

De politiska ungdomsförbunden och den kommunala demokratin

Rapport från en hearing den 3 oktober 2000

Av Björn Jerkert och Jörgen Mark-Nielsen

1 Inledning

En viktig uppgift för Kommundemokratikommittén har varit att föreslå åtgärder som kan ge ungdomar bättre kunskaper om den kommunala demokratin och göra dem mer delaktiga i denna.

Därför inbjöd kommittén samtliga politiska ungdomsförbund till en hearing om ungdomars delaktighet i den kommunala demokratin. Syftet var att redan på ett tidigt stadium i utredningsarbetet ta del av ungdomsförbundens erfarenheter och kunskaper i dessa frågor och inte minst deras idéer om förbättringar.

Hearingen hölls den 3 oktober 2000 i Stockholm. Vi träffade ungdomsförbunden var för sig under ungefär en timme.

I denna rapport redovisas inledningsvis de frågeställningar som skickades ut till ungdomsförbunden inför hearingen. Sedan följer en dokumentation av hearingen och en sammanfattning.

2 Frågeställningar till ungdomsförbunden

2.1 Ungdomars delaktighet

Hur kan ungdomar få bättre kunskaper om kommunen och kommunalpolitiken? Vad kan skolan göra? Eller har ungdomarna redan tillräckliga kunskaper – är problemet är ett annat? Hur skulle en "demokratipraktik" (jfr. prao) kunna utformas?

2.2 Ungdomar som förtroendevalda

Ungdomar är klart underrepresenterade bland kommunalt förtroendevalda, särskilt när det gäller tyngre uppdrag. Medelåldern ökar och det kan på sikt bli svårt att fylla förtroendeuppdragen med kunniga och engagerade medborgare. Hur kan detta förändras? Vad skulle kunna få fler ungdomar att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting? Vad finns det i dag för hinder för en bättre ungdomsrepresentation?

2.3 De politiska ungdomsförbundens rekrytering

Hur arbetar ni för att få fler ungdomar att engagera sig i politiskt arbete? Försöker ni att utveckla och förnya organisationen och arbetsformerna? Vi tar gärna del av lärorika (goda eller dåliga) exempel. Är det er erfarenhet att de som är aktiva i politiska ungdomsförbund oftast fortsätter sitt engagemang i partiet när de blir äldre? Om inte, varför?

2.4 Politiska ungdomsförbund och andra ungdomsrörelser

I dag finns det ett ungdomsråd av något slag i ett stort antal kommuner. Många ungdomar engagerar sig också i "enfrågerörelser" för saker de tycker är viktiga, men har svårt att "köpa" ett helt partiprogram. Detta engagemang sker vid sidan av de politiska ungdomsförbunden. Finns det ett motsatsförhållande och hur skulle detta i så fall kunna överbryggas? Hur kan de politiska ungdomsförbunden och andra ungdomsrörelser befrukta varandra på ett konstruktivt sätt? Vi är tacksamma för konkreta exempel.

2.5 Ungdomars valdeltagande

Ungdomars valdeltagande är generellt sett lägre än för befolkningen i genomsnitt. Skillnaden är ännu större i kommunal- och landstingsvalen än i riksdagsvalet. Vilka orsaker kan det finnas till det lägre valdeltagandet? Vad kan göras för att öka ungdomarnas deltagande i kommunal- och landstingsvalen?

3 Dokumentation av hearingen

3.1 Centerpartiets ungdomsförbund

Centerpartiets ungdomsförbund (CUF) representerades av Ingrid Larsson, som sitter i förbundsstyrelsen, och Kristin Oretorp. Båda är aktiva i kommunpolitiken i Kungälv respektive Strängnäs.

CUF har ungefär 5 300 medlemmar, en siffra som stadigt har minskat på senare år.

De båda representanterna såg en ökad skoldemokrati som ett sätt att öka ungdomars intresse för att delta i kommunalpolitiken. Genom att få ett reellt ansvar och medbestämmande ökar förståelsen för demokratin och insikten om att det går att påverka. De unga får i dag alltför lite öva sig i att själva ordna saker och ting och vet därför inte riktigt hur man gör. De förses med färdiga lösningar av de vuxna som uppenbarligen inte riktigt litar på ungdomarna.

Ungdomarna skulle i stället behöva vara mer med i driften av olika verksamheter och börja se det deltagandet som en naturlig del av vardagen, ansåg CUF. Kommunens fritidspolitik borde inte, som i dag, bara gå ut på att erbjuda de unga någonting att göra utan också användas som ett område för ungdomarnas demokratiska fostran. CUF föreslog bland annat lokala brukarstyrelser som en lösning på problemet.

Larsson och Oretorp upplevde det som svårt för förbundet att få komma in på många skolor. Lärarna anser inte att de vill ta av den tid de har för undervisning i sina ämnen, det ställs ofta krav på att alla partier i så fall måste få komma till tals vilket i sin tur kräver för mycket arbete att arrangera. Det här gör att förbundet på många skolor bara dyker upp vart fjärde år och därmed ständigt missar en hel årskull i det treåriga gymnasiet. De unga har naturligtvis svårt att engagera sig i något de inte får veta något om, det vill säga ungdomsförbunden, partierna och den kommunala verksamheten, menade de.

Ett hinder för att få unga att ställa upp som förtroendevalda är de fyraåriga mandatperioderna. Det måste vara tillåtet att sitta bara två år, ansåg de. Ungdomar flyttar ju ofta på sig.

Larsson och Oretorp menade också att det kanske inte ter sig så intressant för unga att vara med i en kommunal nämnd där det mest handlar om driftfrågor och partipolitisk konsensus, inte om visioner och ideologier. Den negativa bilden som ofta ges av en kommun lockar heller inte de unga. Deras engagemang gäller ju

framför allt den egna skolan och det globala, medan kommunen inte betyder lika mycket.

Ofta fattas det partimedlemmar till de kommunala förtroendeuppdragen, och de mest engagerade ungdomarna kan få lite för många uppgifter vilket riskerar att slita ut dem. CUF föreslår att antalet kommuner ökar till ungefär tusen stycken. Det skulle föra politiken närmare ungdomar och andra invånare.

Det är svårt för förbundet att rekrytera nya medlemmar. Om-sättningen på folk är ofta ett problem lokalt, vilket man försöker lösa genom att ändra organisationen. Förbundet diskuterar att låta medlemmar bilda nätverk över större områden i stället för att hålla på de geografiska gränserna samt att låta varje medlem ha en röst på stämman i stället för att representeras av ett ombud. Förbundet behöver förbättra kanalerna mellan representanterna och medlemmarna, ansåg de. Förbundet har också svårt att nå de ungdomar som inte är organiserade alls, och upplever sig stå längre från dem än från etablissemang.

Nyrekryteringen till förbundet sker framför allt vid besök ute i skolorna. De som går med, gör det ofta för att en kamrat gjort det. Men många tappas sedan bort när de lämnar ungdomsförbundet eftersom partiet inte aktivt kontaktar dem.

CUF:arna tyckte inte att det finns någon motsättning mellan förbundet och enfrågorörelser. De söker tvärtom kontakt med varandra och samarbetar ofta. När det gäller ungdomsråd var man mer skeptisk. De blir ofta ett alibi för att man lyssnar på de unga utan att ungdomarna ges någon verklig makt. Det finns också en risk för att politikerna vänder sig mer till råden med "vanliga ungdomar" än till ungdomsförbunden.

De ungas valdeltagande skulle vara högre om politikerna inte bara visar sig när det är val, ansåg centerungdomarna. Unga ser ingen mening i att rösta på något som de inte har förtroende för. Skilda valdagar vore bra, tyckte de två centerungdomarna.

3.2 Grön Ungdom

Gustav Fridolin jr är ett av Grön Ungdoms språkrör. Han redogjorde för sin och Grön Ungdoms syn på frågorna. De unga är i dag mycket engagerade och framför allt är intresset stort för frågor kring de globala orättvisorna, menade han. Det finns stora orättvisor även inom en svensk kommun, men partierna har misslyckats

med att koppla ihop det som händer i Sverige med den övriga världen.

Förbundet får ibland komma in i skolor, ofta på initiativ av lärare och som en del av det som undervisningen just då handlar om. Men i stort sett är det mycket sällan man släpps in för att träffa elever i skolorna.

Gustav Fridolin jr tyckte att tanken på ett slags demokrati-praktik var mycket intressant. En annan bra idé, menade han, är det som finns i Tyskland där elever som vill under ett år får ägna sig åt ekologiska frågor.

De erfarenheter från kommunalpolitiken som de två yngsta miljöpartisterna på partiets listor vid senaste valet gjorde var inte uppmuntrande. Båda hoppade av sina uppdrag. De upplevde det som svårt att komma till tals med de äldre och mer erfarna från andra partier. Många beslut var vid mötena i praktiken redan fattade, och det fanns en nämndkultur som gick ut på att snabbt klubba igenom besluten snarare än att diskutera frågorna fritt. De två 18-åringarna var ovana vid att ta för sig och rädde för att ses som en belastning för de andra.

En lösning på problemet kan vara att använda alternativa mötes-tekniker där alla ska yttra sig, något som bland annat Grön Ungdom praktiserar. Gustav Fridolin jr menade att förbunden och partierna också måste bli bättre på att stötta de unga förtroende-valda. Grön Ungdom ska till exempel starta ett "maktnätverk" för sina folkvalda.

Men kommunpolitiken måste också bli bättre på att lyssna på de unga samtidigt som den måste visa att den när det gäller kan åstadkomma resultat utan onödiga fördröjningar.

Han betonade att de unga behövs i politiken, det är viktigt för legitimiteten i besluten och för att ungdomar ska kunna vara med och påverka och bevaka den gruppens intressen.

Grön Ungdom tror att intresset för kommunpolitiken skulle öka med skilda valdagar och anser att rösträttsåldern bör sänkas till 16 år. Förbundet föreslår också att fullmäktigemöten hålls ute bland invånarna, att medborgarna i mindre kommuner får rätt att motionera till fullmäktige och att nämndsammanträden om möjligt hålls öppna. Man ser med intresse på försöken i Kalix med folkomröstningar över Internet.

Förbundet har på senare år växt något och har ungefär 1 600 medlemmar. De flesta värvar man på gymnasierna, men cirka 40 procent kommer via Internet. Många medlemmar tillhör olika

subkulturer som hiphopare, punkare och så vidare. Nästan en tredjedel av medlemmarna lämnar förbundet efter ett år. De aktiva fortsätter, när de blir äldre, i Miljöpartiet eller andra rörelser.

Gustav Fridolin jr menade att det hela egentligen mest handlar om en kris för partierna, inte för demokratin. Engagemanget ökar ju och demokrati kan fungera utan partier. De nuvarande partiernas ideologier är gamla men problemen är nya. Det finns exempel på att partierna nu ersätts av andra former för att lösa gemensamma problem och det är inget egenvärde i att ha partier, tyckte Fridolin jr.

Partierna måste bli tydligare om fler unga ska vilja gå och rösta. Det behövs tydligare skiljelinjer, inte tal om att socialdemokrater och moderater är huvudmotståndare när de sedan tycker likadant i stora frågor, inte att åtta partier enhälligt manar alla att gå och rösta i stället för att ta olika ställning i sakfrågorna, tyckte Fridolin jr.

Han konstaterade också att många ungdomar han möter ifrågasätter landstingens existens. Nya regioner som Skåne ses dock som en möjlighet till ökad decentralisering och självstyre.

3.3 Kristdemokratiska ungdomsförbundet

Kristdemokratiska ungdomsförbundet (KDU) representerades vid hearingen av ordföranden Magnus Berntsson. KDU har ungefär 5 300 medlemmar, en siffra som ökar sedan några år.

Han betonade vikten av att skolan i ökad utsträckning bidrar till ungdomars demokratiska fostran. När det gäller att öka kunskaperna om kommunen och politiken är det viktigt att den enskilde ser var han eller hon själv finns i samhällsapparaten. Det är nödvändigt för elevens engagemang att på översikten på tavlan som visas se att just han eller hon också är med någonstans.

De unga har unika kunskaper om hur det är att vara ung just i dag. Det är inte det samma som att ha varit ung tidigare, eftersom samhället förändras snabbt. Men i dag tas den erfarenheten inte på riktigt allvar, menade Magnus Berntsson.

Det är viktigt att ungdomar får känna att de har en verklig påverkan i skolan och inflytande över sin vardag. Skolan bör öppna portarna för ungdomsförbund, föreningar och andra som kan delta i de ungas demokratiska fostran. Något slags "demokratipraktik" kan vara en tanke värd att fundera vidare på, men det är viktigt att den i så fall blir frivillig, ansåg Berntsson.

KDU har under de senaste åren upplevt det som allt svårare att få komma in i skolorna för att presentera sig. Förbundet märker att det bland ungdomen finns ett stort samhällsengagemang och lust att diskutera hur saker och ting fungerar i Sverige och i andra länder.

Det är inte särskilt svårt att få med ungdomar på partiets listor. Om det är ett problem någonstans betyder det bara att man letar för dåligt, sade Berntsson. I hans egen hemkommun, Öckerö, fanns det till och med en egen ungdomslista vid det senaste valet.

Ett bekymmer är däremot att de unga hamnar på osäkra så kallade kampplatser längre ned på listorna. Partiet hade vid det senaste valet dock så stora framgångar att många unga faktiskt kom in i fullmäktige. Personvalet har ökat chanserna för unga att bli inröstade, trodde Berntsson. Men ibland är det svårt för ungdomar att lova att sitta kvar på en post i fyra år. Det vore bra om man, som i vissa andra länder, kan få göra ett avbrott i sitt politiska arbete för att exempelvis studera, tyckte han.

KDU använder numera en del nya arbetssätt i form av nätverk där även unga som inte är medlemmar kan ingå. Medlemmar tillåts ta mer avgränsade uppdrag, vilket passar bättre för de unga som är vana att arbeta i projekt. Många vill helst bara ägna sig åt en viss fråga.

Magnus Berntsson beklagade att man i föreningarna på senare år delvis skurit bort mycket av sociala och roliga aktiviteter. Sådana kan ha en viss betydelse för samarbete och medkänsla.

Att unga går med i enfrågerörelser är bra eftersom de som söker sig dit är engagerade. KDU samarbetar i nätverk med vissa av dem, även om de i och för sig kan utgöra ett hot eftersom de konkurrerar med ungdomsförbunden om de ungas tid.

Trots de ungas stora samhällsintresse så tar de ofta kraftigt avstånd från politiken. Magnus Berntsson trodde att det till stor del beror på att den ideologiska debatten i politiken har ersatts av en diskussion om pengar och teknikaliteter.

Han varnade för att ungdomsråd används som alibin som saknar makt. Råden kan ibland inkräkta på ungdomsförbundens möjligheter att verka men fungerar på vissa platser rätt bra, ansåg Berntsson. Det gäller att det sker en bra återrapportering från dem till skolorna och att rådets röst verkligen betyder något.

3.4 Liberala ungdomsförbundet

Fredrik Malm är vice ordförande i Liberala ungdomsförbundet (LUF) som har ungefär 1 500 medlemmar.

Han trodde inte att ungdomars kunskaper om politiken och demokratin främjas bäst av att eleverna får vara med och besluta i skolans styrelse. Det kan i och för sig vara nyttigt för just dem som sitter där, men för alla andra är det viktigare med en bra undervisning i samhällskunskap och historia. Elevinflytande handlar även om att få välja skola.

Elevråden bör framför allt föra talan för dem som är tysta och blyga och kanske inte törs knacka på hos rektorn. Att införa något slags demokratipraktik för ungdomar trodde han inte på.

Malm menade att ungdomarnas politiska engagemang är mycket stort och att de ingalunda känner sig maktlösa. Det pågår en livlig diskussion om exempelvis betyg, feminism och i Stockholmsregionen om förslaget till nytt intagningsystem för gymnasiet, vilket även LUF engagerat sig i.

Det är svårt att få in unga på kommunala förtroendeposter. De äldre och etablerade placeras i regel högst på listorna även om de unga har kommit fram rätt bra i en del större städer.

Partierna måste vara mycket mer lyhörda och i högre utsträckning lyfta fram de unga, tyckte Fredrik Malm.

Många ungdomar upplever det som besvärligt att binda sig för uppdrag under så lång tid som fyra år. Sedan är uppdragen dessutom inte alltid så roliga, påminde Fredrik Malm, som själv sitter i Stockholms stads utbildningsnämnd. Både den unge själv och hans närmaste omgivning tycker kanske att en viktig politisk karriär inleds när han går in i ett parti, sätts upp på en lista i valet och blir förtroendevald. Då kan det upplevas som lite trist att bara hamna som suppleant i valnämnden. Malm föreslog att de "avdankade politrukerna" i stället skulle få de tråkiga uppdragen. Han förordade också en begränsning av mandatperioderna.

Minst hälften av rekryteringen till förbundet sker i samband med valrörelserna som i stort sett är de enda tillfällen då man får komma in på skolorna. Ofta släpps förbundet bara in där när besöken kan utgöra en del av den undervisning som just bedrivs.

Det är helt avgörande för att få nya medlemmar är att man är synlig på skolorna. Där man har fått komma in märks en tydlig effekt i form av nyrekrytering. Besöken i skolorna ökar också intresset för politiken generellt och leder till många diskussioner.

Gymnasieelever är den huvudsakliga målgruppen. En del unga kommer in i LUF genom att de har besökt förbundets hemsida på nätet. LUF har på senare år blivit mer renodlat politiskt och värvar inte längre medlemmar genom fester och andra sociala aktiviteter. Fler jobbar ideellt jämfört med förr, då det fanns mer pengar och fler ombudsmän.

Förbundet når egentligen väldigt få av ungdomarna, till exempel nästan inte alls dem som inte brukar rösta och som inte redan är engagerade, var Fredrik Malms bedömning. Detta måste ändras om man ska få fler att gå till valurnorna. Skilda valdagar skulle kunna engagera fler, trodde han.

Enfrågerörelserna är inget problem för förbundet, många unga är engagerade på båda hållen. Ungdomsråd utgör inte heller något hot, tyckte Malm. Men varken ungdomsråden eller att eleverna får majoriteten i en skolas styrelse är något som ökar politikintresset på bredden. Det berör framför allt de redan engagerade.

3.5 Moderata ungdomsförbundet

För Moderata ungdomsförbundet (MUF) gav ordföranden Gunnar Strömmer sin bild av ungdomarna och politiken. Han betonade att de unga framför allt lockas av budskapen i politiken. Visserligen gäller det att förnya arbetsformerna, MUF använde till exempel telefonvärvning redan på 1980-talet, men det är innehållet som är avgörande. Ungdomarna upplever inte kommunpolitiken som tillräckligt angelägen och man upplever skillnaderna mellan partierna som små.

På senare år har intresset för de ideologiska frågorna ökat markant bland de unga där det nu sker en politisk polarisering, menade Strömmer. Talet om att det inte längre finns några stora vägval att göra reagerar de unga mot.

Det politiska ställningstagandet handlar till stor del om att välja en livsstil och en kulturell hållning som skiljer sig från den som partierna står för. Dessa representerar i ungdomars ögon etablissemang. Både bland moderatungdomar och inom vänstern finns i dag en icke-materiell strömning, de förra oftast individualister och de senare idealister, enligt Strömmer. De engagerade till vänster kommer ofta från en burgen medelklass men är bättre på att organisera sig. Moderatungdomarna är mer individualister och har svårare att agera gemensamt.

Ingen av grupperna lockas av den pragmatism som delvis blivit partipolitikens filosofi. Debatten måste därför mer än i dag handla om motiven för ett ställningstagande för att locka ungdomar.

Att politiska budskap kan engagera visade nyligen ett par MUF-kampanjer som handlade om frågor där svaren inte utan vidare kan sorteras in i höger- och vänsterpolitik. En kampanj som fick en enorm respons, var en affisch om fri invandring med uppmaningen *Stoppa människojakten*. En annan var en bild av en husockupant kombinerad med texten *Du är deras fiende* och sloganen *Jag älskar att äga*. Dessa två kampanjer bidrog till det största medlems-tillströmningen sedan 1980-talet. MUF har i dag 7 000–8 000 medlemmar, vilket är ungefär en fjärdedel av antalet för femton år sedan.

När det gäller skolans roll menade Strömmer att det inte räcker med att eleverna får vara med och välja soffgrupp och liknande. Det viktiga för dem är snarare att ha möjlighet att få välja mellan olika skolor med bestämma profilen på sina egna ämnen.

Strömmer menade att det kanske inte är rätt att försöka få in fler ungdomar på politiska poster i kommunerna och därmed "fjättra en 18-åring i fyra år". Han ansåg att problemet snarare är att få fler av 30-åringarna att ta förtroendeuppdrag. Strömmer upplevde själv sina tio månader i en socialnämnd som en plåga och en tid då han "aldrig var glad". Det var för mycket rit, liturgi och ofokuserat prat, tyckte han. Förvaltningarna styr det mesta och partierna är huvudsakligen eniga. Ingen har heller något helhetsgrepp över det enorma arbetsfältet, och den enskilde känner att han inte kan påverka. Det här avskräcker unga människor. Det de känner inför uppgiften är snarare vanmakt än apati, menade Strömmer.

Det är viktigt att partierna och ungdomsförbunden knyter till sig personer som kanske inte vill ta förtroendeuppdrag eller ens vill vara medlemmar. Det behövs fler som kan bidra med perspektiv och moral utan att alltid tycka som partiet. Mauricio Rojas var en som fick en egen plattform hos moderaterna utan att vara med i partiet. Det behövs mer sådant, menade Strömmer.

Han och MUF vill också ha fler, mindre kommuner och valkretsar. Mer makt ska ges åt medborgarna och mindre åt partierna och de professionella politikerna. Vi har en kris för partierna, inte för demokratin. Men det går inte att ändra det nuvarande systemet så att det blir bra, det saknas kraft att förändra det, ansåg Strömmer.

Elevråden på skolorna kan inte bidra mycket till ungdomars demokratiska fostran, menade Strömmer. De berör mest en liten elit som redan är engagerad. Ungdomsparlament riskerar också att fungera som utbildning i mötesteknik för de redan frälsta.

Valdeltagandet bland unga kan bara öka om de politiska budskapen upplevs som angelägna, inte som vid det senaste EU-valet då partierna framför allt manade alla att gå och rösta, påpekade Strömmer.

3.6 Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund

Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU) representerades av dess förbundssekreterare Lena Hallengren. SSU har, liksom de övriga ungdomsförbunden, svårt att komma in på skolorna utom i valrörelserna vart fjärde år. Förbunden tas inte på allvar och utnyttjas inte för att dela med sig av sina kunskaper om demokrati, opinionsbildning med mera, tyckte Lena Hallengren.

Hon menade att de vuxna genom att neka förbunden tillträde på sätt och vis underblåsar politikerföraktet. Skolan borde lära ut praktisk demokrati genom att i högre utsträckning låta eleverna vara med och fatta beslut.

Partierna bör tänka på att få in fler unga på listorna, tyckte hon. Men det är svårt eftersom många valda verkar ha sina uppdrag på livstid. Det är svårt för unga att slå ut de mer erfarna. Det finns ett egenvärde i att unga är med i beslutsfattandet och bidrar med sitt utifrånperspektiv. Det är viktigt att fler unga får sådana erfarenheter, och förslaget om en uppdragsplikt är något värt att diskutera, tyckte Lena Hallengren.

Det politiska intresset bland unga är stort och det märker SSU som har ambitionen att finnas representerat i varje kommun.

SSU har på ett antal år halverats i storlek men ökar nu igen efter sin kampanj om rasism. Man har nu ungefär 20 000 medlemmar. Förbundet upplever det som rätt lätt att rekrytera nya ungdomar om man har någon aktivitet att locka med. De som sedan deltar i kurser, utbildningar och projekt stannar i regel kvar i förbundet.

Det är lättare att värva medlemmar med hjälp av ett budskap i en särskild fråga, men de flesta unga engagerar sig i många frågor. Förbundet ställer vissa krav på medlemmarna när det gäller att vara aktiva, delta i utbildningar och så vidare.

Man har börjat tillåta olika former av flexibelt engagemang i förbundet, så att det exempelvis går bra att utifrån vars och ens intresse bara engagera sig i en enskild sakfråga, gå en viss studie-cirkel och så vidare.

En del ungdomar kan uppleva det som svårt att ställa upp för ett helt paket av åsikter som förbundet hävdar. Unga människor vill i regel vara lojala mot sina egna idéer, menade Hallengren.

Samtidigt som det blivit lättare att rekrytera nya medlemmar har konkurrensen om fritiden ökat, vilket har höjt kraven på att de unga ska uppleva det politiska arbetet som meningsfullt. Den bild av politiker som ges i massmedia avskräcker en del ungdomar från att engagera sig.

Lena Hallengren menade att det är viktigt att betona att även läsläsning, diskussioner om hur fritidsgårdarna ska ha öppet och liknande vardagsfrågor är politik och bör tas upp av förbundet. Om ungdomsförbunden inte blir bättre på sådant tappar de grupper av ungdomar, trodde hon.

Ungdomsparlament kan vara ett komplement till ungdomsförbunden och kan kanske arrangeras av dessa. Parlamenten samlar många unga människor till diskussioner och lär dem hur representativ demokrati kan fungera. Ungdomsråd är en mer tveksam form av inflytande för de unga men kan fungera på vissa platser. Syftet med ungdomsråden är ofta oklart. Det är farligt om ungdomars inflytande kanaliseras till sådana informella organ och om de får mer bidrag medan ungdomsförbunden får mindre.

Samhället måste hjälpa till att ge ungdomsförbunden ökad betydelse och legitimitet, menade Hallengren.

För att få fler unga att rösta måste de frågor som berör ungdomar diskuteras mer och fler unga människor måste stå med på partiernas listor.

3.7 Ung Vänster

Åsa Brunius är förbundssekreterare i Ung Vänster. Hennes bild av ungdomarna och politiken överensstämde delvis med vad de andra förbunden tyckte. Ung Vänster har också svårt att komma in på skolorna som är den viktigaste rekryteringsbasen för förbundet. På vissa skolor välkomnas man, men på de flesta är man inte välkommen mer än i valtider. De skolor man ändå får besöka utgör den främsta rekryteringsbasen för förbundet. Intresset för förbun-

det har ökat med hjälp av de framgångar som Vänsterpartiet haft i val och opinion. Ungdomsförbundet har ett bra samarbete med partiet.

Ibland söker Ung Vänster kontakt med eleverna utanför skolorna även om man inte får komma in. Man rekryterar en del nya medlemmar med hjälp av flygblad som ibland kan vara rätt provocativa. En del ungdomar söker kontakt via förbundets hemsida.

Skolan är för dålig på att träna eleverna i demokrati, tyckte Åsa Brunius. Elevråden måste få vara med och bestämma även i viktiga frågor. Ungdomar som inte får något reellt inflytande upptäcker snabbt att det finns roligare saker att göra än att ägna sig åt låtsasdemokrati, menade Brunius.

De unga får i regel inte lära sig i skolan att arbeta demokratiskt. Ungdomar behöver få engagera sig i vardagsfrågor som berör dem, till exempel driften av en fritidsgård. Om de inte får engagera sig i sådant innan de hamnar i kommunalpolitiken finns en risk att de snabbt tröttnas ut av sina förtroendeuppdrag och känner sig lurade.

Åsa Brunius satt själv med i kommunfullmäktige i Motala under den tid då skandalerna där uppdagades. Först kändes uppdraget roligt men också förvirrande. Med tiden blev det mer och mer jobbigt och tidsödande utan några större möjligheter till inflytande gentemot det dominerande socialdemokratiska partiet.

Ung Vänster har gett ut en skrift, *Röda boken*, fylld med information till medlemmarna om hur det går till att arbeta demokratiskt. Den ger svar på allt som de nyvalda kan tänkas undra över, från hur man räknar fullmäktigemandat till hur en votering om en kontraposition ska gå till.

De fyraåriga mandatperioderna är ett bekymmer för att få unga att ta förtroendeuppdrag, tyckte Åsa Brunius. Många studerar och byter hemort. Hon ansåg också att de som tar kommunala uppdrag helst inte ska få sitta längre än två perioder för att fler ska få chansen.

Efter valet 1998 har det inte varit svårt för de unga vänsterpartisterna att få uppdrag i kommuner och landsting. Tvärtom så gjorde valframgången att väldigt många ungdomar fick förtroendeposter.

Ung Vänsters medlemstal har år 1999 och år 2000 legat på ungefär 12 500. Det är framför allt missnöje med vissa sakfrågor som får ungdomar att ansluta sig. Det finns ett stort politiskt

intresse bland dagens unga, och de ungdomsförbund som har de tydligaste och rakaste budskapen engagerar flest, menar Brunius.

Medan de unga engagerade tidigare ägnade sig mer åt att studera ideologi så handlar det numera mer om vardagsfrågor.

Många medlemmar är med i någon enfrågerörelse, men Åsa Brunius upplevde inte dessa som hot eller konkurrenter. Det finns bland de unga ett stort feministiskt engagemang som partiet hakat på genom att ordna kurser i jämställdhet och självförsvar.

En anledning till att inte fler unga röstar, trodde Åsa Brunius, är den bild av demokratin som ges i media, skola och av föräldrar. Det framställs ofta som att politiken har förlorat makten och inte längre kan påverka. Därför är det viktigt att visa motsatsen och att politik inte bara är parlamentariskt arbete. Mycket av det som Ung Vänster gör är för övrigt utomparlamentariska aktiviteter.

4 Sammanfattning

4.1 Ungdomars delaktighet

Intresse för politik

Alla ungdomsförbunden framhåller att ungdomar har ett stort intresse för samhällsfrågor. Det största intresset tycks finnas för globala och mycket lokala frågor. För de frågor som hanteras på kommunal nivå är intresset däremot inte särskilt stort. Därtill finns en skepsis mot hur den politiska debatten fungerar i dag, särskilt som den återspeglas i massmedia och i skolan. Det är för lite ideologi och för mycket ekonomi och teknikaliteter.

Några ungdomsförbund tror att någon form av frivillig demokratipraktik skulle kunna vara värdefull, andra tror inte det.

Politik i skolan

Alla ungdomsförbunden framhåller att de har svårt att komma in på skolorna. De blir visserligen inbjudna sista veckan före valet, men då blir det en tuppfäktning i aulan och inga samtal med eleverna. Man har heller inte resurser att nå ut till alla skolor under så kort tid. Dessutom leder de fyraåriga mandatperioderna till att var fjärde årskull i gymnasiet helt missar dessa besök.

Ungdomsförbunden får ibland sätta upp bokbord på skolorna, men många gånger inte ens det. Man vill också in i undervisningen för att kunna föra samtal med elever. De flesta lärare anser sig inte ha tid för detta, eller att det är olämpligt att ge ungdomsförbunden en sådan roll. Man säger ibland att om *ett* ungdomsförbund ska komma in, så måste alla få göra det, och då tar det för mycket tid och blir för svårt att organisera.

Ofta när ungdomsförbunden deltar i debatter inför valen får de höra den kritiska synpunkten: "Jaså, nu passar det att komma, när ni vill ha våra röster. Varför kommer ni inte mellan valen?" Det är jobbigt att höra när det är precis det man vill, men inte får.

4.2 Skoldemokrati

När det gäller skoldemokrati går synen isär mellan ungdomsförbunden. SSU och Ung Vänster talar om att skolan bör ge praktisk demokratiträning och att det bland annat kan ske genom att elevrådets roll stärks. Även KDU framhåller vikten av att skolan är fostrande och har inflytande över vardagen. MUF och LUF tycker att elevråden främst berör de redan engagerade och att den viktigaste skoldemokratiska reformen är att få välja skola.

5 Ungdomar som förtroendevalda

5.1 Allmänt

De flesta ungdomsförbunden tycker att fler ungdomar bör in på förtroendeuppdrag. Ungdomarnas deltagande har ett egenvärde eftersom de har viktiga erfarenheter. Det är endast MUF som inte framhåller detta.

5.2 Mandatperioderna

Alla ungdomsförbunden uppger att de fyraåriga mandatperioderna är ett problem. För unga människor är fyra år en lång tid och det är svårt att överblicka vad som kommer att hända. Därför är det svårt att binda sig för så lång tid. Det är vanligt att unga flyttar för att studera eller arbeta på annan ort, men även om de bor kvar kan mycket förändras

under loppet av fyra år. Detta kan leda till att ungdomar inte vill åta sig ett förtroendeuppdrag. En annan konsekvens kan vara att partiet avstår från att nominera en ung person som man gärna vill nominera, därför att man inte litar på att den kommer att stanna kvar som förtroendevald under hela mandatperioden.

5.3 Att släppas fram

När det gäller möjligheten att släppa fram ungdomar går bilden något isär. För de ungdomsförbund vilkas partier har gått framåt har det varit betydligt lättare att få in ungdomar på förtroendeuppdrag. För de förbund vilkas partier har gått bakåt har det däremot varit svårt, ibland mycket svårt, att få in ungdomar på förtroendeuppdrag. Dessa ungdomsförbund trycker därför på att de äldre bör släppa ifrån sig platser till yngre, helst frivilligt. Med något undantag framfördes dock ingen direkt kritik mot ungdomskandidaternas placering på valsedlarna.

5.4 Att klara uppdragen

Även när det gäller hur unga människor klarar uppdragen är bilden skiftande. Ungdomsförbunden tog upp flera exempel på när det har fungerat dåligt, men det är klart att det även finns många exempel på när det fungerat bra. Uppenbart är dock att många unga inte är komfortabla i rollen som förtroendevalda. Man upplever det som att man inte har särskilt mycket att säga till om, att möteskulturen är stel och att tjänstemännen har ett mycket stort inflytande. Uppdraget känns då både tråkigt och meningslöst.

De unga förtroendevalda har i varierande grad fått stöd från äldre partimedlemmar och från ungdomsförbundet. Ett sådant stöd tycks vara mycket värdefullt. Däremot är förtroendevalda från andra partier sällan särskilt stödjande, utan utnyttjar gärna sitt överläge på grund av längre erfarenhet. Ung Vänster framhöll att man bör ha arbetat med vardagsfrågor innan man kommer in i kommunalpolitiken, annars är risken stor att man tröttnas ut. Med vardagsfrågor menade man till exempel driften av en fritidsgård.

De ungdomar som klarar uppdragen bra och som lyckas i de politiska rummen riskerar däremot att få alldeles för många uppdrag, när partiet entusiastiskt vill satsa på en sådan lovande kandidat.

6 De politiska ungdomsförbundens rekrytering

De politiska ungdomsförbunden tycks alla ha minskat ganska kraftigt under 1990-talet. För några förbund har det dock vänt på senare år, men inget förbund har någon brant uppåttekande kurva. Det bör också noteras att genomströmningen är stor, och om en tredjedel lämnar förbundet årligen måste förstas nyrekryteringen vara minst lika stor för att nettot ska hållas.

Ungdomsförbundens rekrytering är främst inriktad mot skolorna, och då särskilt mot gymnasieelever. Svårigheten att komma in på skolorna begränsar rekryteringen, men när man väl får komma in brukar det ha positiva effekter på rekryteringen.

Vid sidan av detta har man en ganska stor rekrytering via Internet. Många anmäler sig på förbundens hemsidor och oftast är det inte bara ett hugskott, utan de vill verkligen vara med när inbjudan och inbetalningskort sedan kommer. MUF har även använt sig av rekrytering via telefon; man har helt enkelt ringt direkt till unga människor.

Det man värvar nya medlemmar på är en blandning av ideologi och sakfrågor. Detta kan framstå som något motsägelsefullt, men kan kanske förklaras med att ställningstagandet i en sakfråga är baserat på ett – mer eller mindre uttalat – ideologiskt ställningstagande eller åtminstone förhållningssätt.

Flera ungdomsförbund accepterar också ett mer flexibelt engagemang bland medlemmarna. Man behöver inte vara en fullfjädrad ambassadör för ungdomsförbundet utan kan få ägna sig åt de sakfrågor man är intresserad av. Hos vissa ungdomsförbund leder detta även till att man tänker i nya organisationsformer, till exempel att organisation på geografiska grunder kompletteras med organisation i nätverksform kring sakfrågor.

Flera ungdomsförbund framhåller att sociala aktiviteter, som till exempel danser och fester, inte längre är vanliga som rekryteringsinstrument. Detta har ersatts av Internet. Över huvud taget tycks ungdomsförbundens verksamhet blivit mer politisk och mindre social, vilket en del beklagar.

Det finns ingen självklar succession från ungdomsförbundet till partiet. Det är klart att många går vidare till partiet, men många väljer att inte göra det. Ungdomsförbunden ser inte som sin uppgift att rekrytera folk till partiet. Däremot är det självklart att partierna rekryter i ungdomsförbunden. Samtidigt är ungdomsför-

bunden intresserade av att behålla medlemmar och vill inte att de duktigaste alltför snabbt sugs upp av partierna.

7 Politiska ungdomsförbund och andra ungdomsrörelser

7.1 Enfrågerörelser

De flesta ungdomsförbund ser inget problem i att ungdomar är engagerade i enfrågerörelser. Det finns ingen motsättning mellan ett sådant engagemang och ett engagemang i ungdomsförbundet. Tvärtom förekommer många gånger ett samarbete. Den konkurrens som finns med andra organisationer handlar förstas om ungdomarnas tid. SSU och MUF är inte lika uttalat obekymrade av detta, men pekar inte heller på några större bekymmer.

7.2 Ungdomsråd

De flesta ungdomsförbund är överlag skeptiska till ungdomsråd. Man framhåller att syftet ibland är oklart och att de kan bli demokratiska alibin utan verkligt inflytande, men medger att ungdomsråden på en del håll fungerar bra. SSU framhåller det som problematiskt att ungdomsråd ibland tar resurser, betydelse och inflytande från ungdomsförbunden. MUF och LUF tror inte att ungdomsråden ökar det politiska intresset utan mest är till för de redan frälsta. Överlag är man mer positiv till ungdomsparlament, men där brukar ju också de politiska ungdomsförbunden medverka.

8 Ungdomars valdeltagande

Det låga valdeltagandet förklaras främst med att politikens former inte fångar upp ungdomars intresse för samhällsfrågor. Det är för lite ideologi, för lite skillnader mellan alternativen och en debatt som inte upplevs som saklig. Det finns också en bild av att politiken har förlorat makten. Politiken är inte längre viktig för att påverka det som är angeläget för individen. Marknaden har vuxit på politikens bekostnad, och det är genom agerande på marknaden

som man bäst kan påverka det som gäller både en själv och samhällsutvecklingen.

MUF framhåller också det olämpliga i att bara uppmana folk att gå och rösta. Det viktiga är att man röstar för någonting man tror på. Annars blir röstandet bara en rit som med tiden kommer att upplevas som alltmer meningslös. I diskussionen gjordes ingen åtskillnad mellan röstning i kommunalvalen och i riksdagsvalet.

Alla ungdomsförbunden anser att det är viktigt att ungdomarnas valdeltagande ökar. När det gäller konkreta åtgärder tycks det viktiga vara att förändra såväl innehållet i som formerna för politiken, så att de bättre överensstämmer med ungdomarnas samhällsengagemang. De flesta ungdomsförbund tryckte på behovet av mer "mellanvalspolitik", alltså mer politisk diskussion bland människorna mer än bara några veckor vart fjärde år. Man vill inte bara ha tuffäktningen i aulan utan samtal om samhället däremellan. De flesta framhöll därför att skilda valdagar vore ett steg i rätt riktning. Andra förslag som framfördes var medborgerlig motionsrätt, sänkt rösträttsålder och fler ungdomar på valsedlarna.

9 Ungdomsförbundens medlemmar

Vi passade på att fråga ungdomsförbunden hur många medlemmar de har. Svaren redovisas i nedanstående tabell. Det bör dock noteras att den stora genomströmningen innebär att siffrorna svänger en hel del.

Tabell 1. Medlemsantal i respektive ungdomsförbund, år 2000¹

Centerpartiets ungdomsförbund	5 300
Grön Ungdom	1 600
Kristdemokratiska ungdomsförbundet	5 300
Liberala ungdomsförbundet	1 500
Moderata ungdomsförbundet	8 000
Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund	20 000
Ung Vänster	12 500
SUMMA	54 200

Deltagare vid hearingen

Centerpartiets ungdomsförbund	Ingrid Larsson, styrelseledamot Kristin Oretorp, kommunalt förtroendevald
Grön Ungdom	Gustav Fridolin jr, språkrör
Kristdemokratiska ungdomsförbundet	Magnus Berntsson, ordförande
Liberala ungdomsförbundet	Fredrik Malm, vice ordförande
Moderata ungdomsförbundet	Gunnar Strömmer, ordförande
Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund	Lena Hallengren, förbundssekreterare
Ung Vänster	Åsa Brunius, förbundssekreterare

Kommitténs ordförande	Peter Persson
Kommitténs experter	Berit Israelsson, Ungdomsstyrelsen Johan Höök, Justitiedepartementet
Kommitténs sekretariat	Jörgen Mark-Nielsen Peder Nielsen Cecilia Sverin

¹ Uppgifterna om antalet medlemmar lämnades muntligt av ungdomsförbundens representanter vid hearingen, med reservation för att uppgifterna inte var helt aktuella.

Ungdomsråd – socialisation och revolution på samma gång

Av Elisabet Ljungberg och Anna Norling

Sammanfattning

På uppdrag av Kommundemokratikommittén har rapporten *Ungdomsråd – socialisation och revolution på samma gång?* framställts. Rapporten består av två delar.

I del 1 redogör vi för tidigare känd forskning om ungdomsråd för att därigenom placera ungdomsråden i en historisk kontext. Sammanställningen visar att ungdomsrådets nuvarande utformning kan härledas från såväl FN:s världsungdomsår som från en kampanj för att stoppa utflyttningen i svenska glesbygdskommuner. Gemensamt för dessa båda initiativ är fokuseringen på ungas inflytande. Ungdomsråden har, i sin nuvarande utformning, utvecklats under de senaste två decennierna. Det ursprungliga syftet var att främja ungas inflytande. Detta har under senare år utvecklats till att även innefatta ett demokratiperspektiv. Ungdomsråden ska således både medverka till att ungdomar får större inflytande och till att lösa sådana problem som vår demokrati står inför i form av sjunkande valdeltagande och svag partianknytning.

I del 2 presenteras en intervjustudie som genomförts i fyra kommuner: Gällivare, Jönköping, Skellefteå och Ludvika. I rapportens presentation av kommunerna har hänsyn tagits till deras arbete med unga människor, där ungdomsrådet endast utgör en del av satsningarna. Redan i denna första fas av studien framkom att ungdomsrådet lagts ned i en av kommunerna. I respektive kommun har förtroendevalda, tjänstemän och ungdomar intervjuats. Kommittédirektivens övergripande frågeställningar om hur ungdomsråden bidrar till att öka ungdomars kunskap, delaktighet och inflytande i den kommunala demokratin har konkretiserats till flera frågeområden. Resultatet pekar på det paradoxala med ungdomsråd, där ungdomarna å ena sidan ska socialiseras till vårt politiska system och å andra sidan uppmuntras att stå utanför partipolitik genom att pröva en alternativ

metod för att påverka. Studien visar att den tjänsteman som står närmast ungdomsrådet har stor betydelse, vilket också framkommit i tidigare forskning. Tjänstemännens roll är dels att stödja ungdomarna och ansvara för kontinuiteten i ungdomsrådet, dels att vara kontaktlänk mellan ungdomar och politiker.

Vi fann även att ungdomsrådets syfte måste vara klart och tydligt uttalat för att alla inblandade aktörer ska ha möjlighet agera utifrån det. Diffusa målsättningar skapar frustrationer som kan bidra till att unga förlorar förtroendet för ungdomsrådet och dess möjligheter till inflytande. Om syftet är att socialisera unga in i vårt politiska system, måste vuxna lära ut former och språk som gör det möjligt för unga att delta i och påverka den kommunala demokratin. Om syftet är att utveckla den lokala demokratin måste vuxna vara beredda på att ta vara på det nytänkande som uppstår genom ungas engagemang i ungdomsrådets alternativa form. Om syftet är både att socialisera unga och att låta dem revoltera måste vuxna också vara beredda på den paradox detta innebär. Det är de vuxnas ansvar att bestämma varför man ska ha ett ungdomsråd och sedan ge det en för alla tydlig inriktning.

1 Inledning

Ungdomsråd, ungdomsparlament, ungdomsfullmäktige, mötesplatser och politisk dialog är nyckelord som under 1990-talet har använts flitigt inom kommunal planering och organisation. Inflytandefrågor har ingått som en prioriterad del i den svenska ungdomspolitikerna sedan Världsungdomsåret 1985. Mot bakgrund av det stora intresset för ungdomsråd och att området är förhållandevis outforskat har Kommundemokratikommittén givit Demokratiinstitutet¹ i uppdrag att närmare undersöka ungdomsrådets betydelse.

Det huvudsakliga syftet med vårt uppdrag är att undersöka ungdomsrådets betydelse för den lokala demokratin. De övergripande frågeställningarna har varit:

- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars kunskap om den kommunala demokratin?

¹ Rapporten har framställts av pol.lic. Elisabet Ljungberg i samarbete med Anna Norling och Berit Israelsson.

- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars delaktighet i den kommunala demokratin?
- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars inflytande i den kommunala demokratin?

Vi har valt att dela upp rapporten i två delar. I den första delen beskriver vi ungdomsråd i ett ungdomspolitiskt historiskt sammanhang. Därefter refereras tidigare utvärderingar, kartläggningar och studier om ungdomsråd. Del 1 beskriver i sin helhet de olika dimensioner och den komplexa omgivning som ungdomsråden verkar i.

I del 2 redovisar vi resultaten från den studie som vi genomfört inom vårt uppdrag. Studien har genomförts i fyra svenska kommuner under hösten 2000. Del två avslutas med en sammanfattande analys, *De paradoxala ungdomsråden*.

Rapporten har framställts i samarbete med Berit Israelsson vid Ungdomsstyrelsen.

DEL 1

2 En ungdomspolitik föds

FN:s världsungdomsår 1985 hade tre teman: delaktighet, utveckling och fred. Av dessa valde Sverige att betona begreppet delaktighet. En orsak till denna profilering var dåvarande Statens ungdomsråds rapport *Ej till Salu*, som presenterades 1981. I den var en av de mer framträdande teserna att ungdomstiden i det moderna samhället kan liknas vid "ett tomrum mellan barndom och vuxenliv". Utredningen pekar på ungdomen som en tid då man är överflödig. Ungdomar tilldelas inte några uppgifter och tränas därmed heller inte i att ta ansvar. Utredningen fick stor genomslagskraft och väckte omfattande diskussioner inom främst föreningslivet och den offentliga sektorn. Diskussionen kring ungas brist på delaktighet och själva begreppet delaktighet återkom under 1980-talet i en rad olika utredningar och rapporter om ungdom.

År 1989 tillsattes den statliga utredningen Ungdomskommittén som fick till uppgift att utreda hur ungdomars delaktighet och inflytande skulle kunna förbättras. Ungdomskommitténs be-

tänkande *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) konstaterar att ungdomar i Sverige aldrig tidigare haft större kunskaper om samhället och aldrig tidigare haft bättre materiella förutsättningar för att delta i samhällspolitiken och att utöva makt. Men, menade Ungdomskommittén, det betyder inte att unga är villiga att göra det i de former och på de villkor som gäller i dagens samhälle.

I betänkandet framhålls två faktorer som hinder för en utveckling av ungdomars delaktighet och inflytande. Den ena gäller olika samhällssektorer misslyckande att utveckla former för att ta tillvara ungdomars engagemang och åsikter. En rad hinder finns i de olika regler, principer och traditioner som styr verksamheterna. Den andra faktorn är klasskillnader som kommer av olika uppväxtvillkor. Ungas uppväxtvillkor genererar olika förutsättningar och möjligheter att vara delaktiga och utöva inflytande. Social tillhörighet, ålder och kön förstärker och samverkar, i både negativ och positiv riktning, möjligheterna till delaktighet och inflytande i samhället. Ungdomskommittén gav, i sitt betänkande, en rad förslag för att stärka ungdomars ställning inom olika arenor. Våren 1991 remissbehandlades betänkandet *Ungdom och makt*. Av remissvaren framgick att frågan om ungdomars delaktighet var komplex och borde hanteras därefter. En kombination av olika lösningar förespråkades. Bland annat föreslogs upprättandet av en statlig generell ungdomspolitik som utgångspunkt för styrning av olika sektorer myndigheter. Vidare föreslogs ett målrelaterat system för bidrag till ungdomsorganisationer i kombination med stöd för metodutveckling av nya verksamhetsformer på lokal nivå inom olika samhällsområden.

Under samma period drevs kampanjen *Hela Sverige ska leva!* för att vända den nedåtgående utvecklingen i landets gles- och landsbygd till en livskraftig bygd. Vid summeringen av kampanjen framkom att ungdomar varit delaktiga i mycket liten utsträckning, varför Glesbygdsverket (då Glesbygdsdelegationen) tillsammans med Folkrorelserådet startade projektet *Ung på landet*. Projektet startade i två etapper mellan 1991 och 1995.

Regeringspropositionen *Ungdomspolitik* (1993/94:135) innehöll förslag på riktlinjer för en ny ungdomspolitik. Efter regerings-skiftet 1994 tillsattes en parlamentarisk utredning, Ungdomspolitiska kommittén, med uppgift att formulera konkreta mål för ungdomspolitiken samt metoder för styrning, uppföljning och utvärdering av målens genomförande (dir. 1995:154). Utredningen skulle även föreslå insatser för att öka ungdomars inflytande på

olika nivåer i samhället och för att underlätta ungdomars inträde på arbets- och bostadsmarknaderna. De föreslagna målen redovisades i slutbetänkandet *Politik för unga* (SOU 1997:71). Våren 1999 överlämnades regeringspropositionen *På ungdomars villkor – Ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro* (1998/99:115). I november 1999 antogs en nationell ungdomspolitik i riksdagen. Tre övergripande mål för den nationella ungdomspolitiken angavs i stället för tidigare riktlinjer:

- Ungdomar ska ha goda förutsättningar att leva ett självständigt liv.
- Ungdomar ska ha verklig möjlighet till inflytande och delaktighet.
- Ungdomars engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande ska tas till vara som en resurs.

3 Rapporterna avlöser varandra

Den nu antagna ungdomspolitiken grundar sig på en del av de förslag som ett antal utredningar och arbeten givit: Ungdomspolitiska kommitténs del- och slutbetänkande (*Unga och arbete* SOU 1997:40 och *Politik för unga*, SOU 1997:71), Ungdomsstyrelsens rapport *Förslag till delmål för ungdomspolitiken* (dnr 11-716/97), Åldersgränsutredningens *Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år* (SOU 1996:111), Civildepartementets arbetsgrupp *Ungdomsfrågor i EU – Förslag till svensk strategi* (Ds 1996:31) och slutligen resultatet av fyra ungdomsting som hölls vid olika tillfällen och olika platser i landet av och med ungdomar.

Ett antal arbeten tar särskilt upp unga medborgares förutsättningar att utöva inflytande. Här kan nämnas Skolkommitténs delbetänkande *Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar* (SOU 1996:22) och Barnkommitténs uppdrag 1996 att göra en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i Barnkonventionen. År 1997 fick en arbetsgrupp regeringens uppdrag att se över studenternas inflytande inom högskolan, *Studentinflytande* (Ds 1998:52). År 2000 gav Boverket ut rapporten *Unga är också medborgare*. Rapporten är ett svar på regeringens uppdrag att tillsammans med Barnombudsmannen, Svenska Kommunförbundet, Ungdoms-

styrelsen och Vägverket utreda hur barn och ungdomars inflytande i den fysiska samhällsplaneringen kan förverkligas. Vid samma tid presenterades också Ungdomarnas demokratikommissions utredning *Det finns bättre sätt att förnygra politiken*. Ungdomarnas demokratikommission ger 113 konkreta förslag till hur man kan förnygra politiken, och utredningen var ute på remiss fram till den 31 december 2000.

Ett flertal rapporter om demokratins hälsa och brister generellt har getts ut under den senaste tioårsperioden, vilka har bidragit till en mångsidig debatt tillsammans med en rad andra företeelser i samhället. År 1990 kom statliga Maktutredningens slutrapport *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44). Demokratirådet har sedan 1995 gett ut årliga rapporter om demokratins ställning i Sverige. År 1996 presenterade Demokratiutvecklingskommittén *På medborgarnas villkor* (SOU 1996:162) och nu senast har Demokratiutredningen gjort en genomgripande översikt över den svenska demokratin, *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Denna utredning är unik vad gäller ungdomsperspektiv. Gruppen ungdomar har särskilt behandlats i flera av de rapporter som utredningen publicerat. Dessutom tillsattes Ungdomarnas demokratikommission som arbetat parallellt med Demokratiutredningen. Ett nära samarbete mellan Demokratiutredningen och ungdomarna har skett löpande.

4 Ungdomsrådets historiska bakgrund

Ungas inflytande har diskuterats utifrån en rad olika problemområden. Minskat intresse för traditionellt föreningsliv och betydelsen av demokratisk socialisation har varit en utgångspunkt. Att unga själva gett uttryck för maktlöshet i att kunna påverka sin och närmiljö har varit en annan. Delaktighet och inflytande har också aktualiserats utifrån utflyttnings- och arbetslöshetsproblematik och FN:s barnkonvention. Vidare diskuteras även ungas delaktighet och inflytande utifrån partiernas kris, bristande dialog mellan förtroendevalda och unga samt minskat valdeltagande. Diskussioner och insatser har således pendlat mellan den stora och den lilla demokratin. Mitt i detta spänningsfält befinner sig ungdomsråden. Själva målgruppen problematiserar ytterligare. Ungdomar i åldrarna 13 –25 skiljer sig mycket inbördes. Kön, ålder, social bakgrund och bopplatsen i landet har stor betydelse för

utformningen av ungdomsrådets roll i kommunen, verksamhetens innehåll liksom för organisationsformen.

Från statligt håll har betänkandet *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) haft en avgörande betydelse. Statens ungdomsråd (nuvarande Ungdomsstyrelsen) fick uppdraget att utveckla ungdomars möjligheter att påverka lokalsamhället. Målsättningen var att på olika sätt öka ungdomars inflytande i lokalsamhället. Då lanserades ungdomsråd som en metod och en av flera möjliga vägar att minska klyftan mellan förtroendevalda och unga. Glesbygdsverket fick uppdraget att forma attraktiva livsmiljöer för ungdomar på landsbygden och stärka deras delaktighet i samhällsutvecklingen. Projektet *Ung på landet* (Olsson 1995) riktade sig till ungdomar i åldrarna 13–25 år med en betoning på unga kvinnor. Även då sågs ungdomsråd som en metod bland flera att engagera och ta tillvara ungas intressen och initiativ. Ett annat exempel är Bergslagsdelegationen som tillsattes för att försöka göra något åt den allvarliga situation som regionen drabbades av i och med stora nedläggningar av gruv- och skogsnäring. En del i detta arbete var ett ungdomsprojekt kallat *Rotfästet*. Projektet syftade till att stimulera till framtidstro hos ungdomar. Ur detta arbete växte behovet och intresset för att starta ungdomsråd i Ludvika kommun.

Många av de kommuner som startade ungdomsråd tidigt (1980-talet och början av 1990-talet) var gles- och landsbygdskommuner. Andra kommuner som tidigt prövat ungdomsråd är kommuner som tidigare arbetat aktivt för att stimulera icke föreningsaktiva ungdomar till att i ökad utsträckning bli det, exempelvis genom gårdsråd på fritidsgårdar. I dessa kommuner har ofta funnits en stark fritidssektor som givit ungdomsfrågor en central roll i kommunpolitiken. De kommuner som på senare tid bildat ungdomsråd har haft viljan att stimulera ungdomar till att bli aktiva medborgare både inom föreningslivet och på ett slags allmänt samhällsinriktat plan. I dessa kommuner finns dels spår av Barnkonventionens implementering, dels insikten om att ungas perspektiv och kunskap sällan kommer förtroendevalda till del inför politiska beslut.

Både kommunala och statliga insatser bottnar i vetenskapen om att arbetslöshet, utflyttning och en skev befolkningsstruktur samt ett avtagande intresse för föreningslivet bland unga i en förlängning kan komma att utmana de grundstenar som den svenska demokratin vilar på. Detta har resulterat i att man intensifierat sats-

ningarna för att å ena sidan fostra till demokrati, å andra sidan öka intresset för politiska frågor och samhällsengagemang och i förlängningen stimulera unga till partipolitiskt engagemang. I utvecklingsarbetet som syftat till att öka ungdomars inflytande har ungdomsråd varit ett medel för att komma tillrätta med olika problem i kommunerna. Utvärderingar visar att ungdomsråd många gånger förväntas vara en lösning på ett stort antal problem.

5 Om ungdomsråd – resultat från tidigare studier

De första ungdomsråden i Sverige kom i slutet av 1980-talet. Ungdomsråd är dock inte någon enbart svensk företeelse utan förekommer också i Norge, Danmark och Finland. Nedan följer en sammanfattning av kartläggningar som Ungdomsstyrelsen genomfört 1997 och 1998. 1998 års kartläggning är kompletterande till 1997 års kartläggning som var mer omfattande (Ungdomsstyrelsen 1999). År 1999 genomfördes endast en inventering av inflytandeforum för unga.

För att i så vid mening som möjligt avgränsa och definiera något som är under utveckling och inte bör läsas i en speciell form använde sig Ungdomsstyrelsen av två gemensamma nämnare för att definiera ungdomsråd:

- Kontinuerlig dialog förs mellan ungdomar och kommunpolitiker/beslutsfattare.
- Syftet är att anlägga ett ungdomsperspektiv på lokala samhällsfrågor i stort.

Ovan nämnda definition ligger till grund för vad Ungdomsstyrelsen räknat som ungdomsråd. Insamlat material visar att det pågår en rad olika verksamheter som syftar till att öka ungdomars möjligheter att påverka i kommunerna. Vissa kommuner anser att de inte har ungdomsråd, till exempel Staffanstorps och Västerås. De tar avstånd ifrån begreppet ungdomsråd men har en verksamhet som stämmer med ovan nämnda punkter. Vidare finns ungdomsråd där enbart vuxna personer ingår. Vanligtvis är detta samverkansgrupper som består av tjänstemän som över förvaltningsgränser har uppdraget att lyfta fram och arbeta med frågor som i traditionell mening benämns ungdomsfrågor. Dessa

samverkansgrupper har inte tagits med i de kartläggningar som Ungdomsstyrelsen genomfört.

Drygt hälften av kommunerna har någon form av politiskt beslut om ungdomars delaktighet och inflytande. Hälften av dessa har uppgett konkret formulerade mål. Dessa kan indelas i följande: 1) Beslut om inrättande av en ungdomsgrupp eller ett ungdomsråd och beslut om att undersöka förutsättningar för ett ungdomsråd. 2) Beslut om roll för ungdomsrådet/forumet som bollplank/idegivare och remissinstans. 3) Beslut om syftet med ungdomsråd, till exempel ökad dialog mellan unga och beslutsfattare. 4) Beslut om samverkansprogram för barn och ungdomar/barn- och ungdoms-politiskt handlingsprogram där ungdomsråden är en del i programmen. 5) Beslut om ungdomsrådets placering i den kommunala organisationen samt ungdomsrådets ansvar, till exempel budgetansvar/lokaler/verksamhet.

Målen är vida och tidigare utvärderingar visar att detta är ett problem för många. För tjänstemän som har uppdraget att starta och utveckla ungdomsråd i kommunen och för ungdomar som är med i ungdomsrådet har det varit svårt att ringa in vad de är till för och vad de konkret ska arbeta med. I en del kommuner bottenar osäkerheten i att varken förtroendevalda eller tjänstemän vill styra ungdomsråden för mycket. Detta har lett till att vuxenvärlden abdikerar och överger ungdomsråden som själva får lösa alltför svåra frågor, exempelvis hur verksamheten ska bedrivas och få sin kontinuitet samt hur nyrekryteringen ska fungera. Tjänstemännen har också en svår roll i utvecklingsarbetet. De är ofta ensamma i sitt vitt formulerade uppdrag och har ett dubbelt uppdrag att entusiasmera och stödja ungdomarna och att förankra ungdomsrådets arbete i olika nämnder och förvaltningar som inte tidigare haft kontakt med ungdomar.

Initiativet till ungdomsråd kommer huvudsakligen från förtroendevalda men många har också initierats utifrån att tjänstemän fört fram frågan till kommunens förtroendevalda. En tredjedel av de kommuner som ingår i kartläggningen beskriver en process där ungdomar, förtroendevalda och tjänstemän gemensamt formulerat ett initiativ till att starta ungdomsråd.

Anledningen till att man startat ungdomsråd anges vara att *ungdomarna vill ha inflytande*. Mer än en tredjedel av kommunerna uppger att man startat ungdomsråd utifrån att *andra kommuner har startat ungdomsråd*. I studien *Förekomsten av ungdomsråd i svenska kommuner: Interna betingelser eller diffusion?* (Ljungberg 2000)

undersöks varför det finns ungdomsråd i vissa kommuner men inte i andra. I undersökningen konstateras att en rad olika faktorer måste klarläggas innan man kan ställa frågan om huruvida det finns kommunspecifika egenskaper som medverkar till att man inrättar ungdomsråd. Undersökningen pekar på några möjliga faktorer som möjligen ökar benägenheten att inrätta ungdomsråd. Ett typfall är den resursstarka kommunen med högskola eller universitet, ett annat är kommuner med oklar majoritet där ett lokalt parti eller Miljöpartiet kan ge majoritet åt antingen vänster eller höger eller kommuner med ett lokalt parti med egen majoritet som inte kan placeras på en traditionell höger/vänsterskala. Blotta förekomsten av ett betydande lokalt parti eller ett förhållandevis stort miljöparti visar på nytänkande och ett omskakande av det etablerade som verkar positivt även vid införandet av ungdomsråd. Slutligen nämns det tredje typfallet där kommunen sannolikt påverkats av närliggande kommuner med ungdomsråd.

Antalet kommuner med ungdomsråd i Sverige har ökat under 1990-talet. År 1995 gjordes en uppskattning av att det fanns ett 50-tal, 1997 fanns 85 ungdomsråd, 1998 var de 102 fördelade på 87 kommuner och 1999 var antalet 117. Statistiken över antalet kommuner med ungdomsråd visar samtidigt att ungdomsråd läggs ned. Mellan 1998 och 1999 startade 19 ungdomsråd och 12 ungdomsråd lades ned.

I början av 1990-talet var det framför allt små gles- och landsbygdskommuner som inrättade ungdomsråd. I slutet av 1990-talet har antalet ungdomsråd ökat i större kommuner, och storstadsregionerna har gjort eller gör flera försök att få ungdomsråd att fungera utifrån storstadens speciella förutsättningar. Ungas vardag är sällan knuten till enbart stadsdelen där de bor. Det är främst storstadskommunerna som har fler än ett ungdomsråd, men även glesbygdskommuner med få innevånare som är bosatta inom ett relativt stort geografiskt område prövar från och till att ha fler ungdomsråd kopplade till byarna.

Flertalet ungdomsråd har någon form av styrelse eller styrgrupp. Protokoll eller minnesanteckningar förs vid mötena. De ungdomsråd som startat som en traditionellt uppbyggd förening har alltmer övergått till en något lösare struktur, medan de som startat i en lösare organisation har fått en fast struktur med styrelse eller en fast styrgrupp med olika undergrupper som arbetar med specifika frågor. Detta har man gjort utifrån att olika personer väljer olika när det gäller hur mycket tid och kraft de vill och kan

lägga ner på arbetet i ungdomsrådet. Slutsatser från utvärderingar av ungdomsråd visar att ålder, kön och var man bor (centralt eller på landet) spelar en viktig roll för hur och i vilken utsträckning man deltar. Formen för arbetet har betydelse likväl som vilka frågor som ungdomsrådet engagerar sig i. Detta styr vilka som engagerar sig. Formen på mötena varierar ofta utifrån dagordning och antalet som deltar just vid det givna tillfället. I arbetsgrupper som ungdomar själva bildar för att arbeta med olika frågor behövs sällan styrelse eller ordförande. Ungdomarna tänker inte särskilt mycket på hur de går tillväga. Det centrala för dem är att något blir gjort, och arbetssätt utformas därefter. De träffas bara när de har något konkret att planera och genomföra.

Frågor som förtroendevalda och tjänstemän initierat stämmer ofta väl överens med frågor som ungdomar initierar. De två vanligaste frågorna från respektive grupp är fritidsfrågor, följt av skol- och utbildningsfrågor. Förtroendevalda och tjänstemän vill i högre grad än unga diskutera alkohol- och drogpreventiva frågor, medan unga ger kulturfrågor högre prioritet än vuxna. Ungdomsstyrelsens kartläggning 1997 visar att ungdomsråden då prioriterade frågor om förändring av den lokala demokratin och kulturfrågor. I 1998 års kartläggning prioriterade ungdomar preventiva frågor kring alkohol och narkotika i lika hög grad som kulturfrågor (Ungdomsstyrelsen 1999).

Ungdomsråden är ofta knutna till en enskild nämnd, detta gäller ungefär hälften av ungdomsråden som är med i kartläggningen 1997 och 1998. Den vanligaste nämnden är fritidsnämnd eller motsvarande. En tredjedel av ungdomsråden ligger direkt under kommunstyrelsen. Resten ligger under *annan instans* vilket står för någon form av sektorsövergripande instans som arbetar med barn- och ungdomsrelaterade frågor. Dessa består av tjänstemän och förtroendevalda blandat alternativt enbart av tjänstemän.

På senare år har man med fördel sett till att ungdomsrådet har direktkontakt med kommunstyrelsen. Detta har givit övriga nämnder och förvaltningar en tydlig signal att det gäller för alla att aktivt bidra till att på olika sätt skapa en kontakt med ungdomsrådet och se till att ungdomsperspektivet finns med i frågor som berör unga.

Möten med förtroendevalda sker ofta några gånger om året. Endast ett fåtal ungdomsråd träffar förtroendevalda så ofta som någon gång per månad. Många ungdomsråd är tänkta att fungera som remissinstans, drygt hälften i kartläggningarna. Hur detta

fungerar i praktiken finns ingen studie av. Utvärderingar och intervjuer med unga tyder dock på att det är mycket svårt för ungdomarna att både sätta sig in i frågor, göra urval i vilka frågor de ska lägga ner arbete på, förstå språket, få tiden att räcka för att spegla ungdomsgruppen generellt i kommunen och att komma fram till något. Här behövs mycket stöd från vuxna, både från tjänstemän och förtroendevalda menar de utvärderare som studerat ungdomsråd.

Ungdomsråden är ofta idégivare i olika frågor. Detta upplevs positivt från både förtroendevalda och ungdomar. Det råder dock en viss skeptisk hållning från ungdomarnas sida till vad som händer med deras idéer och åsikter – ungdomar får sällan någon återkoppling från förtroendevalda i frågor de engagerat sig i.

Endast ett fåtal ungdomar engagerar sig i någon större samhällsfråga. Det finns en föreställning om olika hinder, trots att de inte hade provat hur långt de kan gå i sin strävan att påverka. Ungdomsråden ställer ofta lägre krav på inflytande än vad många vuxna förväntar sig och hoppas på. Om det beror på okunskap, ovana att någon lyssnar på dem eller allmänt dåligt engagemang går inte att utröna, men troligt är att samtliga dessa faktorer spelar in.

De ungdomsråd som utvärderats under 1992–1995, och som finns med i Ungdomsstyrelsens kartläggningar 1997 och 1998, visar på en tät kontakt med tjänstemän. Dessa har ofta en central roll för ungdomarnas verksamhet. Ofta har ambitionen varit att ungdomarna själva helt ska stå för initiativ och för verksamheten. I de kommuner där ungdomsråden varit långlivade och fungerat bra visar det sig att ett kontinuerligt stöd från tjänstemän som har förmåga att inspirera och hitta former för hur man kan arbeta med vissa bestämda frågor har betydelse. Studier visar också att denna kontakt och erfarenhet av tjänstemän som lyssnat, förstått och möjliggjort ungdomarnas något odefinierbara tankar och åsikter har varit den viktigaste erfarenheten för många av ungdomarna. Mötet med förtroendevalda som lyssnar, förstår och tar ansvar för den relation som utvecklas mellan dem själva och ungdomarna ger samma erfarenheter och ger ungdomarna uttryck för att det är något mycket värdefullt.

Erfarenheter och studier visar att ungdomsråd aldrig hittills kunnat uppfylla alla krav och förväntningar. Det krävs flera verksamheter för att nå olika målgrupper av unga och möta deras behov av att engagera sig på olika sätt och inom olika områden. De kommuner som arbetar med att skapa en helhet kring unga har

nödgats se den heterogenitet och den verklighet som ungdomar lever i tillsammans med den kommunala organisationens verklighet. Där har olika verksamheter utvecklats när behoven och realiteterna tagits på allvar. Ambitioner att involvera skolan på olika vis har funnits, hitintills har detta emellertid inte fungerat. I stället är det fritidsledare, fältassistenter och andra särskilt utvalda förvaltningstjänstemän som har blivit den drivande kraften.

Ungdomsråd har vid sidan av konkret verksamhet som Ungdomens hus och ungdomscaféer varit en del av många kommuners arbete för att öka ungdomars inflytande. Detta kan medföra att många ungdomar är engagerade i flera verksamheter samtidigt. På vissa håll i landet är ungdomsrådets arbete kopplat till elevrådets verksamhet, till exempel kan rekrytering ske via dessa. Sammantaget resulterar detta i att flertalet aktiva är resursstarka föreningsaktiva ungdomar. Ungdomsråden har ofta arbetsformer som främjar gemenskap och samtal vilket förmodas attrahera flickor i högre grad än pojkar.

Det finns både uttalade och outtalade förväntningar på vad ungdomssatsningar kan leda till. Ungdomsråden har ingen lång historia, vilket gör att det finns få studier om hur engagemanget i ungdomsråd präglar dem som varit med. Det finns inget som pekar på att unga som lämnat ungdomsråden kanaliseras sitt samhällsintresse till ett politiskt parti. I stället beskrivs värdet av engagemanget ofta på ett personligt plan. Många menar att den personliga utvecklingen lett till att de vågar prata inför folk. En annan mycket värdefull erfarenhet man fått genom sitt engagemang är att man lärt sig hur man kan påverka i kommunen.

DEL 2

6 Ungdomsråd i fyra svenska kommuner – en studie 2000

Det huvudsakliga syftet med vår studie är att undersöka ungdomsrådets betydelse för den lokala demokratin. Utifrån kommittédirektiven har de övergripande frågeställningarna varit:

- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars kunskap om den kommunala demokratin?

- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars delaktighet i den kommunala demokratin?
- Bidrar ungdomsråden till att öka ungdomars inflytande i den kommunala demokratin?

I en begränsad studie som denna har det inte varit möjligt att göra en totalundersökning av alla Sveriges kommuner. Detta innebär att vi tvingats göra vissa avgränsningar. Utifrån vår tidigare kunskap om kommuner med ungdomsråd gör vi ett strategiskt urval av kommuner med en långvarig och bred satsning på unga och ungas inflytande men med olika lång erfarenhet av ungdomsråd. Den långa erfarenheten av arbete med ungdomar innebär att både positiva och negativa kunskaper har samlats. De är också utvalda kommuner som arbetar med olika typer av verksamhet där ungdomsråden bara är en del av satsningen på unga, vilket ger oss möjlighet att studera ungdomsråd placerade i ett större sammanhang.

För att uppfylla dessa kriterier har vi valt de kommuner som har utsetts till årets ungdomskommuner sedan utmärkelsen inrättades 1996. Det är Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet som utser den kommun som får utmärkelsen. Syftet med utmärkelsen "Årets ungdomskommun" är: "att lyfta fram goda exempel på verksamheter där ungdomar ges ett reellt inflytande och där deras kreativitet och resurser tas till vara". Kommunerna är Gällivare, Jönköping, Skellefteå och Ludvika. Urvalet gör att våra möjligheter att generalisera till andra kommuner begränsas.

Vi har valt att genomföra studien i form av en intervjustudie som i viss mån kompletteras med studier av mål- och styrdokument i de olika kommunerna. Genom mål- och styrdokumenterna får vi en bild av hur det bör se ut, men genom intervjuer får vi kunskap om hur det verkligen ser ut och framför allt hur det upplevs av olika aktörer.

I varje kommun har vi valt att intervjua personer från tre grupper som vi ser som viktiga aktörer: politiker, tjänstemän och ungdomar. Genom att välja personer ur alla tre grupperna kan vi skapa en bild som blir mer nyanserad och sann. De som intervjuas är politiker på ledande positioner och i förekommande fall politiker med speciellt ansvar för ungas inflytande. Tjänstemännen vi intervjuar arbetar uttalat med ungdomar och deras inflytande. Ur den sista aktörsgruppen väljer vi att intervjua ungdomar som är medlemmar i ungdomsråden. Intervjuerna har strukturerats efter

en frågemall som för de tre grupperna haft en gemensam grund men med vissa specifika frågor för varje aktörsgrupp. Intervjuerna har så långt det varit möjligt genomförts på plats, i vissa fall har de gjorts per telefon. Samtliga intervjuer har bandats i sin helhet. Materialet har sedan avlyssnats och strukturerats.

De redan nämnda huvudfrågorna i direktiven har brutits ned i ett antal mer konkreta frågeområden, och det är nedanstående tolv underliggande frågeområden vi har fokuserat i intervjuerna. Utifrån dessa fastställda frågeområden har respondenterna givits utrymme till reflexioner.

1. Vad är syftet med att inrätta ett ungdomsråd?
2. Vilken verksamhet ägnar sig ungdomsråden åt?
3. Vem är det som tar initiativet till ungdomsråd?
4. Hur fattar man beslut inom ungdomsrådet?
5. Vilka ungdomar är det som deltar?
6. Är ungdomsråden i praktiken en kompisklubb för dem som känner varandra eller är de öppna för alla ungdomar, med eller utan föreningsmedlemskap?
7. Vilket inflytande har ungdomsråden?
8. Vilken roll har ungdomsråden i den kommunala beslutsprocessens fem steg: initiativ – beredning – beslut – implementering – utvärdering?
9. Hur sker kontakten mellan kommunen och ungdomsrådet?
10. Vilket samband finns mellan ungdomsråden och andra institutioner, till exempel skolan, annat föreningsliv, politiska ungdomsförbund, gådsråd?
11. Hur länge är man aktiv i ungdomsrådet?
12. Hur kan vuxna som har kontakt med ungdomsrådet kombinera ett såväl fostrande som respektfullt förhållningssätt?

Innan resultaten från vår intervjustudie redovisas beskriver vi kortfattat ungdomssatsningarna i studiens kommuner i kapitlet *Kommunpresentationer*. Delresultatet att ett ungdomsråd numera vilar bildar ett separat kapitel, *Ungdomsrådet som försvann*. Resultaten struktureras efter frågeområdena och redovisas systematiskt. Redovisningen av resultatet sker i form av exemplifierande citat. Genom att vi använder citat blir vår presentation tydligare och mer levande. Till sist avslutas rapporten

med en analys där vi sammanfattar de huvudsakliga resultaten och diskuterar ungdomsrådets förutsättningar i den lokala demokratin.

7 Kommunpresentationer

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de studerade kommunerna och deras arbete inom området ungdomar och inflytande.

7.1 Gällivare

Här presenteras ett antal hållpunkter med viktiga årtal i Gällivares arbete med ungdomar.

- 1990. Inför utformandet av ett ungdomspolitiskt handlingsprogram undersöker man både ungas och vuxnas syn på kommunen. Det anställs en projektperson som ska arbeta med det praktiska arbetet med handlingsprogrammet. Det bildas även en politiskt sammansatt ledningsgrupp och en arbetsgrupp med förvaltningschefer och nämndordföranden.
- 1991. Unga och vuxna bildar referensgrupper för att kommentera nämndernas förslag till mål för det ungdomspolitiska handlingsprogrammet.
- 1992. Det ungdomspolitiska handlingsprogrammet antas i kommunfullmäktige. En ungdomskonsulent anställs och ett Ungdomens hus öppnas.
- 1992–1993. Statens ungdomsråd (nuvarande Ungdomsstyrelsen) startar demokratiprojekt för ökat ungdomsinflytande och Gällivare blir en av 13 kommuner som deltar i projektet.
- 1993. Ungdomsrådet bildas.
- 1993. Den första "Tjejkonferensen" hålls. Detta har sedan blivit ett årligen återkommande arrangemang.
- 1995. Ungdomsrådet deltar i arbetet med att ta fram en ny skol- och barnomsorgsplan.
- 1995. Ungdom mot rasism. En temadag för alla gymnasieelever med olika föreläsare och grupparbeten.
- 1996. Ungdom mot droger. Ett projekt för att fördröja alkoholdebuten bland Gällivares ungdomar startar

- 1996. Gällivare utses till Årets ungdomskommun av Svenska Kommunförbundet och Ungdomsstyrelsen första gången utmärkelsen delas ut.
- 1997. Ungdomens hus, Stacken, startar.
- 1997. Kampanjvecka anordnas av ungdomsrådet för alla elever på högstadiet och gymnasiet. Föreläsningar, workshops, grupparbeten, studiebesök, teater och skoldebatt med politiker.
- 1999. Ungdomsting ordnas i kommunen för att förbereda ett möte med ungdomsminister Ulrica Messing i Stockholm. Frågor som tas upp är bland annat: ungdomars inflytande och framtidstro.
- 1999. Arbetet med att revidera det ungdomspolitiska handlingsprogrammet påbörjas.
- 2000. Arbetet med Barnkonventionen påbörjas med utbildning av lärare och politiker.

Ungdomspolitiskt handlingsprogram

Redan i slutet av 1980-talet påbörjade man en diskussion om ungdomars villkor i Gällivare. Den negativa befolkningsutvecklingen gjorde att man såg ett behov av en mer samlad syn på ungas villkor. Det var framför allt ungdomar och barnfamiljer som flyttade. Man upplevde också att kriminalitet, vandalisering och alkoholkonsumtion var hög bland unga människor.

För att markera att ungdomsfrågorna är något som rör hela kommunens framtid beslutade man att ett ungdomspolitiskt handlingsprogram skulle upprättas. Programmet togs fram genom samarbete mellan politiker och tjänstemän i de kommunala nämnderna och ungdomar i Gällivare. Ungdomarna kom tidigt in i arbetet och var sedan med under hela processen. I handlingsprogrammets övergripande mål lyfter man fram demokrati och inflytandefrågan:

Ungdomar ska genom att erhålla ökat inflytande, delaktighet och ansvar inom olika sektorer i samhället formas till aktiva, kreativa, kritiskt tänkande individer som trivs att leva och bo i Gällivare kommun.

Ungdomsråd

Under arbetet med att fastställa handlingsprogrammet föddes idén till att bilda ett ungdomsråd. En grupp ungdomar fick i uppdrag att göra ett förslag till arbetsordning och sammansättning. Förslaget antogs efter några smärre ändringar i kommunfullmäktige. Inledningsvis hade ungdomsrådet en representativ sammansättning, det vill säga deltagarna kom från skolornas elevråd och olika föreningar. Efter ett tag blev det problem att rekrytera folk från vissa föreningar samtidigt som många ungdomar som inte hade något att representera gärna ville arbeta i ungdomsrådet. Detta medförde att rådet omorganiserades och att alla ungdomar fick möjlighet att arbeta aktivt i rådet. Numera väljs ledamöterna i ungdomsrådet vid ett årligt stormöte där alla kommunens ungdomar kan vara med. Ungdomsrådet har hela tiden varit en formell remissinstans i kommunen.

För att få vara med i Gällivare ungdomsråd krävs att man ska ha genomgått en tvådagars utbildning som anordnas varje år. Utbildningen går främst ut på att lära ut grunderna i den kommunala demokratin men även hur det fungerar på det nationella planet.

I Gällivare finns förutom ungdomsrådet ytterligare tre råd som samtliga är remissinstanser, pensionärsråd, handikappråd och glesbygdsråd. Syftet med råden är att de ska behandla frågor som rör respektive grupp. Aktiviteten i råden varierar och någon samverkan mellan dem finns inte.

Ungdom mot droger – UMD

Ungdom mot droger (UMD) drogs igång 1996 av en samverkansgrupp, Sambu, som funnits i Gällivare sedan början av 1980-talet. I gruppen finns representanter från kommunens förvaltningar, polismyndighet, landstingets ungdomsmottagning och fritidsgården Tallbacka. De arbetar utifrån ett övergripande perspektiv med olika frågor som rör unga.

Syftet med projektet Ungdom mot droger är följande:

Att fördröja alkoholdebuten och att på sikt åstadkomma en attitydförändring hos Gällivares ungdomar.

I praktiken är det ett kontrakt som skrivs under av ungdomar, föräldrar och Sambu i Gällivare. Ungdomarna förbinder sig att

under en överenskommen tidsperiod avstå från alkohol och andra berusningsmedel. Till kontraktet finns ett antal förmåner knutna, till exempel gratis aktiviteter, rabatter i olika affärer i Gällivare och fri entré till vissa sportevenemang. Vissa av förmånerna är dessutom uppdelade efter åldersgrupp. Alla aktiviteter som anordnas i anslutning till UMD är naturligtvis drogfria. Ungdomar från årskurs sex och uppåt (ingen övre åldersgräns) erbjuds vid varje terminsstart att skriva under detta kontrakt. UMD har i dag 748 ungdomar som tagit del av och skrivit under kontraktet.

Ungdomens hus "Stacken"

Under utformningen av det ungdomspolitiska handlingsprogrammet framkom krav på ett Ungdomens hus och 1997 bildades Stacken. Från början drevs Stacken som ekonomisk förening men på grund av ekonomiska svårigheter togs Stacken över av kommunen 1998. Huset drivs numera i kommunens regi med barn-, utbildnings- och kulturnämnden som ansvarig nämnd, och räknas till en av flera ungdomsgårdar som finns i kommunen med en mängd ungdomsaktiviteter samlade.

7.2 Jönköping

Nedan presenteras ett antal hållpunkter med viktiga årtal i Jönköpings arbete med ungdomar.

- 1975. Beredningsgruppen för barn- och ungdom (BBU) bildas, med politiker från skola och barnomsorg, fritid och kultur samt socialtjänsten och polis. BBU är ett beslutande organ som sammanträder ca fyra gånger per år.
- 1984 (maj). Lokala Samverkansgrupper (LSG) inrättas utifrån de nio högstadieskolorna. I grupperna medverkar lokala representanter från skola och barnomsorg, fritid och kultur samt socialförvaltningen.
- 1985. Politisk handlingsplan för barn- och ungdom upprättas. (Värt att notera är att Jönköping var den första kommunen i Sverige som upprättade en barn- och ungdomspolitisk handlingsplan.)
- 1990. Motion till kommunfullmäktige om att öka ungdomars inflytande.

- 1990. En modell för ökat ungdomsinflytande presenteras, Ungdomsforum.
- 1992. Första lokala ungdomsforumet startar.
- 1992–1993. Statens ungdomsråd (nuvarande Ungdomsstyrelsen) startar demokratiprojekt för ökat ungdomsinflytande och Jönköping blir en av 13 kommuner som deltar i projektet.
- 1993. Första centrala ungdomsforumet med alla Jönköpings högstadieskolor genomförs.
- 1994. Jönköpings ungdomsråd för gymnasieungdomar (JUR) startar.
- 1995. Barn- och ungdomspolitiska handlingsprogrammet revideras.
- 1997. Lokala styrelser på grundskolan och gymnasieskolan införs.
- 1997. Samverkansgruppen för gymnasieskolorna (SGG) bildas.
- 1997. Jönköping utses till Årets ungdomskommun av Svenska Kommunförbundet och Ungdomsstyrelsen.
- 1998. Beslut fattas i kommunfullmäktige om att alla nämnder ska redovisa hur de har arbetat utifrån det nya barn- och ungdomspolitiska handlingsprogrammet. Detta ska göras årligen.
- 1998. Skolplansforum hålls där gymnasieeleverna får tycka till om den nya skolplanen. Detta anordnas av SGG.
- 1999. Ungdomsting om den nya ungdomspropositionen.
- 1999. Elevombudsmän utses, en för gymnasieskolorna och en för komvux.
- 1999. Särskoleforum införs. Det är ett särskilt forum där särskoleelever får möjlighet att diskutera olika frågor med tjänstemän, kommunalråd och politiker.
- 2000. Tidningen Megafon kommer ut, vilken är resultatet av ett samarbete mellan de politiska ungdomsförbunden och fritidsförvaltningen.
- 2000. Jönköpings ungdomsråd anordnar en jämställdhetskonferens.
- 2000. En utvidgning av samverkansgruppen (SGG) till att innefatta även landstinget inleds.
- 2001. Efter utvärdering omorganiserar och utökas elevombudsmannens funktion.

Ungdomspolitiskt handlingsprogram

År 1985 fick Jönköpings kommun sitt barn- och ungdomspolitiska handlingsprogram. Jönköping var för övrigt den första kommunen i Sverige som antog en liknande handlingsplan. Det ursprungliga handlingsprogrammet har ändrats, och nuvarande handlingsprogram har tillkommit efter att kommunfullmäktige i februari 1995 beslutat att revidera det föregående programmet. I Jönköping har man uttalat att det barn- och ungdomspolitiska handlingsprogrammet ska baseras på Förenta nationernas barnkonvention. Värdegrundens är konventionens tre grundläggande principer:

- Alla barns rätt till trygghet och skydd.
- Alla barns rätt till liv och utveckling.
- Alla barns rätt att framföra sin åsikt och få den respekterad.

Det nya handlingsprogrammet har tagits fram genom att barn och ungdomar i åldersmellan 4 och 20 år har varit med och bestämt vilka områden som ska prioriteras i programmet. Därefter har lokala ungdomsforum, Jönköpings ungdomsråd och Jönköpings föreningsråd tillsammans med högstadie- och gymnasieelever gett sin syn på hur handlingsprogrammets mål ska förverkligas. Mål har ställts upp om trygghet, delaktighet, ansvar, inflytande, fritid, kultur, nöje, samlevnad, miljö, bostäder och kommunikation.

Ungdomsrådet (JUR)

Ungdomsrådet i Jönköping, JUR, bildades 1994 som en fristående förening. Ungdomsrådet bildades för att engagera något äldre ungdomar i Jönköping, främst gymnasieungdomarna. Syftet var att ungdomarna skulle intressera sig för inflytandefrågor. Det fungerar som en fristående förening och är en paraplyorganisation som driver olika frågor och projekt beroende på ungdomarnas intresse. Det finns inga krav på representativitet utan de gymnasieelever som är intresserade får vara med.

Ungdomsrådet är inte någon formell remissinstans, men man får ändå vissa remisser som berör ungdomar.

Ungdomsforum (lokala och centrala)

I Jönköping har man arbetat för att öka ungdomars inflytande och delaktighet i kommunala frågor enligt en särskild modell sedan 1992 som kallas ungdomsforum. Lokala ungdomsforum finns på varje högstadieskola, tillsammans bildar de ett gemensamt centralt ungdomsforum. Upprinnelsen till verksamheten kom via en motion i kommunfullmäktige 1990 om ökat inflytande för ungdomar i Jönköping. Tanken var att unga borde få större möjlighet att påverka sin närmiljö och få ett ökat engagemang i samhällsfrågor. Det centrala ungdomsforumet är ett årligt forum där ungdomarna har samlat och förberett frågor och diskussionsområden utifrån alla diskussioner i lokal ungdomsforum. Från och med 1998 utvärderar det centrala ungdomsforumet även åtgärdsplanen till det barn- och ungdomspolitiska handlingsprogrammet.

Vid det centrala ungdomsforumet medverkar kommunalråd, nämndernas presidier, förvaltningschefer, tjänstemän, polisen och ungdomar. Själva forumet mellan ungdomar och politiker planeras och genomförs av Centrala ungdomsforums styrelse som består av ungdomar från samtliga lokala ungdomsforum.

Ungdomsforum har inneburit att många ungdomar har varit engagerade i för dem angelägna frågor och aktiviteter. Den här verksamheten har pågått i åtta år, och under hösten 2000 har man i kommunen undersökt vilken betydelse ungdomsforum har haft för de ungdomar som var med från början.

Samverkansorgan och samverkansgrupper

I samarbetsorgan för barn- och ungdomsfrågor, SBU, ingår politiker från "de mjuka" förvaltningarna samt polisen. Det är ett organ med beslutanderätt som sammanträder fyra gånger per år. Samverkansgruppen för gymnasieskolorna, SGG, är en grupp där representanter från elevråd, ungdomsrådet, polisen, fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen, socialförvaltningen och gymnasieskolorna sitter med. Gruppens huvuduppgift är att arbeta med frågor som lyfts fram av ungdomar. För att uppnå detta finns ett antal konkreta mål uppsatta. Dit hör till exempel att utveckla samarbetet mellan gymnasieskolorna samt att aktivt delta i arbetet mot rasism och främlingsfientlighet. Lokala samverkansgruppen, LSG, är SGG:s motsvarighet på grundskolorna i Jönköpings kommun.

7.3 Skellefteå

Nedan presenteras ett antal hållpunkter med viktiga årtal i Skellefteås arbete med ungdomar.

- 1970-talet. Gårdsdemokrati med gårdsstyrelser på fritidsgårdarna som ansvarade för verksamhetsbudgeten.
- 1988. Det första ungdomstinget hålls.
- 1992. Motioner skrivs för första gången i samband med ungdomstinget.
- 1992–1993. Statens ungdomsråd (nuvarande Ungdomsstyrelsen) startar demokratiprojekt för ökat ungdomsinflytande och Skellefteå blir en av 13 kommuner som deltar i projektet.
- 1995. Elevfullmäktige genomförs för första gången.
- 1997. Ett projekt startar med syfte att undersöka förutsättningar och intresset för att bilda ett ungdomsråd i Skellefteå.
- 1998. Ungdomsrådet bildas som en fristående förening.
- 1998. Kommunfullmäktige beslutar att ungdomsrådet ska användas av nämnderna som remissinstans samt att ungdomsrådet ska ha rätt att väcka frågor och förslag i samtliga nämnder.
- 1998. Skellefteå utses till Årets ungdomskommun 1998 av Svenska Kommunförbundet och Ungdomsstyrelsen.
- 1999. Elevfullmäktige hålls. Här tas olika frågor som rör skolan upp. Eleverna får skriva motioner.
- 1999–2000. Ungdomsrådet dör ut.
- 2001. I FRIS (Förebyggande rådet i Skellefteå) regi påbörjas samtal med ungdomar om att finna en form för ungdomsinflytande i kommunen.
- 2001. Ungdomsfullmäktige planeras, vilket är en sammanslagning av ungdomsting och skolfullmäktige.

Gårdsdemokrati

Redan i slutet på 1970-talet infördes gårdsdemokrati i Skellefteå. Inledningsvis hade gårdsdemokratin formen av gårdsstyrelser som ansvarade för verksamhetsbudgeten. Numera har det utvecklats till flera olika typer av möten, från stormöten som kan hållas en gång per månad eller en gång per termin till spontanmöten som sker när det finns behov. I kommunens informationsblad beskrivs

spontanmötet som "stora öron" eller "mötet som innebär att demokratin skapas i mötet eller i händelsen". Syftet med gårdsdemokratins alla former är att ge ungdomarna en möjlighet att aktivt delta i olika beslut och därmed kunna påverka det som sker på fritidsgården.

FRIS

FRIS, eller SKUR som det tidigare hette, är ett samverkansorgan mellan "de mjuka" förvaltningarna. Förkortningen står för *Förebyggande rådet i Skellefteå*. FRIS är uppbyggt med 17 förebyggandegrupper, tre av dessa är knutna till gymnasieskolorna, de andra är knutna till olika stadsdelar och här finns vissa representanter från högstadieskolorna med. FRIS jobbar utifrån tre mål: ungdomsinflytande, trygghet i samhället och samarbete över gränser. Till målet om ungdomsinflytande finns ungdomstinget och elevfullmäktige knutet.

Ungdomsting och skolfullmäktige

Sedan 1988 har man regelbundet haft ungdomsting i Skellefteå. Både ungdomsting och skolfullmäktige har haft sitt ursprung i FRIS, där man bland annat ville öka ungas delaktighet. Syftet med ungdomstinget är att både öka ungas intresse för politik och att synliggöra ungdomsfrågorna. I anvisningarna till ungdomstinget formuleras syftet:

att ge ungdomar en chans att på ett demokratiskt riktigt sätt framföra sina frågor till kommunpolitiker, och genom dem kunna lyfta ungdomsfrågorna, så att dessa får en central roll i kommunpolitiken. Det ger också en möjlighet att öka ungdomars intresse för politik och en kunskap om hur man arbetar demokratiskt.

De första ungdomstingen, 1988 och 1990, innebar att ungdomarna förberedde sig en tid och sedan mötte politikerna under en dag. År 1992 höjde man ungdomstingets status genom att införa motionsrätt. Detta har inneburit att ungdomarna har haft möjlighet att följa upp frågorna. När motionerna tillstyrks eller får avslag har ungdomarna fått besked. Vid ett positivt besked har ungdomarna tillsammans med tjänstemän planerat och genomfört det motionen gällde, och vid ett negativt besked har man kunnat gå

vidare och skapa opinion. Det grundläggande, oavsett beskedens innebörd, är att politiker faktiskt visar att ungdomarna tas på allvar. Skolfullmäktige fungerar på samma sätt som ungdomstinget men med skillnaden att man här bara tar upp skolfrågor. Precis som när det gäller ungdomstinget skriver man motioner och har förberedelsedagar. Det senaste skolfullmäktige hölls 1999 och motionssvaren kom i början av 2000.

Eftersom ungdomsting och skolfullmäktige har många beröringspunkter som inflytandeforum kommer man att slå ihop dessa till ett ungdomsfullmäktige som planeras till hösten 2001.

Ungdomsråd

Ungdomsrådet i Skellefteå bildades 1998. Efter en motion i fullmäktige bildades en arbetsgrupp med ungdomar från ungdomstinget och elevråden. Tillsammans med ett par projektansvariga arbetade man fram vad man ville med ett ungdomsråd. Enligt stadgarna skulle syftet med ungdomsrådet vara att:

kämpa för en attraktiv ungdomskommun och att framföra ungdomarnas åsikter till kommunen och näringslivet.

I ett kommunfullmäktigebeslut från december 1998 står det att alla nämnder ska uppmanas att använda ungdomsrådet som remissinstans i frågor som berör ungdomar. Vidare ska ungdomsrådet ha möjlighet att väcka frågor och förslag i samtliga nämnder. Kommunfullmäktiges beslut var ett resultat av de krav som kom från ungdomsrådet.

Sedan ungdomsrådet bildades har det bland annat arbetat med sin egen organisation, besökt olika konferenser och arrangerat ungdomstinget. Bland de frågor ungdomsrådet har engagerat sig i finns kollektivtrafikens prissättning och ett rikare kulturliv i Skellefteå.

Ungdomsrådet i Skellefteå är för tillfället vilande. Arbeta med att finna andra former eller ett nytt ungdomsråd pågår med ungdomar involverade i processen.

7.4 Ludvika

Nedan presenteras ett antal hållpunkter med viktiga årtal i Ludvikas arbete med ungdomar.

- 1989. Ungdomsrådet bildas, som ett av de första i Sverige.
- 1992–1993. Statens ungdomsråd (nuvarande Ungdomsstyrelsen) startar demokratiprojekt för ökat ungdomsinflytande och Ludvika blir en av 13 kommuner som deltog i projektet.
- 1993. Demokratiutbildningar för samtliga högstadiel elever genomförs.
- 1994. Ungdomens utvecklingsfond grundas.
- 1996. Ungdomspolitiskt handlingsprogram antas.
- 1996. Ungdomskommittén bildas.
- 1997. Ungdomens hus, Haffas, tas i bruk.
- 1999. Ludvika utses till Årets ungdomskommun 1999 av Svenska Kommunförbundet och Ungdomsstyrelsen.
- 2000. Det ungdomspolitiska programmet revideras.
- 2000. De första ungdomstinget hålls.

Ungdomsråd

I Ludvika finns ett av landets äldsta fungerande ungdomsråd, vilket inrättades 1989. Ungdomsrådet har sitt ursprung i Bergslagsdelegationens projekt *Rotfästet* från mitten av 1980-talet. Syftet med projektet var att öka ungdomars möjlighet att få vara med och påverka och känna sig delaktiga. Bakgrunden till projektet låg i den kraftiga utflyttningen från området. Första tiden var ungdomsrådet representativt sammansatt med ungdomar från andra föreningar. Svårigheterna med att rekrytera ungdomar gjorde att man ändrade sammansättningen så att alla som vill delta i ungdomsrådet får vara med.

Det nuvarande ungdomsrådet har möten varje månad. Ett syfte med ungdomsrådet är att ungdomar ska uppmuntras att ta egna initiativ och få möjlighet att driva egna projekt. För att nå det syftet har ungdomsrådet avsatt halva sin budget till "Ungdomens utvecklingsfond". Från den fonden ska föreningslös ungdom kunna söka pengar för att förverkliga sina idéer. Ett annat syfte med ungdomsrådet är att det ska fungera som en länk mellan kom-

munens politiker och ungdomar. Detta sker bland annat genom ungdomskommittén som har regelbundna möten.

Ungdomspolitiskt handlingsprogram

Det ungdomspolitiska handlingsprogrammet antogs i kommunfullmäktige i augusti 1996. En revidering genomfördes under 2000 då nya mål sattes upp för ungdomsverksamheten. Ludvika kommuns ungdomspolitiska program har som övergripande målsättning att:

Ungdomar ska, genom ökat inflytande, delaktighet och ansvar inom olika sektorer i samhället, stimuleras till att bli aktiva kreativa och kritiskt tänkande individer som trivs att leva och bo i Ludvika kommun.

För att nå de övergripande målen har kommunstyrelsen det övergripande politiska ansvaret för ungdomsfrågorna. I det ungdomspolitiska programmet framgår att detta ansvar innebär att åstadkomma en samordning och samsyn mellan kommunala nämnder och mellan kommuner och övriga myndigheter och organisationer. Det ungdomspolitiska programmet är från 1996 och reviderades 2000. Sedan 1996 finns också en särskild ungdomskommitté med kommunalråd och ytterligare två politiker från kommunstyrelsen samt nämndordförande från utbildningsnämnden, socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden. I kommittén ingår även tjänstemän från motsvarande förvaltningar plus tjänstemän från polis och arbetsförmedling, landstingets hälsoplanerare och fyra representanter från Ludvika ungdomsråd. Syftet med ungdomskommittén är att ungdomar, politiker och tjänstemän regelbundet, var tredje månad, ska få möjlighet att diskutera med varandra om angelägna frågor för att nå den samordning och samsyn som är målet med det ungdomspolitiska programmet.

Ungdomskommittén

I ungdomskommittén ingår ungdomar från ungdomsrådet, kommunalråd, nämndordföranden, tjänstemän från skola, arbetsförmedling, socialförvaltning och kultur- och fritidsförvaltning för att nämna de viktigaste. De träffas fyra gånger per år och deras främsta

ansvar är att se till att det ungdomspolitiska handlingsprogrammet efterföljs och revideras med jämna mellanrum.

Ungdomens hus – "Haffas"

Sedan 1997 finns ett Ungdomens hus i Ludvika, Haffas. När det bildades hade ungdomsrådet varit den främsta drivkraften. Nu drivs huset av en egen ungdomsförening. Det är den föreningen som tillsammans med kultur- och fritidsnämnden ansvarar för verksamheten. Det är ungdomarna själva som bestämmer över husets aktiviteter innehåll.

Ungdomsting

En annan ungdomssatsning i Ludvika är ungdomstinget. Det är ett möte mellan kommunens alla högstadie- och gymnasieungdomar och politiker. Under den dag tinget hålls får unga och politiker diskutera Ludvika kommun och hur kommunen kan utvecklas och bli bättre för ungdomar att leva i. Det som kommer fram under mötet dokumenteras och ligger till grund för ungdomsrådets arbete under kommande år. Det första ungdomstinget hölls i januari 2000 och är tänkt att vara årligen återkommande.

Rock Mot Rus

Antidrogprojektet *Rock mot Rus* är ett kommunalt finansierade ungdomsarrangemang. Det riktar sig främst till högstadieungdomar och inträffar cirka tio gånger om året.

8 Ungdomsrådet som försvann

Tidigare studier har visat att antalet ungdomsråd är förhållandevis konstant trots att det hela tiden bildas nya. Det betyder att det samtidigt som nya ungdomsråd bildas, läggs ned andra för kortare eller längre tid. I vår studie är Skellefteå ett exempel på ett ungdomsråd som försvunnit. Här inrättades ett ungdomsråd på initiativ av tjänstemän och politiker, och i samråd med ungdomar.

Ungdomsrådet bildades så sent som 1998 som en fristående förening med ett tiotal aktiva ungdomar. Det överlevde endast drygt ett år.

Arbetet med inflytande för unga kan lösas på fler sätt än via ungdomsråd. I Skellefteå finns sedan 1970-talet ett samverkansorgan (FRIS) mellan politiker, polis och andra som arbetar med ungdomar. Här har man också valt att under 1990-talet ta med ungdomar via 17 förebyggande råd som finns inom FRIS. När Skellefteå blev Årets ungdomskommun hade ungdomsrådet bara funnits i ett knappt år; det bildades i februari 1998 och utmärkelsen offentliggjordes i november samma år. Detta innebär att utmärkelsen i huvudsak gavs på andra grunder än ungdomsrådet.

Våren 1997 startade ett projekt som ett resultat av ungdoms-tinget. Syfte med projektet var att ta reda på hur ungdomar ville vara med och ha inflytande. Aktiva ungdomar i elevråd och föreningar intervjuades om sina åsikter kring hur inflytandet skulle kunna utformas och vilka frågor som var viktiga. Detta arbete resulterade i att engagerade ungdomar bildade föreningen *Skellefteå ungdomsråd*. Initiativet till ungdomsråd kom indirekt från politiker, även om det sedan var ungdomarna själva som valde formen.

Ungdomsrådet bestod från början av nio ungdomar. Vid bildandet antogs stadgar som skulle ligga till grund för verksamheten. Syftet med ungdomsrådet var att "att kämpa för en attraktiv ungdomskommun och att framföra ungdomarnas åsikter till kommunen och näringslivet". Under ungdomsrådets första tid gick mycket kraft åt till att organisera det praktiska arbetet samt till att skapa ett kontaktnät, både nationellt och internationellt. Ungdomarna berättar själva om tillkomsten:

Från början var det att komma igång och få kontakter. Från fritidskontoret fick vi vissa saker som de tyckte att vi kunde hoppa på, olika arbeten som vi gjorde åt dem./.../ När det skulle vara ungdomar så fick vi ofta var med och representera unga.

Vad vi ville egentligen var att styrelsen skulle sköta det praktiska och att det sedan skulle komma undergrupper som engagerade sig i olika frågor, bättre bussförbindelser eller så. Och att vi då skulle förmedla kontakter för vi hade ändå ganska bra kunskap och visste vilka man skulle prata med och så.

Stödet från kommunen bestod framför allt av en tjänsteman som fanns på fritidsförvaltningen. Det stödet ansåg ungdomarna inte räckte, utan de ville även ha egna ekonomiska resurser. För att

kunna bedriva sin verksamhet, konstruerade de ett budgetförslag som lämnades till kommunstyrelsen. Det finns hos tjänstemännen och ungdomarna olika uppfattning om hur budgetförslaget behandlades, med avseende på tiden det tog.

Från kommunens sida fanns inget krav på att ett ungdomsråd skulle bildas, men när det väl fanns var det många som vände sig dit. En tjänsteman säger:

Det var lite väl många som ville använda ungdomsrådet, efter det att vi blivit Årets ungdomskommun och här har även vi i kommunen en viss del av skulden.

Förutom den speciella stödpersonen fanns också andra personer på fritidsförvaltningen som stöd. Dessa kontakter fungerade bra, enligt en före detta medlem av ungdomsrådet:

Rätt bra allmänt med dem som jobbade på fritidsförvaltningen, det var många som man kunde ringa och prata med. Det var inga problem.

Det fanns en positiv inställning och man hade från kommunen stor förståelse för många av de krav och problem som ungdomsrådet presenterade. Från ungdomarnas sida blev det efter hand tydligt att arbetet med ungdomsrådet tog för mycket tid och krävde mer av medlemmarna än vad de hade möjlighet och beredskap att ge. Bristen på tid inkräktade på skolarbetet vilket gjorde ungdomarna oroliga:

Vi pratade med NN och sa att det här tar tid från skolan och så.

För någon var det inte bara ett uttryck för oro. Negativa effekter av medlemskapet i ungdomsrådet hade redan visat sig:

Någon styrelsemedlem såg att betygen började gå neråt, och slutade då i ungdomsrådet. På grund av arbetsbelastningen var det flera som lämnade ungdomsrådet.

— — —

De som var engagerade i ungdomsrådet hade ju någonting mer de var engagerade i.

1998 utnämndes Skellefteå till Årets ungdomskommun 1998 med motiveringen att:

det är en kommun där ungdomsfrågor har en stark position i den kommunala planeringen och vardagen.

Efter utnämmandet fick ungdomsrådet många förfrågningar från olika aktörer, både lokalt och nationellt, som ville veta vilka de var och hur de arbetade. Kommunen ville ha olika saker genomförda och arbetsbelastningen blev tung för ungdomsrådsmedlemmarna.

Vi kunde bli kontaktade en onsdag av någon på kommunen som sa: – Jo nu på lördag vill vi ha någonting på torget kan ni fixa det, ni har pengar. Någonting trevligt för ungdomar.

Från ungdomsrådets sida upplevdes det som att "alla drog i oss." Den ökade arbetsbelastningen ledde förutom till avhopp även till att rekryteringen av nya medlemmar inte gick lika bra som tidigare.

Då hade vi ingen tid att värva medlemmar och göra det vi hade tänkt göra med ungdomsrådet. Alla drog i en och man fick sköta arbetet löpande hela tiden.

Den stora arbetsbördan verkar vara ett viktigt skäl till att ungdomsrådet i Skellefteå dog ut. Mängden arbetsuppgifter ökade också i samband med utmärkelsen Årets ungdomskommun. När Ungdomsstyrelsens rikskonferens hölls i Skellefteå 1999 var ungdomsrådets aktivitet låg på grund av arbetsbördan och få medlemmar. Men detta var inte den bild som gavs utan tvärtom gavs skenet att ungdomsrådet var en av de positiva satsningarna i kommunen.

Det hade varit bättre och vara ärlig och säga att det här med ungdomsrådet det fungerar inte just nu.

Förutom arbetsbelastningen verkar bristen på egna resurser ha varit en viktig orsak till att ungdomsrådet upphörde. Genom att ungdomsrådet inte hade någon egen budget förhalades och komplicerades arbetet hela tiden. Eftersom ungdomsrådet inte hade egna pengar måste ungdomarna söka medel för varje enskilt projekt.

Vi fortsatte flagga att det här kommer inte att hålla, utan vi behövde någon som kunde ta mycket av det praktiska för vi hade inte tid att sitta dagtid och få tag på folk eller göra utskick. Det förstod de ju, men att det skulle hända någonting det var ju betydligt svårare.

- - -

Jag ställde en del ultimatum, det dör om vi inte får någon hjälp och de var medvetna om det. NN vår kontaktperson gjorde så gott han kunde, och det lät bra, alla var positiva men det hände ingenting.

Vid tidpunkten för vår undersökning fortsätter arbetet med att ge ungdomar inflytande i Skellefteå via samverkansgruppen FRIS. Tillsammans med unga förs diskussioner om hur man ska arbeta på bästa sätt för att uppnå detta.

Ungdomsrådet som forum för unga fungerar inte, de drog inte till sig några medlemmar.

Slutligen kan man säga att ungdomsrådet från kommunens sida uppfattades som en fristående förening som man försökte stötta, men den hade inte tillräckligt med medlemmar för att fungera som inflytandeforum åt unga. Från ungdomsrådets sida fanns en stor vilja och ett engagemang som medlemmarna inte tyckte fick det bemötande det förtjänade.

Trots att ungdomsrådet i Skellefteå i dag inte existerar finns andra ungdomsinitiativ. Samtal med ungdomar pågår genom FRIS och ett ungdomsfullmäktige är under planering. Hela arbetet har inte stannat upp för att ungdomsrådet ligger vilande, men det viktiga målet med att öka ungdomars engagemang lyckades inte uppfyllas med hjälp av ungdomsråd, eller kanske var det omständigheterna vid det första försöket som inte var tillräckligt goda. Att Skellefteå fick utmärkelsen Årets ungdomskommun utan en lång historia med fungerande ungdomsråd visar på ett tydligt sätt att arbetet med ungdomars inflytande i en kommun kan drivas även i andra former. En politiker säger:

Det som är viktigt för oss är ungdomarnas engagemang inte ungdomsråden.

9 Resultat

9.1 Vad vill man uppnå med ungdomsråd?

Redan inledningsvis har vi pekat på att syftet med ungdomsråd delvis verkar ha förändrats. Tidiga ungdomsråd bildades för att en problembild kopplad till unga människor uppmärksammades på olika sätt. Främst var det i demografiska problemkommuner, med ständig befolkningsminskning, som bildandet av ungdomsråd sågs som en lösning. Engagemang och möjligheter att göra sin röst hörd skulle medföra att unga människor valde att stanna kvar i sin kommun alternativt återkomma efter utbildning på annan ort. Ett annat problem som man hoppades att ungdomsråd skulle lösa var

missbruk bland unga människor. Engagemang och aktiviteter skulle hindra konsumtionen av alkohol.

Det är först under senare år som en demokratiaspekt lagts på ungdomsråd. Nu är det sviktande rekrytering till partierna och sjunkande valdeltagande som utgör problemen man vill lösa med ungdomsråd. Många gånger hamnar diskussionen någonstans mitt emellan och medför att varken ungdomar eller vuxna kanske vet vilket syfte ungdomsrådet har.

Det finns ett uttalat och i kommunala handlingar dokumenterat syfte med ungdomsrådet.

I Gällivare:

Ett ungdomsråd inrättas för att lyfta fram ungdomsfrågorna i kommunen samt för att skapa ett ökat engagemang, en ökad delaktighet och ett aktivt deltagande genom ungdomar.

I Ludvika:

Syftet med rådet är att fungera som en länk mellan kommunens ungdomar och kommunens politiker samt att uppmuntra ungdomar att ta egna initiativ och att driva egna projekt allt för att Ludvika ska bli en så bra kommun som möjligt för ungdomar att bo i.

I Jönköping:

Att öka ungdomarnas insikt och medbestämmande i politiska frågor samt att driva projekt i ungdomars egna intresse.

Övergripande handlar det om samma sak i alla studiens kommuner, men man bör trots detta stanna upp och reflektera över nyansskillnader. Det är endast i Ludvika man uttalat säger att ungdomsrådet syftar till att vara en länk mellan kommunens unga och politikerna. I de andra kommunerna har man formulerat syftet mer utifrån ungdomsperspektivet. Det är ungdomarna som ska framföra sina åsikter till kommunen och det är ungdomarna som ska få ökat engagemang, ökad delaktighet och aktivt deltagande. I Jönköping, där ungdomsrådet har den mest fristående ställningen, ska ungdomarna få insikt i politiska frågor.

I vår studie har vi frågat politiker, tjänstemän och ungdomar om vilket syfte deras respektive ungdomsråd har. Om frågan besvarades har vi gått vidare och frågat om svarspersonen tycker att syftet är uppnått. Både politiker och tjänstemän refererade till syftet i samma ordalag som det beskrivs i dokumenten, medan flera

ungdomar svarade med egna ord eller sa att de inte visste. En av de unga sade exempelvis:

Försöka få ungdomar mera aktiva och att känna att de har en chans att påverka och en chans att säga vad det är vi behöver, för att få ungdomar att stanna kvar.

Ungdomarna betonade också kontakten med beslutsfattarna:

Främst är det en kanal för politikerna att kunna fråga oss unga som en slags expertgrupp i olika remisser.

Några ungdomar pekade på sin roll som förmedlare av budskap till både politiker och ungdomar:

Bli politikernas mellanhand och fungera som kontakt mellan ungdomar och politikerna.

Ungdomarna kopplade syftet till möjligheterna att engagera sig i samhället på ett alternativt sätt. De menade att syftet med ungdomsråden var att kunna engagera sig utan bindning till vare sig ideologi eller religion.

Man skulle kunna engagera sig utan att vara politiskt eller religiöst engagerad. Visst kan man gå med i ett politiskt ungdomsförbund men då får man köpa allting.

Oberoende av om syftet med ungdomsråd är att vara en kanal mellan politiker och unga eller om det är att skapa intresse för politik och lokal demokrati är det viktigt att vara tydlig. Detta visade sig bland annat genom att knappast någon kunde svara på om man uppnått syftet med ungdomsråden eller inte. Huruvida man når målen verkar främst bero på vilka som är aktiva i både ungdomsrådet och kommunhuset.

9.2 Vilken verksamhet ägnar sig ungdomsråden åt?

Det har i tidigare studier visat sig att ungdomsrådets verksamhet skiljer sig åt. Vad ett ungdomsråd innebär i en kommun behöver inte vara detsamma i en annan kommun. I vår studie kan vi konstatera att mycket av verksamheten kretsar kring rådets ansvar att fördela medel till andra ungdomar i kommunen. Varje ungdomsråd har en egen budget och den ska förutom att räcka till rådets egna aktiviteter, även räcka till att stödja olika aktiviteter av

unga för andra unga människor. Stödet ska främst delas ut till andra ungdomsorganisationer, men det finns även möjlighet att ge bidrag till enskilda ungdomar om aktiviteten syftar till att bidra med något för en hel grupp av unga. Ungdomsråden fungerar som övergripande organisation för andra ungdomsorganisationer i respektive kommun. Till andra ungdomsorganisationer räknas även i vissa fall ungdomsrådets så kallade undergrupper. Det är grupper som bildas för specifika ändamål, till exempel musikgrupper och sygrupper.

Det är mest bidragsansökningar. Sen får vi många remisser. Om man har en personlig fråga så kan man driva den ganska så lätt men det finns ingen som gör det.

— — —

Vi fördelar pengar till andra ungdomar. Man får göra vad man vill, men det ska gynna fler än en själv.

En del medlemmar i ungdomsråden menar att verksamheten helt ska bestämmas av de ungdomar som finns i kommunen. Det ska finnas möjlighet att komma till ungdomsrådet med problem eller frågor och ungdomsrådets medlemmar ska då hjälpa till på olika sätt, bland annat med kontakter i kommunhuset.

Meningen är ju lite att ungdomarna ska komma till oss, för vi vet ju vad vi kan göra om vi vill göra någonting.

Om inte annat menar ungdomsrådsmedlemmarna att ungdomsrådets goda rykte kan hjälpa ungdomar att få kontakt med politiker.

De kan använda sig av vårt namn för det är ju ganska välkänt bland politiker.

En annan uppgift för råden är hanterandet av remisser. Ett av studiens ungdomsråd är en formell remissinstans medan de andra råden får remisser ibland. Som remissinstans får de unga en mer formaliserad roll i den kommunala beslutsprocessen. En medlem beskriver uppdraget:

Rapporter och sånt som vi får från förvaltningen och politikerna som de vill att vi ska lämna svar på.

Till det ungdomsråd som är en formell remissinstans skickas många handlingar. Trots detta är man från politikernas sida medvetna om att alla remisser inte kommer ungdomsrådet tillhanda.

Genom att aktivt bearbeta alla som skickar ut remisser hoppas man att fler remisser ska komma till ungdomsrådet. En politiker säger:

Alla nämnder använder inte ungdomsrådet. Det finns beslut taget men jag har skickat ut påminnelser, men de beror på hur man bedömer det.

Bland ungdomarna finns en viss besvikelse till följd av att de inte blir tillfrågade i alla sammanhang.

Så fort det handlar om ungdomar så handlar det om idrott eller ett disco här och ett disco där, men det finns så mycket mer och viktigare saker att driva.

En annan del av verksamheten består i att ungdomsrådet finns representerat i olika former av arbetsgrupper med politiker och tjänstemän.

Vi i styrelsen sitter med i olika andra satsningar. Samverkansgruppen för gymnasiet. Vi är remissinstans, i till exempel stadsplaneringar så har vi varit med och haft vår åsikt.

Till sist finns stora möjligheter att driva egna frågor för ungdomsrådet. Resultatet från vår studie visar att det just nu finns relativt få frågor som engagerar. Det kan ha flera orsaker. Ungdomsråden kan vara inne i en period av låg aktivitet. Det kan i sin tur orsakas av man vid studiens genomförande stod inför nyval till styrelserna. Det kan även bero på att ungdomarna ansåg vissa frågor som så små att de vid intervjutillfället inte ville tala om dem. De kommentarer vi fått när vi ställt frågan tyder dock på att antalet frågor som för närvarande diskuteras är få.

Styrelsen har inget projekt just nu som vi driver, det är mer att vi försöker lyssna och det mesta som pratas om på mötena är vad andra gör och vad som händer i andra grupper eftersom vi inte har något projekt.

Brist på gemensamma mål kan vara ytterligare ett skäl till att ungdomsråden inte driver egna frågor.

Det är inte så hemskt ofta som vi har någonting som vi känner att det här måste vi kämpa för allihopa.

En tjänsteman menar att fördelningen av pengar och remissgenomgångarna tar all tid, så några egna direkta frågor drivs inte. Återigen visar det hur man ofta från politikerhåll förmodligen med goda intentioner vill låta ungdomarna helt sköta sig själva. Paradoxen

kan bli att detta leder till att just de samtal som många unga förväntat sig inte kommer till stånd. Tjänstemannen säger:

Det är inga direkta frågor som de driver. Detta går upp och ned i vågor, men det nuvarande ungdomsrådet driver inga frågor.

Ungdomarna själva nämner tidsbristen som en möjlig förklaring till att egna frågor inte drivs i större utsträckning.

Vi hinner inte så mycket på våra möten.

Att stötta och stimulera de unga till att ta initiativ får inte gå över till att de vuxna helt styr verksamheten, men balansgången kan var svår. Detta menar flera av tjänstemännen.

Jag vet inte, man måste utgå från ungdomarna själva, vad de vill. Det är inte vi tjänstemän som ska sitta och hitta på utan det är ungdomarna som måste känna att det här vill vi.

Frågan är om ungdomarnas förväntningar på vad de skulle uträtta i ungdomsrådet har infriats. I intervjustudien fick ungdomarna berätta vad de trodde medlemskapet skulle innebära och om det har förverkligats. En del har haft väldigt höga förväntningar på sitt medlemskap.

Jag trodde jag skulle förändra hela samhället, nej men ungefär, att man hade liksom förhoppningar om att man skulle kunna förändra så himla mycket. Men det känns inte som vi har gjort så himla mycket.

Man fick inte säga så himla mycket om vad man tycker och tänker i stora frågor. Det kanske är vårt eget fel i ungdomsrådet, att vi inte är så aktiva till exempel i vassa frågor. Att vi inte går till kommunfullmäktige, men jag trodde att man skulle få mer kontakt med politiker, att man skulle kunna ställa dem mot väggen. Vi kanske kan det, jag vet inte.

Nu öppnas hela världen, nej men att allt skulle bli mycket lättare när man vill göra saker. Problemet för mig är att jag har inte tid det finns så mycket jag skulle vilja göra.

Andras förväntningar har varit mer tillbakahållna, och de har mer menat att det är upp till en själv eller till och med att förväntningarna vuxit under tiden de varit med i ungdomsrådet.

Hade inte mycket förväntningar egentligen. Det blir vad man gör det till.

Små i början, man får lite storhetsvansinne med tiden när man inser mer och mer vad som går att göra.

Innehållet i en verksamhet ska vara drivkraften till varför man vill gå med. Problemet med ungdomsrådets verksamhet är att det till stor del är upp till ungdomarna själva att fylla ungdomsrådet med innehåll. Om ungdomarna då inte har ett klart mål och driver detta, kan innehållet bli mindre än det som förväntades. Kanske kan man som politiker eller tjänstemän inte förvänta sig att ungdomarna av sig själva ska komma på vad de ska tycka till om eller hur de ska gå till väga. Ungdomarna behöver stöd och hjälp.

9.3 Vem tar initiativ till att bilda ett ungdomsråd?

Tidigare studier har visat att ungdomsråden vanligtvis initieras av politiker och/eller tjänstemän. I vår studie har ett par ungdomsråd vuxit fram ur annan verksamhet för barn och ungdomar. I Gällivare hade det första ungdomsrådet sitt ursprung i arbetet med barn- och ungdomspolitiska handlingsprogrammet, och i Jönköping var det högstadiееlevernars engagemang i Ungdomsforum som väckte idén med ett råd för ungdomar i gymnasieåldern. I Skellefteå initierades ungdomsrådet av ett befintligt nätverk av förvaltningar, föreningar och andra som arbetade med ungdomsfrågor i samband med att kommunen anordnade ungdomsting. Ludvikas ungdomsråd bildades utifrån projektet *Rotfästet* som syftade till att öka ungdomars möjlighet och känsla av delaktighet.

Det visar sig att tjänstemän och politiker i högre grad än ungdomarna vet hur ungdomsrådet i respektive kommun initierades. Ungdomarnas beskrivningar är diffusa och avslutas ofta med kommentaren att någon annan säkert vet mer, och fortsätter förklaringen med att vederbörande inte var med på den tiden ungdomsrådet bildades.

I initieringsfasen ligger en inbyggd motsättning i att vuxenvärlden inför en form för ungas engagemang och inflytande. Är det ett sätt för det etablerade systemet att föra in ungdomar på etablissemangets villkor och inte på ungdomarnas? Eller är det en nödvändighet för att över huvud taget kunna starta en ny kanal för ungas inflytande i kommunen? I Danmark initierades de första ungdomsråden av politiker. Redan i mitten på 1980-talet hade ungdomsråden fått en stor spridning men den dock visade sig vara

tillfällig. Inom en tioårsperiod hade de flesta lagts ned. Denna trend vände och råden återuppstod när initiativet kom från ungdomarna i stället för kommunpolitikerna. Den första generationens ungdomsråd speglade ett behov från politikernas håll och inte ett behov från ungdomarna. I Sverige tycks de fortfarande i stor utsträckning initieras av politiker, om än i samråd med ungdomar och tjänstemän, bland annat genom motioner i fullmäktige.

9.4 Tradition eller förnyelse när ungdomsrådet fattar beslut?

Ungdomsråden i vår studie har en förhållandevis traditionell organisation. Det väljs en styrelse vid någon form av årsmöte och sedan är det en viss variation i hur styrelsen formerar sig. Vanliga funktioner som ordförande, sekreterare och kassör finns i styrelsen. Posterna utses vid årsmötet eller cirkulerar mellan rådets styrelsemedlemmar. Besluten i ungdomsråden fattas för det mesta i den traditionella föreningsformen, även om många i intervjuerna påpekar att diskussionerna förs utan att man behöver begära ordet. En förklaring kan vara att det inte rör sig om några större styrelser eller ungdomsråd, och att det därför inte finns anledning att strukturera arbetet efter strikta regler. Antalet ledamöter i styrelserna för de ungdomsråd vi har studerat varierar mellan sju och tolv personer. Den formella organisationen är traditionell, men i praktiken utgör den inget tydligt inslag i ungdomsrådets arbete.

Vi har ju det på papperet men sen brukar det vara lite mindre. Vi har en dagordning så utgår vi från den så alla protokoll finns ju nedförda då.

Trots frånvaron av strikt mötesform förekommer vissa formalia som dokumentering och kontroll av protokollen.

Vi har väl inget helt formellt så där 'dunk mötet öppnas', men vi skriver protokoll och väljer justerare och fyller in det som sägs.

Ett av skälen till att man frångår strikt formella mötesformer är att antalet mötesdeltagare är lågt.

Det skulle kännas konstigt om man satt sju personer och sa 'kan vi ta det här beslutet?' och så.

Det flesta ungdomsråd har regelbundna möten, i genomsnitt ett möte i månaden. Bland studiens ungdomsråd finns ett där man försöker ha ett rullande schema för att möjliggöra för styrelseledamöterna att också delta i annan regelbunden aktivitet. Alla studiens ungdomsråd har tillgång till egna lokaler som finansieras av kommunen. Det är där man har sina träffar och där kan man ha sina tillhörigheter.

Eftersom studiens ungdomsråd fungerar som självständiga föreningar är det för många självklart att det är föreningen som på egen hand beslutar om arbetsformerna. I både Jönköping och Gällivare finns det politiker som är mycket tydliga med att betrakta ungdomsråden som självständiga föreningar. Detta medför att de säger att de inte vet hur ungdomsråden valt att arbeta. Politikerna hänvisar till tjänstemännen som arbetar med råden "för de vet". Bland ungdomarna vet man många gånger inte om det finns några bakomliggande beslut om varför rådet är organiserat som det är. Det verkar inte var något ungdomarna har reflekterat över. Vissa politiker tror att traditionella former generellt är mindre bra. De menar att de kan ha en avskräckande effekt på ungdomarnas engagemang.

Ett antal politiker är oroade över att formerna inte passar ungdomarna, och i samband med frågorna om ungdomsrådets organisation vill de gärna prata om olika former för kommunala möten. En politiker efterfrågar:

andra former som mer passar ungdomarna och inte de här tråkiga nämndsmötena och sådana saker. Det borde man titta på. Vilka forum ska man använda sig av när man träffar ungdomar?

Utan att komma med konkreta förslag menade en intervjuad politiker att det var svårt att värva yngre människor till kommunala förtroendeuppdrag och att det hade med mötesformerna att göra.

Vi skulle behöva få med fler ungdomar, men det är ju det att det är så tråkigt.

En annan tror inte att det är själva organisationsformalia som avskräcker, utan att det snarare handlar om brist på kunskap bland ungdomarna. Denne menar att man kan lära sig språket:

Demokratin behöver kläder, många går nakna; öppning, ordet är fritt, kontraposition och så vidare. Det där har vi tränat för lite på./.../ De lär sig att det går att prata med förtroendevalda.

Finansieringsfrågan är en annan viktig del för att råden ska kunna organisera sig och arbeta fritt. Alla de ungdomsråd som vi studerat har någon form av egen budget. Tidigare undersökningar visar att den budget som ungdomsråden har kan variera stort. I den här studiens ungdomsråd disponerar alla råd på egen hand de ekonomiska resurserna. Utifrån olika stadgar framgår vad man får och inte får göra med tilldelade medel. Budgeten varierar. Medan man i Jönköping har 40 000 kronor per år uppgår den tilldelade summan 190 000 kronor per år i Gällivare. Bland ungdomarna finns en stor enighet om att det är viktigt och bra med en egna resurser.

Det är jätteviktigt. Jag tror allt skulle bli mycket mer komplicerat om vi skulle försöka driva igenom någonting och började söka pengar från kommunen, för då har de öronmärkt till det och det. Vill vi ordna någonting för ungdomar så blir det så mycket enklare för då har vi pengar.

Oavsett hur mycket pengar ungdomarna i råden har att röra sig med är de nöjda med det de har:

De räcker gott och väl för våra behov.

— — —

Det är inte nödvändigt att ha så mycket pengar som vi har men det är viktigt med en budget.

Även politiker och tjänstemän uttrycker ofta betydelsen av att ungdomsråden har en egen budget. Ungdomarna ska inte behöva be om pengar till varje enskilt arrangemang.

De får prioritera vad de tycker är viktigt och det gör att ansvarstagandet växer. De känner att de kan göra någonting själva och de känner att det blir som de vill.

— — —

Det är självklart tycker jag att de ska ha en egen ekonomi.

När tjänstemännen och ungdomarna beskriver ungdomsrådets organisation visar det sig att råden i de fyra kommunerna är förhållandevis lika varandra. De pengar ungdomsråden har ansvar för fördelar respektive ungdomsråds styrelse dels till olika undergrupper inom ungdomsrådet, dels till andra ungdomsorganisationer som söker medel. Undergrupperna kan vara olika hårt bundna till ungdomsrådet. Enskilda ungdomar med idéer som främjar andra ungdomar kan också söka och få resurser till planerade aktiviteter.

Sen har vi undergrupper, för vi försöker jobba lite som ett paraply, vi sitter här uppe på toppen och vi kan dela ut pengar till olika ungdomar under oss. Så ungdomar kan komma till oss.

I styrelsen är vi sex och sen har vi undergrupperna men i runda tal 15-20 stycken. Utöver detta kan varje undergrupp ha fler medlemmar.

Traditionella former för hur man organiserar sig och hur man håller möten kritiserar i den här studien främst av politikerna. En fråga man ställer sig är varför politikerna ändå finner sig i den formen och inte mer kraftfullt argumenterar för en förändring. En annan fråga är vilka incitament det ger för unga att engagera sig i kommunpolitiken när aktörerna själva redan har dömt ut verksamheten som så tråkigt att blotta närvaron på ett möte skulle avskräcka ungdomarna från vidare engagemang. Sedan är det viktigt att diskutera om människors brist på engagemang kan förklaras med stelnade organisationsformer. Det traditionella sättet sägs inte attrahera människor i allmänhet och i synnerhet inte ungdomar. Trots detta väljer ungdomsråden i vår studie att inordna sig och tillsätter en styrelse med ordförande och sekreterare och så vidare. Frågan är om det valet är påtvingat av omgivningen för att man ska tas på allvar eller om det är nödvändigt därför att ingen bättre form finns.

9.5 Vilka ungdomar är det som deltar i ungdomsråden?

I fråga om vilka ungdomar som deltar i ungdomsråden finns i det här sammanhanget en teoretisk motsättning redan i begreppet representativitet. Det går att å ena sidan slå fast att vårt politiska system bygger på åsiktsrepresentativitet. Ur det perspektivet ska det inte ha någon betydelse om man är ung eller gammal. Det viktiga är att man delar vissa grundläggande idéer. Å andra sidan finns en annan dimension av representativitet där just tanken på social tillhörighet är framträdande. På samma sätt som unga har en unik kunskap, så finns andra grupper i samhället vars kunskaper man utifrån social tillhörighet kan ta hänsyn till. Debatten om kvinnors och mäns representativitet bygger på att det finns ett speciellt värde i att ha en jämn könsfördelning i beslutande församlingar.

Tills vidare kan man slå fast att dagens unga är de enda som vet hur det är att vara ung just nu. Den erfarenheten bör tas till vara i

det politiska systemet. Om det sker via alternativa former, till exempel ungdomsråd, är det viktigt att fundera över på vilket sätt en ung människa kan representera en annan ung människa endast på grundval att hon är ung. Det kan vara lika stora skillnader inom gruppen unga som mellan unga och äldre. Detta problem med social representation har uppmärksammats i intervjuundersökningen. Ungdomsråden skulle kunna få ett löjets skimmer över sig om man gjorde tankeexperimentet att inrätta motsvarande råd för alla olika åldersgrupper. En tjänsteman säger:

Man kan inte ha ett råd för fyrtioåringar och ett för pensionärer, det fungerar ju inte, man ska inte behöva dela upp det hela på det viset. Politikerna borde se till att veta vad de andra vill.

I Gällivare och Ludvika hade man till en början bestämt att alla som var med i ungdomsråd skulle sitta där som representanter för andra ungdomsföreningar. Problemen som visade sig var å ena sidan att det uppstod vakanser, å andra sidan att några som ville vara med inte fick det. I Ludvika fanns till exempel organisationer som saknade unga representanter. På samma gång fanns det ungdomar som ville vara med, men som inte representerade någonting. Detta medförde att ungdomsrådet på egen hand beslutade att ändra på regeln om representativitet. Motiveringen var att man inte hade råd med att avstå från några ungas engagemang. Den hållningen har som också med tiden vunnit acceptans hos politiker och tjänstemän. Numera finns inte några krav på representativitet i någon av de undersökta kommunerna.

Många oroar sig över den allmänna trenden att ungdomar inte vill engagera sig politiskt i ett parti. Förmodligen bidrar den oron till uppfattningen om att allt engagemang är bra. Någon politiker uttryckte det så här:

Vi behöver allt engagemang vi kan få.

En tjänsteman formulerade sig då han fick samma fråga:

De som har sökt sig dit har fått vara med helt enkelt.

Kvar finns ändå en viss medvetenhet om att det inte är vilka ungdomar som helst som engagerar sig i ungdomsrådet. De flesta är redan aktiva ungdomar som engagerar sig även i andra sammanhang. En politiker sade:

Ibland har jag tyckt att det är redan engagerade ungdomar som får ytterligare ett ställe att verka på.

Ungdomarna som ingår i studien funderar inte på representativitetens problematik. En del ser sig som beskyddare av andra ungdomar. Andra menar att det är upp till var och en att engagera sig. Det finns inga krav för att bli medlem förutom att man måste ligga inom undre och övre åldersgräns.

Alla som är mellan 16 och 25 i X kommun är med i ungdomsrådet. Så teoretiskt kan vem som helst komma och säga nu vill jag förändra det här kan ni göra någonting åt det. Sen att det inte fungerar riktigt så, det är ju tråkigt. Vi är ju världens bästa sätt om man vill något eller komma vidare för politikerna lyssnar på oss.

Uppfattningen är att rådet är öppet för alla och att det ligger till grund för rekryteringen.

Alla ungdomar i X kan vara medlemmar men alla är ju inte det.

Det finns en känsla hos medlemmarna i ungdomsråden att man genom rådet kan påverka och att man då gör det med stöd av alla andra ungdomar i kommunen.

Om du vill påverka kan du gå via ungdomsrådet och om jag påverkar via X ungdomsråd så känns det som att jag har hela X kommuns ungdomar bakom mig.

Undersökningen visar att det är förhållandevis många medlemmar i studiens ungdomsråd som studerar på gymnasiets samhällsvetarprogram – något som inte borde förvåna, valet av gymnasieprogram speglar förmodligen deras samhällsintresse. Det bedrivs ingen aktiv rekrytering av vissa grupper vad gäller kön eller samhällsklass. Vid några intervjuer med ungdomar har frågan om rekrytering väckt funderingar kring att man kanske borde vara mer aktiv med att få in andra typer av ungdomar än vad man själv representerar. I det sammanhanget är det många som påpekat att flickorna är i majoritet, i något fall till och med hundra procentigt:

Just nu är vi bara tjejer i ungdomsrådet.

Svårigheter att engagera flickor i politik har annars varit ett generellt problem. Vår studie visar däremot att flickor är väl representerade i de undersökta kommunerna:

Både ungdomsforum och ungdomsrådet har faktiskt lyckats attrahera flickor.

Sammanfattningsvis visar resultatet med all tydlighet att ungdomsråden inte ingår i det representativa politiska systemet. De är fristående ideella föreningar, om än med både ett syfte och ett innehåll som är tänkt att fylla en upplevd brist på ungas engagemang i kommunala frågor. Frågan om ungdomsråd och representativitet är lika gammal som företeelsen själv. Det finns, eller har i alla fall funnits, en strävan att ungdomsråd ska vara representativa för kommunens unga. Problemet med krav på representativitet uppstår när formerna för spridningen inte är möjliga att realisera. Valet står mellan att fånga upp det engagemang som finns hos ungdomar eller att fortsätta kräva en beslutad fördelning av platserna. I studiens kommuner valde man att ta vara på engagemanget och ge ungdomsråden legitimitet som ett sätt att få ett ungdomsperspektiv på olika frågor. Motsättningar uppstår dock om man ihärdigt fortsätter att kräva att ungdomsråden ska vara ett representativt organ i det politiska systemet.

9.6 Ungdomsrådet – något för alla eller en kompisklubb?

Studien visar att alla ungdomar som vill vara med i ungdomsråden får vara med om de vill. Trots att det inte längre finns krav på representativitet har ungdomsråden svårt att rekrytera nya medlemmar. Oavsett om man väljer in nya medlemmar vid ett årsmöte eller om man tar emot nya medlemmar under hela året, så finns det ett problem med att rådet inte syns tillräckligt utåt. Ungdomsråden för ofta en förhållandevis dold tillvaro. Flera ungdomar ser det som ett problem.

Ungdomar som är engagerade vet redan vad X ungdomsråd är, ungdomar som har lite mindre koll vet tyvärr inte att vi finns. Vilket då i sin tur gör att de inte vet hur de ska gå till väga för att bli medlemmar.

Många unga upplever att det är svårt att rekrytera nya medlemmar. De aktiva är medvetna om att råden borde ha fler medlemmar, men de saknar konkreta lösningar som är effektiva.

Vi diskuterar nu inför det nya stormötet. Vi ska affischera men det är inte så många som bryr sig om det så vi har beslutat att vi ska försöka handplocka personer som vi tycker verkar lämpliga och engagerade.

Ungdomarna försöker påverka aktiva personer i sin omgivning. De som verkar passa handplockas. Förmodligen är det lättast att rekrytera från den egna vänskapskretsen.

Jag har försökt värva en av mina kompisar men hon har flyttat. Sen har jag några aktiva åsiktsmänniskor i klassen som jag har tänkt prata med. Men andra kompisar jag pratat med säger att de inte har tid.

— — —

Det blir lätt en kompisrekrytering. Man blir ju ett gäng, man blir ju lite sammansvetsad.

Den personliga kontakten mellan ungdomsrådets medlemmar och de ungdomar som står utanför är betydelsefull för nyrekrytering. Det är för det första en viktig kanal för att över huvud taget sprida kunskap om ungdomsrådets existens. För det andra är det lättare för oss människor att möta en grupp okända tillsammans med någon man känner. Den problematiken har ungdomarna uppmärksammat och menar att det kan förklara varför det är svårt att rekrytera nya ungdomsrådsmedlemmar.

Det krävs ju ganska mycket mod att gå till ett möte där man inte känner någon.

Några ungdomar konstaterar att rådet är osynligt. Det är först när rådet ordnar någon utåtriktad aktivitet som det uppmärksammas.

Ungdomsrådet i X är ganska anonymt det är inte så många som vet vad vi gör och vad vi är och vad vi kan göra för ungdomar, vi syns inte så mycket. Och nu när jag suttit med i nästan ett år och vi fick en remiss om att vi skulle gå ut i skolorna och fråga om demokrati. Och det var då som många fick reda på att jag satt i ungdomsråd och att det fanns ett fungerande ungdomsråd. Det är lite anonymt helt enkelt.

Bland politiker och tjänstemän delas åsikten om att ungdomsrådet är osynligt men att synligheten varierar från en tid till en annan.

Just nu så hörs det ganska lite om ungdomsrådet. Det kanske är oförskämt att säga men det har en tynande tillvaro, syns inte särskilt mycket.

— — —

Jag är inte speciellt orolig för det. Det måste vara ett underifrånperspektiv. Vi kan inte komma som kommun och rekrytera till ett ungdomsråd. De måste de själva göra.

En kanal in i ungdomsrådet kan vara den tjänsteman som har till uppgift att vara stöd åt ungdomarna. Tjänstemännens utåtriktade

verksamhet kan vara ett sätt att få in ungdomar som har intresset men inte de personliga kontakterna till ungdomsrådet. En tjänsteman konstaterar:

Oftast är det jag då som involverar de ungdomarna.

Egna hemsidor och telefonnummer till den gemensamma lokalen kan naturligtvis vara kanaler in för ungdomar som är intresserade. Men via dessa kanaler sker ingen rekrytering.

Sammanfattningsvis kan sägas att ungdomsråden är öppna för nya medlemmar men det är svårt med rekryteringen. Ungdomsråden som förening befinner sig här inte i någon speciellt unik situation. Detta är ett problem som många organisationer har. Råden försöker rekrytera från sin egen omgivning genom att attrahera redan aktiva och engagerade människor, vilket är ett tillvägagångssätt som i andra organisationer är självklart. Kompisrekrytering bör därför inte ses som ett problem utan snarare ses som någonting naturligt.

9.7 Ungdomsrådets makt

Har ungdomsråden makt eller inte? Och oavsett vilket: Ska ungdomsrådet ha makt? Denna studie kan inte fördjupa sig i en normativ diskussion om ungdomsråden som maktfaktor. Vi ska i stället inrikta oss på frågan om maktförhållandena i de undersökta kommunerna. Även med den frågeställningen är maktbegreppet för stort för att en studie av det här slaget ska kunna beakta alla aspekter av makt. Makt kan vara både synlig och osynlig, formell och informell. Maktutredningen (SOU 1990:44) talade om maktens tre ansikten. Det första ansiktet är den synliga makten, det vill säga vem eller vilka som fattar besluten. Det andra är ansiktet är mindre synligt och syftar till att åskådliggöra vem som har makten över dagordningen, det vill säga vem beslutar vad det är man ska fatta beslut om. Det tredje ansiktet handlar om vem som har makten över medborgarnas tankar och värderingar.

Vår studie begränsas till maktens andra ansikte, det vill säga frågan om ungdomar, politiker och tjänstemän anser att dagordningen påverkas av ungdomsråden. Resultatet bygger helt och hållet på den intervjuundersökning vi gjort, och det innebär att det bara är upplevelsen av makt som vi kan uttala oss om.

I princip alla ungdomar, tjänstemän och politiker ansåg att ungdomsrådet skulle kunna ha makt, men att det av olika anledningar inte utnyttjade sina möjligheter.

Det finns oftast möjligheter om man orkar engagera sig. Det finns möjligheter att förändra saker om man bara vill.

En del ungdomar tror att den uttalade målsättningen har betydelse. Om ungdomsrådets mål var mer makt till ungdomarna, skulle rådet arbeta för det och till följd av detta också få mer makt:

Jag tror vi skulle kunna påverka mycket mer om vi hade den inriktningen, vi skulle kunna göra det om vi ville.

Det är inte alltid ungdomarna upplever att de har något att säga till om. Men även i de fallen pareras uppfattningen med en känsla av att möjligheterna trots allt finns.

Man kan känna ibland att man är maktlös. Men om vi vill så har vi väldigt stora möjligheter, väldigt goda möjligheter, väldigt bra rykte och lätt för att komma i kontakt med politiker.

Även om någon menar att politikerna kanske lyssnar på ungdomarna mest för att bättra på sin image.

Politikerna har om inte annat ett PR-behov av att lyssna på oss, så det gör de om vi säger något vettigt.

Tjänstemännen tror att ungdomarna ofta inte vet i vilken utsträckning de kan påverka.

Jag tror inte att de förstår vilken makt de har här i kommunen. Skulle ungdomsrådet ta tag i någonting så tror jag att politikerna skulle lyssna på det.

När politiker beskriver ungdomsrådets makt lyfter de fram betydelsen av den dialog som rådet stimulerar.

Det finns flera grader av inflytande, man kan ju informellt diskutera med politiker och tjänstemän så att vi blir mer insatta. De är ju en form av inflytande.

Politikerna lyfter fram en ytterligare dimension. De noterar att ungdomsrådet inte är statiskt, det förändras hela tiden. Vid vissa tillfällen är ungdomarna i ett ungdomsråd initiativrika och påminner hela tiden om sin existens, vid andra tillfällen har ungdomsrådet en mer undanskymd placering.

Det är avhängigt vilka ungdomar som är aktiva och verksamma, hur mycket de själva pockar på. För det kan vara lätt att glömma dem lika väl som de här andra råden också, det behövs att man blir påmind ibland om dem lite då och då.

Ungdomarna upplever att det finns möjligheter att påverka genom ungdomsrådet, även om de inte alltid utnyttjas. Tjänstemännen tror att ungdomsrådet skulle kunna ha större betydelse om ungdomarna insåg sina möjligheter. Politikerna tycker att den främsta förutsättningen för ungdomsrådet att utöva makt är genom den direkta kontakten med politikerna. Det viktigaste ungdomarna har lärt sig genom ungdomsrådet kan sammanfattas i upplevelsen av att det faktiskt går att påverka och att man kan om man vill.

9.8 Ungdomsrådet i den kommunala beslutsprocessen

Frågan om vilken roll ett ungdomsråd har i den kommunala beslutsprocessens olika steg är svår att besvara. Ungdomsrådet har, som alla andra föreningar möjligheter att påverka beslutsfattarna. Men ska rådet ha en mer formell betydelse i beslutsprocessen? Därmed kan vi återigen formulera frågeställningar som ligger utanför denna studie. Till exempel: Var bör ett ungdomsråd formellt befinna sig? Ska det ha ett särskilt utrymme i den kommunala beslutsprocessen? Svaren på frågorna hänger tätt samman med hur rådet är sammansatt och vilken makt ett råd kan ha i ett representativt politiskt system som bygger på partier och partiengagemang. Vi tänker inte fördjupa oss på det området, men vi har frågat både ungdomar och politiker om hur de ser på ungdomsrådet i den kommunala beslutsprocessen.

När ungdomsrådet fungerar som en vanlig förening har varken ungdomar eller politiker i vår studie kunnat placera in ungdomsrådet i den kommunala beslutsprocessen. I andra fall, där det finns uttalat att ungdomsrådet är remissinstans, menar man att rådet får en mer formaliserad roll i den kommunala beslutsprocessen.

Ungdomarna uttrycker tveksamheter om sitt direkta deltagande i beslutsprocessen.

Vi har inte tillräckligt underlag i ungdomsrådet för att fatta beslut egentligen, så på så sätt är det bra att vi inte gör det.

Samtidigt finns en medvetenhet bland ungdomsrådets medlemmar att de ändå har betydelse i den kommunala beslutsprocessen. Den

upplevda direktkanalen till politikerna gör att ungdomarna menar att de kan initiera frågor när de vill. Det finns också i studiens kommuner exempel på att ungdomsrådet är med och utvärderar, framför allt när man är med och reviderar ungdomspolitiska handlingsprogram.

En del politiker är beredda att släppa in ungdomsrådet mer formellt, medan andra menar att ungdomsrådet är en ideell förening och i den egenskapen inte ska ha någon annan betydelse. Vi har inte funnit några konkreta förslag på hur ungdomsrådet skulle kunna beredas mer plats i beslutsprocessen.

9.9 Kontakten med politikerna och tjänstemännen

Mycket av det som tidigare studier visat om ungdomsrådets kontakter med politiker och tjänstemän har bekräftats i den här studien. Kontakterna mellan politiker och ungdomar är ofta oregelbundna och behovsstyrda. Om det finns en tjänsteman som är ansvarig för ungdomsrådet har han eller hon en många gånger avgörande roll när det gäller att upprätthålla kontakten mellan politiker och ungdomar.

NN kan hjälpa oss med kontakter och så. Och NN håller lite koll på oss så att allt blir rätt.

I Ludvika har man organiserat mötet mellan ungdomsråd, politiker och tjänstemän i den så kallade Ungdomskommittén. Där möts flera av kommunens ledande politiker och tjänstemän från bland annat polis och arbetsförmedling för att tillsammans med ungdomsrådet diskutera aktuella frågor. Ungdomskommitténs möten sker en gång per kvartal. I Gällivare och Jönköping finns inte samma organiserade form av möten mellan ungdomsrådet och politiker, vilket leder till att man upplever att det saknas kontakt eller att kontakten skulle kunna vara bättre. Många ungdomar menade att kontakten med kommunpolitiker endast innebär pappersarbete för rådet.

Jag tycker inte att vi har så mycket kontakter med kommunen förutom remissvar.

Möten sker när ungdomar eller politiker har ett särskilt behov, och det gör att det inte blir med någon regelbundenhet. En del ungdomar vill ha mer frekventa möten. Som det är nu sker

kontakterna när ungdomarna har behov av det, men på politikernas villkor. Politikerna försöker på olika sätt förklara varför det ligger till på det sättet. Det kan bero på ett pressat tidsschema.

Egentligen så finns det inga hinder att vi träffas. Möjligtvis tidsbristen att man inte prioriterar det, att det finns så mycket annat som man prioriterar. De är inte prioriterade på det sättet att man går ut och träffar dem.

När tjänstemännen förklarar frånvaron av kontakt mellan ungdomarna och politikerna är det de vuxnas attityd som poängteras.

Synen på dem, man anser kanske att de inte tillför så mycket. Och det tror jag nog är det vanligaste tankesättet, de räknas inte som fullvärdiga, att de har något att komma med.

Den verksamhet som ungdomsråden bedriver kanske inte kräver regelbunden kontakt med politiker. Det finns bland ungdomsrådens medlemmar olika syn på detta. Vissa saknar regelbundna träffar med politiker, medan andra anser att det inte är nödvändigt om det inte finns några särskilda frågor. De senare pekar på att kontakterna kan ske via en tjänsteman.

Det kostar tid och pengar för politiker om de ska träffa oss, det kanske inte alltid är så bra. NN kan ta hand om den biten.

I alla undersökta kommuner finns tjänstemän som har i uppdrag att stötta ungdomsrådet. Stödet kan bestå i allt från att läsa och strukturera remissmaterial till att finnas med på ungdomsrådsmöten och informera om verksamhet i kommunen. Detta gör att möten mellan dessa personer och ungdomsråden är både formella och informella. Tjänstemännens roll är förhållandevis tydlig i alla undersökta kommuner. De finns där som "spindeln i nätet", och både politiker och ungdomar är medvetna om att det ligger till på det viset. I de studerade kommunerna har tjänstemännen stor betydelse, speciellt betonas den av ungdomarna. Tjänstemännen omtalas i de flesta fall i positiva ordalag och det är närmast en personlig relation som beskrivs. Även bland politiker poängteras vikten av den kontaktperson som finns:

NN fungerar som en länk mellan politikerna och ungdomarna. Om det är en fråga så tar NN upp den med politikerna och ser till att den kommer till rätt nämnd.

En annan politiker menade att tjänstemännens kontaktförmedlande roll varierade över tid. Under vissa perioder består ungdomsrådet av ungdomar som är kapabla att själva hålla kontakt med politiker. Under andra perioder har rådet ett större behov av hjälp.

Oftast är det väl att det går via NN, ibland behövs det inte men det beror på vilken typ av ungdomar det är.

Tjänstemännen är medvetna om sin roll och tycker att arbetet är positivt. En av tjänstemännen beskriver det positiva med kontakterna med ungdomsrådet som en del av sitt nätverk:

Jag tycker att jag lär känna de här ungdomarna och får en relation till dem. De är ett nätverk till mig/.../ De är min kanal utåt.

Det är tydligt att både tjänstemännen och politikerna anser att kontakterna med ungdomsrådet är värdefulla. Det innebär kanske främst att vuxna får ta del av ungdomars sätt att tänka och agera.

De har ett tankesätt som inte vi använder. Vi får ungdomars syn på saker och ting och det gör kanske att vi fattar andra beslut.

Bland politikerna menar någon att det är viktigt att alla blir medvetna om vad ungdomarna kan bidra med, för det är först då ungdomarna verkligen kan räknas som en tillgång.

Att ungdomar är en jättestor resurs i samhället om alla skulle lära sig att ta vara på det.

— — —

Jag tycker att kommunen är alldeles för dålig på att ta vara på den resurs som ungdomsrådet utgör.

Ungdomarna har tilltro både till sin egen förmåga och till att politikerna tar vara på deras åsikter. Ungdomarna anser sig veta hur det skulle gå till väga om de hade en fråga som kräver kontakt med en politiker.

När jag träffar politiker och berättar vad jag tycker så blir de förvånade och glada. De blir jättegglada över att få veta hur vi ungdomar tycker och se att vi också kan brinna för någonting, inte bara sitter och spelar TV spel.

I vissa fall har speciella personliga kontakter etablerats och ungdomarnas förtroende för politiker bygger på denna person.

Om vi vill ha kontakt med en riktig politiker på lite högre nivå, så då är det NN. Och han känner till oss väldigt väl.

Den personliga kontakten medför också att man får en annan syn på varandra, varken ungdomar eller politiker är några marsmänniskor. En av de intervjuade ungdomarna uttryckte att hans viktigaste lärdom från ungdomsrådet var hur han blev behandlad och hur hans syn på politiker hade förändrats.

Att man känner att man har lite respekt, att de lyssnar/.../ när man träffar politiker så inser man att de är människor.

Studien visar på samma sätt som tidigare undersökningar, att vuxnas sätt att bemöta ungdomarna är mycket viktigt. Trots flera utsagor om hur väl kontakterna fungerar finns en viss skepticism bland ungdomarna.

Man vet inte med politiker om de verkligen är snälla eller om de bara vill fjäska.

Sammanfattningsvis kan sägas att kontakten mellan politiker och ungdomar är mycket beroende av de personer som är inblandade. Det gäller inte minst ungdomarna i ungdomsrådet, som för att inte bli bortglömda måste vara aktiva och framåt. Vad gäller tjänstemännen krävs att det är personer som "brinner" för sin uppgift men som ändå är ödmjuka inför sin roll som stöd åt ungdomsrådet. Slutligen krävs att politiker är intresserade av ungdomar och deras åsikter på ungdomarnas villkor, inte tvärtom att politiker vill ha ungdomars syn men på sina egna villkor.

Om förutsättningarna finns är det möjligt att ungdomarna får med sig en erfarenhet som de förmodligen inte skulle kunna skaffa sig på annat håll. Studien visar att ungdomarnas främsta lärdom från ungdomsrådet består av många små, ibland nästan osynliga, tecken på självförtroende – den form av självförtroende som ett modernt medborgarskap kräver.

9.10 Ungdomsrådet och omgivningen

På vilket sätt profilerar sig ungdomsrådet i samhället? Vilka kontakter har man med omgivande institutioner och föreningar? I vår intervjustudie har vi valt att fokusera på om det finns kontakter med utomstående och om dessa kontakter är önskvärda. Bland de

intervjuade politikerna känner man inte till i vilken utsträckning ungdomsråden hade någon samverkan med skolan, annat förningsliv eller de politiska ungdomsförbunden. Bland medlemmarna i ungdomsråden finns det en variation i svaren – allt från en medvetenhet om att detta skulle kunna vara önskvärt, även om man har svårt att konkret föreställa sig hur, till att man har en medveten strategi att hålla sig för sig själva.

Vi försöker att vara självständiga så gott det går.

Ett skäl till självständighetsstrategin är att samarbete med till exempel elevråden leder till att det blir samma ungdomar som träffas. Det är hela tiden de mest engagerade ungdomarna som möts och ibland är samma personer med i både elevråd och ungdomsråd.

Vi har försökt att inte arbeta med elevrådet, för det blir lätt samma människor som blir engagerade.

I ett annat ungdomsråd är det mer tillåtet att samarbeta med elevrådet, även om det inte sker med någon bestämd regelbundenhet. Ofta tas kontakten från skolans sida, till exempel vid olika utbildningar. Några kommenterade att elevrådet och därmed skolan informerades om ungdomsrådets verksamhet varje höstterminsstart, men detta räknar vi mer till informationskampanj och inte ren samverkan. Vissa anser att den enda kontakten som finns mellan råden och omgivande organisationer är när man fördelar medel till ungdomar som ansöker om dem.

Ett annat skäl till att man inte vill samarbeta med andra organisationer är en rädsla för att kopplas samman med dem och få som någon uttryckte det, "dåligt rykte". Det finns även en uttalad vilja att vara opolitisk, det vill säga man vill inte riskera att ungdomsrådet får en partipolitisk stämpel. Trots detta medger man att vissa har ett partipolitiskt engagemang tillsammans med sitt engagemang i ungdomsrådet. Både de som är partipolitiskt engagerade och de som inte är det pekade på problemet.

Vissa av oss är aktiva även i ett politiskt ungdomsförbund, men vi ska egentligen inte ha något samarbete eftersom det är det vi bygger på, att vi ska vara partipolitiskt obundet.

En icke partipolitiskt engagerad uttryckte sina farhågor:

Det kan bli en konflikt, för många politiskt engagerade är engagerade i ungdomsrådet och det kan bli tjafs.

Detta innebär att det finns kontakter, om än sporadiska, men att de är avhängiga av vilka personer som sitter med i ungdomsrådet. Det är ett samband på individnivå och då främst genom att några kombinerar sitt engagemang i ungdomsrådet med annat engagemang i exempelvis elevråd eller ett politiskt ungdomsförbund.

Ska ungdomsråd på något formaliserat sätt samverka med andra institutioner? Svaret på denna fråga är beroende på vilken typ av ungdomsråd det handlar om. Det finns ungdomsråd med en uttalad målsättning att fungera som brygga mellan kommunens alla ungdomar och beslutsfattarna och det finns ungdomsråd som fungerar som vilken annan förening som helst. Motsättningen ligger i att ungdomsråd som fungerar och existerar på samma premisser som andra föreningar inte kan åläggas någon exklusiv rätt eller skyldighet att samverka med andra föreningar, medan ungdomsråd med ett uttalat syfte att vara en länk mellan ungdomar och politiker på något sätt också måste realisera detta. I det senare fallet borde ungdomsrådets strävan vara att samla in kunskap från flera olika ungdomsgrupper för att optimera sin funktion som länk mellan ungdomar och politiker.

9.11 Hur överlever ungdomsrådet generationsskiften?

Hur länge man är aktiv i ungdomsrådet varierar och kan styras av både stadgar och personerna som deltar. I vissa fall finns stadgar som styr både undre och övre åldersgräns, i andra fall finns inga åldersgränser

I andra sorters föreningar förväntas man att delta så länge man har intresset, men i ungdomsrådet finns dimensionen ålder med. Det förväntas att man slutar när man uppnått en viss ålder. I en del ungdomsråd är den övre åldersgränsen fastställd i stadgar medan det i andra är en naturlig följd. Det kan till exempel bero på att man byter skolform och därmed flyttar till en annan ort.

Många som blir medlemmar i ungdomsrådet går med någon gång i början av gymnasietiden. De flesta blir kvar under hela gymnasietiden, och det är först därefter som det blir svårt att kombinera ett engagemang i ungdomsrådet med till exempel studier eller arbete på annan ort. Detta gör att medlemmarna oftast är mellan 16 och 19 år, äldre medlemmar är mer sällsynta. För de

undersökta ungdomsråden blir det problem att få kontinuitet i verksamheten. Ibland upplöses i princip hela ungdomsrådet samtidigt. Tjänstemännen och politikerna menar att detta är något som påverkar ungdomsrådets arbete och deras möjligheter att bygga upp sin verksamhet.

Många börjar studera och flyttar till andra orter, andra hinner inte med och gör därför andra prioriteringar.

Ungdomarna som flyttar har många gånger varit de mest aktiva och lämnar efter sig stora tomrum.

De som har varit med har ju dragit vidare, mycket egna initiativ. De har kommit långt och är mycket aktiva, det har varit ett lyft.

Det finns en medvetenhet om problemet bland tjänstemännen. Olika förebyggande åtgärder kan sättas in, men det är oundvikligt med naturliga avgångar i en organisation som har som främsta gemensamma nämnare att engagera en viss åldersgrupp. Eller som en tjänsteman uttrycker sig:

Ungdomsrådet går upp och ned i vågor, och det hade jag jättesvårt att acceptera till en början /.../ man kände ju hela tiden att det skulle gå uppåt. Men det måste gå så. Man kan inte kräva att de som kommer in ska ta över det gamla och hoppa på där.

Från tjänstemännens sida försöker man på olika sätt förebygga att generationsskiftena ska medföra en alltför stor påfrestning för ungdomsråden. Ett sätt som tillämpas är att försöka hålla kvar några gamla medlemmar varje år när en ny styrelse för ungdomsrådet väljs. Ett annat sätt är en obligatorisk utbildning för alla som vill gå med i ungdomsrådet. Genom den skapar man en gemensam grund för medlemmarna att arbeta vidare på.

Ungdomarna själva reflekterar inte konkret över ungdomsrådets överlevnad. De verkar tycka att problemet med att man inte syns och inte når ut är större. Det skulle kunna ha ett samband, för det är svårt att kunna bygga upp någonting och verkligen se framåt när alla medlemmar byts ut på samma gång.

9.12 Nya idéer och socialisation

Ett av skälen till att unga människor ska få göra sin röst hörd är uppfattningen om att varje ny generation har nya idéer och ser

saker på ett annat sätt än tidigare generationer. Går det att visa respekt för ungdomarnas nydanande tankar och samtidigt socialisera dem till vårt samhälle och vårt politiska system? I intervjuundersökningen har vi i det sammanhanget använt begreppen *respekt* och *fostran*. När frågan ställdes till politiker och tjänstemän i intervjustudien menade de att det var möjligt att både respektera och fostra unga människor. De pekade på att det inte går att skilja på fostran och respekt.

Det går inte att skilja på fostran och respekt, det hör ihop.

När frågan drevs vidare, för att de intervjuade ska utveckla på vilket sätt de fostrar och respekterar, blir svaren många gånger allmänna och diffusa. Det kan bero på att både fostran och respekt har olika innebörd för olika människor. När materialet analyserades visar det sig att ingen egentligen ger något svar på frågan. Det skulle förmodligen krävas ett längre samtal under intervjun där båda begreppen, fostran och respekt, fick en för intervjusituationen bestämd betydelse.

Ungdomarna vittnar om att de blir bemötta på ett respektfullt sätt och säger att politiker som de kommer i kontakt med verkar intresserade av ungdomar och deras ungdomsråd.

De visar enorm respekt.

Någon gång händer det trots detta att ungdomarna märker att vissa politiker inte lyssnar på dem utan hänvisar till händelser långt bak i tiden.

Sen finns det andra som när man har ett förslag säger att det där har vi provat för trettio år sedan och det gick inte.

Politikerna lyfter fram tjänstemännens betydelse för att ungdomarna ska hitta rätt, samtidigt som samma politiker betonar vikten av att lyssna på unga människor.

Det jag ser som en fördel det är att man har den här vägen in i kommunen via ungdomsrådet, och de får hjälp av ungdomskon-sulenten in till kommunen. /.../ Och jag är övertygad om att vi ska skulle ta upp och diskutera, ta med dem i allt i stort sett där vi ser att de har intresse. För vi behöver ungdomars åsikter och tyckande.

Att politikerna ser sitt behov av ungdomarna säkerställer inte att de faktiskt gör något av ungdomarnas åsikter, men det visar ändå att det finns en positiv grund för ungdomsrådet. Det finns en

tilltro till att erfarenheterna från ungdomsrådet ska socialisera ungdomarna in i den kommunala verksamheten.

Insyn i kommunens sätt att jobba och samhället i stort. Jag tror också att de blir stärkta i sig själva.

10 De paradoxala ungdomsråden

Företeelsen ungdomsråd sprider sig över landet och många kommuner utreder om de ska inrätta ungdomsråd. Det är därför viktigt att stanna upp och reflekterar över ungdomsrådets betydelse. Tidigare forskning och denna studie visar med tydlighet att det finns inbyggda paradoxer i ungdomsråd. Möjligtvis kan vissa knutar lösas upp om vi till att börja med betraktar ungdomsrådets ursprung. De skapades efter en idé under FN:s världsungdomsår 1985 och det huvudsakliga syftet var att skapa forum där unga skulle få inflytande. Ungdomsråden hade också ett socialiserande syfte, där unga skulle få en demokratisk fostran. Under åren har det förändrats till att ungdomsråden numera också betraktas som lösningen på ungas bristande intresse för politik. I vissa stycken kan vi tala om ett paradigmskifte, men gränserna är inte helt klara. I denna analys ska vi fokusera på dessa olika sätt att betrakta ungdomsråden.

I det ursprungliga syftet för att inrätta ungdomsråd låg en tyngdpunkt på vuxensamhällets vilja att inhämta kunskap om ungdomars sätt att tänka och ungdomars syn på samhället och framtiden. Det upplevda glappet mellan ungdomar och makthavare skulle överbryggas med hjälp av ungdomsråd. I alla de nordiska länderna bildades någon form av ungdomsråd som i de flesta fall syftade till detta. Möjligtvis fanns redan då en outtalad förväntan om att ungdomarna skulle få ett ökat politiskt intresse genom ungdomsråden. Formerna för de tidiga ungdomsråden bär spår av vuxenvärldens behov av kontroll, bland annat genom krav på någon slags representativitet, som att olika ungdomsföreningar i en kommun skulle vara representerade i rådet. Under nästa fas kämpade sig ungdomsråden från formkraven och kom att fungera mer och mer som fristående föreningar med samhällsengagerade ungdomar som medlemmar. Det är också tydligt den roll som ungdomsrådet i Jönköping har. Politikerna har kontakt med ungdomsrådet men de har inte kunskap om hur rådet är

organiserat och rådet är inte en formell remissinstans. I Gällivare råder motsvarande förhållanden, men där fungerar ungdomsrådet som formell remissinstans. I Ludvika finns den formaliserade kontakten mellan politiker och ungdomar. Där finns också en bred kunskap hos intervjuade politiker om rådets organisation.

När ungdomsråd diskuteras i dag, finns fortfarande spår av det ursprungliga syftet att råden ska medverka till att öka ungdomars inflytande, men det har lagts till ett demokratiperspektiv. Syftet med ungdomsråden har ändrats och förvandlats från politikernas kanal till ungdomar till ungdomars politiska fostran. Ungdomsråden kommer med detta synsätt att betraktas som en av metoderna för att värma den svala demokratin. Med hjälp av ungdomsråden ska valdeltagandet öka och fler ska bli partipolitiskt aktiva. Med detta utvidgade syfte kan ungdomsråden anses vara ett första steg till politiskt engagemang och i förlängningen ett partipolitiskt engagemang. Det innebär att ungdomarna genom sitt engagemang i ungdomsrådet förväntas socialiseras till ett partipolitiskt engagemang.

Frågan är om detta är möjligt när förtroendevalda, med några få undantag, inte lyfter fram betydelsen av partiengagemang utan tvärtom påpekar värdet av att ungdomsrådet inte är partipolitiskt. Man menar att det är bättre att unga människor engagerar sig i ungdomsråd än i ingenting alls. Möjligheterna för unga människor att vara samhällsengagerade utan partipolitisk anknytning värderas högt av flera ungdomar. Deras kommentarer pekar inte på att ett kommande engagemang skulle bestå i ett medlemskap i ett politiskt parti. Förväntningarna på ungdomsråd som lösningen på sjunkande valdeltagande och partiernas medlemskris bör rimligen dämpas. I stället bör målet vara att försöka uppnå det ursprungliga syftet, det vill säga att ge ungdomar och politiker ytterligare en kontaktyta.

För att den kontakten ska fungera tillfredsställande krävs flera faktorer, vilket både denna och tidigare studier pekar på. Det krävs bland annat en uppriktig vilja från politiker att lyssna på ungdomarna och se dem som en resurs. Utan den viljan blir allting bara en skenverksamhet som mycket snabbt genomskådas av ungdomarna. Från ungdomarnas sida krävs grundläggande kunskaper om vårt demokratiska system. Med detta menar vi inte att systemet på något sätt behöver vara statiskt och omöjligt att förändra, ungdomsråden är tvärtom en av möjligheterna att tänka på ett nytt sätt.

Studien visar att den verksamhet som förekommer i ungdomsråden handlar mycket om administration av resurser. Ungdomsrådets budget ska räcka till både deras egen verksamhet och till bidragssökande ungdomsföreningar i kommunen. Förtroendevalda och tjänstemän menar att hanterandet av egna resurser stärker självkänslan hos ungdomarna, vilket är positivt om det inte inkräktar på annan verksamhet. Den reella möjligheten att påverka i kommunen är begränsad. Ungdomarna får inte alla remisser, inte ens i den kommun där rådet är en formell remissinstans. De frågor som rådet får yttra sig om handlar till stor del om traditionellt sett typiska ungdomsfrågor kring skola och fritidsverksamhet. Ungdomarna uttrycker en viss besvikelse över detta, samtidigt som vissa ungdomar menar att arbetet är nog betungande i ungdomsrådet ändå. Här gäller för politiker och tjänstemän att ge vägledning och balansera kraven på vad ungdomsrådet ska uträtta.

Vidare framkommer det i studien att ungdomsrådets verksamhet varierar i intensitet. Vissa perioder är ungdomsråden mycket livfulla, andra perioder för de en mer tillbakadragen tillvaro. Detta för med sig att råden är mer eller mindre synliga i kommunerna. Varken politiker eller tjänstemän verkar speciellt frustrerade över detta, men ungdomarna uttrycker många gånger sin besvikelse. För ungdomarnas del innebär rådets osynlighet bland annat att det är svårt att rekrytera nya medlemmar. I det fallet spelar det ingen roll att alla ungdomsråden i studien är öppna för alla ungdomar inom vissa åldersgränser.

För många ungdomar är bristen på medlemmar det största problemet med ungdomsråden, och de vet inte hur man ska locka nya människor. Samtidigt som ungdomarna beklagar sig för att ungdomsrådet är osynligt gör de ofta ett medvetet val att inte samverka med andra institutioner och organisationer, som elevråd och politiska ungdomsförbund. Ungdomsrådets medlemmar menar att deras oberoende ställning är nödvändig för att de ska framstå som en alternativ möjlighet till samhällsengagemang i kommunen.

När partierna diskuterar hur man ska värva nya medlemmar förs ofta mötesformer på tal. Det visar sig också i vår studie att ett antal förtroendevalda anser att deras egna mötesformer är tråkiga och borde skrämja bort ungdomarna. Det något förvånande resultatet i vår studie är att ungdomsråden har valt ett traditionellt sätt att hålla möten på. Vid något tillfälle innebär det begränsade antalet mötesdeltagare att man avviker från traditionella mötesformer,

men det är snarare undantag än regel. Det är möjligt att spekulera kring om resultatet beror på krav från omgivningen för att rådet ska accepteras, eller om det faktiskt är det bästa sättet att hålla möten på. Kunskapen om mötesformer är ovärderliga om man vill förstå den kommunala beslutsprocessen, och trots alla nedvärderande uttalande om dem från flera politiker kommer vi sannolikt att ha kvar dessa mötesformer under överskådlig tid.

Ungdomsrådets möten med kommunen består framför allt av kontakter med den specielle tjänsteman som i sitt uppdrag ska stötta ungdomarna. Tjänstemännen har ett tydligt uppdrag i studiens kommuner, och det är en av förutsättningarna för att lyckas med ett ungdomsråd. En annan förutsättning är att politikerna är tydliga i sina krav och förväntningar på ungdomsrådet. Ungdomarna vill vara med och påverka men samtidigt kan man inte ställa för stora krav på dem att anpassa sig till oklara eller outtalade förväntningar. Det är de vuxna som måste bestämma sig för om ungdomsråd ska finnas. Men samtidigt måste de då tillåta en slags revolution. Det måste finnas utrymme för ungdomsråd att vara både socialiserande och revolterande på samma gång. Det innebär socialisation till vårt politiska system, där kunskap om både former och språk krävs för att unga ska kunna delta och ha inflytande. Det innebär samtidigt revolution för att fånga upp den kraft som finns i denna alternativa form för unga att delta och ha inflytande.

Det är upp till vuxenvärlden att bestämma om man ska ha ett ungdomsråd eller inte. Om man bestämmer sig för det, får man vara beredd på att hantera den paradox det innebär, det vill säga på samma gång socialisera och uppmuntra viss revolt bland ungdomarna.

Referenser

Boverket (2000) *Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen*. Stockholm 2000

Israelsson, B. (1995) *Demokratiprojekt i Krokoms kommun*. Mitthögskolan, Sundsvall

Kraft, Y. (2000) *Utvärdering av Haninge ungdomsråd, Är processen igång?* Haninge kommun

Ljungberg, E. (2000) *Förekomsten av ungdomsråd i svenska kommuner, Interna betingelser eller diffusion?* Åbo Akademi

Ljungberg, E. (2001) *Tio år senare – minnen och erfarenheter från Ungdomsforum i Jönköping.* Demokratiinstitutet, Sundsvall

Olsson, I. (1995) *Ung på landet slutrapport.* Glesbygdverket

Ström, L. (1995) *Ska vi ha skalad eller oskalad potatis?* Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet

Tebelius, U. och Ericsson, M. (1995) *Det är väl att ungdomar ska få säga till...* Fritidsforums förlag

Ungdomarnas demokratikommission (2000) *Det finns bättre sätt att förnygra politiken.* Stockholm

Ungdomsstyrelsen (1999) *Demokratiska procedurer eller låtsaskrumelurer.* Ungdomsstyrelsens rapport nr 16

Wennström, K.M. (1995) *Demokratin som inte syns - men finns!* Tema Kommunikation, Linköpings universitet

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*

SOU 1991:12 *Ungdom och makt*

SOU 1996:22 *Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar*

SOU 1996:111 *Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år*

SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor*

SOU 1997:40 *Unga och arbete*

SOU:1997:71 *Politik för unga*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati!*

Regeringsproposition 1993/94:135 *Ungdomspolitik*

Regeringsproposition 1998/99:115 *På ungdomars villkor – Ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro*

Direktiv 1995:154 till Ungdomspolitiska kommittén

Dnr 11-716/97 *Förslag till delmål för ungdomspolitiken*. Ungdomsstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag

Ds 1996:31 *Ungdomsfrågor i EU – Förslag till svensk strategi*

Ds 1998:52 *Studentinflytande*

Kommundelsnämnder ur demokratisk synpunkt

Av Folke Johansson

Förord

Enligt direktivet har Kommundemokratikommittén som ett uppdrag att "utvärdera erfarenheterna av kommundelsnämnderna som organisationsform och då särskilt deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet". Detta understryks även längre fram i direktivet: "Det är således i dag svårt att uttala sig om i vilken mån reformen ökat närheten till medborgarna. Kommittén skall därför belysa frågan genom en sådan utvärdering." (dir. 1999:98) Det är med andra ord klart att syftet är att utvärdera den demokratiska aspekten av kommundelsnämnderna. Normalt kommer vi i redovisningen att använda kommundelsnämnder som ett generellt begrepp som täcker in även de nämnder som annars kallas stadsdelsnämnder. När diskussionen enbart rör en viss kommun har det dock förefallit rimligt att använda den beteckning som denna kommun använder.

Det utredningsuppdrag för vilket resultaten redovisas i denna rapport har av utredningens sekreterare specificerats i nio olika delpunkter. (PM av Peder Nielsen den 21 september 2000). Baserat på bedömningar av tillgängligt utredningsmaterial modifierades dessa punkter något inför starten på arbetet och det blev klart att en tyngdpunkt med fördel kunde läggas på större kommuner där utredningsmaterialet ofta var mer fullständigt. Vi har också lagt tyngdpunkten vad gäller den grundläggande genomgången på de nyare undersökningarna och kompletterar vad gäller de tidigare med de sammanställningar som förut gjorts.

Huvudansvarig för arbetet har varit undertecknad. Fil. lic. Lennart Nilsson har medverkat vid planeringen och givit värdefulla synpunkter på den avslutande rapporten. Kontakter med kom-

muner och insamling och organisation av befintligt utredningsmaterial har skötts av pol. stud. Tamara Tesanovic.

Folke Johansson

1 Studiens uppläggning

Startpunkten för sammanställningen har varit Svenska Kommunförbundets, efter varje val gjorda, sammanställningar av uppgifter om kommunernas förtroendevalda och den inomkommunala organisationen. Med start i denna information har vi tagit kontakt med representanter för samtliga kommuner som har eller har haft kommundelsnämnder. Vi har begärt information om vilka utvärderingar som gjorts rörande kommundelsnämnderna med anknytning till demokratifrågeställningar. Vi har också framställt önskemål om att få ta del av sådana utredningar. Samtliga tillfrågade kommuner har mycket välvilligt svarat på frågor och skickat tillgängligt material. Det faktum att vi i detta material dessutom fått ett antal undersökningar som täcker in annat än demokratiaspekter visar att kommunerna snarast varit alltför generösa i sin bedömning av vad vi borde få ta del av. Vi har tagit upp de utredningar där det funnits material som är relevant för demokratifrågeställningen.

I vissa fall visade det sig emellertid svårt att få fram äldre utredningar. Erfarenheter rörande kommundelsnämnderna under perioden före 1988 är emellertid väl täckta i Eklund/Ekmans rapport tryckt 1988 och i Montins artikel från 1989. Vår strävan har varit att ändå ta fram de rapporter som ger mer konkret information som kan jämföras med senare gjorda utvärderingar. Detta hindrar inte att det kan finnas enstaka arbeten som vi inte kommit i kontakt med. Det finns emellertid därmed inget skäl att anta att den bild som framkommer här skulle på något mer systematiskt sätt kunna påverkas av sådana rapporter som vi ej direkt behandlat. Vår ambition har varit att på detta sätt få en heltäckande bild av de utredningar som genomförts från 1988 och framåt. Av arbetsmässiga skäl begränsar vi oss ofta, framför allt när det gäller större utredningar, till slutrapporterna. Mer utförliga uppgifter om utredningsmaterial och annan relevant litteratur återfinns i litteraturförteckningen.

2 Utbredning och verksamhet

De svenska kommunerna i slutet av 1970-talet var på många väsentliga sätt annorlunda än kommunerna ett par decennier tidigare. Antalsmässigt var de bara omkring en tiondel av antalet före början av indelningsändringarna. Av detta följer givetvis att de genomsnittligt var mycket större mätt i antal invånare. De hade ett mycket större ansvarsområde. Den offentliga sektorn hade byggts ut och en stor del av den service till medborgarna som utgjorde tyngdpunkten i denna nya offentliga sektor sköttes av kommunerna. Indelningsreformerna hade sin huvudsakliga grund i de krav som dessa nya uppgifter ställde på den kommunala organisationen. Kommunsammanslagningarna genomfördes på grundval av de krav som det ansågs att produktionen av offentlig service ställde på bland annat organisationsstorleken. Konsekvenser för demokratin diskuterades i mycket begränsad omfattning, detta trots att den utökade verksamheten och de större kommunerna också resulterade i en kraftig ökning av antalet tjänstemän i kommunerna och en parallell minskning av antalet förtroendevalda. På 1960- och 1970-talen partipolitiserades också kommunerna. De förtroendevalda blev i stället kommunpolitiker och frågorna diskuterades i partipolitiska termer.

Den kommunala organisationen blev större, men den grundläggande principen med sektoriell indelning ifrågasattes inte till en början, något som var ganska naturligt med tanke på att inriktningen var att se de nya större kommunerna som samma typ av enheter som de gamla kommunerna. Som en reaktion på storleken och partipolitiseringen, men också som ett resultat av utifrån kommande influenser, började begreppet decentralisering diskuteras. Decentralisering kunde ske efter samma organisatoriska förutsättningar som hittills varit gällande, det vill säga de sektoriella. Man kunde flytta beslutskompetensen utåt/nedåt i organisationen. I en annan form av decentralisering övergick man till en territoriell organisation. Ansvaret skulle fördelas efter principen att ansvaret i delorganisationen var kopplat till en viss del av kommunen, inte till en viss typ av verksamhet.

2.1 Förutsättningar – lagstiftning

Om decentralisering enligt den territoriella principen skulle kunna genomföras krävde detta emellertid ny/ändrad lagstiftning. I den fram till 1991 gällande kommunallagen kunde nämnder endast tillsättas för att handha vissa verksamhetsområden, fallande antingen inom den speciallagsreglerade eller inom den fria sektorn. Först genom lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna och sedan genom lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation fick kommunerna möjlighet att pröva olika typer av lokala organ. Denna organisationsform permanentades i och med 1991 års kommunallag. Där stadgades vad gäller denna fråga att fullmäktige får besluta ”att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget” (kap. 3, § 4). Däri finner vi det rättsliga underlaget för nu befintliga kommunaldelsnämnder.

2.2 Antal kommuner med kommunaldelsnämnder

Vi redovisar vilka kommuner som i dag har kommunaldelsnämnder och i mer komprimerad form vilka som tidigare har haft kommunaldelsnämnder. I redovisningen tar vi upp de nämnder som såvitt vi kunnat bedöma bör falla in under denna beteckning. Det kan ibland faktiskt råda viss diskussion om vad som är kommunaldelsnämnder och vad som är nämnder med andra uppgifter/annan inriktning. Ett problem kan vara när en kommun vill visa sig innovativ men samtidigt undvika den konnotation som beteckningen kommunaldelsnämnd ger (se exempel i Bäck 2000). Ett annat exempel är Åre kommun som har en områdesstyrelse för ett område i kommunen som formellt bör vara en kommunaldelsnämnd även om man inte riktigt känns vid denna beteckning. I denna nämnd har man prövat direktval, vilket diskuteras nedan.

I dag (februari 2001) har 18 kommuner någon form av kommunaldelsnämnder. Av dessa har 13 kommuner tre eller flera nämnder. Heltäckande system av kommunaldelsnämnder finns i dag i elva kommuner och har funnits i ytterligare tre kommuner (Eskilstuna, Södertälje och Umeå), vilka i dag har kvar någon kommunaldelsnämnd. Störst är förändringen i Eskilstuna där man bara har en kommunaldelsnämnd kvar. Den avser Torshälla, en tidigare självständig kommun/stad. Dessa kommuner har med andra ord gått från ett heltäckande till ett partiellt system.

Ytterligare sex kommuner har haft heltäckande kommunalnämnder, men har i dag helt lagt ned samtliga sådana nämnder. Däribland finns Ale och Bräcke, som avskaffade kommunalnämnderna efter att ha haft dem i 15 respektive 14 år. På 1990-talet har tre större städer, Stockholm, Malmö och Helsingborg, infört kommunalnämnder. Helsingborg har också sju år efter införandet 1991 helt avskaffat nämnderna. Dessutom har åtta kommuner som införde kommunalnämnder under 1980-talet avskaffat dem antingen redan under samma decennium eller under tidigt 1990-tal. Denna grupp av kommuner arbetade med kommunalnämnder i mellan två och åtta år.

Det framstår som klart att de kommuner som infört heltäckande system av kommunalnämnder har låtit systemet fungera längre, varit mer uthålliga, om man föredrar det uttrycket. Det går dock inte att avgöra om denna "uthållighet" beror på en mer helhjärtad satsning i dessa fall eller om den beror på en större tröghet inför organisationsförändringar när man väl har ett fullt utbyggt system.

I kommuner med icke heltäckande kommunalnämnder har man normalt en kombination av territoriell organisation och sektoriell organisation/facknämnder. Detta gäller Västerås, som har en kommunal, Skultuna. Kalmar är ett annat exempel där man också har en enda kommunal, och Eskilstuna med samma situation har redan berörts. Umeå har en facknämndsorganisation tillsammans med tre kommunalar. I Sandviken har man från och med 2001 reducerat antalet kommunalar från åtta till sex, vilket har skett genom att tre kommunalar i centrala staden slagits samman till en ny kommunal. Man har därmed fortfarande en geografiskt heltäckande kommunalorganisation. Samtidigt har hela förvaltningsorganisationen lagts under kommunstyrelsen och kommunalnämnderna är beställarnämnder.

I Södertälje avskaffas från och med 2001 helt och hållet tre kommunalnämnder i centrala staden. I stället byggs upp en organisation av fyra nya facknämnder med ett utföransvar inom respektive område. De kvarvarande kommunalnämnderna blir i fortsättningen väsentligen beställarorgan. Som ett komplement för att förbättra demokratin ska i fortsättningen de kvarvarande kommunalnämnderna fungera som medborgarkontor. Det byggs också upp ett nytt medborgarkontor i centrala staden. (kommunfullmäktiges protokoll den 15 juni 2000). Det kan noteras att det uppenbarligen förelåg viss tveksamhet också i Uppsala innan man

Tabell 1. Kommuner med KDN

Kommun	Antal KDN	Startår	Slutår	Heltäckande KDN
Borås	10	1986		1992–
Eskilstuna	1	1982		1986–1997
Göteborg	21	1982		1989–
Huddinge	6	1986		1989–
Hudiksvall	4	1983		1987–
Malmö	10	1991		1996–
Nacka	4	1983		1989–
Norrköping	9	1984		1989–
Sandviken	6	1986		1986–
Stockholm	18	1997		1997–
Södertälje	4	1989		1989–2000
Umeå	3	1982		1982–1990
Uppsala	14	1983		1986–
Örebro	14	1980		1983–
Kalmar	1	1986		Nej
Köping	1	1986		Nej
Trollhättan	1	1999		Nej
Västerås	1	1984		Nej
Ale		1982	1997	1984–1997
Bräcke		1982	1996	1984–1996
Helsingborg		1991	1998	1991–1998
Järfälla		1982	1991	1988–1991
Lund		1987	2000	1997–2000
Upplands Väsby		1983	1992	1983–1992
Botkyrka		1981	1985	Nej
Falkenberg		1989	1991	Nej
Linköping		1983	1991/1992	Nej
Motala		1985	1988	Nej
Nyköping		1984	1991/1992	Nej
Uddevalla		1985	1987	Nej
Vadstena		1985	1988	Nej
Växjö		1983	1987	Nej

bestämde sig för att göra centrala staden till en kommunal. Man uppfattade inte gränserna som så klara att de skulle komma att accepteras. Alternativet hade varit att låta facknämnderna sköta respektive verksamheter i denna del av staden. (I Uppsala har

också sedan föreliggande rapport sammanställdes uppnåtts politisk enighet om avskaffande av kommunaldelsnämnderna.)

Det är i huvudsak kommuner med ett invånarantal omkring eller över det svenska genomsnittet som har eller har haft kommunaldelsnämnder. I ett inledande skede finns två exempel på små kommuner – Bräcke och Vadstena. De har dock båda lagt ned sina kommunaldelsnämnder. Vad gäller Vadstena skedde detta redan efter en valperiod. Bland de kommuner som i dag har kommunaldelsnämnder är Köping den minsta med ett invånarantal omkring genomsnittskommunen. De kommuner som har heltäckande nämnder har i dag i genomsnitt 93 000 invånare även om man räknar bort de tre storstäderna. Motsvarande genomsnitt för gruppen med ej heltäckande nämnder är 65 000 och genomsnittet för dem som avskaffat kommunaldelsnämnder (KDN) är omkring 57 000 invånare. Bland dem som avskaffat systemet med KDN finns ingen storleksskillnad med hänsyn till om man haft heltäckande KDN eller ej. Kommunaldelsnämnder blir allt mer en organisationsform för de stora kommunerna och med det följer att invånarantalet i den enskilda nämnden blir genomsnittligt större.

2.3 Mål med kommunaldelsnämnder

De mål som man vill uppnå med en indelning av kommunen i kommunaldelsnämnder är genomgående mycket likartade även om formuleringarna varierar något. Det mål som nämns först är normalt att stärka medborgarnas inflytande över den lokala politiken (Malmö), att stärka det demokratiska inflytandet över Göteborgs stads verksamheter, att stärka den lokala demokratin och delaktigheten i stadsdelen (Stockholm), ökad demokrati som man vill uppnå genom att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare samt att stärka medborgarnas förtroende för den representativa demokratin (Borås).

Att förbättra kvalitén på och effektiviteten i den kommunala serviceproduktionen är ett andra mål. Detta senare mål förväntas nås dels genom en förbättrad anpassning till medborgarnas önskemål genom ett bättre fungerande demokratiskt system, dels genom rent organisatoriska vinster, normalt kopplade till bättre resursutnyttjande genom lokal samordning mellan olika tidigare helt åtskilt bedrivna verksamheter. Nacka och Sandviken utgör undantag där punkten om demokratin nämns efter service och i första

fallet även efter tillgänglighet och ökad effektivitet. (PM från Sinova, Malmgren 1992).

Ibland tar man, förutom mål som rör medborgarnas aktivitet och inflytande och partiernas vitalitet, också upp förändrade roller. I Järfälla anges "Att ett ökat politiskt inflytande uppnås över den kommunala verksamheten" som ett mål. Motala anger nästan identiskt "Ökat politiskt inflytande över verksamheten" och dessutom "Avlastning av de centrala organen, som får mer tid att ägna sig åt måldiskussion, uppföljning osv." som ytterligare mål. Mål som går något längre än de oftast förekommande (Järfälla: Jenslin m.fl. 1984, Utvärdering av ÖKDN och DISA. PM Motala kommun 1990-02-21). Införandeprocessen och målen med kommunalnämnder diskuteras utförligt av Erik Amná med utgångspunkt från erfarenheter i Eskilstuna, Umeå och Örebro. (Amná 1985)

De mål som nämns i första hand har alltså att göra med demokrati och ökat medborgarinflytande. Förbättrad kvalitet på den kommunala servicen och högre effektivitet i serviceproduktionen nämns ofta som andra mål. Undantagsvis är större inflytande för de lokala politikerna explicit angivet som mål.

2.4 Verksamhetsansvar

När man lägger fast vilka uppgifter kommunalnämnderna ska ha är principen genomgående att specificera uppgifterna för KDN och därmed ligger allt annat kvar centralt i kommunen. Naturligtvis minskas samtidigt den centrala politiska organisationen i större eller mindre utsträckning. Verksamhetsområden för KDN omfattar i första hand de traditionella så kallade mjuka sektorerna. Undantagen vad gäller denna typ av verksamhet är förutom gymnasier väsentligen kommuncentrala/gemensamma anläggningar som huvudbibliotek eller större idrottsanläggningar. Dessa ligger antingen kvar under en (ibland nybildad) central nämnd eller har i något fall lagts ut på en kommunalnämnd som specialuppgift utan koppling till det territoriella ansvaret i övrigt.

I den mån det går att urskilja trender bland dessa få fall så förefaller det finnas två sådana. Dels finns på senare tid flera exempel på att olika tekniska uppgifter i större utsträckning än tidigare lagts ut på nämnderna. Nämnderna har enbart beställansvar, antingen med valfri leverantör eller från kommun-gemensam teknisk förvaltning. Man har på detta sätt kringgått de

tidigare vanliga synpunkterna att sådana tekniska uppgifter krävde speciell utrustning och förutsatte större driftsenheter än nämnderna. Dels har man i några fall lagt samman produktionen av all service i en enhet och givit nämnderna en ren beställarroll.

En mycket stor del, tre fjärdedelar av Stockholm stads verksamhet, har överförts till stadsdelsnämnderna. Sådant som vi brukar karakterisera som den mjuka sektorn dominerar. Här ingår sociala frågor, grundskola och stora delar av fritid och kultur. Utöver detta har man i Stockholm också fört skötsel av gator, torg och parker till stadsdelsnämnderna. Dessa nämnder blir dessutom remissinstanser för trafik och bostadsplanering och för översikts- och detaljplaner. De svarar också för tillstånd när det gäller alkoholserving.

Också i Göteborg har, om man fram till 1999 för att nå jämförbarhet räknar bort sjukvården, närmare tre fjärdedelar förts till stadsdelsnämnderna. Grundskola, barnomsorg och fritidsverksamhet har lagts ut. Likaså har huvuddelen av bibliotek och kultur förts ut till nämnderna. Undantag är huvudbibliotek och större gemensamma idrottsanläggningar samt gymnasier. Individ- och familjeomsorg och äldreomsorg tillhör stadsdelsnämndernas uppgifter. Primärsjukvården är en central angelägenhet liksom, med ett litet undantag, tekniska verksamheter.

I Malmö ligger förskola, daghem och obligatorisk skola på stadsdelsfullmäktige (Malmös benämning på stadsdelsnämnder). Hemtjänst, färdtjänst och annan service för äldre och handikappade har lagts ut liksom primärsjukvården. Socialbidrag, missbruksvård och individ- och familjeomsorg liksom lokalt anknutna frågor inom området kultur och fritid hör också till stadsdelsfullmäktige. När det gäller gatu- och parkunderhåll ska stadsdelsfullmäktige ge synpunkter före centrala beslut.

Det finns givetvis ett antal detaljskillnader men i de flesta andra kommuner som har kommunaldelsnämnder så ligger uppgifterna för dessa inom områdena barnomsorg, grundskola, förskola, individ- och familjeomsorg (finns undantag) samt kultur- och fritidsverksamhet, det som brukar betecknas som mjuka sektorer. Inom områdena kultur och fritid förekommer undantag när det gäller till exempel centrala bibliotek, museer, stadsteater och kommungemensamma idrottsanläggningar. Föreningsbidrag och stöd för lokala kulturaktiviteter är en ofta förekommande uppgift. Skötsel av lokala parker och grönområden ingår i vissa fall. Ett sådant exempel är Norrköping, där kommunaldelsnämnderna dessutom

fungerar som trafiknämnd för sina områden. Teknisk närservice, gatu- och parkfrågor ingår i vissa fall. Kommunaldelsnämnderna i Norrköping fungerar dock väsentligen som beställarorgan. I ett mindre antal fall anges också lokal fysisk planering och miljöfrågor som verksamhetsområden för kommunaldelsnämnder.

I Örebro kommun, där man har lång erfarenhet av kommunaldelsnämnder, tillförde man i ett sent skede teknisk verksamhet till kommunaldelsnämndernas ansvarsområde. Man gick då efter principen att lägga ut så mycket som möjligt på stadsdelarna. Grunden för denna förändring var att man upplevde det som en brist att nämnderna inte var ansvariga också för teknisk service (Översyn av kommunaldelsnämndsorganisationen. Rapport från den parlamentariska beredningen 1998).

I Södertälje svarar kommunaldelsnämnderna, förutom för de mjuka områdena, även för skötsel av park- och grönområden och teknisk verksamhet inklusive underhåll av huvudgator och fysisk detaljplanering. Dessutom ligger skötsel av VA-nätet på kommunaldelsnämnds-nivå. I vissa fall svarar en kommunaldelsnämnd för flera kommunaldelar när det gäller denna typ av verksamhet. Fram till och med 2000 ansvarade dessa nämnder även för handikappomsorg och viss psykiatri. Dessa senare områden överförs i och med borttagandet av de centrala kommunaldelsnämnderna till facknämnd (tjänsteutlåtande stadsdirektören den 7 juni 2000, kommunfullmäktiges beslut den 15 juni 2000).

Det finns flera exempel som pekar i riktning mot en ökande flyttning av olika tekniska uppgifter utanför den traditionella mjuka sektorn till KDN. I Nacka har man lagt skötsel av gator och vägar, och dessutom fysisk planering till de traditionella KDN-uppgifterna. En nämnd i Kalmar har också fått gatu- och parkfrågor på sin lott. Huddinge kommun har lagt teknisk närservice till KDN. I Borås finns enligt en relativt sen utvärdering också en uppfattning i kommunaldelsnämnderna, både bland politiker och tjänstemän, att teknisk kommunal närservice skulle kunna läggas till kommunaldelsnämndernas uppgifter (utvärdering 1997).

I en ny organisation från och med 2001 i Sandviken har kommunaldelsnämnderna ansvar för långsiktig planering och är beställarnämnder när det gäller flertalet former av kommunal service. De beställer från förvaltningsorganisationen som är underordnad kommunstyrelsen. Nämnderna har dock fortfarande myndighetsansvar som skolstyrelse för grundskolan och vad gäller till exempel äldreomsorg. (muntliga uppgifter, Håkan Törnström)

3 Attityder och engagemang

Det har hävdats i den allmänna debatten att medborgarna ofta är negativa till kommunalnämnder. Vi ska se vad befintliga utvärderingar har att säga om denna fråga. En positiv inställning bland medborgarna är kanske inte alldeles nödvändig för genomförande när det gäller denna typ av monopolverksamhet, men den torde ha stor betydelse. Till frågeställningen i en något vidare mening hör också mätningar av intresse för kommunala frågor i allmänhet och kommunalnämnder i synnerhet samt uppmärksamheten för dessa institutioner. En konsekvens av intresse och uppmärksamhet kan vara kunskap om nämnderna. Vi börjar därför med att se på omfattningen av intresset.

3.1 Intresse

Vid en undersökning i Göteborg är nästan lika många 1993 mycket eller ganska intresserade av "frågor som rör din stadsdel" (40 procent) som av "frågor som rör Göteborgs kommun" (42 procent). När man frågar om intresse för rikspolitiska frågor så stiger nivån till omkring 50 procent och den är ännu något högre för internationella frågor. En något större andel (15 procent) än för övriga efterfrågade områden säger sig vara "Inte alls intresserad" vad gäller stadsdelen. Intresset för stadsdelen har sjunkit något sedan den första mätningen 1989. På en fråga om man tror att "vanligt folk" kommer att (respektive kommit att) intressera sig mer för kommunala frågor (efter reformen) så kan man också notera en minskande tilltro till reformens betydelse. År 1989 tror 38 procent att intresset kommer att bli större medan andelen som efter några års erfarenhet (1993) säger sig se ett ökat intresse endast är 30 procent (Rubenowitz 1995).

Medan intresset för det mer lokala är mindre än för det rikspolitiska och det internationella i Göteborg, så är bilden den motsatta i Malmö. Där uttrycker 64 procent mycket eller ganska stort intresse för frågor som rör den egna stadsdelen och en något större andel, 68 procent, uttrycker samma nivå av intresse för frågor som rör Malmö stad. Också här är det internationella materialet mer intressant än det rikspolitiska, 56 procent mycket eller ganska intresserade, mot 54 procent för det rikspolitiska materialet. Bådadera är alltså mindre intressanta än de lokala

frågorna. Äldre medborgare är mer intresserade av kommunala och stadsdelsanknutna frågor än vad yngre medborgare är. Det finns ingen skillnad mellan män och kvinnor i detta avseende. Man kan däremot konstatera att intresset för den egna stadsdelen minskar med minskande resursstyrka i stadsdelen (Hagström och Petersson 2000).

Det finns ingen riktigt parallell fråga i Stockholmsundersökningarna. Det som närmast går att jämföra med är intresse för att läsa om olika typer av material i dagstidningarna. Utifrån denna jämförelse liknar Stockholm mer Göteborg än Malmö. En väsentlig skillnad är dock att i Stockholm är intresset för utrikesmaterial något större än för både riks-, kommun- och stadsdelsmaterial. De tre senare ligger på ungefär samma nivå (Analys av enkätundersökning 1999).

Jämförbara uppgifter när det gäller intresse är tillgängliga i ett mindre antal kommuner. I Linköping framgår det att invånare i kommunalomsrådena inte är mer engagerade i politiska frågor på olika nivåer än i områden som saknar kommunalomsråd (Utvärdering av kommunalomsråd i Linköping 1990).

Av de kommunalomsråden i Huddinge som besvarat enkäten säger sig något mer än en tredjedel ha *stort* eller *ganska stort* intresse för kommunalpolitik. Av de svarande säger sig 11 procent ha blivit mer intresserade tack vare kommunalomsrådena (Kommunalomsrådsreformen i Huddinge, Huddinge kommun). En av fyra (26 procent) i Uppsala anser att kommunalomsrådena gjort vanligt folk mer intresserade av kommunala frågor. Fem procent tror att de blivit mindre intresserade, övriga anser att kommunalomsrådena inte inneburit någon skillnad (Kommunalomsrådsreformen – lägesrapport och förslag till fortsättning, Uppsala kommun 1990). I Borås framkommer att intresset för kommunala frågor har ökat med 11 procentenheter i samband med införandet av kommunalomsråd (utvärdering 1997).

Intresset för kommunalpolitik är under de senare decennierna normalt sett högre än intresset för rikspolitik. Början av 1990-talet utgör ett undantag med ett något större intresse för rikspolitik. Resultaten som framkommer här förefaller också vara delvis kopplade till när undersökningen gjorts. Göteborgsmätningen ligger just omkring 1990, och sker därmed tidigare än motsvarande mätningar i Malmö och Stockholm. Det i förhållande till intresset för rikspolitik relativt sett låga intresset för kommunala frågor i Göteborg bör ses mot denna bakgrund. Resultaten från Malmö

faller också väl in i ett allmänt mönster med ökande kommunalpolitiskt intresse under andra hälften av 1990-talet. Den generella bilden är att intresset för politik allmänt är större bland dem som har högre utbildning. Stockholm har i genomsnitt en ovanligt hög utbildningsnivå, något som bidrar till att förklara ett något större intresse för rikspolitik i förhållande till kommunalpolitik trots att mätningen här ligger under samma period som i Malmö. Det är sannolikt mer variationer över tid av denna anledning än mellan kommuner vad gäller intresse.

Intresset för kommunalpolitik är däremot större bland äldre, personer med enbart låg utbildning och på senare tid också särskilt bland kvinnor. Vad gäller intresset inom olika grupper så stämmer de skillnader som går att iaktta här med detta generella mönster. Vad gäller de mer direkta effekterna av KDN på intresset så förefaller dessa, i den mån de finns, snarare gälla kommunalpolitik i allmänhet än just KDN-frågor. I huvudsak är intresset lika högt för kommunen allmänt som för KDN/SDN.

3.2 Kunskap

Det är generell sett ganska svårt att mäta kunskaper med hjälp av de enkättekniker som varit vanligast i de undersökningar som denna redovisning bygger på. Några exempel på resultat får illustrera den huvudsakliga bilden av en kunskapsnivå som rimligen bör karakteriseras som ganska låg. I Göteborg kunde 1993, när stadsdelsnämnderna i heltäckande form varit igång i fyra år fortfarande 24 procent av de intervjuade (telefonintervju) inte tala om vilken stadsdelsnämnd de tillhörde. På frågan "Känner du till vilka frågor som stadsdelsnämnderna ansvarar för?" så säger sig 22 procent känna till det mycket eller ganska väl. Den största enskilda gruppen, mer än var tredje (36 procent), svarar "inte alls" på samma fråga. Författaren till den rapporten konstaterar följande: "Relativt få har sökt sätta sig in i nämndernas funktion och synbarligen står flertalet ganska främmande inför deras verksamhet" (Rubenowitz 1995, sid. 69).

I senare genomförda enkätundersökningar (1998) har man mätt kännedom om namn på stadsdelspolitiker i Göteborg. De svarande har fått en lista med namn på politiker, bland dem stadsdelspolitiker. De har fått ange om de gillar eller ogillar respektive politiker eller om de saknar uppfattning om vederbörande. Ytter-

ligare ett svarsalternativ är att namnet är okänt för dem. Namnet på den mest välkände stadsdelspolitikern är bekant för något mer än en tredjedel av medborgarna i stadsdelen. Den femte i "kändisordningen" är bekant för var femte medborgare i samma stadsdel. I en annan stadsdel är det endast 18 procent som känner igen namnet på den mest kände stadsdelspolitikern (Persson 1999). De ledande stadsdelspolitikerna har långt kvar till att bli kända på samma sätt som de ledande kommunpolitikerna. Samtidigt framgår att enstaka sådana kan vara mycket framgångsrika när det gäller att bli kända av medborgarna i stadsdelen.

På en fråga som gällde attityden till införandet av stadsdelsnämnder (jfr nedan) svarade vid samtliga undersökningstillfällen ungefär var sjunde person att han/hon inte kände till införandet – något som måste tolkas som en hög grad av okunnighet i denna grupp. Kommunmedborgarna i Stockholm har i enkäter 1996 och 1999 blivit ombedda att ange namnet på ordföranden i stadsdelsnämnden och på stadsdelsdirektören. Dessa två poster valdes därför att de förmodades vara besatta med de mest kända/ledande personerna. Vid det första tillfället, som inföll under nämndernas startperiod, kunde 14 procent tala om vad ordföranden hette, och 7 procent kunde ange namnet på direktören. Efter tre år och byte av majoritet kunde endast 7 procent namnet på ordföranden medan kunskapsnivån vad gäller direktören var oförändrad. Betydelse för hög kunskapsnivån hade framför allt om man var övertygad partihängare, om man var intresserad av politik och om man tyckte att det var bra att ha stadsdelsnämnder. Vid det första undersökningstillfället var namnkunskapen relativt hög även bland SDN-motståndarna, medan de mer indifferentare var minst kunniga (Bäck och Johansson 2001).

Som en jämförelse kan konstateras att vid en mätning i samband med starten av KDN i Hudiksvall så var det 27 procent som inte kände till att man började med ny organisation.

Kunskapen om vad KDN sysslar med varierar än mer mellan kommunerna. Över hälften av de tillfrågade i Ale kommun ansåg sig veta vilka verksamheter som kommundelsnämnderna svarande för. Nämnderna hade vid undersökningstillfället varit verksamma i två år. Att fritidsgårdar ingick var känt för två tredjedelar men en fjärdedel trodde felaktigt att också vägar och trafik hörde till nämndernas område. Majoriteten känner inte till det exakta antalet nämnder och inte heller hur den politiska sammansättningen av nämnderna bestäms (Strömberg och Nilsson 1984). Vid starten

med kommunfelsnämnder i Hudiksvall var invånarna "ganska väl informerade" om nämndens uppgifter. Däremot trodde man felaktigt att nämndsamtmanträdena var offentliga.

Det har varit sämre ställt med kunskapen i andra kommuner. I Motala visade sig mellan 20 och 40 procent kunna ange om ett visst verksamhetsområde ingick i KDN:s kompetens. Bäst var kännedomen om biblioteken (Utvärdering av försöksverksamhet med kommunfelsnämnd i Borensberg 1988). Kunskapen om KDN och dess verksamhet bedömdes av utvärderarna som låg hos medborgarna i Linköping (Utvärdering av kommunfelsnämnder i Linköping 1990). I Huddinge har man frågat om kunskap i några olika avseenden. Tre av fem svarande säger sig känna till lite eller ingenting om de politiska partiernas program i Huddinge. De flesta, 58 procent, anser att KDN inte påverkat deras kunskap. Mindre grupper anser att kunskapen ökat eller minskat som en effekt av KDN (8 respektive 4 procent). En majoritet av dem som svarat (58 procent) känner inte igen någon av kommunelsnämndspolitikerna (Kommunelsreformerna i Huddinge).

Det förefaller vara fullt möjligt att sprida kunskap om existensen av kommunelsnämnder. Man verkar kunna nå ut till 5/6 av medborgarna med information om systemets existens och till 3/4 om till vilken del de själva hör. Denna information får givetvis ses som mycket grundläggande. Om vi ställer kraven lite högre så faller andelen som har kunskap ganska snabbt. Kännedomen om vilka verksamhetsområden som ingår i kommunelsnämndernas uppgifter är knapp hälften så stor som kännedomen om existensen. Mellan 20 och 40 procent har i allmänhet rätt om huruvida ett visst område ingår eller inte. Variationen är stor mellan olika kommuner. Kännedom om KDN-politiker är ännu mindre. Den mest kände är bekant för 1/3 av invånarna i en kommunelsnämnd och generellt sett är det mindre än en av tio svarande som känner till ens någon av de ledande företrädarna i den egna nämnden. Man kan å andra sidan konstatera att denna kunskapsnivå är ungefär samma som för politiker utanför gruppen ledande kommunpolitiker i kommuner i allmänhet. Med föreställningen att kommunelsnämnder ska vara en bättre fungerande kanal in i det politiska systemet än vad den tidigare nämndstrukturen kunde erbjuda, så förefaller dock denna kunskap vara väl låg som ambitionsnivå.

3.3 Syn på kommundelsnämnder

Den mer allmänna synen på systemet med stadsdels-/kommundelsnämnder har man försökt komma åt på olika sätt. I utvärderingarna i Göteborg ställdes frågan "Vilken är din uppfattning, borde antalet stadsdelsnämnder varit fler, är du tveksam (innefattande att det är bra som det är), tycker du att de skulle vara färre eller har du ingen uppfattning?" Av de svarande tyckte 3 procent att det borde vara fler, 18 procent var tveksamma, 52 procent ansåg att det borde vara färre och 27 procent saknade uppfattning. Stödet för stadsdelsnämnderna var alltså litet. Partisynpatet hade liten betydelse. Vänsterpartister var mest kritiska med en andel 67 procent för uppfattningen "färre". Stödet för stadsdelsnämnder var också särskilt litet i åldersgruppen 31–50 år. Av denna grupp ansåg 59 procent att det borde vara färre (Rubenowitz 1995). Av en annan mätning med en likartad fråga framgår tydligt att flertalet av dem som svarar att det bör vara färre nämnder med detta avser att det inte bör finnas några stadsdelsnämnder över huvud taget (Nilsson 1993). I en sammanfattande diskussion av utvärderingen betonas emellertid också betydelsen för attityderna av den speciella ekonomiska situation under vilken nämnderna infördes (Westerstahl 1995).

Attityden till stadsdelsnämnder i Malmö mättes genom frågan: "Från den 1 januari 1996 är Malmö indelat i tio stadsdelar. Anser Du att stadsdelsreformen i huvudsak är en bra eller dålig reform?" Andelen som anser att det är en bra reform ökar från 33 till 38 procent under perioden 1997 till 1999. Motsvarande minskning återfinns i gruppen som säger sig vara tveksamma till hur de ska se på reformen. Denna grupp minskar från 36 till 31 procent under samma period. Andelen kritiska förblir oförändrad, 31 procent. Det är politisk ideologi/partitillhörighet som är den mest väsentliga förklaringsfaktorn till de enskilda individernas uppfattningar. Ligger man till vänster på en ideologiskala så är man i flertalet fall positiv, medan en borgerlig position ofta innebär att man är negativ till stadsdelsnämnder. I ett övre åldersintervall, 65–79 år, finner vi en särskilt stor andel negativa (42 procent) medan endast 27 procent är positiva i denna grupp. Män och kvinnor skiljer sig däremot inte åt i denna fråga. Ett par andra delgrupper där stödet för stadsdelsnämnder är särskilt stort är offentligt anställda och invandrargrupper (Hagström och Petersson 2000).

I Stockholm ställdes följande fråga till medborgarna: "Hur är Din inställning till stadsdelsnämnder?" De fem svarsalternativen gick från "mycket positiv" till "mycket negativ". Genom att denna fråga har ett mittalternativ så är den exakta nivån svår att jämföra med attityderna i Malmö. Vid båda undersökningstillfällena 1996 och 1999 är 22 procent mycket eller något positiva. Svarsalternativet "varken positiv eller negativ" väljs vid båda tillfällena av 53 procent och följaktligen är också andelen som är något eller mycket negativa också oförändrad, 25 procent. Det är alltså så långt ett mycket stabilt attitydmönster. Män är hela tiden något mer positiva till stadsdelsnämnder än kvinnor, även om skillnaden minskar. I början förefaller det finnas något av en lågstatusprofil i stödet för stadsdelsnämnderna. Lågutbildade, arbetare och äldre är mer positiva än högutbildade, egna företagare och yngre. Denna skillnad suddas dock ut och förbyts delvis i sin motsats 1999. Stödet för stadsdelsnämnder är då större bland högutbildade och egna företagare. Det kan noteras att en annan och sannolikt väsentlig effekt av införandet av stadsdelsnämnder i Stockholm är en påtagligt större medvetenhet bland medborgare om skillnader i service och så vidare mellan olika stadsdelar. Man börjar tänka i termer av jämförelser och det är till och med så att den "avundsjuka" som kan utläsas är en väsentlig orsaksfaktor till politisk aktivitet (Bäck och Johansson 2001).

I Ale stöder 58 procent reformen. Stödet är något större bland socialistiska sympatisörer än bland borgerliga. Nära hälften instämmer i att reformen "givit folk möjligheter att besluta och ta ansvar för sina angelägenheter." Oron är dock avsevärd (25 procent) för att systemet leder till orättvisor mellan kommundelar och en tredjedel förväntar sig inget större inflytande. En avsevärd andel, upp till två av fem svarande, har uppenbarligen inte tagit ställning vid tillfället och avstår därför från att besvara vissa frågor (Strömberg och Nilsson 1984). Något mer än en femtedel, 22 procent, av dem som svarat i Huddinge anser att kommunalnämnderna är bra. Tio procent anser att de är dåliga, medan flertalet saknar uppfattning (Kommundelsreformen i Huddinge). I Borås anser kommuninvånarna i allmänhet att kommunmedlemmar i olika delar av kommunen behandlas olika på grund av kommunalnämnderna. Problem gäller i första hand skola och barnomsorg i de yttre kommundelarna (utvärdering 1997).

I Uppsala anser varannan medborgare 1990 (48 procent) att KDN bör fortsätta som nu. Närmare en tredjedel (29 procent) vill

däremot minska deras betydelse. Av dessa vill 23 procent vill lägga ned dem och 6 procent vill att de får färre uppgifter. Var fjärde medborgare (24 procent) vill i stället att kommunalnämnderna får fler uppgifter. Stödet för KDN, och därmed uppfattningen att de bör få fler uppgifter, är störst i yttreförsamlingarna i kommunen, bland föräldrar med barn och bland yngre. Det är framför allt äldre och högutbildade personer som vill lägga ned dem (Kommundelsreformen 1990).

Nämndledamöterna i Bräcke KDN ansåg att medborgarna hade ett gott förhållande till nämnden. Medborgarna tog kontakt även i mindre frågor som annars inte skulle kommit upp på bordet. Man såg även att invånarna reagerade snabbare på politiska beslut, även sådana av negativ art (Blomqvist och Johansson 1983).

Politikerna i de centrala facknämnderna i Borås var negativa till reformen från början och har blivit mer negativa. De som sitter i kommunalnämnderna har däremot bevarat en redan från början positiv inställning. Yngre politiker är mer positiva än äldre. Det finns bland politikerna en klart positiv inställning till att behålla kommunalnämnderna men ledamöter i de centrala nämnderna utgör ett undantag. Den kommunala personalen var i början positiv, men har efter hand blivit mer negativ (utvärdering 1997).

Ett annat sätt att bedöma hur bra eller dåligt kommunalnämnderna fungerar är att se om de lever upp till förväntningarna på dem. I Uppsala anser 27 procent att förväntningarna på kommunalnämnderna helt infriats och återstoden att de delvis infriats. Det förekommer kritik mot att styrningen från centralt håll är alltför stark, och 40 procent anser att gränsdragningen mellan KDN och facknämnderna är oklar. Lösningen bör enligt KDN-ledamöterna vara att KDN:s verksamhetsansvar utvidgas (Kommundelsreformen 1990). Medborgarnas förväntningar på KDN i Motala var att det skulle bli lättare att påverka. Denna uppfattning hade något mer än hälften av medborgarna. Tre fjärdedelar trodde att besluten skulle bli bättre och mer än hälften trodde också att det skulle bli lättare att få kontakt med politikerna (Utvärdering av försöksverksamhet med kommunalnämnd i Borensberg 1988).

Den bild man får av medborgarnas syn på kommunalnämnder beror till avsevärd del på hur frågan ställs. Om det finns utrymme för detta så väljer den största delen alternativet "ingen åsikt" när man frågar om synen på kommunalnämnder. När man i stället frågar om huruvida antalet nämnder bör öka eller minska så vill

många ha färre, något som i många fall är liktydigt med inga alls. Om man försöker sig på en grov sammanvägning av dessa olika typer av frågor och svar så kommer man fram till tre ungefär lika stora grupper, en tredjedel är positiva, en tredjedel saknar uppfattning och en tredjedel är kritiska/negativa.

Det ska också noteras att det finns en lågstatusprofil vad gäller KDN-sympati bland medborgare i allmänhet. Arbetare, personer med lägre utbildning och även äldre är mer positiva än högt utbildade, yngre och egna företagare. Sannolikt genererar denna lågstatusprofil förväntningar som systemet inte riktigt uppfyller, vilket leder till att profilen försvinner med tiden. Politikerna i kommunaldelsnämnderna är som förväntat genomgående positiva om än i olika grad. Däremot är politiker i facknämnder ofta tveksamma till de territoriellt organiserade nämnderna.

4 Politiskt deltagande

4.1 Tilltro till möjlighet att påverka

Medborgarna har i Göteborg ombetts bedöma vad de anser om sina egna möjligheter att påverka olika slags frågor på för reformen relevanta områden. Frågan har ställts både 1989 och 1993. Andelen som anser sig ha mycket eller ganska stora möjligheter att påverka varierar mellan 5 och 12 procent. Det går inte att se någon systematisk förändring mellan de två tidpunkterna (Rubenowitz 1995, sid. 62). I Malmö jämför vi med en fråga med lydelsen: "Vilka möjligheter anser Du Dig ha att ändra på något inom stadens olika verksamheter som berör Dig eller Din familj?" Här säger sig vid båda undersökningstillfällena 6 procent ha mycket eller ganska stora möjligheter att få en ändring till stånd. Av återstående väljer 18 procent mittalternativet "varken/eller" medan 62 procent anser sig ha små eller inga möjligheter att förändra (Hagström och Petersson, sid. 101).

En nästa och ur utvärderingssynpunkt central fråga är om man tror att kontakt med kommunala politiker underlättas vid införande av stadsdelsnämnder. I Göteborg ärt det vid den första mätningen 1989 över hälften, 55 procent, som svarar ja ("ja, utan tvekan" eller "ja, i någon mån") på denna fråga. Det är vid samma tillfälle 10 procent som väljer det mest negativa alternativet "nej, inte alls". Vid det andra undersökningstillfället har optimismen lagt

sig. Då väljer 35 procent något av ja-alternativen och 37 procent svarar "nej, inte alls" (Rubenowitz 1995 sid. 64).

I den grupp som uttrycker någon åsikt så är reaktionen mer negativ i Malmö. Omkring en fjärdedel (27 procent) säger vid det andra undersökningstillfället att de anser att det blivit lättare. Jämförbarheten är dock något diskutabel eftersom frågan i Göteborg ställts med fem svarsalternativ mot fyra i Malmö. Dessutom är andelen som saknar åsikt i frågan större i Malmö (Hagström och Petersson 2000).

I målet för stadsdelsnämndsreformen låg att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare. Medborgarna har på olika sätt tillfrågats om de tror att så blir fallet. I Göteborg ställdes frågorna: "Tror Du att Du kommer att ta mer kontakt med politiker och tjänstemän när det blir stadsdelsnämnder, än vad du tidigare gjort?" (1989) respektive "Har kontakten med politiker (tjänstemän) ökat efter reformen?" (1993). Förändringen är så slående så det finns skäl att återge siffrorna (Rubenowitz 1995, sid. 3).

Tabell 2. Förväntad förändring i kontaktfrekvens, Göteborg

Procent	Tilltro 1989 till ökad kontakt	Ökad kontakt med tjänstemän	Ökad kontakt med politiker
Ja, utan tvekan	4	3	2
Ja, sannolikt	24	3	3
Svårt att säga	21	1	1
Nej, knappast	21	4	4
Nej, säkert inte	30	89	90
Summa procent	100	100	100

Förväntningarna var till en början relativt stora hos medborgarna om ökade kontakter med politiker och tjänstemän. Vid den tidiga undersökningen trodde 28 procent att de skulle komma att ta fler kontakter. I efterhand visar det sig att andelen som anser sig ha ökat sin kontakter uppgår till 6 procent vad gäller kontakt med politiker och 5 procent vad gäller kontakt med tjänstemän. Nio av tio medborgare är fullständigt övertygade om att kontakterna inte ökats. Givetvis kan det hävdas att det stora flertalet medborgare ändå bara undantagsvis har några kontakter med politiker eller

tjänstemän, men det hindrar inte att de höga förväntningarna här till största delen grusats (Rubenowitz 1995, sid. 63).

I Malmö-undersökningen redovisas en delvis motsvarande fråga ställd 1999. Där uppger ungefär 3 procent att kontakterna med politiker ökat och ungefär 7 procent att kontakterna med tjänstemän ökat. I övrigt är siffrorna inte jämförbara, eftersom frågan i Malmö är annorlunda konstruerad. Man kan dock konstatera att andelen som minskat sina kontakter i Malmö är större än andelen som ökat dem (Hagström och Petersson 2000, sid. 80).

Det dominerande syftet med olika kontakter med såväl politiker som tjänstemän är att påverka beslut, det vill säga att få inflytande. Vi har redan kunnat konstatera att förväntningarna knappast uppfyllts när det gäller kontaktfrekvensen, något som redan det tyder på att inte heller inflytandet lär bedömas ha ökat. Frågan i Göteborgsundersökningen lyder "Tror Du att stadsdelsnämnderna kommer att ge 'vanligt folk' större inflytande?" Vid första tillfället svarade 30 procent ja på denna fråga och en knapp femtedel valde det mest entydiga nej-alternativet "nej, inte alls". Fyra år senare, med erfarenhet av stadsdelsnämnderna, ansåg 17 procent att stadsdelsnämnderna "gett 'vanligt folk' större inflytande". Andelen som väljer att svara med det mest entydiga nej-alternativet är nu emellertid nära hälften, 47 procent (Rubenowitz 1995, sid. 64). Man kan i en tolkning av dessa resultat betona att det är en större grupp som svarar "nej". Man kan emellertid också i tolkningen betona att var sjätte medborgare faktiskt ansett sig ha fått större inflytande genom SDN-reformen.

I Malmö ställdes i två enkätundersökningar frågan: "Anser Du att stadsreformen har medfört att invånarna i Din stadsdel fått ett ökat inflytande över den kommunala politiken?" Vid det första undersökningstillfället 1997 svarade 22 procent ja på denna fråga. Man förväntade sig ett ökat inflytande. Med lite längre erfarenhet är det 1999 fortfarande 23 procent som svarar ja. En tredjedel av de svarande vill inte eller anser sig inte kunna besvara frågan, och 45 procent anser att reformen knappast eller inte alls ökat deras inflytande (Hagström och Petersson 2000, sid. 97). I basen för beräkningarna i Göteborg är de som saknar åsikt borträknade, vilket innebär att den Malmö-siffra vad gäller tro på ökat inflytande som närmast ska jämföras med 17 procent i Göteborg blir dubbelt så hög, 34 procent. Man har alltså i Malmö en avsevärt mycket mera positiv syn på effekterna av stadsdelsnämnderna vad gäller möjligheterna till inflytande.

En fjärdedel av samtliga respondenter i Huddinge har försökt kontakta kommunpolitiker. Endast 6 procent anser att KDN-reformen gjort detta lättare, medan 2 procent anser att det genom KDN-reformen blivit svårare att nå kontakt. En tredjedel anser att möjligheterna att påverka kommunalpolitiken är otillräckliga, medan 9 procent anser att de är tillräckliga. Övriga saknar åsikt. Av de svarande anser 7 procent att det genom KDN blivit lättare att påverka kommunalpolitiken och 5 procent anser att det blivit svårare (Kommundelsreformen i Huddinge).

I Uppsala anser de flesta (68 procent) att KDN inte förändrat möjligheterna att påverka politiken. En fjärdedel (23 procent) anser att möjligheterna blivit större, därav 2 procentenheter att de blivit mycket större. Samtidigt anser 4 procent att möjligheterna att påverka blivit mindre. Det är främst makar med barn och medelålders personer som anser att möjligheterna för påverkan av politiken har ökat. Denna åsikt delas också ofta av personer som bor i församlingar i utkanten av kommunen (Kommundelsreformen – lägesrapport och förslag till fortsättning. Uppsala kommun 1990). Också i Ale ansåg lågutbildade i större utsträckning än högutbildade att möjligheterna till inflytande förbättrats genom kommundelarna (Strömberg och Nilsson 1984).

Tilltron till den ökade möjligheten att få kontakt med kommunpolitiker som KDN kan ge är avsevärd, framför allt i inledningsskedet. Den minskar emellertid drastiskt när man fått verklig erfarenhet av nämnderna. Andelen medborgare som tror att KDN ger ökad möjlighet att påverka är också avsevärd i ett inledningskede men minskar sedan mycket kraftigt, snarast sker det en halvering av andelen med denna uppfattning. Även i efterhand är det dock en avsevärt större andel som anser att KDN ger ökade möjligheter att påverka (1/4) än det är som anser att möjligheterna blir mindre.

4.2 Försök att påverka

Den typ av information som finns när det gäller politiskt deltagande/försök att påverka politiken varierar mellan olika former av utvärderingar i olika kommuner. Detta innebär att det ofta inte är samma typ av och direkt jämförbar information som kan redovisas. I Stockholm och i Malmö har emellertid i stort sett likadana frågor använts för att mäta omfattningen av politisk aktivitet. Frågorna har i båda fallen ställts både före och efter införandet av stadsdelsnämnder. Från Uppsala redovisas en mätning som skett när systemet med KDN varit i funktion i fyra år med heltäckande nämnder. Samma fråga har också vid flera tillfällen använts för att mäta politisk aktivitet i ett representativt urval av svenska kommuner. Svaren från en mätning i ett kommunurval 1998 är inlagda som ytterligare en jämförelsepunkt.

Tabell 3. Försök att påverka kommunala politiska beslut

	Malmö 1999	Stockholm 1996	Stockholm 1999	Uppsala 1990	Svenska kommuner 1998
Politiker centralt	8	7	2	6	8
Politiker sdn	10		4	8	
Tjänsteman centralt	18	7	3	8	7
Tjänsteman sdn	21		5	11	
Aktionsgrupp	3	3	3	6	3
Insändare	9	2	3	5	3
Demonstration	7			5	
		13	15		10
Namninsamling	26			22	
Arbetade i politiskt parti				3	4
Annat sätt				4	1

Fråga (Malmö): "Har Du någon gång under det senaste året försökt påverka ett kommunalt beslut eller en kommunal plan?" (Stockholm, svenska kommuner): "Har Du själv någon gång – eventuellt tillsammans med andra – försökt påverka något kommunal beslut eller kommunens planer?" Siffrorna avser genomsnitt för kommuner.

Den totala andel som tagit kontakt i syfte att påverka en politisk fråga ligger genomgående på mellan 20 och 25 procent, och detta gäller för kommuner med nämndorganisation såväl som för svenska kommuner i övrigt. Ett antal medborgare har utnyttjat flera olika kanaler, vilket innebär att det inte går att lägga samman

de olika siffrorna i tabellen för att komma fram till den totala aktiviteten. Vid en direkt fråga i Malmö kommer man också fram till denna nivå men svaren vad gäller utnyttjande av olika kanaler ger en annorlunda bild. Författarna till Malmö-rapporten är medvetna om inkonsistensen men har inte funnit någon förklaring till den.

Generellt gäller att deltagande i demonstrationer/namninsamlingar är den vanligaste formen för aktivitet. Dominansen är dock olika stor och denna form av aktivitet förefaller vara mer dominerande i större kommuner (jfr diskussion i Westerståhl och Johansson 1981). Arbete i politiskt parti och annan form av aktivitet har inte givits som svarsalternativ i alla studier. Det kan noteras att vad gäller kontakter med såväl politiker som tjänstemän så vänder sig medborgarna oftast till representanter för KDN när denna möjlighet finns. En avsevärd andel av kontakterna sker dock fortfarande med representanter för den centrala nivån. Man kan se det som att medborgarna accepterar den nya nämndorganisationen när de vänder sig dit. Å andra sidan så bestäms kontaktpunkterna givetvis också av vilka kommunala representanter som handlägger frågorna. Om man från början vet, eller vid kontakt får veta att något sköts på SDN-nivå så finns det inte någon anledning att försöka påverka den centrala nivån. En oklarhet när det gäller ansvaret torde kunna innebära frustration när det gäller sådana kontakter.

Under försöksperioden i Stockholm understryker politiker att det blivit större möjligheter till kontakter från medborgarnas sida även om genomslaget inte blivit stort. De ser dock utvecklingen som en fördjupning av demokratin. På medborgarnivå tycker sig författarna till utvärderingsrapporten se en utveckling och kanske framför allt förutsättningar för en utveckling som skulle ge möjlighet till en deliberativ demokrati. De mindre kommunaldelsnämndsområden ger möjlighet till diskussion och kontakter inför besluten (Premfors m.fl. 1994). Vid det slutliga genomförandet framkommer också att politikerna anser att de får kontakt med fler medborgare. Ett viktigt forum för sådana kontakter är de öppna nämndmötena och speciellt förmöten till nämndens möten (Bäck och Johansson 2001, Sandqvist 1999).

I Göteborg tillämpar man inte öppna nämndmöten men däremot har man förmöten med några politiker och som är öppna för intresserade. Besöksfrekvensen är ojämn och hög bara när någon fråga har föranlett offentlig debatt eller stark reaktion från en viss

grupp. I medborgarundersökningen framkommer en viss ökning av kontakten mellan medborgare och politiker, en ökning som anses bero huvudsakligen på akut missnöje med behandlingen av viss fråga (Jönsson m.fl. 1995).

Malmö uppvisar en oklar utveckling när det gäller kontakter med politiker. Däremot tycker sig politikerna se en ökad kontakt mellan medborgare och förvaltning (Hagström och Petersson 2000, sid. 81, 96). Var femte Uppsalabo har dessutom varit i kontakt med ett kundenskontor under de senaste 12 månaderna, varav 13 procent vid flera tillfällen. De som bor i ytterförsamlingar har oftare varit i kontakt. Två tredjedelar av dem som varit i kontakt är nöjda med den service de fått. Av dem som säger sig ha försökt påverka är en fjärdedel nöjda med resultatet och hälften uttrycker missnöje.

I Ale säger sig närmare en tredjedel av befolkningen ha kontaktat någon kommunpolitiker under senaste året. I flertalet fall vänder man sig till kundenspolitiker. Nästan hälften har tagit kontakt med någon kommunal tjänsteman, också här vanligen på kundenskontoret. Av kommunmedborgarna har 44 procent vid något tillfälle försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer. Man har vanligen vänt sig till politiker och tjänstemän. Andra vanliga sätt att påverka är att underteckna namnupprop och medverka i aktionsgrupp. Något mer än var fjärde medborgare tycker sig ha fått bättre möjligheter att få kontakt med kommunen efter inrättandet av kundenskontoren. Anledningen är väsentligen att det geografiska avståndet är kortare. Fyra procent tycker att möjligheterna försämrats. Närmare hälften har ingen åsikt och endast var fjärde person har besökt kundenskontoret (Strömberg och Nilsson 1984).

I Borås upplever de lokala politikerna en bättre kontakt med allmänheten. De anser att kommuninvånarna tar kontakt med politikerna i ökad omfattning även om kontakten mellan politiker och invånare fortfarande är relativt liten. De enskilda invånarna anser sig dock fortfarande inte kunna påverka särskilt mycket (Vikström 1989). I en senare utvärdering i samma kommun säger sig 80 procent av politikerna ha haft kontakt med invånarna i ärenden som behandlats politiskt. Detta innebär en kraftig ökning i jämförelse med situationen före införandet av kundensnämnderna. Då beskrevs kontakterna som "sporadiska". Två tredjedelar av kommunpolitikerna säger sig ha tagit upp ärenden i nämnden efter att ha kontaktats av medborgarna. Av allmänheten

anser trots detta enbart 5 procent att kommunalnämnderna har gjort det lättare för medborgarna att komma i kontakt med politikerna. Tre av fem kommunmedborgare saknar uppfattning. Bland politikerna i kommunalnämnderna anser 60–78 procent att det blivit lättare (utvärdering 1997).

På medborgarnivå saknar bilden i Borås flertalet positiva inslag. Enbart en medborgare av tjugo anser att kommunalreformen givit "vanligt folk" större inflytande. Närmare hälften, 47 procent, svarar nej på frågan om vanligt folk fått större inflytande och en lika stor andel saknar uppfattning. Totalt sett bedömer mindre än 10 procent av allmänheten att de har mycket eller ganska stora möjligheter att påverka olika kommunala verksamheter.

I Linköping uppfattas möjligheterna att påverka kommunala politiska beslut av medborgarna vara lika stora oavsett om man bor i ett område med eller utan KDN. En mycket liten del av invånarna i KDN-områdena har besökt kommunalkontoren eller kontaktat en KDN-politiker (utvärdering av kommunalnämnder i Linköping 1990).

I Motala har ungefär var femte tillfrågad försökt påverka ett kommunalt beslut eller kommunens planer under det senaste året. De vanligaste sätten att försöka påverka är att ta kontakt med kommunal tjänsteman eller förvaltning eller att underteckna upprop/delta i demonstration. På en följdfråga om man nu med en kommunalnämnd skulle komma att ändra sitt sätt att försöka påverka, anger flertalet kontakter med politiker som ett sannolikt val medan man i mycket begränsad utsträckning kunde tänka sig medlemskap i ett politiskt parti som en ny väg för påverkan (utvärdering av försöksverksamhet med kommunalnämnd i Borensberg).

I Järfälla har invånarna i försöksstadsdelarna mycket större tilltro till sina möjligheter att påverka än övriga kommuninvånare. Omkring en femtedel tror att möjligheterna förbättrats vid samma tidpunkt som bara 2 procent tror detta i återstoden av kommunen. Knappt en femtedel säger sig ha försökt påverka ett kommunalt beslut eller en kommunal plan. Andelen ökar inte mellan de två mätningarna i försöksstadsdelen och är ungefär densamma som i kommunen i övrigt. Kontaktformerna med de förtroendevalda är fler och mer varierade än i andra nämnder. Det är enskilda som tar kontakt med politiker och det är ofta sådana som inte tidigare aktivt kontaktat politiker. I en medborgarenkät framgår att andelen medborgare som haft kontakt med någon politiker i KDN

ökat från 9 till 12 procent mellan 1983 och 1984. Politikerna betonar särskilt värdet av spontana kontakter. Politikerna anser också att medborgarnas aktivitet har ökat. Medborgarnas inflytande har också enligt politikernas bedömning förstärkts och utvidgats. Det understryks dock att inget optimalt läge uppnåtts. Man anser också att KDN bidragit till en grund för fortsättningsvis ännu större medborgarinflytande. Ett problem kan vara att förväntningarna om ökat inflytande blivit orimligt stora (Jenslin m.fl. 1984).

I Huddinge anser hälften av politikerna att kontakten med invånarna blivit bättre genom KDN. Endast 1 procent anser att den blivit sämre. Mer än hälften, 55 procent, anser att KDN gjort det lättare för invånarna att påverka kommunala frågor. Endast 5 procent anser att det blivit svårare genom KDN (Kommundelsreformen i Huddinge).

I Sandviken hävdas att decentraliseringen har gjort att politikerna och även personalen kommit närmare berörda invånare. Det framgår också att 4-9 procent av invånarna anser att politikerna blivit mer tillgängliga. En fjärdedel eller något mer av dem som försökt anser att det är lätt att få kontakt med politiker för att framföra sina åsikter i ett ärende (Malmgren1992).

I några fall har det ställts frågor om huruvida invånarna vet vart de skulle vända sig om de ville påverka beslut. Det framgår till exempel av svar från Motala att kontakt med politiker skulle vara en sannolik väg. I Hudiksvall säger 39 procent att de vid behov av hjälp skulle vända sig till kommunalkontoret och 30 procent säger att de skulle vända sig till den centrala kommunalförvaltningen. Endast 7 procent skulle vända sig direkt till förtroendevald (Introduktion av kommunalnämnden i Iggesund). Av svaren på deltagandefrågor i Stockholm kan man utläsa att majoriteten som försöker påverka vänder sig till stadsdelsnämnderna. Att inte alla gör det är rimligt med tanke på att många uppgifter hanteras centralt. Huvudmönstret förefaller emellertid vara att man är medveten om nämnderna som kanal och detta även om man inte varit aktiv.

4.3 Aktiva grupper och utfall

De grupper som försökt påverka politiska beslut genom kontakter med kommunalnämnder är i allt väsentligt samma grupper som generellt är mest politiskt aktiva. Det är i särskilt stor utsträckning gifta, medelålders och högutbildade medborgare. Dessutom är kvinnor numera något mer aktiva än män vad gäller den kommunala nivån (Bäck och Johansson 2001, Kommunalsreformen. Uppsala 1990).

Det råder knappast någon tvekan om att medborgarna har positiva förväntningar på att kommunalnämnder ska ge bättre möjligheter till kontakt och påverkan. Denna optimism minskar något när man fått verklig erfarenhet av nämnderna men kvarstår fortfarande som en positiv förändring. Politikerna uppfattar tämligen genomgående att antalet kontakter med medborgarna har ökat. Det ligger nära till hands att se det som "önsketänkande", men olika mättekniker övertygar om att det är något mer. Det har skett en liten förändring, men den behöver inte vara antalsmässigt särskilt stor för att politikerna ska notera en ökning. Bara i något undantagsfall går det att på medborgarnivå se effekter i form av ökad politisk aktivitet.

5 Förtroende – systemsyn

Förtroendet för politiker på alla nivåer är en fråga som har varit central i den politiska diskussionen under lång tid. I ett internationellt perspektiv har visserligen förtroendet gått ner i flertalet länder med vilka vi brukar jämföra oss, men det har minskat mer i Sverige än i andra länder. Den nedåtgående trenden kan ses också i nedanstående tabell i en jämförelse mellan Göteborgsmätningen 1993 och Stockholmsmätningen 1999. Det finns redan 1993 mycket få som har mycket stort förtroende för politiker. Andelen med ganska stort förtroende har emellertid minskat markant och andelen med mycket litet förtroende har ökat.

Tabell 4. Medborgarnas förtroende för olika politiker

	Göteborg 1993		Stockholm 1999	
	Stadsdelspolitiker	Centrala politiker	Stadsdelspolitiker	Centrala politiker
Mycket stort	2	1	1	1
Ganska stort	16	26	9	11
Varken/eller	39	33	36	30
Ganska litet	28	29	24	29
Mycket litet	16	10	29	30
Summa procent	100	100	100	100

Källor: Rubenowitz 1995, sid. 66 respektive för Stockholm analys av enkätundersökning 1999, jfr beskrivning i Bäck och Johansson 2001.

Den mer centrala frågan här gäller dock den eventuella skillnaden i förtroende mellan stadsdelsnämndspolitiker och centrala politiker i kommunen. En tanke med stadsdelsnämnder var att närheten till politikerna skulle kunna bidra till bättre kontakt och förhoppningsvis därmed till ett större förtroende. I Göteborg kan vi notera en skillnad mellan nivåerna, men den är motsatt den förväntade. Medborgarnas förtroende är större för de centrala politikerna än för dem som finns i stadsdelsnämnden. Författaren till denna del av Göteborgsrapporten konstaterar att detta är anmärkningsvärt. Han säger att "En förklaring till detta kan vara att man förknippar de resursnedskärningar som skett under senare år med de lokala beslutsfattarna" (Rubenowitz 1995, sid. 66 f). I Stockholm är förtroendet lägre i båda fallen, men det går inte att se någon liknande skillnad mellan nivåerna. Möjligen kan man notera att andelen som väljer mittalternativet "varken eller" är något större när det gäller SDN-politiker än för de centrala politikerna. Denna skillnad innebär dock att det i stället är färre som säger sig ha ganska litet förtroende för SDN-politikerna i Stockholm. Det är givetvis klart att stadsdelsnämnderna och deras politiker i Stockholm inte alls lika starkt förknippats med nedskärningar i servicen så som skedde i Göteborg.

Var femte Malmöbo uppger sig ha mycket eller ganska stort förtroende för politikerna. Nivån på förtroende är därmed högre i Malmö än i Stockholm. Det finns emellertid inte heller i Malmö några skillnader mellan förtroende för centrala politiker och för stadsdelsnämndspolitiker. Författarna konstaterar att en för stads-

delsnämnderna gynnsam tolkning av denna bild skulle kunna vara att "...stadsdelspolitikerna så att säga 'dras med' i ett allmänt klimat av politikermisstroende, utan att de svarande egentligen har bedömt stadsdelspolitikerna på deras egna meriter" (Hagström och Petersson 2000). Det faktum att skillnaderna när det gäller grad av förtroende mellan olika stadsdelar är ganska små ger stöd för denna tolkning. Det kan noteras en tendens till att invånarna i mer resursstarka stadsdelar är något mer positiva till SDN-politikerna. Oberoende av om det gäller stadsdelspolitiker eller centrala politiker så finns det inga skillnader i grad av förtroende som kan kopplas till kön eller ålder. Däremot visar sig invandrare ha större förtroende för stadsdelspolitiker än vad svenska medborgare har. Motsvarande skillnad finns inte vad gäller de centrala politikerna (Hagström/Petersson 2000).

I Borås uppgår 14–18 procent av kommunens invånarna att de har stort eller ganska stort förtroende för kommundelspolitikernas sätt att sköta sitt uppdrag. Hälften av kommuninvånarna har ganska litet eller mycket litet förtroende och en tredjedel saknar uppfattning (utvärdering 1997).

Det huvudmönster man kan utläsa ur resultaten är, om än med vissa undantag, att förtroendet för kommundelspolitiker är lika stort som förtroendet för andra kommunpolitiker och kommundelspolitikerna bedöms inte heller annorlunda eller på andra grunder än kommunpolitiker mer generellt.

6 Ökad närhet

En väsentlig del i de grundläggande utgångspunkterna inför skapandet av systemet med kommundelsnämnder är att medborgarna skulle kunna uppleva ökad närhet och ökad tillgänglighet till kommunala politiker och kommunal förvaltning. En avgörande fråga är om medborgarna får kännedom om det nya systemet och dess funktion. Vi ska se på resultat som har att göra med förutsättningarna för en förbättrad informationsnivå och därmed förutsättningar för ökad närhet/tillgänglighet. Först redovisas hur medborgarna får information med tonvikt på massmedias roll. Därefter ser vi på innehållet i massmedia och omfattningen av nyhetsförmedlingen om de lokala nämnderna.

6.1 Informationskällor

Det är väl bekant att för större delen av medborgarna är massmedia den helt dominerande källan för information om politiska frågor. Detta gäller på nationell såväl som på kommunal nivå. I det senare fallet var det skapandet av de större kommunerna i och med kommunsammanläggningarna som gjorde det möjligt för massmedia att bevaka politiken i det stora flertalet kommuner. Tidigare fanns ett större antal småkommuner om vilka massmedia bara sporadiskt kunde förse sina läsare med information (jfr diskussion i Westerstahl och Johansson 1981). Frågan är om massmedia i dag klarar av att förse sina läsare/lyssnare med information om kommundelsnämnderna? En andra och lika väsentlig fråga är vilken roll massmedia spelar i opinionsbildningen omkring stadsdelsnämnderna. Införandet av stadsdelsnämnder har ofta varit kontroversiellt och media kan spela en central roll i debatten omkring införandet.

Medias centrala roll för medborgarna när det gäller information om kommunala frågor är obestridlig. Det framgår också klart att dagstidningarna är de generellt sett viktigaste kanalerna för information följda av regional-TV och lokalradio. Den absoluta nivån som informationskälla för den ledande dagstidningen är däremot varierande av det enkla skälet att graden av upplagemässig dominans för tidningen varierar kraftigt. Förutom massmedia finner vi kommunala informationsblad som en mycket viktig informationskälla. Sådana blad är mindre viktiga än massmedia sammantagna, men är mer centrala än flera enskilda massmedia. I Malmö är till exempel Stadsdelsfullmäktiges informationsblad viktigare än både lokalradio och Arbetet Nyheterna. I Stockholm däremot så är lokalradion mycket mer väsentlig än informationsblad. Det förefaller också vara så att de som har informationsbladen som en viktig informationskälla i särskilt hög grad är positiva till SDN-systemet.

Personliga kontakter i form av samtal med "vänner och bekanta" eller med "familj, släkt och vänner" är den väg för information som kommer närmast vad gäller grad av viktighet. Den kan sägas ha ungefär samma tyngd som informationsbladen. I Stockholm är de personliga kontakterna klart viktigare, medan det motsatta förhållandet råder i Malmö. Genomgående gäller också att det bara är ett par procent av medborgarna som uppfattar kontakter med politiker och/eller tjänstemän som ett väsentligt sätt att skaffa sig

information, ett förhållande som naturligtvis är nödvändigt i en organisation av kommunstorlek. Politiker och tjänstemän skulle inte klara av att hålla kontakt med stora medborgargrupper.

I Stockholmsundersökningen tillfrågades medborgarna också om informationskällor separat för SDN och för kommunen allmänt. Dagstidningar och etermedia är mindre centrala vad gäller information om SDN än ifråga om kommunal information allmänt. Det motsatta gäller för lokaltidningar, kommunala informationstidningar och samtal med vänner och bekanta. SDN fungerar i detta avseende mer likt små kommuner än stora kommuner om man jämför med Sverige som helhet. Däremot skiljer de sig från dessa såtillvida att kontakter med tjänstemän/politiker inte är lika viktiga som i små kommuner.

I Borås är Borås Tidning den mest centrala informationskanalen för invånarna om kommunalnämnderna. Denna anges som det sätt på vilket man vanligtvis får information av 86 procent av invånarna. De mest aktuella etermedierna, Radio sjuhärad, Västnytt och kommunens tidning Klart Borås anges av 30–40 procent av invånarna. Familj och/eller arbetskamrater anges av 20–30 procent som den viktigaste vägen att få information. Totalt sett anser sig tre fjärdedelar av invånarna vara inte så väl eller inte alls informerade om vilka frågor som kommunalnämnden ansvarar för. Däremot vet mer än tre fjärdedelar var kommunalstyrelsen ligger (utvärdering 1997).

Hudiksvall är ytterligare ett exempel på en situation där kommunala informationsbroschyrer av medborgarna uppfattades vara lika viktiga som lokala tidningar (Introduktion av kommunalnämnden i Iggesund).

Den bild man får kan sammanfattas ganska enkelt. Massmedier och speciellt tidningar är de mest väsentliga informationskanalerna. I den mån det existerar olika typer av tidningar, lokala och för kommunen heltäckande, så är en specialisering på kommunalnämnder naturlig för de lokala tidningarna. I dessa fall kommer centrala tidningar och etermedia att lägga tonvikten på de centrala politiska systemen. Samtidigt omöjliggör inte massmedias tunga roll att även andra kanaler kan vara väsentliga. Resultat från flera kommuner visar att en satsning på kommunala informationsbroschyrer kan ge utdelning. I vissa kommuner är de mer viktiga än enskilda massmedia som informationskanal när det gäller kommunalnämnder.

6.2 Massmediebevakning

Vi måste direkt konstatera att studier av massmediebevakningen i allt väsentligt har genomförts endast i de tre största städerna. I samtliga tre storstäder har det kommunalpolitiska materialet i de stora dagstidningarna undersökts. I Stockholm och i Göteborg har dessutom lokala tidningar ingått i undersökningen. I Stockholmsstudierna har också ingått bearbetning av regional-TV och lokalradio. De tidsperioder som täcks in i studierna är varierande. I Göteborg omfattar mediegenomgången fyra år efter införandet av SDN. Malmöstudien startar året före införandet och täcker in perioden fram till tre år efter starten. I Stockholm undersöks en längre period före införandet, och genomgången avslutas vid utgången av första verksamhetsåret för SDN. (Denna redovisning bygger på resultat som presenterats i Johansson och Asp 1995, Hagström och Petersson 2000 och Bäck och Johansson 2001.)

Huvudsyftet har genomgående varit att beskriva medias bevakning av stadsdelsnämnderna. Det kan dock mer allmänt konstateras att tidningarnas bevakning av kommunala frågor något skiljer sig åt mellan framför allt Stockholm och Malmö. I Stockholm finns i genomsnitt i varje tidning 4–5 artiklar per dag om kommunalpolitik. I Malmö finns under första undersökningsåret 1995 nio artiklar per dag och tidning. Detta antal minskar dock från 1996 till drygt sex artiklar per dag. I sina kommentarer till Malmöresultaten understryker författarna att Malmö hade en ur konkurrenssynpunkt bra mediesituation, något som borde stimulera den kommunala bevakningen. Det kan konstateras att både Stockholm och Göteborg saknar denna typ av konkurrenssituation på mediemarknaden. Författarna i Malmö tillägger emellertid också, med avseende på minskningen i mediebevakningen från 1995 till 1996, att det som minskat kraftigt framför allt är insändarmaterial. Det rena nyhetsmaterialet har inte minskat i samma omfattning. I Stockholm finns inga tecken på några systematiska förändringar i mängden kommunalt material även om variationerna mellan år kan vara avsevärda.

Av det kommunala politiska materialet har i Göteborg under hela undersökningsperioden omkring en femtedel berört stadsdelsnämnderna. Motsvarande andel i Malmö är något högre, upp emot 30 procent. I båda fallen avser alltså analyserna en period när SDN varit i verksamhet. I Stockholm är motsvarande andel 1997, det undersökningsår under vilket nämnderna varit helt igång, ungefär

två tredjedelar i tidningarna. I etermedia är andelen däremot ungefär en tredjedel. År 1996, det år som utgjorde en inkörningsperiod för SDB i Stockholm, var andelen SDN-material i tidningarna omkring en tredjedel av det kommunala nyhetsmaterialet och året innan nämnderna startade omfattade det omkring en tiondel. Det skall understrykas att SDN-materialet till den totalt övervägande delen finns i de lokala tidningarna. De två stora dagstidningarna, Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter, förändrar sin nyhetsbevakning enbart marginellt. I Göteborgsundersökningen noteras att andelen kommunalt material som återfinns på första sidan ökar över tid, vilket är ett tecken på att denna typ av material bedömts få högre nyhetsvärde. Detta uppfattas dock inte vara kopplat till SDN utan beror snarare på en generell policyändring vad avser kommunala nyheter. Även i Göteborg återfinns större delen av materialet om SDN i de lokala tidningarna.

Införandet av stadsdelsnämnder har genomgående varit en politiskt omdiskuterad fråga. Olika media har haft centrala roller redan i detta skede, både som informatörer och som debattarenor. Omfattningen av den konflikt som medierna speglar förefaller dock ha varit mycket olika stor i de tre städerna. I Göteborgs-Postens (GP) bevakning är den genomsnittliga andelen artiklar med kritiska inslag 40 procent. Kritiken startade på denna nivå för att ett och ett halvt år efter införandet ha ökat till 65 procent. Den minskar sedan till 40-procentsnivån efter ytterligare ett år och fortsätter sedan att minska ned till omkring en femtedel av artiklarna. Den högsta andelen kritik återfanns i GP, medan de lokala tidningarna var avsevärt mer positiva. Det visade sig att kritiken inte i första hand var riktad mot SDN-reformen som sådan utan snarare mot nedskärningarna i kommunal service, dock med en direkt koppling till SDN som en symbol för denna "sociala nedrustning". Höjdpunkten i kritiken sammanfaller med beslut om kommunala sparbetning 1991 och 1992. Givetvis förekommer även en inte obetydlig mängd kritik mot SDN generellt och olika aspekter av SDN:s verksamhet.

Den kritiska hållningen i Göteborgs-Posten var alltså tydlig. I Malmö skiljer sig de båda stora tidningarna åt. Sydsvenska Dagbladet uppvisar en klart mer kritisk hållning. Man har en stor andel kritiska artiklar både i nyhetsmaterialet och bland insändare och ledare. Andelen kritiska artiklar är påtagligt mindre i Arbetet Nyheterna. Andelen kritik i Sydsvenska Dagbladet tenderar också att minska över tid. Kritiken var mest omfattande för reformens

genomförande. Beträffande medias opinionsbildande roll sammanfattar författarna: "Det står helt klart att stadsdelsreformen i Malmö mötts av en betydligt mer nyanserad press än vad som var fallet i Göteborg, detta trots Malmöreformens klart politiserade karaktär. Samtidigt har Sydsvenska Dagbladet över tiden och framför allt i reformprocessens inledningsskeden skildrat reformen med mer kritiska förtecken än Arbetet Nyheterna."

Omfattningen av kritik i SDN-materialet i Stockholm är generellt sett mindre än i Göteborg och sannolikt också mindre än i Malmö. Kritikandelen i Stockholm når ett maximum på omkring en tredjedel år 1997, det vill säga det första egentliga verksamhetsåret för stadsdelsnämnderna. Andelen kritiska artiklar är något lägre under de tidigare undersökta åren. Kritiken rör i första hand service och effektivitet samt ett eventuellt försämrat inflytande för medborgarna. Det förtjänar understrykas att införandet av SDN både i Stockholm och i Malmö ägde rum under mer gynnsamma kommunalekonomiska förhållanden än i Göteborg. Tyngdpunkten vad gäller omfattningen av material ligger som tidigare nämnts i Stockholm på lokaltidningarna. Det finns dock inga uppenbara skillnader beträffande kritikomfattning mellan dessa tidningar och de två stora dagstidningarna. Däremot innehåller etermedia mycket lite av kritiska inslag.

Kommundelsnämnderna får såvitt går att bedöma relativt stort utrymme i massmedia. I Göteborg och Malmö är 20–30 procent av det kommunala materialet baserat på vad som händer i stadsdelsnämnderna. I Stockholm är andelen SDN-material i tidningarna under inledningsåret avsevärt mycket större. Etermedia fortsätter dock i första hand rapporteringen om kommunen centralt. I den mån informationen om KDN är otillräcklig så beror det inte på bristande täckning i massmedia. Inte oväntat och i och för sig ganska naturligt, så motsvaras den omfattande bevakningen av KDN av en minskning i annan kommunal massmediabevakning.

Kommundelsnämnderna bevakas särskilt intensivt i lokala tidningar, något som kan sägas vara nästan "tekniskt nödvändigt". En stor dagstidning klarar inte att helt plötsligt bevaka 20 politiska system i stället för ett. Situationen torde vara densamma för etermedia.

Stadsdelsnämnderna som idé och som genomfört system blir utsatta för en avsevärd mängd kritik i massmedia – kritik som till en del speglar en befintlig opinion bland medborgarna och till en del påverkar medborgarnas uppfattningar om nämnderna. Den

aktuella politiska situation under vilken nämnderna införts torde ha stor betydelse för omfattningen av kritiken såväl som för medborgarnas attityd. Det framstår också som ganska klart att massmediebevakningen i Göteborg varit mer kritisk än i Malmö och Stockholm. De politiska motsättningarna om införandet var otvivelaktigt mindre häftiga i Göteborg än i Stockholm och Malmö. Detta förefaller dock inte ha varit på något sätt centralt för bevakningens utformning. Det faktum att nämnderna i Göteborg infördes under en kommunal ekonomisk åtstramning torde däremot ha haft en avgörande betydelse för denna skillnad.

7 Politikerna

7.1 Kontaktyta – antal politiker

Ett väsentligt syfte med kommunaldelsnämnder har varit att minska avståndet mellan väljare och politiker. Detta skulle givetvis ske genom att det rent fysiska avståndet minskade genom den geografiska decentraliseringen. Mer viktigt torde också ha varit att minska "det mentala avståndet" och att föra de två grupperna närmare varandra. Detta skulle bland annat ske genom att kontaktytorna ökades. Genom att det blir fler politiker och genom att dessa fanns mer utspridda och därmed mer lättillgängliga, skulle väljarna få lättare att ta kontakt och politikerna få lättare att hantera ett totalt sett större kontaktnät (jfr diskussion i Nilsson och Westerståhl 1997). Har denna mekanism fungerat som det var tänkt?

I Borås innebar kommunaldelsreformen en ökning av antalet förtroendeuppdrag från 418 år 1985 till 486 påföljande år. Andelen förtroendeuppdrag i nämnder med geografiskt bestämd kompetens ökade från 14 till 26 procent och andelen nämndledamöter som var bosatta utanför centralorten ökade med 1 procentenhet till 51 procent 1986 (Vikström 1989). I en senare jämförelse konstaterar man att andelen förtroendeuppdrag i nämnder med geografiskt bestämd beslutanderätt ökat från 11 procent 1985 till 43 procent 1996 (utvärdering 1997). Skillnaderna i förhållande till den tidigare utvärderingen torde bero på att en kommunal (Bollebygd) som blivit egen kommun, räknats bort. Man anser sig ha uppnått målet att öka antalet förtroendevalda.

Efter att i Bräcke ha konstaterat att politikerna varken är mer eller mindre socialt representativa än vad ledamöterna är i en jämförbar nämnd, ser man på deras politiska erfarenhet. Det visar sig då att KDN-ledamöterna har högre andel andra förtroendeuppdrag än ledamöterna i den sociala nämnd som man jämförde med. Man har rekryterat tunga politiker till den nya kommunalnämnden. Nämndledamöterna i KDN anser också att det känns intressantare att vara förtroendevald i KDN än centralt. Möjligheten till helhetssyn och den närhet till verkligheten som det innebär att vara KDN-ledamot bidrar till denna inställning. Det uppfattas dock som lika "tungt" som att vara politiker på central nivå i kommunen (Blomqvist och Johansson 1983). En annan erfarenhet som speciellt noteras är att breda verksamhetsområden kan ge tjänstemännen större inflytande. Anledningen är att ingen enskild ledamot hinner sätta sig in i alla olika slags ärenden (Blomqvist och Johansson 1983).

I Huddinge minskades antalet politiska uppdrag i kommunen med en femtedel samtidigt som KDN infördes. Likaså har antalet personer som har politiska uppdrag minskat, men i avsevärt mindre omfattning. Uppdragen har fördelats på fler personer. Anledningen till minskningen torde vara att man samtidigt med starten av kommunalnämnderna avskaffade tidigare distriktsorgan på det sociala området och på fritidsområdet. Dessutom ingick möjligen tidigare kommunalråd i beräkningarna av utgångsläget.

I arbetet i stadsdelsfullmäktige i Malmö har man delvis övergått till att förbereda ärenden i utskott. Detta innebär att rollen som allmänpolitiker som normalt kan ses typisk för denna typ av organisation, tonas ned. Anledningen till denna lösning är att man vill underlätta nämndarbetet som uppfattas som krävande och att man vill tillvarata kompetensen.

Politikerna är i stor utsträckning positiva till kommunalnämnderna. Av politikerna anser 43 procent att invånarnas engagemang blivit större genom KDN och 59 procent anser att engagemanget bland medlemmarna i det egna partiet blivit större. Var tredje politiker anser också att rekryteringen av nya politiker blivit lättare genom KDN. Politikerna anser dessutom att de egna kunskaperna ökat genom införandet av nämndorganisationen. Av politiker i kommunalnämnder har hela 87 procent denna uppfattning. Lika många tycker att det blivit svårare som lättare att arbeta efter ett kommungemensamt handlingsprogram. Närmare två tredjedelar anser att kommunalarnas verksamhet i stor

omfattning anpassats efter lokala behov (Kommundelsreformen i Huddinge).

Det blev omedelbart en markant ökning av antalet politiker i Stockholm i samband med införandet av stadsdelsnämnderna. Ökningen uppgick till mellan 60 och 82 procent beroende på hur man räknar de tidigare socialnämnderna. Lite mer långsiktigt blev effekten något mindre. Detta beror framför allt på att antalet stadsdelsnämnder minskades från 24 till 18. Även därefter var ökningen dock 39 procent i förhållande till utgångsläget. Det ska emellertid observeras att Stockholm, vid en jämförelse mellan stadsdelsnämnderna och lika stora kommuner i Sverige, fortfarande har relativt få politiker. Antalet per stadsdelsnämnd uppgår till omkring 35 medan antalet i en kommun av motsvarande storlek skulle vara omkring 200. Jämförelsen är inte alldeles rättvisande, men den ger en uppfattning om storleken av skillnaden.

7.2 Politikerroller

Politiker i en kommunalnämnd har en i viktiga avseenden annorlunda roll än politiker i en traditionell nämnd. Det finns anledning att förvänta skillnader eller annorlunda prioriteringar såväl vad gäller den allmänna synen på uppgiften som lojaliteten gentemot partiet och mot andra delar av det politiska systemet såsom sektoriella nämnder och kommuncentrala organ. Det finns skäl att förvänta sig annorlunda konfliktlinjer och också att uppgiften ställer annorlunda krav på politikerna. Dessa frågor har väsentligen analyserats i storstäderna, men det finns anledning att anta resultaten gäller ganska generellt. (Vi bygger detta avsnitt på Bäck och Johansson 2001, Jönsson m.fl. 1995 samt Hagström och Petersson 2000 för respektive Stockholm, Göteborg och Malmö.)

Det framkommer att kommunalpolitikerna fungerar som allmänpolitiker snarare än som sektorspolitiker vilken är den naturliga rollen i flertalet andra nämnder. Uppgifterna i en kommunalnämnd liknar i detta fall mest uppgifterna i kommunstyrelsen. I Göteborg framkommer också att kommunalpolitikerna upplever arbetsbelastningen i en kommunalnämnd som mer jämförbar med arbetsbelastningen i kommunstyrelsen, där ledamöterna är heltidsanställda, än som jämförbar med sektoriella nämnder.

På olika sätt framkommer att politikerna i kommunalnämnder har en stark lokalanknytning. Malmöpolitikerna har till exempel blivit tillfrågade om de vill decentralisera ytterligare uppgifter till kommunalnämnderna och tanken får starkt stöd. Bilden av relationen till de politiska partierna blir emellertid mer splittrad. I Göteborg konstaterar politikerna att det ibland uppstår starka partipolitiska motsättningar, ofta mellan blocken, i stadsdelsnämnderna. Detta hindrar inte att SDN-politikerna tenderar att se sin roll som en lokal representant som känner till de lokala förhållandena – ett synsätt där man närmar sig den gamla kommunala förtroendemannarollen från perioden innan lokalpolitiken partipolitiserades. I Malmö upplever man att det råder en hög grad av partipolitisering i stadsdelsfullmäktiges arbete, något som enligt utvärderarna sannolikt kan kopplas till att reformen från början varit karakteriserad av klara partipolitiska motsättningar. Den uppfattning man får av politikerna i stadsdelsnämnderna i Stockholm är att arbetet i stadsdelsnämnderna ses som lokalt och i mycket begränsad utsträckning som partipolitiskt anknutet. Detta framgår av deras beskrivningar av typiska ärenden.

Prioriteringen av olika lojaliteter, var man har sitt representationsfokus, ger också anledning till sådan slutsats. Av de politiker som sitter i stadsdelsnämnder i Stockholm skulle nio av tio vid en konflikt mellan stadsdelens och hela stadens intressen prioritera stadsdelen. Denna hållning skulle knappast vara möjlig vid en högre grad av partipolitisering i nämndens arbete. Även i Göteborg är det en relativt hög, om än lägre, andel – 63 procent – som i motsvarande situation skulle prioritera SDN. I Malmö däremot prioriterar politikerna i flertalet fall hela staden framför stadsdelen. Endast Miljöpartiets och Socialdemokraternas representanter ger stadsdelen ett litet försteg. I Malmö är också politikerna mindre aktiva i förhållande till tjänstemännen. Det behöver emellertid inte innebära att politikernas inflytande minskar. Det har snarare utvecklats så att tjänstemännen i särskilt stor utsträckning anteciperar politikernas önskemål.

Det förefaller finnas samstämmiga utsagor i Stockholm och i Göteborg om att politikerna har ökat sitt inflytande över tjänstemännen. Både politiker och tjänstemän tillfrågas i Göteborg har de samma uppfattning om detta. I Stockholm har politikerna samma uppfattning. De anger att det i två tredjedelar av fallen är politikerna som tar initiativ när det gäller förändringar i verksamheten. Om man för in begreppet målstyrning i frågan så blir

politikerna emellertid klart mindre benägna att betona en ledande roll och poängterar i stället sin brist på kunskap om detaljer och att de där litar på tjänstemännen. Situationen är annorlunda i Malmö. Där är det osäkert om det finns någon tendens till ökat politikerinflytande. Det finns snarare en tendens till ett större beroende av tjänstemännen och det är tjänstemännen som framför allt tar initiativ.

Införandet av kommunalnämnder innebär normalt fler politiska poster och uppdrag för fler personer än tidigare. Kontaktytan mellan allmänhet och politiker ökar. Man uppnår ett delmål. Det framgår också klart att politikerna är positiva till kommunalnämnder i allmänhet och positiva till de bredare uppgifter som de nya nämndernas ledamöter får i jämförelse med sektoriella nämnder. Man uppskattar rollen som allmänpolitiker, och denna roll bidrar till stark lokalanknytning och ofta stark lojalitet med kommundelen. I första hand den bättre lokalkännedomen, men kanske också uppdragsbredden, bidrar till att stärka politikernas position i förhållande till tjänstemännens.

8 Partierna

Ett par i detta sammanhang relevanta syften med en lokal partiorganisation är att fånga upp medborgarnas och medlemmarnas åsikter och att kunna rekrytera nya medlemmar och nya företrädare. Ibland finns vid införande av kommunalnämnder en helt eller till större delen överensstämmande partiorganisation, men i flertalet fall förefaller partierna ha fått överväga anpassning av lokal organisationsstruktur.

I Borås är bilden vad gäller partierna mycket positiv i den första utvärderingen tre år efter införande av kommunalnämnder. Enligt samstämmiga uppgifter från de politiska partierna i de olika kommundelarna har den partipolitiska aktiviteten ökat. Diskussionen har fördjupats vad avser de lokala frågorna. Intresset och engagemanget bland de redan aktiva politikerna har ökat. Man anser sig också ha bättre kunskap om lokala problem, önskemål och förutsättningar (Vikström 1989). När politikerna efter tio års erfarenhet tillfrågas om samma sak säger den största gruppen kommunalpolitiker (42–54 procent) att det inte skett någon förändring. En något mindre del (32–37 procent) tycker sig se en liten ökning av den lokala partiaktiviteten i de olika kommun-

delarna. Kommunstyrelsen tror däremot mer på en sådan aktivitetssökning (utvärdering 1997).

Vad beträffar representativitetsfrågan så bor i Borås totalt 94 procent av politikerna i den egna kommundelen. Det finns emellertid ett litet antal förtroendevalda i kommunen (1 procent) som inte säkert vet i vilken kommun de bor. Möjligen är detta ett tecken på att gränserna inte upplevs som naturliga (utvärdering 1997). I en annan kommun, Huddinge, bor ungefär tre fjärdedelar av KDN-ledamöterna i sina nämndområden. Av okänd anledning gäller detta dock inte för någon av ordförandena (Kommundelsreformen i Huddinge.)

I Södertälje konstaterar man att det faktum att politiker bor i kommundelen, känner invånarna och också känner till den kommunala verksamheten har inneburit en förbättring. Kommunorganisationen har stärkt det lokala partiarbetet, om än olika mycket i olika delar av kommunen (Översyn av kommunalnämndsorganisationen. Södertälje kommun, 1998).

Nämndledamöterna i Motala ser en vitalisering av partiarbetet. De mer närbeläggande frågorna har stimulerat den politiska aktiviteten. Det har blivit fler förtroendevalda, men framför allt fler med närbakgrunder. Den geografiska spridningen har varit väsentlig. Nämndens arbetsformer har underlättat kontakter med medborgarna. Väsentligt har härvid varit dels information i god tid före besluten, dels att man haft möten på olika orter och då kunnat diskutera med medborgare. Åtminstone nämndledamöterna tycker sig se att det politiska inflytandet ökat. Ett skäl skulle kunna vara att politikerna inte längre är beroende enbart av tjänstemännen som idégenererare (Utvärdering av försöksverksamhet med kommunalnämnd i Borensberg 1988).

Den nya kommunalnämnden i Bräcke är varken bättre eller sämre när det gäller social representativitet än den centrala socialnämnden. Givetvis finns det som alltid en avsevärd diskrepans mellan personsammansättningen i nämnderna/bland politiker och i befolkningen. Grupper som "... yngre och äldre, kvinnor, ensamstående, låginkomsttagare icke förvärvsarbetande och människor utan fastighet är underrepresenterade i båda nämnderna" (Blomqvist och Johansson 1983).

Man tycker inte att partiarbetet i Bräcke förändrats i någon större utsträckning på grund av KDN-reformen. Dock diskuteras KDN-frågor på de flesta möten vilket i sig leder till viss ökning av aktiviteten. Man tror inte heller att fler personer rekryteras som

politiker av denna anledning. Både borgerliga och socialdemokratiska ledamöter tycker sig ha fått lättare att driva sina frågor i kommunalnämnden – de förra därför att partibindningen inte är lika stark utan man kan mer resonera i termer av "bygdens bästa", vilket inte möter samma motstånd, de senare därför att det går smidigare att få igenom sina önskemål i KDN. Vid utvärderingstillfället, som alltså ligger ganska snart efter starten konstateras dock att "partiarbetet i viss mån vitaliserats i kommunalen" (Blomqvist och Johansson 1983).

I Järfälla har man gjort en test av åsiktsöverensstämmelse, det vill säga om medborgare och representanter prioriterar på samma sätt mellan olika typer av service, för kommunalen Kallhäll/Stäket. Medborgarnas prioriteringar är konstanta över tid. Det visar sig att politikernas liknar invånarna i kommunalen något mer än vad de liknar hela kommunbefolkningen. Skillnaderna är dock måttliga (Jenslin m.fl. 1984). Det finns alltså vissa tecken på en åsiktsmässig lokal representation.

KDN-politikerna i Järfälla anser att de uppnått ett något större inflytande över verksamheten i KDN än i andra nämnder. Orsakerna är dels bättre kommunikation med tjänstemännen, dels att den plattare KDN-organisationen ger bättre möjligheter att hålla sig informerad om verksamheten (Jenslin m.fl. 1984).

I Uppsala har antalet politiska möten/partimöten centralt och lokalt inom kommunen enligt partiernas egen uppgift sannolikt ökat något. Partierna anser också att kontakterna mellan väljarna och den lokala föreningen ökat. Däremot har inte antalet lokala föreningar påverkats. De enskilda politikerna är mer positiva. Tre fjärdedelar av ledamöterna i kommunalnämnderna anser att de politiska partierna ökat sin aktivitet efter KDN (Kommunalsreformen Uppsala kommun 1990).

Vad gäller rekryteringen i Göteborg har man prioriterat lokalanknytningen. Fyra av fem ledamöter i stadsdelnämnderna bor i stadsdelen och av återstoden har åtskilliga någon annan form av anknytning till den aktuella stadsdelen. Det är mer varierande med den organisatoriska anknytningen. Endast de större partierna säger sig ha kunnat anpassa sin organisation till stadsdelarna. Vad gäller mindre partier finns inte alltid tillräckligt underlag i en enskild stadsdel. Aktiviteten i dessa lokala partiavdelningar är normalt låg. Däremot är det helt klart att arbetet som bedrivs koncentreras på lokala frågor. Partiets företrädare i stadsdelnämnden ses som en lokal representant. När det gäller konkreta beslut kan det dock

uppstå en risk för konflikt med partiet centralt (Jönsson m.fl. 1995).

I Stockholm ökar politikernas lokala förankring med införandet av stadsdelsnämnder. Något mer än hälften av alla politiker har uppdrag enbart i SDN, en av fem har uppdrag enbart centralt och ungefär en av sju har uppdrag på båda nivåerna. Politikerna i den sistnämnda gruppen har ofta statuspositioner som ordförande eller vice ordförande. De säger sig oftare än andra se sig som företrädare för den egna stadsdelen och de har också oftare än andra kontakter med lokala föreningar och företag. Denna politikergrupp utgör en viktig länk mellan den centrala och den lokala nivån i kommunen (Bäck och Johansson 1997 och 2001).

När det gäller partiorganisationernas utseende i relation till stadsdelarna så intar olika partier olika ståndpunkter, väsentligen beroende på att de har olika utgångslägen. Moderaterna anser sig redan ha en partiorganisation som knyter an ganska väl till församlingsgränserna och därmed enligt moderat bedömning "i allt väsentligt" till stadsdelarna. Socialdemokraterna genomförde en större omorganisation för att åstadkomma en ny organisation som passade till den nya kommunala organisationen. Detta parti genomförde också en mycket omfattande satsning på internutbildning inför stadsdelsnämndsarbetet.

Med något enstaka undantag så svarar man samstämmigt i Stockholm att det lokala partilivet inte alls vitaliserats som en följd av stadsdelssystemet. Det enda undantaget, en folkpartiförening på Norrmalm, har inte heller attraherat några nya medlemmar utan "bara" lyckats aktivera befintliga medlemmar. Det har när det gäller partierna allmänt vid några tillfällen uppstått konflikter mellan de lokala föreningarna och nämndrepresentanterna. De senare är inte alltid villiga att underordna sig de lokala föreningarna. Det kan konstateras att relationen mellan dessa båda grupper är helt oreglerad. En skillnad kan iakttas när det gäller arbetets inriktning mellan moderater och socialdemokrater. Medan de förra och även folkpartister, i sitt lokala politiska arbete framför allt vänder sig till medlemmar och sympatisörer/väljare så riktar sig socialdemokraterna till medborgarna i allmänhet och inte speciellt till egna väljargrupper (Sandqvist 1999).

De lokala partiorganisationerna i Malmö har anpassats i någon utsträckning men det är inte fråga om någon större aktivitet. Den huvudsakliga bilden är att partiernas lokalavdelningar snarare försvagats än förstärkts av kommunaldelsnämndsreformen. Det finns

inga tecken på ökade kontakter med medborgarna som en följd av reformen. Partigruppsmötena uppfattas däremot som viktiga och på det lokala planet har också kontakterna mellan partierna utökats, framför allt inom det borgerliga blocket. Kommundelsnämnderna/stadsdelsfullmäktige ordnar i någon utsträckning så kallade temamöten som väcker intresse och drar besökare.

9 Kommunal miljö

De principer man använt för indelning av en kommun i kommunalnämnder torde ha stor betydelse för framgången. Medborgarnas möjligheter att identifiera sig med en kommun eller en kommunal enhet är klart beroende av om de ser kommunen/kommundelen som en naturlig och klart avgränsad enhet. I begreppet identifikation med en enhet ligger också ett mått av avståndstagande från andra enheter, något som innebär att ett identifikationsmål inte är oproblematiskt. Detta är särskilt uppenbart när det gäller kommunal enhet. Optimalt borde man där ha en identifikation med den egna kommunal enheten samtidigt som man bibehåller en identifikation med hela kommunen. Identifikationen med kommunen finns sannolikt i avsevärd utsträckning. Under alla omständigheter har det under lång tid funnits förutsättningar för uppbyggande av en sådan identifikation – förutsättningar som troligen varit bättre än de som finns för uppbyggande av identifikation med kommunal enhet. I en sådan konkurrenssituation har kommunal enheterna ett dåligt utgångsläge.

Det är inte självklart att kommunerna alltid ses som naturligt avgränsade enheter. Speciellt i storstadsområden torde det finnas påtagliga problem (jfr diskussion i Bäck och Johansson 1998). Kommunerna har dock funnits så länge att det byggts upp en form av acceptans bland medborgarna. När man ska dela in kommunerna i kommunal enheter och vill nå en acceptans snabbt, måste man rimligen sett knyta an till befintliga, "naturliga" inomkommunal indelningar. Detta har man såvitt det går att utläsa oftast gjort – om än med större eller mindre framgång. Det finns emellertid också undantag. Ett tydligt sådant utanför Sverige är Köpenhamn. Där gjorde man indelningen i bydelar med det uttalade syftet att det efter hand skulle skapas en känsla av identitet inom respektive delar. Man var klar över att en sådan inte existerade från början.

Det är uppenbart att det ibland finns klart avgränsade delar av en kommun, kanske separata tätorter, som har en egen identitet och som är mycket naturliga kommundelar. Det är lika uppenbart att det i vissa fall är mycket svårt att dra gränser som ses som självklara av invånarna. Likaväl som separata tätorter kan vara lätta att ha som grund för indelning så kan det vara svårt att dela den dominerande tätorten. Det finns flera exempel på att försöken att dela den centrala staden eller en del av den i flera kommundelar har lett till svårigheter.

Ytterligare två avgöranden, vilka är nära kopplade, är antalet nämnder och storleken mätt i antal invånare per varje nämnd. Här är givetvis kommunstorleken central. I en liten kommun har man ofta lättare att finna naturliga enheter. Man tvingas inte heller göra enheterna stora för att hålla antalet nere. I en storstad så finns eventuellt färre naturliga gränser men framför allt är stadskärnan större. Detta innebär svårigheter med gränsdragning som ytterligare accentueras av att man ofta vill både begränsa antalet nämnder och nå målet att göra nämnderna små. Det är omöjligt att tillfredsställa alla önskemål.

Vi kan se olika sätt att prioritera mellan mål och ändringar som framtvings av att de lösningar man valt gör att nämnderna inte fått gränser som uppfattats som naturliga. Olika reaktioner från såväl politiker som tjänstemän är uttryck för dessa problem. En annan sida av saken skulle kunna vara att när enheterna båda ses som naturliga av medborgarna och fungerar effektivt så finns det risk för att den centrala kommunledningen tappar kontrollen.

När det gäller indelningen av landet i kommuner så ser man numera socialt homogena kommuner som ett problem. Problemet kommer framför allt till uttryck i skillnader i skattekraft, något som inte är ett motsvarande problem på kommunnivå. Det kan dock också komma till uttryck i skilda prioriteringar och olika kostnadsbild för offentlig service. Dessa faktorer är relevanta också vad gäller konstruktion av kommundelar. I båda fallen försöker man (staten respektive kommunerna) att minska skillnaderna genom ekonomisk omfördelning – något som bland annat gör skillnaderna mer uppenbara än tidigare och skapar missnöje i alla grupper. Detta gäller såväl de som får extra tillskott och anser att de får alltför lite som de som får avstå pengar och anser att de får avstå alltför mycket. (För en diskussion om dessa problem, se Bäck och Johansson 1997.)

I Borås anser en majoritet av både förtroendevalda och tjänstemän att nuvarande indelning är lämplig. De politiker som uttrycker kritik vill i allmänhet minska antalet nämnder. Relationerna mellan facknämnder och kommunalnämnder fungerar tillfredsställande i Borås. Samverkan har blivit bättre från år till år. Kontakterna mellan kommunalförvaltningarna har utvecklats mer än kontakt-erna med facknämnderna. Initiala samverkansproblem med socialförvaltning och skolförvaltning har minskat. Det finns emellertid samtidigt en tendens att fackförvaltningarna "glömmer bort" kommunalnämnder när det gäller till exempel remisser eller uppgifter i telefonkataloger (Vikström 1989).

I Linköping säger sig tjänstemännen vid kommunalnämnderna dels få direktkontakt med politiker, dels ha kvar kontaktnät i området och kan ta emot förslag från allmänheten. De har sedan i sin tur lättare att kunna väcka ärenden direkt hos beslutsfattarna. Det är korta beslutsvägar. Politikerna i KDN har lokal förankring och goda medborgarkontakter och direktkontakt med tjänstemännen i området. De kan väcka en fråga och se till att den genomförs. Målet att bredda och öka demokratin har däremot inte uppfyllts (Utvärdering av kommunalnämnder i Linköping 1990).

I Uddevalla avskaffades kommunalnämnderna efter två år. I slutdokumentet framhålls bland annat de positiva erfarenheterna av bättre närhet till lokala organ, något som speciellt gäller Ljungskile, en separat tätort med upp till tre mil till centralorten och socialförvaltningen beslöt att bibehålla kommunalkontoren som lokalkontor (Ledningsgruppens slutrapport avseende försöksverksamhet med kommunalnämnder. 1988).

Ett exempel på en situation där misslyckande med skapandet av "naturliga" kommunalnämnder har haft stor betydelse är Eskilstuna. Där införde man kommunalnämnder redan 1982 och man hade ett heltäckande system från 1986 till 1997. Kommunerna var skapade enligt något som kan beskrivas som tårtbitsprincipen. Det innebar att glesbygdsområden tillsammans med en sektor av den centrala staden bildade kommuner. Dessa blev därmed heterogena och man lyckades inte skapa någon samhörighetskänsla. De ersattes därför från och med 1998 med målgruppsorienterad organisation. Ett undantag var dock kommunalnämnden i Torshälla, tidigare egen stad och en enhet som uppfattades vara naturligt geografiskt avgränsad (PM Översyn av kommunalnämndsorganisationen. Södertälje 1998).

I Södertälje konstaterar man att man ville satsa på den lokala demokratin med kommundelsorganisationen. De positiva effekter man nått har varit störst i ytterkommundelarna. Dessa har genom kommundelsorganisationen lyfts fram i relation till centrum, vars frågor annars ses som om de rör hela kommunen.

Det förefaller finnas en allmänt spridd uppfattning bland såväl tjänstemän som politiker i Bräcke kommun att kommundelsorganisationen lett till att kommunstyrelsen inte kunnat styra kommunen utan att starka KDN drar åt olika håll. "Det har blivit tre kommuner i Bräcke kommun, både på den politiska sidan och på förvaltningssidan" (Förslag till politisk organisation och styrning i Bräcke kommun 1996). Man anser att kommunstyrelsen inte klarat sina uppgifter medan däremot KDN klarat sina uppgifter bra. Nämndledamöterna anser att KDN har ett stort inflytande på alla frågor med lokal anknytning. Relationerna till facknämnderna var den minst begränsande faktorn vad gäller nämndens handlingsutrymme. Ekonomin var den viktigaste faktorn (Blomqvist och Johansson 1983).

I Huddinge anser närmare två tredjedelar, 64 procent av politikerna, att kommundelsnämndsorganisationen är bra för Huddinge kommun. En femtedel, 20 procent, svarar att den är dålig. Närmare en tredjedel, 30 procent, vill ha färre kommundelar, 43 procent är nöjda med nuvarande antal medan 5 procent vill ha fler. En femtedel vill inte ha några alls (Kommundelsreformen i Huddinge).

I Uppsala har man övervägt kommundelarnas antal men föreslår inte någon förändring. Problemet ligger i oklara/ej naturliga gränser i innerstaden. Alternativet att göra innerstaden till en enda kommundel uppfattas ändå vara orimligt. En sådan kommundel skulle bli alltför stor och dominerande i staden. Däremot föreligger förslag om att komplettera kommundelsnämndsorganisationen med någon form av brukarforum (Kommundelsreformen – lägesrapport och förslag till fortsättning, Uppsala kommun 1990).

I Göteborg har i första hand Moderaterna ställt krav på minskat antal kommundelsnämnder. De föreslagna siffrorna skulle innebära en minskning med uppemot två tredjedelar. Den nuvarande organisationen gjordes med anknytning till befintliga formella gränser och syftet var att nämnderna skulle bli så stora att de var för sig skulle bli självförsörjande när det gäller basservice, men inte så stora att de inte skulle gå att överblicka (jfr Johansson 1995). Göteborg är också en socialt starkt segregerad stad och problemen

med resursfördelning mellan olika stadsdelsnämnder har varit avsevärda, något som inneburit kritik från såväl resurssvaga som resursstarka stadsdelar.

I Stockholm diskuterade man sig politiskt fram till 20–25 stadsdelar och beslutet vid starten innebar 24 stadsdelsnämnder. Det var givetvis från början uppenbart att en konsekvens skulle bli att man skulle få genomsnittligt avsevärt större stadsdelar än i någon annan stad. Det ansågs emellertid att det skulle innebära alltför stora styrningsproblem att arbeta med ett större antal. Utredningsförslaget vad gäller de konkreta indelningarna anknöt till tidigare socialdistrikt. Bakom beslutet om stadsdelssystem låg stora förhoppningar om ekonomisk utdelning i form av effektivitetsvinster. Sådana resonemang var väsentliga också i samband med indelningsbesluten. Efter att nämnderna varit i funktion i två år genomdrevs en sammanslagning så att antalet minskade från 24 till 18. Ett väsentligt skäl till sammanslagning var oklara och onaturliga gränser mellan stadsdelsnämnder i centrala Stockholm, framför allt vad gäller stadsdelen Södermalm.

De politiska motsättningarna var ovanligt klara i Malmö. Moderaterna ville se *ett* Malmö. Uppdelningen sågs som en konstruktion. Den moderata hållningen var att alla skulle behandlas lika. Väljarinflytandet skulle bli bättre genom "peng"-system, det vill säga en marknadsorientering i stället för den deltagardemokratiska som kan sägas karakterisera anhängarna av kommunalsreformen. Socialdemokraterna utgjorde tyngdpunkten i gruppen anhängare (Hagström och Petersson 2000). Det råder ingen tvekan om att denna ideologiska motsättning återfinns också på andra håll, men den blev ovanligt tydlig i det politiska klimat i Malmö som karakteriseras av tydliga parti- och blockmotsättningar (jfr Johansson 1994). Identitetsskapande och närhet har varit uttalade mål med indelningen i Malmö. Åtminstone en stadsdel, Oxie, är väl avgränsad. Denna stadsdel har tidigare varit en egen kommun. Tre innerstadsdelar har förhållandevis oklara (= ej naturliga) gränser. Det har också gått att i dessa stadsdelar utläsa ett större missnöje bland politiker med själva indelningen (Hagström och Petersson 2000).

10 Demokratiutveckling – direktval

Formerna för val av ledamöter i stadsdelsnämnderna har varit föremål för diskussion. I SOU 1996:162 föreslogs att kommunen skulle kunna ha möjlighet att anordna direkta val till kommunalnämnder. Termen "direktval" har oftast utnyttjats för att karaktärisera det alternativ som flertalet kritiker av den nuvarande ordningen säger sig föredra. Ordvalet är egentligen mindre lyckat med tanke på att vad som kritiserats är inte valsättet, direkt eller indirekt, utan det faktum att andra än de som har rösträtt i stadsdelsnämndsområdet kan påverka valet av ledamöter. Enligt gällande regler väljs SDN-ledamöterna av fullmäktige på samma sätt som alla andra ledamöter i kommunala nämnder. Detta innebär att majoriteten i normalfallet blir densamma som i hela fullmäktige och alltså kan avvika från väljarmajoriteten i den aktuella stadsdelsnämnden. Anhängare av det rådande systemet resonerar i styrningstermer. De anser att fullmäktige inte skulle kunna genomföra sina intentioner om det fanns från fullmäktigemajoriteten avvikande majoritet i vissa SDN. Kritikerna av systemet anser att det ur principiell demokratisk synpunkt är naturligt och att det skulle stärka medborgarnas känsla för SDN, om det i stället är den lokala majoriteten som blir avgörande. Det skulle också utgöra en garanti för åtminstone en viss form av väljarrepresentativitet bland nämndledamöterna. Vi använder fortsättningsvis trots allt den etablerade termen "direktval".

Införande av direktval på försök har också föreslagits av Demokratiutredningen (SOU 2000:1), och det förtjänar att nämnas att diskussionen om direktval inte är ny. Redan året efter införandet, i den första utvärderingen av en kommunalnämnd i Bräcke, förespråkar ett par borgerliga ledamöter att man bör överväga direktval. Motiven skulle vara dels att öka intresset för KDN, dels att ge icke partianknutna medborgare bättre möjligheter till inflytande (Blomqvist och Johansson 1983).

Den politiska diskussionen i Sverige vad gäller frågan om direktval har förts till stor del efter blocklinjer. Socialdemokrater och vänsterpartister har varit motståndare till förslaget och de borgerliga är mer positiva. På den borgerliga sidan är dock intresset för direktval litet bland moderater, eftersom man i allmänhet ser minskande inflytande för eller avskaffande av kommunalnämnder som något mer önskvärt. I det politiska kompromissandet inför införandet av stadsdelsnämnder i

Stockholm kom man överens om att gå in till regeringen och begära speciallagstiftning för att möjliggöra försök med direktval. Regeringen avlog dock begäran utan någon motivering. I Göteborg har den socialdemokratiska ledningen helt avvisat förslaget om direktval med motiveringen att direktval skulle vara meningslöst om det inte åtföljdes av beskattningsrätt (jfr diskussion i Bäck och Johansson 1998, Hagen m.fl. 1998).

Attityden till direktval är mycket positiv bland medborgarna och ganska positiv bland politikerna i den begränsade utsträckning som den blivit undersökt. Bland kommunmedborgare generellt i Sverige så ansåg 1991 nio av tio bland dem som hade någon uppfattning att man skulle ha direktval av kommunalnämnder. En tredjedel av de svarande saknade uppfattning.¹ Stödet för direktval bland kommunmedborgare i Stockholm var något över hälften 1996 (53 procent) men sjönk sedan till 43 procent 1999. Vid båda undersökningstillfällena var det ungefär en tredjedel av de svarande som saknade uppfattning. Stödet bland kommunpolitiker är också omfattande. I Stockholm uppgav 59 procent 1996 att de var helt eller delvis för tanken på direktval (Bäck och Johansson 1997, 2001). Exakt hälften av medborgarna i Malmö förordar 1999 att medborgarna i stadsdelen själva skulle få välja sina politiker. Det hade då skett en viss nedgång (4 procentenheter) sedan undersökningen 1997. Tolv procent sade 1999 nej till direkta val medan 37 procent saknade uppfattning. Av Malmös politiker var en majoritet av dem som uttryckte en åsikt positiva till direktval 1997. Vid en studie 1999 hade dock uppfattningen svängt så att en knapp majoritet nu var mot direktval (Hagström och Petersson 2000).

Omkring fyra femtedelar av de medborgare som har någon uppfattning och en klar majoritet av politikerna, är positiva till tanken på direktval till stadsdelsnämnder. Det ska tilläggas att det finns en inte obetydlig grupp som är negativ till stadsdelsnämnder, men som stöder tanken på direktval. Negativiteten kan alltså antas bero på att nämnderna i sin nuvarande form inte är tillräckligt nära kopplade till medborgarna (Bäck och Johansson 2001, jfr diskussion i Hagström och Petersson 2000).

Ett starkt inslag av personval skulle förefalla naturligt i ett val av denna typ. Ett alternativ skulle kunna vara vad som i Danmark kallas borgmästarval, vilka ofta är utpräglade personval. I praktiken skulle detta i den svenska kontexten innebära direkt val av

¹ Det bör observeras att frågan ställdes till kommunmedborgare oavsett om de hade någon egen erfarenhet av kommunalnämnder eller ej.

ordföranden i stadsdelsnämnden. Denna möjlighet diskuterades i Stockholm inför starten av stadsdelsnämnderna. I båda avseendena bör understrykas det problematiska i de politiska partiernas roll. Vi har visserligen kunnat notera att det finns inslag i beslutsfattandet som uppenbarligen går klart efter partilinjer. Samtidigt finns det anledning att anta att medborgarna vid sådana val skulle kunna komma att se sig minst lika mycket som brukare av kommunala tjänster som väljare. I den senare rollen spelar partiernas program med mera en central roll. Om medborgarna i första hand ser sig som brukare så väljer de sannolikt efter helt andra principer (jfr diskussion i Nilsson och Westerstahl 1997). Vi når ett önskat medborgarinflytande men får som en samtidig effekt en försvagning av partiernas roll som mellan nivåerna sammanhållande och informellt styrande organ.

Som ytterligare ett exempel på att frågan inte varit helt död utan att det funnits visst intresse kan konstateras att en politikerkommitté i Uppsala inte, med hänsyn till lagstiftning, ansåg sig ha möjlighet att ta upp frågan om direktval. Dock tillfogades ett observandum om att det står fullmäktige fritt att åstadkomma lokal representativitet i val av ledamöterna (Kommundelsreformen – lägesrapport och förslag till fortsättning, Uppsala kommun 1990).

Det finns alltså inga erfarenheter av hur direktval till kommunaldelsnämnder skulle fungera i Sverige. I våra två grannländer Norge och Danmark har det emellertid förekommit sådana direktval. Fyra bydelar (motsvarande stadsdelar) i Oslo valde 1995 i allmänna direkta val sina representanter i bydelsutvalget. I återstående bydelar utnämndes ledamöterna av bystyret (stadsfullmäktige). Valen ägde rum i samband med ordinarie kommunalval. I sin konklusion i utvärderingen av försöksvalet konstaterar författarna att valdeltagandet varit lågt. I genomsnitt var det 7 procentenheter lägre i bydelsvalen än i de samtidiga kommunalvalen. Dessutom gick deltagande i kommunalvalen ner mer i de bydelar där man hade direktval (4 procentenheter) än i övriga bydelar (2 procentenheter). Det är inte klart om denna nedgång har något att göra med bydelsvalen. Ytterligare ett problem var att eftersom valen gällde relativt få mandat/platser så bildade en del mindre partier koalitioner för att inte med automatik bli utan platser. Detta gjorde att väljarna inte kände igen partibeteckningarna på listorna (Hagen m.fl. 1998). Bystyret (kommunstyrelsen) i Oslo beslutade med hänvisning till att utvärderingen inte gav något alldeles entydigt resultat att fortsätta med direktval under ytterligare en period. Nya

val för samma fyra bydelar ägde rum i samband med kommunvalet 1999 för perioden fram till och med 2001.

Samtidigt som det var en nedgång i valdeltagandet har författarna kunnat belägga vissa positiva effekter. Både bland politiker och bland väljare finns en större kunskap om lokalpolitiken i bydelarna med försöksval än i övriga bydelar. Den partiinterna aktiviteten har också ökat. Däremot finns inga tecken på att direktvalen skulle leda till större styrningsproblem. Det finns inga tecken på att lokala grupperingar kommer att ställa upp i valen i mer än mycket begränsad utsträckning. Det förefaller inte heller som om de nu valda representanterna skulle ha några andra prioriteringar än de som partierna generellt står bakom. Det finns också ett starkt stöd för systemet med direktval både bland väljare i allmänhet, bland partimedlemmar och bland politiker. Omkring en fjärdedel saknar uppfattning i samtliga tre fall, men i samtliga fall stöder närmare tre fjärdedelar av de som har någon uppfattning tanken på direktval (Hagen m.fl. 1998).

I tre av de fyra försöksbydelarna i Köpenhamn genomfördes direktval till bydelsråden 1996. I den fjärde genomfördes också direktval påföljande år sedan det visat sig att den centralt utsedda nämnden inte nådde en rimlig legitimitet på samma sätt som de direktvalda nämnderna gjorde. Stödet för direktval var stort bland medborgarna i Köpenhamn. Omkring 70 procent ansåg att direktval var den bästa formen för att utse bydelsråd. Beslutet om direktval togs relativt kort tid före valets genomförande, vilket ledde till problem för de partier som hade svag organisatorisk bas. Valkampanjerna uppfattades som "mindre professionella". Samtidigt hade lokala partier en inte obetydlig framgång trots avsaknad av tidigare befintlig organisation. Ett lokalt parti kunde registreras på grundval av 50 namnteckningar som skulle företes under perioden 4–6 veckor före valet. Diskussionen inför valet rörde till större delen frågor som låg inom bydelsrådets kompetensområde. Det kunde röra lokala trafikförhållanden, skolfrågor och privatisering inom äldreomsorgen. En stor fråga som låg utanför kompetensområdet men som föranledde diskussion var en eventuell nedläggning av ett sjukhus i en av bydelarna. Valdeltagandet i de danska kommunalvalen ligger på omkring 60 procent. Andelen väljare som röstade i bydelsvalen var omkring 40 procent, förutom i den stadsdel där valet genomfördes senare där valdeltagandet var något högre. Det bör också noteras att valen till bydelsråden genomfördes helt separat från de kommunala valen och dessutom

innan verksamheten i råden påbörjats, vilket var något som gav dåliga förutsättningar för medborgerligt engagemang (jfr *Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune*. Slutrapport 1999).

10.1 Svågadalen

Genom ett beslut av kommunfullmäktige i februari 1996 kunde en ny typ av kommunalnämnd inrättas i Svågadalen, en glest befolkad del av Hudiksvalls kommun. Nämnden är inrättad på försök till och med år 2002. I området bor omkring 700 personer och befolkningen är fördelad på 15 olika byar. Svågadalen ingick tidigare i en större kommunalnämnd i Hudiksvalls kommun. Man startade knappast från ett rent nolläge. Denna del av kommunen hade sedan 1970-talet varit involverad i olika utvecklingsprojekt med inriktning på landsbygden. Avfolkningsproblem, bland annat till följd av skogsbrukets minskade behov av personal, har varit centrala frågor.

Svågadalsnämnden svarar för huvuddelen av de mjuka frågorna – skola, barn- och äldreomsorg, kultur och fritid samt demokrati-frågor. Från och med den innevarande valperioden ingår dessutom i viss utsträckning landsbygdsutveckling. Individ- och familjeomsorg ingår inte i arbetsområdet, väsentligen på grund av den alltför stora närheten mellan de boende.

Nämnden, som omfattar sju personer med sju ersättare, utses på grundval av allmänna val i kommunen. Det står alla kommuninnevånare fritt att nominera kandidater och de nominerade får sedan meddela om de vill ställa upp i val. De kandiderar i så fall som enskilda personer utan någon koppling till parti eller organisation. Av de sju som valdes år 1996 ställde tre upp för omval vid valet 1998. Alla namn ställs upp på en lista, och i det senaste valet omfattade listan 20 namn listade i bokstavsordning. De röstande fick sedan kryssa för maximalt sju av dessa kandidater. Tekniken är densamma som i personval med undantag för att flera kryss tillåts. Röstberättigade är desamma som är röstberättigade i ordinarie kommunalval. Vid det första valtillfället 1996 deltog 70 procent och vid det andra valtillfället 1998 deltog 62 procent av de röstberättigade. Det stora flertalet markerade det maximalt tillåtna antalet kandidater. Den som fick flest röster blev ordförande i nämnden. De sex närmast följande blev ledamöter och följande sju

personer blev suppleanter. Det formella beslutet om personer i nämnden fattas dock i efterhand av Hudiksvalls kommunfullmäktige eftersom det inte finns någon laglig grund för tillsättning direkt genom valresultatet.

Svågadalsnämnden arbetar med öppna förmöten inför nämndmötena med information och diskussion. Även andra än nämndledamöter kan föreslå ämnen för det öppna förmötet. Vissa nämndmöten har också varit helt öppna. Mötena hålls på olika platser inom Svågadalen. Man anslår också nämndens protokoll på affärer och på bensinmacken och ett sammandrag av protokollet skickas ut med ett informationsblad till hushållen. (Beskrivningen bygger på informationsmaterial från nämnden.)

År 1996 genomfördes en undersökning riktad till alla kommunmedborgare. Av de tillfrågade svarade 78 procent på enkäten. Invånarna i Svågadalen förväntade sig med anledning av den nya nämnden dels att själva få mer inflytande, dels att den befintliga eliten skulle få mer inflytande. Även om man ser inflytandet som ett nollsummespel så behöver dessa två saker inte vara oförenliga eftersom bådadera kan inträffa på befintliga kommunpolitikerns bekostnad. Attityden till nämnden kan i övrigt beskrivas som positiv. I alla åldersgrupper upp till 65 år är majoriteten positiv och bland de äldsta uppnås inte majoritet på grund av att många är osäkra/saknar uppfattning. Kön och ålder spelar i övrigt ingen roll för attityden. De som inte är partianhängare, eller åtminstone inte övertygade partianhängare, är i något större utsträckning positiva till nämnden. Föreningsaktiva och sannolikt speciellt partiaktiva är mer avvaktande.

Nämnden beslutades i partipolitisk enighet men är inte helt okontroversiell. Det framgår också att det inte finns så många fler än de som redan kandiderade som var villiga att bli aktiva i nämnden. De som kandiderade hade i stort sett samma egenskaper som politiskt aktiva i andra sammanhang. Högre utbildade och organisationsaktiva, dock inte i politiska föreningar, samt samhällligt och politiskt intresserade var överrepresenterade. Män var i detta fall också en överrepresenterad grupp (Olsson och Forsberg 1997, citerad i Montin 1998).

10.2 Åre

I Åre kommun har man, bland många andra experiment med nya former för demokratiskt inflytande, på försök en områdesstyrelse för en kommundel – Kallbygden – vilken delvis väljs genom direktval. Formen är inspirerad av vad man tidigare startat i Svågadalen. Ledamöterna utses formellt av fullmäktige. Dock utses endast hälften på politiska grunder. Den andra hälften av ledamöterna utses efter att medborgarna röstat i direkta val och valet konfirmeras enbart formellt av fullmäktige. Antalet röstberättigade är drygt 500 och det fanns 30 kandidater på röstsedeln. Valdeltagandet 1998 uppgick till 47 procent, något som uppfattades som lågt. Intresset hade verkat större på förhand. Försöket var från början bestämt till två år men har förlängts med ytterligare ett år i väntan på en kommande utvärdering. (Kommunaktuellt 16 november 1998 samt intervjuer med Gunnar Hedberg och Marianne Welander i Åre kommun)

11 KDN – bra eller mindre bra? En sammanfattande diskussion

11.1 Allmän syn

Det går relativt lätt att få stöd hos allmänheten för kommunala omorganisationer. En bidragande faktor kan vara att förtroendet för det befintliga systemet är måttligt stort. Det är många tror på idén med kommundelsnämnder. Speciellt stora förväntningar kan man notera inom vad vi brukar kalla underprivilegierade grupper. Man ser nämndorganisationen som något som kan förväntas ge nya möjligheter till inflytande för dem som nu tycker sig sakna sådana möjligheter. Verkligheten efter införandet är inte lika positiv. Det är i allt väsentligt samma grupper som är aktiva redan tidigare som utnyttjar denna nya kanal. Detta är något som leder till frustration hos dem som hade förväntningar om något nytt. När man inför kommundelsnämnder så leder detta inte med automatik till en ökning av intresset för frågor som rör den egna stadsdelen. Snarare är det så att intresset för kommunalpolitik i den egna kommunen som helhet tenderar att påverkas positivt.

11.2 Politikerna

De politiker som sitter i kommunalnämnderna driver i stor utsträckning det lokala intresset. Majoriteten av dem skulle se sig som företrädare för stadsdelen snarare än för kommunen om det skulle uppstå någon konflikt mellan dessa två intressen. Det finns klara tecken på att politikernas lokala förankring också ökar. Även om man inte uppställt några formella krav så har flertalet också en lokal anknytning genom att de bor i sin stadsdel. Kommunalnämnderna ägnar sig till stor del åt problem som knappast kan ses som partipolitiska. Det kan till exempel röra sig om att lösa snarast praktiska problem för medborgarna. De förefaller närma sig den gamla förtroendemannarollen mer än en modernare politikerroll. Medborgarna gör uppenbarligen en bedömning av vilken typ av frågor som man bör försöka lösa med hjälp av kommunalnämnder. I mer traditionella partipolitiska frågor så finns det tecken på att man mer vänder sig till centrala politiker i kommunen.

Uppdraget som kommunalnämnderna uppfattas som intressant genom att man får ett vidare arbetsfält än man har som sektorspolitiker. Det ses samtidigt ofta som ganska krävande arbetsmässigt. Med tanke på att kommunalnämnder i flertalet fall leder till ett större antal politiker så krävs ofta med nödvändighet en nyrekrytering av politiska företrädare. Partierna har dock också placerat ut politiker med lång erfarenhet och dessa har ofta de ledande posterna. Inte sällan har de samtidigt kvar uppdrag på den centrala nivån. Det finns tecken på att dessa "dubbelpolitiker" svarar för en särskilt stor del av medborgarkontakterna. Anledningen är sannolikt väsentligen att de är extra synliga genom att de fungerar som ordförande eller vice ordförande.

11.3 Information och kunskap

Det är inte bristen på tillgänglig information om kommunalnämnderna som är ett problem för allmänheten och för systemet med kommunalnämnder. Möjligen är det i stället kommunalnämndernas stora synlighet som är ett problem. Medborgarna noterar en ny kommunal verksamhet och konstaterar "byråkratisering", det vill säga kostnader som ska betalas med skattepengar. De har ingen reell chans att notera, att verkligen ta in, att annan verksamhet samtidigt försvinner. Sådant behandlas inte i mass-

media och det utgår ingen information på annat sätt. Kunskapen om politiska representanter i kommunalnämnderna och om vad nämnderna sysslar med är mycket varierande. I något fall är allmänheten i kommunen mycket välinformerad om nämndernas ansvarsområden. Det normala kan dock snarare sammanfattas som att kunskapen om dessa nämnder vare sig är större eller mindre än kunskapen om annan kommunal verksamhet och om kommunala politiska företrädare på jämförbar nivå.

Massmedia har behandlat kommunalnämnder relativt kritiskt. I något fall har media också med all sannolikhet bidragit till en mer negativ inställning till kommunalnämnder bland medborgarna. I huvudsak har dock massmedias roll varit begränsad och kritiken har troligen inte haft större tyngd än en ofta kritisk rapportering omkring andra politiska företeelser. Detta belyses speciellt av förtroendet för KDN-politiker i relation till förtroende för kommunpolitiker i allmänhet. Förtroendet är oftast lika stort för båda grupperna.

11.4 Delaktighet – deltagande viktiga mål

På flera håll säger sig ett antal politiker ha fått mer kontakt med medborgarna genom kommunalnämnderna. Inte oväntat finns det tecken som tyder på att det i första hand är de mer kända politikerna som fått ökad medborgarkontakt. Det går däremot inte att i mätningarna på medborgarnivå få fram någon motsvarande förändring, något som inte alls behöver innebära att politikernas bild av sina erfarenheter skulle vara fel. Det krävs helt enkelt synnerligen få kontakter/personer för att politikerna ska uppleva detta. En marginell förändring är tillräckligt. Översatt i andel av medborgarna som är aktiva kan det röra sig om någon enstaka procentenhet, vilket ligger inom felmarginalen vid mätningarna. Detta torde förklara att vi inte fått något utslag på medborgarnivån.

Nämnderna har däremot otvivelaktigt fungerat så tillvida att när medborgarna tagit kontakt så har de uppenbarligen hänvänt sig till nämnderna i avsevärd omfattning. Detta är i och för sig ett tvång eftersom det inte finns någon att prata med om dessa frågor på den centrala nivån. På vilket sätt medborgarna fått information och om de kontaktat nämnderna och deras företrädare direkt, har inte kunnat utredas.

Ett av de centrala målen med kommundelsnämnder – att öka den medborgerliga aktiviteten – förefaller inte ha uppnåtts. I detta avseende förefaller reformen vara ett misslyckande. Frågan är emellertid om detta är en riktig tolkning. Är det egentligen rimligt att förvänta sig någon ökning av det medborgerliga deltagandet? Visserligen kan man hävda att det skulle bli kortare avstånd och lättare att ta kontakt. Den avgörande frågan är dock om det finns något som utlöser kontakten. Det skulle i så fall innebära att det fanns något slags antingen dolt eller uppdämt behov. Ett antagande med denna innebörd finns det knappast någon grund för. Förhoppningsvis har det inte heller uppstått fler problem som en följd av införandet av kommundelsnämnder vilka skulle motivera en större aktivitet.

Det bör understrykas att det i verkligheten också är samma individer med samma personegenskaper och i samma miljö som tidigare som skulle bli mer aktiva. Det enda som ändrats är den kommunala organisationen. För att tala i utvärderingstermer. Det är troligen programteorin det är fel på! Det fanns aldrig någon rimlig grund för att förvänta sig någon omfattande ökning av det politiska deltagandet.

I en medborgarundersökning i svenska kommuner 1981 undersökte vi på deltagande i olika typer av kommuner. Vi kunde konstatera att när man kontrollerade personlig bakgrund hos befolkningen så var det inte någon skillnad i totala omfattningen av den politiska aktiviteten i olika typer av kommuner. Man var totalt sett inte mer aktiv i mindre kommuner. Däremot varierade typen av aktivitet. De politiska partierna spelade en större roll i de mindre kommunerna medan man ofta utnyttjade andra kanaler för politiskt deltagande i de större kommunerna. Skillnaderna mellan kommun och stadsdel är måhända i viss mån jämförbara. I så fall finns det ingen anledning att tro att det skulle bli fråga om några större ändringar i aktivitetsgrad. Däremot är det rimligt att partier och politiker skulle bli något mer centrala i den mindre enheten, kommundelen – ungefär så som utfallet här verkar vara (Westerstahl och Johansson 1981).

Det tycks finnas någon form av organisationsteoretisk föreställning om att en kommun inte klarar av att hantera ett större kontrollspann än 20–30 enheter, och följaktligen ligger gränsen för antalet kommundelsnämnder någonstans i detta intervall. Enheterna blir därmed stora i en större stad. På sätt och vis är det meningslöst att försöka jämföra framgången för system med

kommundelsnämnder när storleksskillnaden gör att det är fråga om en artskillnad snarare än en gradskillnad. När kommunen som helhet är mindre än en genomsnittlig kommunalnämnd i en storstad så är förhållandena annorlunda. På samma sätt är det svårt att hävda att en kommunalnämnd i en storstad som i sig är större än tre fjärdedelar av de svenska kommunerna gör att man närmar sig något småskaligt ideal.

En annan och ganska avgörande fråga är gränsdragningen mellan olika enheter. I de fall där det finns gränser som upplevs som naturliga av medborgarna torde förutsättningarna för acceptans och identifikation vara mycket större. Detta illustreras tydligt av problemen med gränsdragningar i centrum av olika städer. Ibland har man till och med gett upp och avskaffat nämnderna i sådana områden. Vid kommunsammanslagningarna under 1960- och 1970-talen skapades också "nya" enheter. Dessa var emellertid inte nya för alla medborgare utan ofta fanns en kärna i form av en dominerande kommun. Det råder ingen tvekan om att det också tog längst tid att nå acceptans för det nya systemet i de delar av kommuner där man såg enheten som ny. I denna sammanslagningsprocess hade man dessutom sammanhållande faktorer som gemensamma val och gemensamt skatteuttag, vilket är något som saknas i kommunalnämnder.

Kommunalnämnderna förefaller i dag av medborgarna uppfattas mer som en förvaltningsorganisation än en politisk organisation. Det finns klara tecken på ett sådant synsätt även bland politikerna. Nämnderna är beroende av den överordnade enheten kommunen för anslag, och hänvisar också dit när det gäller resursbrist. Denna situation är en väsentlig utgångspunkt samtidigt som den rimligen sett inte kan förändras på annat sätt än genom kommunindelningar. I ett sådant synsätt på kommunalnämnder bland medborgare ligger också att de inte ses som slutligt ansvariga organ på samma sätt som kommuner eller riksdag. Till detta kommer det faktum att de väljs på grundval av åsikter i en annan population än den egna kommundelen, nämligen kommunen som helhet. De får därmed ibland annan politisk majoritet än den som finns i kommundelen. Medborgarna i kommundelen saknar också möjlighet att "avsätta" ledamöter för vilka de saknar förtroende. Sammantaget bidrar dessa förhållanden till ett allvarligt legitimitetsproblem. Det är svårt att skapa folkligt stöd. Medborgarna tar antingen avstånd från systemet eller förhåller sig neutrala.

Samtidigt har man med indelningen i nämndområden nått framgång såtillvida att medborgarna ser skillnader mellan nämnderna och blir medvetna om att dessa kan gå att påverka. Denna "avundsjuka" har visat sig vara en väsentlig faktor bakom politiskt aktivitet – mer väsentlig än belåtenhet med befintlig service.

Ur ett teoretiskt perspektiv kan man beskriva situationen som att kommunalnämnderna inte är institutionaliserade. De har inte nått en situation där medborgarna ser dem som centrala organ och kontaktpunkter. En sådan situation skulle kunna nås på flera olika sätt, men mot bakgrund av vad som berörts ovan förefaller den avlägsen i dag. Förväntningarna på nämnderna som ny politisk demokratisk organisation finns, men besvikelsen över att de inte givit ökade möjligheter till inflytande är minst lika väsentlig för många medborgare. Mot denna bakgrund uppnår man inte den legitimitet som normalt bör vara ett kännemärke för en institutionaliserad politisk organisation (jfr diskussion i March och Olsen 1989 och Peters 1999).

Ett sätt att bidra till institutionalisering och legitimitet skulle alltså kunna vara ändrat valsätt. Det finns entydigt ett starkt folkligt stöd för direktval. Direktval med starkt inslag av personval borde kunna bidra till att förbättra situationen vad gäller de problem som berörts ovan och därmed bidra till att förbättra legitimiteten. Dessutom stämmer direkt- och personval bra med en uppenbar vilja hos KDN-politiker att vara den gamla sortens "förtroendemän".

Det förtjänar till sist att understrykas att frågan om varför man inrättar eller avskaffar kommunalnämnder till stor del är ett annat problem än frågan om huruvida kommunalnämnder fungerar som demokratiska organ. Dels förefaller det ha skett en förskjutning så att förväntningar om ekonomiska vinster spelar större roll i dag än när man började med denna typ av organisation. Dels kan man knappast blunda för att det finns en form av mer eller mindre rationella modevägar också när det gäller organisationsformer.

Litteratur

Utvärderingar av svenska kommunalnämnder

Förteckningen avser ej att vara komplett. För ytterligare utvärderingar, se Eklund/Ekman 1988 och Montin 1989.

Ale

Strömberg, Lars och Lennart Nilsson (1984) *Kommundelsreformen i Ale. Två rapporter med preliminära resultat från medborgarundersökningen i Ale kommun*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Borås

Utvärdering 1997. *Utvärdering av kommundelsreformen*. Borås kommun, februari 1997.

Vikström, Staffan (1989) *Utredningsrapport 1989-09-29*. Borås kommun. Kommunledningskansliet.

Bräcke

Förslag till politisk organisation och styrning i Bräcke kommun. Kommunstyrelsen Bräcke kommun 1996-03-20.

Blomqvist, Stefan och Mikael Johansson (1983) *Kälarne kommun-delsnämnd – ett lokalt organ i tiden?* Högskolan i Östersund, Förvaltningsekonomi.

Göteborg

Johansson, Bengt och Kent Asp (1995) "Göteborgs-Posten och stadsdelsnämnderna". Ingår i Jönsson/Rubenowitz/Westerstahl 1995.

Johansson, Ingrid (1995) "Rumsliga indelningar i Göteborg". Ingår i Jönsson/Rubenowitz/Westerstahl 1995.

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

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

Rubenowitz, Sigvard (1995) *Medborgarna och stadsdelsreformen*. Ingår i Jönsson, Rubenowitz och Westerstahl (red.) 1995.

Westerstahl, Jörgen (1995) Några generella iakttagelser. I Jönsson, Rubenowitz och Westerstahl red. *Decentraliserad Kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag

Huddinge

Kommundelsreformen i Huddinge – uppföljning av kommunalorganisationen 1989-1993. Huddinge kommun, personalkontoret.

Hudiksvall

Introduktion av kommunalnämnden i Iggesund. Del i rapport Hudiksvalls kommun.

Informationsbroschyrer från Svågadalsnämnden.

Olsson, Jan och Anette Forsberg (1997) *Byapolitiken*. Örebro: Novemus. Rapport 1998:4, Högskolan i Örebro.

Järfälla

Jenslin, Lars-Erik, Hans Blomberg och Per Norlén (1984) *Utvärdering av försöksverksamhet med kommunalnämnd i Kalhäll/Stäket. Slutrapport till utredningen lokala kommunala organ i Järfälla kommun*. Rapport till Järfälla kommun 1984.

Linköping

Utvärdering av kommunalnämnder i Linköping 1990. Linköpings kommun, utvärderingsgruppen avseende kommunalnämnder 1990-09-19.

Malmö

Hagström, Bo och Harry Petersson (2000) *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Motala

Utvärdering av ÖKDN och DISA. PM kommunkansliet, Motala kommun 1990-02-21.

Utvärdering av försöksverksamhet med kommunalnämnd i Borensberg. Motala kommun 1988-03-01.

Nacka

PM från Sinova, sänd av Nacka kommun som beskrivning av kommunalnämndsreformen.

Norrköping

Ett försök till utvärdering av demokratiaspekten i kommunalnämndsorganisationen. (2000) PM Norrköpings kommun.

Förslag till vägledande organisationsprinciper och ny nämndstruktur för Norrköpings kommun. (1991) Norrköpings kommun, kommunstyrelsen.

Förslag till justeringar i kommunens nämndorganisation mm samt i kommunstyrelsens förvaltningsorganisation. (1998) Norrköpings kommun, kommunledningskontoret.

Isaksson, Jörgen och Carl-Johan Håkansson (1986) *Utvärdering av försök med lokala nämnder i Norrköping. Resultatdiskussion – en sammanvägning av utredningens delresultat.* Norrköpings kommun. Ekonomi- och planeringskontoret.

Kommunfullmäktiges handlingar 1994. Nr 116. Förslag till förändringar i den kommunala organisationen från och med den 1 januari 1995 m.m. Norrköpings kommun.

Lokala nämnder i Norrköping. Förmättningsrapport. (1984) Norrköpings kommun.

Medborgarundersökning. Norrköpings kommun. (1996) Hermelin Research, rapport 65.

Montin, Stig (1986) *De förtroendevalda och försöken med lokala nämnder i Norrköping.* Norrköpings kommun och Högskolan i Örebro.

Sammanfattning av arbetet i tvärgrupp I, "KDN-reformen". Norrköpings kommun, Tvärgrupp, KDN-reformen

Strukturprojektet 1991-04-02. Remissutgåva. Norrköpings kommun.

Sandviken

Kommunfullmäktiges handlingar 1998. *Översyn av nämnd- och förvaltningsorganisationen i Sandvikens kommun*. Bihang nr 19.

Kommunfullmäktiges handlingar 2000. *Förslag till budget för Sandvikens kommun år 2001 och flerårsplan för åren 2002–2003*. Bihang nr 1.

Kommunfullmäktiges handlingar 2000. *Ekonomi i balans. Förslag och yttranden*. Bihang nr 14.

Kommunfullmäktiges handlingar 2000. *Verksamhetsplan för Sandvikens kommun*. Bilaga till budget 2001. Bihang nr 27.

Malmgren, Thomas (1987) *Sandvikenprojektet. Från vision till genomförande*. Sandvikens kommun.

Malmgren, Thomas (1992) *Kommunens chans! Om förnyelsearbetet i Sandvikens kommun*. Sandvikens kommun, Civildepartementet och Byggforskningsrådet.

Muntliga uppgifter från Håkan Törnström.

Stockholm

Bäck, Henry och Folke Johansson (1997) *Medborgarna, Politikerna och Stadsdelsnämndsreformen. Redovisning av enkätundersökningar hösten 1996*. IKE Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Bäck, Henry och Folke Johansson (2001) "Demokrati och stadsdelsnämnder". Ingår i Henry Bäck, Folke Johansson, Ernst Jonsson och Lars Samuelsson *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen, IKE.

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

Sandqvist, Jonas (1999) *Stadshuset, stadsdelsnämnderna och medborgarna. Genomförandet av sdn-reformen i Stockholm ur ett*

demokratiperspektiv. Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen, IKE.

Analys av enkätundersökningar till medborgarna.

Södertälje

Översyn av kommunalnämndsorganisationen. Rapport från den parlamentariska beredningen. Södertälje kommun, 1998 01 27.

Tjänsteutlåtande stadsdirektören 2000-06-07. Kommunledningskontoret Södertälje.

Kommunfullmäktiges i Södertälje protokoll 2000 06 15.

Uddevalla

Ledningsgruppens slutrapport avseende försöksverksamhet med kommunalnämnder. 1988-01-25. Uddevalla kommun.

Uppsala

Kommunalnämnder i Uppsala kommun. Uppsala kommun 1985.

Kommundelsreformen – lägesrapport och förslag till fortsättning. Uppsala kommun, KDN-Kommittén 1990

Lokal demokrati i Uppsala kommun. Uppsala kommun 1984.

Växjö

Försöksverksamhet med kommunalnämnder. Rapport 1 och 2 (1982). Växjö kommun, kommunkansliet.

Inkomna remissvar över rapporten Kommunalnämnder – något för Växjö kommun. Växjö kommun, Kommunalnämndsutredningen.

Kommunalnämnder – något för Växjö kommun? (1985) Växjö kommun, Kommunalnämndsutredningen.

Sturesson, Dahn (1985) *Kommunalnämnder. Vad tycker medborgarna? Redovisning av enkät till allmänheten och intervjuer med ledamöterna på Teleborg och i Södra kommundelen*. Högskolan i Växjö. Institutionen för beteendevetenskap. Sociologi.

Örebro

Översyn av kommunaldelsnämndorganisationen. Rapport från den parlamentariska beredningen 1998. Södertälje kommun.

Övrig litteratur

Amná, Erik (1985) *Kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. De första årens erfarenheter – en sammanfattning av utvärderingen*. Stockholm: Civildepartementet.

Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber

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

Eklund, Lars och Annalill Ekman (1988) *Lokala nämnder. En Kunskapsöversikt*. Arbetslivscentrum, Civildepartementet och Svenska kommunförbundet.

Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune. Slutrapport December 1999. PLS Consult/Köpenhamns kommun.

Hagen, Terje P, Jan Erling Klausen och Bengt Aardal (1998) *Direkte valg till bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995–1999*. Oslo: NIBR.

Hagevi, Magnus (1999) *Kommunala förtroendeuppdrag 1999*. Stockholm; Svenska Kommunförbundet.

Hagevi, Magnus (2000) *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin. En analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999*. Göteborgs universitet: Cefos.

Johansson, Folke (1994) "Politisk aktivitet mellan valen". Ingår i Henry Bäck och Anders Håkansson (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*. Stockholm: SNS förlag.

Jonsson, Ernst (1997) *Decentralisering inom kommuner – vad säger forskningen om effekterna?* IKE Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Kommittédirektiv till Kommundemokratikommittén. Dir. 1999:98.

Kommunaktuellt 16 november 1998.

Kommunalt förtroendevalda. Parti och Kön. Arvoden. Partistöd 1992. (1993) Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 1. Fördelning på nämnder, Andel kvinnor, ålder, parti m.m. Stockholm: Svenska Kommunförbundet 1996.

March, J.G. och Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions.* New York: Free Press.

Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser.* SOU 1998:155.

Montin, Stig (1989) "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna". *Statsvetenskaplig tidskrift 1989: 2.*

Montin, Stig (1990) "Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet". *Statsvetenskaplig tidskrift 1990:3.*

Nilsson, Lennart och Jörgen Westerstahl (1997) "Representativ demokrati". Ingår i Sten Jönsson, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerstahl *Decentraliserad välfärdsstat. Demokrati, effektivitet och service.* Stockholm: SNS:s Förlag.

Nilsson, Lennart (1993) "Vem älskar stadsdelsnämnderna?" Ingår i Lennart Nilsson (red.) *Västsvensk opinion*, SOM-institutet rapport nr 10, Göteborgs universitet.

Persson, Jonas (1999) "Storstadsregionens kontraster". *Kommunundersökningarna i Göteborgsregionen 1996–1998.* SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Peters, B. Guy (1999) *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism'*. London/New York: Pinter.

Strömberg, Lars (1974) *Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna*. Statsvetenskapliga institutet, Göteborgs universitet.

SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*.

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyret på 2000-talet*.

Westerstahl, Jörgen och Folke Johansson (1981) *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. DsKn 1981:12.

Muntliga uppgifter från Gunnar Hedberg och Marianne Welander, Åre kommun.

Kommundelningseffekter

En inventering av 1990-talets nya kommuners lokaldemokratiska erfarenheter

Av Gissur Ó. Erlingsson

1 En tomgångsdemokrati söker sin lösning

För ett halvt sekel sedan fanns det 2 498 kommuner i Sverige. Denna indelning av landet hade sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar. På 1930-talet började dessa uppfattas som omoderna, och som ett led i välfärdsstatsbygget började Socialdemokraterna därför utreda möjligheterna att slå samman kommunerna till befolkningsmässigt större enheter. Syftet var främst att skapa förvaltningspolitiskt optimala, bärkraftiga kommuner. Sammanläggningarna realiserades genom den så kallade *storkommunreformen* (1952) och *kommunblocksreformerna* (1962–1974). Dessa reformer – som troligen är Västeuropas mest omfattande i sitt slag (jfr Kjellberg, 1988) – innebar att antalet kommuner sjönk drastiskt, från närmare 2 500 till 277 på bara 22 år. Fram till 1974 var sålunda trenden otvetydig – vi gick mot större och färre kommunenheter.

Under de två senaste decennierna har denna trend långsamt börjat vända. Många delar av de nya kommunerna blev mycket missnöjda med den situation som uppstod i de sammanslagna enheterna och började aktivt sträva efter att åter få bli egna. Denna strävan har gett resultat i några fall. Sedan den senaste sammanläggningen har 12 kommunutbrytningar ägt rum. I skrivande stund är antalet svenska kommuner 289 till antalet. Ämnet för denna studie är just detta – återgången till mindre kommunenheter genom kommundelningar.

Denna tendens, återgången till mindre kommunenheter, bör ses i ljuset av en parallell samhällsutveckling. I den allmänpolitiska debatten och det akademiska samtalet upprepas ofta ett påstående som verkar ha utvecklats till en allmängiltig sanning: Demokratin,

som den traditionellt uppfattas, befinner sig i ett bekymmersamt läge. Valdeltagandet sjunker, andelen blankröster ökar och medborgarna förefaller vara mindre politiskt engagerade än förr. Vidare förlorar de politiska partierna medlemmar, och tecken finns på att medborgarnas misstro mot centrala samhällsinstitutioner bara växer (jfr Möller, 2000; Petersson m.fl. 2000; Holmberg & Weibull, 2000). Denna utveckling går på tvärs mot en norm som vi skulle kunna ge etiketten *den deltagardemokratiska* (se Held, 1995:305 ff. ; Jacobsson, 1999:164; jfr Demokratiutredningens demokratimodell i SOU 2000:1). Accepteras den deltagardemokratiska normen finns följaktligen mycket goda skäl att fråga sig vad som kan göras för att denna "demokratiska tomgång" inte ska utvecklas till ett "demokratiskt motorstopp".

1.1 Administrativa omstruktureringar som demokratis räddning?

I Sverige kan utomstående betraktare avläsa tendenser till politiska åtgärder för att motverka denna negativa utveckling. Ett exempel på sådana kan de så kallade *stadsdels-* eller *kommundelsreformerna* sägas vara. Om man ska tro de utvärderingar som gjorts förefaller dessa dock i första hand fått starkt effektivitet som följd, medan demokratieffekterna varit försumbara (t.ex. Montin, 1989; Jönsson & Solli, 1995; jfr Petersson & Söderlind, 1989:100), även om Rune Premfors med fleras Stockholmsstudie (1993) funnit vissa indikationer på att reformen har en deltagardemokratisk potential. Ett annat exempel på dylika administrativa innovationer som – åtminstone i retoriken – syftat till att åtgärda demokrati-problematiken, är de *regionförsök* som genomförts i fyra försöksregioner (jfr Jerneck & Sjölin, 2000). Dock är ifrågasättanden av regionaliseringens demokratiska egenskaper närmast legio i debatten (t.ex. Petersson *Dagens Nyheter* 2000-10-05; Larsson, 1998).

Ytterligare ett intressant motdrag mot det till synes sjunkande politiska engagemanget är viljan att dela kommuner, dvs. det *kommundelningsfenomen* som sakta utkristalliserats under 1990-talet (jfr Erlingsson 1999; *KommunAktuellt*, 1997, nr 21:2). Ser vi bara till det senaste decenniet har en mängd initiativ tagits bland invånare i olika kommundelar, initiativ som syftar till att bryta loss en kommundel från den tidigare moderkommunen i syfte att skapa en helt ny, egen kommun. Denna aktivitet har resulterat i att ett

stort antal ansökningar om kommunindelning hamnat på Kammarkollegiets bord. Fem av dessa ansökningar har bifallits under 1990-talet, vilket inneburit att antalet svenska kommuner nu är uppe i 289. För att citera Rolf Andersson, en av initiativtagarna bakom *Nätverket nya kommuner*, är kommundelningsfrågan i allra högsta grad "en fråga som jäser ute i kommunerna" (citerad i Erlingsson, 1999).

Att kommundelningar ska ses som en demokratistärkande åtgärd är inte uteslutande något som delningsaktivister hävdar. Exempelvis menar författarna till Demokratiutredningens slutbetänkande att kommunindelning är att föredra framför fler nivåer i det politiska systemet, men också att kommundelningar skapar bättre demokratiska förutsättningar än vad till exempel stadsdels- och kommunfelsreformerna gjort (SOU 2000:1, s. 158). Vidare hävdade många (och hävdar fortfarande) att kommunsammanläggningarna mellan 1952–1974 blev förödande för den lokala demokratin. Centerpartiet har hela tiden kraftigt kritiserat sammanläggningarna och pekat på det önskvärda med att dela kommuner. Ett av de senaste uttrycken för detta är riksdagsledamoten Åsa Torstenssons riksdagsdebatt med demokratiminister Britta Lejon (oktober 2000) där Torstensson menade att *hundra* nya kommuner skulle innebära att medborgarnas deltagande i den kommunala demokratin skulle öka (*Dagens Nyheter* 2000-10-14:A10). Den positiva inställningen till kommundelningar återfinns historiskt hos de borgerliga partierna, vilket fick sitt konkreta uttryck under den borgerliga regeringen 1991–1994. Dåvarande civilminister Inger Davidsson slog fast att:

Ett sätt på vilken den lokala demokratin kan stärkas är att dela kommuner (...). Jag ser positivt på lokala initiativ till kommundelningar. Erfarenheten av genomförda delningar skall studeras (prop. 1991/92:100).¹

¹ Under denna period togs frågan upp i flera riksdagsmotioner. Folkpartiet anförde att steg måste tas till att, i de fall där invånarna själva önskar att dela kommunen, statsmakterna inte motsätter sig delning utan tillåter den (1990/91:K51). Centerpartiet menade att kommunsammanläggningarna 1962 och "tvångsbeslutet" 1969 hade lett till ett flertal negativa konsekvenser vad gäller minskning av antalet kommunalt förtroendevalda med följden att kommunmedlemmarnas påverkansmöjligheter försvårats. Mot denna bakgrund ansåg man att regering och riksdag borde medverka till att genomföra kommundelningar när detta är ett lokalt krav (1990/91:K55). Moderaterna menade i sin partimotion (1990/91:K623) att regeringen principiellt skulle tillåta en kommunindelning som begärs av kommuninvånarna och ansåg att den dåvarande socialdemokratiska regeringen varit alldeles för restriktiv i frågan.

1.2 Kommundelningar – en demokratistärkande åtgärd?

Föreliggande undersökning ska ses mot bakgrund av de ovan beskrivna utvecklingsdragen. Framställningen tar sitt avstamp i medborgarnas sjunkande politiska deltagande, ökande misstro och minskande engagemang. I ljuset av den argumentation som delningsförespråkarna för, kommer kommundelningarna att betraktas som ett försök att undvika det motorstopp somliga fruktar ska följa av den omtalade demokratiska tomgången. Mer specifikt är denna studie en underlagsrapport för Kommundemokrati-kommittén, där det i direktivet framhålls att:

Kommittén skall (...) göra en utvärdering av de allmänna kommunal-demokratiska erfarenheterna från de kommundelningar som genomförts under 1990-talet. Detta i syfte att bl.a. se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen (s. 22–23).

Uppdraget här är sålunda utvärdera de demokratiska erfarenheterna av 1990-talets kommundelningar i de utbrutna kommun-delarna. Studiens forskningsobjekt blir därvidlag Trosa, Gnesta, Lekeberg, Bollebygd och Nykvarn. Det *principiella temat* för denna undersökning är om skapandet av mindre lokala enheter – det vill säga kommundelningar – kan vara ett sätt att gjuta liv i en stagnerande svensk demokrati.

Det mer konkreta syftet med forskningsinsatsen är att skapa en *fördjupad förståelse* för vilka demokratiska konsekvenser kommundelningar kan få. Den övergripande frågeställning som ska besvaras är om kommundelningar kan vara ett sätt att stärka den kommunala demokratin. För att besvara frågan krävs att frågeställningen bryts ned i tre intimt relaterade frågeblock.

- Först och främst måste vi skapa en *referenspunkt* för att undersökningsresultaten ska kunna relateras till något. Detta gör vi genom att besvara frågan: Vilka demokratieffekter hoppades aktörerna uppnå med en delning, det vill säga vilka är argumenten för att dela kommuner?
- Därefter ska frågor besvaras som svarar mot undersökningens värderingsdel, det vill säga frågor som rör själva *effektfrågan*: Vad är det, på ett mer kvalitativt plan, som ur demokrati-hänseende har förändrats i de nya enheterna? Uppfattar respondenterna att medborgarnas engagemang i kommun-

politiken ökat? Finns det några bieffekter som kan tolkas som en demokratisk försvagning?

- Det sista frågeblocket rör själva *diagnosen*: Vilka lärdomar kan vi dra av 1990-talets nya kommuners erfarenheter? Kan kommunindelningar sägas vara ett exempel på åtgärd som stärker den lokala demokratin?

1.3 Metodologiska överväganden

Samhällsforskningen kan sannolikt aldrig objektivt fånga hela den mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet som karakteriserar den politiska demokratin. (...) Vi kan aldrig ställa oss vid sidan av tid och rum och analysera världen från någon fast och oberoende punkt (Lundquist, 2001).

Som nämndes ovan, studien syftar till att skapa en grund för att bättre förstå kommunindelningarnas demokratiska implikationer. Hur bör denna uppgift bäst lösas, givet de tidsmässiga och ekonomiska ramar som givits? Innan vi ger oss i kast med själva undersökningen är det på sin plats att föregripa några av de kommentarer som brukar invändas mot demokratiutvärderingar och samtidigt beskriva hur jag rent tekniskt gått tillväga för att lösa forskningsuppgiften.

Föreliggande studie är alltså en sorts *utvärderingsprodukt* där det finns en explicit ambition att *värdera* eventuella demokratiska effekter i de delade kommunenheterna efter att delningen genomförts.² Ofta ifrågasätts möjligheten till att över huvud taget kunna värdera graden av demokrati i en given politisk enhet. Kritiken är värd att tas på allvar. Det är ett vanskligt företag att enkelt "mäta" demokrati om man har insikter i demokratins idéhistoria och är medveten om den ideologiska spänning som ligger i demokrati-begreppets natur. Det är väldokumenterat i den demokrati-teoretiska litteraturen hur varje demokratidiskussion oundvikligen faller tillbaka till en punkt där frågor om "bra" och "dålig" demokrati i slutändan är avhängig de värderingar och ideologiska

² Utvärderingsbegreppet brukar definieras som ett sätt "...att i efterhand upptäcka, kartlägga och bedöma offentliga åtgärders förvaltning och resultat i syfte att åstadkomma ökad självreflexion, fördjupad förståelse och bättre grundade beslut" (Vedung, 1998:18).

preferenser som förfäktas av den enskilde (t.ex. Dahl, 1989:340; Held, 1995:16 ff.; Petersson m.fl., 1997:30).³

Det faktum att demokratibegreppet är omtvistat betyder dock inte att reformer inte kan utvärderas. Däremot innebär det att de inte kan värderas mot en enda uppsättning kriterier. Demokrati kan helt enkelt vara många olika saker. I detta avseende fyller utvärderingens femte avsnitt en viktig funktion. Här ställs tre olika demokratimodeller upp, där varje modell betonar sina specifika värden. Undersökningens resultat stäms sedan av mot respektive modell. Därigenom visas att kommundelningar kan gynna en viss typ av demokrativärden som inte alltid är helt okontroversiella, men fullt legitima, beroende på vilken demokratimodell bedömarens finner mest önskvärd.

Det finns andra, mer praktiska – alternativt tekniska – överväganden att göra när vi diskuterar att ge svar på en fråga formulerad i utvärderingstermer. Ett uppenbart, för utvärderaren beklagansvärt faktum, är att det inte finns några självklara jämförelsepunkter att ställa undersökningen mot. Det finns ingen förutvärdering i de utbrutna kommundelarna att förhålla resultaten till, varför det kan vara svårt att uttala sig om vari det nya består. Detta försvarar möjligheten att uttala sig om förändring. Detta har bidragit till att studien karakteriseras av något som påminner om Evert Vedungs *skuggkontroll*. Det är ingen kontroll i termens ordboksbetydelse, utan innebär snarare att de kvalitativa förändringar som ägt rum efter delningen bedöms av människor som kan antas ha särskild insikt i kommunens politiska organisation, det vill säga elitintervjuer (jfr Vedung, 1991:247).

För att använda ett kliniskt metodologiskt språkbruk är detta en sorts *kvalitativ* studie där en genväg tas till de medborgarrelaterade

³ För att illustrera problematiken kan vi konstatera att det är svårt att bedöma demokrati relativt andra tidsperioder då olika historiska villkor skapar olika förutsättningar för demokratin att fungera (jfr Dahl, 1989:340), och vi vet också att demokratins ideal kan formuleras i form av flera motstridiga grundvärden som ständigt riskerar att råka i konflikt med varandra. SNS demokratiråd (Petersson m.fl. 1997:30) sätter fingret på några av dessa dilemman när de slår fast att: "Demokrati är inte bara majoritetsvälde; det politiska systemet måste också uppfylla kraven på rättsäkerhet och handlingskraft. Demokrati betyder inte bara formellt korrekt handläggning; det politiska systemet måste också vara medborgarstyrt och effektivt. Demokrati innebär inte bara handlingskraft; kraven på effektivt ledarskap måste vägas mot önskemålen om folklig förankring och rättslig objektivitet (...) Dilemman och avvägningar är därför en inneboende del hos demokratin." Märk dock väl att det på intet sätt är självklart att se handlingskraft som ett demokrativärde. Nazityskland var handlingskraftigt på många sätt, men vi skulle knappast säga att det var en särskilt demokratisk regim (jfr resonemangen i Jacobsson, 1998 & 1999).

frågorna via en variant av skuggkontrollen. Primärmaterialet utgörs i första hand av 26 intervjuer med så kallade elitföreträdare (se förteckningen längst bak).⁴ Intervjuerna karakteriseras som *halvstrukturerade samtalsintervjuer med elitföreträdare*. Det har funnits en övergripande struktur i frågorna, men struktureringsgraden har varit låg. Detta har gjort att kraven på smidighet och flexibilitet förenats med att intervjun fokuserats mot vissa på förhand definierade aspekter – i det här fallet i första hand hur väl förhoppningarna och farhågorna med delningen har infriats.⁵ Detta intervjumaterial har kompletterats med djupintervjuer gjorda i ett annat sammanhang våren 1998, där frågor dryftades kring motiven till att delningsfrågan uppstår (Erlingsson, 1999). I första hand hjälper detta tillvägagångssätt oss att ta elitföreträdarna "på pulsen", det vill säga de blir ett instrument att sälla fram de viktigaste förändringstendenserna sedan delningen. Det är en inventering av de nya kommunernas erfarenheter vi gör, som i sin tur ger oss möjligheter till fördjupad förståelse för vilka effekter kommunindelningar kan få för den kommunala demokratin.

Det kan framföras synpunkter på metodvalet. Respondenterna sitter i elitpositioner i relativt nybildade kommunala organisationer och har i många fall hamnat i en mer betydelsefull politisk position än tidigare. Det är ingen orimlig tes att dessa kan ha mer positiva attityder till kommundelningen än vad kommuninvånaren i allmänhet har. Detta kan ha många orsaker, till exempel att de har haft möjlighet att påverka utformningen av den egna politiska

⁴ Ambitionen var från början att få en så bred parlamentarisk representation som möjligt i intervjumaterialet. Tanken var att samtliga riksdagspartier på ett eller annat sätt skulle täckas in. Detta har till viss del uppnåtts, men det finns en slagsida till förmån för representanter från Centerpartiet och representanter för Socialdemokraterna, mycket beroende på att dessa två partier i många fall intagit två diametralt olika ståndpunkter i delningsfrågan. Dessutom har utrymmet för riksdagspartier i tre fall fått ge vika för en prioritering av renodlade lokala partier i Gnesta, Nykvarn och Bollebygd som jag funnit mer relevanta att samtala med. Framför allt har det varit svårt att hitta representanter från Vänsterpartiet och Kristdemokraterna, mycket beroende på att dessa inte är särskilt välrepresenterade i de undersökta kommunerna och inte heller spelat någon central roll i den lokala kommundelningsdebatten.

⁵ Rent tekniskt har intervjuerna gått till så att jag samtalat med mina respondenter i allt från 45 minuter till uppemot 2 timmar. Dessa samtal har dokumenterats genom att jag under intervjun antecknat noggrant och efteråt renskrivit anteckningarna. Alternativet hade varit att med bandupptagare spela in intervjun, för att sedan skriva ut den. Att bandupptagare inte valts beror huvudsakligen på att jag har sökt undvika att respondenterna ska uppfatta samtalet som ett förhör utan just som ett samtal. Mina erfarenheter av att arbeta med bandspelare stämmer överens med andra forskares – bandspelaren kan verka hämmande på respondenter, något som kan ta sig uttryck i att dessa uttrycker sig mer försiktigt och helt utan centrala "off the record"-reflexioner (t.ex. Ejvegård, 1993; Möller, 2000).

organisationen, att de därför har kommit att känna ett ansvar för att det här faktiskt fungerar väl och att de sålunda förmedlar just en sådan bild till en utvärderare av nyorganisationen. Det kan helt enkelt finnas en rollförväntan på de elitgrupper jag mött att solidariskt verka för delningsidén. Vidare torde det stå klart att kommundelningen i praktiken kommit att ge många av de intervjuade större möjligheter än tidigare till nya stimulerande uppgifter och kontakter, vilket också skulle förklara en mer positiv inställning till delningen. Dessa invändningar till trots har jag ändå valt att använda djupintervjuer som det primära materialet. De frågetecken som kan ställas i samband med detta har jag försökt rätta ut genom att bredda urvalet på respondenterna så att jag intervjuat fullmäktigeledamöter från olika partier, en hög tjänsteman i varje kommun, en person som drivit frågan om kommunindelning, en som representerat motståndarlägret samt den journalist på lokaltidningen som bevakat den nybildade kommunen. Intervjumaterialet har jag också kompletterat med tidningsartiklar och internt material från de respektive kommunerna (till exempel utredningar och promemorior).

1.4 Forskningsläget

I likhet med Peder Nielsen (1996) kan vi notera att statsvetenskapen inte i någon större utsträckning intresserat sig för hur kommunala gränser bör dras. I den mån statsvetenskapen ägnat frågan intresse, har det oftast handlat om vilken den mest optimala storleken varit ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Jämfört med den uppmärksamhet som forskningen ägnade åt kommunsammanslagningarna (se till exempel litteraturförteckningen i Strömberg & Westerstahl, 1983) är det ingen överdrift att säga att kommundelningsfrågan är ett i det närmaste styvmoderligt behandlat område. Nielsen själv tillhör det fåtal som uppehåller sig vid just kommundelningstemat. Han är i första hand intresserad av att undersöka hur politiska enheter ska avgränsas och om stark eller svag *gemenskapskänsla* bland befolkningen (demos) i kommunerna är korrelerad till en önskan att vilja träda ur kommuner.

Om vi backar i tiden torde den tidigaste referensen till kommundelningstemat vara Kjell Lundmarks (1980) granskning av dittills behandlade kommundelningsärenden. Lundmark under-

sökte fallen Åsele, Motala, Härjedalen och Vaxholm. Studien uppmärksammade att argumenten för en kommundelning grundades på att delningsförespråkarna upplevde stora kommundemokratiska problem i de sammanslagna kommunerna. Delningsförespråkarna hävdade att det ökade avståndet mellan medborgare och de allt färre beslutsfattarna, men även avståndet till den svällande byråkratin, fick till följd att inte bara engagemanget för kommunalpolitik avtog, utan även att den samlade politiska förståelsen för och kunskapen om kommunens olika delar minskade. Lundmark slog också fast att delningsanhängarna inte ansåg att den kommunala servicen förbättrats eller att administrationen hade effektiviserats genom sammanläggningarna. De argument som då presenterades *mot* delningar var att mindre kommuner, främst av befolkningsmässiga och näringsgeografiska skäl, inte kunde bäras upp ekonomiskt, och därför skulle få problem med att fungera effektivt. En delning av kommunen var därför, enligt motståndarna, inte svaret på de eventuella demokratibristerna i storkommunen.

Kerstin Kolam och Christina Ekman (1992) genomförde en undersökning av de kommundelningar som skedde mellan 1979 och 1993. Rapportens fick titeln *Kommundelningar – erfarenheter och utfall*. Som titeln antyder, handlar det om en undersökning om erfarenheter av genomförda delningar, det vill säga Åsele/Dorotea, Motala/Vadstena, Norsjö/Malå, Vännäs/Bjurholm, Vaxholm/Österåker, Vara/Essunga och Botkyrka/Salem. Undersökningen grundades på enkäter som skickades till personer i de berörda kommunernas elitskikt (både politiker och tjänstemän). Det primära syftet var att belysa erfarenheter av kommundelningar. Såväl demokrati-, som ekonomi- och serviceaspekter fanns i enkätfrågorna. Slutsatserna som drogs av denna (primärt) kvantitativa undersökning blev att demokratin och medborgaropinionen spelade en avgörande roll i dittills genomförda kommundelningar, men på frågan om kommundelningar är bra eller inte svarade författarna att frågan "inte (kan) besvaras med enkelt ja eller nej" (Kolam & Ekman 1993:30).

Den undersökning som, Kolam & Ekmans studie undantaget, mest systematiskt tagit sig an uppgiften att göra en genomgång av kommundelningarna är Lokaldemokratikommitténs (SOU 1990:93) slutbetänkande (även om den i huvudsak bygger på Kolam & Ekmans uppsats). Här ägnar man sig inte så mycket åt frågan vilka konsekvenserna av kommundelningarna blivit, utan

mer åt att förklara *varför* kommunerna delats (det vill säga orsakssnare än effektfrågan). Förenklat kan slutsatsen av denna genomgång sammanfattas med att kommunindelningarna bara ses som justeringar av olyckliga kommunsammanslagningar. Författarna till betänkandet antog, snarare än gav belägg för, att det funnits vissa kommunaldemokratiska fördelar, men fann det svårt att uttala sig om vilka dessa var liksom om de kommunekonomiska konsekvenserna av kommunindelningarna.⁶

Svenska Kommunförbundets utredare, Björn Sundström, är sannolikt den som i officiella sammanhang oftast kommit i kontakt med kommundelningsfrågan. I sina utredningar fokuserar han främst på de ekonomiska konsekvenserna av kommundelningar, medan demokratiaspekten avhandlas mycket summariskt. När han i sina utredningar berör demokratifrågan, talar han genomgående samma språk som Kolam & Ekman: "Utredningens slutsatser när det gäller frågan om kommundelning automatiskt leder till en bättre demokrati är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på denna fråga" (t.ex. *Kommundelningsutredning Knivsta-Uppsala*, 1998-07-09).

Om föreliggande undersökning jämförs med den forskning som tidigare producerats om kommundelningsfrågan, så påminner den framför allt om Kolam & Ekmans studie. Min studie skiljer sig dock från deras på så vis att den:

- metodologiskt jämför kvalitativa fallstudier,
- fokuserar primärt på demokratiaspekterna, medan service- och ekonomiaspekter endast uppmärksammas i anslutning till demokratidiskussionen, och
- behandlar de kommuner som bildats på 1990-talet, kommuner som inte finns representerade i deras studie.

Undersökningen kompletterar sålunda Kolam & Ekmans studie genom att den täcker in de fall som tillkommit efter 1992, men skiljer sig i allra högsta grad metodologiskt från densamma.

⁶ Förutom de ovan refererade studierna har ett antal studentuppsatser författats på kommundelningstemat, men ingen av dessa behandlar den frågeställning som här står i fokus explicit. Dessa uppsatser redogör jag inte närmare för här. De jag funnit relevanta för den vinkling av ämnet som här görs kommer att kommenteras i den löpande texten (se Leierdahl & Persson, 2000; Ljunggren & Lundstedt, 1996; Svärdman, 1993; Übel, 1991).

1.5 Disposition

Efter detta inledande avsnitt slås fast att 1990-talets kommundelningsdiskussion måste ses i ett historiskt perspektiv. I det andra avsnittet presenteras därför en kortfattad översikt över den kommunala indelningshistorien, och logiken bakom kommunsammanläggningarna mellan 1952 till 1974 beskrivs översiktligt. Här besvaras frågan varför antalet svenska kommuner sjönk från omkring 2 500 till 277 i det som sannolikt är tidernas mest omfattande kommunreformer i ett västeuropeiskt land.

I studiens tredje avsnitt presenteras kortfattat den allmänna kommundelningsdebatten. Varför vill man dela kommunen? Vilka värden är det man vill gynna? Detta avsnitt ger en känsla för bakgrunden till kommundelningarna och till diskussionen i avsnitt fem (där vi ställer oss frågan vilka demokrativärden kommundelningarna kan tänkas gynna).

I det fjärde avsnittet redovisas resultaten av den empiriska undersökningen av de nya kommunernas lokaldemokratiska erfarenheter. Här penetreras vart och ett av de enskilda fallen på samma sätt. Varje fallstudie inleds med en bakgrundshistoria. Efter bakgrundshistoriken presenteras och analyseras erfarenheterna utifrån två övergripande aspekter: medborgarengagemang och förvaltningseffekter. I en avslutande del jämförs utbrytarna med varandra: Har de likartade erfarenheter och vilka är dessa i så fall? Den övergripande uppgiften är försöka hitta tendenser så att vi, åtminstone tentativt, kan få en känsla för svaret på frågan om kommundelningarna stärkt medborgarnas engagemang i kommunpolitiken.

I det femte avsnittet lyfts studien till ett principiellt plan och de demokratimodeller som kommundelningarna ska värderas utifrån presenteras. Poängen är att visa att demokrati är svårt att mäta, att många värden kan komma i konflikt med varandra, samt att en värdering av demokratins "kvalitet" sannolikt faller tillbaka på vilka ideologiska preferenser (alternativt vilken människosyn) den enskilde bedömarens har. Demokrati kan helt enkelt uppfattas på många olika sätt. Därför väljs tre demokratimodeller som diskussionen förhålls till: konkurrensdemokratin, deltagardemokratin och gemenskapsdemokratin. Det är just dessa modeller som demokratidiskussionen om kommundelningarna ska relateras

till, och vi svarar på frågan vilken typ av demokrativärden kommunindelningarna förefaller gynna.

I studiens sjätte och sista avsnitt sammanfattas slutligen resultaten. En viktig beståndsdel i detta avsnitt är att vi tillåter oss att reflektera mer fritt kring kommunindelningar och demokrati. Syftet är att lyfta diskussionen till en mer principiell nivå. Här diskuteras vad 1990-talets vilja att återgå till mindre enheter kan vara ett uttryck för, och slutligen diskuteras vilka långsiktiga konsekvenser utvecklingen kan få.

2 Översiktlig kommunhistorik

Syftet med detta avsnitt är att översiktligt sätta kommunindelningarna i ett större sammanhang genom att orientera läsaren genom de svenska kommunernas historia. Därvid ges svar på frågan varför antalet kommuner stadigt sjönk fram till 1974, då den senaste sammanläggningen ägde rum. Kapitlet har framför allt relevans för den mer övergripande diskussionen om svensk demokrati i förändring som förs i rapportens sista avsnitt. En läsare som enbart är intresserad av de empiriska undersökningsresultaten rekommenderas att bläddra fram till avsnitt fyra.

2.1 1862: kommunerna skapas

Genom 1862 års övergripande reformer skapades för första gången kommuner som var helt skilda från kyrkan och dess uppgifter. Reformen innebar att vi fick uppemot 2 500 kommuner i Sverige. Denna reform påverkade inte den gamla uppdelningen i städer, köpingar och landskommuner, vilket fick till följd att kommunindelningen blev väldigt oregelbunden med stora skillnader mellan kommuner vad beträffade storlek och lokala ekonomiska förutsättningar.

Efter andra världskriget kom kommunerna att bli ett viktigt instrument i välfärdsstatsbygget. Kommunerna ålades stora uppgifter som de själva inte hade medel att finansiera, vilket gjorde dem beroende av statliga bidrag. Detta statsberoende accentuerades ytterligare som en konsekvens av omfattande strukturella förändringar, till exempel upplösningen av det agrara samhällets sociala nätverk, nätverk som till stor del ersattes av ett offentligt

välfärdssystem. Vidare ledde den tilltagande industrialiseringen till en urbanisering som bidrog att landsortskommunernas invånarantal sjönk och därmed försämrade dessa kommuners skatteunderlag. Landsortskommunernas självstyrelse blev allt mer undergrävd, med följden att det uppstod stora skillnader i servicekvalitet mellan land och stad. För att över huvud taget kunna rädda den kommunala självstyrelsen och undvika ett fullständigt förstatligande av den kommunala förvaltningen, växte tankar fram om att slå samman landskommunerna till befolkningsmässigt större enheter (jfr Strömberg & Westerståhl, 1983).

2.2 1952 års storkommunreform

Bland annat som konsekvens av ovan beskrivna samhällsutveckling, tillsattes en kommunindelningkommitté 1943 för att granska de problem som uppstått och ge förslag till lösningar. Det förslag som slutligen presenterades slog fast att landskommunerna borde slås samman för att över huvud taget kunna överleva. Kommittén ansåg att befolkningstalet i de nya kommunerna skulle ligga mellan 2 000 och 3 500 personer, ett antal man påstod vara nödvändigt för att kommunerna skulle klara av de serviceuppgifter de ålagts att utföra (Klasson, 1996:9).

Noterbart i sammanhanget är att en av riktlinjerna för sammanslagningarna var att förslaget poängterade att en *naturlig samhörighet* skulle eftersträvas. Kommittén ansåg att endast kommuner som naturligt hörde samman skulle komma att bilda en kommun. Peder Nielsen (1996:16) slår fast att kommittén "rent allmänt var (...) noga med att ta hänsyn till traditionens stora betydelse". Trots att målsättningen var att behålla en naturlig samhörighet, anmärkte kommittén att det praktiska genomförandet sannolikt skulle innebära att de nya sammanslagna enheterna kunde komma att avvika från de som medborgarna identifierade sig med. År 1952 genomfördes reformen och den fick till följd att antalet kommuner minskade kraftigt, från 2 498 till 1 037 (Strömberg & Westerståhl, 1983).

Intressant att uppmärksamma i kommunindelningssammanhanget är att indelningssammanhanget från riksdagspolitiskt håll motiverades med behovet av ett större urval av lämpliga politiska förtroendemän i varje kommun. Torgny Klasson anmärker dock att den mest uppenbara konsekvensen av reformen blev att antalet lokala

politiska förtroendemän minskade kraftigt: "1952 års kommunindelningsreform inledde en fallande tendens i antalet medborgare med politiska förtroendeuppdrag, en tendens som fortsatt in på 1970-talet" (Klasson, 1996:10).

2.3 1962–1974: kommunblocksreformerna

Efter storkommunreformen expanderade den kommunala verksamheten närmast explosionsartat. År 1967 hade de kommunala utgifterna mer än fördubblats jämfört med 1952. Nya uppgifter tillkom och ansvaret för gamla utvidgades. Det ställdes krav på kommunerna att bygga ut den obligatoriska grundskolan, vilket ytterligare ökade den ekonomiska belastningen. Vidare ägde ännu en stor strukturomvandling rum på den svenska arbetsmarknaden under 1950- och 1960-talet. Flykten från landsbygden till städerna fortsatte, vilket fick till följd att ännu fler landskommuner hamnade i ekonomiska trångmål och blev ännu mer beroende av statliga bidrag. Vidare började kommunernas tänkta roll som naturliga enheter ifrågasättas som följd av den ökade bilismen och förbättrade regionala persontransportsystem – nu kunde man arbeta i en kommun och bo i en annan (Gustafsson, 1992a).

Storkommunreformen började således snart anses vara otillräcklig. Den småskaliga kommunstrukturen upplevdes av den socialdemokratiska regeringen som ett hinder för välfärdsstatens fortsatta utbyggnad. En statlig utredning från 1961 slog fast att en ny kommunindelningsreform var nödvändig. Kommittén gjorde en genomgång av kommunernas arbetsuppgifter för att bedöma vilket befolkningsunderlag som krävdes för att de i ekonomiskt hänseende skulle kunna fungera effektivt. Utredningens slutgiltiga förslag innebar att uppdelningen i städer, köpingar och kommuner borde försvinna och att samtliga kommuner skulle ha minst 8 000 invånare, något som ansågs vara ett minsta möjliga invånarantal för att kommunerna skulle få ett tillräckligt skatteunderlag för att bära upp den service. Utredningen tog närmast avstånd från idén att kommunerna skulle vara naturligt framväxta lokala politiska gemenskaper. I stället vägde administrativa argument, effektivitetsargument och argument som härrörde från en idé om stordriftsfördelar, mycket tungt (Strömberg & Westerståhl, 1983:22 ff.).

Kommittén arbetade fram riktlinjer om hur den nya indelningen skulle se ut. Förutom att ingen kommun fick ha färre än 8 000 invånare, skulle de nya kommunerna utgöra vad de kallade *näringsgeografiskt sammanhållna enheter*. Den vägledande principen blev den så kallade *centralortsteorin*, en princip som byggde på att runt en centralort sammanföra områden som hörde ihop av till exempel bebyggelse-, arbetskrafts-, trafikmässiga och kommersiella skäl. Varje kommun skulle ha en tätort där större kommunala förvaltningar kunde placeras och förse dessa tätorters omland med den kommunala service som behövdes. Somliga menar att detta på förhand byggde in socioekonomiska och kulturella motsättningar i de nya storkommunerna (t.ex. Gustafsson, 1992b).

Inledningsvis byggde beslutet om sammanläggningar på en frivillighetsprincip som innebar att kommunerna själva fick bestämma om de ville ingå i en större kommun eller inte. Det visade sig dock att landsortskommunerna var tämligen ovilliga att frivilligt avveckla sig själva, med följderna att motståndet mot sammanslagningarna blev stort i ett antal kommuner (Brantgärde, 1974).

På grund av detta motstånd, och sammanslagningarnas därav långsamma tempo, ansåg regeringen att indelningsreformen inte höll jämna steg med landets ekonomiska och sociala utveckling. Därför föreslog man att en förändring skulle *tvingas* fram. Beslutet om tvångssammanslagningar fattades 1969 och innebar att den föreslagna reformen skulle vara genomförd 1974. Samtliga icke-socialistiska partier motsatte sig detta tvångsbeslut. Deras invändningar byggde i huvudsak på att medborgarnas delaktighet i lokalpolitiken skulle undergrävas med färre kommunpolitiker och längre geografiska avstånd mellan politiker och medborgare. Ute i kommunerna var tvångsinslaget föga populärt. Regeln blev att regeringen motsatte sig mindre kommuners önskan om att förbli egna. Följden blev att sammanslagningarna i ett fyrtiotal fall fick genomföras *mot* de berörda kommunernas vilja.

2.4 Utvecklingen efter 1974 – tillbaka till småskalighet?

Med tanke på att samtliga borgerliga partier hade motsatt sig tvångsinslaget i kommunblocksreformen, kom den borgerliga regering som tillträdde efter 1976 års val att ställa sig positiv till kommunindelningar. Vid tillträdet deklarerade man i regeringsförklaringen att kommunindelingsreformen skulle utvärderas:

”Regeringen är beredd att pröva framställningar om ändringar i den kommunala indelningen som är motiverade av hänsyn till den kommunala demokratin.” Kravet var att det skulle visas att den kommunala servicen inte skulle försämrats och att det skulle finnas ett starkt stöd bland invånarna för en delning.

En indikation på Socialdemokraternas tveksamma inställning till kommunindelningar var att den socialdemokratiska regering som tillträdde i oktober 1982 ansåg att delningar av kommuner borde prövas restriktivt. De menade att de negativa demokratiska konsekvenser sammanslagningarna påstods innebära kunde lösas på annat sätt, till exempel genom en bättre lokal förankring av den kommunala verksamheten – i realiteten lokala nämnder inom ramen för de befintliga kommunerna (Gustafsson, 1992b:41). Fram till regeringsskiftet 1991 hade ett tjugotal framställningar om delning gjorts, och åtta av dem hade beviljats av borgerliga regeringar, vilket får ses som ett tydligt uttryck för Socialdemokraternas relativt delningsnegativa inställning.

En ny vändning kom 1991, då den nytillsatta borgerliga regeringen i regeringsförklaringen deklarerade att de skulle underlätta för kommunindelningar. Dåvarande civilminister Inger Davidsson sammanfattar inställningen genom att i proposition 1992/93 skriva: ”Det är angeläget att arbeta för ett mjukt samhälle, där varje människa får utvecklas till en individ i gemenskap med andra människor. En viktig del av utvecklingen sker i små, naturliga gemenskaper. (...) Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommunindelning.” (proposition, 1992/93:2 ff.).

1990-talet har inneburit att ett stort antal ansökningar om kommunindelning hamnat på Kammarkollegiets bord, vilket bland annat inneburit att fem nya kommuner bildats sedan den 1 januari 1992 till dags dato. Att detta, som skulle kunna kallas *kommundelningsfenomen*, är något som i allra högsta grad är aktuellt illustrerades i *KommunAktuellt* 1997, där man kunde läsa att: ”Frågan om delning är het. Bara under den senaste veckan (vecka 24/1997) hade den diskuterats i minst fyra fullmäktige. Kammarkollegiet dignar under ansökningar, yttranden och andra underlag” (s. 2). Det är mot denna bakgrund vi ska förstå Kommundemokratikommitténs önskan att utreda de lokaldemokratiska erfarenheterna av kommunindelningarna. Med denna historiska överblick i bagaget ska vi nu kort svara på frågan vilka argument som brukar framläggas för kommunindelningar. Vilka värden är det kommundelningsförespråkarna vill gynna?

3 Varför kommundelning?

Grundackordet i alla utbrytardebatter förefaller vara det mer renodlade demokratiargumentet. Syftet med detta avsnitt är att rekonstruera delningsförespråkarnas demokratiargument genom att göra några nedslag i den allmänna kommundelningsdebatten. Huvuduppgiften är här att hitta gemensamma drag i debatten för att svara på frågan: Vilka *demokrativärden* söker man främja genom en delning? Avsnittet ska ses som en nödvändig bakgrund till själva den empiriska undersökningen. Vi redogör för delningsförespråkarnas *argument* i syfte att skapa en referenspunkt ställa utvärderingen emot.⁷ Men givetvis finns det skäl att även uppmärksamma vilken sorts demokratisyn dessa argument refererar till, varför det kommande avsnitt 5 syftar till att återkoppla kommundelningsproblematiken till den demokratiteoretiska litteraturen.

3.1 Deltagarargumentet

Rolf Andersson – representanten för "Ljungskile – egen kommun" – är representativ för delningsförespråkarna när han eftertryckligt understryker demokratiaspekten av kommundelningar. Ytterst, menar han, handlar kommundelningar om att vitalisera en stelnande svensk demokrati genom att minska den växande klyftan mellan väljare och valda. Argumentets grundtanke är att medborgarinflytandet stärks eftersom det kommer att bli lättare att nå fram till beslutsfattarna och lättare för den enskilde att engagera sig då frågorna i småkommunen mer direkt berör dennes vardag. Avståndet mellan beslutsfattare och berörda minskas, och många kommuninvånare kan antas komma att ha en personlig kontakt med kommunens politiska företrädare (jfr Andersson & Svennberg, 1998).

Flera av de som intervjuats till denna undersökning lyfter fram detta som sitt huvudargument för att dela kommunen. Moderaten Christer Johansson, Bollebygds kommun, menar till exempel att hans primära argument för att dela kommunen var "att öka med-

⁷ Det är viktigt att komma ihåg skillnaden mellan *motiv* och *sätt att motivera* en handling. Det jag vill göra här har inte så mycket med motiven att göra, utan vi vill alltså bara hitta vilka demokrativärden *man säger sig* vilja gynna med en delning i syfte att skapa en referenspunkt att relatera våra undersökningsresultat till. Den som är intresserad av de mer *negativa* motiven, till exempel att man vill bryta sig loss för att man inte vill betala för andra kommundelar, hänvisas till Erlingsson (1999).

borgarnas intresse för kommunala frågor”. Även centerpartisten Gerhard Olsson, Lekebergs kommun, presenterar detta som sitt huvudargument: ”I första hand var det demokratifrågan, att få folk aktiva, att nå en närmare kontakt mellan medborgare och politiker.” Den folkpartistiska gruppledaren och tillika dåvarande ja-generalen i Nykvarns kommun, Christina Berlin, framhåller att hon ”lockades av detta att få medborgarinflytande”. Dessa nedslag i kommunalningsdebatten ramar in en bild som bekräftar Håkan Svärdmans (1993:42) slutsats från hans sju år gamla genomgång av kommunalningsdebatten, där han når slutsatsen att de främsta och tyngst vägande argumenten förefaller vara intimt knutna till övertygelsen att kommunalningen ska främja ett aktivt medborgerligt deltagande i kommunpolitiken. Den centrala frågan i nästa avsnitt blir givetvis om de intervjuade personerna uppfattar att medborgarnas engagemang i kommunpolitiken ökat efter delningen, vilket även går hand i hand med Kommundemokrati-kommitténs direktiv, att se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen.

3.2 Gemenskapsargumentet

Återkommande i kommunalningsdiskussionen är ett sorts *självbestämmandekrav*, som grundar sig i kravet på att väljarna själva ska kunna bestämma vilka det är som beslutar över deras levnadsvillkor. Argumentet bygger inte sällan på att centralortens fullmäktige består av människor som inte bor i den berörda kommunaldelen eller saknar har insyn i kommunalens angelägenheter och speciella förutsättningar. Kommunfullmäktige centralt fattar beslut om kommunalder som de inte alltid vet så mycket om, och slipper sedan se de som berörs av beslutet i ögonen.

Sett i detta ljus handlar delningarna om att få sköta sig själv, om att ”få styra och ställa i eget hus”. Det bakomliggande argumentet är att de som tar beslut om kommunalens angelägenheter också ska vara från kommunaldelen och enbart arbeta för denna. Med en egen kommun kan väljaren ha koll på vem det är som beslutar över kommuninvånarnas skattemedel. I argumentationen finns sålunda detta starka självbestämmandekrav.

Ett argument som är intimt relaterat till detta sätt att resonera är något som tangerar ett rent missnöjesargument som kan kallas *avkoloniseringsargumentet*. Inte sällan hävdar man att det saknas

samhörighet med övriga delar av kommunen, vilket förstärker känslan av att resurser tas från den egna delen och fördelas till andra områden. Man anser sig inte sällan vara styvmoderligt behandlad av centralorten. En fallstudie som gjordes av Nykvarns utbrytning 1998 visade att dessa tongångar var återkommande i nykvarnarnas kampanjarbete (Erlingsson, 1998). Relationen mellan Nykvarn och Södertälje uppfattades närmast som en *imperierelation*, där Södertälje sög ut Nykvarn. Nykvarn såg sig närmast *koloniserat* av Södertälje, och att kommunindelningen därför kan ses som en form av *avkolonisering*. Debattörerna uppmärksammade att Nykvarn behandlades på orättvisa sätt, till exempel att skolorna i Nykvarn fick mindre pengar att röra sig med jämfört med genomsnittsskolan i kommunen, ett argument som var återkommande (Länstidningen Södertälje 1997-04-02). Det påpekades även att bristen på samhörighet med centralorten tog sig uttryck i att Nykvarnsbor "mobbades" när de engagerade sig kommunpolitiskt. Det ansågs helt enkelt inte lätt att som Nykvarnsbo engagera sig i storkommunpolitiken på grund av Södertäljes avoga inställning (Länstidningen Södertälje 1997-05-15).

Värt att notera är att storkommunen tidigare användes som ett argument *för* demokrati. När demokratin diskuterades i anslutning till storkommunreformerna stod invånarantalet, möjlighet till politiskt deltagande och åsiktsrepresentativitet i fokus (Westerstahl & Johansson, 1981). Den representativa definitionen av demokrati var den rådande, medan deltagardemokratiska värden hamnade i bakgrunden. I diskussionen om storkommunens demokratifördelar lyftes sällan en annan aspekt av demokratin fram – att demokrati kan ses som en kollektiv identitet, att demokratin förverkligas i den mån medborgarna upplever att de är en del av en gemenskap. Utifrån detta menar statsvetaren Peder Nielsen att kollektiv identitet – känslan av samhörighet – har ett värde i sig: "I den mån invånarna inte känner en sådan gemenskap kan demokratin ses som bristfällig. Ju mer invånarna känner att de ingår i en större gemenskap desto bättre kan demokratin sägas vara" (Nielsen, 1996:63 ff.). När kommuner delas, uppstår mindre enheter. En vanlig uppfattning är att kollektiva identiteter lättare uppstår i små enheter, att invånare i sådana lättare lär känna samhörighet. Man kan därför anta att gemenskapen stärks i mindre enheter, och – enligt resonemanget ovan – så även demokratin. Detta sätt att har mycket gemensamt med den före detta civilministern Inger Davidssons sätt att motivera kommundelningar:

”Det är angeläget att arbeta för ett mjukt samhälle, där varje människa får utvecklas till en individ i gemenskap med andra människor. En viktig del av den utvecklingen sker i *små naturliga gemenskaper*” (prop. 1992/93:2, min kurs.). Sålunda finns det generellt sett ett kraftigt känslomässigt *gemenskapsargument* hos de presumtiva utbrytarna.

4 De nya kommunernas erfarenheter

I detta avsnitt presenteras resultaten från intervjuundersökningen. Uppläggningsen av avsnittet är att de fem fallen inledningsvis separeras från varandra och presenteras var för sig. Därefter knyts de viktigaste indikationerna från de respektive fallstudierna samman och de variabler som förefaller vara mest intressanta identifieras och diskuteras.

De fem fallstudierna är uppbyggda enligt samma mönster. De inleds med en relativt detaljerad genomgång av bakgrunden till respektive kommunindelning. Efter detta bakgrundsavsnitt riktas strålkastarna mot den fråga som är undersökningens huvudfokus: Har kommunindelningen lyckats främja ett aktivt medborgerligt deltagande i kommunpolitiken? Därefter uppmärksammas några förvaltningsrelaterade frågor som aktualiserats i samband med de respektive delningarna. Avsnittet avslutas med en sammanfattande jämförelse mellan de fem fallen.

4.1 Trosa kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 10 058 (medianvärdet för Sveriges kommuner var 15 517 invånare samma år).

Medelinkomst (1995): 154 400 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 81,9 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 9,4 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

I ett inledande skede var det inte alls självklart att Gnestas, Dagas, Trosas och Vagnhärads kommuner ens skulle ingå i Södermanlands län – än mindre i Nyköpings kommun. Ursprungligen var tanken att dessa kommuner skulle ingå i Södertälje kommunblock och Stockholms län. Det som blev avgörande för att de fyra kommunerna kom att slås samman med Nyköping var troligen att det fanns en oro för Södermanlands läns överlevnad om kommunerna skulle ha uppgått i Södertäljeblocket. Från årsskiftet 1973–1974 slogs därför dessa småkommuner i östra Södermanland samman med Nyköpings kommun.

Att detta skulle ha skett under småkommunernas samtycke är mycket tveksamt, eftersom organiserade tankar på kommunindelning började figurera så tidigt som 1976. Idén som florerade då var att Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa skulle bilda en egen kommun. Emellertid dog den gruppering som drog igång detta arbete snabbt ut, mycket som en konsekvens av att dialogen mellan Gnesta- och Trosadelen av östra Södermanland inte var särskilt väletablerad (*Sammanfattning av arbetet...*: 4; jfr Übel, 1991).

År 1978 utsåg Nyköpings kommun Trosa-Vagnhärad och Gnesta-Daga till två av fyra försöksområden vilka skulle ha så kallade kommunfullmäktige. Råden skulle fungera som en sorts remissinstans – de hade rådgivande funktion, men ingen beslutanderätt. Detta fick dock inte till följd att delningssträvandena i Trosa och Gnesta avtog, vilket vissa menar var tanken med införandet av råden. Tvärtom. Ungefär fyra år efter försöksverksamhetens start, den 12 maj 1982, väckte nämligen centerpartisten Hans Carlsson en motion i Nyköpings kommunfullmäktige. Motionen föreslog en utredning av förutsättningarna för en delning. Kommunfullmäktige tog beslut om att en sådan utredning skulle göras, och ålade kommunkansliet att genomföra utredningen. Det kom att dröja ungefär två år innan den färdigställdes.

År 1983 ersatte Nyköpings kommun kommunfullmäktige med kommunfullmäktige, vilket innebar att kommunfullmäktiges självstyrelse stärktes något i förhållande till de mer tandlösa råden. Paradoxalt nog bildades den så kallade TVV-gruppen (Trosa-Vagnhärad-Västerlång) samma år. Gruppen bestod av representanter för Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet och

dess huvuduppgift var att arbeta för att bryta loss Trosa från Nyköpings kommun.

Den utredning som Nyköpings kommunfullmäktige beslutade om 1982 presenterades av kommunkansliet den 20 juni 1984, och beslut fattades att denna mycket delningsnegativa utredning skulle sändas till kommunalnämnderna för yttrande. De socialdemokratiskt dominerade nämnderna i de respektive kommundelarna beslutade med knapp majoritet att förkasta delningsförslaget, medan de borgerliga partierna reserverade sig och krävde en folkomröstning för att utröna medborgarnas inställning. Vid behandlingen i kommunfullmäktige beslutade Socialdemokraterna, reservationerna till trots, att avslå delningsbegäran.

Efter valet 1985 tog de borgerliga partierna majoriteten av platserna i Nyköpings kommunfullmäktige. Sannolikt var detta en bidragande orsak till att Trosa 1986 tog chansen och lämnade in en ny framställning om att återigen få delningsfrågan prövad. Denna framställning fick till följd att kommunstyrelsen i juni 1986 beslöt att hemställa till Kammarkollegiet att utreda och framlägga förslag till indelning av Nyköpings kommun. Efter yttranden från flera instanser, fick Svenska Kommunförbundet i uppdrag att genomföra utredningen.

Utredningen färdigställdes i april 1989. Där presenterades två förslag, varav det ena ansågs uppfylla lagens krav under förutsättningen att ortsbefolkning och berörda kommuner tillstyrkte delningen. Utredningen föreslog följaktligen att en opinionsundersökning skulle genomföras för att ta reda på allmänhetens inställning. Resultatet av undersökningen blev att 58 procent var positiva till en delning av Nyköpings kommun, 14 procent var negativa och 28 procent hade inte någon uppfattning alls.

Som följd av undersökningen framlade Kammarkollegiet en promemoria i maj 1990 där det föreslogs att Nyköpings kommun skulle upplösas och att tre nya kommuner skulle bildas (Gnesta, Trosa och Nyköpings kommuner). Efter att ha fått ja från kommunfullmäktige i Nyköping och ja från de berörda kommunalnämnderna, överlämnade Kammarkollegiet ärendet till regeringen för det slutliga beslutet. Regeringens beslut om delning fattades torsdagen den 8 november 1990 och innebar att den nya kommunindelningen skulle träda i kraft den 1 januari 1992.

Medborgarengagemang

Har kommunindelningen främjat det medborgerliga engagemanget i Trosa? Flertalet respondenter menar bestämt att Trosa tjänat på delningen i detta hänseende. Politikern Birgitta Danielsson (s) kommenterar: "Vi har fått fler förtroendevalda, och därför känner också fler människor någon förtroendevald. Kommunpolitiken har helt enkelt blivit mer synlig. Mitt intryck är att fler måste tycka att besluten kommer närmare dem." Björn Wieslander, samhällsbyggnadschef, lyfter också fram synligheten och närheten som den stora demokrativinsten med kommunindelningen:

Som kommuninvånare har man mycket kortare avstånd till politiker och tjänstemän. Närheten till alla sorts beslutsfattare har ökat. Nu vet de flesta vilka politikerna är. När vi tillhörde Nyköping tror jag att ganska få visste hur det låg till med detta. Och gjorde de det, så vågade man ändå inte prata med dem där de satt i sina fina kostymer i sina fina rum. Nu är det mer vardagsfolk, personer som känns igen.

Detta sätt att argumentera för styrkan med kommunindelningen återkommer hos politikern Birgit Johansson (fp) som menar att den stora demokratiska skillnaden är att det tillkommit många fler människor som representerar Trosaborna i den politiska församlingen. Hon är övertygad om att detta har inneburit att fler Trosabor är nöjda, eftersom detta inneburit att det blivit lättare att följa väljarnas vilja. Johansson menar också att hon skulle bli besviken om någon sade att demokratin inte stärkts sedan delningen, och hänvisar till att hon och hennes politikerkollegor upplevt en markant skillnad i folks politiska engagemang. Dels säger Johansson att det blev en ordentlig tillströmning till de politiska partierna på orten inför valet 1991 – något som även Daniel Portnoff (m), kommunstyrelsens ordförande, berättar – dels konstaterar hon att hon nästan helt fått överlämna matinköpen till sin man: "Det gick helt enkelt inte att handla, eftersom människor ständigt var på mig och skulle fråga saker. Nästan alla som är ledande i politiken kan vittna om detta, att de ofta blev stoppade av folk på gatan som skulle föra fram åsikter eller hade frågor." Hon anser att detta inte är något som bara hörde de första årens entusiasm till, utan tillägger att hon inte märkt någon större avmattning beträffande viljan till att diskutera politik ute på gatan trots att det gått tio år sedan Trosa blev egen kommun.

Även om den positiva bilden av kommunindelningens demokrati-stärkande egenskaper i Trosafallet är mycket framträdande,

återkommer flera av respondenterna till svårigheten att engagera medborgarna i kommunpolitiken. På frågor om medborgaren i *allmänhet* blivit mer aktiv i kommunpolitiken svarar Danielsson: "Vi i Trosa har ju öppna nämndsammanträden, men dessa är inte särskilt välbesökta. Folk kommer bara när det hettar till." Även Johansson resonerar på ungefär samma sätt: "Vi har haft frågestunder i fullmäktige, men nästan ingen dök upp. När vi hade öppna nämndsammanträden kom det nästan ingen heller." Daniel Portnoff (m) är också inne på att det stora flertalet inte utnyttjar de möjligheter litenheten ger. Han berättar att både kommunen och Moderaterna lokalt har experimenterat för att komma i kontakt med allmänheten, till exempel genom pubaftnar där politiker och medborgare kan mötas eller med politiker som sitter på biblioteken. Trots alla försök att nå ut är det ungefär samma människor som kommer på de olika aktiviteterna som också skriver insändarna och är aktiva på annat sätt.

Både Danielsson och Johansson klär förklaringarna till den uteblivna entusiasmen för organiserade möten mellan politiker och invånare i likartade termer. Danielsson menar att folk i allmänhet kanske inte är så insatta i demokratins villkor och ser inte alltid skillnaden mellan till exempel en tjänsteman och en politiker. Framför allt handlar det, enligt henne, om att hälsan tiger still: "De flesta tänker nog att 'det där sköter politikerna åt oss'." Hon menar dock att medborgarna samtidigt är på sin vakt och att de kommer att aktivera sig när politikerna missköter sitt mandat. Johansson upprepar denna poäng – folk deltar inte när de är nöjda, men reagerar när de blir missbelättna. "Folk bryr sig om politik", säger hon, och fortsätter "men bara när det rör dem direkt." Hennes slutsats beträffande medborgarnas medverkan i kommunpolitiken blir därför en kombination av hennes tidigare positiva utlåtanden om delningen och den senare, mer skeptiska hållningen: "Jag har svårt att säga om Trosabon i allmänhet blivit mer engagerad, men det har blivit lättare för dem som redan har ett engagemang att nå fram."

Förvaltningseffekter

Samtliga respondenter nämner stora problem med att skapa en fungerande ny kommunal organisation efter kommunindelningen. Birgitta Danielsson slår fast att organisationen i den nya

kommunen blev mycket dålig och innebar att den nya kommunen fick en usel start.

Varför blev det så och vad fick det för konsekvenser? Birgit Johansson (fp) säger att den dåliga organisationen berodde på att de iblandade var alldeles för bläögda under den tid de fick order att sköta nyorganisationen av kommunen. De fick också i uppdrag att själva sköta rekryteringen av den person som skulle skapa den nya organisationen. Johansson menar att den blivande kommunens rekryterings- och personalpolitik var under all kritik: "Alla fel vi kunde göra på det området, de gjorde vi."

Själva idén med den nya organisationen var att undvika en hierarkisk uppbyggnad och i stället sträva efter en plattare organisation. Detta mynnade ut i beslutet att den nya kommunen inte skulle ha någon kommunchef och att alla delar av organisationen skulle själva handha sin egen ekonomi. Johansson menar att detta inte blev lyckat: "Ansvarsområdena flöt omkring, och i efterhand är det lätt att se att vi skulle haft en kommunchef. Hade vi haft det från början så hade vi sluppit den flytande organisationen."

Danielsson menar att flera av de inledande bekymren också hängde samman med att kommunindelningen sammanföll med en djup lågkonjunktur, och nedskärningarna försvärade en förändring av den dåliga organisationen. Men hon lägger också en del av skulden för den inledande turbulensen på att organisationen tvingades rekrytera ett antal nya chefer mycket snabbt. Hon antyder att flera av rekryteringarna var långt ifrån optimala samt att många av de nya cheferna var helt oerfarna: "Det blev maktkamp och personliga schismer."

Enligt Birgitta Danielsson hänger det andra förvaltningsrelaterade problemet samman med att den politiska organisationen fick in en mängd nya politiker som inte visste mycket om politikens villkor. Birgit Johansson berör också detta tema när hon konstaterar att många av de nya politikerna var ganska gröna och inte kunde grundläggande saker som till exempel sammanträdesteknik, men även att många inte riktigt förstod rägängen mellan politiker och förvaltning samt att demokrati tar tid: "Vi fick massor av förslag och motioner som var orealistiska och till och med gick emot lagar och förordningar. Man ville så mycket, ändra så mycket, när vi äntligen blivit egen kommun." Johanssons uppfattning är dock att detta främst var en barnsjukdom, en barnsjukdom som snabbt gick över.

Något som delvis hänger samman med detta är, enligt Danielsson, att det varit ett stort problem att politiker inte sett skillnaden på vad som är en politikeruppgift och vad som är en tjänstemannauppgift:

Det finns många exempel på detta: politiker som ägnat tid åt att peta i och skapa nya blanketter som används i kommunens verksamhet, politiker som ritat förslag på hur biblioteket ska se ut, politiker som ritat upp ett nytt system för hur de anser att föreningsbidraget ska se ut. Det här berodde nog på att det fanns en tydlig överambition hos många politiker, en överambition som fick dem att missa skillnaden mellan förvaltning och politik, och man verkade resonera som att 'Nu när vi fått egen kommun och rätt att bestämma själva, ska vi göra allt!'. Sen innebär också mängden nya politiker att vi fick in folk från det privata som blev lite otrygga i sina roller, så om folk kom fram till dem på gatan och klagade över saker, hände det att de lovade att fixa saker. Sådana löften hade de oftast ingen täckning för.

Birgit Johansson gör samma iakttagelse när hon säger att hon kan se problemen med upplösningen av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän: "I den lilla kommunen känner folk varandra på ett helt annat sätt än i den större. Den sociala biten gör det hela lite svårt med rollfördelningen. Det är svårt att komma förbi detta med svägerpolitik i en liten kommun där många delar föreningsaktivitet på fritiden." Trosas samhällsbyggnadschef berör också problematiken rörande tjänstemannen och politikern i den lilla kommunen:

I och med att politikern kommer så nära förvaltningen och mer än gärna förmedlar förslag från medborgaren till oss, så finns det hela tiden risk att ganska fåniga frågor, typ cykelställsfrågor, blir prioriterade. Det stör vårt 'produktionsband', vår löpande verksamhet.

Sammanfattning: Trosa

Det som är gemensamt för Trosaintervjuerna är uppfattningen att kommunpolitikern, och därmed också politiken, blivit mer synlig tack vare närheten mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten. De intervjuade vittnar om ett ökat intresse för kommunpolitiska frågor när politiker och invånare möts på gatan. När det kommer till mer organiserat medborgerligt deltagande målas en lite annorlunda bild upp, som kan sammanfattas med att det stora flertalet inte utnyttjar de möjligheter litenheten ger. De intervjuade säger sig inte kunna uttala sig om huruvida medborgaren blivit mer

engagerad, men förefaller samtidigt ha uppfattningen att de som verkligen är intresserade av att nå fram har fått det enklare efter delningen.

Vad de förvaltningsrelaterade frågorna beträffar kan konstateras att Trosa hade problem med att skapa en välfungerande organisation efter kommunindelningen, mycket som konsekvens av en idé som inte fungerade i praktiken och dåliga chefsrekryteringar. Det förefaller även klart att skapandet av den nya organisationen, åtminstone i ett initialskede, innebar att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän kom att lösas upp och fördunklas, sett utifrån de intervjuades horisont.

4.2 Gnesta kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 9 665 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 136 300 kronor invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 79,1 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 9,5 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Från årsskiftet 1973–1974 slogs Gnesta och Daga kommuner samman med Nyköpings kommun. Kjell Bernhardsson (s) menar att missnöjet med sammanläggningen märktes nästan omedelbart, då en relativt lös grupp människor samlade sig kring tankar om att bryta sig loss och åter bilda en egen kommun. Mer organiserad verksamhet kring dessa frågor tog fart lite senare, 1976, och då i samarbete med en samling människor från Trosa. Tanken var då att Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa skulle bilda en kommun. Den gruppering som drog igång detta arbete dog dock snabbt ut, mycket som konsekvens av att dialogen mellan Gnesta-Daga och

Trosa-Vagnhärad inte var särskilt väl utvecklad (*Sammanfattning av arbetet...: 4*).⁸

År 1978 utsåg Nyköpings kommun Trosa-Vagnhärad och Gnesta-Daga till försöksråden med så kallade kommundelsråd. Dessa skulle fungera som en sorts remissinstans – de hade rådgivande funktion, men ingen beslutanderätt. Detta fick dock inte till följd att delningssträvanden i Trosa och Gnesta avtog, vilket kanske varit tanken med införandet av råden. I stället ökade snarare viljan till utträde ur den större kommunen, något som bland annat resulterade i att Nyköpings kommun fick ta emot en skrivelse 1982 som begärde att kommunen utredde förutsättningarna för en delning av kommunen.

År 1983 ersatte Nyköpings kommun kommundelsråden med kommundelsnämnderna, vilket innebar att kommundelarnas självstyre stärktes något i förhållande till råden. Samma år bildades även gruppen som ledde Trosas utbrytningskampanj (se ovan). Året efter – 1984 – avslog det socialdemokratiskt dominerade fullmäktige i Nyköping begäran om kommunindelning. Noterbart i sammanhanget är att Trosa och Vagnhärad låg långt före Gnesta vad gällde att bilda en kommitté som aktivt drev kommundelningsfrågan. Bo Högländer och Claes Wiklund (1998) daterar den riktigt allvarliga upptakten till Gnestas delningssträvanden till den 18 februari 1985 då en informell grupp av delningsförespråkare samlades till ett möte där också ett arbetsutskott valdes. Några dagar senare möttes arbetsutskottet och bildade formellt den grupp som skulle komma att leda kampanjen för egen kommun, Daga-Gnesta kommunkommitté. Ett år senare, i april 1986, skickade kommittén in en skrivelse till Nyköpings kommunfullmäktige där kommittén krävde att få bilda en egen kommun redan 1988.

Valet 1985 fick till följd att de borgerliga partierna tog majoriteten av platserna i Nyköpings kommunfullmäktige. Som ordförande för kommunstyrelsen satt den delningspositive centerpartisten Hans Carlsson, vilket sannolikt var förutsättningen för att kommunstyrelsen i juni 1986⁹ beslöt att hemställa till Kammarkollegiet att utreda och framlägga förslag till indelning av Nyköpings kommun. Efter yttranden från flera instanser fick Svenska Kommunförbundet i uppdrag att genomföra utredningen.

⁸ När inte annat uppges bygger uppgifterna i detta avsnitt på denna källa.

⁹ Tidpunkten är oklar. Högländer & Wiklund (1998:39) skriver att det var i augusti, inte juni.

I Gnesta blev det aldrig någon folkomröstning i frågan, trots önskemål från kommunkommittén. Å andra sidan fattade Länsstyrelsen ett beslut om att en opinionsundersökning skulle göras under våren 1989 för att utröna Gnestabornas inställning till kommundelningsfrågan. Opinionsundersökningen visade att 54 procent ställde sig positiv till en delning, medan 24 procent var emot. Kommunförbundets utredning färdigställdes i april 1989. Utredningen presenterade två förslag, varav det ena ansågs uppfylla lagens krav under förutsättningen att ortsbefolkning och berörda kommuner tillstyrkte delningen.

Som följd av undersökningen framlade Kammarkollegiet en promemoria i maj 1990 där det föreslogs att Nyköpings kommun skulle upplösas och att tre nya kommuner skulle bildas (Gnesta, Trosa och Nyköpings kommuner). Efter att ha fått ja från kommunfullmäktige i Nyköping och ja från de berörda kommunstyrelserna, överlämnade Kammarkollegiet ärendet till regeringen för det slutliga beslutet. Regeringens beslut om delning fattades torsdagen den 8 november 1990 och innebar att de nya kommunerna skulle börja fungera den 1 januari 1992.

Medborgarengagemang

Har medborgarnas engagemang ökat som följd av delningen? Kjell Bernhardsson (s), före detta kommunstyrelseordförande, säger visserligen att det av ren nödvändighet blev fler politiskt aktiva i kommunen. Den enkla förklaringen är denna: "Vi blev ju tvungna att hitta människor som skulle sitta i fullmäktige och i nämnderna." Däremot är Bernhardsson skeptisk till påståendet att folk i allmänhet ska ha blivit mer politiskt engagerade efter delningen. Flera andra respondenter delar denna uppfattning. Sten E Karlsson (mp) kommenterar: "De som verkligen redan var politiskt engagerade eller politiskt intresserade före delningen ser nog att det har blivit lättare att påverka nu när förvaltningen och politikerna kommit närmare. Däremot ser nog inte gemene man någon skillnad." Även Stig Johansson (pol. oberoende) verkar dela denna uppfattning. Johansson menar att möjligheterna att nå politikerna har blivit bättre efter delningen, och det finns åtminstone en potential för en bättre dialog mellan medborgare och politiker. Men samtidigt säger han att den politiska diskussionen fortfarande är svag i kommunen. Även Bo Högländer, journalisten

från Södermanlands Nyheter som bevakat de lokala frågorna i både Gnesta och Trosa, slår fast att många som han talat med bekräftar denna bild: "Många tycker att allmänhetens deltagande i kommunpolitiken inte ökat så mycket som de önskat."

Före detta centerpartisten Wäinö Andersson (kp) instämmer i detta. Dock är han mer explicit besviken över hur politikerna har hanterat, vad han anser vara, "den fantastiska möjlighet" som kommunindelningen skapat:

Människor har ju möjlighet till större inflytande i den lilla kommunen. Människor har möjlighet att få en inblick i hur samhället fungerar, för att inte tala om att politikerna får ett bättre grepp om hur kommunen i sin helhet fungerar. (...) Att vi bildat Klemmingepartiet är en direkt reaktion på att jag tycker att direktdemokratien kommit på skam, det är ett missnöje med att demokratin inte stärkts som jag hoppades, ett missnöje med att det saknas debatt om vad som pågår i kommunpolitiken.

Anderson är övertygad om att mycket hade kunnat göras bättre, att möjligheten hade kunnat förvaltats bättre. Enligt honom har dock de styrande inte tagit tillvara de möjligheter som litenheten givit.

Är medborgaren intresserad av att utnyttja de påverkanskanaler som uppkommit efter delningen? Flera respondenter ställer sig frågande till detta. Sten E Karlsson tror inte att deltagandet ökar automatiskt genom en delning, utan folk engagerar sig i kristider. Han menar att ett gott exempel på detta var när kollektivtrafiken mellan Gnesta och Stockholm hotades av nedläggning: "Då gick man man ur huse för att protestera och den lokala biografen Elektron fylldes till bredden." Han sammanfattar sitt resonemang med orden: "Som jag ser det är den svenska demokratin stark. Om man bryr sig och är engagerad, så finns massor av påverkanskanaler. Problemet är väl att folk inte bryr sig så mycket."

Kjell Bernhardsson (s) resonerar i liknande termer: "I teorin har politikerna kommit närmare folket. Tyvärr tror jag inte att det spelar så stor roll." Han hävdar att det huvudsakligen beror på att den stora majoriteten inte märker någon större skillnad efter delningen. Den före detta Gnestapolitikern, delningsnegativa Saga-Britt Landelius (s) menar att detta också är hennes intryck. Hon säger att det är självklart att kommuninvånarna träffar fler politiker på gatan nu jämfört med förr. Givetvis har det blivit lättare att ta sig till kommunfullmäktiges möten. "Men", säger hon och uttalar

sig efter hörsägen ”efter vad jag hört går ju ingen dit. Folk verkar inte utnyttja närheten.”

Wäinö Andersson (kp) accepterar inte denna uppfattning av medborgaren som en i grunden politiskt ointresserad varelse. Andersson hävdar att människor verkligen är politiskt intresserade, och att det är politikernas uppgift att skapa en kultur som främjar det politiska samtalet. Helt i linje med denna uppfattning uttrycker Andersson besvikelse över hur politikerna utnyttjat litenheten och tar politikernas relativa okändhet som intäkt för detta. Han berättar att det gjordes försök med öppna nämndemöten, något förre KS-ordföranden Alf Uddberg (c) införde mandatperioden efter delningen (1991–1994). Det är just det här politikerna ska göra, enligt honom: ”Då kom medborgarna och ställde oss politiker mot väggen.”

Detta avskaffade dock politikerna själva, säger Andersson, vilket han anser var mycket dåligt: ”Politikerna verkar vara rädda för öppna möten”, fortsätter han. ”I Gnesta finns en form av extrem-parlamentarism där politikerna ser det som att de blivit folkvalda för att leda kommunen, och gör därför lite som de vill.” Kjell Bernhardsson instämmer: ”Jag tycker att det måste ges mer information om lokalpolitiken, mer diskussion. Jag, som ändå är ganska intresserad, vet inte särskilt mycket om vad som beslutas här i kommunen.” Sten E Karlsson förmedlar en liknande bild av försöken med öppna nämndemöten: ”Många politiker tröttnade på detta, många blev sura och irriterade över att behöva stå och förklara sig inför medborgare och politiker, och därför avskaffades de öppna mötena.” Bernhardsson talar i dessa termer när han säger att de öppna mötena mandatperioden efter delningen säkert gjorde att folk blev lite mer intresserade: ”Men det där tonade bort efter ett tag. Över huvud taget känns det som att det allmänna politiska samtalet var lite bättre i början, men har mattats av.” Karlssons närmast cyniska kommenterar passar väl samman med dessa resonemang: ”Det spelar nog ingen roll hur stor kommunen är eftersom det alltid kommer att bli maktkoncentration till slut.”

Förvaltningseffekter

Efter kommunindelningen nästan sexdubblades antalet politiker i de tidigare storkommunen. En av respondenterna menar att det inledningsvis fanns ett oerhört engagemang bland politikerna, men

såg också en tendens till att många politiker blev överambitiösa och tog över tjänstemannafrågor i viss utsträckning. Detta är något Wäinö Andersson (kp) anmärker på, och säger sig kunna ge många exempel på tillfällen då politiker ägnat sig åt vad han kallar "rena cykelställsfrågor" och lämnat de övergripande frågorna därhän. Kjell Bernhardsson minns att konsekvenserna blev att alla frågor inte "beslutades (...) i korrekt ordning, och det ledde till att, om jag minns rätt, att vi införde en utbildning så att vi fick lära oss vad som var tjänstemannafrågor och vad som var politikerfrågor."

Sten E Karlsson delar inte riktigt denna syn på politikerns och tjänstemannens uppgifter, utan menar snarare att upplösningen av rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker är av godo. Små kommuner är bättre än stora av det skälet att politikerna i den mindre kommunen lättare kan stå emot tjänstemannastaben, anser han. Han menar att politiker i den större kommunen lätt blir offer för den stora förvaltningsapparaten. Han förklarar sin syn närmare: "I den lilla kommunen kan vi som politiker lättare gå in och styra detaljer, och det tycker jag vi ska göra. Det är ändå vi som får det i nacken om parkbänken hamnar fel eller om övergångsstället placeras tokigt."

Ett relativt vanligt argument för kommunindelning är att förvaltningen blir lättare att manövrera, eller med Stig Johanssons ord: "Jag hoppades att kommunindelningen skulle innebära att vi kunde slimma byråkratin och göra den mer effektiv." Har detta blivit effekten av delningen? Åtminstone ställer sig Johansson och Andersson tveksamma till detta. Johansson menar att hans förhoppningar inte alls infriats, och menar att detta beror på att det suttit samma gamla chefer som tidigare i förvaltningen. Dessa har i sin tur drivit förvaltningen som om den ingick i en större kommun, och han menar att detta inneburit att det blivit alldeles för mycket spilltid. Andersson uppmärksammar också detta: "Förvaltningen har inte riktigt anpassat sig till storleken, utan jobbar fortfarande som om vi vore en stor kommun."

Om detta med rollfördelningen och att förhoppningarna om en effektivare förvaltning kommit på skam är två aspekter som diskuterades mycket i Gnestaintervjuerna, finns ytterligare en intressant infallsvinkel på förvaltningen i den lilla kommunen som sällan uppmärksammas i debatten om mindre kommuner. Sten E Karlsson lyfter fram denna när han säger att det reella problemet med den lilla kommunen är att litenheten leder till små

avdelningar, som i sin tur påverkar kvaliteten på verksamheten. Han exemplifierar:

Det sociala är ett utmärkt exempel på en förvaltning som inte mår bra av en liten kommun. Jag tror att det är bra att sådana beslut fattas långt från medborgaren så tjänstemannen håller sig till lagar och förordningar. I en liten kommun ökar ju sannolikheten för att socialsekreteraren springer på den där berusade, ensamstående småbarnsmamman på lördagskvällen med ännu en ny karl. Sen kommer måndagen, och så ska tjänstemannen betala ut socialbidrag till samma person.

Karlssons huvudpoäng är att närheten riskerar leda till att antingen antipatier eller sympatier kan komma att styra tjänstemannabeslutet i större utsträckning än i en större kommun, där lagar och förordningar lättare kan följas. Kjell Bernhardsson är inne i samma tankebanor när han menar att närheten mellan beslutsfattare och invånare kan innebära risk för svägerpolitik. "Om man känner varandra för väl", säger han "kan det bli så att vissa invånare som är intensiva, och trycker starkt på politiker och tjänstemän, får oproportionerligt stort inflytande över politiken." Sten E Karlsson understryker faran med detta när han säger att närheten mellan tjänstemän, politiker och medborgare medför risker för bypolitik: "Med det menar jag att det kan finnas en rädsla för att till exempel utnyttja kommunens expropriationsrätt när något nytt ska byggas". Han menar att närheten till invånarna riskerar att göra förvaltningen svag.

Sammanfattning: Gnesta

Respondenterna i Gnesta har inte vittnat om nämnvärda deltagardemokratiska vinster. I stället tonar en lätt lakonisk bild fram i intervjuvaran. Respondenterna är besvikna med vad kommunindelningen lyckats åstadkomma, åtminstone ur deltagardemokratiskt hänseende. Visst, menar det flesta, har kommunindelningen skapat en alldeles utmärkt plattform och är en fantastisk möjlighet att dra in medborgaren i beslutsprocessen. I Gnesta har dock detta inte blivit fallet. Respondenternas intryck är att engagemanget inte ökat nämnvärt efter delningen. Detta förklaras på två sätt. Antingen, menar respondenterna, är människor inte intresserade av att engagera sig politiskt, förutom när det krisar och berör individen direkt, eller så har politikerna varit dåliga på att dra nytta av litenheten och få in medborgarna i kommunpolitiken. En helt

annan, fullt tänkbar förklaring, är att respondenterna har haft överdrivna förväntningar på vad delningen skulle föra med sig och därför blivit besvikna när deras förhoppningar inte infriades.

Respondenterna har beskrivit en tendens till en uppluckring av rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker efter delningen. Vidare finns en uppenbar besvikelse över att förvaltningsapparaten inte anpassats till litenheten. Detta har gjort att de önskade effektivitetsvinsterna uteblivit. Slutligen väcker några av respondenterna frågan om huruvida litenheten medför en risk att antipatier och sympatier kan komma att styra besluten på bekostnad av lagar, förordningar och rena realpolitiska hänsyn.

4.3 Lekebergs kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 053 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 126 800 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 82,5 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 14,0 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Under den första kommunsammanslaggningsomgången 1952 bildades Lekebergs kommun. Kommunen var då en sammansmältning av Knista, Hidinge, Edsberg, Kräcklinge och Hackvad. Ett decennium senare påbörjades kommunblocksreformerna (1962–1974), som innebar att Fjugestablocket skapades, ett block bestående av bland annat Lekebergs kommun. Lekebergs kommun, som fram till dess varit en egen landskommun, uppgick så den 1 januari 1971 i nybildade Örebro kommun, även om sammanslagningen i sin helhet inte avslutades förrän den 1 januari 1974 (*Lekeberg – egen kommun?* 1989-11-07). Centerpartisten Gerhard Olsson menar att Lekebergsborna var föga förtjusta i detta:

”Lekeberg ville aldrig gå upp i Örebro när sammanslagningarna ägde rum. Vi uppvakade till och med regeringen, men tvångsanslöts i alla fall.”

Som i många andra kommuner väcktes frågan om försämrad lokaldemokrati relativt snart i Örebro kommun. Under 1970-talet tillsatte kommunen två utredningar angående frågan hur man bäst kunde stärka den lokala självstyrelsen. Utredningarna mynnade slutligen ut i att ett förslag utarbetades 1979, ett förslag som gick ut på att ge områdesvisa organ – det vill säga kommunalnämnder – beslutskompetens inom områden som hade med ”mjuka” frågor att göra (fritid, kultur, skola, social verksamhet). Mot bakgrund av erfarenheterna av dessa försök införde Örebro kommun kommunalnämnder. Reformen var helt genomförd vid årsskiftet 1983–1984 (*Lekeberg – egen kommun? 1989-11-07*).

Enligt Gerhard Olsson (c) upptäckte Örebro kommun tämligen snart att kommunalnämnderna inte skulle bli demokratins räddning. Detta bidrog till att kommunen omkring 1988 ville ge kommunalnämnderna ytterligare uppgifter utöver de fyra mjuka områden som nämndes tidigare. Samme Olsson menar att detta väckte en hel del irritation i Lekeberg, en irritation som hade sin källa i resonemanget ”kan de inte ge oss allting i stället?”. Denna irritation mynnade ut i att representanter från olika partier på orten ordnade ett informationsmöte kring frågan om en utbrytning från Örebro kommun. Mötet slutade med att Centern, Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet i Lekebergs kommun del skrev under en begäran om att kommunen skulle utreda förutsättningarna för en kommunindelning.

År 1989 var kommunens egen utredning färdigställd. Den relativt delningspositiva – eller i alla fall inte delningsnegativa – tonen i utredningen blev ett viktigt skäl till att Kammarkollegiet den 10 januari 1989 fick motta en skrivelse från Örebro kommun där det hemställdes om att en utredning skulle göras beträffande förutsättningarna för delning av kommunen. Efter att Kammarkollegiet inhämtat yttranden från Länsstyrelsen i Örebro län, och remitterat dessa yttranden till Örebro kommun för synpunkter, beslutade kommunen att genomföra en folkomröstning i kommundelen om delningsfrågan (*Regeringsbeslut*, 1992-11-12). Folkomröstningen hölls den 16 september 1990. ”Ja till egen kommun” vann och fick 67,2 procent mot nejsidans 32,8 procent. Valdeltagandet var omkring 75 procent.

Trots denna kraftiga övervikt uppstod tolkningsproblem av valresultatet. Majoriteten av nejösterna kom från den del av

Lekeberg som ligger närmast Örebro, Hidinge. Här röstade 59,1 procent mot en delning. Örebro kommun tolkade detta som att Hidinge ville fortsätta tillhöra storkommunen, vilket fick till följd att en kompletterande opinionsundersökning fick göras i detta område. Resultatet av detta blev att Hidingeborna visade sig vara relativt positiva till delningen (jfr Leierdahl & Persson, 2000:43).

Denna opinionsundersökning bidrog till att Kammarkollegiet gav Svenska Kommunförbundet i uppdrag att upprätta ett förslag till ekonomisk reglering vid en delning av Örebro kommun, samtidigt som yttranden i ärendet inhämtades från Riksskatteverket, Riksarkivet och Vägverket. I ett PM den 4:e januari 1991 lade Kammarkollegiet så fram ett förslag till delning av kommunen. Förslaget tillstyrktes av kommunfullmäktige i Örebro, kommundelsnämnden och länsstyrelsen (*Regeringsbeslut*, 1992-11-12). Efter detta utspelade sig ett utdraget spel som, sammanfattningsvis, gick ut på att ärendet aldrig kom upp till beslut hos den socialdemokratiska regeringen före valet 1991. Detta innebar att Lekeberg inte fick bli egen kommun, som man hoppats, den 1 januari 1992. I stället dröjde det till den 12 november 1992 innan den borgerliga regeringen beslutade att Lekebergs kommun skulle brytas loss från Örebro och återbildas den 1 januari 1995.

Medborgarengagemang

Har den nya kommunen fått in medborgaren i kommunpolitiken? Samtliga respondenter uttrycker sig positivt vad gäller delningens effekter på medborgarengagemanget. Förrre kommunstyrelseordföranden Gerhard Olsson (c) säger att det "rent faktiskt (är) fler engagerade i och med att vi har fått fler politiker, och därmed fler som känner en politiker." Rolf Tolander (m) menar att den stora förtjänsten med kommunindelningen är att det blivit lättare för kommuninvånarna att föra fram sina åsikter, och att detta just hänger samman med att politikertätheten ökat. Kommunstyrelseordförande Lennart M Pettersson (s) menar också att skillnaden jämfört med förr är politikertätheten, att det innebär att många känner en politiker. Detta har givetvis gjort politikerna mer synliga: "Jag har suttit länge som politiker inne i Örebro. Tidigare visste folk härute knappt vem jag var. Nu vet nog alla vem jag är." Även kommunchefen, Tomas Karlsson, lyfter fram detta som den viktigaste demokratiska förändringen:

(Man) kan ur demokratisynpunkt se att många fler får vara med och bestämma. Tidigare satt 15 personer i kommunalnämnden. I dag har vi över 100 politiska uppdrag. Det måste ju bara ha inneburit att kommunpolitiken blivit mer lättillgänglig och gjort det enklare för allmänheten att föra fram sina åsikter.

Samtliga respondenter angriper frågan på ett likartat sätt. De utgår inte från medborgaren i allmänhet, utan drar slutsatser om medborgarens politiska engagemang från det faktum att det nu finns fler politiker än tidigare i Lekeberg. Har medborgaren i allmänhet dragit nytta av denna närhet? På frågan om respondenterna märkt någon skillnad rörande allmänhetens politiska engagemang, blir svaren mer tvekan. Gerhard Olsson menar till exempel att det blivit lättare för den redan politiskt engagerade att sätta sig in i den lilla kommunens frågor, eftersom det går att ha bättre lokal-kännedom samt att frågorna blir mer gripbara. Olsson menar att det här gör att människor intresserar sig mer för politiken: "Jag märker detta på att den politiska debatten blivit bättre, i alla fall i min centergrupp." Men samtidigt säger han att det inte inneburit att de fått in särskilt många nya engagerade medlemmar i gruppen: "Snarare handlar det om att engagemanget i den grupp som alltid funnits ökade från nästan noll till jättemycket."

Kommunstyrelseordföranden Lennart M Pettersson (s) vittnar också om detta. Han menar att det är svårt att få människor politiskt engagerade och att det inte är så att folk står i kö för att ta politiska uppdrag. Han kunde inte se att Socialdemokraterna fick fler medlemmar efter delningen: "Medborgarna engagerar sig när det krisar", säger han, "när saker inte fungerar." Gerhard Olsson konstaterar att vid frågestunderna i samband med kommunfullmäktiges möten blir det inte många frågor: "Det är helt enkelt svårt att engagera dem som inte redan är engagerade."

Enligt respondenterna förefaller det inte vara helt enkelt att få allmänheten politiskt engagerad. Olsson antyder snarare att den stora skillnaden för Lekebergsbon i allmänhet *inte* handlar om att det har givits bättre möjligheter att delta i kommunpolitiken. Snarare märker Lekebergsbon skillnaden efter delningen på servicesidan, eftersom det med Olssons ord "tillkommit en mängd servicefunktioner hit sedan vi blev egen kommun, till exempel arbetsförmedlingen, närpolisen, systembolaget, komvux, et cetera."

Rolf Tolander understryker också servicesidan som den märkbara förändringen efter kommunindelningen: "Fördelen för medborgaren med den här organisationen är att det är lätt att hitta den

som har ansvar för de frågor man har problem med. Den ansvarige finns troligen här i kommunhuset. (...) Det är lättare att hitta servicegivare, lättare att få besked snabbt." Även Mait Edlund, den lokala reportern på orten, framhåller serviceaspekten: "Vi hade inte haft upprustning av skolor, bibliotek, äldreomsorg och en massa annan service härute om vi hade varit kvar i Örebro. Det är mycket som vi har fått som vi inte har haft i storkommunen."

Förvaltningseffekter

Relationen mellan tjänstemän och politiker i Lekeberg har varit problematisk. I ett informationsblad som går till alla hushåll i kommunen, *Lekebergsnytt*, står det på framsidan av 2000-års sista nummer att läsa: "Även om det har varit en viss turbulens inom det politiska livet under året, så har vi nu ett bra samarbete mellan politiker och tjänstemän i kommunen" (min kursivering).

Samtliga respondenter, utom förre kommunstyrelseordföranden Gerhard Olsson, lyfter fram detta som det stora problemet i kommunen. Kommunchef Tomas Karlsson säger att ett framträdande drag har varit att det från första början funnits politiker som varit inne och petat i verkställigheten. Karlsson menar att detta hänger samman med att politikerna inte arbetade med att ställa upp långsiktiga mål från början. I stället "sprangs det mest runt och lovades saker" till invånarna. Även Rolf Tolander (m) uppmärksammar detta och menar att det "alldeles klart funnits en klåfingrighet från politikernas sida att ge sig in på tjänstemännens områden." Lennart M Pettersson (s) delar synen att rollfördelningen varit ett av de större problemen efter kommunindelningen. Han anser att alldeles för många politiker inte har sett skillnaden på tjänstemanna- och politikeruppgifter.

Implicit i dessa resonemang ligger en värdering – att rollupplösningen skulle vara av ondo. Att denna uppfattning inte delas av alla tydliggörs av Gerhard Olssons argumentation. Han hävdar att om det vore så att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän luckrats upp, så skulle det vara en förändring till det bättre: "Vi som politiker har lokalkännedomen. Vi ska veta saker. Ha koll på saker. Jag som politiker måste kunna ta ansvar, och då ska jag inte kunna skylla ifrån sig på en tjänsteman." Olsson kritiserar föreställningen att det skulle vara sämre politiker i den lilla kommunen. Tvärtom blir summan en kvalitetshöjning:

Det finns enfald i storkommunerna också. Dessutom är allt mycket begripligare och enklare i den lilla kommunen. Således är kompetensen lika stor på politikerna som i en stor kommun, men politikerns uppgift är enklare.

Detta synsätt delar inte Rolf Tolander (m). Han menar att det definitivt finns ett sämre utbud av politiker i den lilla kommunen. "Det räcker", säger Tolander, "med att titta på hur många politiker det fanns innan delningen – 15 i kommunalnämnden och kanske 4 inne i kommunen. Efter delningen är vi runt 100 förtroendevalda, och jag skulle säga att det är många fler än vad man kan engagera." Problemet med att rekrytera politiker accentueras i Lekeberg, menar han. Skälet är att det finns ett spirande föreningsliv och starkt kyrkligt engagemang i kommunen som sväljer många tänkbara politiskt intresserade: "Ett uttryck för detta är att vi nu på senare tid lagt ned kultur- och fritidsnämnden."

Tolander menar att det finns en koppling mellan den bristande kompetensen hos politiker och den turbulens som han säger ha präglat den nya kommunen: "Jag (tror turbulensen) hänger samman med att personligheten får mycket större betydelse i en liten kommun." Att personliga schismer får ett otillbörligt inflytande över kommunpolitiken är något Lennart M Pettersson håller med om: "Jag tror personliga schismer tillåts växa mer i en liten kommun." Även kommunchef Tomas Karlsson gör en liknande koppling, om än indirekt. De personliga motsättningarna i den nya kommunen hänger samman med de nya politikernas orutin: "Jag tror att bristen på långsiktighet och ideologisk politik har gjort att personfrågorna blivit oerhört viktiga här i kommunen." Bristen på långsiktighet har fått till följd att kommunledningen på senare tid bildat en strategigrupp bestående av ledande kommunpolitiker och kommunens förvaltningschefer, där det är meningen att kommunen ska lyfta blicken längre fram och arbeta med mer långsiktiga frågor (*Lekebergsnytt* 2000/2001).

Respondenterna hävdar att kommunen blivit mer överblickbar och lätthanterlig efter delningen. Kommunchef Tomas Karlsson säger att den stora fördelen med att vara egen kommun är att det blivit lättare att få ett helhetsgrepp om kommunen. Även Gerhard Olsson lyfter fram detta som en viktig fördel – politikerna och förvaltningen får en helt annan lokalkännedom och verksamheten har, enligt honom, blivit mer gripbar. Rolf Tolander menar också att erfarenheten i den nya kommunen visar att det är lättare att

greppa verksamheten i en mindre kommun: "Litenheten bidrar till att det är lättare att ha läget under kontroll."

Om detta är den stora fördelen, sett ur verksamhetens perspektiv, så förefaller nackdelen vara intimt knuten till begreppet "sårbarhet", ett ord som samtliga respondenter återkommer till. Kommunchef Tomas Karlsson menar att ett stort bekymmer, sett ur hans förvaltningsperspektiv, just är sårbarheten. Särskilt gäller detta att ha den rätta tyngden på specialkompetens:

Vi är oerhört sårbara vad gäller kompetensen. Till exempel har vi ingen stadsarkitekt, vi saknar juridisk expertis och får förlita oss på att fullmäktigeledamöter inte fattar olagliga beslut (...) Bristen på kompetens gör att vi är oerhört sårbara. Är till exempel vår miljö- och hälsoskyddsinspektör sjuk, så blir det jobbigt...

I påminnande ordalag understryker Tolander att litenheten bidrar till svårigheter att täcka alla områden kunskapsmässigt. Han menar att denna sårbarhet leder till att kvaliteten på vissa delar av verksamheten har blivit lidande. Å andra sidan menar Gerhard Olsson att detta inte är något större problem: "Det finns de som menar att vi inte kan bära upp oss ekonomiskt, och visst, vi köper en del tjänster utifrån. Men jag ser det inte som en nackdel, det är snarare bra. Ta till exempel den brandkårssamverkan vi deltar i. Det är billigare, plus att vi får en kvalitetshöjning på brandförsvaret."

Respondenterna har delade meningar om detta. Tolander konstaterar till exempel att mycket kan lösas genom samarbete, men att kommunen för tillfället är oerhört sårbar. Han påpekar också att den osedvanligt höga omsättningen på chefssidan bidrar till att fördjupa sårbarheten. Leif Karlsson, å sin sida, understryker sin sårbarhetspoäng med att slå fast att: "Till sårbarheten hör också att vi är helt beroende av skatteutjämningsystemet. Utan skatteutjämningsklarar vi inte kommunallagen."

Sammanfattning: Lekeberg

Respondenterna anser att det har varit en svår uppgift att engagera de medborgare som inte redan före delningen hade ett politiskt intresse. Samtidigt tonar en bild fram som antyder att engagemanget och den politiska diskussionen fått ett förnyat liv bland dem som hade ett politiskt intresse redan innan Lekeberg blev egen kommun.

Vad respondenterna lyfter fram som den verkligt stora skillnaden för allmänheten är den förbättrade servicen de menar att

kommunen kunnat tillhandahålla kommuninvånarna. Vad mer förvaltningsrelaterade aspekter beträffar, kan det konstateras att rollupplösningen mellan politiker och tjänstemän, de personliga motsättningarna och bristen på långsiktighet har tillhört de stora problemen i Lekeberg, åtminstone sett utifrån de intervjuades perspektiv.

4.4 Bollebygds kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 948 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 143 000 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 85,1 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Ett lokalt parti blev vågmästare – styrs av borgerliga partier.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 12,2 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Under 1952 års kommunsammanläggningar lades Bollebygds och Töllsjös kommuner samman. Dessa kom att utgöra vad som då fick namnet Bollebygds kommun. Under den andra sammanslagningsomgången, det vill säga kommunblocksreformerna, genomfördes en ny sammanläggning som föregicks av en indelning i kommunblock. Tanken var här att Borås kommun skulle bildas den 1 januari 1974 genom en sammanläggning av Bollebygds, Borås, Dalsjöfors, Fristad, Sandhults och Viskafors kommuner. Men medan övriga kommuner samtyckte till sammanläggningen, motsatte sig Bollebygds kommunfullmäktige och begärde dispens för kommunen att i tre år till förbli egen. Begäran avslogs och Bollebygd tvingades till en sammanläggning.

Nuvarande ordförande för kommunstyrelsen, moderaten Christer Johansson, menar att detta fick till följd att tanken på delning utlöstes nästan omedelbart och egentligen alltid har funnits

på dagordningen. Delvis berodde detta på att många ville fortsätta som egen kommun, men kanske främst beroende på att det blev onaturligt att ha Borås som centralort då Bollebygd alltid haft en större Göteborgsinfluens. Detta blev själva grunden till att diskussionen om kommunindelning alltid kom att finnas latent bland delar av invånarna i Bollebygd.

Denna latent idé fick aldrig något större genomslag förrän Borås kommunfullmäktige den 19 september 1985 beslutade att en fördjupad försöksverksamhet med kommunalnämnder skulle påbörjas ibland annat Bollebygd under mandatperioden 1986–1989. De officiella motiven till detta var, som i de flesta andra fall, att fördjupa demokratin och öka effektiviteten genom att bryta den sektoriserade kommunala organisationen och främja helhetssynen inom skol-, social-, kultur- och fritidssektorerna.

Om detta var målen med reformen, så fick den oavsedda konsekvenser bland annat i Bollebygd. Reformen kom i stället att accentuera engagemanget för en kommunindelning. Några av mina respondenter menar att resursfördelningsmodellen mellan kommundelarna gjorde det uppenbart att Bollebygd missgynnades och ställde det utom allt tvivel för många politiska företrädare att kommundelen skulle klarat sig bättre själva än om de först levererade sin skattekraft in till Borås.

Vad som hände därefter var att bollebygdarna, för att citera centerpartisten Leif Karlsson, "ruvade på möjligheten att bryta sig loss" och att de "tog chansen när möjligheten gavs". Rent faktiskt gick det till så att de olika partigrupperingarna i Bollebygd började dryfta denna fråga internt i början av 1990-talet. Moderaten Christer Johansson berättar att han "någon gång under 1993" samlade representanter för de övriga partierna och förklarade att dessa samtal pågick hos Moderaterna, och då framkom det att diskussionen även pågick inom de andra partierna. Detta fick till följd att Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna den 15 mars 1993 skrev till Kammarkollegiet och ansökte om att få skiljas från Borås kommun. Denna skrivelse remitterades vidare till Borås kommun för yttrande, vilket fick till följd att kommunstyrelsen beslöt att förutsättningarna för en delning av kommunen skulle utredas (*Regeringsbeslut*, 1993-12-22). Den utredning som sedan gjordes i augusti samma år förhöll sig positiv, eller åtminstone inte negativ, till en delning av kommunen (*Bollebygd – egen kommun?*, 1993).

Efter detta beslutades relativt omgående att bollebygdarna själva skulle få säga sitt i en folkomröstning. Denna folkomröstning hölls i september 1993, och 68,2 procent av de röstberättigade valde att delta i ett val som blev mycket jämnt: 53,2 procent röstade för en delning medan 44,1 procent röstade mot. Förklaringen till det jämna resultatet står enligt de intervjuade att finna i att det fanns en kraftig övervikt för nej i de östra delarna, närmast Borås. I Bollebygds tätort, däremot, fanns en klar övervikt för en delning. Detta innebar att beslutet om kommunindelning fick ett komplicerat förlopp, vilket medförde att Kammarkollegiet motsatte sig en delning av kommunen, och rådde även regeringen att besluta mot en delning. Trots detta fattade den borgerliga regeringen beslut om att dela kommunen strax före jul 1993. Från och med den 1 januari 1995 är Bollebygd därför en egen kommun (jfr Leierdahl & Persson, 2000:38 ff.).

Medborgarengagemang

I vilken utsträckning har medborgarnas engagemang stärkts efter kommunindelningen? Flera respondenter menar att kommunindelningen inneburit en skillnad för gemene man. Leif Karlsson (c) anser att intresset för politik i Bollebygd blivit mycket större sedan delningen:

Det ringer väldigt många för att diskutera politik och frågor som har med kommunen att göra. Tidigare tyckte nog många att det inte var lönt att ringa politiker i Borås. Därför är jag övertygad om att medborgaren blivit mer engagerad. Jag tror att alla i Bollebygd känner en politiker. Gör vi ett överslag har vi ungefär 1 politiker på 80 invånare.

Oppositionsråd Jan Åke Andersson (s) delar denna uppfattning. Han säger att intresset var enormt bland kommuninvånarna strax efter delningen och berättar att han aldrig kunde ta sig hem från affären när han handlade mat efter delningen eftersom alla skulle prata med honom om den nya kommunen: "Före delningen tog detta maximalt 45 minuter!". Även den lokala reportern på orten, Eva-Christina Wiel-Hagberg, säger sig vara övertygad om att folk är mer intresserade av vad som händer i kommunpolitiken:

Det här hänger nog samman med att det varit en oerhörd mediebevakning här, mycket tack vare den konkurrens som finns om prenumeranter mellan *Borås Tidning* och *Göteborgs-Posten* (...). Sedan finns det en lokaltidning på orten, *Annonsmarknaden*, som småfuskar med politikrapportering.

Radio Sjuhärad och Västnytt brukar också rapportera härifrån. Det klart att en sådan täckning bidrar till engagemanget.

Christer Johansson (m), tillhör också dem som menar att engagemanget utan tvekan blivit större. Bland annat säger han att detta märks på massmediebilden, där insändare som berör Bollebygds kommunpolitiker blivit fler, men även på att partiarbetet i hans moderatgrupp fick en nytändning: "Vi i moderaterna var på väg mot en ordentlig nerförsbacke vid tidpunkten då kommunen delades. Sen fick vi en nytändning, och det förs helt klart en större diskussion nu." Ett annat tecken på medborgarnas ökade engagemang är det faktum att ett helt nytt parti uppstod som konsekvens av kommunindelningen – Nya kommunpartiet (nkp).

Även om de intervjuade till större delen är positiva till kommunindelningens inverkan på medborgarens engagemang, antyds det stundtals att den initiala aktiviteten börjar avta. Christer Johansson (m), som vittnade om ett ökat engagemang efter delningen, säger han att han har tyckt att det är svårt att omvandla detta intresse till praktisk politik. Det har varit svårt att hitta de naturliga formerna för att dra in allmänheten i beslutsprocessen, menar han. Utanför de politiska föreningarna är det svårare att engagera folk, säger han. Johansson menar att det var enklare att engagera en period efter delningen, men att det blivit något av en vardagslunk nu. Detta är något som Jan Åke Andersson återkommer till: "Vi har kommit in i en annan fas efter nyhetens behag. Man frågar inte lika mycket på gatan längre."

En av förgrundsgestalterna i det nya partiet, Axel Staaf, är mer uttalat pessimistisk angående hur väl kommunindelningen bidragit till ett ökat engagemang. Visserligen tror han att medborgaren upplever att det händer mer i kommunen och att politiken kommit närmare dem. Men detta behöver inte ha något med demokrati att göra, enligt honom. Staaf säger i stället att "demokratin är det inget vidare med. Beslut och åsikter är oerhört fastlåsta och den vanlige medborgaren kommer egentligen aldrig in." Av princip är han ändå positiv till kommunindelningen, eftersom den i alla fall har gett medborgarna bättre förutsättningar att komma in i den politiska processen. Vad gäller medborgarinflytandet är Staaf övertygad om att det blivit lättare att nå politikerna. Han anser dock att det är viktigt komma ihåg att det är en sak att ha möjlighet att nå politikerna, en annan att faktiskt kunna påverka dem: "I princip är det så att medborgaren bara har möjlighet att tycka till vart fjärde år, och här tycker jag att politikerna får skylla sig själva som inte

öppnat upp bättre.” Även om det verkar finnas vissa tvivel beträffande hur väl man lyckats vidmakthålla det initiala engagemanget, så är flertalet respondenter övertygade om att medborgaren verkligen ser en positiv skillnad efter kommunindelningen. Leif Karlsson (c) lyfter fram att skolan på orten byggts om sedan delningen och att centrum rustats upp. Christer Johansson (m) understryker att folk kan med egna ögon se att frågor som var riktiga långbänkar i Borås, till exempel ombyggnaden av centrum, faktiskt har blivit åtgärdade sedan Bollebygd blev egen kommun. Eva-Christina Wiel-Hagberg (lokalreporter) pekar också på denna aspekt: ”Nu kan invånarna rent fysiskt se att det är en ny planering av orten. Centrum har rustats upp, skolorna har reparerats. Ja, saker som bara stod och stampade inne i Borås har blivit genomförda.”

Förvaltningseffekter

Samtliga respondenter tar upp problem med hur rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän påverkas när antalet politiker ökar så kraftigt som det gjort efter delningen. Jan Åke Andersson kommenterar:

Vi har fått in ett antal politiker som aldrig varit inne i politiken tidigare. De är ofta dåliga på att försvara politiska beslut när de träffar folk som ifrågasätter dem på stan. Det här har också inneburit att vi har fått problem med rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker.

Christer Johansson berör också denna aspekt av kommunindelningen som något problematiskt. Han menar att upplösningen av rollfördelningen har att göra med att den samlade erfarenheten av politiskt arbete blivit mindre och att de oerfarna politikerna inte alltid lägger en politisk aspekt på frågorna. Detta har fått till följd

att det uppstår konflikter mellan politiker och förvaltning. Politikerna låter sig förledas att ge löften på områden som egentligen hör tjänstemännen till. De för helt enkelt inte diskussionen på det principiella plan som de borde hålla det.

Hela förklaringen till rollupplösningen ligger inte bara i politikernas oklara rolluppfattning utan även i det faktum att rollupplösningen mellan politiker och tjänstemän inte är klar för allmänheten. De ser ofta inte någon skillnad på politiker och tjänsteman. ”I en sådan här lite kommun går folk till den man känner.”, säger Johansson

Leif Karlsson (c) håller med om att det kan finnas exempel på politiker som inte kan skilja mellan politiker- och tjänstemannauppgifter. Han menar dock att fenomenet inte är särskilt vanligt, och att detta säkert är lika ofta förekommande inne i Borås. Desutom väcker han frågan om det motsatta problemet, som han menar lika gärna kan uppstå i en liten kommun: "Ibland tar sig tjänstemännen in på politikernas områden, kanske för att vi inte alltid har så starka politiker."

Apropå förvaltningens situation efter delningen noterar Christer Johansson (m) att den uppenbara fördelen med kommunindelningen har varit att förvaltningen har blivit betydligt smidigare och effektivare. Johansson understryker kraftfullt att fördelen med den lilla kommunen är att förvaltningen blivit mer flexibel och att det mesta blivit lite mer lätthanterligt. Vidare är han noga med att lyfta fram att förvaltningen fått betydligt bättre överblick över den kommunala verksamheten, mycket tack vare att förvaltningen nu är samlad i ett och samma hus.

Men Johansson uppmärksammar också baksidan av detta mynt – kommunen är sårbar för oförutsedda, obudgeterade händelser. Även Jan Åke Andersson pekar på hur sårbar kommunen är: "Det räcker med att det föds ett par gravt handikappade barn i kommunen, så får vi underskott med en gång." Förutom den rent påtagliga ekonomiska sårbarheten som rör de snäva budgetramarna, uppmärksammar några av de intervjuade att spetskunskapen har fått ge vika på vissa områden. Såväl Johansson som Leif Karlsson pekar på att tjänstemannakompetensen blivit svagare och att kommunen blivit beroende av experter utifrån.

I anslutning till kompetensdiskussionen nämner flertalet respondenter att kommunen haft otur i rekryteringen av chefstjänstemän. Leif Karlsson (c) uttrycker det som att: "Vi har gjort många förödande felrekryteringar. Det har varit stor omsättning på tjänstemän", vilket även Jan Åke Andersson (s) och Axel Staaf (nkp) påpekar. Christer Johansson förstärker denna bild av ett av de mer påfallande problemen i den nya kommunen: "Alla rekryteringar var inte optimala och vi fick in folk i organisationen som vi inte ville ha. Detta kan vi se i den turbulens med en del chefstjänstemän."

En fråga som förtjänar omnämnande i samband med diskussionen om turbulensen med tjänstemännen hör samman med vad *Borås Tidning* (1999-08-13) skrev strax efter att Bollebygds borgerliga partier enades om att bilda majoritet: "Kanske kan detta bli början till slutet på en lång period av pajkastning, person-

motsättningar och politiska blockeringar.” Några respondenter har berört denna fråga. Till exempel konstaterade Leif Karlsson att det varit mycket trötter både inom och mellan partierna: ”Detta beror nog på att många personer har varit orutinerade.” Hans slutsats av detta är att personligheten kan bli betydligt viktigare än den förda politiken i en mindre kommun.

Ett föga uppmärksammat perspektiv i kommundelningsdiskussionen är en problematik som hör samman med att delningen av Borås förde med sig att ett nytt parti bildades – Nya kommunpartiet. Bildandet av partiet hör intimt samman med ett viktigt argument mot delningen, nämligen att de som befann sig i den nybildade kommunens ytterområden trodde att de skulle bli bortglömda av Bollebygd. Axel Staaf menar att ytterdelarna trodde att Bollebygd skulle komma styra på samma sätt som Borås och försumma *sina* ytterområden. Denna skepticism mot Bollebygd som egen kommun ledde till att tvivlarna kom att bilda Nya kommunpartiet. Axel Staaf menar att de östra delarnas motstånd ledde till att politikerna redan från början var medvetna om den här problematiken, vilket bidragit till att de farhågor som ytterområdena hade inte besannats.

Men detta förefaller bara vara en del av sanningen. Christer Johansson, Jan Åke Andersson och Leif Karlsson vittnar alla tre om att det fortfarande finns spänningar, främst med en ort som heter Töllsjö. De menar att det historiskt sett funnits en byfejd mellan Bollebygd och Töllsjö samt att Töllsjöborna sällan är nöjda med de beslut som fattas inne i Bollebygd. En av respondenterna sa att det till och med gått så långt att några Töllsjöbor säger att de hellre vill bli en del av Alingsås kommun än att tillhöra Bollebygd. På så sätt kan kommundelningen sägas ha återväckt en nygammal inomkommunal spänning av det slag som bidrog till att Bollebygd självt ville bryta sig loss från Borås.

Sammanfattning: Bollebygd

Fyra av de fem respondenterna lyfter fram delningens positiva effekter för medborgaren – att den verkligen haft betydelse för allmänheten och att invånarna i Bollebygd blivit mer intresserad av vad som händer i politiken. Den ende som egentligen uttalar sig negativt om de demokratiska effekterna tror ändå att medborgaren upplever att politiken kommit närmare och att delningen skapat bättre förutsättningar att komma in i den politiska processen.

Samtidigt är respondenterna närmast eniga om att det starka engagemang som fanns i början har avtagit och att något av en vardagslunk har infunnit sig.

Vad förvaltningsrelaterade infallsvinklar beträffar, lyfter de intervjuade fram att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän rubbats som följd av att många oerfarna politiker kommit in i kommunpolitiken. Somliga menar också att detta bidragit till att det blivit betydligt mindre ideologisk diskussion i politiken. En fördel som dock lyfts fram är att förvaltningen blivit betydligt smidigare, mer effektiv och att överblicken över den kommunala verksamheten förbättrats. Baksidan på det myntet är att kommunen blivit mer sårbar för till exempel obudgeterade händelser.

En ytterligare intressant aspekt som träder fram ur intervju-materialet är att det varit en hel del personliga bråk i politiken, och någon av de vidtalade drar slutsatsen att personligheten kan komma spela betydligt större roll i en liten kommun än vad den gör i en större.

4.5 Nykvarns kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 724 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): Jämförbara siffror finns inte tillgängliga – databasen Kfakta01 täcker ej in Nykvarn.

Valdeltagande (1998): 81,7 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Ett lokalt parti blev vägmästare – styrs nu av (fp) och (s).

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): Jämförbara siffror finns inte tillgängliga.

Bakgrund till delningen

När Nykvarns kommun del var en integrerad del av Södertälje bestod kommunen av två församlingar – Taxinge och Turinge. Innan dess, det vill säga mellan 1863 och 1951, utgjorde Taxinge församling en egen kommun i Södermanlands län. Under den första

kommunsammanslagningssomgången 1952 uppgick så Taxinge i Mariefreds stad. Turinge, i sin tur, utgjorde en egen kommun från 1863 till 1970. Från och med 1971 kom bägge dessa församlingar, Taxinge och Turinge, att uppgå i Södertälje kommun.

Även om det kan ha funnits missnöje med sammanläggningarna 1971, fanns egentligen aldrig någon organiserad kampanj för att återgå till de tidigare kommunerna förrän Södertälje kommun införde kommunaldelsorganisation 1989. Först då kom Taxinge och Turinge att slås samman till Nykvarns kommunaldel. Någon organisation kring utbrytningsfrågan tycks det dock aldrig ha uppstått förrän i mitten av 1990-talet, enligt Märtha Dahlberg (s), som följt av den konjunkturnedgång som inträffade i början av 1990-talet. Detta fick till följd att Södertälje, liksom andra kommuner, började spara. Dahlberg menar att stora delar av missnöjet kan härledas hit: I förhållande till övriga delar av kommunen är Nykvarn är en "lätt" kommunaldel, utan större omkostnader på den sociala sidan. Här finns få invandrare, få arbetslösa, få sociala problem. Detta, menar Dahlberg, var en orsak till att Södertälje började skära ner i Nykvarn: "Till slut kom det en punkt då Nykvarnsborna kände att de inte kunde spara mer."

Inger Eriksson, kommunchef i Nykvarn, menar att det mer handfasta initiativet till delningen kom från Nykvarns företagar- och föreningsliv, ett initiativ som snabbt fick stöd från de borgerliga partiorganisationerna på orten. Utvecklingen av aktiviteten kan summariskt beskrivas som följer. Under våren 1995 hölls ett möte där Rotary, Företagarförbundet och privatpersoner deltog. Mötet mynnade ut i att mötesdeltagarna beslutade att genomföra en undersökning för att se om invånarna i Nykvarn ställde sig bakom kravet att utreda förutsättningarna för en delning. Ungefär samtidigt bildades den kampanjgrupp som arbetade för en delning. Under elva dagar i maj, den 20 till den 31 maj, genomfördes en namninsamling i syfte att utröna Nykvarnarnas inställning till att skapa egen kommun. Totalt fick delningsaktivisterna omkring 2 200 underskrifter. Önskan om en utredning bifölls i kommunaldelsnämnden som sedan skickade in begäran om utredning till Södertälje (jfr Leierdahl & Persson, 2000). Kommunfullmäktige i Södertälje beslutade i sin tur att skicka denna begäran vidare till Kammarkollegiet, en utredning som sammanställdes vintern 1996. Därefter beslutades det att Nykvarnsborna själva skulle få uttrycka sin åsikt i en folkomröstning. Den 25 maj 1997 gick omkring 70 procent av Nykvarns röstberättigade för att avgöra

om att bli egen kommun. Resultatet innebar att 77 procent ville bryta sig loss från Södertälje. Den 18 december 1997 fattade regeringen beslutet att Nykvarn skulle få bilda egen kommun från och med den 1 januari 1999.

Medborgarengagemang

Till skillnad från den traditionella kommunala modellen med politiska nämnder kopplade till en förvaltning, valde Nykvarn omedelbart att organisera sitt arbete lite annorlunda vid uppbyggandet av den nya kommunen. Det speciella med denna organisation var följande. I stället för att jobba med politiska nämnder kopplade till en förvaltning arbetar Nykvarn via sex så kallade beredningsgrupper. Varje parti i fullmäktige har en representant i respektive beredning. Den bärande tanken med modellen är att politikerna och inte, som det fanns en tendens till tidigare, tjänstemännen ska formulera de övergripande strategiska målen och visionerna samt att medborgarnas inflytande ska öka.

En av kommunstyrelsens två ordförande, Christina Berlin (fp), förklarar hur idén om att organisera sig annorlunda fick fäste: "Vi tänkte att nu när vi får något nytt, så ska vi också göra något nytt! Vi undrade hur vi ska få folk att fortsätta sitt politiska engagemang nu när de var så engagerade kring folkomröstningen." Kommunchefen Inger Eriksson blev den som fick uppdraget att skapa den politiska organisationen. Enligt henne var det inget tvivel om att demokratifrågan skulle stå i fokus för hennes arbete: "Mitt uppdrag var att skapa en organisation som vitaliserade demokratin", säger hon.

Eftersom en av kungstankarna bakom kommunindelningen var att öka medborgarnas engagemang är det rimligt att ställa sig frågan hur väl den nya organisationen lyckades med att dra in medborgarna i den kommunpolitiska processen. I detta avseende är det intressant att notera att det till beredningsgrupperna initialt fanns sex referensgrupper kopplade. Dessa bestod av "vanliga" Nykvarnsbor som alla jobbade med de frågor respektive beredningsgrupp ansvarade för. De var så att säga den medborgargrupp som beredningsgrupperna skulle arbeta med. Referensgrupperna hade till uppgift att försöka ge sitt svar på frågan "Vad vill vi med Nykvarn?". Inger Eriksson menar att dessa grupper var mycket engagerade och skrev en önskelista om vad de ville ha i ett framtida Nykvarn. Dessa listor

överlämnades till arbetsutskottet, där Eriksson säger att de tyvärr blev liggande i pärmar. "Klart att detta ledde till besvikelse", menar hon. En Nykvarnsbo kommenterade just detta i en artikel i *Dagens Nyheter* (2000-09-03): "Väldigt få av referensgruppernas idéer, som engagerade många invånare, har blivit genomförda." Ytterligare en indikation på att referensgruppernas arbete inte riktigt togs till vara av de ansvariga politikerna är den salva som Nykvarnspartiet riktar mot de ansvariga på sin hemsida, där man kan läsa: "Luften har redan gått ur arbetet i referensgrupperna, som alltid när dialogen blir enkeliktad och man inte tas på allvar" (www.nykvarnspartiet.com/debatt).

Denna bild av omorganisationens åtminstone partiella misslyckande att dra in medborgaren i politiken skisseras också i *Svenska Dagbladet* (1999-07-03), där en Nykvarnsbo uttrycker det som att "politikerna och kommunledningen (har) haft svårt att hitta en fungerande form för de referensgrupper som ska vara medborgarnas kanal till kommunfullmäktiges sex olika beredningsgrupper", och att orsaken till att två tredjedelar av referensgrupperna lades ner var, åtminstone enligt Lars Pousette (m), att "folk i referensgrupperna kände inget stöd från oss politiker."

Märtha Dahlberg (s) och kommunchefen Inger Eriksson menar dock att upplösandet av referensgrupperna inte behöver ses som några större misslyckanden eftersom många av de som hoppade av referensgrupperna senare kom att gå med i de politiska partierna.

Även om det går att tolka det "partiella misslyckandet" med mer positiva glasögon, saknas inte annan typ av kritik mot den nya kommunen. Till exempel är nykvarnspartisten Göran Lundbom skeptisk till hur de styrande har handskats med den nya kommunen. Han anser att det är en svår fråga att besvara huruvida den nya organisationen lyckats dra in medborgarna i politiken: "Det är tveksamt, skulle jag säga. Ibland arbetar politikerna som om de ville skapa ett mini-Södertälje i stället för ett nytt Nykvarn." Även vänsterpartisten Allan Harju, som efter delningen blivit positiv till kommunindelningen, framför kritiska synpunkter mot hur illa litenheten utnyttjats: "Det finns exempel på att saker och ting inte fattats i demokratisk anda här i kommunen. Försäljningen av centrum är odemokratiskt genomförd och det har inte alls diskuterats brett hur detta ska gå till. Nykvarnsborna har fått läsa i tidningen att centrum ska säljas." Ytterligare tveksamheter till den stärkta demokratin i den nya kommunen rör turerna kring kommunens bostadsbolag, något som bland annat uppmärksammats på den lokala *Länstidningens* ledarsida: "I en kommun som profilerat sig

kring ett breddat medborgarinflytande har politikerna fullständigt släppt kontrollen över bolaget (...) Det gungar under demokratin i Nykvarn." (*Länstidningen Södertälje* 2001-04-23).

Om respondenterna visar upp en tämligen samstämmig bild av att den nya *organisationen* inte lyckats fullt ut med att få in medborgaren i beslutsprocessen, så är grundtonen i de flesta intervjuerna ljus beträffande vad kommunindelningen i sig har fått för kommundemokratiska effekter – den har gjutit liv i engagemanget. Det vanligaste sättet att motivera detta på är som Märtha Dahlberg, (s) – den andra av Nykvarns två ordförande – gör, nämligen att det nu finns fler politiker per capita. Christina Berlin sammanfattar denna tankegång när hon konstaterar att Nykvarn efter delningen fått upp mot 90 nya politiker, vilket betyder att "kommunen har fått fler 'öron' och många fler kanaler in i det politiska systemet."

Både Berlin och Dahlberg vittnar om att den konkreta konsekvensen av detta blivit att Nykvarnsborna känner sina politiker betydligt bättre än vad invånarna i en större kommun gör. Detta tar sitt konkreta uttryck i att de blir stoppade när de är ute och går på orten av invånare som frågar om kommunpolitiken. "Det märkte jag aldrig tidigare", säger Berlin, "och det beror inte bara på att jag är KS-ordförande. Även andra politiker blir stoppade på gatan". De båda KS-ordförandena får stöd för detta av en Nykvarnsbo som tidigare var motståndare till delningen, men i efterhand börjat se fördelarna: "Jag tror att delningen varit bra för demokratin. Politikerna är lätta att komma i kontakt med" (*Dagens Nyheter*, 2000-09-03). Nykvarnspartisten Göran Lundbom bekräftar denna bild av ett ökat politiskt samtal på orten:

Jag tror helt klart att det skapats en bättre plattform för nykvarnaren att delta politiskt. Tidigare fanns det 15 politiker i kommunalnämnden. Nu har vi runt 100 politiker i kommunen. (...) Det är många som kommer fram och frågar mig om till exempel bostadsproduktion och om skolan.

Lundbom lyfter också fram ett inslag i Nykvarns kommunpolitik som han tar till intäkt för att engagemanget har ökat efter delningen, nämligen bildandet av det renodlade lokala partiet Nykvarnspartiet: "(Kommundelningen) har fått skjuts på engagemanget, vilket inte minst märks genom att vi har ett nytt parti som har hundratalet medlemmar, ett parti som också fått starkt stöd av väljarna (7 av 31 mandat, min anmärkning)".

De jag har intervjuat är samtliga nöjda med kommundelningen och samtliga pekar också på vissa positiva medborgardemokratiska effekter av delningen. Ska något problem lokaliseras, så är det just att de mer organiserade försöken att få in allmänheten i det politiska livet kommit på skam, vilket upplösandet av de fyra referensgrupperna kan tolkas som. En annan signal på att det är svårt att på ett mer organiserat sätt få in allmänheten, är att de politikercaféer som kommunen anordnat knappast varit någon succé. Där har idén varit att medborgare och politiker ska kunna träffas på ett mer naturligt sätt över en kopp kaffe i samband med fullmäktigemötena, men väldigt få medborgare har tagit chansen och kommit. Märtha Dahlberg förklarar den relativt dåliga uppslutningen kring den organiserade medborgerliga aktiviteten i den nya kommunen med orden: "Sanningen är väl den att folk har så mycket att göra. Så när allt rullar på kommer folk inte till öppna möten eller till fullmäktige." Inger Erikssons förklaring till den dåliga uppslutningen talar samma språk. Troligen, menar hon, är det så att invånarna i Nykvarn är politiskt intresserade, men att det tar sig andra uttryck än genom de traditionella kanalerna.

Därför är det lämpligt att låta en positiv ton avsluta genomgången av medborgaraspekten. Resultatet från en opinionsundersökning som gjordes i åtta Södertörnskommuner hösten 2000 talade sitt tydliga språk. Undersökningen visade att invånarna i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i kommunen jämfört med vad invånarna i de andra sju kommunerna anser att de har i sina kommuner. Sju av tio nykvarnare anser att de har goda möjligheter till inflytande över barnomsorgen. Sex av tio anser samma sak beträffande skolan och äldreomsorgen, och lika många menar att det är lätt att komma i kontakt med politikerna.

Förvaltningseffekter

Som antyddes tidigare var en av tankarna med den nya organisationen i Nykvarn att minska tjänstemännens makt. Tanken var att politikerna, och inte tjänstemännen, skulle formulera de övergripande målen och visionerna för kommunens verksamhet.

Christina Berlin väcker dock en intressant fråga när hon pekar på att detta med att politikerna i beredningsgrupperna ska formulera visioner inte varit helt problemfritt. Det har, enligt henne, funnits en tendens till att politikerna har tagit på sig

tjänstemannauppgifter när de arbetat i beredningsgrupperna. Hon säger att det kan bero på att somliga tror att man kan göra lite som man vill nu när kommunen befinner sig i en "nybyggarfas". Berlin menar att detta sannolikt hänger samman med att så många erfarna förtroendevalda kommit in i kommunpolitiken. Hennes uppfattning är att många av de nya tror att saker och ting är enkla i politiken, att problem bara kan "fixas". Märtha Dahlberg rör sig i samma tankebanor när hon säger att hon i början kände att det fanns ett väldigt egenintresse i de nya politikernas engagemang: "Det kändes som om att folk passade på och engagerade sig för att driva sådana frågor som gynnade dem själva och missade kanske lite poängen med politikens villkor."

Göran Lundbom sätter också fingret på detta när han uppmärksammar att det ibland kan vara ett problem att många av de mindre erfarna politikerna inte alltid inser att demokrati tar tid. Berlin tror att det kommer att krävas tid att komma till rätta med detta, och att det krävs tid för de nya politikerna att lära sig att stå för sin politikerroll. Allan Harju anser till om med att detta tillhöra de stora problemen med den nya kommunen.

Göran Lundbom väcker en annan fråga beträffande relationen mellan politiker och tjänstemän i den lilla kommunen. Han påpekar att det finns en baksida med närheten mellan politiker och medborgare som går ut på att vänskapsband kan komma att påverka politikerrollen. Han konstaterar att "Det är klart, man måste sin passa sin tunga som politiker när vänner och grannar kommer och frågar om saker så att man inte lovar att fixa deras problem." Även Märtha Dahlberg tar upp risken med närheten mellan politiker och invånare, och menar att "det finns exempel på folk som är vänner med politiker som tror att de, tack vare sin position, kan påverka politiken genom sina vänskapsband."

Ännu en aspekt förtjänar att tas upp som inte direkt anspelar på demokratitemat, men återkom i flera av intervjuerna när frågan ställdes "Vilka nackdelar har det varit med kommunindelningen?". Många pekade på att kommunen hade blivit betydligt mer sårbar efter delningen jämfört med innan. Allan Harjus pekade på att kommunen troligen kommer att få det oerhört svårt att klara ekonomin i framtiden, och att alla större projekt måste finansieras via kraftiga lån.

Även Göran Lundbom kretsade kring sårbarhetstemat och konstaterade att "en (...) nackdel är att vi är ganska sårbara, bara en sådan enkel sak som att få tag på personal till vissa saker, som

exempelvis personliga assistenter.” Lundbom menade också att ett ytterligare problem hade att göra med den egna kompetensen, som han inte tyckte var ordentligt uppbyggd ännu: ”Till exempel får vi ordna jurist- och informationsansvarig från annat håll.” Även kommunchefen Inger Eriksson underströk sårbarheten i den lilla kommunen, och gav ett konkret exempel: ”Här i förvaltningen blir det ju tydligt med den sämre vikariesituationen.”

En avslutande punkt att ta upp hör samman att en av de två resterande referensgrupperna (de var sex ursprungligen) kallas *yttedelsgruppen*. Det är en grupp som försöker tillvarata yttedelarnas intressen gentemot Nykvarn centralt, och de frågor som dryftas där rör avfarter, skolskjutsar, friskolor och järnvägsövergångar. En orsak till att över huvud taget nämna detta är att det funnits tendenser i samtliga de övriga undersökta fallen som pekat mot att en ny inomkommunal geografisk konflikt blossat till liv efter delningen, och en mindre ort i den nya kommunen har känt sig förfördelad. Göran Lundbom anser dock inte att det finns några förutsättningar för en sådan konflikt i Nykvarn i dag, främst för att Taxinge inte är någon egentlig tätort. *Länstidningen Södertäljes* chefredaktör, Torsten Carlsson, vittnar dock om att tidningen flera gånger mottagit upprörda insändare från Taxingebor som irriterar sig på att Nykvarn bara satsar på centralorten medan yttedelen – Taxinge – försummas. I linje med detta menar Inger Eriksson att det är viktigt att ta tillvara Taxinges intressen, så att de inte utvecklas till en periferi i kommunen i framtiden.

Sammanfattning: Nykvarn

Även om den politiska organisation Nykvarn som skapade efter delningen inte riktigt motsvarade förväntningarna att skapa kontaktytor mellan medborgare och invånare som gör invånarna mer delaktiga i beslutsfattandet, så är grundtonen i intervjuerna att kommunindelningen i sig fått goda kommundemokratiska effekter. De indikationer som tas till intäkt för detta är bland annat att fler politiker per hundra invånare innebär att beslutsfattarna har fler öron ute i kommunen att ta in synpunkter med, att det skapats ett nytt parti som har ett starkt väljarstöd och att politikerna blivit mer lättillgängliga. Till yttermera visso visar en opinionsundersökning gjord i de åtta Södertörnskommunerna att invånarna

i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i sin egen kommun jämfört med vad invånarna i de andra sju ansåg.

Vad relationen mellan politiker och förvaltning beträffar, är slutsatsen att många nya, oerfarna politiker kommer i systemet, kombinerat med den ökade närheten mellan politiker och medborgare, har potential att fördunkla rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän.

Somliga uttryckte också oro för vad som skulle ske om det dök upp stora, obudgeterade utgiftsposter. Några pekade på att ytterligare ett problem med litenheten var att utbudet av personal hade blivit mindre, vilket till exempel bidragit till en sämre vikarie-situation i kommunen. Kommunen har helt enkelt blivit mer sårbar för sjukdomsfall och oförutsedda utgifter.

4.6 Sammanfattande jämförelse

Här ska kortfattat några tentativa slutsatser dras utifrån de fem fallstudierna. Vilka erfarenheter har de fem kommundelarna gemensamt? Vilken sorts principiell problematik finner vi som kan ha generell bäring för såväl forskare som praktiker som intresserar sig för kommundelningsfrågan?

Medborgarengagemang: sammanfattning

Ett övergripande gemensamt drag hos de intervjuade i samtliga kommuner är uppfattningen om att kommunpolitikern, och därmed också politiken, blivit mer *synlig* tack vare den närhet som uppstått mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten. Många av de intervjuade politikerna vittnar om ett ökat intresse för kommunpolitiska frågor och exemplifierar inte sällan med att de efter delningen kommit i en mer naturlig, *spontan* dialog med medborgarna när de möter invånarna på gator eller i affärer. Ofta används synlighetsargumentet för att stärka påståenden om förbättrad närdemokrati, till exempel att fler politiker per hundra invånare innebär att det finns fler kontaktytor mellan väljare och valda i kommunen, att politikerna blivit lättillgängliga för medborgaren och att det därför blivit enklare att ta in synpunkter från kommuninvånarna i allmänhet.

Samtidigt förefaller problemet kvarstå i de nya kommunerna vad beträffar att få i gång ett *mer organiserat* medborgerligt engage-

mang kring kommunpolitiska frågor. En inte helt ovanlig uppfattning bland respondenterna är att *det stora flertalet* inte utnyttjar de möjligheter litenheten skapar. Flera respondenter menar att det är en svår uppgift att engagera medborgare som inte redan före delningen hade ett politiskt intresse. Emellertid vittnar många om att engagemanget och den politiska diskussionen fått en förnyad vitalitet bland dem som hade ett visst mått av politiskt engagemang redan före delningen, samt att den del av de redan politiskt intresserade som tyckte att det var för långt till beslutsfattarna i den större kommunen har fått det lättare att nå fram med sina åsikter efter delningen.

Något som är tankeväckande i sammanhanget är att respondenterna i två av fallen, Bollebygd och Lekeberg, uppmärksammade att den stora skillnaden för medborgaren i allmänhet *inte* var att medborgarens tillgång till beslutsfattarna hade underlättats, utan snarare att kommunindelningen inneburit en förbättrad service till kommuninvånarna. Kommunens leveransförmåga av service ansågs ha förbättrats som följd av delningen, medan medborgarengagemanget föreföll spela en lite mindre roll.

Två av fallen får anses utmärka sig från de övriga. Det kanske mest uppseendeväckande är att Nykvarns kommun är den enda av de undersökta kommunerna som på allvar verkar ha ställt sig frågan: Hur gör vi för att få in medborgaren i kommunpolitiken, nu när vi ska skapa en ny organisation? Även om den organisation som skapades efter delningen inte riktigt motsvarade förväntningarna – att göra fler invånare mer delaktiga i beslutsfattandet – så var grundtonen i intervjuerna att kommunindelningen *i sig* fått goda kommundemokratiska effekter. Framför allt pekar man på två indikatorer för att föra detta påstående till bevis: att det bildats ett nytt parti i kommunen som fått många medlemmar och starkt väljarstöd, samt att den opinionsundersökning som gjordes i de åtta Södertörnskommunerna visade att invånarna i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i sin kommun jämfört med vad invånarna i de andra sju ansåg att de själva hade.

Fallet Gnesta var speciellt i det avseendet att det var svårt att få någon av respondenterna att helhjärtat vittna om kommunindelningen som en omvälvande deltagardemokratisk reform. De som intervjuades andades samtliga besvikelse, och det föreföll som att deras förväntningar inför delningen inte hade infriats. De flesta menade visserligen att kommunindelningen skapat en alldeles utmärkt plattform och de facto är en fantastisk möjlighet att dra in

medborgaren i beslutsprocessen. Men denna potential har inte förlöst, ansåg respondenterna. Snarare är deras intryck att medborgarengagemanget *inte* ökat nämnvärt efter delningen. Detta förklaras på två diametralt olika sätt. Å ena sidan menar de att människor inte är intresserade av att engagera sig politiskt, förutom när något händer som berör individen direkt. Å andra sidan hävdar de att politikerna varit dåliga på att dra nytta av litenheten och inte aktivt arbetat för att få in medborgarna i kommunpolitiken.

I somliga intervjuer, framför allt i Bollebygd, vittnas det om att det starka medborgerliga engagemang som ackompanjerade kommundelningskampanjen successivt övertagits av en vardagslunk som infunnit sig efter nyhetens behag. Detta skulle kunna vara en indikation på att Kolam & Ekman (1992) har rätt i sin iakttagelse, att det ökade medborgerliga engagemanget efter 1980-talets kommundelningar ökade en tid efter delningen, för att efter en tid återgå till samma nivå som förut.

Vidare är det värt att uppmärksamma att många av de intervjuade säger att litenheten i kombination med den ökade andelen oerfarna politiker bidragit till att det blivit för mycket fokus på sakfrågor. Detta har bidragit till brist på långsiktighet och lett till ett minskat inslag av ideologisk politik, vilket bekräftar tidigare erfarenheter (Ehnmark, 1997). Somliga säger sig därför sakna ideologiska bollplank och en mer grundläggande ideologisk diskussion efter delningen. I några av kommunerna menar man att en bieffekt av detta blivit att privata "käbbel" mellan politiker fått större betydelse på den substantiella politikens bekostnad. Inte så få respondenter vittnar om att relativt hårda personliga schismer kommit att prägla kommunpolitiken sedan delningen.

En intressant, och inte helt oväsentlig not, är att ingen av respondenterna ångrar delningen.

Förvaltningseffekter: sammanfattning

Vad gäller de förvaltningsrelaterade frågorna är ett uppenbart gemensamt drag för alla kommunerna att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker luckrats upp efter delningen. Rollupplösningen sägs bero på kombinationen av många nya, oerfarna politiker i kommunpolitiken samt att omorganisationen även

inneburit ökad närhet mellan politiker, tjänstemän och medborgare. Flera menar också att detta hänger samman med det ökade inslaget av sakpolitik och den motsvarade minskningen av ideologisk politik.

Rollupplösningen beskrivs och värderas dock på lite olika sätt. Enligt de flesta intervjuade är det vanligast förekommande att politikerna tar sig in på tjänstemännens områden genom att ägna sig åt det som de flesta refererar till som cykelställsfrågor eller att de lovar "mannen på gatan" att ordna deras problem rakt över bord. Men någon pekar också på att det finns exempel på motsatsen, att tjänstemännen agerar som politiker och formulerar långsiktiga visioner på bekostnad av de mer oerfarna, lite svagare politikerna. Här finns det uppenbara likheter med effekterna av stadsdels- och kommunaldelsreformerna, där forskning på olika sätt har pekat på hur rollfördelningen mellan grupperna påverkas som följd av stadsdels- eller kommunaldelsreformer (t.ex. Erlingsson & Nilsson, 2000; Rudelius, 1997; jfr Svensson, 1994).

Enligt somliga respondenter är en av de mest positiva effekterna att förvaltningen blivit betydligt smidigare och mer effektiv. Förvaltningen har blivit mer flexibel och kommunen sägs kunna ha ett bättre grepp över kommunen som helhet. Utöver detta lyfter somliga intervjuade fram att förvaltningen blivit mer lyhörd för medborgarens behov och att det därför blivit lättare att följa kommuninvånarens vilja. Här är dock Gnesta återigen ett undantag, där flera uttrycker besvikelse med att förvaltningsapparaten inte anpassats till litenheten så att de önskade effektivitetsvinster uteblivit.

Emellertid har den smidighet som följer av litenheten en baksida som samtliga respondenter, med något enstaka undantag, uppmärksammar. Det övergripande problemet i de nya kommunerna verkar vara att förvaltningen blivit mer *sårbar* för oförutsedda händelser och/eller obudgeterade utgifter. Många nämner också den svagare spetskompetensen som exempel på denna sårbarhet och det faktum att många tjänster får köpas utifrån. Denna iakttagelse bekräftar de slutsatser som dragits i studier som fokuserat specifikt på förvaltningen i de delade kommunerna. Kent Ljunggren & Niklas Lundstedt (1996) drar slutsatsen att en uppenbar effekt av kommunindelning är just att kommunerna tappar förutsättningarna för att bibehålla intern specialistkompetens. En viktig aspekt beträffande kompetensfrågan är att samtliga kommuner i ett eller annat skede – företrädesvis strax efter

delningen vid det hastiga byggandet av en ny organisation – har haft svåra problem med att rekrytera högre tjänstemän. Ett antagande är att detta rimligen haft negativa effekter för kommunens handlingskraft.

Det finns ytterligare några dimensioner som bör diskuteras, men som inte självklart hör samman med förvaltningen eller medborgarengagemanget. Somliga respondenter väcker frågan att närheten mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten medför en risk att antipatier och sympatier kan komma att styra besluten på bekostnad av lagar och förordningar, eller rena realpolitiska hänsyn för den delen. En annan dimension hänger samman med att samtliga kommuner har en erfarenhet av att en gammal ”byfejld” väckts till liv efter delningen. I Trosa uppstod en konflikt med Vagnhärad rörande hur kommunvapnet skulle se ut och vad kommunen skulle heta. I Gnesta kommun knorras det stundtals i Stjärnhov över att Gnesta centralt investerar för lite därute och för mycket i centralorten. Samma problematik aktualiseras i Bollebygd, där Töllsjöborna är missnöjda med hur de har behandlats av politikerna i Bollebygd. Även Lekeberg har haft en liknande fråga på dagordningen, där det ibland uppstår spänningar med en ort vid namn Mullhyttan. Måne är det så att en kommunindelning är som en rysk docka – strax efter att kommunen delats väcks samma geografiska spänningar i den lilla kommunen som i den större, fast i miniatyr.

5 Värdet av kommunindelningar

I detta avsnitt ska effekterna av 1990-talets kommunindelningar värderas ur ett demokratiperspektiv. Synen på vad demokrati är och borde vara går vitt isär, och är till stor del ideologiskt betingad. Därför jämförs inte effekterna mot en demokratimodell, utan mot tre alternativa modeller som betonar olika dimensioner av demokrati. Modellerna kallas konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och gemenskapsdemokrati.

5.1 Demokratiteoretikerns gordiska knut

Begreppet demokrati kan inte bara betyda olika saker för olika personer. Dessutom riskerar flera värden att komma i konflikt med

varandra i demokratin. En klassisk illustration av ett demokrati-dilemma, som passar särskilt väl i detta sammanhang, brukar hämtas från Robert A. Dahls och Edward R. Tuftes *Size and Democracy* (1973). Illustrationen ser ut som följer.

Om ett politiskt system vill göra anspråk på att tillgodose en enskild individs egenintresse, menar Dahl & Tufte att det bör leva upp till två saker, nämligen (1) *medborgareffektivitet* (förmågan att registrera individernas preferenser) och (2) *systemkapacitet* (förmågan att förverkliga de preferenser som systemet registrerar). Här finns ett dilemma inbyggt. Medborgareffektiviteten gagnas av *få* medlemmar i det politiska systemet, medan systemkapaciteten gagnas av *många*. Skolboksillustrationen av detta demokrati-dilemma är att man vid bildandet av politiska enheter kan välja mellan att medborgaren antingen får *mycket inflytande över lite* eller *lite inflytande över mycket*.

Symptomatiskt för denna problematik är att Dahl & Tufte når slutsatsen att ingen storlek är optimal för att nå de två demokratiska målen *medborgareffektivitet* och *systemkapacitet*.¹⁰ SNS demokratiråd uttrycker sig i liknande termer när de påpekar att demokrati inte bara innebär medborgarstyre, utan även rätts-säkerhet och handlingskraft. Den slutsats som forskning, utförd i en mängd olika kontexter, upprepas gång på gång är viktig att ha i åtanke när vi går vidare för att diskutera kommunindelningarnas effekter för demokratin: Storleken spelar *inte nödvändigtvis* någon *avgörande roll* för att stärka eller försvaga demokratin (t.ex. Petersson m.fl., 1997; Hadenius, 1992:147; Newton, 1982; Smith, 1985; jfr även Jamil, 1991).

Ytterligare ett exempel på de svåra avvägningar som problematiken rörande storlek och demokrati för med sig har att göra med relationen mellan minoriteter och majoriteter i politiska enheter. Det klassiska *antagandet* inom demokratiteorin – från Platon och Aristoteles, genom Montesquieu och Rousseau fram till Arend Lijphart (1977:60) – har, som nämnts, varit att förutsättningen för ett demokratiskt styrelsesätt är förekomsten av små politiska enheter. James Madison kritiserade detta och menade att mindre enheter ökade risken för majoritetstyranni och ökade därigenom minoritetsgruppernas utsatthet. Madison ansåg att den

¹⁰ Med medborgareffektivitet menas: "citizens acting responsibly and completely fully control the decisions of the polity". Systemkapacitet innebär: "the polity has the capacity to respond fully to the collective preferences of the citizens" (Dahl & Tufte, 1973:20).

heterogenitet som präglar stora enheter bidrog till att minimera denna risk, och därför var en förutsättning för demokrati (Hamilton m.fl., 1961:83 ff.).

Dessa illustrationer uppmärksammar bara några dilemman inom demokratiteorin, dilemman som rör diskussionen om storlek och demokrati. Det finns givetvis ännu fler motstridiga krav som kan ställas på en demokrati, vilket givetvis gör det problematiskt att utvärdera vad som är bra och vad som är dålig demokrati (jfr hela diskussionen i Petersson m.fl. 1997:30). Därför har en studie av det här slaget, som rör demokratiska erfarenheter av kommunindelningar, mycket att vinna på att vi skapar en demokratiteoretisk referensram till vilken resultaten i föregående kapitel kan relateras.

Syftet med detta avsnitt blir därför tudelat. Dels visas att kommunindelningar syftar till att gynna en viss typ av demokrati-värden, som inte alltid är helt oomtvistade eller oproblematiska. Dessutom lyfts diskussionen om kommunindelningar till ett mer övergripande plan och kommunindelningarna relateras till en mer principiell demokratidebatt.

5.2 Konkurrensdemokrati

Inledningsvis presenteras en demokratimodell som kan sägas ha väldigt lite att göra med de värden delningsförespråkarna eftersträvar (jfr avsnitt 3). Just därför fungerar den som en utmärkt utgångspunkt för en demokratidiskussion då den företräder delvis en annan människosyn än de därpå följande modellerna.

Modellen kallas ibland för konkurrensdemokrati, ibland för elitdemokrati. Utgångspunkten för denna modell kan sägas vara det faktum att medborgarna är splittrade – dels för att de är medlemmar av olika grupper, dels för att de är olika individer som ofta saknar en klar uppfattning om vad de själva vill. Av detta drar konkurrensdemokraten slutsatsen att det aldrig kan finnas *en* genuin folkvilja eller *ett* övergripande allmänintresse. Därför blir politikernas uppgift att i den politiska processen utforma folkviljan. Bo Lindensjö (1999) använder Joseph Schumpeter för att illustrera detta sätt att resonera, och skriver att för Schumpeter är demokrati en metod, "ett institutionellt arrangemang för att uppnå politiska beslut, där individer i konkurrens om folkets makt förvärvar makt att besluta."

Enligt en konkurrensdemokrat kan demokrati aldrig innebära att medborgarna styr, åtminstone i någon meningsfull definition av begreppet styra. I stället innebär demokrati att folket erbjuds möjligheter att godkänna eller underkänna de eliter som kandiderar till beslutande organ. Medborgarnas inflytande stannar sålunda vid att folket vid återkommande val väljer ledare som sedan fattar besluten (jfr Jacobsson, 1999:164). Lindesjö sammanfattar denna demokratisyn på följande sätt:

Demokrati är politikerstyre och konkurrens om ledarskap dess kännetecken. Det 'demokratiska' elementet i Schumpeters lära är alltså begränsat till att medborgarnas val mellan eliter kan tolkas som uttryck för samtycke.

I denna demokratisyn finns implicit en mindre hoppfull människosyn. Modellen förutsätter att människor *inte* har ett intresse av att delta i politiken och att de *inte* har den kunskapsnivå som krävs för att ingå i den politiska processen. Så länge som det finns tillräckligt kompetenta eliter och välfungerande institutioner kan demokratin antas fungera alldeles utmärkt. Inte sällan ser författare som sluter sig till denna demokratisyn ett lågt deltagande eller politisk likgiltighet i form av lågt engagemang som något gott. Inte sällan pekar man på Weimarrepublikens erfarenheter eller den ryska revolutionen för att understryka faran med ett utbrett deltagande – antidemokratiska krafter skulle gynnas om alltför många engagerades samtidigt och okunskapen, eller den rena känslan, skulle få alltför stort inflytande över politiken (t.ex. Lipset, 1960:100 ff.; jfr Lindesjö, 1999; Held, 1995:198).

5.3 Deltagardemokrati

En fundamentalt annorlunda, mer positiv människosyn jämfört med konkurrensdemokraternas ligger till grund för den så kallade *deltagardemokratiska* traditionen. Jean Jacques Rousseau tillhör dem som åberopas när deltagardemokratiska argument ska radas upp. För Rousseau innebär varje medborgares deltagande i den politiska beslutsprocessen mer än bara det faktum att välja en representant i periodiskt återkommande valhandlingar. För honom är det politiska deltagandet framför allt knutet till de psykologiska effekter deltagandet antas ha för de enskilda medborgarna, något som till exempel Kerstin Jacobsson betecknar som deltagar-

demokratins *lärandefunktion*. Om medborgarna upptäcker att de har en möjlighet att påverka, så ökar också sannolikheten att de verkligen engagerar sig i politiska frågor (jfr Jacobsson, 1999:164).

En forskare som i högsta grad knyter an till Rousseau i sitt försvar för deltagardemokrati, är Carol Pateman (1970). Detta gör hon när hon beskriver hur de mikrofördelar som finns med ett utbrett deltagande och politiskt intresse kan spridas till en högre samhällsnivå och leda till att det höga, utbredda deltagandet blir större än summan av delarna. Hon konstaterar att deltagandets centrala funktion hos Rousseau är den *utbildande* funktionen. Deltagandeprocessen ska just leda till att skapa ansvarskännande socialt och politiskt handlande hos medborgarna.

Huvudpoängen är att individen i deltagandeprocessen lär sig att sätta det gemensammas bästa före egenintresset. Individen blir en medborgare som lär sig väga in större, mer principiella frågor och även andra intressen än de som enbart rör privatlivet. Individen blir en *medborgare* som även lär sig att offentliga och privata frågor är intimt sammanlänkade. Pateman fortsätter:

As a result of participating in decision-making the individual is educated to distinguish between his own impulses and desires, he learns to be a public as well as private citizen (Pateman, 1970:24).

För John Stuart Mill var medborgarnas politiska deltagande mycket önskvärt, eller i själva verket ett direkt självändamål när han på 1800-talet bidrog till att formulera den klassiska liberala demokratiteorin. För honom var förekomsten av deltagande, aktiva, kunniga och intresserade samhällsmedborgare inte bara av stor betydelse – själva deltagandet kunde i själva verket betraktas som demokratin *i sig* (Djerf, 1988:3). För en författare som C. B. Macpherson (se Held, 1995:308 ff.) är detta en direkt avgörande poäng: Verklig frihet och individuell utveckling kan bara uppnås om medborgarna kontinuerligt engageras i det direkta styret av samhället.

Det råder inga tvivel om att det deltagardemokratiska synsättet betonar medborgarnas centrala plats i demokratin. Om dessa relativt abstrakta resonemang konkretiseras, ska medborgarnas relation till de förtroendevalda karakteriseras av en dialog mellan någorlunda jämbördiga parter. Helst ska beslutsfattandet ske utifrån en dialog om de olika handlingsalternativen där medborgaren har fått föra fram sina krav och sina önskemål. Utifrån den mer abstrakta litteraturen på området ställer Bo Hagström och

Harry Petersson (2000:59) upp ett antal konkreta krav på medborgarnas medverkan i den lokalpolitiska processen:

- Medborgarna bör vara väl informerade om de olika handlingsalternativ som står till buds och de bör rent allmänt ges goda möjligheter till att vara väl upplysta om det demokratiska systemets handlingsprocesser.
- Medborgaren bör ges goda möjligheter att gentemot beslutsfattarna föra fram sina synpunkter och deras initiativ bör väl tas om hand av det lokaldemokratiska systemet.
- Medborgaren bör ha goda möjligheter att påverka det lokaldemokratiska systemet och möjligheterna bör leda fram till så stort reellt inflytande som möjligt.

5.4 Gemenskapsdemokrati

De liberala idéerna har länge fungerat som kollektivistiska idéers antites. Många demokratiteorier har utgått från liberalismen och satt *individen* och dennes förmåga att välja mellan en mängd alternativ i första rummet. Man har ansett att samhällsgemenskap ska följa av individernas ömsesidiga respekt för individuella rättigheter. Den nyliberala versionen av denna demokratiuppfattning drogs till sin spets under 1980-talet, då nyliberalerna formulerade denna tanke i termer av kapitalism och marknadsmekanismer, där "individual citizens and their interests have come to be described largely by way of entrepreneurs and consumers, goods and quantifiable services" (Vertovec, 1998-10-10:4).

Kommunitära teoretiker har ifrågasatt den liberala traditionens utgångspunkter. Kommunitaristerna förkastar liberalismens fokus på individualismen, som de anser vara alldeles för atomistisk och instrumentell. Kommunitarismens rötter kan sägas sträcka sig tillbaka till Aristoteles tanke om att "man is a political animal" (citat i Lipset, 1960:VII) och Aristoteles idé om att lycka handlar om gemenskap, förtrolighet, närhet, om att känna sina rötter, om familj och en känsla av att höra hemma någonstans. I linje med detta menar kommunitarister att vi alla borde ha djupa band till mindre sociala grupper, band som ska upprätthållas av de normer och värderingar gruppen i fråga utandas. De efterlyser en politik som skapar och bibehåller starka gemenskaper, gemenskaper som kan bilda en grund för ett starkt civilt samhälle, till exempel frivilliga organisationer, kyrkor, grannskap och skolor.

Mot denna bakgrund hävdar den komunitära traditionen att en stark demokrati kräver en motsvarande gemenskap bland invånarna. Gemenskapskänslan fungerar då som ett förenande kitt mellan medborgarna. I samhällen där det saknas grundläggande gemenskapskänsla tenderar demokratin att få legitimitetsproblem. Peder Nielsen (1999:2) konkretiserar: "I det mest långtgående scenariot leder bristande gemenskapskänsla till att subgrupper med egna starka identiteter ställer krav på separation för att få bilda en egen politisk enhet." Om en gemensam identitet saknas i en politisk enhet kan därför användandet av majoritetsprincipen antas förr eller senare att leda till att konflikt uppstår mellan enhetens olika grupper.

5.5 Värdering av resultaten

I denna del ska resultaten från den empiriska undersökningen i avsnitt 4 ställas mot de tre refererade demokratimodellerna. Resultaten kan sorteras in i de fördelar och nackdelar som sällats fram i intervjumaterialet. Värderingen av nackdelarna är till stor del oberoende av vilken demokratimodell som används, varför dessa redovisas separat utan att vi tar på oss de demokratiteoretiska glasögonen. Värderingen av fördelarna är däremot avhängig vilken demokratisyn som förespråkas, vilket gör att dessa måste analyseras i tre steg.

Nackdelar med kommundelningar

Den negativa kommundelningseffekt som mest tydligt tonar fram ligger på förvaltningssidan. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän har blivit mer oklar efter delningen, och många respondenter har beskrivit hur politiker engagerats i frågor som normalt hör tjänstemännens område till. Detta har bidragit till en upplösning av rägängen mellan politiker och förvaltning. Men att detta skulle vara odelat negativt råder det delade meningar om.

Hur denna förändring ska värderas beror förstas på var tonvikten läggs. Den som söker svar i den teoretiska litteraturen på området finner inga tydligt redovisade förhållningsregler på temat hur relationen mellan politiker och tjänstemän *bör* se ut. Inom området "förvaltning och demokrati" finns en rad olika traditioner som förordar olika typer av rollfördelning. En tradition går under

namnet *politikerskolan* och bygger på att tjänstemännen ska vara ett politiskt neutralt verktyg som instrumentellt utför de politiska direktiven. Idén bygger på att tjänstemännen inte avgör om politikerna har rätt eller fel – det ska folket göra i de allmänna valen. Tjänstemännen ska lägga sina egna värderingar åt sidan och försöka fatta beslut som om de vore ett lydigt verktyg i politikerns tjänst. Problemet med denna tankeskola är till exempel situationer när politikerna går in och detaljstyr, där experten uppenbarligen borde fått avgöra, exempelvis vilka böcker barnen ska läsa i skolan. En andra tradition går under beteckningen *expertskolan*, vilken menar att tjänstemännens expertkunskaper ska vara avgörande. Här är beslutsprocessen en problemlösningsprocess där tjänstemännens expertis anses vara grundläggande. Problem uppstår när den representativa demokratin får stryka på foten till förmån för ett tjänstemannavälde och när viktiga politiska, värdeladdade beslut fattas av människor som varken har mandat eller som det går att utkräva ansvar av (jfr Lundquist, 1998:107 ff.). Den sammanfattande slutsatsen måste bli att detta är ett bekymmer som kan värderas på lite olika sätt och kan – *om så önskas* – åtgärdas i det långa loppet genom till exempel utbildningsinsatser.

En annan framträdande effekt av kommundelningarna är att de nya kommunerna upplevt ökad sårbarhet. Små administrativa enheter med snäva budgetramar har sämre möjligheter att hantera till exempel oförutsedda kostnader. Vidare vittnar respondenterna om att det blivit svårare att upprätthålla nödvändig specialistkompetens. Emellertid kan denna nackdel kompenseras genom interkommunal samverkan, entreprenader och konsulttjänster. Dock kvarstår vissa luckor som svårligen kan kompenseras på detta sätt. Exempel som nämnts är frånvaron av stadsarkitekt och verksamhetsintegrerad juridisk expertis. Då utvärderingens fokus främst ligger på demokratiaspekterna av kommundelningarna kan inga säkra slutsatser dras, men frågan bör tas på allvar eftersom denna kommundelningseffekt har potential att negativt påverka den kommunaldemokratiska handlingskraften.

Något som antytts av vissa respondenter är att de nya kommunernas litenhet inte bara bidrar till positiv närhetskänsla mellan beslutsfattare och medborgare, utan även ökar risken för att ovidkommande personliga hänsyn tas vid beslutsfattandet. Privata sympatier och antipatier kan föra in godtycklighet i beslutsfattandet och underminera rättssäkerheten. Tendenser i denna riktning har framkommit i materialet, men några långtgående slut-

satser kan inte dras. Vidare vittnar många respondenter om ökade personliga motsättningar såväl inom som mellan partierna efter kommunindelningen. Flera menar bestämt att det ökade inslaget av personlig pajkastning i politiken hänger intimt samman med litenheten.

Fördelar med kommunindelningar

Konkurrensdemokrati

Konkurrensdemokratin betonar bland annat medborgarnas möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande vid politiska val. Den stora konkurrensdemokratiska vinsten med kommunindelningar skulle därmed vara – åtminstone om den nya kommunen inte väljer en fundamentalt annorlunda politisk organisation än den traditionella – att kvoten politiker per capita ökar. Detta ökar det reella värdet av den enskilda medborgarens röst vid valhandlingen och underlättar därigenom ansvarsutkrävandet. Den enskilda rösten betyder helt enkelt mer. Detta torde en konkurrensdemokrati se som demokratistärkande.

En annan vinst med kommunindelningar som en konkurrensdemokrat skulle ta fasta på är det förbättrade informationsflödet i kommunen som många respondenter vittnar om. Om bara informationsflödet flyter på bra i ett samhälle kommer förnuftet alltid att styra eliterna, som då kommer att fatta politiska beslut som inte inkräktar på grundläggande medborgerlig rättvisa och frihet (jfr Berglez, 1999:79). Informationsflödet kan sägas ha förbättrats på två plan i de delade kommunerna. Sannolikheten att man umgås privat med en politiker eller chefstjänsteman – eller åtminstone känner till politiker eller chefstjänstemän – har ökat. Detta gör att medborgarens information om kommunala angelägenheter troligen förstärkts jämfört med hur det såg ut innan delningen. Vidare tycks den lokala mediebevakningen ha vitaliserats i samband med delningen. Emellertid är effekten på medieplanet osäker. Dels har den bara uppträtt i vissa av de delade kommunerna, dels kan medieintresset misstänkas vara av övergående karaktär då delningen i sig har ett påtagligt, men troligen avtagande, nyhetsvärde.

Deltagardemokrati

Deltagardemokratin betonar medborgarens personliga utveckling genom aktivt deltagande i offentliga angelägenheter. Kommundelningarna har i detta avseende haft positiva effekter. Fler politiska uppdrag har tillkommit, vilket i sin tur givit fler möjligheter för den enskilde medborgaren att engagera sig politiskt. Vidare har kommunpolitikens synlighet förbättrats, och det förefaller som om politikerna – och därav också kommunpolitiken – har avanonymiserats, vilket i sin tur har underlättat en mer naturlig dialog mellan väljare och valda. De omorganiseringar som följer med en kommundelning, kombinerat med den följande mediebevakningen, tycks på flera håll ha vitaliserat kontakten mellan medborgarna och det offentliga. En indikator på den ökade medborgerliga aktiviteten efter delningen är att nya lokala partier bildats i direkt anslutning till delningen i två av de nya kommunerna, partier som dessutom fått starkt stöd i kommunalvalet.

Det finns emellertid indikationer på att vitaliseringen av det medborgerliga engagemanget kan vara av övergående karaktär. Nyhetens behag styr inte bara medias intresse utan rimligen också medborgarnas. De första åren efter delningen präglas inte sällan av en nybyggeranda som bidrar till en kampanj, som i sin tur leder till att det politiska intresset är högt till en början. Om inte det initiala medborgarengagemanget tillvaratas finns det skäl att förvänta sig att det kommer att avta med tiden. Denna slutsats bekräftas i andra studier (Kolam & Ekman 1992; jfr SOU 1993:90).

Gemenskapsdemokrati

Gemenskapsdemokratin betonar sambandet mellan politiska enheter och gemenskaps känslor hos medborgarna: demokratin mär bra av vi-känsla. Gemenskapsdemokraten skulle kunna peka på en tydlig vinst med de kommundelningar som genomförts på 1990-talet. Såväl opinionsundersökningar som folkomröstningar inför delningarna visade på starkt folkligt stöd för självbestämmande i den utbrytande kommundelen. Kommundelningarna skulle kunna beskrivas som en anpassning av den politiska geografin till den sociala och mentala kartbilden. En rimlig förväntning är att detta leder till starkare sammanhållning i den nya kommunen, vilket en gemenskapsdemokrat skulle beskriva som en demokrativinst.

Denna demokrativinst är emellertid inte alls självklar och kan ifrågasättas. Orsaken är att ny(gaml)a geografiska spänningar tycks uppstå i de delade kommunerna. Gemenskapskänslan var primärt formulerad *negativt* som ett utanförskap i kommundelen gentemot huvudorten. När kommundelen brutit sig loss faller därför gemenskapsgrunden och nya spänningar tenderar att uppstå. I samtliga undersökta fall finns indikationer på sådana spänningar. En risk förefaller alltså vara att kommundelningsprocessen får karaktären av en rysk docka, där kopior av tidigare gemenskapsproblem uppstår i miniatyr i de nya enheterna.

I detta sammanhang förtjänar också tilltagande personliga schismer i de nya enheterna att uppmärksammas. Många respondenter har vittnat om att personlig politisk pajkastning har fått otillbörligt stort utrymme efter delningarna. Detta, menar många, har skett på den substantiella politiska diskussionens bekostnad. Detta underminerar naturligtvis den politiska gemenskapen och medborgarnas respekt för den kommunala demokratin.

5.6 Kommundelningar – ett lämpligt recept?

Framstår kommundelningar som ett lämpligt botemedel mot den omtalade tomgångsdemokratin? Med risk för att tråka ut läsaren med upprepningar måste det åter sägas att svaret givetvis beror på hur nackdelarna och fördelarna värderas mot varandra, men också hur avtagande nackdelarna respektive fördelarna bedöms vara.

Det finns ett antal *uppenbara* fördelar med kommundelningar. Delningarna tycks gjuta nytt liv i engagemanget hos medborgarna. Delningarna skapar också bättre förutsättningar för den enskilde att aktivera sig i kommunpolitiken. Denna studie ger dock vid handen att det finns skäl att misstänka att det ökade engagemanget främst gäller sådana personer som redan före delningen hade ett visst mått av politiskt engagemang. Emellertid är respondenterna överens om att *möjligheten* till politiskt deltagande ökat genom kommundelning. Om vi får tro respondenterna förefaller dock inte den stora allmänheten vara intresserad av att utnyttja dessa nya påverkanskanaler, alternativt har politikerna varit dåliga på att slå deltagardemokratisk mynt av potentialen. Utöver detta kan vinsterna rörande medborgarens ökade engagemang befaras vara av tillfällig karaktär, och värderingen av effekten är dessutom till stor del avhängig vilken demokratisyn som bedömaren förfäktar.

Mot bakgrund av föreliggande undersökning återfinns även ett antal nackdelar med kommundelningarna. Oklar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän samt ökad ekonomisk och kompetensmässig sårbarhet i den nya kommunen är inslag som verkar vara svåra att undvika. Dessa effekter har uppträtt i samtliga undersökta kommuner, varför resultatet får betraktas som ganska säkerställt, även om rollfördelningsproblematiken är av sådan karaktär att den kan åtgärdas – givet att rollfördelningsproblematiken uppfattas som problematisk. Ytterligare en dimension är att man också kan befara tendenser till ökad nepotism på rättssäkerhetens bekostnad när avståndet mellan beslutsfattare och medborgare minskar.

Det är sålunda vanskligt att dra några säkerställda slutsatser om hur kommundelningarna ska värderas. Trots att ingen av respondenterna säger sig ångra kommundelningen – även om man saknar till exempel spetskompetensen och mer grundläggande ideologisk debatt – kan dock följande sägas: Det är utifrån tillgängligt material svårt att argumentera för att kommundelningar är universalmedlet som automatiskt stärker den lokala demokratin.

6 Sammanfattande slutsatser

Vi ska nu slutligen återvända till utvärderingens tre inledande frågeställningar: (1) Vad har aktörerna försökt uppnå med kommundelningarna? (2) Vilka demokratiska effekter har kommundelningarna haft? (3) Hur ska effekterna värderas? Sammantaget – vilka mer generella lärdomar kan dras av 1990-talets kommundelningar?

6.1 Aktörernas målsättningar

Förespråkarna för kommundelningar har huvudsakligen använt sig av två slags positiva argument för delning.¹¹ *Deltagarargumentet* tar sikte på att en delning kan öka medborgarnas politiska engagemang. Här menar man att det är lättare att nå fram till beslutsfattare i en liten kommun. Vidare är det troligare att medborgare engagerar sig politiskt i små kommuner eftersom frågorna berör dem mer direkt.

Gemenskapsargumentet beskriver en dissonans mellan den politiska enheten och den upplevda samhällsgemenskapen. Här ses kommundelningen som en sorts avkolonialisering, eller att en mer naturlig samhällsenhet befriar sig från de administrativa bojor som storkommunen bundit den berörda kommungemenskapen i.

6.2 Kommundelningarnas demokratieffekter

Det är viktigt att ha i åtanke att de slutsatser som här presenteras är *tentativa* och inte utan vidare kan generaliseras till *alla* fall av kommundelningar. Dock tror jag att den inventering som här gjorts av de nya kommunernas erfarenheter skapar en fördjupad förståelse för vilka aspekter av delningseffekterna som är mest relevanta att uppmärksamma. Därför kan dessa slutsatser fungera som en utmärkt utgångspunkt för fortsatta diskussioner på kommundelningstemat.

För att ro hem poängen om att värderingen av huruvida kommundelningarna leder till förbättrad eller försämrad demokrati är avhängig vilken demokratisyn bedömaren sluter sig till, har kommundelningarnas positiva demokratieffekter sorterats in i tre kategorier: konkurrensdemokratiska, deltagardemokratiska och gemenskapsdemokratiska.

Den stora *konkurrensdemokratiska* vinsten är att antalet politiker per capita ökar (givet att den nya kommunen inte organiserar sig på ett fundamentalt annorlunda sätt än vad de svenska kommunerna i allmänhet gör). Detta torde därför vara en säkerställd demokrativinst som följer närmast med en naturlags nödvändighet. Politikertätheten underlättar väljarnas ansvarsutkrävande och förbättrar representativiteten, vilket torde vara önskvärt ur en

¹¹ Positiva argument till skillnad från missnöjesargument om samarbetet med centralorten. För missnöjesargument, se Erlingsson (1999).

konkurrensdemokratis ögon. Vidare förbättras troligen informationskanalerna från det politiska rummet till kommuninvånarna, vilket sannolikt också ger medborgarna bättre beslutsunderlag när de ska välja sina representanter.

Till de *deltagardemokratiska* fördelarna som framkommit hör framför allt det ökade antalet politiska uppdrag. Detta ger medborgaren fler möjligheter att engagera sig politiskt. Utöver detta leder kommunindelningen närmast definitionsmässigt till en ökning av antalet förtroendevalda per capita. Därmed ökar också sannolikheten för att en slumpvis utvald medborgare känner, eller åtminstone känner till, en förtroendevald. Ett rimligt antagande är att man diskuterar mer samhällspolitiska frågor om någon i bekantskapskretsen är politiskt engagerad. Följden av delningen skulle därför bli ett ökat samtal om kommunpolitiska frågor, vilket därmed kan betraktas som en deltagardemokratisk vinst. Resultatet av denna studie bekräftar delvis dessa antaganden, då många respondenter antyder att det förefaller som om samtalet om den nya kommunens angelägenheter ökat som följd av delningen.

Den *gemenskapsdemokratiska* vinsten hör samman med att den politiska enhetens gränser bättre stämmer överens med den sociala gemenskapens. Att kommunindelningarna dessutom har haft starkt folkligt stöd kan också sägas vara ett uttryck för att utbrytar-kommunernas invånare uppfattar sig själva som ett demos i opposition till den kommun man lösgör sig från. Det starka engagemang som skapades före delningen har troligen stärkt samhällsgemenskapen.

Kommundelningarna har även haft ett antal mindre eftersträvaransvärda effekter. De mest framträdande ligger på förvaltningssidan. Framför allt vittnar respondenterna om att det skett en upplösning av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Det går dock att argumentera för att (a) detta inte är att betrakta som ett problem eller (b) att detta är en problematik som på sikt kan åtgärdas genom utbildningsinsatser. En annan framträdande effekt är att de utbrutna kommunerna blivit mer sårbara och fått sämre möjligheter att hantera oförutsedda händelser och obudgeterade utgifter samt fått försämrad spetskompetens.

Vidare antyder undersökningen att det är tveksamt om den breda allmänheten blivit mer engagerad. I stället verkar det som att kommunindelningen skapat en *förbättrad plattform* för medborgerligt deltagande, en plattform som den breda allmänheten inte till fullo väljer att nyttja (alternativt en plattform som politikerna i kommu-

nen inte förmått bygga vidare på). Däremot förefaller det som om kommunindelningen blåst liv i engagemanget hos den delen av kommunbefolkningen som redan före delningen hade en viss grad av politiskt engagemang.

Slutligen kan vi fråga oss om kommunindelningen verkligen är en gemenskapsdemokratisk reform av ett sådant slag som den stundtals beskrivs. Ny(gaml)a gemenskapsproblem tycks uppstå efter delningen. Det verkar som om processen fått karaktären av en rysk docka, där kopior av tidigare gemenskapsproblem uppstår i miniatyr i de nya enheterna.

Sammantaget vore det fel att utifrån föreliggande material förkasta kommundelningar som *ett* av många tänkbara recept för att stärka demokratin. Delningarna har uppenbarligen fört med sig vissa typer av demokrativinster. Å andra sidan ger denna studie inget underlag till att argumentera *för* att kommundelningar är undermedicinen som automatiskt stärker den lokala demokratin. Det finns nämligen en rad nackdelar som är gemensamma för de undersökta kommunerna. De är lätta att identifiera och bör rimligen också vägas in i kommundelningsdebatten.

6.3 Demokratins chans eller egenintressets renässans?

Regeringens inställning till kommundelningsfrågan har gått i vågor under de två senaste decennierna. Det är svårt att argumentera mot att den huvudsakliga förklaringen till detta återfinns i det faktum att Sverige i två omgångar (1976–1982 och 1991–1994) haft borgerliga regeringar som i grunden varit positivt inställda till kommundelningar. Ett enkelt mått på betydelsen av detta är att nio av tolv kommundelningar godkänkts av borgerliga regeringar, trots att de borgerliga bara suttit i regeringsställning i 9 av de 26 år som förflutit sedan senaste sammanläggningen.

Låt oss för en kort stund bli mer teoretiska och lyfta blicken från våra enskilda fall och försöka se kommundelningarna ur ett fågelperspektiv. Kommundelningar är en historia om *aktörer* (här: kommundelar som vill bryta sig loss) som anpassar sig till *strukturer* (här: den sittande regeringen som reglerar möjligheterna att dela kommuner). I linje med denna förenklade analytiska tudelning kan det hävdas att de som utformar lagar och lokalpolitiska strukturer på olika sätt kan uppmuntra eller begränsa människors möjlighet att följa sin frihetssträvan, alternativt egenintresse.

Michael Keating ringar in denna tanke på ett utmärkt sätt när han slår fast att: "individuals' perception of self-interest in a particular matter is governed in many ways by the structure in which they find themselves" (Keating, 1995:124).

Detta kan kopplas till Milton J. Esmans tankefigur, som menar att när aktörer – i detta fall delningsaktivister – kollektivt upplever att strukturen är mottaglig för deras idéer, tar de tillfället i akt och försöker flytta fram sina positioner. Grupper kan helt enkelt få stärkta incitament att kollektivt organisera sig när "openings (...) appear in the political environment that afford collective benefits if the group can organize itself to claim them" (Esmans, 1989:54). Leif Karlsson, centerpartisten från Bollebygd, klär dessa något omständliga teoretiska resonemang i enklare termer: "Sedan (sammanläggningen) har vi aldrig riktigt känt att vi hör hemma i Borås och vi har nog alltid ruvat på möjligheten att bryta oss loss. Man kan egentligen säga att vi tog chansen när möjligheten gavs."

Esmans och Keatings teoretiska verktyg kan kasta ett förklarande ljus över varför vi har haft ett ökande antal kommundelningsförsök under 1980-talet. När strukturen förändras (den sittande, delningsnegativa regeringen byts mot en ut mer delningspositiv dito), underlättas delningssträvandet för de grupper som upptäcker möjligheten att bryta sig loss ur kommuner. Därav det kommundelningsfenomen som utkristalliserats på 1990-talet. Förändring uppstår inte ur tomt intet, utan är just en produkt av att grupper av människor kollektivt anpassar sig efter hur väl en struktur utvecklas till deras fördel (Lundquist, 1987:54).

Om det ovanstående på ett teoretiskt plan underlättar förstael-sen för hur en regering kan uppmuntra eller begränsa medborgarnas egenintresse eller vilja till självstyre, visar D.T. Herbert & C.J Thomas (1997) hur detta reellt gick till i USA. Genom att den amerikanska regeringen drog lokala gränser på ett visst sätt och kombinerade det med ett decentraliserat, icke-omfördelande lokalpolitiskt system, skapade regeringen mer eller mindre indirekt förutsättningar för de mer välmående delarna av det amerikanska samhället – för att citera författarna: – "pursue narrow local interests at the expense of the larger functioning community" (Herbert & Thomas, 1997:130). Jag är övertygad om att vi – trots att detta exempel av pedagogiska skäl är medvetet drastiskt – måste ha ögonen på den här mörkare sidan av kommundelningsmyntet.

Den enkla poäng jag vill göra är att utvärderingar av detta slag – som i första hand tittar på enskilda politiska enheter – riskerar att stirra sig blinda på enskilda träd och därav missa hela skogen, det vill säga det större sammanhanget. Vi bör, menar jag, också stanna upp, lyfta blicken från de eventuella gemenskaps- eller deltagardemokratiska effekterna i de enskilda kommunerna och fundera över vilka långsiktiga konsekvenser ett fullt utvecklat kommundelningsfenomen kan få.

Under det senaste decenniet förefaller det ha blivit något av ett politiskt mode bland kommundelar att försöka skilja sig från sina huvudkommuner. Huvudorsaken till denna nittitalstrend kan, som nämnts, spåras i att regeringen 1991–1994 direkt uppmuntrade till kommundelningsinitiativ. Dåvarande civilminister Davidsson skrev i propositionen 1992/93: "Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommundelning" (prop. 1992/93:3). Att detta *kommundelningsfenomen* träder fram just på 1990-talet bör, menar jag, också tolkas som ett uttryck för mer övergripande samhällsprocesser som antyder att fenomenet skulle vara ett uttryck för mer övergripande strukturella processer som hänger samman med de senaste decenniernas stora samhällsförändringar.

Somliga menar att processer som är knutna till begreppet "globalisering" undergräver nationalstatens styrningsförmåga, vilket aktualiserat frågan om vilka politiska beslut som optimalt bör fattas på lokal nivå (jfr Elofsson & Rindelj, 1998). De senaste decenniernas ekonomiska och sociala omstruktureringar påstås också ha skapat en social oro i samhället och parallellt ett missnöje med traditionella politiska institutioner, vilket bidragit till en strävan efter en återgång till lokala samhällen där familj, vänskapsband och grannskap spelar en allt viktigare roll för individens behov av trygghet och igenkännande (t.ex. Horsman & Marshall, 1994:172; Axtmann, 1996:71). Helt i linje med dessa iakttagelser menar Hans-Peter Martin och Harald Schumann (1994:197) att globaliseringen bidragit till att skapa sprickor i det sociala kitt som hållit samman västvärldens samhällen. Författarna menar att detta beror på 1990-talets i vågor återkommande ekonomiska kriser och skriver: "Då de ekonomiska klyftorna i samhället åter vidgas söker otrygga människor allt oftare sin politiska frälsning i avgränsning och avspjälkning" (1994:37).

Betraktas kommundelningarna med dessa glasögon, är det intressant att notera att ett par av de senaste fallen av utbrytningsförsök visar upp en mer gynnsam socioekonomisk struktur än

övriga delar av den kommun man vill lösgöra sig från. Några av de mer aktuella fallen är Askim, Torslanda och Älvsborg, som har det gemensamt att de på *Göteborg-Postens* debattsidor anklagats för att vara osolidariska mot övriga delar av Göteborgs kommun (t.ex. Rydberg & Hjälms, 1998). Om dessa bara anklagats för att vara osolidariska är diskussion direkt uppenbar kring Limhamns och Husies eventuella utbrytning från Malmö kommun, där initiativtagaren inte sticker under stol med att motivet till utbrytningsförsöket är att Limhamnsborna är trötta på att betala för Malmös mer problemtyngda delar (*KommunAktuellt*, 1998:36; jfr *Expressen* 2000-02-15).

Ett cyniskt antagande skulle därför kunna vara att somliga utbrytningsförsök görs med ekonomiskt egenintresse som huvudmotiv, att utbrytardelen inte längre vill betala för andras medborgares välfärd (jfr Erlingsson, 1999; Ehnmark, 1999). Vad beträffar de kommuner som studerats här finns det de som menar att Nykvarns utbrytning delvis kan förstås utifrån detta perspektiv. Nykvarns demografi skiljer sig betydligt från övriga Södertälje kommun. Den nyblivna kommunen är ett utpräglat villasamhälle med högre medelinkomst, färre invandrare, färre socialbidragstagare och lägre arbetslöshet än resten av huvudkommunen, Södertälje. Detta gjorde att huvudargumentet mot kommunindelningen blev att utbrytningen var ett utslag av bristande solidaritet (Erlingsson, 1998).¹²

Kan dessa tendenser vara ett tecken på de sociala sprickor Martin & Schumann (1994) talar om? Även om frågan i första hand ska uppfattas som retorisk, bör det åtminstone uppmärksammas att kommundelningsförsöken väcker frågor rörande hur stark solidariteten mellan Sveriges invånare i allmänhet (och mellan kommuninvånare i synnerhet) är. Charlotte Skawonius (1993) väcker försiktigt frågor av detta slag:

Det kan vara en balansakt för varje liten kommun att inte utvecklas till en skyddad enklav. (...) Konsten blir att utsträcka ansvar och den solidaritet man upplever med andra kommuninvånare till människor utanför kommunens gränser. Att inte hamna i en position där undandragande från det stora sammanhanget också innebär att utestänga intryck och andra människor från gemenskapen.

¹² Jfr: När Göran Lundbom, Nykvarnspartiet, talade om bakgrunden till delningen menade han att Södertäljes socialdemokraters huvudargument mot delningen var att det handlade om icke-solidaritet från Nykvarns sida.

Denna aspekt av kommunindelningarna gör att vi riktar blicken bortom det som var denna studies huvudfokus – frågan om medborgarengagemang – och fokuserar på den här lite mörkare sidan av ämnet. Kommundelar med många barn, invandrare, gamla och missbrukare kostar mer än kommundelar med många män och kvinnor i arbetsför ålder. Män är motivet till *somliga* delningar bland *somliga* delningsaktivister att man inte längre vill vara med och betala för den gemensamma välfärden, det vill säga ett utslag av icke-solidariskt tänkande?

Kommundelningsdebatten handlar nästan uteslutande om deltagar- eller gemenskapsdemokratiska vinster som antas uppnås vid skapandet av mindre politiska enheter. Emellertid tenderar debatten att bortse från att andra värden än dessa bör betonas i en demokrati. Sällan uppmärksammas att det finns en spänning mellan just när demokrati och solidaritet. Denna spänning pekar Lennart Lundquist på genom att peka på två värden som bör balanseras mot varandra i demokratidiskussionen:

Det ena är att beslut skall läggas så nära människorna som möjligt och därmed öka kommunmedlemmarnas och deras representanters inflytande över samhällsstyrningen. (...) Det andra kravet är att det skall föreligga solidaritet mellan människor i olika delar av landet så att alla får ungefär samma service (Lundquist, 1991:161).

Vad lär vi oss av denna diskussion? Trivialt och skolboksmässigt kan tyckas, men en central lärdom är att vi noga måste överväga vilka långsiktiga konsekvenser beslut som rör den lokalpolitiska strukturen kan få. Om underlättandet av kommunindelningar i framtiden följs av beslut som minskar omfördelningen mellan kommuner, och dessutom ger kommuner större frihet att själva besluta över de egna resurserna, uppstår givetvis faran att välmående kommundelar tar chansen och lämnar den större gemenskapen för att rå om sig själva och sina skattemedel. Debatten om skatteutjämningsystemet antyder att *somliga* är övertygade om att dagens relativt solidariska kommunala skatteutjämningsystem på intet sätt är hugget i sten. Därför får inte diskussionen om kommunindelningar enbart handla om när demokrati och effektivitet. En medvetenhet om andra värden, till exempel solidaritet, krävs när beslut om långsiktiga och grundläggande förändringar tas rörande vårt politiska system.

Referenser

Axtmann, Roland (1996): *Liberal Democracy into the 21'st Century – Globalization, Internationalization and the Nation-State*. New York: S:t Martins Press.

Berglez, Peter (1999): "Drömmar och mardrömmar om politiken, massmedierna och medborgarna. En teoretisk redogörelse". Ingår i SOU 1999:126, *Politikens medialisering*. Stockholm: Fritzes.

Bollebygd – egen kommun? (1993) – En utredning om delningsförutsättningarna. Kommunledningen: Borås kommun (augusti).

Brantgårde, Lennart (1974): *Kommunerna och kommunblocks-bildningen*. Lund: Gleerups.

Dahl, Robert A. & Edward Tufte (1973): *Size and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

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

Direktiv till Kommundemokratikommittén

Ejvegård, Rolf (1993): *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Erlingsson, Gissur Ó. (1998): *Demokratisk reform, kommunal avkolonisering eller osolidarisk sekterism?* Reflektioner kring det ökande kommunantalet i Sverige. B-uppsats, sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Erlingsson, Gissur Ó. (1999): *Kommundelningar. De rikas uttåg från det gemensamma eller demokratins räddning?* D-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Erlingsson, Gissur Ó. & Tom Nilsson (2000): *Tjänstemannen i stadsdelarnas Malmö – en demokratistudie*. Rapport nr 17 i demokratiutvärderingen av stadsdelsreformen i Malmö, Lunds universitet.

Esman, Milton J (1989): *Political and Psychological Factors in Ethnic Conflict*. I Montville (red.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington: Lexington Books.

Gustafsson, Agne (1992a): "Problem och möjligheter vid inomkommunal decentralisering", *Nordisk administrativ tidskrift*.

Gustafsson, Agne (1992b): *Kommun och landsting i dag*. Lund: Gleerups.

Hadenius, Axel (1992): *Democracy and Democratic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hagström, Bo & Harry Petersson (2000) *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Hamilton, A., J. Madison & J. Jay (1961): *The Federalist Papers*. New York: New American Library.

Held, David (1995): *Demokratimodeller. Från Klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.

Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2000): "Förtroendet faller". Sid. 27–43 i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.): *Det nya samhället*. SOM-rapport nr 24. Göteborg: SOM-institutet/Göteborgs universitet.

Höglander, Bo & Claes Wiklund (1998): *Spelet om delningen, och vad som sen hände i Gnesta, Nyköping och Trosa*. Nyköping: Författarna och Södermanlands Nyheter.

Jacobsson, Kerstin (1998): "Sverige, EU och demokratin: Om demokratisyn i förändring" i Persson och Fredrik Lindström (red.) *Europa – En svärfångad historia*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, Kerstin (1999): "Den offentliga demokratisynen" 161–223 i SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Fritzes.

Jamil, Ishtiaq (1991): *Size and Local Democracy in Norway*. Notat 91.43. Bergen LOS-senteret.

Jönsson, Sten & Rolf Solli (1995): "Ledning och organisation" i Jönsson m.fl. *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.

Keating, Michael (1995): "Size, Efficiency and Democracy" 117–135 i Judge, Stoker & Wolman: *Theories of Urban Politics*. London: MacMillian Press.

Kjellberg, Francesco (1988): "Local Government and the Welfare State: Reorganisation in Scandinavia" i Bruno Dente & Francesco Kjellberg (red.) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*. London: Sage Publications.

Klasson, Torgny (1996): *De svenska kommunindelningsreformerna: Varför, hur och vad hände sedan?* Växjö: Institutet för lokal och regional demokrati.

Kommundelningsutredning: Knivsta-Uppsala, 1998-07-09. Svenska Kommunförbundets utredare Björn Sundström.

Kolam, Kerstin & Christina Ekman (1992): *Kommundelningar: Erfarenheter och utfall*. Rapport till Lokaldemokratiska kommittén, Umeå universitet.

Larsson, Torbjörn (1998): *The Surplus of Intermediate Government in Europe*. Svensk översättning i urval. //w.1822.telia.com/~u82202262/rapp.2.htm

Leierdahl, Stefan & Niklas Persson (2000): *Hur kan man förstå kommunindelningar?* D-uppsats, Mitthögskolan.

Lekeberg – Egen kommun? (1989-11-07) – "En utredning om kommunindelning och kommunal organisation i Örebro". Förvaltningskontoret: Örebro kommun.

Lekebergsnytt – information från Lekebergs kommun (2000/2001), december och januari.

Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.

Lindensjö, Bo (1999): "Demokrati". Ur SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Fritzes.

Lipset, Seymour Martin (1960): *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Anchor.

Ljunggren, Kent & Niklas Lundstedt (1996): *Ekonomiska effekter av nedskalningar genom kommundelningar*. D-uppsats, Företags-ekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Lundmark, Kjell (1980): "Om kommundelningar i Sverige" i Dan Brändström (red.) *Festskrift till Pär-Erik Back*. Lund: CWK Gleerup.

Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering – an Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

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

Lundquist, Lennart (2001): *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

Martin, Hans-Peter & Harald Schumann (1997): *Globaliseringsfällan – Angreppet på demokrati och välfärd*. Stockholm: Symposion.

Montin, Stig (1989): "Från demokrati till management: Decentralisering i kommunerna" 77–87 i *Statsvetenskaplig tidskrift* årg. 92.

Möller, Tommy (2000): *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*. Stockholm: Liber.

Newton, Kenneth (1992): "Is Small Really so Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government" s. 190–206 i *Political Studies* 30.

Nielsen, Peder (1996): *Hur avgränsa ett demos. Frågan om delning och territoriell identitet i svenska kommuner*. Introduktionspromemoria, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Nielsen, Peder (1999): *Kommundelning: ett demokrati- eller ett effektivitetsspörsmål?* Arbetspapper, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Pateman, Carol (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petersson, Olof & Donald Söderlind (1989): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.

Petersson, Olof m.fl. (1997): *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.

Premfors, Rune m.fl. (1993): *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm: Carlssons.

Premfors, Rune (2000): *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Proposition 1992/93, bilaga 14. Civilministeriet. Statsråd Inger Davidsson.

Regeringsbeslut 1992-11-12

Rudelius, Jan (1997): "Kommundelsreformen och politikerrollen" i Anders Håkansson (red.) *Folket och kommunerna*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

Skawonius, Charlotte (1993): *Trosa bryter sig loss – Bytänkande eller demokratins räddning?* SOU 1993:45 Stockholm: Allmänna.

Smith, Brian C. (1985): *Decentralisation. The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokratiutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*. Slutbetänkande av Demokratiutredningen. Stockholm: Fritzes.

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.

Strömberg, Lars & Jörgen Westerståhl (red.) (1983): *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.

Svensson, Lennart G. (1994): *Professionellas roller efter SDN-reformen*. Göteborg: SDU-serien.

Svärdman, Håkan (1993): *Kommundelning för demokratins skull? En argumentationsanalys av kommundelningsdebatter*. Pk-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Übel, Petronella (1991): *Storkommunen: Idén som sprack. En fallstudie av kommundelningsprocessen i Nyköpings kommun*. FK-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Vedung, Evert (1991): "Utvärdering och politik" i Bo Rothstein *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

www.nykvarnspartiet.com/debatt

Wählander, Hans (2000): *Övergripande översyn av ledning och organisation i Lekebergs kommun*. Ds dnr 3/2000, Lekebergs kommun.

Tidningsartiklar

Andersson, Rolf & Sture Svennberg (1997) "Dags att lämna Uddevalla", debattartikel i *Göteborgsposten* 1997-01-31.

Borås Tidning (1999-08-13) "Ny start för Bollebygd?"

Dagens Nyheter (2000-09-03): "Demokrati tar tid".

Dagens Nyheter (2000-10-14): "Hundra nya kommuner förslag från centern".

Ehnmark, Anders (1997): "Det man får är nybyggeranda", krönika i *Expressen* 1997-05-13.

Ehnmark, Anders (1999): "Kommuner vill få egen gräddhylla", krönika i *Expressen* 1999-06-01.

Expressen (2000-02-15): "Limhamn och Husie kan få bli egna kommuner".

KommunAktuellt (1997) nr 21: "Nykvarn tar täten i kön av ivriga utbrytare".

KommunAktuellt (1998) nr 36, "Förslag splittrar Malmös moderater – Limhamn vill bli egen kommun".

Länstidningen Södertälje (1997-04-02): "Fördel Nykvarn!"

Länstidningen Södertälje (1997-05-15): "Det direkta beroendet av överförmynderi".

Länstidningen Södertälje (2001-04-23): "Demokratikrisen i Nykvarn".

Petersson, Olof (2000): "Regionförsöken en fara för demokratin", debattartikel i *Dagens Nyheter* 2000-10-05.

Rydberg, J.Å. & R. Hjälms (1998): "Delning ger Göteborgarna sämre service" debattartikel i *Göteborgsposten* 1998-08-21.

Svenska Dagbladet (1999-07-03): "Trevande färd mot bättre demokrati".

Intervjuer

Trosa

Wieslander, Björn (2000-11-17) teknisk chef, Trosa kommun.

Danielsson, Birgitta (2000-11-17) socialdemokrat, Trosa kommun.

Johansson, Birgitta (2000-12-13) folkpartist, Trosa kommun.

Portnoff, Daniel (2001-01-25), moderat, KS-ordförande Trosa kommun (telefonintervju).

Höglander, Bo (2001-04-26), före detta journalist på *Södermanlands Nyheter*, numera frilans, har bevakat lokalpolitiken i både Gnesta och Trosa (telefonintervju).

Gnesta

Andersson, Wäinö, (2000-11-13). Grundare av det lokala Klemmingepartiet, före detta centerpartist.

Bernhardsson, Kjell (2000-11-14), före detta kommunstyrelsens ordförande, socialdemokrat.

Johansson, Stig A (2000-11-13), före detta socialdemokrat, arbetade opolitiskt för delningskampanjen.

Karlsson, Sten E (2000-11-13), miljöpartist.

Landelius, Saga Britt (2000-11-30), socialdemokrat, numera kommunfullmäktiges ordförande i Nyköping och tillika Nyköpingsbo.

Höglander, Bo, se Trosa.

Lekeberg

Edlund, Mait (2000-12-06), lokaljournalist på *Nerikes Allehanda*, bevakar Lekebergsfrågor.

Karlsson, Tomas (2000-12-06), kommunchef.

Olsson, Gerhard (2000-12-06), före detta kommunstyrelsens ordförande, centerpartist.

Pettersson, Lennart M (2000-12-06), kommunstyrelsens ordförande, socialdemokrat.

Tolander, Rolf (2000-12-06), moderat.

Bollebygd

Andersson, Jan Åke (2000-12-05), socialdemokratiskt oppositionsråd.

Johansson, Christer (2000-12-05), moderat, kommunstyrelsens ordförande.

Karlsson, Leif (2000-12-05), centerpartist.

StAAF, Axel (2000-12-05), Nya kommunpartiet.

Eva-Christina Wiel-Hagberg (2000-12-05), lokaljournalist, *Borås Tidning*, bevakar Bollebygdsfrågor.

Nykvarn

Berlin, Christina (2000-12-12), folkpartist, kommunstyrelsens ordförande.

Dahlberg, Märtha (2000-11-15), socialdemokrat, kommunfullmäktiges ordförande.

Harju, Allan (2000-12-12), vänsterpartist.

Eriksson, Inger (2000-11-15), kommunchef.

Lundbom, Göran (2000-12-12), Nykvarnspartiet.

Carlsson, Torsten (2001-04-26), chefredaktör *Länstidningen Södertälje* (telefonintervju).

Författarpresentation

Per Brodin är fil. kand. och verksam som forskningsassistent vid Örebro Universitet. Per studerar kopplingen mellan beslutsfattande och genomförande av IT-relaterade frågor.

Gissur Ó Erlingsson är pol. mag. och verksam som doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. För magisteruppsatsen "Kommundelningar - de rikas uttag från det gemensamma eller demokratins räddning" fick han pris av Bertil Ohlin-institutet och Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning. Han har även varit engagerad i forskningsprojekt som rör regionalisering, flernivådemokrati och stadsdelsreformen i Malmö.

Jan Fredriksson är fil. kand. och verksam som doktorand vid Etnologiska institutionen vid Lunds universitet. Hans forskningsområde är den politiska vardagens kultur, närmare bestämt vad det innebär att vara kommunalpolitiker. Han har bland annat skrivit *Engagemang och samhällsansvar* (1997), *Vardagens politik* (1998) och *Rollen som plan- och byggpolitiker* (2001).

Björn Jerkert är frilansjournalist och skriver bland annat om kommunalpolitik. Han har tidigare arbetat på Dagens Nyheter.

Folke Johansson är docent och verksam som forskare och lärare vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning är i första hand inriktad på kommunal demokrati och politisk kommunikation. Ett aktuellt pågående forskningsprojekt, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, rör "den nivådelade demokratin" och handlar om hur den svenska demokratin är organiserad med flera beslutsnivåer, uppgiftsfördelningen mellan nivå-

erna och hur väljarnas inflytande kommer till uttryck på var och en av nivåerna.

David Karlsson är pol. mag. och verksam som doktorand i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. I hans pågående avhandlingsprojekt studeras den kommunala kulturpolitiken ur ett idéanalytiskt perspektiv.

Stig Larsson är professor och verksam som föreståndare för Centrum för handikapp- och rehabiliteringsforskning vid Lunds Universitet. Han har en bred samhälls- och tvärvetenskaplig bakgrund och är bland annat redaktör för Socialvetenskaplig tidskrift. Han har publicerat ett 15-tal böcker, varav flera berör handikappområdet.

Elisabet Ljungberg är pol. lic. och verksam som doktorand vid Demokratiinstitutet i Sundsvall. Hennes licentiatavhandling handlade om ungdomsråd i svenska kommuner och hennes avhandlingsarbete handlar om unga och politisk socialisation.

Mirjaliisa Lukkarinen Kvist är socionom och fil. mag. och verksam vid Mångkulturellt centrum i Botkyrka, där hon är knuten till forskningstemat Migration, vård och hälsa. Hennes forskning kretsar kring hur människor och samhällets institutioner hanterar kulturell mångfald. Hon har bland annat skrivit *Vård i mångfald. En intervjustudie med personalen på Fittja vårdcentral* (2001).

Jörgen Mark-Nielsen är socionom och huvudsekreterare i Kommundemokratikommittén. Han har tidigare arbetat som sekreterare i Demokratiutvecklingskommittén och som huvudsekreterare i Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.

Peder Nielsen är fil. kand. och verksam som doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Hans pågående avhandlingsprojekt handlar om kommunal indelning och kommunal demokrati. Han är även verksam som sekreterare i Kommundemokratikommittén.

Anna Norling är pol. mag. och verksam som forskningsassistent vid Demokratiinstitutet i Sundsvall.

Joachim Åström är fil. mag. och verksam som doktorand i statskunskap vid Centrum för stadsmiljöforskning, Örebro Universitet. Han studerar relationen mellan IT och demokrati och arbetar för närvarande med ett forskningsprojekt om den lokala IT-politikens utveckling och tillämpning, vilket finansieras av Svenska Kommunförbundet.