bort hinder för en levande lokal demokrati. I landsbygdsprojekten upplevdes kommunerna ömsom som de främsta stöttepelarna ömsom som de värsta bromsklossarna. Men motståndet ligger inte så mycket i lagar och förordningar som i attityder och förhållningssätt, påpekade flera talare.

Den vildvuxna folkrörelsen på landsbygden kartläggs nu vetenskapligt av Ulla Herlitz som ser den som ett resultat av ett demokratiskt vakuum. Hon syftade bland annat på kommun-sammanslagningarna som slutfördes på 1970-talet och som gick som en röd tråd genom seminariet. Det var de som hade tömt de små landsbygdsförsamlingarna på lokala politiker och gjort kommunerna mer anonyma.

Kommundelsnämnder har i många städer blivit ett försök att minska avstånden mellan väljare och valda. I Stockholm, Göteborg och Malmö hoppas man nu att de ska vitalisera demokratin. Men både forskare och politiker berättade om problem med reformen. På många håll har invånarna inte alls

kommit närmare sina politiker. Samtidigt verkar vardagskontakterna dem emellan ha ökat och den politiska debatten blivit mer ärlig problemlösning och mindre teater, som en forskare sa.

Strukturella reformer och en smidigare offentlig sektor kan underlätta för medborgarna att kunna delta i och få inflytande över både den egna vardagen och samhällsplaneringen. Samtidigt kommer initiativen till många av de försök att fördjupa demokratin som det talades om på det här seminariet från samhällets institutioner, inte från människorna själva. I vissa fall kan till och med ekonomiska incitament, som möjligheten att få lägre hyra, samla invånarna till gemensamt arbete och ett ökat engagemang i de lokala frågorna.

För en del är själva gemenskapen med andra det viktigaste, några drivs av ett missnöje med de lokala förhållandena, vissa av en övertygelse eller en vision. Medborgarnas motiv för att vilja delta i samhällsbygget varierar liksom formerna för den lokala demokratin. Statliga och andra myndigheter kan inte beordra fram engagemanget men ta bort vissa av hindren. Eller som Demokratiutvecklingskommitténs ordförande uttryckte det: Man kan leda en häst fram till vattnet men man kan inte tvinga den att dricka.

Diskussionsfrågor:

1. Är demokratin i kris eller är det en kris för de etablerade demokratiska strukturerna? Eller är det egentligen ingen kris alls?
2. Skall avsaknad av omfattande medborgarlig aktivitet i samhällsfrågor tolkas som att medborgarna är nöjda med de beslut som de styrande fattar? Krävs det allvarliga missförhållanden för att ett aktivt engagemang skall utvecklas?
3. Hur bör ett samhälle se ut som skapar de bästa förutsättningarna för medborgarinflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen? Vilken är statens och kommunernas roll i ett sådant samhälle?
4. Vilka hinder finns för delaktighet och medborgarinflytande - i lagar och i förordningar, i kulturen och i traditionerna?
5. Hur kan individens inflytande se ut i de olika rollerna han eller hon har - som medborgare, väljare, kund, förälder, anställd i offentlig tjänst osv? Finns det en motsättning mellan dessa roller?
6. Vad kan stad och landsbygd lära av varandra när det gäller att utveckla delaktighet och lokal demokrati?
7. Hur kan ökade inslag av lokal och direkt demokrati kombineras med det partipolitiska systemet?

Litteratur:

Att röja hinder för samverkan, egenmakt, arbetslinjen,
SOU 1995:142

Byapolitiken - goda exempel, Folkkrörelserådet Hela Sverige
ska leva, 1994

Demokrati som dialog, Demokratirådets rapport 1995, SNS,
1995

Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt arbete i Norden,
Ds 1994:102

Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering, Boverket,
rapport 1995:14

Premfors, R, Sandqvist, J, & Sanne, M, *Demokrati i storstad,*
Carlsson, Stockholm, 1994

Putnam, Robert D, *Den fungerande demokratin -
medborgarandans rötter i Italien,* SNS, Stockholm, 1996

*Vi vill vara med och bestämma, modeller för
medborgarinflytande - i stadsmiljö och på landet,*
Ds 1994:123

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktlagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.



Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet
mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och
inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelserregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktlagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för forskningspolitiskt och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring –
alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia –
att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

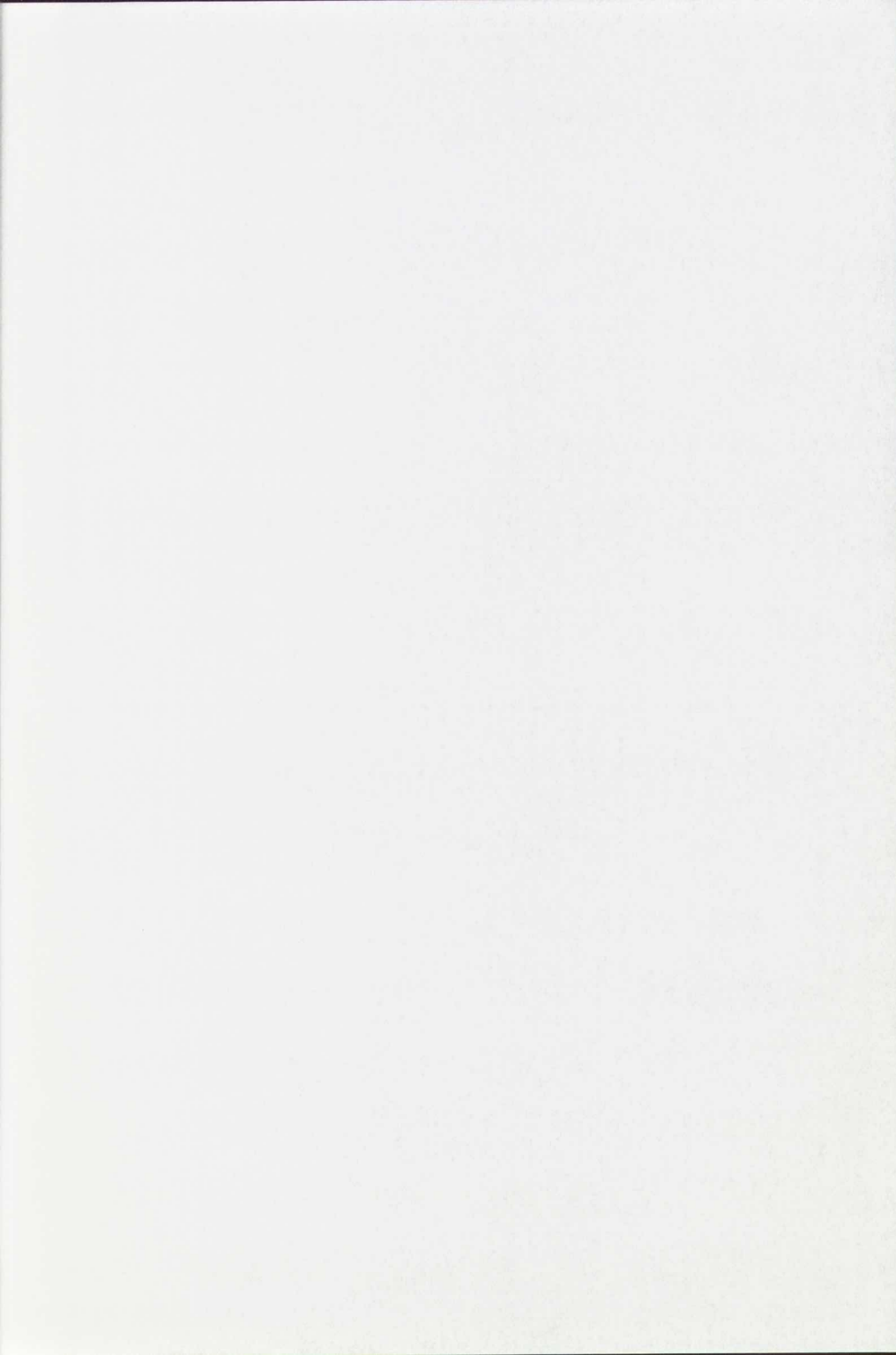
Inrikesdepartementet

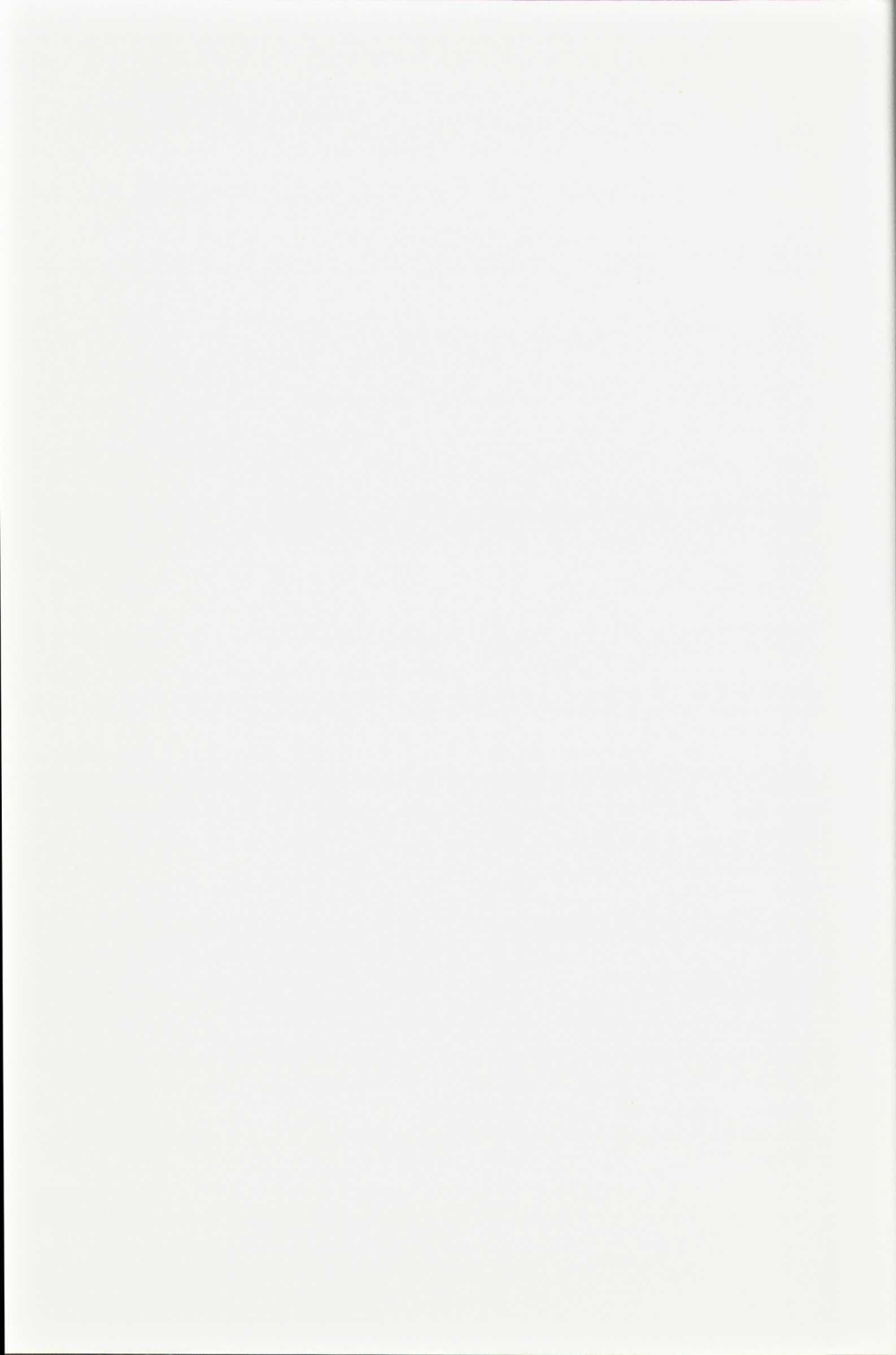
Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och
landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]









FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm

Fax: 08-20 50 21, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20267-0

ISSN 0375-250X