DEMOKRATI Utredningen

Skrift nr 9

Lokala demokrati experiment

– exempel och analyser

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:155

SOU
1998:155

KUNGL.
BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

Lokala demokratiexperiment

– exempel och analyser

Stig Montin

Demokratiutredningens skrift nr 9

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:155

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Omslag, foto: Thomas Wester, Bildhuset
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-21080-0
ISSN 0375-250X

Förord

Med den här skriften vill Demokratiutredningen lyfta fram de många allvarliga lokala försök som pågår runtom i landet på temat demokrati. Visserligen varnar författaren själv för att överdriva deras omfattning och uppslutning. Man han tecknar ändå en bild av en lokal folkstyrelse på ivrig jakt efter bitvis okonventionella arbetsformer med mer legitimitet och frihet.

I en kritisk nyfikenhet reser han också frågor om vilka demokratiuppfattningar de här verksamheterna ger uttryck för. Hur hanterar de makt, ansvar och representativitet? Och, inte minst, hur ska de relateras till den partibaserade representativa demokratin?

Det är frågor som pockar på debatt.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till författarens synpunkter.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

1 **Inledning** ... 7
1.1 Syfte och uppläggning ... 9
2 **Synsätt på demokratin** ... 11
2.1 Demokrati på svenska ... 13
2.2 Kollektivism och individualism ... 16
2.3 En blandning av synsätt ... 18
3 **Stadsdelsnämnder/kommundelsnämnder** ... 22
3.1 Spridning av och syften med reformen ... 22
3.2 Utvärderingar ... 23
3.3 För och emot direkta val till KDN/SDN ... 25
4 **Förnyelse av fullmäktige** ... 26
4.1 Fullmäktiges arbetsformer ... 27
4.2 Radikala förändringar? ... 29
4.3 Kommunal parlamentarism? ... 31
5 **Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ** ... 33
5.1 Vem vill ha kommunala folkomröstningar? ... 33
5.2 För och emot folkomröstningar – en principdiskussion ... 34
6 **Medborgarpaneler** ... 36
6.1 Allmänt om medborgarpaneler ... 36
6.2 Konkret exempel: Upplands Väsby ... 38
7 **Valfrihetsdemokrati** ... 40
7.1 Valfrihet i Nacka ... 41
7.2 Ett svagt genomslag? ... 42
8 **Kollektivt brukarinflytande** ... 44
8.1 Olika former av kollektivt brukarinflytande ... 45
8.2 Problem och utmaningar för brukarinflytandet ... 47
8.3 Några erfarenheter ... 51
8.4 Sammanfattande intryck och diskussion ... 53

9 Organisering i lokalsamhället 55
9.1 Partiopolitisk verksamhet i Svågadalen 56
9.2 Demokratiexperiment i Gävle 64
9.3 "Fördjupat medborgarinflytande" i Åre 70
9.4 Sammanfattande intryck och diskussion 73
10 Den lilla och den stora demokratin 77
10.1 Politikens explosion 77
10.2 Demokratins explosion? 79
10.3 Den fungerande demokratin och det sociala kapitalet 81
10.4 Lokalsamhället, legitimiteten och friheten 84
10.5 Politiska identiteter 87
11 Vitalisering, autonomisering eller kolonisering – en avslutande diskussion 91
Referenser 95

Lokala demokratiexperiment

– exempel och analyser

Stig Montin

1 Inledning

Det finns en del till synes paradoxala utvecklingstendenser i samhället. En av dessa rör frågan om demokratin för närvarande utvecklas eller avvecklas. Å ena sidan framstår det tydligt att det under senare tid skett en avdemokratisering i flera avseenden. Ekonomiska värden har successivt trängt undan demokrativärdena (Lundquist 1998), debatter om demokrati tenderar att förändra sitt fokus från folkstyrelsefrågor till frågor om politisk handlingskraft (Jakobsson 1997) och politiskt beslutsfattande tenderar att ske i mer eller mindre slutna rum (Lewin 1998). Inte minst inom den offentliga verksamheten påtalas ofta brist på demokrati. 1970-talets diskussioner om företagsdemokrati verkar vara minst sagt avlägsna, i stället är det rädslan bland personalen att framföra kritik mot sin arbetsgivare som varit påtaglig under 1990-talet (SOU 1996:169). Sysselsättningskriser, budgetbantningar, standardsänkningar, ökad ojämlikhet, skandaler i kommunalpolitiken m.m. är faktorer som bidragit till ett minskat förtroende bland medborgarna för de etablerade demokratiska institutionerna. Det med svenska mått mätt låga valdeltagandet vid 1998 års val är en tydlig indikator på detta misstroende.

Samtidigt är debatten om demokratins utveckling påtaglig. Under 1990-talet har det tillkommit en rik flora av demokratiutredningar, demokratiinstitut och demokratiprojekt och det pågår

en rad olika försök och experiment i syfte att öka deltagande och delaktighet på lokal nivå. Varje kommun med självaktning har numera någon form av demokratiprogram. Senare års lagstiftning inom flera områden präglas av idén om ökat inflytande och ansvar för brukare och medborgare, t.ex. nya kommunallagen och försökslagstiftning med lokala brukarstyrelser inom skolans område.

Denna till synes paradoxala utveckling kan tolkas på lite olika sätt. En tolkning är att avdemokratisering och lokal demokratiutveckling pågår parallellt utan att dessa två processer står i motsättning till varandra. Medborgarna tillåts och uppmuntras att medverka i och ta ansvar för den "lilla demokratin" medan politiska och andra eliter sköter den "stora demokratin"[1]. Om denna tolkning är riktig kan utvecklingen leda till ökade legitimitetsproblem och direkt uppmana till ett populistiskt "vi-och-dom"-perspektiv där "folket" ställs mot "eliten". Ett sådant perspektiv är inte verklighetsfrämmande. Åtskilliga undersökningar och erfarenheter pekar på ökade skillnader i samhället. Maktlösheten finns väl dokumenterad (se t.ex. Petersson m.fl. 1998).

Det ökade intresset för demokratiexperiment kan ses som en reaktion på de redovisade avdemokratiseringstendenserna. Medverkan i och utveckling av deliberativa former på lokal nivå kan komma att successivt tvinga fram en deliberalisering av den stora demokratin och den stora politiken. De nutida demokratiexperimenten i ett flertal kommuner kan då ses som en reaktion på den avdemokratisering som sker på annat håll: "låt eliten åka till

[1] Den "stora" respektive den "lilla" demokratin är i detta sammanhang inga elaborerade begrepp utan en samlingsbeteckning på å ena sidan i första hand den kommunala representativa demokratin och den kommunala förvaltningen, men också andra representativa politiska organ på högre nivå (regionalt, nationellt), och olika former av demokratiska organiseringar vid sidan av och under kommunens representativa organ å den andra. Det har både en funktionell och territoriell betydelse. I funktionell mening utgör den lilla demokratin sådant som t.ex. är kopplat till en institution såsom en skola. I territoriell mening handlar det om demokrati och politik i lokalsamhället. Därmed kan sägas att distinktionen endast delvis sammanfaller med den som förekom i Maktutredningen (Petersson 1991, s. 22).

Bryssel så bygger vi demokrati här hemma". Det är ett klassiskt argument att demokrati skapas underifrån. Inom demokratiforskningen framhålls ofta medborgarnas ökande förmåga och vilja att kritiskt granska politikens utformning och dess effekter på såväl lokal som nationell nivå. Kraven på medverkan och delaktighet sägs öka. Gårdagens samhälle kunde beskrivas i termer av elit och (mer eller mindre passiv) massa, men dagens samhälle består till större del än tidigare av välutbildade kritiska medborgare som inte underdånigt följer makteliternas angivna färdriktning. Det skapar begränsningar för ledarnas handlingsutrymme men också en grund för förändringar i förhållandet mellan den stora och den lilla demokratin. Inom den kommunala politiken finns det tecken som tyder på att "demokratipolitik" växer fram vid sidan av och tvärs över andra mer välbekanta politikområden såsom skolpolitik, socialpolitik och trafikpolitik (Olsson och Montin 1996).

Ytterligare en tolkning – som inte står i strid med övriga – är att försämrad offentlig och privat service har medverkat till att människor på lokal nivå organiserar sig för att mobilisera olika typer av resurser. Det är kanske inte i första hand demokrati i sig som utgör den viktigaste målsättningen för denna organisering. Att organisera sig i demokratiska arbetsformer, såsom ideella föreningar är dock en självklarhet för de flesta. Ett ökat socialt kapital och ökat inflytande för enskilda och grupper av medborgare kan då ses som en bieffekt av den lokala mobiliseringen (jfr Røiseland och Aarsæther 1999, kommande).

1.1 Syfte och uppläggning

I denna skrift redovisas ett antal olika förändringar på kommunal och lokal nivå som kan kallas demokratiexperiment, dvs. försök att förnya och förändra demokratin. Det handlar om förnyelse av fullmäktige, stadsdelsnämnder, brukarinflytande, valfrihet, lokala utvecklingsgrupper m.m. Men det är inte självklart att dessa förändringar leder till förnyad eller förbättrad demokrati eller över huvudtaget har med demokrati att skaffa. Vissa kritiker menar att brukarinflytande, valfrihet m.m. egentligen inte handlar om demo-

krati utan om konsumentinflytande och att vissa förnyelseprojekt snarare är ett hot mot den partibaserade representativa demokrati som är ett kännetecken för den svenska folkstyrelsen. Bland de kritiska iakttagarna av det framväxande brukarinflytandet återfinns Jörgen Westerståhl. Han efterfrågar en demokratidebatt som tar fasta på hur den representativa demokratin skall göras så funktionsduglig som möjligt i stället för den fokusering på direkt- och närdemokratiska frågor som varit framträdande under senare år (Westerståhl 1997). Det är således angeläget att systematiskt försöka analysera olika experiment utifrån ett demokratiperspektiv. Innebär försöken ett hot mot partiernas roll, mot den representativa demokratin, mot nödvändiga helhetsperspektiv? Innebär de en ökad klyfta mellan den lilla och den stora demokratin? Eller är det så att den representativa demokratins funktionssätt kan underlättas och vitaliseras av dessa demokratiexperiment?

Med "demokratiexperiment" avses såväl förändringar i de representativa organen, såsom inrättande av stadsdelsnämnder/kommundelsnämnder och förnyelse av kommunfullmäktige som olika varianter av brukar- och medborgarinflytande vid sidan av de representativa organen. Någon fullständig redovisning av vad som händer i landets kommuner i dessa avseenden handlar det inte om, snarare ett urval av demokratiexperiment. Syftet är inte heller att göra någon sådan fullständig redovisning utan att fokusera några generella problem som rör den lilla demokratin och relationen till den stora demokratin, som i detta fall huvudsakligen avser den kommunala representativa demokratin.

Denna skrift är huvudsakligen en kritiskt granskande kunskapsöversikt. Den berättar om olika försök och experiment som rör lokal demokrati och med hjälp av olika begrepp och teorier inom demokratiforskningen diskuteras och analyseras händelseutvecklingen. Därutöver görs också ett försök att ge ett konstruktivt bidrag på så sätt att jag utifrån normativ demokratiteori anger vad som kan vara möjliga och önskvärda åtgärder och förändringar.

De källor som används är av olika slag. I vissa fall handlar det om kommunala dokument som anger amibitioner och liknande men också redovisar erfarenheter. I andra fall intervjuundersökningar och andra kartläggningar som i princip inte kan betraktas

som forskning, men som ger goda empiriska beskrivningar. Huvuddelen av det empiriska materialet utgörs dock av forskningsrapporter och rapportering från pågående forskning. När olika typer av material används är det viktigt att förhålla sig kritisk och i varje enskilt fall göra bedömningar om dess trovärdighet. I vissa fall görs i den fortlöpande texten vissa reservationer och metodologiska påpekanden vad gäller resultat m.m. från olika undersökningar.

Rapporten har följande disposition. Först redovisas olika synsätt på demokratin; demokrati på svenska samt kollektiva och individorienterade utmaningar till denna (kapitel 2). Därefter presenteras ett urval av olika demokratiexperiment i olika delar av landet (kapitel 3-9). I kapitel 10 diskuteras olika spänningar mellan den lilla och den stora demokratin samt hur de två nivåerna på olika sätt kan länkas samman. I det avslutande kapitlet anges några teman för fortsatt diskussion och fortsatt forskning kring den lokala demokratiutvecklingen.

2 Synsätt på demokratin

Demokrati betyder folkstyre, men tolkningarna av vad det mer precist betyder är många. När olika författare definierar demokratibegreppet handlar det ofta om att försöka precisera de mångtydiga orden folk och styrelse. Det är vanligt att i ett första steg skilja mellan direkt och indirekt (representativ) demokrati. Denna distinktion är emellertid inte alltid så klargörande. Få (om någon) torde hävda att direkt demokrati bör vara det enda legitima sättet att hantera gemensamma angelägenheter. Å andra sidan är anhängarna av representativ demokrati knappast motståndare mot alla former av direkt inflytande. Således är det snarare blandningen som är intressant än att ställa dem mot varandra.

En annan distinktion gäller en liberal och en kommunitär syn på demokratin. I det första fallet är de demokratiska institutionernas huvuduppgift att aggregera och balansera olika individuella intressen i samhället och i det andra fallet handlar det om normativ integrering, dvs. att åstadkomma gemensamma normer och

värderingar för det gemensamma bästa (March och Olsen 1989). Närbesläktade varianter är konkurrensdemokrati respektive deltagardemokrati (Lewin 1970; Lundquist 1976; Hermansson 1992). Idén om konkurrensdemokrati innebär i korthet att politiska eliter konkurrerar med varandra om väljarnas gunst. Förväntningarna på ett högt deltagande bland medborgarna i de politiska organisationerna är lågt ställda. De demokratiska institutionerna ses som ett medel snarare än ett mål i sig. Medborgarnas uppfattningar framkommer i samband med valet, men kan också samlas upp mellan valen, t.ex. genom opinionsmätningar och brukarenkäter. Eliten tolkar informationen och omvandlar denna till beslut som bedöms som riktiga. Den deltagardemokratiska idén innebär att medborgarnas deltagande är ett mål i sig; det skapar förståelse och demokratisk fostran. Men det kan också ses som ett medel för mer legitima beslut. Besluten blir bättre och individerna utvecklas till demokratiska medborgare. Kunskap om medborgarnas problem och behov byggs i en kommunikativ process där det sker ett gemensamt lärande bland politiker och medborgare. Vi har nu sex varianter som kan blandas på olika sätt.

Att hålla isär ett flertal demokratimodeller kan ha ett stort teoretiskt värde för att analysera nyanserna i demokratidebatt och hur den faktiska demokratin fungerar. I vissa fall laboreras med två modeller (Lundquist 1976), tre modeller (Premfors, Sandquist och Sanne 1994; Rasch 1998) eller åtta modeller (Held 1996). Det bör betonas att de är just modeller till vilka verkligheten endast delvis knyter an. Exempelvis kan två eller flera modeller användas för att bedöma i vilken riktning olika förändringar går. I det följande skall jag reducera den ofta komplexa demokratiteoretiska debatten till tre varianter: demokrati på svenska samt två utmaningar till denna; ett kollektivistiskt och ett individualistiskt synsätt. Sammantaget, menar jag, täcker denna uppdelning i allt väsentligt de grundläggande skiljelinjerna i den nutida svenska demokratidebatten.

2.1 Demokrati på svenska

I demokrati på svenska är synen på medborgarnas deltagande i huvudsak "realistisk", dvs. alla kan inte och kanske inte heller bör delta. Partier och organisationer bör i olika sammanhang företräda medborgarna som helhet eller som särskilda grupper. "Fri åsiktsbildning" och "folkviljans förverkligande" är grundläggande värden. För att åstadkomma förverkligande av folkviljan krävs demokratiska "teknikvärden". Ett sådant grundläggande teknikvärde är "åsiktsrepresentativitet" vilket grovt sett innebär att det bör finnas en överensstämmelse mellan de valda politikernas och väljarnas åsikter om innehållet i politiken. Partierna utser sina valbara representanter som förutsätts följa partiets program. Väljarna kan därmed på förhand få en uppfattning om vilken politik de valda representanterna kommer att driva (Birgersson och Westerståhl 1980; Westerståhl 1970).

De förtroendevalda har en dubbel roll: Företrädaren som lyssnar och för fram medborgarnas önskemål, och beslutsfattaren som prioriterar mellan olika önskemål. Det är beslutsfattandet i termer av avvägningar och prioriteringar som utgör kärnan i den representativa demokratiska processen och skiljer den från andra aggregeringsordningar såsom marknaden. På det sättet skall det vara klart för medborgarna vem som ansvarar för vad – det politiska ansvaret bör vara tydligt (Westerståhl 1997). Detta är grundläggande kännetecken för den svenska folkstyrelsens idé. Om vi överför det till den kommunala nivån kan idén om den lokala folkstyrelsen beskrivas på följande sätt.

Den lokala folkstyrelsemodellen kan beskrivas som två flöden. Det första – "politik-in" – utgörs av formulering, aggregering, sammanvägning och utvärdering av idéer som skall vara styrande för den kommunala verksamhetens inriktning och omfattning. Medborgarnas inflytande när politik utformas förväntas ske i representativa former. De viktigaste aktörerna i detta flöde är partierna, enligt idealmodellen (se t.ex. prop. 1976/77:187). De skall föra in medborgarnas problem och behov (olika särintressen) i en demokratisk process som utmynnar i gemensamma målsättningar kring det s.k. allmänintresset. Folkrörelser eller andra

organisationer och grupperingar organiserar olika intressen, men i denna modell är det partierna som har störst legitimitet genom sin folkliga förankring.

Kommunfullmäktige är den viktigaste politiska institutionen: "Det viktigaste organet i den representativa lokala demokratin är fullmäktigeförsamlingen" (prop. 1990/91:117, s. 17). Där fattas beslut "i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunerna ...". Detta innefattar bland annat "mål och riktlinjer för verksamheten" samt "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor" (KomL 3 kap. 9 §). Här fälls "avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande" (Lindquist och Losman 1991, s. 28). I fullmäktige förs vitala politiska diskussioner kring övergripande värdefördelningsfrågor. Där skall partiernas direktvalda företrädare markera sina egna och partiernas ståndpunkter. Där sker den demokratiska transformeringen från särintressen till allmänintresse. Avvägningar och prioriteringar leder till en slutprodukt (politiska beslut) som skall bedömas av väljarna i allmänna val.

Det andra flödet – "politik-ut" – består av verkställande organ, såsom styrelsen, nämnder, förvaltningar och ansvarsenheter. I kommunrättslig mening är styrelsen och nämnderna ansvariga för att de övergripande beslut som tagits i fullmäktige verkställs. Kommunstyrelsen har en särställning genom sitt ansvar för kommunens ekonomi. Nämnderna ansvarar för all verksamhet oavsett om den bedrivs i "egen" regi eller är utlagd på entreprenad. De tar ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt (KomL 6 kap. 7 §). Den politiska styrningen är tänkt att fungera enligt en modell som bygger på ett målrationellt handlande i förvaltningar och enheter.

Som kommuninvånare uppträder vi i olika roller enligt denna modell. I egenskap av medborgare och som politiska människor deltar vi vid val, i partiorganisationerna samt kontaktar de förtroendevalda för att påverka den kommunala politiken som helhet. I egenskap av brukare, klienter eller kunder utnyttjar vi det kommunala välfärdssystemet och utövar eventuellt inflytande på den kommunala serviceproduktionen. Brukarintresset måste enligt denna modell underordnas den representativa demokratin;

rågången gentemot folkstyrelsen måste hållas klar, enligt detta synsätt (Westerståhl 1997).

Sammantaget kan idén om den lokala folkstyrelsen beskrivas som en legitimerings- och styrningskedja med länkarna partier/folkrörelser – fullmäktige – nämnder – förvaltning. Den bygger på ett antal antaganden om hur demokratin bör vara utformad och hur organisationer bör och kan styras.

För det första betonas den representativa demokratin där partierna och de förtroendevalda spelar den avgörande rollen. Det betyder att andra former av politiskt inflytande som t.ex. korporativism, folkomröstningar och brukarinflytande är av underordnad betydelse.

För det andra finns det en grundläggande idémässig skiljelinje mellan politik och icke-politik (förvaltning, produktion, professionellt arbete, brukarinflytande etc). Det har förts intensiva diskussioner om gränsen mellan det politiker skall syssla med och det som tjänstemän/personal skall syssla med. Den moderna dominerande normen är att politikerna fastställer styrande mål och riktlinjer och förvaltningen genomför (politik-förvaltningsdualism).

För det tredje bygger styrfilosofin på att kommunernas organisationer i huvudsak handlar professionellt och målrationellt. Organisationsförändringar och förändringar av styrsystem förväntas leda till en effektivare verksamhet (i ekonomiskt och kvalitetsmässigt hänseende). Med olika instrument såsom verksamhetsredovisningar, revisionsrapporter, utvärderingsrapporter, bokslut och annan systematiskt bearbetad information kan man bedöma måluppfyllelsen.

Mot denna form av demokrati kan vi ställa ett antal sentida demokratiidéer. De är olika varianter av en mer öppen demokrati. Det skapas nya former vars långsiktiga effekter på den svenska demokratin vi ännu bara kan skönja. Generellt kännetecknas dessa nya inslag bland annat av att formerna anpassas allt mer efter det politiska innehållet, de direktdemokratiska inslagen ökar på bekostnad

av partiorienterade former, att "underifrånperspektiv" allt oftare lyfts fram, att politik-förvaltningsdualismen övergår till föreställningar om en politik-förvaltningsholism och att lekmannaförvaltning såsom brukarinflytande utmanar den professionaliserade förvaltningen (Olsson och Montin (red) 1998; Olsson 1998). Förändringen av den svenska demokratin omfattar såväl kollektivistiska som individualistiska varianter.

2.2 Kollektivism och individualism

I den moderna demokratilitteraturen har olika typer av kollektivt orienterad demokrati fått en renässans, t.ex. "strong democracy" (Barber 1984; Premfors, Sandqvist och Sanne 1994), "deliberative democracy" (Eriksen & Weigård 1997), "kommunikativ rationalitet" (Habermas 1988), "kommunikativ demokrati" (Räftegård 1998), "medborgaranda" (Putnam 1993) och "discursive democracy" (Dryzek 1990; för en översikt se Hallberg 1997). I litteratur kring "kommunitarism och "republikanism" finns återkommande teman som kan hänföras till förhoppningar om medborgarnas vilja och förmåga att vara politiska människor och inte bara konsumenter eller brukare (Bang 1996: van Gunsteren 1994)[2]

Något förenklat anser man att medborgaren bör vara aktiv i skapandet av den gemensamma framtiden genom att medverka i politisk debatt och politiskt beslutsfattande. Det är ett uttryck för god medborgaranda. Politiskt deltagande i lokalsamhället är ett viktigt medel för medborgerlig skolning i demokrati och en källa till personlig tillfredsställelse. Medborgarna är politiska människor

[2] Den diskursiva eller deliberativa demokratin – som ibland kallas för en "tredje modell" (Petersson m.fl. 1998; Rasch 1998) – ligger tämligen nära det som ofta kallas för deltagardemokrati eller republikansk demokrati. Även om vissa författare markerar skillnaderna mellan den diskursiva demokratin och andra mer klassiska deltagardemokratiska modeller förefaller det fullt rimligt att kunna sammanföra dem och se den diskursiva demokratin som en vidareutveckling av snarare än ett alternativ till deltagardemokratin (jfr Räftegård 1998, s. 63). Den gemensamma motståndaren är konkurrens- eller elitdemokratin.

med både rättigheter och skyldigheter. Skyldigheten innebär bland annat att medverka i samtal om gemensamma angelägenheter. Den största dygden för medborgarna är att sätta allmänintresset framför egenintresset. Kommunerna bör genomsyras av en levande politisk debatt där varje medborgare efter förmåga ger ett (aldrig så litet) bidrag till att utveckla demokratin. Diskussioner leder till beslut, men är också identitetsskapande. Viljan att lyssna och argumentera bör vara stor, och det är inte på förhand definierat vilka ståndpunkter som är de rätta. I princip är alla ståndpunkter och värderingar mer eller mindre rimliga. De utgör utgångspunkter för en dialog mellan parter som ömsesidigt respekterar varandra.

Mot idén om att utveckla det politiska medborgarskapet står den individualistiska linjen. Den har sin idémässiga förankring i så kallade konkurrensdemokratiska modeller (Schumpeter 1987; Dahl 1989). Under den så kallade systemskiftesdebatten framträdde en ganska tydlig vision om vad som kan betecknas som "demokrati utan politik". Medborgarna skall inte behöva gå omvägen via det politiska systemet för att åstadkomma förändringar. Idealet kan framställas på följande sätt: Det som kommunen producerar i form av service och omsorg skall i största möjliga utsträckning produceras under konkurrens. Grundläggande värden är företagsekonomisk effektivitet och att tillgodose efterfrågan snarare än behov.

Den politiska sfären bör begränsas och hållas skarpt avgränsad från produktionen, men det är viktigt att de (få) politiker som finns kvar tar ett avgörande politiskt ansvar. Inför valet skall partierna/politikerna framställa sina program på ett tydligt sätt så att det uppstår reell konkurrens mellan alternativen. Något politiskt intresse bland medborgarna förutom att utnyttja sin rätt att rösta är inte att förvänta. Den privata sfären står över den gemensamma. Medborgaren är framför allt en kund med rätt att välja mellan olika skolor, daghem, läkare etc. Valfriheten utgör en avgörande del av demokratin. Representativ demokrati innebär att politikerna avgör vilka skolor m.m. som skall finnas, men valfrihet innebär en direkt demokrati, enligt detta synsätt.

Skillnaden mellan den individualistiskt inriktade och den kollektivt inriktade demokratisynen bottnar i skilda ontologiska

antaganden, dvs. antaganden om hur verkligheten ser ut och fungerar. Individualisterna menar att individen har större behov av att själv bestämma än att ingå i en gemenskap. Individer och grupper har dessutom givna intressen som kan samlas upp av de valda politikerna. Kollektivisterna menar att individerna har ett större behov av att lösa samhälleliga problem kollektivt än individuellt. Preferenser och intressen är föränderliga och människor blir mindre egoistiska om de deltar i gemensamma politiska dialoger och samhandlingar.

2.3 En blandning av synsätt

I praktiken kan båda synsätten förekomma samtidigt i olika blandformer. I den pluralism som blivit alltmer framträdande i det moderna välfärdssamhället framstår inte de konkreta lösningarna som individualism eller kollektivism utan en blandning av båda (Sørensen 1998).

Utvecklingen i många kommuner och lokalsamhällen under de senaste 10 åren ger stöd för att både det kollektivistiska och individualistiska synsättet varit drivande. Effektivitetsvärdena har varit viktigast när de moderna kommunerna skapades. I första hand har det handlat om att bygga resursstarka välfärdsinstitutioner som effektivt kan bedriva lokalt anpassad nationell välfärdspolitik. Sedan 1960-talet har de kommunideologiska skillnaderna mellan partierna inte varit speciellt stora. Inget parti har sedan debatten inför kommunsammanslagningarna hävdat att kommunerna bör vara självständiga enheter med eget politiskt ansvar (Strandberg 1998).

Även det sentida kommunala reformarbetet har huvudsakligen varit inriktat mot medborgaren som konsument av offentlig service snarare än som politisk medborgare. Värden som delaktighetskänsla, ansvarstagande, ansvarsutkrävande, deltagande och intresseartikulering har betytt mindre än tillgänglighet, kvalitet och valfrihet. Den politiska debatten om "systemskifte" har uteslutande handlat om utformningen av förvaltning och service-

produktion, inte om kommunen som politisk enhet i relation till staten och medborgarna (Strandberg 1996; Montin 1997).

Tillsammans med andra faktorer har kommunal reformpolitik bland annat medfört att medborgarna i allmänhet ser sig själva mer som konsumenter än som politiska människor. Folk är i allmänhet nöjda med servicen men missnöjda med politikerna. Det är svårt att finna någon som är missnöjd med servicen, men samtidigt nöjd med politikerna. Den legitimitet som de förtroendevalda åtnjuter baseras inte på egna meriter utan på förvaltningens och serviceproduktionens förmåga att tillgodose behov och önskemål (Montin 1995; Möller 1996). I förlängningen av detta synes den individualistiska demokratisynen vara den mest realistiska, eller som SNS Demokratiråd utrycker det: "(r)ollen som medborgare har knutits till rollen som brukare och konsument av den offentliga sektorns service" (Petersson m.fl. 1998, s. 16).

Samtidigt vill många medborgare skapa en kollektiv demokratisk organisering snarare än individuella lösningar. Det finns en lång tradition av folkrörelsearbete som sentida medborgarorganiseringar försöker återupprätta. Exempelvis betraktas lokala utvecklingsgrupper och byapolitiska rörelser ibland som en ny folkrörelse (Herlitz 1998).

De etablerade demokratiska institutionernas förmåga att definiera behov och problem, prioritera och mobilisera resurser ifrågasätts dock allt mer. Under de senaste 20 åren har partier och folkrörelser fått allt svårare att behålla sin legitimitet bland medborgarna[3]. De traditionella politiska partierna är inte längre de vitala demokratiska rörelser som de var under 1950- och delar av 1960-talet. Partisystemet och andra demokratiska institutioner har uppkommit och är fortfarande knutna till ett annat samhälle än det nuvarande. De demokratiska normerna, procedurerna och

[3] Viktigt att notera i detta sammanhang är att partiernas "guldålder" egentligen var ganska kort och omfattade ungefär 1950-talet. Medlemsutvecklingen nådde sin topp i början av 1960-talet för att därefter successivt sjunka (Bäck och Möller 1997). Därmed kan sägas att partierna under större delen av sin hittillsvarande levnad haft olika typer av legitimitetsproblem. Det förtar dock inte bilden av partiernas nuvarande problem.

organisationerna skapades då industrialismen utvecklades. Partisystemet kom att återspegla de sociala strukturer som utvecklades. Organisering, mobilisering och demokratisk fostran var viktiga värden.

Dagens samhälle är annorlunda. Det präglas av en tydligare individualism och experimenterande med nya former för politik och demokrati. Alternativa demokratiska former utvecklas, såsom brukardemokrati och nygamla byalagsrörelser. I vissa fall handlar det om lokal medborgarorganisering som med eller utan kommunledningens benägna bistånd utvecklar egen problemlösningsförmåga. I andra fall finns det kommunalpolitiska strategier utvecklade i riktning mot nya former av medborgar- och brukarinflytande. Genomgående förefaller stora delar av denna demokratiorganisering bygga på en "platsorienterad" snarare än partiorienterad demokratiideologi (Herlitz 1998). Det betyder att problem och utmaningar i det gemensamma territoriet bildar en starkare referenspunkt för idéer om samhällsutveckling och demokratiska arbetsformer än partipolitiska ideologier. En sådan utveckling talar för att den kollektivt orienterade demokratisynen i högsta grad också är relevant.

Kommunernas arbete med Agenda 21 är också en form av kollektivt orienterade demokratiexperiment, även om det inte är demokrati i sig som är målsättningen utan ett mer hållbart sam--hälle i miljömässiga, ekonomiska och sociala avseenden. I Sverige har Agenda 21 definierats som en kommunal angelägenhet. Det förväntas att kommunala politiker och tjänstemän organiserar såväl enskilda medborgare som organisationer och företag i arbetet med att finna långsiktiga åtgärder för ett mer hållbart samhälle (Petersson m.fl. 1997). En relativt bred organisering förekommer också i några kommuner, även om det kan vara svårt att bibehålla engagemanget bland lokalsamhällets aktörer (Bro m.fl. 1998).

De individorienterade och kollektivt orienterade demokratiuppfattningarna och de experiment som dessa representerar sammanfaller i stort med det som sociologen Ronald Ingelhart betecknar som "postmodernisering". På basis av värderingsmätningar i ett urval bland 43 nationer (som sammanlagt omfattar 70 procent av världens befolkning) vid olika tidpunkter (framför allt

1981 och 1990) drar Ingelhart slutsatsen att det pågår en successiv förskjutning av värderingar i de högindustrialiserade samhällena (Ingelhart 1997). Framför allt gäller det de nordiska länderna som genomgått en utveckling av god ekonomisk tillväxt och en expanderande välfärdsstat under efterkrigstiden.

Denna modernisering har lett till värderingsförskjutningar i riktning mot individualism och nedvärdering av politiska och andra auktoriteter, men också uppvärdering av andra kollektiva former än de traditionella. Tendenserna är att livskvalitet och deltagande i gemensamma angelägenheter vid sidan av de gamla demokratiska institutionerna prioriteras framför ekonomisk tillväxt och tilltro till de traditionella institutionerna. Vidare spelar inte gränsen mellan privat och offentligt lika stor roll som tidigare i medborgarnas värderingar av vilken sektor som står för det goda. Ingelhart drar slutsatsen att det politiska systemet måste anpassa sig till dessa värderingsförskjutningar annars kommer det att ersättas med andra system. Det pågår intressanta och viktiga värderingsförändringar i samhället. På olika sätt utmanas det moderna projektets demokratiska institutioner. En grundläggande fråga för framtiden blir hur dessa institutioner och organisationer anpassar sig till dessa förändringar.

Denna översiktliga genomgång visar att det är relevant att diskutera förändringar i den kommunala demokratin i såväl individualistisk som kollektiv riktning. Det finns utvecklingsdrag som kanske stärker "den färdiga demokratin" (Olsson 1998), dvs. de etablerade demokratiska institutionernas legitimitet, men det finns också utvecklingsdrag som pekar på behov av nya demokratiska institutioner.

Efter denna diskussion om olika synsätt på demokratin skall ett antal konkreta demokratiexperiment presenteras och kommenteras. Vi börjar en reform som i början av 1980-talet framstod som djärv, nämligen inomkommunal decentralisering.

3 Stadsdelsnämnder/ kommundelsnämnder

3.1 Spridning av och syften med reformen

Under större delen av 1970-talet diskuterades olika demokratibefrämjande åtgärder. Bakgrunden var framför allt de genomförda kommunsammanslagningarna. De hade medfört ett betydligt färre antal förtroendevalda och ett ökat politiskt inflytande för tjänstemännen i kommunerna. Dessutom uppmärksammades partiernas problem med att rekrytera nya och aktiva medlemmar, framför allt bland ungdomar och kvinnor. Ett resultat av demokratiseringsdiskussionerna blev den så kallade lokalorganslagen som trädde i kraft 1980. Den gav möjlighet att inrätta sektorsövergripande lokala beslutande nämnder (kommundelsnämnder). Eftersom reformen under senare tid framför allt blivit en storstadsreform har beteckningen stadsdelsnämnder blivit vanligare.

Argumenten för att inrätta kommundelsnämnder/stadsdelsnämnder (KDN/SDN) handlade om demokrati, effektivitet, lokal anpassning och förtroende (Montin 1989). För det första skulle KDN/SDN leda till att antalet förtroendevalda ökade och därmed också antalet kontaktytor mellan politiker och medborgare. Det fanns också starka förväntningar på att partiernas lokalorganisationer skulle vitaliseras. För det andra skulle en sektorsövergripande nämnd och förvaltning skapa effektivitetsvinster genom samordning av resurser. De politiska beslutsfattarnas närhet till förvaltning och verksamhet skulle också medföra effektivare styrning. För det tredje skulle KDN/SDN leda till bättre anpassning av servicen till lokala behov. För det fjärde skulle den politiska decentraliseringen skapa ett mer förtroendefullt förhållande mellan politiker och medborgare. Sambanden mellan övergripande och lokala politiska beslut skulle bli klarare om människor i kommundelarna kunde samlas till bred samverkan och sammanhållning. Vid mitten av 1980-talet hade drygt 20 kommuner infört kommundelsnämnder för hela eller enbart delar av kommunen.

Efter 1985 var det få kommuner som inrättade KDN/SDN. Intresset för KDN/SDN svalnade. År 1985 hade 65 kommuner efter utredning valt att avstå från att införa sådana nämnder. Under

vintern 1986 uppgav 47 kommuner att de utredde förutsättningarna för införande. Ett år senare uppgav 40 av dessa att de inte längre var intresserade av lokala organ av flera skäl, t.ex. att kommunens struktur inte passade för en sådan territoriell uppdelning, politisk oenighet, att det fanns en rädsla för ökade kostnader, motstånd från tjänstemän eller att man saknade systematiska erfarenheter från andra kommuner med KDN/SDN. Sammanlagt åtta kommuner avvecklade sina kommundelsnämnder (Botkyrka, Järfälla, Linköping, Nyköping, Uddevalla, Upplands Väsby, Vadstena och Växjö). Skälen var bland andra risk för ökad byråkrati och försvårad beslutsprocess, svagt intresse bland kommuninvånarna, de stämde inte med kommunens geografiska struktur, risk för minskad kompetens, hot mot likställighetsprincipen och att de inte gav tillräckliga effektivitetsvinster.

Vi kan emellertid inte entydigt hävda att intresset för KDN/SDN försvann. Det har inte tillkommit något stort antal kommuner med lokala organ, men landets tre största kommuner har startat fullskalemodeller. Göteborg inrättade 21 stadsdelsnämnder 1989, Stockholm 24 nämnder 1997 och Malmö 10 nämnder 1996. I de båda senare städerna hade det bedrivits försöksverksamhet under några år tidigare (Bäck och Johansson 1998). Stadsdelsnämndernas vara eller icke vara förefaller mest politiserat i Malmö, där moderaterna i valrörelsen 1998 drev linjen att de borde avvecklas (Kommunaktuellt nr 26, 1998). Även folkpartiet och skånepartiet är motståndare till reformen (Petersson 1998).

3.2 Utvärderingar

I en omfattande utvärdering av stadsdelsnämnderna i Göteborg (Jönsson, Rubenowitz och Westerståhl (red) 1995; Jönsson, Nilsson, Rubenowitz och Westerståhl 1997) framkommer såväl positiva som mer kritiska resultat i relation till de uppställda målsättningarna. Bland de kritiska resultaten kan framhållas att medborgarnas kontakter med politikerna "i någon ringa mån" ökat mellan åren 1989 och 1993. Kontakterna med politikerna hade ökat från en till två procent mellan de två mättidpunkterna, men

skillnaden kunde inte statistiskt säkerställas. En procent kunde hänföras till kontakter med stadsdelspolitiker och en procent med andra politiker (Rubenowitz 1995). Forskarna framhåller också att "... stadsdelsnämnderna är föga populära bland göteborgarna, som inte heller är särskilt informerade om eller intresserade av deras verksamhet" (Westerståhl 1995, s. 324). Göteborgarnas attityder till den kommunala servicen förändrades i positiv riktning under de fyra åren. Kostnadseffektiviteten hade ökat. Cheferna i de lokala förvaltningarna hade fått ett bättre grepp om ekonomin än tidigare. Slutligen hade politikernas inflytande över verksamheterna ökat, bland annat genom deras lokala kännedom. De förtroendevalda i stadsdelsnämnderna hade enligt utvärderingen blivit mer "allmänpolitiker" än "sektorspolitiker".

De sedan 1996 verksamma stadsdelspolitikerna i Malmö har ännu inte funnit sig i den nya rollen. Inställningen till rollen som stadsdelspolitiker är inte lika positiv och de är inte lika aktiva i förhållande till tjänstemännen som sina kollegor i Göteborg. Inställningen till olika aspekter på det vardagspolitiska arbetet i Malmö tycks vara starkt styrt av partitillhörigheten (Petersson 1998).

Som demokratireform i termer av medborgardeltagande och utvecklade relationer mellan medborgare och förtroendevalda förefaller inte kommundels- /stadsdelsreformerna varit speciellt framgångsrika (Montin 1989; Westerståhl 1995; Petersson 1998). Ett notabelt undantag är utvärderingen av de tre första stadsdelsnämnderna i Stockholm (Premfors, Sandquist och Sanne 1994). Dialogen mellan medborgare, politiker och tjänstemän/personal i det kollektiva samspelet på lokal nivå hade förändrats till det bättre. Den lokala kännedomen bland politikerna bidrog till att samtalen om besvärliga prioriteringar m.m. blev mer innehållsrika och knöt mer an till de boendes problemverklighet än tidigare då det var centrala nämnder som ansvarade för verksamheten.

Resultaten från denna utvärdering baseras huvudsakligen på andra metoder än de som vanligen används i dylika utvärderingssammanhang. I stället för surveyundersökningar, dvs. enkäter till medborgare, politiker m.fl., arbetade forskarna med djupa fallstudier där den kvalitativa bearbetningen av informationen var

viktigare än den kvantitativa. Eftersom surveytekniken varit den uteslutande dominerande i andra utvärderingar av KDN/SDN och endast den mer kvalitativt fallstudieorienterade studien kunnat påvisa att SDN faktiskt spelar roll för det kollektiva samspelet mellan medborgare och politiker på lokal nivå kan resultaten bero på metodvalet.

En annan viktig aspekt är emellertid valet av demokratisyn. I fallet utvärdering av stadsdelsnämnderna i Stockholm laboreras med tre olika synsätt på demokratin: "tunn", "snabb" och "stark" demokrati. Den senare varianten betonar bland annat vad som händer i olika processer och dialoger där lokala aktörer möts, oavsett deras formella institutionella tillhörighet. Därmed blir t.ex. inte frågan om åtskillnaden mellan "politik" och "förvaltning" något i sig eftersträvansvärt. Snarare handlar det om att betrakta hela stadsdelen som en politisk gemenskap där olika aktörer hanterar gemensamma problem. Innehållet i samtalet mellan medborgare och förtroendevalda är det viktigaste. Samtalen kanske inte är så många, men de ökar förtroendet mellan medborgare och politiker på lokal nivå. Politiker med lokal kännedom om medborgarnas behov har lättare att föra dialog än politiker utan denna kännedom. Om dessa möten ökar förståelsen för varandras synsätt m.m. och bidrar till att gemensamma problem löses har demokratin förbättrats (Premfors, Sandqvist och Sanne 1994).

Flertalet utvärderingar av KDN/SDN visar att ur effektivitetssynpunkt och politisk styrningssynpunkt har reformen i flera avseenden varit mer framgångsrik än ur medborgardeltagarsynpunkt. Med andra metoder och ett mer teoretiskt laborerat perspektiv når man något annorlunda slutsatser. Vad som är "resultat" bestäms till stor del av vilket synsätt man har på demokrati och vilka metoder som används.

3.3 För och emot direkta val till KDN/SDN

Frågan om direkta val till KDN/SDN är lika gammal som reformen som sådan. Vid återkommande tillfällen har enskilda partier, framför allt centerpartiet motionerat om att ge

kommunerna denna möjlighet. Det har också diskuterats i ett flertal statliga kommittéutredningar, men det var först Demokratiutvecklingskommittén som 1996 tog ställning för direktval till KDN/SDN. Under senare år har också Stockholms stad sökt dispens från gällande regler för att införa direktval i tre stadsdelsnämnder. Regeringen avslog såväl Demokratiutvecklingskommitténs förslag som Stockholms dispensansökan (Bäck och Johansson 1998). I samtliga tre storstäder är flertalet partier för direktval, men socialdemokraterna och moderaterna spjärnar emot (Kommunaktuellt nr 28, 1998).

Ett deltagande- och autonomiperspektiv står mot ett styrningsperspektiv. Om högt deltagande och utkrävande av politiskt ansvar inför kommundelsbefolkningen var viktigast vore direktval en självklarhet. För närvarande är det dock styrningsprincipen och det övergripande politiska ansvaret som är viktigast. Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, utgör härvidlag ett undantag i förhållande till Europa i övrigt där direkta val till sub-kommunala enheter är vanliga (Bäck och Johansson 1998). En bakomliggande faktor i sammanhanget kan vara kommunernas ställning som lokala välfärdsinstitutioner med en relativt stark statsintegration. Styrningsperspektivet överordnas deltagande- och autonomiperspektivet. I annat fall skulle partierna i fullmäktige själva få avgöra om direktval eller ej och inte regeringen. Så länge kommunerna inte själva tillåts avgöra denna institutionella fråga kan man säga att KDN/SDN inte är någon utmaning mot demokrati på svenska. Trycket tycks för närvarande dock hårdna något. Framför allt är det de tre storstäderna som driver SDN-reformen framåt och att direktval på försök införs i Köpenhamn och i Oslo.

4 Förnyelse av fullmäktige

Under senare år har intresset för kommunfullmäktiges arbetsformer ökat. Bakgrunden till det växande intresset kan sökas i en rad förändrade förhållanden för de förtroendevalda (se t.ex. Montin 1993a; Montin, Olsson och Pettersson 1996; SOU 1993:90). Det handlar om resursminskning, minskat förtroende

bland medborgarna och den kommunala förvaltningens professionalisering. Fullmäktige karakteriseras ofta som "transportsträcka" för beslut som i praktiken redan är fattade, ett forum där partipositionerna är låsta och där debatterna ytterst sällan går utanför dagordningen. Andra problem som lyfts fram är att relativt många kommunalpolitiker hoppar av under mandatperioden och att sammanträden ställs in på grund av brist på ärenden.

Fullmäktiges problem är inget nytt. Redan vid mitten av 1960-talet konstaterar en initierad iakttagare att "[f]ullmäktige som korporation har med någon överdrift sjunkit till en registreringsinstans, medan de verkliga avgörandena träffas i kommunens styrelse" (Wergenius 1966). Stor enighet tycks emellertid råda om att fullmäktige behöver "vitaliseras" på olika sätt. I vissa fall hävdas att fullmäktige bör "återta" den politiska makten. På det sättet kan både fullmäktigeledamöternas och medborgarnas tilltro till kommunens viktigaste politiska organ öka.

4.1 Fullmäktiges arbetsformer

Under senare år har det initierats en rad vitaliseringsförsök i kommunfullmäktige. En del kan härledas till debatten som föregick den senaste revideringen av kommunallagen. Bland olika åtgärder finns t.ex. utlokalisering av sammanträden, offentliga frågestunder samt bildande av speciella utskott (Montin, Olsson och Pettersson 1996).

Utlokaliserade sammanträden till annan ort än huvudorten förekom i hälften av kommunerna åren 1992-95. Det finns ett samband med befolkningsstorlek, tätortsgrad och om kommunen inte domineras av en enda, stor huvudort. Kommuntyperna med hög tätortsgrad visade ett mindre intresse än andra av att utlokalisera sina sammanträden. En förklaring till det kan vara att ledamöterna huvudsakligen är bosatta i huvudorten – periferin har inte längre några talesmän som kan tvinga ut fullmäktige. I mindre kommuner är centralorten inte lika dominerande och i fullmäktige finns fortfarande representanter från de gamla småkommunerna

före kommunsammanläggningarna. De ser till att fullmäktige då och då flyttas ut.

Offentliga frågestunder och utskott är relativt nya förnyelseåtgärder som tillkommit under 1990-talet. Mer än två tredjedelar av landets kommuner har haft någon form av offentlig frågestund. Styrningen av såväl inriktningen (tema, nämndanknytning, fria frågor) som formerna (i förväg inlämnade, fria frågor till valfri ledamot) har varierat med en övervikt mot mer styrda former. Många kommuner har övergivit idén. Allmänt finns också en viss besvikelse över bristande intresse för de offentliga frågestunderna. Inriktning och former torde dock spela roll för intresset.

Experiment med speciella utskott förekom i 29 kommuner 1992-95, jämnt spridda över alla kommunkategorier och befolkningsstorlekar. Deras inriktning, konkretion och ambitionsnivå varierade. Både fasta och tillfälliga utskott förekom. Här följer några exempel på inriktningar: utvärdering av målstyrning/ kommunal verksamhet, Agenda 21-arbete, framtidsfrågor, demokratifrågor, byautveckling, fullmäktiges arbetsformer, turism och jämställdhet. En av de kommuner som blivit känd för sin utskottsverksamhet är Linköping. Bland de kommuner som relativt tidigt förändrade sin politiska organisation är Surahammar där det i början av 1990-talet bildades en ny politisk arena kallad "kommunbemäktige". Vad gäller andra förändringar i fullmäktiges arbetsformer kan två kommuner nämnas. Sundsvall har en "presidiekonferens" där fullmäktigearbetet planeras och inriktningen är att aktivera fullmäktige. Ett annat exempel är Östersund där det 1995 skapades ett projekt för lokal demokrati.

Några omfattande förändringar av fullmäktigeinstitutionen kunde inte noteras vid mitten av 1990-talet. Det var i få kommuner det hade skett några förändringar (Montin, Olsson och Pettersson 1996). Några genomgripande förändringar av landets fullmäktigeinstitutioner förefaller inte ha skett under senare år heller. Fullmäktige trevar ännu vid 1990-talets slut fortfarande efter sin roll. Även om frågan om vitalisering av fullmäktige väckt stort intresse runt om i kommunerna har inte möjligheterna utnyttjats i så stor utsträckning. Fullmäktige ses ofta som en tämligen förutsebar och trygg institution med ett väl inarbetat sätt att arbeta.

4.2 Radikala förändringar?

Det finns emellertid en del intressanta undantag som pekar i riktning mot en omvärdering av fullmäktige och av de förtroendevaldas roller i allmänhet, åtminstone i vissa kommuner. Inriktningen går ut på att stärka såväl fullmäktiges som kommunstyrelsens roll, dvs. en centralisering. Det sker en successiv minskning av antalet uppdrag i kommunerna. Nämnder läggs ned eller slås samman. En stor minskning av antalet uppdrag skedde under mandatperioden 1992-94, men även senare. Under våren 1997 planerade ett flertal kommuner att minska antalet förtroendevalda, bland annat genom att minska antalet nämnder. Enligt en kartläggning av Svenska Kommunförbundet var det under hösten 1997 148 av 208 kommuner som planerade att genomföra eller redan påbörjat genomförande av olika typer av förändringar av den kommunala organisationen inför 1999, däribland sammanslagning av nämnders ansvarsområden och förvaltningar (Svenska Kommunförbundet 1997). I början av 1998 skulle var tionde kommun krympa fullmäktige. Förändringen innebär att sammanlagt 200 platser försvinner efter valet 1998 (Kommunaktuellt nr 6, 1998).

En variant är att slopa vissa nämnder och centralisera ansvaret till kommunstyrelsen. Det motiveras med att kommunstyrelsen bör ha ett starkare helhetsgrepp om den kommunala verksamheten och ekonomin, utan att behöva förhandla med verksamhetsförkämpar i facknämnderna. I vissa mindre kommuner slopas flertalet facknämnder, t.ex. Upplands Väsby, Surahammar, Stenungsund, Svedala och Nordanstig. I vissa fall markeras att fullmäktiges makt bör stärkas. I Svedala har man diskuterat att avskaffa kommunstyrelsen för att se till att "makten läggs i fullmäktige", enligt dansk förebild (Kommunaktuellt nr 20, 1997). I augusti 1997 antog fullmäktige ett program för att stärka medborgardeltagandet och den representativa demokratins institutioner. Det är en kombination av ökat deltagande (folkstyrelse) och politisk handlingskraft. Fullmäktige skall organiseras i utskott och projektgrupper. Till utskotten inbjuds medborgare och projektgrupperna kan bestå av såväl fullmäktigeledamöter som andra. Sammantaget

är tanken att fullmäktiges arbetsformer skall bli ett mer renodlat debatt- och beslutsforum. Nämnder och styrelser försvinner och ersätts av en driftsnämnd med ansvar för all verksamhet. Därtill kommer två myndighetsnämnder.

Ett annat exempel är Härryda kommun som planerar att slopa sina verksamhetsnämnder och återföra fler uppgifter till fullmäktige (Kommunaktuellt nr 35, 1997). Även i Kungälv försöker man stärka fullmäktiges roll. Fullmäktige skall bli ett forum som involveras tidigt i debatten kring lokala frågor (Kommunaktuellt nr 8, 1998). I den nya kommunen Nykvarn, som bryts ut från Södertälje, söker man också andra vägar än de traditionella. Fullmäktige skall ges en tung roll och inga facknämnder skall inrättas (Kommunaktuellt nr 9, 1998). Ytterligare ett exempel är Stenungsund som återfört tunga beslut till fullmäktige och inrättat nio beredningar.

Det föreligger vissa utvärderingar av dessa relativt radikala förändringar av den kommunala politiska organisationen. I flera fall är emellertid förändringarna nyligen genomförda vilket gör att det inte är rimligt att utvärdera effekterna. Surahammar tillhör de kommuner som tidigast avvecklade facknämnderna för att bland annat stärka relationen mellan väljare och valda. I det syftet infördes bemäktigegrupper där de utsedda medlemmarna själva väljer vilka sakområden de vill arbeta med. Arbetet i bemäktigegrupperna sker informellt och man fattar inga beslut utan utgör ett beredande organ till fullmäktige. Därmed behövs inga formella dagordningar. Tillkomsten av bemäktigegrupperna har inneburit en stor och viktig förändring. De politiska diskussionerna är inte bundna till regler och bestämda arbetsformer. Å andra sidan förefaller det traditionella sättet att arbeta fortfarande avgörande. Kommunbemäktiges ledamöter är fortfarande starkt bundna till att förankra sina idéer i den politiska apparaten och framför allt i fullmäktige. Den politiska hierarkin är i det närmaste orubbad (Perman 1997).

Försöket i Stenungsund utvärderades efter ett halvt års verksamhet. Intervjuade politiker upplevde en del positiva konsekvenser. Diskussionerna i de nytillkomna fullmäktigeberedningarna var friare än i den gamla organisationen. Det hade blivit lättare att

komma överens över partigränserna och partiernas aktivitet hade ökat. Å andra sidan hade det inte blivit lättare för medborgarna att hitta rätt person i kommunen och medborgarnas intresse för kommunala frågor hade inte ökat (Brorström, Bäck, Siverbo och Svensson 1998).

Sammantaget kan sägas att det under hela 1990-talet förts intensiva diskussioner om fullmäktiges roll. Generellt sett har det dock inte skett några större förändringar i fullmäktiges arbetsformer. I de mindre kommunerna händer det mest. I den försämrade ekonomin kombinerat med minskad tilltro bland medborgarna till den kommunala politiken riktas ljuset mot den kommunala apparatens omfång, inte minst den demokratiska överbyggnaden.

4.3 Kommunal parlamentarism?

Det finns flera tänkbara utvecklingsvägar. En inriktning som då och då diskuteras är olika former av "kommunal parlamentarism" (för en mer utförlig diskussion se Bäck 1998). Det finns delade meningar om vad det står för – utöver tanken att exekutiven (kommunstyrelsen) är beroende av parlamentets (fullmäktiges) aktiva eller passiva stöd. En tydligare beteckning kan vara "majoritetsstyre" som innebär att majoriteten tillsätter ledamöterna i kommunstyrelsen (och övriga nämnder) (Johansson 1993). Idén är inte ny utan har diskuterats i utredningar och riksdagen med jämna mellanrum sedan mitten av 1960-talet (Gidlund 1989; Bäck 1998). Det är vanligt med inslag av majoritetsmarkeringar där ordförande- och vice ordförandeposterna tillhör majoriteten, men någon mer renodlad variant har inte genomförts. Ett renodlat majoritetsstyre skulle innebära att kommunstyrelsen utses på samma sätt som riksdagen utser regeringen. Majoritetsval ersätter således det proportionella valet i fullmäktige. Fördelarna skulle vara att det politiska ansvaret klargörs, den politiska styrningen blir effektivare och att de politiska alternativen blir tydligare, som i sin tur kan leda till tätare maktväxlingar. Bland nackdelarna finns

risken att oppositionen får svårt att göra sig gällande. Inte minst gäller det de mindre partierna (Gidlund 1989; Johansson 1993).

I det uppvaknande intresset för kommunal parlamentarism finns ett argument som tidigare inte anförts, nämligen att ge partierna olika politiska roller. Bakgrund är att det egentligen är partisystemet som håller samman den decentraliserade och professionaliserade kommunala multiorganisationen. Utan partisystemets tvärsektoriella sammanhållande funktion skulle kommunerna falla samman i flera beståndsdelar. I en kommunal parlamentarism skulle kommunstyrelsen få ansvara för ledning och verkställighet medan fullmäktige gör alternativen tydliga (Bäck 1998).

I den svenska kommunala demokratins ideal betonas både medborgarstyre och politisk handlingskraft. Införande av majoritetsstyre skulle kunna ses som ett val till förmån för det senare. Sett ur ett konkurrensdemokratiskt perspektiv kan majoritetsstyre motivera partierna och enskilda politiker att bli tydligare i sin framtoning inför valet. Sett ur ett deltagardemokratiskt perspektiv formas politik på olika nivåer och i olika forum. Inte minst i den professionaliserade förvaltningen och av organiserade brukargrupper och i lokalsamhällets olika politiska organisering. I kommuner med t.ex. ett utbyggt system med kommundels- eller stadsdelsnämnder borde införande av majoritetsstyre egentligen ligga nära till hands (Gidlund 1989). Sammantaget skulle således två synsätt på demokratin på detta sätt kunna kombineras; konkurrensdemokrati på övergripande politisk nivå och deltagardemokrati på lägre nivåer (jfr Bäck, Johansson och Sandqvist 1998).

Partiernas försvagning låter sig inte utan vidare brytas med traditionella medel, t.ex. i form av att vitalisera fullmäktige. Ett alternativ är att försöka demokratisera förvaltningen, dvs. införa olika former av brukar- och medborgarinflytande över kommunens konkreta verksamheter. En sådan centralisering och koncentrering av politisk formell makt som ett majoritetsstyre skulle innebära kan kombineras med andra mer deltagarorienterade strategier såsom brukaransvar och medborgarpaneler. Härifrån är inte steget långt att – också med dansk förebild – införa en borgmästarinstitution kombinerad med fullt utbyggt brukaransvar för

skola, barnomsorg och äldreomsorg eller en blandning av brukarstyrelser och privata anordnare av omsorg och utbildning.

5 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ

5.1 Vem vill ha kommunala folkomröstningar?

Frågan om kommunala folkomröstningar genom folkinitiativ är inte något nytt. Det har diskuterats i kommunala demokratiutredningar under årens lopp sedan 1950-talet. Ända fram till början av 1990-talet har dock invändningarna varit så starka att några regler för lokala folkomröstningar inte förts in i kommunallagen. Viss förändring skedde i samband med 1977 års kommunallag som innebar att kommunerna kunde inhämta medborgarnas synpunkter genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Några lagstadgade regler för lokala folkomröstningar antogs inte, varken i 1977 års eller 1991 års kommunallag (Björkman och Riberdahl 1997). I början av 1990-talet utreddes frågan igen och Lokaldemokratikommittén föreslog en utbyggnad av rådgivande kommunala folkomröstningar, vilket antogs av riksdagen 1994. Sedan mitten av 1994 kan fullmäktige, om minst 5 procent av medborgarna begär det (folkinitiativ), utlysa rådgivande lokal folkomröstning i en konkret fråga (KomL 5 kap. 23 §).

Kommunalpolitikerna är dock inte särskilt intresserade av att hålla folkomröstningar (Kommunaktuellt nr 26, 1996 och nr 17, 1998). Fram till hösten 1998 hade drygt 40 fullmäktigeförsamlingar ställts inför initiativ till folkomröstning men majoriteten sa nej. Endast i ett fall har en lokal folkomröstning tillkommit genom den möjlighet till folkinitiativ som kommunallagen ger och det gällde en fråga om bostäder eller grönområde i ett område i Uddevalla. Initiativet till folkomröstningen kom i form av 6 000 namnunderskrifter och en fullmäktigemotion från kristdemokraterna (Kommunaktuellt nr 24, 1998).

Drygt 1 100 fullmäktigeledamöter i 18 kommuner fick 1995 en fråga om vad som kunde förbättra den kommunala demokratin. Ungefär var tredje ansåg att en väg kunde vara kommunala folk-

omröstningar. Partiskillnaderna var framträdande. Socialdemokraterna var betydligt mer kritiska till folkomröstningar än övriga partier. Någon utpräglad höger-vänsterfråga förefaller det dock inte att vara. Det var betydligt fler bland vänsterpartisterna än bland t.ex. folkpartisterna som var positiva. Flest folkomröstningsanhängare hade kristdemokraterna och miljöpartiet (Montin, Olsson och Pettersson 1996).

Den kritiska hållningen till folkinitiativ bland landets kommuner medförde att Demokratiutvecklingskommittén föreslog att om det föreligger ett folkinitiativ borde det räcka med att en tredjedel av fullmäktiges ledamöter röstar för en folkomröstning för att den skall komma till stånd (SOU 1996:162). Förslaget föll inte i god jord. Regeringen ville inte utvidga rätten att ta folkinitiativ i kommunerna. Förslaget ledde inte fram till någon proposition. En annan reaktion på det njugga intresset för lokala folkomröstningar är att det har bildats ett nätverk som kallas "Nätverket För Folkomröstningar" som har medlemmar i ett 40-tal kommuner och en egen hemsida på Internet.

I november 1998 började det emellertid framträda en reviderad hållning i den socialdemokratiska regeringen till olika former av medborgarinitiativ. Efter finsk förebild skall ett lagförslag utarbetas som innebär att medborgarna skall kunna motionera i fullmäktige och ställa frågor utan att behöva gå via partierna (Kommunaktuellt nr 36, 1998).

5.2 För och emot folkomröstningar – en principdiskussion

Det råder således fortfarande stor tveksamhet till att genom folkinitiativ bygga ut det kommunala folkomröstningsinstitutet. Bland argumenten mot har följande framhållits: det representativa systemet urholkas, det blir svårt att utkräva politiskt ansvar, problem rycks ur ett större sammanhang, det kan ge konserverande effekter, det är svårt att formulera lämpliga omröstningsfrågor, det finns en risk för trötthet och lågt deltagande, omröstningarna skulle inte väcka tillräckligt stort intressen utan medföra lågt valdeltagande, förtroendet för de styrande skulle minska, det skulle

skapa konflikter, kompromisser skulle försvåras och partierna skulle försvagas. Argumenten för flitigare användning av det kommunala folkomröstningsinstitutet är bland annat följande: folkviljan uttrycks direkt, direktdemokratiska inslag är alltid motiverade i en demokrati, det skapar lyhördhet hos de styrande, det skapar större intressen för de kommunala frågorna i valrörelsen, demokratin vitaliseras och medborgarnas kunskaper och engagemang ökar, det ger de politiska besluten större legitimitet, det är en säkerhetsventil som låser upp fastlåsta lägen och medborgarna har möjlighet att ta ställning till enskilda frågor oberoende av partitillhörighet (SOU 1975:41; 1997:56).

Det finns två grundläggande synsätt på folkomröstningars roll i den kommunala politiken och demokratin. Det första är att tillfälliga opinioner hotar den representativa demokratin. Om de tillåts komma fram i form av en folkomröstning skapas instabilitet i det politiska systemet. Medborgarna anses inte vara tillräckligt kunniga och ansvarsmedvetna för att se de helheter som ansvariga politiker och partierna kan se. Att kräva folkomröstning är detsamma som att mobilisera särintressen och om man tillåter en folkomröstning får dessa särintressen ett alltför stort genomslag.

De valda politikerna skall väga olika särintressen mot varandra för att åstadkomma ett allmänintresse. Den politiska ledningen samtalar helst med redan organiserade särintressen, som man vet var man har. Man har heller inte tid med icke prioriterade frågor som en grupp av medborgare helt plötsligt vill få högst upp på dagordningen. Politisk handlingskraft kräver stabilitet och kontinuitet. De förtroendevalda och partierna bör visa medborgarna vad de vill göra under mandatperioden och ansvar utkrävs i samband med nästa val. Folkomröstningar blir ett störande inslag i en tid då den politiska handlingskraften är viktig.

Med det andra synsättet är krav på folkomröstningar egentligen ett rop på dialog med politikerna. De som skriver under namninsamlingen vill göra politikerna och partierna uppmärksammade på att en sakfråga bör diskuteras och att de ordinarie demokratiska kanalerna och processerna inte är tillräckliga. Opinioner förändras i samtal. Medborgarna är både kunniga och ansvarsmedvetna. Det är till och med en medborgerlig skyldighet att delta i politiska

samtal kring gemensamma angelägenheter. Krav på folkomröstning kan vara en startpunkt för sådana samtal. I dessa samtal vägs olika åsikter, värderingar och intressen mot varandra. Kanske är det inte någon som har den bästa lösningen. När väl folkomröstningen är genomförd har den politiska ledningen inte bara ett resultat i form av ett antal procent "ja" eller "nej", utan också ett bättre och bredare beslutsunderlag i sakfrågan. Dessutom kanske nya forum för dialog mellan politiker och medborgare har etablerats. Handlingskraften kanske blir lidande på kort sikt men vinsten kan vara ökat förtroende bland medborgarna för partierna och de förtroendevalda. Därmed står inte lokala folkomröstningar genom folkinitiativ i motsättning till den representativa demokratin utan kan i stället förstärka den.

6 Medborgarpaneler

6.1 Allmänt om medborgarpaneler

Under 1970-talet då medborgardeltagande i hög grad var en fråga om medborgarnas inflytande i samhällsplaneringen laborerades, bland annat i Västtyskland, med olika former av "medborgarpaneler". I presentation av och argument för medborgarpaneler i planeringen framstår det som en fas i en problematiserad men dock tämligen rationalistisk planeringsideologi: Det handlar om att kombinera tekniskt expertkunnande och rationellt beslutsfattande med medborgarnas värderingar och intressen (Renn et al 1993). I grunden ligger en klassisk föreställning om möjligheten att hålla isär neutral expertkunskap, intressen och värderingar (instrumentell och strategisk rationalitet från värderationalitet, för att tala med Weber), men låta dem mötas och integreras i en dialog.

Tre typer av kunskap bör vara representerade: kunskap som baseras på sunt förnuft och erfarenhet, teknisk expertkunskap samt kunskap som utgår från sociala intressen. Deltagarna möts inte förutsättningslöst utan deras uppgift blir att bearbeta redan formulerade förslag. Formell beslutsanalys skall anpassas till en multiaktörssituation med komplexa mönster av värderingar och intressen. Medborgarpaneler är i detta sammanhang ett steg i en

beslutsprocess, inte en mer förutsättningslös dialog om lokala problem och utmaningar. Givet denna begränsning kan det vara av värde att förmedla några tankar om hur medborgarpanelerna kan fungera.

En panel kan bestå av 20-25 direkt eller indirekt "berörda" medborgare som utses slumpmässigt. De skall vara "värderingskonsulter" åt beslutsfattarna och andra med påtagliga intressen (stakeholders). Företrädare för organiserade intressen, experter och politiker är med men inte som deltagare utan som observatörer. Panelens uppgift blir att utifrån personliga värderingar och intressen värdera redan givna handlingsalternativ och förslag. Den arbetar kontinuerligt under flera dagar och får under denna tid möjlighet att med hjälp av videofilmer, "hearings", föredrag, studiebesök, inläsning av material m.m. göra sig kloka på olika alternativ och synsätt. Deltagarna får ersättning för förlorad arbetsinkomst. Resultatet av medborgarpanelens arbete blir ett fylligt underlag för den fortsatta beslutsprocessen (Renn et al 1993).

Medborgarpaneler har tidigare också använts i Danmark. I kommunen Sundeved inbjöds 18 slumpvis valda invånare till en medborgarpanel 1997 (Kommunaktuellt nr 21, 1997). Panelen fick inte någon beslutsmakt utan syftet var att skapa ett rådgivande organ i kommunen. Sundeved är den första danska kommunen som använder denna metod för att söka fånga medborgarnas preferenser. Systemet med medborgarpaneler är följaktligen tämligen nytt och ovanligt i Skandinavien men har praktiserats under lång tid i USA och Centraleuropa, både med uppgift att ta ställning till specifika förslag och som ett mer förutsättningslöst forum för framtidsdiskussioner (McLaverty 1998).

I Sverige växer intresset för medborgarpaneler, men kanske inte i första hand i samband med fysisk planering. I ett fall har det genomförts en mer förutsättningslös variant av medborgarpanel, nämligen i Upplands Väsby vilket kort skall redovisas.

6.2 Konkret exempel: Upplands Väsby

I en förortskommun till Stockholm (Upplands Väsby) genomfördes under hösten 1997 två medborgarpaneler[4]. Syftet var att skapa ett möte mellan kommunens medborgare och politikerna. Mötet skulle innehålla diskussioner om vad kommunen bör göra, om inflytandet och dess former, om information och kommunikation, om sakfrågor och verksamhetsfrågor samt något som kan ses som övriga frågor. Syftet var alltså *inte* att ge panelen ett mandat att fatta beslut eller att diskutera i förhand specificerade sakfrågor.

Inbjudan skickades ut till 1000 slumpmässigt utvalda kommuninvånare till två tillfällen under hösten 1997. Till det första tillfället anmälde sig 46 personer, av dessa kom 29 stycken. Av de som kom var andelen över 51 år 55 procent. Övervikten av de som uteblev var i åldrarna 15-30 år. Vid det andra tillfället var 74 personer anmälda och av dessa kom 52. Återigen med en övervikt för dem som var över 51 år. Totalt blev alltså utfallet 81 deltagande av 1000 inbjudna (8 procents närvaro eller om man så vill: 92 procents bortfall).

Efteråt gjorde kommunen en sammanställning av de diskussioner som förekom vid panelerna. Man beskriver initiativet som "banbrytande" och som "...för svenska förhållanden en unik händelse...". Nedan skall redogöras för några av de tankar och attityder som kom fram vid panelerna.

Flera av panelens deltagare uttryckte ett politiskt engagemang och en vilja att delta och utöva inflytande, dock ville man göra detta utanför partierna. Partierna ansågs snarare som ett hinder än en kanal för kommunikation och inflytande. Vidare ville man sätta konkreta frågor i fokus och inte partipolitik. Möjligheten att aktivt arbeta politiskt utan att vara knuten till ett parti efterfrågades också.

Attityderna till direktdemokrati var positiva. Bland annat föreslogs att medborgaren skulle ges motionsrätt i fullmäktige och få

[4] Redovisningen baseras på dokument och personlig närvaro vid medborgarpanelernas sammankomster.

skriva förslag direkt till kommunstyrelsen. Även medborgarpanelen ansågs i sig som ett bra komplement där viktiga frågor kunde tas upp. Vidare nämndes intressegrupper eller referensgrupper kring varje nämnd där medborgare utan anknytning till parti kunde diskutera aktuella frågor och idéer. Det riktades stark kritik mot att presenteras inför färdiga paket. Deltagandet skall ske i god tid före beslut.

Man saknade vidare tillfälliga grupper där medborgarna kan bolla idéer med politikerna kring aktuella frågor och problem. Ett förslag var verksamhetsinriktade medborgarpaneler. Över huvudtaget handlade diskussionen till stor del om svårigheten att etablera kontakt med politikerna, att på olika sätt kunna göra sin röst hörd på ett sådant sätt att det spelar någon roll.

När det gäller information och kommunikation så riktades kritik mot det sätt på vilket kommunen sprider informationen till medborgarna. Kunde, till exempel det låga antalet deltagare i panelen bero på bristfällig information? Slutligen fanns en oro för att initiativet till medborgarpaneler (som uppfattades som gott) skulle rinna ut i sanden.

I det missivbrev från kommunen som följde utskicket till deltagarna i medborgarpanelerna efteråt föreslogs följande: att medborgarpaneler eller liknande hålls vartannat år, att möten anordnas i kommundelarna där olika sakfrågor diskuteras, att allmän förslagsrätt införs för medborgarna, att en kunskapsprocess om kommunens olika dimensioner startas genom studiecirklar och liknande samt att fler brukarstyrelser inrättas i kommunen.

Medborgarpaneler är ett intressant fenomen. Det dyker upp i samband med att partierna har uppenbara svårigheter att rekrytera nya medlemmar och att mobilisera medborgarna. Denna form av möten mellan väljare och valda strider egentligen ganska rejält mot idén om den lokala folkstyrelsen. De som inbjuds förutsätts inte vara rekryterade av och utsedda av någon etablerad demokratisk institution eller någon organisation. Tveksamheter inför denna typ av försök är förståeliga eftersom den bryter mot gängse sätt att samla synpunkter och värderingar i politiska processer och att även de som inte röstat vid valet bjuds in. Men om inte de etablerade demokratiska institutionerna och organisationerna lyckas att få

medborgare att aktivt medverka i lokalpolitiska diskussioner kan medborgarpaneler ses som ett konstruktivt komplement.

7 Valfrihetsdemokrati

I de hittills redovisade demokratiexperimenten har de kollektivt inriktade synsätten på demokrati varit de mest framträdande, även om individorienterade inslag också varit påtagliga. Nu skall mer renodlat individualistiskt orienterade demokratiexperiment exemplifieras. I grunden kan alla demokratiexperiment ses som kollektiva angelägenheter, men i vissa kommuner har inriktning mot medborgaren som kund i demokratiarbetet haft en mer framträdande plats. Valfrihet för "kundborgaren" och konkurrens mellan olika producenter är en förlängning av det konsumentperspektiv som är knutet till servicedemokratin. Trots det har det i debatten – åtminstone i början av 1990-talet – förekommit en ideologiskt präglad argumentering mellan socialdemokrater (som företräder servicedemokratin) och moderater/folkpartister (som företräder valfrihet och konkurrens). Mot slutet av 1990-talet verkar det dock som att man funnit den gemensamma grunden. I valrörelsen 1998 har denna problematik över huvudtaget inte uppmärksammats och det tycks endast vara vänsterpartiet som i princip är mot konkurrensutsättning av kommunal verksamhet (Kommunaktuellt nr 26, 1998).

Demokratirådets medborgarundersökningar från 1987 och 1997 visar att "valfrihetsrevolutionen" fått genomslag (Petersson m.fl. 1998). Både småbarnsföräldrar, skolbarnsföräldrar och patienter i vården anser att de har relativt goda möjligheter att byta daghem, skola respektive vårdinrättning eller läkare. Både bland småbarnsföräldrar och skolbarnsföräldrar bedöms det vara lättare att påverka genom att byta daghem eller skola än genom att försöka förändra inom ramen för den rådande situationen. Påverkan genom hot om att eller faktiskt byta institution (exit) förefaller således vara mer effektivt än att medverka i kollektivt brukarinflytande över institutionerna (voice).

Därmed kan sägas att den individ- eller kundorienterade demokratiutvecklingen haft en påtaglig inverkan. För att närmare stifta bekantskap med demokratiarbete i denna riktning kan vi vända oss till en kommun som under 1990-talet kännetecknas av en sådan inriktning, nämligen Nacka kommun.

7.1 Valfrihet i Nacka

I Nacka kommun betonas "vikten av medborgarnas inflytande och valfrihet". Kommunen var en av de första i landet som införde målstyrning och har successivt kompletterat denna med "extern kundvalsstyrning", "intern kundvalsstyrning" och politisk styrning[5]. I detta sammanhang är det kundvalsstyrningen som primärt är av intresse eftersom det kan ses som ett alternativ till det mer kollektivt orienterade brukarinflytandet som förekommer i andra kommuner. Det har införts ett system med servicecheckar inom flera områden: barnomsorgscheck (1994), skolcheck (1994), hemtjänstcheck (1992) och checksystem för ledsagning och avlastning (1997). Genom detta system skall inte hushållen behöva "gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar". Servicechecksystemet betyder att "kommunen lämnar över köpkraft" till dem som behöver vård omsorg eller utbildning. Valfrihet och konkurrens är vägledande för hela den kommunala verksamheten. Alla gemensamma tjänster som inte är myndighetsutövning skall anbudsupphandlas där kommunala och privata leverantörer konkurrerar på samma villkor.

Barnomsorgschecken omfattar den gällande taxan för olika barnomsorgsformer och tar hänsyn till barnens ålder och önskad vistelsetid. Checken omfattar således inte hela barnomsorgskostnaden utan i genomsnitt cirka 30 procent av kostnaden. Kommunen täcker resterande cirka 70 procent av kostnaderna. Räkning på checktaxan skickas till föräldrarna en gång per månad. Härvidlag är egentligen inte skillnaden så stor jämfört med andra kommuner,

[5] Beskrivningen är huvudsakligen hämtad ur Nacka kommuns information som finns på följande hemsida: http://www.nacka.se.

eftersom man oftast betalar barnomsorgsavgiften en gång i månaden. Skillnaden är framför allt att checken varken är bunden till någon speciell "anordnare" inom kommunen eller till kommungränsen. Anordnare godkänns av barnomsorgsnämnden och presenteras årligen i en katalog. När det gäller skolan är pengen ett symboliskt betalningsmedel eftersom grundskolan är avgiftsfri.

Principen är dock den samma som för barnomsorgen. De kommunala och fristående skolorna presenteras varje år i en katalog där föräldrarna kan välja skola. En ofta debatterad fråga i samband med skolcheckar har varit elever med behov av särskilt stöd. Detta har lösts genom en "likvärdighetsgaranti" som ligger utanför skolpengen. Storleken på denna extra resurs fastställs i förhandling mellan rektor och kommunledning. Systemet med hemtjänstscheck innebär att vårdtagaren kan välja mellan kommunal och privat hemtjänst och vårdgivarna konkurrerar på samma villkor. De privata vårdgivarna auktoriseras av kommunstyrelsen, men upphandlas inte som entreprenörer. Detta system skiljer sig således från andra förekommande fall där kommunen handlar upp privata vårdgivare som erbjuder sina tjänster till vårdtagarna. I det senare fallet blir valmöjligheten för hemtjänstkunden betydligt mer begränsad. Ledsagning och avlastning är en tjänst enligt Lagen om stöd och service (LSS) och Socialtjänstlagen (SOL). Det handlar framför allt om yngre funktionshindrade och insatser som riktas till föräldrar med handikappade barn. Checkens värde motsvarar kostnaden för insatserna som bedöms efter utredning av handläggare vid socialtjänstens äldre- och handikappenhet.

7.2 Ett svagt genomslag?

Mot bakgrund av Demokratirådets resultat att valfrihetsrevolutionen fått tämligen starkt genomslag i den meningen att många medborgare tycker att det blivit lättare att påverka genom att välja någon annan anordnare än genom att påverka inom den befintliga ramen skulle man kunna förvänta sig att medborgarna i Nacka hyser stor tillfredsställelse för kundvalssytemet. Kommunens egna utvärderingar ger emellertid inte någon entydig bild i

denna riktning. I juni 1998 gjorde Demoskop AB på uppdrag av Nacka kommun en attitydundersökning bland invånarna[6]. Nästan hälften av dem (44 procent) kände inte till om valfriheten hade ökat under de senaste åren. Endast 26 procent menade att det helt eller delvis stämde väl med egna erfarenheter. Drygt en tredjedel (38 procent) instämde (helt eller delvis) i påståendet att "jag har som medborgare möjlighet att påverka den kommunala verksamheten". Den lilla skillnaden mellan svarsfördelningen på dessa båda frågor antyder att det kanske inte i första hand är genom kundvalsmodellen som medborgarna påverkar den kommunala verksamheten. Det var fler som menade att de kunde påverka än som ansåg att valfriheten ökat. Andra sätt att utöva påverkan förefaller vara viktigare. Kundvalsmodellen hade inte fått något starkt genomslag.

Tillfredsställelsen över den kommunala verksamheten tycks dock vara tämligen hög. Cirka tre fjärdedelar ansåg helt eller delvis att "den kommunala servicen motsvarar mina behov" och att "den kommunala servicen är god". Vidare var det 60 respektive 64 procent som instämde helt eller delvis i påståendet att de var nöjda med kvaliteten i barnomsorgen respektive skolbarnomsorgen.

Nöjda med servicen men missnöjda med möjligheterna till inflytande och ganska ovetande om kundvalsmodellens förekomst kan vara en sammanfattande slutsats. I kommunstyrelsekontorets kommentar till enkätsvaren sägs också att de som ansåg att valfriheten har ökat var "uppseendeväckande få" och att nackaborna inte var nöjda med sina möjligheter att påverka kommunens verksamhet.

En sådan surveyundersökning som refererats ovan bör tolkas med försiktighet. Inte minst det faktum att svarsfrekvensen inte redovisas eller att bortfallet inte diskuteras manar till eftertanke. Det enda man med säkerhet kan säga är att valfrihetsrevolutionen inte nått alla.

Det är emellertid inte bara individinriktade demokratiexperiment som bedrivs, utan även kollektivt inriktade. Nacka kommun

[6] Ett representativt urval omfattande totalt 751 invånare i åldrarna 15-89 år intervjuades. Någon bortfallsanalys redovisas inte i materialet (Larsson & Modig 1998).

medverkar tillsammans med två andra kommuner och ett landsting i ett försöksprojekt kallat "demokratibokslut"[7]. Projektet skall arbeta med olika demokratiindikatorer som omfattar såväl individualistiska som kollektivistiska synsätt. Därmed kan sägas att Nacka – tillsammans med flera andra kommuner med framträdande valfrihetsinriktning, t.ex. Sollentuna, Täby och Danderyd – kombinerar individualistisk och kollektivistisk förnyelse av den kommunala demokratin. I nästa kapitel skall vi titta lite närmare på ett mer utpräglat kollektivt demokratiexperiment, nämligen kollektivt brukarinflytande och brukaransvar.

8 Kollektivt brukarinflytande

Brukare är "personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång tid" (prop. 1986/87:91, s. 13). Begreppet "brukare" är egentligen inget 1980-talsbegrepp. Det lånades in från danskans "bruger" av den kommunaldemokratiska kommittén i slutet av 1970-talet.

Att involvera brukarna i serviceproduktionen kan ske med olika motiv. För det första sker produktionen av social service och utbildning ofta samtidigt med konsumtionen och i samverkan mellan "producent" och "konsument". "Produktiviteten" och kvaliteten är därmed beroende av relationen mellan dessa två. Behovet av samarbete och ett förtroendefullt förhållande mellan personal och klienter, brukare etc. som individer eller i organiserad form är därmed stort.

För det andra kan kostnaderna bli mindre än om endast kommunalt anställda utför tjänsterna. Om föräldrar kan medverka på olika sätt i driften av ett daghem eller en skola kan detta minska kostnaderna. En tredje drivkraft kan vara sökande efter legitimitet. Om förtroendet för de kommunala serviceinstitutionerna är

[7] Projektet påbörjades hösten 1998 och omfattar Gävle kommun, Nacka kommun, Örebro kommun, Landstinget i Värmland, Tema demokrati (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet) samt Novemus, Högskolan i Örebro.

bristfälligt kan involvering av brukarna i ledningen för verksamheten vara ett sätt att öka förtroendet för den kommunala verksamheten. För det fjärde finns det ett demokratiargument som går ut på att det hos brukarna finns en önskan om att utöva inflytande på verksamheten. Även utan en sådan framställd önskan kan det ur demokratisynpunkt vara viktigt att involvera brukarna i ett kollektivt ansvar för verksamhet och resurser. Demokratisk skolning är ett värde som framhålls i debatten (Möller 1996). Det som under vissa perioder lanserats som "brukarmedverkan" och "brukarinflytande", framför allt sedan mitten av 1980-talet, kan således ses som ett sätt att öka den kommunala förvaltningens legitimitet, öka inflytandet och minska kostnaderna.

8.1 Olika former av kollektivt brukarinflytande

Det finns ett stort antal sätt att organisera brukarinflytande. Man kan låta innehållet styra formen, dvs. skapa en organisering kring inflytande över specifika frågor m.m. Men man kan också gå till kommunallagen och skollagen för att hitta färdiga institutionella lösningar. I kommunallagen ges möjlighet till så kallad villkorad delegation:

> Om en nämnd [...] uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas. (KomL 6 kap. 38§)

En nämnd kan ge verksamhetsansvariga tjänstemän i uppdrag att rådgöra med t.ex. ett brukarråd innan beslut fattas. Enligt kommunallagen kan en nämnd ställa detta som villkor. Det är också möjligt att föreskriva att en anställd får fatta beslut "endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet" (KomL 6 kap. 38§). Det senare innebär att brukarrådet får vetorätt.

Villkorad delegation kan betraktas som en konsensusprincip, dvs. om inte brukarstyrelsen och ansvarig tjänsteman är överens övergår ärendet till ansvarig nämnd. Villkorad delegation används

mer eller mindre inom kommunala institutioner i ca femtio kommuner. En ny försökslagstiftning har gett ett utvalt antal kommuner rätten att inrätta skolstyrelser där brukarna (föräldrarna) är i majoritet (SFS 1996:205). Vid mitten av 1998 finns det drygt 120 grundskolor som har infört denna typ av föräldrastyrelser. Försöksverksamheten är ganska ny och på Skolverket förväntas antalet stiga.

Det finns en annan form av brukardemokrati, s.k. självförvaltningsorgan, som innebär mer långtgående delegering än vad villkorad delegation ger:

> Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. (KomL 7 kap. 18§)

Ett självförvaltningsorgan skall bestå av representanter för brukarna av anläggningen eller institutionen samt av personalen som är anställd där. Den första kategorin skall vara i majoritet. Det bör påpekas att denna typ av brukaransvar endast omfattar en specifik anläggning eller institution och inte all verksamhet inom ett geografiskt område. Uppskattningsvis förekommer självförvaltningsorgan i cirka trettio kommuner.

8.1.1 Områdesstyrelser

På vissa håll skapas vidgade former av brukarstyrning i betydelsen att ansvarsområdet vidgas från skola till ett geografiskt område. En sådan variant kallas ofta för "områdesstyrelser". Det finns ännu inte så många sådana. I Örebro har ett förvaltningsråd för en grundskola övergått till att bli en områdesstyrelse med villkorad delegation. Styrelsen består av fem brukarrepresentanter och två tjänstemän. Kommundelsnämnden tilldelar områdesstyrelsen medel som denna i sin tur fördelar på olika verksamheter, framför allt skola och barnomsorg. Därutöver har styrelsen förslagsrätt i trafik-, plan- och miljöfrågor. Representanterna nomineras av en valberedning som utgår från befintliga föreningar och samman-

slutningar i området (Hector, Ek och Hägglund 1998). Fullmäktige utser ledamöterna.

I Eskilstuna planeras liknande former som en slags ersättning för de tidigare kommundelsnämnderna. Fyra geografiska områden är aktuella. I dessa fyra områden finns redan olika organiseringar. I ett fall finns en lokal samverkansgrupp där bland annat hyresgäster, hyresvärdar, politiska partier och kyrkan finns representerade. På andra håll finns föreningsråd som kan utvecklas till områdesstyrelser (Eskilstuna kommun 1998).

I Åre kommun tar man ett steg till. Där har inrättats en områdesstyrelse där hälften av ledamöterna tillsätts av fullmäktige och hälften genom direktval. Försöket i Åre beskrivs lite mer detaljerat i avsnitt 9.3.

I vissa fall är områdesstyrelser en slags kvasi-kommundelsnämnd där tjänstemän beslutar på en delegation som är villkorad på så sätt att brukarrepresentanterna har vetorätt. I andra fall kan områdesstyrelserna bli något av ett kvasi-fullmäktige för lokalsamhället genom att vissa ledamöter tillsätts genom direktval. Hur som helst blir en områdesstyrelse mer "politisk" till sin karaktär än en brukarstyrelse eftersom de gemensamma angelägenheterna omfattar mer än en institution. Ledamöterna i styrelsen representerar inte bara föräldrar utan de boende i vidare mening. Därmed kan sägas att det är en styrelse för lokalsamhället snarare än en brukarstyrelse.

8.2 Problem och utmaningar för brukarinflytandet

Det finns åtminstone tre problemställningar som ofta förekommer i debatten om brukarinflytande. Den första handlar om huruvida det egentligen handlar om inflytande eller ej och om inflytande också kan och bör omfatta ansvar. Den andra rör brukarrepresentanternas representativitet och förankring i lokalsamhället och den tredje rör relationen mellan brukarmakt och den representativa demokratin.

Brukarinflytande handlar om kollektivt inflytande. Olika faktorer avgör brukarnas faktiska inflytande över en kommunal verk-

samhet. Grovt sett kan man tala om brukarnas egna resurser och egenskaper hos den institution eller verksamhet som brukarna skall utöva inflytande över (Hoff 1993, s. 75-80). Egenskaper hos brukarna kan vara utbildning, socialt nätverk och de "rätta" kontakterna. De institutionella egenskaperna kan vara inställning bland personal och ledning, kultur, formella och informella normer.

I detta sammanhang bör vi skilja mellan medverkan och inflytande. Forskning kring demokratisering av t.ex. planeringsprocesser och boendeinflytande visar att deltagande inte automatiskt medför inflytande. I de fall det uppkommer tydliga konflikter mellan partierna räcker det inte med än så övertygande argument från brukarnas sida. I praktiken är det andra maktresurser än de goda argumenten som gäller. Även i de fall där inga tydliga konflikter kan observeras är det nödvändigt för deltagare med svaga maktresurser att mobilisera sig och utöva påtryckningar för att få sina intressen tillgodosedda (Miller 1988; Gaventa 1987). Att medverka som brukarrepresentant inom t.ex. en skola är således inte det samma som att utöva inflytande över verksamhetens mål och innehåll.

Ett annat väsentligt problem gäller vad inflytandet skall omfatta. Det kan råda delade meningar bland brukare, personal och politiker om vad föräldrarna och eleverna bör ha inflytande över. Gäller det övergripande planering och utvärdering av verksamheten eller gäller det också verksamhetens mer konkreta innehåll? Åtminstone för några år sedan var detta föga problematiserat (Montin 1993b, s. 137f, Ribom 1993, s. 153). Det är inte självklart att brukarinflytande och brukaransvar omedelbart bör institutionaliseras i en viss form, t.ex. lokala skolstyrelser eller villkorad delegation. En annan utgångspunkt kan vara att definiera vilka aktiviteter eller funktioner som i första hand bör ingå i inflytandet. Det kan vara att ange mål och profil för skolan samt utvärdering av verksamheten. När väl dessa funktioner är definierade, dvs. givits ett innehåll, är det dags att fundera över hur inflytandet/ansvaret skall organiseras.

Brukarinflytande kan på olika sätt förstärka särintressen på bekostnad av allmänintresset. Det gäller både medborgare emellan

och i relationen till den representativa demokratin. En stark lokal skolstyrelse i allians med lärare och skolledning kan utgöra en politisk kraft som ger skolan mer resurser än den annars skulle få. Men det kan också vara så att det är de redan resursstarka som deltar i brukarinflytandet och därmed stärker sitt politiska inflytande (Hinnfors och Oskarson 1995). Den sociala snedrekryteringen till brukarråd och liknande anförs ibland som argument mot införande av brukarinflytande i såväl skolan som andra institutioner.

Kollektiv brukarmakt kan alltså stärka det partikulära perspektivet på bekostnad av det universella; mobilisering av särintressen hotar allmänintressset. I denna mening kan man hävda att brukarmakt är ett uttryck för individualiseringen i samhället, på liknande sätt som valfrihetsreformer är det. Individers och mindre gruppers makt kan leda till en institutionell egoism där var och en är sig själv närmast.

Brukarinflytande är på den lilla demokratins nivå och en viktig fråga rör relationen mellan den lilla och den stora demokratin. Blir det en fördjupad "arbetsdelning" mellan den stora och den lilla demokratin eller bidrar brukarinflytande inom skolan till att befrämja helheten? Institutionaliserat brukarinflytande kan främja det politiska medborgarskapet. Att som brukare få inträde i den lilla politikens maktboningar skapar ett makt- och ansvarsgörande (en översättning av det vanligt förekommande begreppet "empowerment"). Det ger en konkretisering av politiken som annars i många ögon är en abstrakt företeelse. När det handlar om de egna barnens eller det egna bostadsområdets villkor blir politiken konkret och synbar. Reellt inflytande kan vara en träning i demokrati. Även om brukarinflytandet huvudsakligen handlar om att utöva inflytande över en begränsad verksamhet – brukaren är partsborgare snarare än medborgare – kan det som en bieffekt stärka det sociala kapitalet och därmed demokratin. Eller som Tommy Möller uttrycker det (se också Pestoff 1998):

> De överväganden som exempelvis styrelsen för ett daghem har att göra inför olika beslut är precis samma skolning i demokrati som en gång ägde rum inom ramen för de gamla folkrörelserna. (Möller 1996, s. 392)

En sådan koppling mellan det sociala kapitalet inom en avgränsad grupp av brukare/föräldrar och den kommunala representativa demokratin är emellertid inte självklar.

Ett annat synsätt är att de som deltar som brukare gör det för sina och kanske andra barns skull och är mer eller mindre ointresserade av vad som försiggår i den stora demokratin annat än när det direkt drabbar den egna institutionen. Det är det näraliggande som engagerar, det som kan påverkas i vardagen. Relationen till partier, politiker och andra i den stora demokratin och politiken ses med misstänksamhet. Helheten är inte något som man som aktiv brukare engagerar sig i och partierna har inte mycket att hämta här i rekryteringshänseende.

En annan väsentlig synpunkt gäller avsaknaden av legitima spelregler för hur representanter i brukarstyrelser skall tillsättas. När det gäller kommunala nämnder är reglerna väl förankrade. Partierna nominerar och fullmäktige beslutar om sammansättningen. När det gäller lokala skolstyrelser eller liknande finns det olika varianter, t.ex. att välja representanter vid ett stormöte eller bland föräldrar i ett klassmöte. En risk är att tillsättningen av representanterna av många betraktas som "odemokratiskt", eftersom det inte finns några allmänt omfattande regler om hur det skall gå till. I vissa fall tillsätts en valberedning som utgår från befintliga föreningar i området. Då uppstår ytterligare en "representativitetslänk", nämligen hur väl förankrad och representativ ledningen för dessa föreningar är. I värsta fall kan det uppstå förtroendeklyftor eller likgilitighet mellan representanterna och andra föräldrar/boende. Därmed har inte gapet mellan kommunala institutioner och medborgarna försvunnit, utan snarare förflyttats en nivå.

Det är viktigt att diskutera vilka regler som skall gälla, vilka som är mest demokratiska. Hur skall olika åsikter hanteras; är konsensusprincipen mer demokratisk än majoritetsprincipen? Hur skall ledamöterna utses, genom att föreningar utser representanter eller genom direktval? Vad som anses mest demokratiskt varierar. I ett längre perspektiv kanske representativitetsproblemen minskar. Även om den modell som tillämpas av många uppfattas som odemokratisk i början kan kritiken minska efter hand när t.ex.

brukarstyrelsen åstadkommer resultat som uppfattas som goda av övriga föräldrar.

8.3 Några erfarenheter

Om vi skall se oss om i världen för att leta efter förebilder och kritiska empiriska analyser av brukarstyrelser inom t.ex. skolans område förefaller Danmark vara det lämpligaste resmålet. Här infördes obligatoriska "skolebestyrelser" i grundskolan och gymnasiet 1989 respektive 1990. Brukarstyrelserna vid de danska skolorna har således inte så lång historia även om det finns exempel på skolebestyrelser som införts tidigare. Den kunskap om de danska brukarstyrelserna som finns baseras således till största delen på erfarenheter efter kort tid (Floris och Bidsted 1998, s. 25).

I en nationellt omfattande studie av brukarinflytande i Danmark framgår bland annat att brukarna i allmänhet är aktiva och att de upplever generellt sett att deras politiska påverkansmöjligheter är större än bland medborgarna i allmänhet (Hoff 1993). Vid en jämförelse med Sverige framgår att fler av brukarna i Danmark tar initiativ till att påverka olika förhållanden än brukarna i Sverige. Det tyder på att formellt organiserat brukarinflytande har betydelse både för brukarnas inflytande över verksamheten och för politisk aktivitet i allmänhet (Hoff 1993). Det är således inte så att brukarinflytande nödvändigtvis utgör ett hot mot den representativa demokratin (se också Möller 1996).

Fallstudier av brukarinflytande i Danmark tyder vidare på att formellt brukarinflytande inte har lett till tätare eller mer innehållsrika kontakter mellan brukare och politiker. Brukarstyrelserna och de politiska organen lever sina egna liv ganska oberoende av varandra. Bland problem som uppmärksammats är att politikerna har svårt att släppa på sin makt. På de ställen där brukarna fått ett avgörande inflytande har det varit ett resultat av konflikter och påtryckningar snarare än av samarbete och förhandlingar (Sehested 1995). Senare tids studier ger emellertid vid handen att relationen mellan brukarstyrelser och kommunens politiska ledning utvecklas

på ett positivt sätt. Exempelvis förekommer "dialogbudgetering" som i korthet innebär att kommunledningen budgetförhandlar med skolebestyrelserna där framför allt föräldrarepresentanterna uppfattas som de mest legitima företrädarna för skolan (Floris och Bidsted 1998).

Vissa studier av brukarinflytande i danska skolor pekar på att de professionellas ställning i verksamheterna utgör en avgörande faktor för föräldrarnas inflytande och att de ofta utgör ett hinder för föräldrainflytande (Sørensen 1995; Sehested och Sørensen 1996). Återigen har senare studier visat att föräldrar ofta inte uppfattar något hinder och att de professionella (lärarna och skolledningen) successivt blivit allt mer lyhörda för föräldrarnas synpunkter. Allt eftersom samtal mellan professionella och "lekmän" pågår skapas förtroendefulla förhållanden (Floris och Bidsted 1998).

Det finns få studier av brukarrepresentanternas representativitet. Vissa studier har genomförts i Danmark som ger vid handen att representanterna i danska brukarstyrelser är generellt inte socialt representativa för hela befolkningen. Snedfördelningen förefaller emellertid inte vara så dramatisk. Personer med hög utbildning är överrepresenterade med mellan tre och tolv procent (Hoff 1993). I en översikt från Indenrigsministeriet framgår att representanterna i brukarstyrelserna ofta har högre utbildningsnivå än genomsnittet bland brukarna och påpekar att minoritetsintressen kan komma i kläm i bestyrelserna. Ministeriet påpekar emellertid också att även om brukarstyrelsernas sammansättning inte helt överensstämmer med sammansättningen bland brukarna i allmänhet behöver det inte innebära några större problem. Kommunala nämnder och andra politiska organ i kommunerna är inte heller fullständigt representativa för den sociala sammansättningen bland medborgarna. Men det ställer krav på att representanterna tar hänsyn till olika icke representerade intressen. I en undersökning av brukarstyrelser inom barnomsorgen (daghem) framkom att två tredjedelar av föräldrarna var tillfredsställda med sina representanter och bestyrelsens arbete. Den sista tredjedelen ville inte ta ställning. Få var otillfredsställda med bestyrelsen (Indenrigsministeriet 1998).

I Sverige införs brukarinflytande i grundskolan i ett flertal kommuner. Fallstudier pekar på att intresset bland föräldrar att medverka i organiserat brukarinflytande är ganska stort. Men många är tveksamma till att också ta ansvar för skolans ekonomi och utveckling. Bland lärare råder det delade meningar om föräldra- och elevinflytande i denna form. Några menar att det hotar deras professionella arbete. Andra är positiva och ser föräldrarna mer som en resurs än som ett hot. Ett framträdande resultat från vissa fallstudier är att det kontinuerliga samtalet har en förändrande kraft. Initialt motstånd och spänningar mellan brukare och personal kan bytas ut mot mer positiv hållning allt eftersom dialogen mellan föräldrar och personal fortsätter (Persson 1996, Montin red 1998).

En intern utvärdering i Örebro från 1996 om självförvaltning och lokala styrelser inom grundskolan visade att det principiellt sett verkade vara ganska god överensstämmelse mellan lärare och föräldrar om vad föräldrarna i första hand borde ha inflytande över. Det var beslut om skolans mål och profil samt utvärdering av skolans verksamhet. I övrigt gick dock meningarna delvis isär. Lärarna var i mindre omfattning än föräldrarna benägna att låta föräldrarna utöva inflytande över pengarnas användning i skolan.

8.4 Sammanfattande intryck och diskussion

Den kommunala verksamheten har professionaliserats under årens lopp. Inte minst inom skolans område. Att driva fram brukarstyrelser med föräldramajoritet (i grundskolan) eller elevmajoritet (i gymnasiet) utmanar denna professionalitet på olika sätt. Det är således inte så egendomligt om lärare och skolledning med viss tveksamhet tar sig an denna typ av demokratiexperiment. Att ta emot brukarinflytande med öppna armar är ingen självklarhet om man samtidigt är missnöjd med den politiska styrningen. Brukarinflytandet kan uppfattas som en ytterligare belastning.

Erfarenheterna från Danmark pekar på att det kollektiva brukarinflytandet kan utvecklas till något som stärker skolan och dess verksamhet. Att dra paralleller med Sverige är dock inte helt

självklart. Därtill är skillnaden mellan de båda ländernas institutionella historia för stora. I Danmark har aldrig brukarinflytande uppfattats som något stort hot mot den representativa demokratin. Det finns enligt vissa iakttagare en tradition av större flexibilitet i relation till det "civila samhället" i Danmark än i Sverige (Arvidsson, Berntson och Dencik 1994). Danmark har upplevt en mer konsekvent och kontinuerlig satsning på kollektivt inflytande för brukare av barnomsorg, äldreomsorg och inom grundskolan (Lindbom 1995). Även där finns spänningar mellan lärare och brukare i synen på vad inflytandet bör omfatta samt att kontinuerliga samtal i brukarorganen kan minska dessa spänningar. Dialog kan föda och göda förtroendefulla relationer. På den institutionella (den lilla demokratins) nivå kan således medborgarandan utvecklas, men hur utveckla relationen mellan denna nivå och helheten?

För att ett system med kollektivt brukarinflytande och brukarmakt inte skall leda till fragmentering och institutionaliserat egenintresse behövs länkar mellan den funktionella och den territoriella demokratin (Sørensen 1998). Ett sådant behov kan härledas ur demokratiteorin. Olika nivåer måste bindas samman för att hitta en balans mellan det partikulära och det universella (Dahl 1982). En sådan slutsats innebär att den representativa demokratins institutioner (partier, fullmäktige, nämnder) kanske behöver förnya sin organisation för att skapa sådana länkar, t.ex. i form av kontaktpolitiker eller områdesbaserade fullmäktigeutskott. Det betyder att en kommun med kommundelsnämnder har bättre förutsättningar att skapa band mellan den lilla och den stora demokratin än andra kommuner. Att införa brukarstyrelser eller områdesstyrelser i stället för kommundelsnämnder eller som ersättning för ett minskat antal förtroendevalda förefaller inte logiskt ur detta perspektiv. I ett system med brukardemokrati behövs fler snarare än färre förtroendevalda som representerar den territoriella demokratins helhetssyn.

Vi skall återkomma till frågan om relationen mellan den stora och den lilla demokratin i det avslutande kapitlet. Det behövs mer underlag för den diskussionen och vi vänder oss därför till andra varianter av demokratiexperiment.

9 Organisering i lokalsamhället

Det finns ett växande intresse för olika former av lokal mobilisering, framför allt i glesbygd och andra icke urbaniserade områden. De har olika namn såsom byagrupper, lokala utvecklingsgrupper, utvecklingsgrupper, samhällsföreningar och byalag (Herlitz 1998). Vissa har tillkommit som en lokal reaktion på olika missförhållanden och andra har tillkommit mer eller mindre på initiativ från "ovan". Vid slutet av 1980-talet bedrevs en kampanj kallad "Landsbygd -90" som var en landsbygdskampanj som Europarådet tog initiativ till. Kampanjen drevs av dåvarande Glesbygdsdelegationen under ledning av den socialdemokratiske industriministern. Även Hembygdsrörelsen hade startat en kampanj kallad "För en levande bygd och kultur" som organiserades av Folkrörelsekommittén med en centerpartistisk profil vid rodret. De båda kampanjerna kom att samarbeta under parollen "Låt hela Sverige leva" och den avslutades med en landsbygdsriksdag 1989 med 650 ledamöter från hela landet (Herlitz 1998).

Ett resultat av landsbygdsriksdagen var att en rikstäckande organisation bildades: Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva. En uppgift för denna organisation blev att stödja olika former av lokala utvecklingsgrupper. Ungefär vid samma tidpunkt bildades ett projekt som kom att kallas "90-talets byapolitik" och fick stöd från den nybildade Glesbygdsmyndigheten, det likaså nybildade Folkrörelserådet, Svenska Kommunförbundet samt berörda länsstyrelser. Till detta projekt knöt sig drygt 15 kommuner och syftet var att stärka den lokala nivåns inflytande över den egna bygden och utveckla en kommunal planeringsstrategi som bygger på den lokala utvecklingskraften (Olsson och Forsberg 1997).

Den svenska "lokalismen" har vuxit till en rörelse som av vissa betraktas som början till en folkrörelse likvärdig den som startade vid slutet av 1800-talet. I detta sammanhang spelar Folkrörelserådet Hela Sverige skall leva rollen av både ideolog (formulera argument för grundläggande värden såsom lokalt deltagande och inflytande), missionär (stimulera olika aktörer att arbeta utifrån dessa värden) och konsult (ge råd och stöd) (Olsson och Forsberg 1997). De kommuner som ingår i projektet "90-talets byapolitik"

har på olika sätt också gett stöd till och i vissa fall medverkat till att organisera lokala grupper.

Antalet lokala utvecklingsgrupper och liknande som registrerats vid Folkrörelserådet har vuxit stadigt sedan mitten av 1980-talet. Vid mitten av 1990-talet fanns närmare 3 500 och det framgår att de ovan redovisade kampanjerna spelade stor roll för tillkomsten av olika grupper (Herlitz 1998). De flesta (85 procent) av grupperna är ideella föreningar. Övriga former är ekonomiska föreningar, aktiebolag eller mer tillfälliga organiseringar såsom projekt, arbetsgrupper eller studiecirklar. Eftersom grupperna uteslutande är ideella eller ekonomiska föreningar är de demokratiska organisationer med formella demokratiska krav på beslutsformer m.m. Grupperna är i allmänhet mycket aktiva och registret över olika aktiviteter är brett; från bygdespel till ansvar för omfattande verksamheter. Kulturgeografen Ulla Herlitz har på grundval av studier av 1 600 lokala utvecklingsgrupper gjort bedömningen att om alla vore lika aktiva som dessa och bidrog lika mycket till samhället skulle det bland annat innebära att 70 000 är aktiva i grupperna, att det läggs ner 4,4 miljoner ideella arbetstimmar per år till ett värde av 660 miljoner kronor (Herlitz 1998, s. 67).

Det finns fall där kommunen i det närmaste låtit grupperna sköta sig själva och andra fall där grupperna mer eller mindre integrerats med den kommunala apparaten. Ett exempel på det senare är den s.k. partioplitiska nämnden i Svågadalen.

9.1 Partiopolitisk verksamhet i Svågadalen

Svågadalen ligger i nordvästra hörnet av Hudiksvalls kommun och ingår i Delsbo kommundel[8]. I kommunen finns fyra kommundelsnämnder, varav en ligger i Delsbo. Svågadalen är ett glesbygdsområde som har fått vidkännas kraftiga befolkningsminskningar de senaste 30-40 åren, i hög grad beroende på rationaliseringar inom

[8] Hela avsnittet om Svågadalen är huvudsakligen en förkortad version av Olsson och Forsberg 1997.

skogsbruket. Utflyttningen har varit stor, vilket inneburit att befolkningens medelålder har stigit. Av Svågadalens ca 700 invånare är omkring 50 procent över 60 år. Av de förvärvsarbetande är cirka 30 procent sysselsatta inom agrara näringar. Flertalet förvärvsarbetande pendlar dock till arbeten utanför Svågadalen. Dessutom medför den höga genomsnittsåldern och det vikande befolkningsunderlaget att samhällsservicen undermineras.

Svågadalsborna har under en längre tid levt med grundläggande försörjningsproblem som på sikt utgör ett hot mot bygdens överlevnad. Redan på 1970-talet började man i studiecirkelform diskutera frågor kring bygdens överlevnad. På 1980-talet framstod det allt klarare att samhällsservicen sviktade i Svågadalen. Kommunstyrelsen tillsatte en utredning, "Samhällsservice i Svågadalen". Utredningsgruppen bestod av kommunala politiker och chefstjänstemän. Utredningen var klar våren 1987. Den handlade huvudsakligen om underlaget för skolan i den norra delen av dalgången, i byarna Brännås och Ängebo. Utredningen förordade en nedläggning av Brännås skola och en satsning i Ängebo. Dessutom föreslogs en koncentration av all samhällsservice (kommun- och landstingsservice) till Ängebo i en gemensam anläggning. Tanken var att en sådan anläggning hade möjlighet att bryta sektorstänkandet och därmed bidra till samordningsvinster. Kommunstyrelsen beslutade att överlämna utredningen till dellenbygdens nyinrättade kommundelsnämnd för handläggning. En ledningsgrupp för projektet tillsattes med kommundelschefen som projektledare. Svågadalsprojektet hade därmed kommit igång.

I samband med ett möte inom ramen för "Hela Sverige ska leva"-kampanjen i Malung 1987 presenterade kommunens representanter planerna på att satsa i Svågadalen. Detta ledde till att Svågadalen blev utsedd till en av landets tre framtidsbyar (eller byområden) inom ramen för ett pilotprojekt som drevs av Glesbygdsdelegationen. Projektets grundtanke var att byinvånarna skulle ta utvecklingen i egna händer, snarare än att bli föremål för glesbygdspolitik. Byinvånarna skulle definiera vilka åtgärder som behövdes för att göra den egna byn till en attraktiv plats att bo i. Pilotprojektet innebar att ett antal byar med olika förutsättningar skulle stimuleras till egna aktiviteter med hjälp av ett ekonomiskt

startbidrag, 100 000 kronor/framtidsby. En förutsättning för att delta i projektet var att den egna kommunen var villig att satsa tid och pengar i projektet. Efter formell ansökan från Hudiksvalls kommun utsågs Svågadalen till en framtidsby. Svågadalsprojektet blev alltså synliggjort nationellt på ett tidigt stadium därför att några kommunrepresentanter råkade vara på rätt ställe vid rätt tidpunkt (Carlsson 1993).

Svågadalsprojektets övergripande mål beskrevs med orden livskvalitet, småskalighet och närdemokrati. Mer konkret formulerades målen på följande sätt:

> [...] sörja för en väl fungerande samhällsservice med kontinuitet i verksamheten, genom samverkan över yrkesgränser och mellan fackliga organisationer skapa hela och fasta tjänster, där så behövs genom utbildning, och på så vis trygga kontinuiteten, genom ett intensivt utvecklingsarbete öka möjligheterna till ett bibehållet och stabilt befolkningsunderlag, genom långtgående närdemokrati utveckla kommundelsreformen.

Ett omfattande utvecklingsarbete sattes igång med ett stort antal organisationer inblandade, både från Hudiksvalls kommun och från nationell nivå. Vid ett stormöte med svågadalsborna på hösten 1988 presenterades planerna och en referensgrupp för befolkningen valdes. Arbetsgrupper bildades och konkret projektarbete formulerades.

Våren 1989 byggdes *Svågagården* som är en anläggning på ca 3 000 kvm. Den inrymmer skola och barnomsorgslokaler, hemtjänst och distriktssköterska. Dessutom finns äldreanpassade lägenheter. Vidare finns i centrala delen Folkets Hus stora sal, matsal med tillhörande storkök, samt en aktivitetshall. Här finns också kyrksal, föreningskök, och ett litet bibliotek. Slutligen finns en tvättstuga och verkstäder för trä och textil. En verksamhetsansvarig för varje område sköter den dagliga verksamheten. All administration och ekonomi sköts av en särskild platschef, som dessutom är föreståndare för Folkets Hus och arbetsledare för Folkets Hus-anställda.

Vidare fanns en särskild ledningsgrupp och ett självförvaltningsråd. Verksamhetsansvariga utgjorde tillsammans med fackliga

representanter husets ledningsgrupp. Självförvaltningsrådet bestod av nio personer, som representerade olika organisationer samt personalrepresentanter. Rådet svarade för verksamheten inom skola, barnomsorg, äldrevård, kultur och fritid inom området. För detta tilldelades medel ur kommundelens budget.

Kommunens egen utvärdering av Svågadalsprojektet och andra undersökningar har lyft fram några centrala slutsatser av Svågadalsprojektet, som är särskilt intressanta utifrån ett politiskt-demokratiskt perspektiv.

För det första kan svågadalsborna beskrivas som en outnyttjad resurs. I en medborgarundersökning 1992 tillfrågades medborgarna om sin beredskap att göra något för Svågadalens utveckling. Av de tillfrågade var det 21 procent som redan var engagerade. Därutöver var det 15 procent som sa att de var beredda att ställa upp. Hela 64 procent av svågadalsborna ansåg sig inte kunna göra något (24 procent) eller var inte beredda att ställa upp (40 procent) (Bergroth och Bergroth 1992). Detta kan tolkas på olika sätt. Utvärderarnas tolkning är: "Det visar på dåligt självförtroende. Orsaken till det svala engagemanget kan vara den 'uppifrånstyrning' som varit utmärkande för projektet. Byborna har inte känt sig delaktiga i processen" (Bergroth och Bergroth 1992, s. 29). I sin doktorsavhandling talar också Lars Carlsson om byutveckling uppifrån (Carlsson 1993, s. 125). Denna karaktär hos Svågadalsprojektet är kartlagd och analyserad på ett övertygande sätt. Däremot kan man diskutera om svågadalsbornas begränsade intresse var ett uttryck för dåligt självförtroende eller om det snarare skall tolkas som ett kritiskt och rationellt ointresse som i själva verket bottnar i ett bra självförtroende och visst egensinne.

En annan viktig erfarenhet var tendensen till att några personer tog på sig för mycket arbete. Utvärderarna framhåller: "Sådana personer verkar på gott och ont som oersättliga, vilket också ger en negativ effekt på andra människor som får en känsla av otillräcklighet. Det är viktigt att denna problematik uppmärksammas och diskuteras" (Bergroth och Bergroth 1992, s. 29).

En tredje slutsats var att erfarenheterna av Svågadalens intresseförening och självförvaltningsråd var positiva. Självförvaltningsrådet, med handhavande av budget för området, bedömdes vara av

särskilt stort värde för att byborna skulle känna att utvecklingsarbetet angår dem. Vidare framhöll utvärderarna att: "En speciell problematik med självförvaltningsrådet är hur representationen ska se ut och hur det ska bli en reell koppling mellan självförvaltningsrådets representanter och dem de representerar. I Svågadalen vill man inte bygga denna representation på de etablerade politiska partierna, utan i stället en representation utifrån föreningar på orten" (Bergroth och Bergroth 1992, s. 30). Det innebär att demokratiinitiativet (till det som så småningom blev den opolitiska nämnden) kom nerifrån, från engagerade svågadalsbor. Vid intervju med en representant för Svågadalens intresseförening understryks att man i självförvaltningsrådet upplevde det orättvist att vissa föreningar var representerade i rådet men inte andra. Å andra sidan kan man hävda att det ändå var uppifrånstyrt, i den meningen att det var en liten aktiv del av svågadalsborna – den lokala eliten – som var drivande.

9.1.1 En opolitisk nämnd

Svågadalens självförvaltningsråd inkom med en skrivelse till Hudiksvalls kommun den 30 november 1994, i vilken rådet föreslog att kommunstyrelsen inrättar en opolitisk nämnd i Svågadalen. I skrivelsen fanns bilagt förslag till reglemente och vidare föreslogs att nomineringen till nämnden skulle ske via allmänna val inom skolans upptagningsområde.

Efter en politisk process kunde enighet nås bland partierna i Hudiksvalls kommun om inrättandet av en opolitisk nämnd under en försöksperiod. Representanter för Folkrörelserådet spelade en viktig roll i denna process genom att samtala och försöka påverka partierna. Vid Hudiksvalls kommuns fullmäktigesammanträde den 29 januari 1996 beslutades:

att inrätta en opolitisk nämnd för de frågor som i dag handläggs av Svågadalens självförvaltningsråd,

att nämnden får verka under en försöksperiod fr.o.m. 1 juli 1996 – 31 december 1998 och att försöket utvärderas senast januari 1998, samt

att uppdra åt kommunkansliet att upprätta förslag till reglemente för den opolitiska nämnden samt avge förslag om hur valet skall genomföras.

Vid sammanträdet framförde kristdemokraten Kent Sjöberg önskemålet att nämnden bör benämnas partiopolitisk nämnd i stället för opolitisk. Detta ändringsförslag avslogs av kommunfullmäktige. Denna terminologiska skillnad är intressant att notera. Frågan är vad olika aktörer lägger in i ordet opolitisk och partiopolitisk. Ska Svågadalens demokratiska nämnd ägna sig åt politik utan partier eller är det fråga om kollektiv värdefördelning som i någon mening är tänkt att vara icke-politisk? Ordet opolitisk och partiopolitisk syftar i första hand på att de politiska partierna inte ska nominera kandidater i valet till nämnden. I stället sker nominering av enskilda individer i bygden och om de nominerade är intresserade att ställa upp kandiderar de i valet till nämnden.

En alternativ tolkning är att begreppet opolitisk faktiskt avser något som inte har med politik att göra och som delvis kan fångas av andra termer såsom självförvaltning och lokal utveckling. Ett sådant synsätt kan ligga både i partiernas och byalagens intressen. För partierna kan det vara lämpligt att politik blir synonymt med partipolitik och bland byalagens människor finns det knappast något intresse att förknippas med politik eftersom det kan sammanblandas med partipolitik. Bygderörelsens politikskapande har en konsensuskaraktär och skiljer sig därför i grunden från partipolitiken. Man kan således tolka valet av termen opolitisk nämnd som uttryck för en arbetsfördelning mellan olika former av lokalt politikskapande.

Den opolitiska nämnden blev direkt folkvald. Val till nämnden hölls söndagen den 5 maj 1996. 70 procent av de 493 röstberättigade invånarna deltog. Nämnden består av sju ordinarie ledamöter och sju ersättare. Av de ordinarie ledamöterna som blev valda var fem män och två kvinnor. Nämnden skulle prövas under en försöksperiod på 2,5 år (1/7 1996 – 31/12 1998). Under våren 1998 beslutades att försöksverksamheten skall fortsätta även under mandatperioden 1998-2002.

9.1.2 Medborgarna och den opolitiska nämnden

Under 1996 genomfördes en surveyundersökning bland samtliga röstberättigade svågadalsbor[9]. Frågorna som ställdes kretsade kring följande: Hur ser svågadalsborna på den opolitiska nämnden? Vad har man för inställning till den och vilka effekter/konsekvenser förväntar man sig? Är svågadalsborna beredda att kandidera till den opolitiska nämnden? Finns det en rekryteringsreserv? Vad kännetecknar de människor som är beredda att kandidera?

Bland svågadalsborna fanns en tämligen spridd uppfattning att redan inflytelserika svågadalsbor skulle få ännu större inflytande i och med inrättandet av den opolitiska nämnden. Hälften instämde i ett påstående med denna innebörd. Å andra sidan var det en lika stor andel som instämde i att svågadalsborna får bättre möjligheter att påverka den offentliga servicen samt att vanliga svågadalsbor får större inflytande. Dessa resultat kan tolkas som att svågadalsborna förväntade sig få bättre möjligheter att påverka servicen samtidigt som den lokala "eliten" bedömdes stärka sin ställning.

När det gäller svågadalsbornas allmänna inställning till den opolitiska nämnden kunde konstateras att ungefär hälften var positiva. Att det rådde vissa tveksamheter bland den andra hälften kan tolkas som en avvaktande inställning bland svågadalsborna. I samtliga ålderskategorier utom de över 65 år finns en majoritet som är positiva till nämnden. Avvikelsen för den äldsta ålderskategorin hänger ihop med att nästan hälften av denna grupp inte hade någon uppfattning. Pensionärerna var inte negativare än övriga, utan snarare osäkrare. Inställningen till den opolitiska nämnden var varken köns- eller åldersrelaterad.

De passiva byalagsmänniskorna var mer skeptiska till den opolitiska nämnden än de som var aktiva. En tänkbar förklaring är att den opolitiska nämnden möjligen bidrar till formalisering och professionalisering av det lokala utvecklingsarbetet, vilket kan upp-

[9] Undersökningen var således en totalundersökning. Svarsfrekvensen blev 78 procent (239 personer). Den genomfördes i samarbete mellan Hudiksvalls kommun och Novemus – Högskolan i Örebro. För en mer detaljerad redovisning av resultaten se Olsson och Forsberg 1997.

levas som elitiseringstendenser i synnerhet av dem som finns i de inflytelserikas närhet: de passiva i byalagen.

Bland föreningsaktiva uppvisade en tredjedel en negativ inställning. Den opolitiska nämnden är alltså inte okontroversiell inom partipolitiken trots att försöket sker i partipolitiskt samförstånd. Det finns risk för spänningar inom de politiska partierna. En begränsad partipolitisk lojalitet tycks medföra en något positivare inställning till nämnden. Det framgår också när vi analyserar med hjälp av ett mått över röstsplittring i politiska val. Av de svågadalsbor som splittrade sina röster på två eller flera partier vid valen 1994 och 1995 var andelen positiva till nämnden klart högre jämfört med de medborgare som röstade på samma parti i alla val som de deltog i (66 mot 51 procent).

9.1.3 Vilka vill vara med i nämnden?

Är svågadalsborna beredda att ställa upp som ledamöter i nämnden? Finns det en rekryteringsreserv? Endast sex procent (21 personer) sade sig vara beredda att kandidera. 86 procent (301 personer) ville inte ställa upp och uppgift saknades från 8 procent av de svarande. Under 1996, när enkäten besvarades, verkade det således inte finnas någon rekryteringsreserv att tala om.

Vad är det för typ av människor som var beredda att ställa upp i nämnden? Av de 21 som var villiga att kandidera fanns 15 män och sex kvinnor, dvs. 71 mot 29 procent! Det motsvarar åtta procent av den manliga populationen på 170 personer och tre procent av den kvinnliga uppgående till 181 individer. Dessa data är intressanta att jämföra med resultat från intervjuer med byalag och lokala grupper. I dessa sammanhang, när det är fråga om konkret utvecklingsarbete, är kvinnor i stort sett lika mycket engagerade som män. Är den opolitiska nämnden som organisationsform mer intressant och lämplig för män? Innebär den direktvalda nämndens formaliserade konkurrens mellan kandidaterna att män lockas att delta och kvinnor snarare tenderar att dra sig ur? Annan forskning om kvinnor och politik ger vid handen att kvinnor i allmänhet

anser att den kommunala politikens former utgör ett hinder för engagemang (Hedlund 1996).

En karakteristik över de som var beredda att kandidera till den opolitiska nämnden kan ges med följande nyckelord: utbildade, heltidsarbetande, män i högre grad än kvinnor, engagerade i byalag och hembygdsföreningar men inte i politiska föreningar samt med stort samhällsintresse och deltagande i politiska val. Vidare uppvisade de kandidatbenägna personerna relativt svaga partipreferenser.

9.1.4 Avslutande reflektion

Mot bakgrund av de studier som gjorts talar mycket för att det är en delvis ny eller nygammal typ av politik som växer fram i Svågadalen. I stället för partier är det individer som är de viktigaste aktörerna. De som är beredda att bli politiker i den nya opolitiska nämnden är samhällsengagerade i flera avseenden, men det är ett engagemang som sker i stort sett utanför partierna. De kandideringsbenägna har politiska preferenser med relativt svag intensitet. Kanske är det en ny typ av mer konsensusinriktad och medborgarnära politik som utvecklas – en ny folkrörelse som utmanar partierna? Samtidigt kan sägas att utmaningen ännu inte fått någon omfattande folklig förankring i Svågadalen. Valdeltagande sjönk från 70 procent vid det första valet (maj 1996) till 62 procent vid det andra valet (november 1998). Det var färre som deltog vid valet av den opolitiska nämnden än vid det ordinarie riksdags- och kommunvalet (Kommunaktuellt nr 36, 1998).

9.2 Demokratiexperiment i Gävle

I Gävle kommuns *Bya-stadsdelspolitiska strategi för utveckling av den lokala demokratin* finns en problemformulering som understryker att offentlig verksamhet i alltför hög grad har formats av

professionella förvaltningar och experter[10]. Vidare framhålls att i takt med förändringen av samhället har både beslutsfattande och ansvar i många fall flyttats upp till högre nivåer eller koncentrerats till allt färre människor. För att hantera problemet måste, menar man, människors egen vilja att ta ansvar för sin vardag tillvaratas bättre än hittills. Det krävs därför att allt fler människor får möjlighet att bestämma över sin egen vardagssituation, som medborgare, i sitt boende, på sin arbetsplats, som konsument och på sin fritid. Här tänker man sig att i samverkan med förenings- och näringsliv stimulera fram intressanta och engagerade former för inflytande. Bredden i det folkliga engagemanget betonas. Det måste vara många människor som skall stå för processer för att öka medborgarinflytandet, inte enstaka eldsjälar.

På planeringsstadiet insåg POG-kommittén att man inte skulle ha för bråttom. Om kommunen skulle gå fram på traditionellt kommunalt vis riskerade man att toppstyra förändringsarbetet, vilket sannolikt skulle hämma det man ville uppnå: ökat lokalt engagemang och en större självkänsla ute i kommundelarna. Slutsatsen blev att dessa ambitioner endast kan uppnås om initiativet kommer underifrån. Detta talade emot tanken på att genomföra en generell förändring med omedelbar verkan, liksom att starta försöksverksamhet i hela kommunen. Kommittén beslutade därför att föreslå en mer begränsad försöksverksamhet i endast två kommundelar, nämligen Hamrånge (landsbygd) och Sätra (stadsdel). Denna uppläggning kunde kasta ljus över den lokala demokratiutvecklingens skilda förutsättningar i stads- och landsbygdsmiljö. Att blicken riktades mot just dessa två kommundelar hängde ihop med tidigare initiativ från lokala aktörer, dels i form av lokal mobilisering i Hamrånge med krav riktade mot kommunen, dels initiativ från HSB och Hyresgäströrelsen för boendeutveckling i Sätra. De två kommundelarna framstod som ganska naturliga försöksområden. POG-kommitténs förslag erhöll ett enhälligt partipolitiskt stöd. I mars 1995 antog Gävle kommunfullmäktige

[10] Hela detta avsnitt om demokratiutvecklingsprojektet i Gävle är hämtat ur Olsson 1998.

kommitténs förslag till direktiv och därmed kunde projektet starta.

Styrgrupp för demokratiprojektet är kommunstyrelsen. Projektet saknar dock en traditionell projektledare. En tjänsteman har en samordnande roll för projektet, men har inget verkställande ansvar. Ansvaret för projektets förverkligande i försöksområdena skall, enligt beslut i kommunfullmäktige, skötas av lokala ledningsgrupper. Angående gruppernas sammansättning ges inga bestämda direktiv.

Hamrånges utvecklingsgrupp bildades i mars 1995. Utvecklingsgruppen bildades på initiativ från Gävle kommun. Kommunen – representerad av bl.a. dåvarande kommunalrådet och några tjänstemän – bjöd in allmänheten till information om demokratiutvecklingsprojektet vid ett flertal tillfällen och vid ett av dessa utsåg närvarande ortsbor en valberedning. Denna fick i uppdrag att ge förslag på ledamöter till en utvecklingsgrupp för Hamrångebygden. Till informationsmötena kom inte särskilt många från allmänheten. Det sista mötet, när ledamöter till utvecklingsgruppen skulle väljas, kom dock ca 40-50 personer.

Kommunledningens direktiv och utgångspunkter vid tillsättandet av den lokala utvecklingsgruppen var att den skulle vara opolitisk och bestå av sju ledamöter. Vidare framhöll kommunledningen att det är önskvärt att ledamöterna kommer från olika delar i området så att gruppen får en bred orts- och personkännedom. Detta var inte minst viktigt med tanke på tidigare konkurrens och spänningar mellan olika orter och föreningar i Hamrångebygden. Med utgångspunkt från dessa kriterier fick valberedningen i uppgift att skaffa fram namn på kandidater som var villiga att ta på sig uppdraget som ledamot i utvecklingsgruppen. Vid mötet med allmänheten presenterade valberedningen sju kandidater. Under mötets gång kom förslag från allmänheten om ytterligare två kandidater till dessa poster. I stället för att välja bort två kandidater valde ortsborna att utöka antalet ledamöter till nio stycken. Ledamöterna är bosatta i olika byar och är aktiva medlemmar i olika föreningar i bygden.

Gruppen utgör ingen traditionell styrelse, utan har en sammankallande som tar emot all post samt en kassör. Gruppen träffas

minst en gång i månaden, ibland två. Mötena är offentliga och förläggs till olika orter för att underlätta för ortsborna att komma. Valet av sammanträdesort bestäms i hög grad av vilka frågor som skall behandlas. Har en fråga direkt koppling till en ort är det naturligt att mötet också hålls där. Ingen dagordning sätts upp till mötena, utan aktuella frågor tas upp och diskuteras helt enkelt. Varje möte protokollförs.

En särskild utmaning för demokratiprojektets organisering i *Sätra* var avsaknaden av lokal mobilisering i kommundelen. Någon form av lokal samarbetspartner ansågs nödvändig för att kunna starta upp projektet. Den lösning som föreföll lämplig var att inleda ett samarbete med idrottsföreningen IK Sätra, som är en etablerad och välkänd förening i stadsdelen. Kommunen och IK Sätra kom överens om att idrottsföreningen skulle fungera som valberedning inför ett allmänt möte för sätraborna. Avtalet innebar att klubben uppdrogs att samråda med föreningar och enskilda. Under några månader på heltid fick en ledamot i idrottsföreningens styrelse åka runt i stadsdelen och försöka intressera föreningar och enskilda för demokratiprojektet. Vid de olika mötena gav han människor möjligheten att utse representanter som skulle ingå i den grupp på ca 25 personer som skulle bildas senare. Han hade också med sig en förslagslåda i vilken invånarna kunde lägga olika förslag rörande stadsdelens utveckling.

Under våren 1995, i samband med den årligen återkommande festen Sätrayran, presenterades projektet närmare i form av en offentlig utställning. Under oktober månad 1995 genomfördes ett offentligt möte till vilka alla invånare i stadsdelen var inbjudna. Vid detta möte valdes den projektgrupp på 25 personer som har ansvaret att demokratiprojektet förverkligas i Sätra. Gruppen fick namnet Öppet Forum Sätra och består av en blandad personsammansättning: invandrare, nyinflyttade, länge bosatta samt boende från alla områden av stadsdelen.

Det finns klara likheter mellan Hamrånge- och Sätragruppens måldokument. I båda fallen är det fråga om en lång rad strategier och aktiviteter som har med lokal utveckling att göra snarare än demokratiutveckling. Ökat deltagande är dock en demokratiaspekt som fokuseras och som mer direkt kan relateras till demokrati-

utveckling. Frånvaron av principer eller spelregler för deltagandet gör att det kan betraktas som allmän utveckling av medborgarengagemanget snarare än som demokratiutveckling. Önskemål från grupperna om att man i kommundelen skall få beslutanderätt över kommunala medel kommer rimligen att "trycka upp" frågan om spelregler på demokratiprojektets dagordning.

9.2.1 Några preliminära resultat

Vilka problem och utmaningar har varit aktuella för de lokala grupperna under projektets första två år?

För det första har det varit en svår utmaning för både Hamrånge- och Sätragruppen att mobilisera ortsbor på bredden. I båda kommundelarna är det 10-15 personer som arbetar aktivt, men man vill engagera fler. Mobiliseringsproblematiken skiljer sig delvis åt mellan de två kommundelarna. I Sätra torde själva mobiliseringen vara svårare. Det är befolkningsmässigt ett relativt stort område med bristfälliga folkrörelsetraditioner. I Hamrångebygden finns mycket engagemang, men det är inte alldeles enkelt att definiera och kanalisera det inom ramen för ett sammanhållet Hamrångeprojekt. I detta område har mobiliseringssvårigheterna inslag av en samordnings- och samarbetsproblematik. Hamrånges utvecklingsgrupp ser dock positiva tecken, inte minst tack vare gruppens opolitiska karaktär. Det är fördelaktigt eftersom inte någon ledamot behöver ta hänsyn till eller känna sig bunden av partiprogram och uppfattningar hos partikollegor. Nu anses ledamöterna kunna koncentrera sig på att arbeta för bygdens bästa. Flera ledamöter är eller har varit partipolitiskt aktiva. Detta märks dock inte när de arbetar i gruppen, då har de Hamrångebygdens bästa framför ögonen, framhåller gruppens ordförande. Partipolitik diskuteras aldrig i utvecklingsgruppen.

För det andra har gruppernas relationer till olika förvaltningar delvis olika karaktär. I många fall har de mycket positiva erfarenheter, medan de i andra har mötts av mer negativa besked. Ett bra exempel här är sätragruppens goda samarbete med Tekniska kontoret gällande trafikfrågor m.m. å ena sidan, och de mindre

lyckosamma kontakterna med Fritidsnämnden gällande bland annat en ny isbana, å den andra. Det finns sannolikt flera olika förklaringar till att relationen mellan de lokala grupperna och förvaltningarna varierar. Om de lokala grupperna exempelvis agerar som förkämpar och kommer med kostsamma förslag torde de få svårt i relation till aktuell förvaltning. I demokratiprojektets syfte ingår ju faktiskt också att bidra till en effektivare kommunal organisation, vilket kan innebära att en nyinvestering inte anses platsa som ett realistiskt alternativ. Andra förklaringar till variationerna kan ha att göra med kulturskillnader, tidsbrist hos förvaltningar och rena intressemotsättningar mellan tjänstemän och lokala företrädare.

9.2.2 En framtidsdiskussion

Hur kommer framtiden att gestalta sig för demokratiexperimenten i Gävle? Projektet kan karakteriseras som sprunget ur en kollektivistisk demokratisyn och utgör avsteg från demokrati på svenska. Projektet stimulerar olika former av deltagande som på olika sätt utmanar partisystemet och den kommunala förvaltningen. Ett scenario är att projektet banar väg för en otydlig maktfördelning mellan den lilla och den stora politiken, dvs. en fragmentering av politiken. Initiativ, debatter och beslut kan spridas till olika delar i och utanför den kommunala organisationen. Det blir svårt att veta vem som egentligen ansvarar för vad. Många kan vara engagerade, men det är nya lokala eliter som har avgörande inflytande. Enskilda enheter och förvaltningar kan uppvisa god handlingskraft, men till men för en helhetssyn.

Ett annat scenario är att fler kommunala beslut förankras direkt hos medborgarna. Om medborgarna hyser stort förtroende för besluten och dess genomförande blir frågor kring maktens reglering inte så allvarlig. En bred mobilisering och konsensusorienterade beslut minskar behovet av att tydliggöra det politiska ansvaret. Dagordningsmakten tas över av medborgarna och deras föreningar. Bredden i engagemanget och samspelet med de politiska partierna reducerar risken för ensidigt inflytande för vissa

intressen. Handlingskraften finns utspridd där behov och problem gör sig gällande. Nya lokala eliter växer fram, men de granskas och kontrolleras ständigt av andra engagerade medborgare.

Sammantaget kan sägas att en avgörande fråga för utvecklingen är – precis som i den klassiska liberala demokratiteorin – att diskutera och utveckla former för avvägningen mellan reglering och handlingsfrihet. Demokratisk kontroll och insyn kräver tydlighet som i sin tur förutsätter att makten är reglerad. Å andra sidan kan en långtgående reglering innebära att medborgarnas mobilisering och inflytande begränsas.

9.3 "Fördjupat medborgarinflytande" i Åre

"Fördjupat medborgarinflytande" var från början ett politiskt socialdemokratiskt initiativ i Åre kommun[11]. Flera orsaker anges till projektets tillblivelse. Dels ville man öka människors engagemang för samhällsfrågor dels möjligheter att hitta andra former för kommunal verksamhet samt skapa ett engagemang och en dialog mellan medborgarna och politiker för sådana frågor. Man ville från politikerhåll ta vara på de strömningar som fanns ute i bygden bland byautvecklingsgrupperna. Det finns också ett inte fullt lika tydligt uttalat syfte med demokratiprojektet. Ett syfte som handlar om att effektivisera och bekämpa budgetunderskottet i kommunen. Projektet kan genom ökat medborgardeltagande och ökad sysselsättning i förlängningen spara in pengar till kommunen. I projektets syftesbeskrivning och av dess riktlinjer kan man se en stark betoning på handling och effektivitet. Man försöker eftersträva konkreta resultat i form av ökad sysselsättning och bevara/utöka den kommunala servicen. Man utvecklar enligt projektbeskrivningen ett fjärde alternativ till nedskärningar, skattehöjningar eller avgiftshöjningar.

[11] Avsnittet om Åre kommun är en förkortad version av en opublicerad studie som gjorts av Helen Röjmalm vid Novemus.

Målsättningen är enligt projektbeskrivningen indelad i sex delmål:

◊ att fördjupa demokratin genom aktivt medborgarinflytande,
◊ öka delaktigheten och förståelsen för den kommunala ekonomin hos medborgarna,
◊ öka engagemanget hos befolkningen för den offentliga sektorn,
◊ bibehålla den kommunala servicen,
◊ att totalt under treårsperioden skapa minst 10 nya arbetstillfällen/deltagande per ort, dock ej kommunala, samt
◊ att genom projektet effektivisera den kommunala verksamheten.

Projektet finansieras, av Åre kommun, Länsstyrelsen i Jämtland samt EU-medel. Det inleddes 1997 och beräknas fortsätta i tre år till år 2000.

9.3.1 Organisation

Det övergripande ansvaret och kontrollfunktionen har en kommunal ledningsgrupp som består av ett arbetsutskott i kommunstyrelsen. Som motor och ansvarig för implementering i projektet fungerar en central projektledare som är anställd av Åre kommun och har sin bas på kommunkontoret i Järpen. Ute på orterna finns sedan en lokal projektresurs, alltså en lokal projektledare som skall samordna aktiviteterna på orten och administrera det lokala nätverket. Den lokala projektledaren finansieras av respektive lokala ekonomiska förening. Utöver dessa funktioner kommer olika specialinsatser som exempelvis ekonomihantering, juridisk assistans, IT osv. att upphandlas och utföras enligt beställningar av den lokala ekonomiska föreningen. Varje lokal ekonomisk förening är organiserad efter de regler som finns för hur sådana skall se ut och har således en styrelse och skrivna stadgar. Föreningarna i sig är sedan indelade i olika ämnesrelaterade arbetsgrupper.

På varje ort har det inrättats bykontor som del i projektet vilka är tänkta att fungera som en informations- och samordningscentral för respektive by. Där är det också tänkt att man skall få stöd och

hjälp i arbetet att hitta finansiering för sina projekt. Enligt projektinformationen skall bykontoren "fungera som en naturlig länk mellan bybor, kommun och andra myndigheter och förvaltningar".

Parallellt med demokratiutvecklingsprojektet finns ett annat projekt som heter Åre 2002. Det är en visionär programförklaring för att stärka företagandet i Åre kommun och därmed försäkra sig om kommunens överlevnad. Det är ett samarbete mellan kommunen, arbetsförmedlingen näringslivet och byautvecklingsgrupperna.

9.3.2 Områdesstyrelse och geografiskt utskott

I maj 1998 beslutade fullmäktige att på försök under två år inrätta ett geografiskt utskott till fullmäktige och en områdesstyrelse i syfte att stärka medborgarnas inflytande och ansvar samt att bryta sektoriseringen. Områdesstyrelsen är tämligen unik i sitt slag genom att den till hälften tillsätts av fullmäktige och till hälften genom direktval (sammanlagt 10 ledamöter samt ersättare). Det är en blandning av vanlig nämnd och en partiopolitisk nämnd. Styrelsen får samma ställning som andra nämnder med ansvar för förskola, grundskola samt äldreomsorg i det geografiska området. Områdesstyrelsen ersätter inte byutvecklingsgrupperna utan de fortsätter sitt arbete. I nomineringsprocessen till de fem direktvalda platserna nominerades 54 personer och av dessa tackade 30 ja till att stå med på valsedeln. Valet genomfördes i mitten av november och fullmäktiges ledamöter i områdesstyreslen utses i början av december 1998. Valdeltagandet blev lågt. Endast 47 procent av de röstberättigade deltog i valet (Kommunaktuellt nr 36, 1998).

9.3.3 Reflexioner

Projektet "Fördjupat medborgarinflytande" har varit ett politiskt initiativ med demokratiska ambitioner men också med betoning på effektivitet och handling. Kommunens försämrade ekonomi är en av orsakerna till projektet men också en medborgarsyn som sträcker sig bort från den kundorienterade privata medborgaren till

en aktivt deltagande politisk medborgare. Kanske kan projektet ses som ett försök att återskapa den gamla lokala folkstyrelsemodellen, dvs. ett uttryck för en backlash mot centralisering och kommunsammanslagningar. Det talas om att invånarna ska känna stolthet över sin bygd och att det är den känslan som engagemanget vilar på. Det finns hos vissa en vision om att resten av Sverige skall få höra talas om Hallenbygdenkänslan. På det sättet kan en spridningseffekt uppnås. Det är i första hand den territoriella identiteten som åberopas som legitimitetsgrund i stället för den funktionella, administrativa och partipolitiska.

Representativitetsproblematiken är närvarande. När man alla man vill nå, eller är det ett engagemang för det begränsade antalet redan aktiva? Erfarenheterna så långt visar att det är en mindre skara invånare som engagerar sig och att dessa företrädesvis är kvinnor. I projektledningen tror man dock på ett större engagemang när invånarna börjar se resultat av projektet, när de förstår att de kan ha ett reellt inflytande över delar av den kommunala verksamheten.

Det finns således en politisk vilja att återskapa strukturer för kollektivt engagemang och gemenskap som på sikt kan få effekter på rollfördelningen mellan politiker, tjänstemän samt medborgare. Det finns också en politisk vilja att experimentera med olika metoder för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet i den lokala politiken. Tillkomsten av en områdesstyrelse samt ett geografiskt utskott är ett sätt att kombinera demokrati på svenska och andra kollektivt orienterade former.

9.4 Sammanfattande intryck och diskussion

Det finns ett antal genomgående tema kring fenomenet lokala utvecklingsgrupper. Det handlar framför allt om hur många medborgare som kan engageras och hur detta engagemang kan bibehållas samt om relationen mellan grupperna och kommunen.

Ett genomgående problem som framträder i samtliga demokratiförsök är svårigheten att engagera tillräckligt många medborgare för att det skall kännas tillfredsställande för initiativ-

tagarna. Ofta framställs deltagande som ett mål i sig och därmed uppstår besvikelse om inte medborgarna infinner sig. Det är ett klassiskt problem och har bland annat lett till att förespråkare för en konkurrensdemokrati där lokala eliter tävlar mot varandra om medborgarnas gunst ständigt fått nya stöd för sina argument. Tittar vi lite närmare på vad som faktiskt sker i de lokala demokratiförsöken samt vrider och vänder lite på de teoretiska argumenten för olika former av demokrati kan den klassiska distinktionen mellan deltagardemokrati och konkurrerande elitdemokrati delvis ifrågasättas.

För det första finns de i några fall inslag av för mycket snarare än för lite deltagande i den meningen att det finns ett relativt stort antal organisationer där medborgarna representeras på olika sätt. Detta fenomen – för mycket organisering – skall givetvis inte tas som argument för att det borde vara färre engagerade, men det pekar ändå på problem som synes vara viktiga att uppmärksamma. I t.ex. fallet Gävle (Hamrånge) uppstod en del samordnings- och samarbetsproblem mellan olika aktiva intressen och på andra håll kan observeras tendenser till en "utspädd" process där ansvarsförhållandena är oklara och ingen tycker att hon/han har påverkat något väsentligt (Montin, red 1998). Det kan uppstå ett antal parallella organ som inte samarbetar med varandra om inte spelreglerna är givna.

För det andra är inte det deltagardemokratiska målet givet för alla. Snarare är det så att den lokala organisering som sker inte alltid ges rubriken deltagardemokratiförsök utan beskrivs mer i termer av lokal utveckling och mobilisering. Det tycks finnas vissa tendenser till att kommunledningar i allmänhet framställer i stort sett alla organisationsförändringar i syfte att skapa deltagardemokrati. Vi känner igen det från diskussioner om kommundelsnämnder, målstyrning etc. Förändringar som i första hand syftar till att effektivisera, förbättra kvaliteten eller skapa ökad tillgänglighet för den kommunala servicen framställs ofta som reformer i syfte att öka medborgarnas direkta deltagande i olika beslutsprocesser. Det förefaller vara ett nordiskt fenomen att integrera effektivitet och demokrati på detta sätt (Klausen och Ståhlberg 1998).

På liknande sätt kan man se lokal organisering som dels ett sätt att mobilisera resurser och kompetens för att lösa gemensamma problem, dels som ett sätt att engagera medborgarna som ett mål i sig. Den initiativtagande kommunledningen framställer projektet som en deltagardemokratisering medan deltagarna själva på lokal nivå framställer det i första hand som ett lokalt utvecklingsprojekt. De ser inte organiseringen som ett deltagardemokratiskt projekt utan mer som ett medel att mobilisera lokala resurser och lösa konkreta problem. Därmed inte sagt att det skulle finnas någon motsättning mellan lokal mobilisering och demokrati, utan olika förväntningar på hur många som skall deltaga i olika sammanhang och i övrigt hur stora förväntningar som skall ställas på den interna demokratin.

Denna diskussion om förhållandet mellan demokrati och lokal mobilisering och problemlösning knyter an till en tredje problematisering nämligen att högt deltagande inte är en given förutsättning för att många skall bli engagerade. Även om ett relativt fåtal deltar i olika arrangemang såsom öppna stormöten eller föreningsträffar kan det som avhandlas spridas till andra och därmed framkommer en indirekt effekt. Förutsättningen är dock att det som avhandlas är relevant för medborgarnas problemverklighet och att det finns en kommunikation mellan "passiva" och "aktiva". Det kan ju vara så att de till synes passiva, dvs. de som inte deltar i olika mötessammanhang, är nog så aktiva i olika – kanske tillfälliga – opinionsbildande, mobiliserande eller resultatorienterade processer. Ofta framställs förekomsten av "eldsjälar" som avgörande för ett projekts fortlevnad och framgång. Men det finns andra som med små men betydelsefulla insatser bidrar till olika positiva resultat. Eldsjälar och ledare är betydelsefulla för ett projekt, men undervegetationen av små vardagliga insatser är nog så viktig.

Relationen mellan lokala grupper och kommunen kan vara utformad på olika sätt och ge olika effekter. En framträdande kommunal påverkan och involvering kan leda till att de lokala grupperna förlorar sin själ och blir koloniserade av kommunala och statliga regelverk eller inordnade i det kommunala systemet (Berglund 1998). De kan också komma i kläm mellan kommunens ekonomiska väktare och medborgarnas krav och önskemål om en god

service (Olsson och Forsberg 1997). Den autonomi och integritet som från början utgjorde drivkraften i människors engagemang försvinner i och med integreringen i den stora demokratin. En motsatt variant är att de lokala grupperna ges en långtgående självförvaltning och på sikt tar över allt mer av ansvaret över den kommunala servicen (Olsson och Forsberg 1997).

Det finns exempel på att ett rådgivande politiskt organ omvandlats till en fristående ekonomisk förening. Ett sådant system kan leda till en fragmentering och oklara makt- och ansvarsförhållanden. Frånvaron av styrning eller involvering från kommunens sida kan också leda till att de lokala grupperna inte får något reellt inflytande eller att det inte blir något substantiellt resultat av deras strävanden. De kanske blir lokala kulturella inslag utan reell politisk betydelse. I vissa fall bildar grupper, byalag m.m. nätverk. Det är ett mellanting mellan de autonoma grupperna och den kommunala integreringen. En sådan variant skulle kunna organiseras så att olika bygderåd eller liknande fick mandat i de kommunala organen, t.ex. genom kvotering. På det sättet skulle partirepresentationen kompletteras med en lokalsamhällesrepresentation (Olsson och Forsberg 1997).

*

De redovisade demokratiexperimenten uppvisar olika slags nyheter i förhållande till det jag kallat för demokrati på svenska. I flera fall handlar det om att försöka förnya de befintliga institutionerna, såsom fullmäktige och nämnder. I andra fall handlar det om att finna komplement till den representativa demokratin, framför allt i form av kollektivt brukarinflytande, valfrihet och mobilisering i lokalsamhället. Ett genomgående drag är olika former av decentralisering och "utlokalisering" av politiken. Därmed inte sagt att landets kommuner fortsätter en väg mot generellt ökad decentralisering. Det finns åtskilliga drag av centralisering och koncentration vad gäller ekonomisk och politisk styrning i många kommuner. Det växer fram en kombination av centralisering och decentralisering. Den ekonomiska styrningen av den kommunala organisationens olika grenar hårdnar samtidigt som politiska avgöranden sprids till nya kollektiva sammanslutningar.

Individualistiska och nya former av kollektivistiska synsätt på demokratin utmanar på olika sätt den etablerade kommunala demokratin. Utmaningen kan beskrivas som ökande spänningar mellan den lilla och den stora demokratin. I det följande skall senare års demokratiexperiment belysas med hjälp av teorier som handlar om denna relation.

10 Den lilla och den stora demokratin

Under senare år har det ofta påtalats att politiken har fått minskat handlingsutrymme (se t.ex. direktiven till Demokratiutredningen, 1997:101). Med det skall förstås de statliga politiska organens handlingsutrymme. Den globaliserade ekonomin innebär att enskilda nationers ekonomier blivit alltmer beroende av vad som händer i världsekonomin. Regeringens möjligheter att bedriva en självständig nationell ekonomisk politik är i stor utsträckning beroende av den globala ekonomins olika aktörer. De nationella politiska och demokratiska institutionerna tenderar att pressas samman av internationalisering och decentralisering (Petersson m.fl. 1997). Det innebär inte nödvändigtvis att den statliga politikens betydelse minskar i stor och avgörande omfattning, men dess tyngd minskar i takt med att politiska avgöranden i allt större utsträckning fälls på flera nivåer och ibland i olika slags interorganisatoriska och interregionala arrangemang (ibland kallat partnerskap).

10.1 Politikens explosion

De politiska möjligheterna att forma samhällen på lokal, nationell och internationell nivå behöver dock inte bli mindre på grund av denna utveckling. Däremot är kanske de nuvarande politiska formerna inte anpassade till en ny och vidare politisk och demokratisk uppgift. Politiken har "exploderat" och spridits på olika håll. En del har övergått till EU och andra transnationella och transregionala organ, medan en del har spridits till olika nivåer och miljöer inom landet. Politiska avgöranden i termer av att utveckla

regler för hantering av gemensamma problem och fördelning av gemensamma resurser fälls inom, mellan och utanför den representativa demokratins olika organ. Exempel på sådan utveckling finner vi i olika internationella och nationella sammanhang. Under de senaste tio årens lopp har det tillkommit en rik flora av termer som betecknar denna politikens explosion, t.ex. partnerskap, nätverk och "governance" i stället för "government", funktionell demokrati i stället för representativ demokrati (Elander 1997; Kooiman 1993; Kickert, Klijn och Koppenjan 1997; Olsson och Jakobsson 1997; Rhodes 1997).

Gränsen mellan stat och civilsamhälle luckras upp, inte minst på lokal nivå. Lokala utvecklingsgrupper, byalag och företagarföreningar är mer än sociala gemenskaper. För det första är de i hög grad involverade i politiken både genom att forma och genomföra lokal politik. För det andra är de politiska enheter genom att de inte befolkas av människor som har gemensamma värderingar och intressen. Snarare är det människor med olika värderingar och intressen som samhandlar kring ett gemensamt problem (jfr Bang och Sørensen 1997). Politikens explosion betyder både att politiska avgöranden sprids och att gränsen mellan det politiska (kommunen) och det sociala (civilsamhället) luckras upp. Politiken finns också i det sociala.

Det som utgör objekt för studier i denna rapport, brukarinflytande, lokala utvecklingsgrupper, valfrihet, medborgarpaneler med flera demokratiexperiment är också ett uttryck för politikens explosion. Allt fler avgöranden av kollektiv karaktär, dvs. vem som skall erhålla vad, när och hur flyttas ut från de representativa demokratiska organen till andra kollektiva miljöer. Det i detta sammanhang mest intressanta är inte att avgöranden delegeras till tjänstemän i den kommunala organisationen, vilket varit en ständigt pågående process sedan kommunsammanslagningarna, utan till olika brukar- och medborgargrupper.

10.2 Demokratins explosion?

Frågan om vad detta hot innefattar och om det egentligen är något hot behöver emellertid belysas ytterligare. När det handlar om att politiken exploderar och sprids ut till olika brukar- och medborgargrupper hamnar vi i en av demokratiteorins kärnfrågor, nämligen vad som utgör ett "demos" – en medborgarsammanslutning med rättigheter och skyldigheter – och hur detta demos skall avgränsas från andra medborgarsammanslutningar. Det finns inga givna kriterier för vad som utgör en sammanslutning av medborgare med vissa rättigheter och skyldigheter. Uppfattningar om vad som utgör "folket" i en demokrati varierar mellan olika demokratimodeller (Held 1996). Oftast förekommer en territoriell avgränsning mellan olika medborgarsammanslutningar, framför allt nationalstaten. Exempelvis kan vi se avgränsningar i termer av vilka som har rätt att rösta vid olika val (Rosas 1995).

Ser vi till utvecklingen i Sverige under senare år har antalet "folk" i denna mening ökat. Sedan några år tillbaka utgör vi tillsammans med övriga EU-medborgare ett folk som väljer ledamöter till EU-parlamentet, ett flertal kommuner har delats upp i mindre kommuner och det har tillkommit en territoriellt avgränsad medborgarsammanslutning som väljer till en s.k. partiopolitisk nämnd i Svågadalen. Om vi bortser från rätten att rösta finns det en rad andra territoriella indelningsgrunder. Det gemensamma är att det finns angivna rättigheter och skyldigheter för medborgarna (Meehan 1997). Därmed kan en kommundel eller ett lokalsamhälle utgöra en medborgarsammanslutning, dvs. ett "demos".

Förändringar i vad som avses med "folket" spänner således över ett stort spektrum. Att sådana förändringar sker visar att en territoriell avgränsning är en social konstruktion som tillkommer genom politiska processer och varierar mellan olika politiska, historiska och kulturella sammanhang (Meehan 1997; Sørensen 1998). Petersson m.fl. sammanfattar det på följande sätt:

> Sammanslutningar av medborgare kan bildas på såväl territoriell som icke-territoriell grund. Demokratin kräver inte en stat, egentligen inte ens ett geografiskt avgränsat område. Det räcker med att det finns en någorlunda permanent grupp av medborgare som

förenas av ett knippe rättigheter och skyldigheter. (Petersson m.fl. 1997, s. 24)

Med utgångspunkt från att vilka som utgör ett "demos" i hög grad är ett resultat av politiska processer samt historiska och kulturella sammanhang kan man tänka sig även funktionella indelningsgrunder såväl som territoriella. Härmed landar vi i dagens aktuella debatt om brukarstyrelser och områdesstyrelser av olika slag som är en blandning av funktionell och territoriell indelning (Sørensen 1998). Vi får därmed en uppsjö av olika "demokratier", dvs. där medborgarsammanslutningar formar ett styrelseskick över gemensamma angelägenheter. På samma sätt som politiken exploderar kan vi säga att demokratin exploderar. Det uppstår ett antal partiella överlappande demokratier inom ramen för en större demokratisk enhet. I princip är det inget nytt, alla demokratier är partiella eftersom de inkluderar en viss grupp medborgare och exkluderar andra. Det nya är att antalet partiella demokratier ökar och på olika sätt utmanar den mindre partiella demokratin som t.ex. en kommun utgör.

Ur perspektivet demokrati på svenska, med förhoppningarna om en väl fungerande representativ demokrati med hög legitimitet för de etablerade demokratiska institutionerna, förefaller politikens och demokratins explosion utgöra minst sagt ett problem. Hur skall denna pluralism samordnas? Hur skall de olika brukar- och medborgarsammanslutningarna fogas samman under en demokratisk hatt där en politisk helhetssyn är vägledande för resursfördelningen?

Det är ett synsätt "ovanifrån". Ser vi det från enskilda medborgare eller medborgarsammanslutningars perspektiv kan bedömningen vara en annan. De partiella demokratierna (den lilla demokratin), såsom brukarstyrelser och lokala utvecklingsgrupper kan verka främjande för medborgarnas demokratiska skolning och engagemang för gemensamma spörsmål. I den lilla demokratin blir politiken mer konkret än i den stora demokratin (Sørensen 1998). Det handlar om konkreta frågor kring barnens eller lokalsamhällets utveckling. Många föredrar denna form av politiskt engagemang före ett kommunalpolitiskt engagemang. Det kan leda till ett

makt- och ansvarsskapande på ett sätt som också ger synbara resultat av ansträngningarna. Olika former av brukar- och medborgarorganisering kan därför ses som allmänt främjande den lokala demokratin.

Detta var två tolkningar från två utsiktspunkter som pekar ytterligare på behovet av att diskutera relationen mellan den lilla och den stora demokratin. Vilka spelregler behöver utvecklas för att politikens och demokratins explosion inte leder till en avdemokratiserande fragmentering i samhället? Hur skapas legitima och förtroendefulla relationer mellan den lilla och stora demokratin? För att få svar på det kan vi vända oss till en teori som fått starkt genomslag under senare tid, nämligen om det sociala kapitalets roll.

10.3 Den fungerande demokratin och det sociala kapitalet

En omtalad studie av regionala skillnader i Italien med avseende på hur demokratin och den offentliga politiken fungerar har gett starka argument för att det behövs en utvecklad medborgaranda i lokalsamhället (Putnam 1996). Resultaten från den italienska studien, tillsammans med en rad efterföljande och samtida betraktelser av det "civila samhället" och dess betydelse för demokratin, anses av forskare vara ett uttryck för sökande efter ett nytt "paradigm" för att hantera samtida samhällsproblem världen över (Foley och Edwards 1997). En "fungerande demokrati" i termer av relativt högt politiskt deltagande och förtroende för de demokratiska institutionerna och ett effektivt politiskt system förutsätter att det sedan lång tid utvecklats ömsesidighet och förtroende i de sociala relationerna, att det finns en gemensam grundläggande tro på att solidaritet och samarbete är den bästa lösningen samt att människor föredrar att bilda sociala nätverk och organisationer för att lösa gemensamma problem. Kort sagt: En fungerande demokrati kräver ett socialt kapital som består av förtroende, gemensamma normer och sociala nätverk (Putnam 1996).

Det handlar i grunden om att lösa sociala dilemman som uppstår när människor inte samarbetar trots att de egentligen skulle

vinna mest på att samarbeta. När man inte litar på att "alla" andra vill samarbeta så följer man sitt eget kortsiktiga intresse vilket kan leda till att alla förlorar. Ett effektivt samarbete, dvs. då alla samarbetar för gemensamma ändamål kan bara uppstå då man litar på att alla andra väljer att samarbeta. Utan denna tillit och tilltro till andras benägenhet att samarbeta uppkommer ett socialt dilemma (Ostrom 1998; Rothstein 1998).

Det sociala kapitalet är något som successivt växer fram och består av flera ömsesidigt självförstärkande faktorer. Om människor ser "vinster" med att samarbeta så ökar samarbetet och därmed det sociala kapitalet. Medborgaranda uppstår således i miljöer med vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar har oftast utvecklats under en lång tid – i den italienska studien talar Putnam om hundratals år.

Det tar längre tid att utveckla ett stort socialt kapital och därmed en fungerande demokrati än att rasera den. Sverige karakteriseras ofta som en "folkrörelsedemokrati", där ett vittförgrenande föreningsliv och vitala partier utgör demokratins grund. Vidare kännetecknas den generella välfärdspolitiken av normer som skapar ömsesidigt förtroende och solidaritet (Rothstein 1994). Enligt teorin om det sociala kapitalets betydelse är förutsättningarna för deltagardemokrati således större i Sverige än på många andra håll i världen. De svenska folkrörelserna kan sägas vara en av de viktigaste grunderna för det sociala kapitalet i Sverige. I en "läsebok" om folkrörelserna från 1946 kan vi läsa något som påminner starkt om Putnams beskrivning av medborgarandan i norra Italien:

> Naturligtvis tog det lång tid att komma överens om hur man skulle samarbeta för att få det bättre. Det ligger många misslyckanden bakom våra dagars folkrörelser. Men med tiden lärde man sig att arbeta på lång sikt och hålla ihop. Skall man kunna hålla ihop, måste man också lära sig att visa hänsyn för varandra, ibland ge efter en smula på sin egen mening för att andra också skall få sin rätt och för att det skall bli ett förtroendefullt samarbete. Detta är just vad medborgarna i ett samhälle måste lära sig, om samhället skall bli sådant, att åtminstone de allra flesta trivs där. Medlemmarna i våra folkrörelser lärde sig sålunda egentligen också en hel del

av konsten att vara goda och lojala medborgare samtidigt som de lärde sig att bli goda medlemmar i sina föreningar. (Elldin 1946, s. 12)

Folkrörelsedemokratin är inte särskilt vital i det (post)moderna svenska samhället. De traditionella folkrörelserna har förlorat mycket av sin kraft. Inte minst partierna har tappat förankring bland medborgarna. Vidare har idén om kollektiva solidariska lösningar starkt utmanats av mer individorienterade lösningar. Slutligen kan framhållas den kommunala servicedemokratins inriktning mot medborgaren som konsument snarare än politisk medborgare. Därmed skulle man kunna säga att det sociala kapitalet har minskat och behöver återuppbyggas för att på det sättet stärka demokratin. I många kommunala demokratiprogram och liknande finns någon referens till Putnam eller någon liknande studie som talar om socialt kapital och medborgaranda. Det förefaller något självförnekande men kanske fullständigt logiskt att nutida svenska demokratireformatörer i stor utsträckning i stället vänder sig till den internationella debatten än till vår egen folkrörelsehistoria.

10.3.1 Är socialt kapital i sig demokratiskt?

Det allmänna intrycket av Putnams studie är att socialt kapital i sig är främjande för demokratin. Någon sådan betydelse har egentligen inte begreppet. Ursprungligen kommer begreppet från ekonomisk teori och är en kategori vid sidan av fysiskt, finansiellt och mänskligt kapital (Coleman 1990, s. 300). Skillnaden mellan det sociala och det mänskliga kapitalet är framför allt att det förra är något som individer besitter medan det senare är något som individer gemensamt utvecklar. Socialt kapital är ett neutralt begrepp i den meningen att det handlar om vad som åstadkommer social handling. Det skapas när relationer mellan människor förändras på sådant sätt att det underlättar handling. En grupp vars medlemmar manifesterar förtroende för varandra har större förmåga till handling än en grupp som saknar detta gemensamma förtroende (Coleman 1990, s. 304).

Ett omfattande nätverk av social handling i form av föreningar och organisationer behöver inte medföra att demokratin utvecklas i termer av demokratisk medborgaranda eller leda till att de politiska och demokratiska institutionerna på ett bättre sätt förankras bland medborgarna. Ett starkt socialt kapital kan också leda till polarisering mellan olika grupper och till fragmentering i samhället (Foley och Edwards 1997). Det avgörande för i vilken riktning det sociala kapitalet används är hur de politiska institutionerna fungerar, hur etablerade normer och regler kring gemensam problemlösning fungerar i relation till civilsamhällets olika organiseringar.

Om inte de etablerade politiska institutionerna har förmåga att på ett legitimt sätt möta olika medborgarorganiseringar finns en risk att det sociala kapitalet leder till en odemokratisk utveckling snarare än en demokratisk (Berman 1997). Således kan inte demokratiska institutioner såsom partier och representativa organ ersättas av ett vittförgrenat nätverk av föreningar, lokala utvecklingsgrupper, brukarstyrelser etc. och leda till en ökad demokratisk medborgaranda. Det sociala kapital som utvecklas i dessa organiseringar måste länkas till de politiska institutionerna för att undvika en fragmentering.

10.4 Lokalsamhället, legitimiteten och friheten

Det som håller samman relationen mellan valda och väljare, mellan politiska institutioner och medborgarna i en demokrati kallas legitimitet. De politiska institutionerna behöver medborgarnas förtroende eller acceptans för att kunna bedriva en accepterad värdefördelning. Att starta eller stödja demokratiexperiment är ett sätt att bibehålla och stärka denna legitimitet. Legitimitetsproblematiken har blivit allt mer uppmärksammad under de senaste 10-15 åren. Startpunkten var kommunsammanslagningarna. Åtskilliga organiseringar i lokalsamhället sammanfaller med de gamla kommungränserna. Under 1980- och 1990-talen har olika faktorer bidragit till att medborgarna i lokalsamhället funnit det både angeläget och stimulerande att skapa olika organiseringar (lokala utvecklingsgrupper m.m.). Även äldre organisationer såsom byalag

och idrottsföreningar har i flera fall fått en renässans. Denna organisering kan ses som en reaktion på kommunsammanslagningar och andra faktorer i samhällsutvecklingen, och det är ofta så det förklaras. Det finns emellertid en annan aspekt som är viktig att lyfta fram, nämligen kommunens behov av att stödja lokalsamhällets organisering att bibehålla och stärka legitimiteten genom att utveckla ett demokratiskt interorganisatoriskt samspel.

Det demokratiska interorganisatoriska samspelet kan beskrivas i termer av relation mellan kommunen och lokalsamhället (Røiseland & Aarsæter 1998), som är en variant av det som tidigare kallats för den stora och den lilla demokratin. Kommunen är i detta sammanhang en geografiskt avgränsad multiorganisation av politik och verksamhet som syftar till att tillgodose gemensamma och individuella behov och lösa gemensamma problem, det som vi tidigare kallat en servicedemokratisk institution. Lokalsamhällen är också geografiskt avgränsade enheter som mer eller mindre sammanfaller med kommunen. Ett lokalsamhälle kan ses som bestående av individer och olika slags organiseringar. Det utgör inte någon enhet som vilar på gemensamma värdegrunder eller liknande, utan är en mer eller mindre sammanhållen politisk enhet som innehåller olika politiska och kulturella inslag. Det finns de som hävdar att viss grad av homogenitet i lokalsamhället är en förutsättning för utvecklande av vital demokrati och hög delaktighet. Det krävs vissa grundläggande gemensamma värderingar för att åstadkomma kollektiv samhandling (se t.ex. Avineri och De-Shalit 1992).

Det moderna samhället är emellertid till stora delar multikulturellt och en modern demokrati innefattar att alla bör ha lika möjligheter att delta i den lokala dialogen. Att hävda att det skall finnas grundläggande gemensamma värderingar kan i praktiken innebära majoritetens förtryck av minoriteter (Miller 1995). En modern demokrati bygger på kulturell pluralism där medborgarna förväntas lyssna på varandra och visa generositet inför skilda värderingar och världsuppfattningar (Weigård & Eriksen 1998). Man kan säga att det som skiljer en politisk från en social samfällighet är att i det förra fallet delar människor samma problem och utmaningar men inte nödvändigtvis samma intressen och

värderingar. I det senare fallet är det gemensamma värderingar och intressen som står i fokus. Det är det senare som oftast förknippas med kommunitarism.

Ett lokalsamhälle består ofta av olika föreningar och organisationer, t.ex. idrottsföreningar, kulturella föreningar, politiska föreningar och ekonomiska föreningar. Dessa föreningar och organisationer är ofta sammankopplade genom överlappande medlemskap och aktiviteter. Denna överlappning gör att vissa personer har en mycket god överblick över "sitt" lokalsamhälle och utgör ett slags nyckelpersoner i lokalsamhällets sociala kapital. De kallas ibland för "eldsjälar", men det kan också röra sig om människor som arbetar mindre synligt men ändå effektivt för det som i allmänhet betraktas som "lokalsamhällets bästa".

Inom modern forskning av sambanden mellan lokalsamhälle (civilsamhälle) och politiska institutioner har framkommit att ett vitalt civilsamhälle med medborgare som känner tillit och samhörighet med varandra också känner större tilltro till de politiska institutionerna (kommuner, landsting etc.) än de medborgare som inte är lika integrerade i lokalsamhälle (Nielsen 1998). Därmed kan sägas att det finns ett grundläggande behov för den kommunala multiorganisationen med dess politiska och professionella organisationer och verksamheter att genom stödjande av lokalt föreningsliv bibehålla och stärka sin legitimitet i lokalsamhället, som i praktiken innebär flera lokalsamhällen.

Sammanfattningsvis kan sägas att funktionell och territoriell brukar- och medborgarorganisering är både ett uttryck för att det redan finns ett socialt kapital, men också att detta kapital kan utvecklas i en riktning som är positiv för de små kollektiven. Det är emellertid inte självklart att denna utveckling harmonierar med den stora demokratin. I själva verket kan det utmynna i växande konflikter mellan det partikulära och det universella. En avgörande fråga förefaller vara om och på vilket sätt den lilla och den stora demokratin kan och bör länkas samman. Det handlar inte om att antingen utveckla brukar- och medborgarorganisering vid sidan av det representativa systemet eller förnya fullmäktige och partier. Ett växande inslag av kollektiv organisering i form av brukarråd, lokala utvecklingsgrupper m.m. ställer stora krav på förnyelse

bland de befintliga och traditionella politiska institutionerna för att inte fragmenteringstendenser och legitimitetsproblemen skall bli för stora. I detta sammanhang framstår t.ex. olika former av förnyelse av fullmäktige som angelägna för att forma ett demokratiskt interorganisatoriskt samspel.

Hur ser förutsättningarna ut bland medborgarna för att skapa ett sådant samspel mellan den lilla och den stora demokratin? För att söka svar på den frågan kan vi identifiera olika politiska identiteter i lokalsamhället.

10.5 Politiska identiteter

Att vara medborgare i vårt moderna välfärdssamhälle innebär att vi i praktiken uppträder i olika "skepnader" i relation till kommunala och övriga offentliga institutioner och verksamheter. Vi kan vara skattebetalare, väljare, anställda, brukare/användare, kunder m.m. Under de senaste åren har intresset för studier av olika medborgarroller ökat bland olika forskare. Ett syfte har varit att undersöka om det finns samband mellan olika roller å ena sidan och olika attityder till offentlig verksamhet å den andra. Ett annat syfte har varit att undersöka om medborgarnas samhällsinflytande varierar med rollerna (Petersson, Westholm och Blomberg 1989; Nilsson 1995; Eriksen 1993). Ett tredje syfte är att undersöka konflikter mellan olika medborgarroller (Rose 1995; 1997). I den aktuella forskning som bedrivs framkommer olika "rolluppsättningar", t.ex. väljare, brukare, skattebetalare och producent (Nilsson 1995). Bakgrunden till att vi använder olika beteckningar är att samhället har blivit allt mer differentierat. Det finns en rad olika institutionella arrangemang och organisationer som vi som medborgare möter under vårt liv i samhället; allt från BB till särskilda boendeformer.

I stället för att tala om medborgarroller kan vi fokuserar på olika politiska identiteter i relation till den lilla och den stora demokratin (Bang, Dyberg och Hansen 1997). Relationen mellan medborgare och institutioner medverkar till att bekräfta tidigare eller utveckla nya politiska identiteter. En politisk identitet är mer

än en roll. Även om man tillskrivs rollen som "brukare" betyder det inte att man identifierar sig som sådan. Man kanske snarare ser sig som konsument av service.

10.5.1 Den politiska konsumenten och den private medborgaren

Vissa identiteter bekräftar och förstärker en arbetsdelning mellan den lilla och den stora demokratin medan andra ifrågasätter och överbryggar den. Till det förra kan föras medborgaren som politisk konsument. Det är en identitet som förknippas med att (oftast) rösta, betala skatt och ge sitt – oftast diffusa – stöd till det politiska systemet. Medlemskap i olika föreningar, däribland politiska partier, är vanliga men medlemskapet är passivt. Identiteten är vidare förknippad med att utnyttja sina rättigheter som medborgare och mottagare/kund av den offentliga servicen.

En annan politisk identitet som bekräftar och stödjer arbetsdelningen mellan den lilla och den stora politiken är den liknöjde som på sin höjd röstar, men i övrigt föredrar att vara ointresserad av politik. Den politiska aktiviteten är minimal och kan till stor del karakteriseras som en åskådaridentitet. Denna identitet förekommer i litteraturen som den "private medborgaren" som fri från politik ägnar sig åt affärer, kärlek, konst och litteratur i sin privata sfär. Politiskt engagemang och beslutsfattande är något som eliten får syssla med (Walzer 1989, s. 216).

Båda dessa politiska identiteter är "funktionella" i förhållande till en arbetsdelning mellan "massa" och "eliter", mellan den lilla och den stora demokratin. Det finns emellertid andra politiska identiteter som inte är funktionella, utan ifrågasättande. Två sådana politiska identiteter skall lyftas fram.

10.5.2 Vardagsmakaren och brobyggaren

Danska demokratiforskare har genom en kombination av empiriska fallstudier och teoretisk analys mejslat fram en politisk identitet kallad "vardagsmakaren" (Bang och Sørensen 1997; Bang och Sørensen 1998), som uppvisar god validitet även i svenska sam-

manhang. Vardagsmakarens domän är den lilla politiken, t.ex. i form av ett föräldraråd på daghemmet, en lokal skolstyrelse eller ett byalag. Han/hon är inte särskilt engagerad i den stora politiken. Sällan framställer emellertid vardagsmakaren den stora politiken i missnöjestermer eller i form av likgiltighet. Han/hon ser mer relationen mellan den lilla och stora demokratin som en slags arbetsfördelning: det är "vi" och "dom på kommunen". Däremot beskrivs partierna eller kanske snarare partisystemet ofta i negativa ordalag eller med viss skepsis. Det man som vardagsmakare sysslar med betraktas överhuvudtaget inte som partipolitiskt relevant. Ofta uttrycks det med att det inte alls är politik man sysslar med. Partierna ses som representanter för den stora demokratin och dess "ideologiska paket" anses inte användbara i den lilla demokratin.

Att gå från engagemang i den lilla demokratin in i ett partiengagemang är inte något som tilltalar vardagsmakaren. Däremot förekommer det ofta att vardagsmakaren har förtroendefulla kontakter med vissa personer inom den formella stora politiken – men det är relaterat till specifika policyproblem eller liknande. Det är den praktiska problemorienteringen som är avgörande för engagemanget, inte allmänna idéer som demokrati eller det "goda samhället". Det är inte någon sammansatt ideologi som utgör politisk organiseringsprincip, möjligen en slags geografiskt avgränsad "platsideologi" där "bygdens gemensamma bästa" eller "våra barns bästa" utgör den grundläggande idén och drivkraften.

Vardagsmakaren ser sig inte som underordnad eller svag i förhållande till experter eller makthavare i allmänhet. Identiteten kännetecknas av "makt- och ansvarsskapande". Maktskapande betyder att subjektet har en politisk betydelse, man skapar ett "möjlighetsrum" tillsammans med andra. Ansvarsskapande betyder att subjektet fyller detta rum. Det politiska kommer framför allt in som en etisk dimension. Handlingsalternativen i olika sammanhang kan vara många och manar fram etiska ställningstaganden, t.ex. vad är bäst för barnen, vad är bäst för bygden?

Å ena sidan skapar vardagsmakaren en konkretisering av politiken i termer av målmedvetet och handlingsorienterat engagemang. Han/hon utmanar "expertpolitiken" utifrån sitt engage-

mang i lokala kollektiva former. Vardagsmakaren engagerar sig "själv-reflexivt" i förhållande till vardagslivets politisering och är öppen för skillnader, olika former av gemenskaper och engagemang. Det "multikulturella" uppfattas ofta inte som något större problem, det handlar mer om personliga relationer.

Å andra sidan handlar det om ett vardagspolitiskt engagemang som fokuseras på geografiskt och funktionellt näraliggande och begränsade områden. Det är i hög grad den lilla politikens verksamhetsområde. Generella politiska spörsmål såsom miljöfrågor, sociala frågor m.m. som har en större geografisk och funktionell betydelse är av marginellt intresse för vardagsmakaren. Vardagsmakaren är både individualistisk och kollektiv. Han/hon utgår från individuellt relaterade problem, behov och utmaningar, t.ex. sina barns förhållande i skolan eller för bygdens intresse, men engagerar sig gärna tillsammans med andra, med likartade syften för sitt engagemang, och bildar en organisation. Trots den pragmatiska hållningen till politik och ideologi är vardagsmakaren angelägen om att den bildade organisationen skall konstitueras av demokratiska arbets- och beslutsformer.

Det finns en med vardagsmakaren närbesläktad politisk identitet som preliminärt kan kallas "brobyggare". Brobyggarens domän är också i första hand den lilla politiken, men är också aktiv i den stora politiken. Han/hon är medlem och aktiv i ett flertal föreningar, däribland en lokal partiförening. I vissa fall kan brobyggaren också vara egenföretagare. Genom sitt engagemang i flera sammanhang skapar brobyggaren länkar mellan olika institutioner och organisationer. Han/hon är väl förtrogen med de regelverk och normer som gäller i den lilla såväl som i den stora demokratin och känner sig "hemma" i flera institutionella sammanhang. Genom detta överlappande medlemskap och engagemang kan brobyggaren fungera som "översättare" mellan olika grupper och organisationer. Därmed kan t.ex. olika missförstånd förebyggas. Rykten om vad "kommunen" egentligen sysslar med, eller omvänt vad den lokala utvecklingsgruppen sysslar med kan därmed genom brobyggarens försorg klargöras innan det växer till misstroende och konflikter.

I likhet med vardagsmakaren kännetecknas brobyggaridentiteten av makt- och ansvarsgörande. Det möjlighetsrum som brobyggaren är med att skapa blir dock större än vardagsmakarens, dvs. genom sin förtrogenhet med olika normer och regelverk kan brobyggaren genom kontakter med relevanta experter, politiker, företagare etc. på ett effektivare sätt mobilisera olika resurser.

Partianknytningen ger en ideologisk grundhållning, men det är lokalsamhället som är det viktigaste. Han/hon har en partiideologi i botten men arbetar huvudsakligen – i likhet med vardagsmakaren – efter en mer platsorienterad demokrati, dvs. för lokalsamhällets bästa. Mycket av det som brobyggaren engagerar sig i vad gäller mobilisering av lokalsamhället betraktar han/hon inte som partipolitiskt relevant. Till skillnad från vardagsmakaren är dock "större" politiska frågor såsom miljöfrågor och sociala frågor viktiga för brobyggaren.

Båda dessa politiska identiteter kan sägas vara en frukt av den exploderande politiken. Allt fler vardagspolitiska avgöranden fälls inom olika välfärdsinstitutioner och i lokalsamhället. Vad som bland annat är intressant med dessa två politiska identiteter är att de uttrycker en konkretisering av politiken. Det är de näraliggande kollektiva spörsmålen som är startpunkten och slutpunkten för engagemanget. De representerar också nya artikulerade former av "demos" (brukar- och medborgarsammanslutningar) som skiljer sig från kommunens "demos". Samtidigt utgör båda på olika sätt länkar till den stora demokratin, framför allt brobyggaren. Det är kanske just brobyggarens politiska identitet som kan överbrygga arbetsdelningen mellan den lilla och den stora demokratin.

11 Vitalisering, autonomisering eller kolonisering – en avslutande diskussion

Modern demokratidebatt i Sverige handlar om hur olika alternativ till den partibaserade representativa demokratin kan utvecklas och värderas. Det som utmanar eller kompletterar demokrati på svenska är både kollektivistiska och individualistiska inriktningar.

I praktiken utgör förekommande demokratiexperiment i kommunerna en kombination av båda.

Vi skall inte överdriva de etablerade demokratiska institutionernas förändring och anpassning. Genomgången visar att det är relativt få förändringar i fullmäktigeinstitutionen och att det finns stora tveksamheter till lokala folkomröstningar och medborgarinitiativ och direktval till kommundelsnämnder/stadsdelsnämnder. Det har under senare år uppstått en rad nya former för lokal demokrati såsom brukarinflytande och lokala utvecklingsgrupper. Antalet aktiva i dessa former eller deras betydelse för den lokala politiken skall inte heller överdrivas.

Likväl är alla dessa förändringar mycket omtalade och framställs som tecken på att det sker successiva förändringar i synen på lokal demokrati. Den partibaserade representativa demokratin utmanas och kompletteras. Uppdelningen mellan stat och civilsamhälle ifrågasätts i den praktiska politiken. Politiken och demokratin exploderar. Allt fler vardagspolitiska avgöranden fälls utanför de representativa organen och det uppstår nya funktionella och territoriella enheter med anspråk på att vara demokratiska och politiskt betydelsefulla.

De olika demokratiexperimenten kan ses som en spridning av makt. Fler människor engageras och utövar inflytande. Samtidigt är det viktigt att påpeka att denna maktspridning faktiskt innebär att nya lokala eliter framträder. Vardagsmakaren och brobyggaren tillhör dessa nya eliter. Vad som därmed är angeläget att diskutera och studera är hur dessa eliter representerar andra i lokalsamhället och hur deras ansvar kan utkrävas.

I några av experimenten kombineras den partibaserade demokratin med nya demokratiformer. Ett exempel är då en områdesstyrelse till hälften utses av fullmäktige och till hälften genom direktval. Det är kanske sådana kombinationer som utgör nästa steg i den lokala demokratiutvecklingen. På det sättet kan vardagsmakaren och brobyggaren "inordnas" i en ansvarstruktur.

Relationen mellan olika brukar- och medborgarorganiseringar såsom brukarråd, områdesstyrelser och lokala utvecklingsgrupper å ena sidan och kommunens politiska och administrativa organisationer å den andra kan utvecklas på flera sätt. Mot bakgrund av de

studier som hittills är genomförda kan tre utvecklingslinjer tecknas.

Den första linjen är *vitalisering* som innebär att relationen mellan den lilla och den stora demokratin leder till ömsesidig nytta och respekt. När medborgare och brukare samarbetar för att finna lösningar på gemensamma angelägenheter skapas ett socialt kapital som stärker deras demokratiska identitet och legitimitet. Förståelsen för den kommunala politikens olika avvägningsproblem ökar genom täta kontakter med politiker och tjänstemän. Den ömsesidiga respekten och nyttan leder till att de kommunala aktörernas politiska kapital växer. Relationen mellan lokala utvecklingsgrupper och kommunen beskrivs ofta på detta sätt och debatten om socialt kapital, medborgaranda m.m. innehåller ofta tanken att den lilla demokratin kan vara en skola och en inkörsport till den stora demokratin. Engagemang i en lokal brukarstyrelse leder till att man blir intresserad av den kommunala politiken i vidare mening och engagerar sig i ett politiskt parti.

En alternativ utvecklingslinje innebär att det inte uppstår sådana goda relationer mellan den lilla och den stora demokratin. I stället uppstår en *autonomisering*. Medborgare och brukare utvecklar ett socialt kapital i lokalsamhället, men de ser sig inte som delaktiga i den kommunala politiken. I stället vill de bli så självständiga som möjligt i sin by, sitt bostadsområde, sin skola eller sitt daghem. De är inte intresserade av den stora demokratin utan ser den mest som ett hinder för den egna lokala utvecklingen. Därmed uppstår en spänning mellan de lokala självhävdande vardagsmakarna och de kommunala aktörerna. Den ökar i takt med att människor värnar om sin egen lokala gemensamma identitet och problemlösningsförmåga.

En tredje linje innebär att lokala grupper och andra organiseringar bland brukare och medborgare först utvecklar en lokal identitet men sedan *koloniseras* av den kommunala apparaten. De integreras i den politiska och administrativa organisationen och avväpnas. Därmed förloras deras självständighet. Det växer fram en klyfta mellan den elit som integreras med den kommunala apparaten och övriga medlemmar. Föräldrar som väljs in i skolråd blir

halvprofessionella och börjar tala skolans språk och avståndet till övriga föräldrar ökar.

Det finns anledning att förhålla sig både nyfiken och kritisk till olika former av medborgar- och brukarinflytande som växer fram i kommunerna vid sidan av den partibaserade representativa demokratin. Makt, ansvar och representativitet är viktiga aspekter att ta fasta på. Samtidigt bör betonas att flertalet medborgare inte är aktiva i dessa demokratiexperiment. Den politiske konsumenten och den private medborgaren utgör en majoritet av befolkningen. Vardagsmakarna och brobyggarna är fåtaliga.

Rapporten inleddes med att peka på den avdemokratisering som förekommer. Sett i det ljuset är varje tillskott av nya demokratiformer något positivt, även om det i viss mån hotar den partibaserade demokratin. Alternativet är troligen att de etablerade partierna inte återfår ett lika stort medlemsantal som de hade vid början av 1960-talet. Alternativet är snarare en växande maktlöshet.

Författarpresentation

Stig Montin är filosofie doktor och lektor i statskunskap vid Högskolan i Örebro. Han är huvudsakligen verksam som forskare och projektledare vid Novemus, forum för forskning och utbildning om offentlig verksamhet, vid Samhällsvetenskapliga institutionen. Har tidigare bland annat skrivit rapporter till Lokaldemokratikommittén och Kommunala förnyelsekommittén. Montins forskningsområden är lokal demokratiutveckling, kommunala organisationsförändringar samt förändringar inom offentlig verksamhet i allmänhet.

Referenser

Arvidsson, Håkan, Lennart Berntson och Lars Dencik (1994) *Modernisering och välfärd – om stat, individ och civilt samhälle i Sverige*. Stockholm: City University Press.

Avineri, Shlomo och Avner De-Shalit (1992) *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press.

Bang, Henrik P. (1996) "The Political Division of Labor. An institutionalist Approach to Authority and Community", ss 35-70 i Bogason, P. (ed) *New Modes of Local Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

Bang, Henrik P., Torben B. Dyrberg och Allan D. Hansen (1997) "Elite eller folkstyre – demokrati fra oven og/eller fra neden?", *GRUS*, nr. 51.

Bang, Henrik, P. och Eva Sørensen (1997) *Fra græsrødder til hverdagsmagere. Demokratiprojektet*. Arbejdspapir 3/1977. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Bang, Henrik, P. och Eva Sørensen (1998) "The Everyday Maker: a New Challenge to Democratic Governance", Paper presented at the 26th Joint Session of Workshop, 23-28 March 1998. Arbejdspapir fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg: Alborg Universitet.

Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkley: University of California Press.

Bergroth, Alf och Maria Bergroth (1992) *Utvärdering av Svågadalsprojektet*. Slutrapport (stencil).

Berglund, Anna-Karin (1998) *Lokala utvecklingsgrupper på landsbygden. Analys av några lokala utvecklingsgrupper i termer av platsrelaterad gemenskap, platsrelaterad social rörelse och systemintegrerad lokal organisation*. Uppsala: Uppsala universitet. Geografiska Regionstudier nr 38.

Berman, Sheri (1997) "Civil Society and Political Institutionalization", ss 562-574 i Edwards, Bob & Michael W. Foley (eds.) *Social Capital, Civil Society, and Contemporary Democracy*.

American Behavioral Scientist, Vol. 40, No. 5. March/April 1997.

Birgersson, Bengt Ove och Jörgen Westerståhl (1980) *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Publica.

Björkman, Ulla och Curt Riberdahl (1997) *Det kommunala förtroendeuppdraget*. Stockholm: Publica.

Bro, Anders, Anders Edlund, Erik Jakobsson och Gunnar Persson (1998) *Grön demokrati. Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner*. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1998:5.

Brorström, Björn, Henry Bäck, Sven Siverbo, Annika Svensson (1998) *Ingen nämnd – Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan. Rapport 13.

Burns, Danny, Robin Hambleton and Paul Hogget (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalizing Local Democracy*. London: Macmillan.

Bäck, Henry (1998) "Nytt liv i frågan om kommun-parlamentarismen?", *Kommunal ekonomi och politik*. Volym 2, Nummer 1, Mars 1998.

Bäck, Henry och Folke Johansson (1998) *Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan. Förvaltningshögskolans rapporter nr 12.

Bäck, Henry, Folke Johansson och Jonas Sandqvist (1998) *"Stadsregering" i Stockholm. Införandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutet för kommunal ekonomi, IKE 1998:76.

Bäck, Mats och Tommy Möller (1997) *Partier och organisationer*. Fjärde upplagan. Stockholm: Publica.

Carlsson, Lars (1993) *Samhällets oregerlighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm: Symposion Graduale.

Coleman, James S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Harvard: Harvard University Press.

Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

Dryzek, John (1990) *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elander, Ingemar (1997) "Partnerships and Urban Governance: toward an agenda for cross-national comparative research". Paper presentad at the ISSC-UNESCO/MOST Symposium "Partnerships": A New Solution to Urban Challenges? Social Science Perspectives on Habitat II Agenda, Paris 24-25 November 1997.

Elldin, Harald (1946) "Vad menas med folkrörelser?" *I Våra folkrörelser. En läsebok utgiven av ABF:s kulturkommitté*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.

Eriksen, Erik O. (1993) *Den offentlige dimensjon. Verier og styring i offentlig sektor*. Oslo: Tano.

Eriksen, Erik O. och Jarle Weigård (1997) "Conceptualizing Politics: Strategic or Communicative Action?", s 219-241 i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20 – No 3.

Eskilstuna kommun (1998) *Program för utveckling av närdemokrati i Eskilstuna kommun*. Avslutande rapport från kommunfullmäktiges demokratiberedning. 2 september 1998. Eskilstuna: Eskilstuna kommun.

Floris, Toini S. och Charlotte Bidsted (1998) *Bestyrelsen ved skolan og gymnasiet – flerdimensional indflydelse*. AKF rapport. Köpenhamn: AKF Forlaget.

Foley, Michael W. och Bob Edwards (1997) "Editors' Introduction", ss 550-561 i Edwards, B. och M. W. Foley (eds.) *Social Capital, Civil Society, and Contemporary Democracy. American Behavioral Scientist*. Vol. 40, No. 5. March/April 1997.

Gaventa, James (1987) "Makt och deltagande" i Petersson, Olof (red) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.

Gidlund, Janerik (1989) "Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet?", bilaga 2 i SOU 1989:108. Stockholm: Allmänna förlaget.

van Gunsteren, Herman (1994) "Four Conceptions of Citizenship", ss 36-48 i van Steenberger, Bart (ed) *The Condition of Citizenship*. London: SAGE.

Habermas, Jürgen (1988) *Kommunikativt handlande. Texter och språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Diadalos.

Hallberg, Peter (1997) "Samtida demokratiteoretisk debatt". I *Folkomröstningar och demokrati*. SOU 1997:56, bilaga 2. Stockholm. Fritzes.

Hector, Per, Bo Ek & Åsa Hägglund (1998) *Mångfaldens arena. Intervjuer om deltagardemokrati i Örebro*. Örebro: Örebro kommun, Stiftelsen Cesam.

Hedlund, Gun (1996) *"Det handlar om prioriteringar". Kvinnors villkor och intessen i lokal politik*. Örebro Studies 14. Örebro: Högskolan i Örebro.

Held, David (1996) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Diadalos.

Herlitz, Ulla (1998) *Bygderörelsen i Sverige*. Östersund: Institutet för regionalforskning. Working Paper No. 11.

Hermansson, Jörgen (1992) "Introduktion", ss 199-224 *i Idéer om demokrati*. Volym 5 i Tidens idéserie. Stockholm: Tidens förlag.

Hinnfors, Jonas – Maria Oskarsson (1995) "Den goda modern och den missnöjde fadern". I Nilsson, L. (red) *Västsvensk horisont*. Samhälle-Opion-Massmedia. Rapport nr 14. Göteborg: Göteborgs universitet.

Hoff, Jens (1993) "Medborgerskab, brugerroller og magt" i Andersen, J. – A.D. Christensen, K. Langberg, B. Siim, L. Torpe *Medborgerskab – Demokrati og politisk deltagelse*. Köpenhamn: Systime.

Indenrigsministeriet, Danmark (1998) *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. København: Indenrigsministeriet. Hämtat från ministeriets hemsida på Internet: http://www.inm.dk.

Ingelhart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Jacobsson, Kerstin (1988) *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.

Johansson, Jan (1993) "Kommunal parlamentarism – möjliga konsekvenser". I Nordisk Administrativt Tidskrift 2/1993, 74. årgang.

Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red, 1995) *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.

Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (1997) *Decentraliserad välfärdsstat. Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS Förlag.

Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (1997) (eds) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.

Klausen, Kurt K. – Krister Ståhlberg (1998) (red) New Public Management i Norden. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kommunaktuellt nr 26 1996; nr 20 1997; nr 21 1997; nr 35 1997; nr 6 1998; nr 8 1998; nr 9 1998; nr 17 1998; nr 24 1998; nr 26 1998; nr 28 1998; nr 36 1998.

Kooiman, Jan (1993) "Social-political Governance: Introduction", in Kooiman, Jan (ed) *Modern Governance. New Government – Society Interaction*. London: SAGE.

Larsson, C. & A. Modig (1998) "Den kommunala servicen i Nacka kommun. Attitydundersökning". Stockholm: Demoskop AB. Stencil.

Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Lewin, Leif (1998) *"Bråka inte!": om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.

Lindbom, Anders (1995) *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Uppsala universitet.

Lindquist, Ulf och Sten Losman (1991) *1991 års kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer*. Stockholm: Publica.

Lundquist, Lennart (1976) "Demokratins idéer", ss 21-60 i Back, Per-Erik och Agne Gustafsson, red. *Modern demokrati. Problem och debattfrågor*. Lund: LiberLäromedel.

Lundström, T., F. Wijkström (1997) *The nonprofit sector in Sweden*. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 11. Manchester: Manchester University Press.

Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

March, James G. och Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free press.

McLaverty, Peter (1998) "The Public Sphere and Local Democracy". I *Democratization*. Vol 5, No 3. Ss 224-239.

Meehan, Elizabeth (1997) "Political pluralism and European citizenship", ss 69-85 i Lehning, Percy, B. och Albert Weale (eds.) *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. London: Routledge.

Miller, Tom (1988) *Consulting citizens in Sweden. Planning participation in context*. Stockholm: Statens råd för Byggforskning.

Miller, David (1995) "Citizenship and Pluralism". I *Political Studies*. Vol. XLIII.

Montin, Stig (1989) "Från decentralisering till management. Decentralisering inom kommunerna". *I Statsvetenskaplig Tidskrift* 1989:2.

Montin, (1993a) (i samarbete med Marie Fridolf och Torgny Sköldborg) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73. Rapport till Lokaldemokratikommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Montin, Stig (1993b) *Svenska kommuner i omvandling*. Artiklar och uppsatser som ingår i sammanläggningsavhandling i statskunskap: Swedish Local Government in Transition: A matter of rationality and legitimacy. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1993:1.

Montin, Stig (1995) "Kommunala organisationsförändringar", ss 13-40 i Lundqvist, Lennart J. och Jon Pierre (red) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig (1997) "Finns det någon kommunal folkstyrelse?", ss 39-56 i Blom, Agneta P. och Jan Olsson (red) *Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring*. Ds 1997:35. Stockholm: Fritzes.

Montin, Stig (red) (1998) *Lokala politiska dialoger. Slutrapport från projektet "Lokala politiska dialoger. Lokalt kollektivt handlande i urbana miljöer"*. Örebro: Novemus. Rapport 1998:2.

Montin, Stig, Jan Olsson och Henry Pettersson (1996) "Fullmäktige under förändring? En studie av uppdraget, relationerna och arbetsformerna". I Montin, Stig (red) *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landstning*. SOU 1996:169, bilaga V. Stockholm: Fritzes.

Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.

Nielsen, Peder (1998) *Vem älskar den lokala demokratin? Om väljare och valda i kommuner och landsting*. Tema Demokrati. Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Nilsson, Lennart (1995) "Medborgarna och servicedemokratin", ss 183-197 i Rothstein, Bo och Bo Särlvik (red) *Vetenskapen om politik*. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Olsson, Jan (1998) *Underifrån-revolution i kommunal organisation? En utvärdering av Gävle kommuns demokratiprojekt*. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1998:4.

Olsson, Jan och Anette Forsberg (1997) *Byapolitiken*. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1997:1.

Olsson, Jan och Erik Jakobsson (1997) *Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik*. En undersökning av planeringsprocesser och genomförandeorganisationer i fyra regioner. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1997:2.

Olsson, Jan och Stig Montin (1996) "Lokal demokratipolitik – drivkrafter och lärprocesser", ss 7-16 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Olsson, Jan och Stig Montin (red) (1998) *Demokrati som experiment – anpssning och lärande i svenska kommuner*. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Bokmanus.

Ostrom, Elinor (1998) "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Colletive Action", *American Political Science Review*. Vol. 92, No1. March 1998, pp. 1-22.

Perman, Karin (1997) *Kvinnor och makt. En studie av förtroendevalda kvinnors representationsvillkor i en svensk bruksortskommun efter valet 1994*. C-uppsats i statskunskap. Örebro: Högskolan i Örebro, Institutionen för samhällsvetenskap.

Persson, Gunnar (1996) "Kollektivt inflytande i kommunal verksamhet – exemplet föräldramedverkan i grundskolan". I Montin, Stig (red) *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landstning*. SOU 1996:169, bilaga V. Stockholm: Fritzes.

Pestoff, Victor A. (1998) *Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Abingdon: Ashgate Publishing. Kommande.

Petersson, Harry (1998) *Stadsdelspolitikerna och stadsdelsreformen i Malmö*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Petersson, Olof (1991) Makt. En sammanfattning av maktutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.

Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran. Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1997) *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Stockholm: SNS Förlag.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag.

Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne (1994) *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm: Carlssons.

Prop. 1976/77:187; 1986/87:91; 1990/91:117.

Putnam, Robert D. (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag. Det är en översättning av Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy*

Work. Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.

Rasch, Bjørn Erik (1998) "Innledning", ss 7-14 i Midgaard, Knut och Bjørn Erik Rasch, (red) *Demokrati – villkor och virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Renn, Ortwinn, Thomas Webler, Horst Rakel, Peter Dienel och Branden Johnson (1993) "Public participation in decision making: A three-step procedure". I *Policy Sciences* No 26, ss 189-214.

Rhodes, Rod A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Ribom, Leif (1993) *Föräldraperspektiv på skolan. En analys från två håll*. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education 51. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Rosas, Allan (1995) "Union Citizenship and National Elections", ss 135-155 i Rosas, Allan och Esko Antola (eds) *A Citizens' Europe. In Search of a New Order*. London: SAGE Publications.

Rose, Lawrence E. (1995) "Studiet av det kommunala medborgarskapet i Norden: Har vi overhode sagt noe nytt?" I *Norsk Statsvitenskapelig Tidskrift* 4/95, ss 314-334.

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (1998) "Varifrån kommer det sociala kapitalet"? I *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3 1998, pp 164-171.

Rubenowitz, Sigvard (1995) "Medborgarna och stadsdelsreformen", ss 58-72 i Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red) *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.

Räftegård, Curt (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg. Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Stockholm: Gidlunds Förlag.

Røiseland, Asbjørn och Nils Aarsæther (1998) *Mellom kommune og lokalsamfund. Teorier om kommune og lokalsamfunn og hypoteser om institusjonelle koblinger*. NF-notat nr. 1004/98. Bodø: Nordlandsforskning.

Røiseland, Asbjørn och Nils Aarsæther (1999) "Lokalsamfunn og demokrati – Teoretiske og metodiske aspekt ved begrepet 'socialt kapital'". Kommande i Norsk *Statsvitenskaplig Tidsskrift* nr. 1/99.

Schumpeter, Joseph A. (1987) *Capitalism, socialism and democracy.* 6th ed. London: Unwin Paperbacks.

Sehested, Karina (1995) *Brugerinflytande i kommunerna.* Köpenhamn: Det samfundsvidenskaplige fakultets reprocenter.

Sehested, Karina och Eva Sørensen (1996) *Professionelle og brugere – i folkskolen. Offentlig sektor. Vilkor og fremtid.* Köpenhamn: Köpenhamns universitet.

SFS 1991:900 (Kommunallagen); 1996:205; 1987:667.

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 1975:41; 1993:90; 1996:162; 1996:169; 1997:56.

Strandberg, Urban (1996) "I den författningspolitiska debattens frånvaro. Behövs kommuner i svensk demokrati?", ss 17-27 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport.* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994.* Stockholm: Gidlunds Förlag.

Sørensen, Eva (1995) *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance.* Ph.D. thesis. Köpenhamn: Institutet för Statskunskap.

Sørensen, Eva (1998) "New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary scholl system in Denmark". I *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1998 årg 101, nr 2 ss 129-143.

Walzer, Michael (1989) "Citizenship", ss 211-219 i Ball, Terence, James Farr och Russel L. Hanson (eds) *Political innovation and conceptual change.* Cambridge: Cambridge University Press.

Weigård, Jarle och Erik Oddvar Eriksen (1998) "Deliberasjon og demokrati", i Knut Midgaard och Bjørn Erik Rasch (red) *Demokrati – vilkor og virkninger.* Oslo: Fagbokforlaget.

Wergenius, Hans (1966) "Förvaltningsstruktur och maktfördelning". I. Wallin, Gunnar, Hans G. Andersson och Nils Andrén *Kommunerna i förvandling.* Stockholm: Almqvist och Wiksell.

Westerståhl, Jörgen (1970) *Den kommunala självstyrelsen 1*. Ett forskningsprogram. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
Westerståhl, Jörgen (1995) "Några generella iaktagelser", ss 323-330 i Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red) *Decentraliserad kommun*. Exemplet Göteborg. Stockholm: SNS Förlag.
Westerståhl, Jörgen (1997) "Representativ demokrati – teoretiska utgångspunkter". I *Kommunal ekonomi och politik*. Volym 1, Nummer 2. December 1997.

KUNGL. BIBL.
1999 -01-12
STOCKHOLM

DEMOKRATI Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 54 46

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64
alt. 044-13 33 00

Per Unckel (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 44 98

Pernilla Zethraeus (v)
oppositionsråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

Assistent
Helena Svensson
tel: 08-405 46 04

DEMOKRATI
Utredningen

Postadress: 103 33 Stockholm. Besöksadress: Regeringsgatan 30-32
Tel: 08-405 49 16. Fax: 08-411 24 67
E-post: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)

2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)

3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)

4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)

5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)

6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)

7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)

8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)

9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

I storstäder såväl som i småbyar pågår experiment i demokrati. En del iscensätts uppifrån av politiska och administrativa ledare. Andra uppstår underifrån, ibland som protest mot de förra. Somliga handlar om kollektiv organisering för att göra sina röster hörda, andra om enskild valfrihet att rösta med fötterna. Det rör sig delvis om försiktiga komplement inom gamla ramar med obruten ställning för etablerade politiska ledare. Men det sker också innovationer där ett nytt slags politiska ledare träder fram.

I den här skriften analyseras experimenten utifrån olika principiella demokratiperspektiv. Huvudfrågan är om de leder till att medborgarskapet blir mer vitalt, mer snävt eller bara ytterligare koloniserat av den kommunala apparaten.

FRITZES
Offentliga Publikationer

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-690 91 91, Telefon: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21080-0