

KOMMUNER OCH LANDSTING SOM DEMOKRATIÅKTÖRER

Samspel med medborgarna

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (2)



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Samspel med medborgarna

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (2)

Upplysningar om innehållet:
Lena Langlet, lena.langlet@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN: 978-91-7164-728-3
Foto: Samtliga bilder Casper Hedberg, förutom s 8 Matton och
s 14 Thomas Henrikson
Produktion: Kombinera
Tryck: Edita, Västerås 2011

Förord

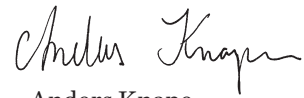
Att vara förtroendevald i kommuner, landsting och regioner är ett viktigt, roligt och utmanande uppdrag. Det är ett förtroende som måste förvaltas i dialog med de som gett förtroendet – medborgarna. I inspirationsseriens andra skrift tar Sveriges Kommuner och Landsting upp frågan om hur kommuner, landsting och regioner kan utveckla samspelet med medborgarna. En utveckling där medborgarna blir medspelare i samhällsutvecklingen genom att bidra med sina kunskaper och få ökad förståelse för kommunen, landstinget och regionens ansvar och krav på prioriteringar. I samspelet med medborgarna gäller det att balansera de starka grupperna som har kunskap och förmåga att driva sin åsikt men där de förtroendevalda har ansvar för helheten. Skriften tar också upp frågan hur vi kan möta ungas engagemang.

Det politiska uppdraget handlar om att ta ansvar för prioriteringar av våra gemensamma resurser och fatta beslut om frågor som rör människors vardag. Det handlar om att både vara en ”serviceaktör” och en ”demokratiaktör”. Att vara en god serviceaktör innebär att ta ansvar för att de tjänster som kommunen, landstinget eller regionen har i uppdrag att se till att medborgarna har tillgång till utförs. Det innebär också att verka för att skapa ett samhälle som ger medborgaren möjlighet till ett liv av god kvalitet utifrån individuella behov.

Ett samhälle där kommuner, landsting och regioner skapar förutsättningar för god hälsa, arbete, bostad och utbildning. För att klara detta krävs samarbete med näringslivet och civilsamhället men framförallt med de som använder tjänsterna – medborgarna.

Att vara demokratiaktör innebär att skapa förståelse för kommunen, landstingets och regionens uppdrag. Att ta ansvar för helheten och för att prioritera de gemensamma resurserna. Att vara en god demokratiaktör innebär också ett aktivt samspel med medborgare och civilsamhället där de ges möjlighet att vara en aktiv medspelare i samhällsutvecklingen. Det innebär ett synligt politiskt ledarskap, politiska institutioner som främjar demokratiaktörskapet

och utveckling av en kultur där medborgare och civilsamhällets röst ses som en resurs för samhällets utveckling. Det handlar om att värna om de mänskliga rättigheterna till deltagande.



Anders Knappe

Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 9 Kommunens och landstingets samspel med medborgarna
- 10 **Utmaning 1: Medborgarna som medspelare**
Kan vi systematisera medborgardialogen så medborgarna kan bli medspelare i samhällsutvecklingen?
- 15 **Utmaning 2: Balansera starka grupper**
Kan vi bli bättre på att hantera starka medborgargrupper?
- 18 **Utmaning 3: Engagera framtidens politiker**
Kan vi nå unga på nya sätt för att engagera dem i dagens och morgondagens demokrati?



Kommunen och landstingets samspel med medborgarna

Sverige i dag ser inte ut som det gjorde för 100 år sedan när de flesta av dagens partier bildades. Valfärden har förbättrats avsevärt, teknikutvecklingen har tagit jättekiv och medborgarnas utbildningsnivå är avsevärt högre än bara för 30 år sedan. Människor väljer nya vägar för att engagera sig och nya sätt att informera sig. Denna utveckling kräver nya metoder för att föra dialog och skapa engagemang för att värna om den demokratiska grund som byggts under de senaste 100 åren.

För att stärka kommunens och landstingets roll som demokratiaktör behöver samspelet med medborgarna utvecklas. De handlar framförallt om att skapa förståelse för de förtroendevaldas helhetsansvar och ansvar för att prioritera men också att ta hjälp av medborgarna för att utveckla samhället. Det innebär också möjlighet att lösa svåra konflikter mellan olika grupper samt mellan kommunen/landstinget och grupper som är i konflikt med samhället. Det handlar inte minst om att föra dialog om våra gemensamma värderingar för ett hållbart samhälle.

De förtroendevaldas roll är att ta ansvar för helheten och ta hänsyn även till dem som inte skriker högst eller har andra direktkanaler till beslutsfattare. Lobbygrupperna blir dock allt starkare, de är allt kunnigare, använder sociala medier och ”gammelmedier” på ett systematiskt sätt. De arbetar aktivt för att påverka både politiker och tjänstemän och därmed finns en risk att de tar över den politiska dagordningen. Att balansera dessa grupper med andra grupper i samhället är en grundläggande utmaning för de förtroendevalda.

För att säkra behovet av framtida förtroendevalda behöver dialogen med de unga utvecklas. Net-generationen, som den ibland kallas, kräver mer i samspelet med politiker än envägskommunikation och val var fjärde år. Även detta är en utmaning för de förtroendevalda och vårt demokratiska system.

UTMANING 1:

Medborgarna som medspelare

Kan vi systematisera medborgardialogen så medborgarna kan bli medspelare i samhällsutvecklingen?

Intresset för att bli medlem i ett politiskt parti har minskat under en lång tid och i dag är det endast en procent av svenskarna som är aktiva medlemmar. Många förtroendevalda vittnar dessutom om att beslut tas i en allt mindre krets i slutna rum. Valet har länge setts av forskare som det mest jämlika demokratiska instrumentet utifrån perspektivet en person en röst och att det inte görs någon skillnad mellan hög och låg, rik och fattig. Men uppfattar medborgarna det som jämlikt när skillnaderna i valdeltagandet skiljer stort mellan olika valkretsar? I våra storstäder skiljer det cirka 50 procent mellan den valkrets där minst antal personer utnyttjar sin demokratiska rättighet att rösta mot den där flest röstar. Det finns ett starkt samband mellan deltagande och socioekonomiska faktorer. Vad beror denna skillnad på, brist på kunskap eller känsla av att inte tillhöra vårt demokratiska samhälle eller känsla av att inte bli lyssnad till? Det finns förstås inget enkelt svar på detta men att involvera medborgarna mer i dialogen om vårt gemensamma samhälle kan vara en väg att stärka kommunen/landstingets roll som demokratiaktör.

Partierna, deras ideologier och det arbete som drivs i partierna utgör grunden för demokratin.

Att utveckla rollen som demokratiaktör och driva en aktiv medborgardialog innebär inte att det representativa systemet ska ersättas av direktdemokrati. Partierna, deras ideologier och det arbete som drivs i partierna utgör grunden för demokratin. Demokratiaktör inom kommunen eller landstinget fokuserar på de förtroendevaldas demokratiska handlande, att lyssna in medborgarnas värdering, behov och idéer innan beslut fattas i de demokratiska församlingarna.



FAKTA

39 % av medborgarna hade stort eller ganska stort förtroende för politiker 2009.

SOM-institutet

5 % är medlemmar i ett politiskt parti och 1% är aktiva i de politiska partierna av medborgarna.

SCB 2010

53 % av medborgarna är intresserade av politiska frågor.

Kommuner och landsting behöver bli bättre på att bjuda in medborgarna som medspelare. Som hjälp kan följande frågor diskuteras:

- › Är vi beredda att lyssna och bjuda in medborgarna som medspelare i viktiga frågor och på riktigt?
- › Vad vinner vi som förtroendevalda på att föra dialog med medborgarna?
- › Vad vinner medborgarna på att delta?
- › Vad vinner organisationen på medborgardialoger?
- › Hur tar vi hand om det engagemang som redan finns i föreningar och olika medborgargrupper?
- › Hur får vi grupper som inte engagerar sig att se sig som viktiga medspelare?
- › Vad vill vi ha dialog om och hur ska vi arbeta med medborgardialog?

Genom diskussion om varför kan kommunen/landstinget forma principer för medborgardialog som utgör en del av arbetet som demokratiaktör. Det är de förtroendevaldas uppgift att vara medborgarföreträdare och ha kunskap om medborgarnas livsförutsättningar. De allra flesta förtroendevalda arbetar med detta dagligen i sina individuella kontakter med medborgarna. Detta är självklart en viktig grund för det demokratiska samhället. Men det räcker kanske inte, utan det kan också krävas att det sker ett systematiskt arbete kring medborgardialoger i frågor som ska fattas beslut om inom kommuner och landsting. Kommunen och landstingets roll som demokratiaktör innebär att både skapa kunskap hos medborgarna om hanteringen av våra gemensamma resurser och få kunskap om medborgarnas syn på behov och prioriteringar.

Genom medborgardialog får de förtroendevalda möjlighet

- › att ge sin bild av de utmaningar som kommunen/landstinget står inför att fatta beslut om,
- › att skapa större förståelse för helheten,
- › få del av medborgarnas synpunkter och kompetens.

Men ansvaret för delaktighet och engagemang kan inte bara ligga på de förtroendevalda. Det kräver också medborgare som tar sitt ansvar. Medborgarna behöver gå från att se sig som endast brukare av kommunala tjänster till att också se sig som medspelare i samhällsutvecklingen och delta i att lösa de problem de ser i samhället. Den demografiska utvecklingen kommer också ställa krav på att medborgarna engageras mer i att vara del i lösningar på de utmaningar vi står inför. För att nå dit behöver dialogen utvecklas till att inte bara innehålla en diskussion om vad kommuner och landsting ska göra utan också vilken roll jag som medborgare kan spela.

Vi behöver också medborgare som tar sitt ansvar.

En systematisk medborgardialog kommer att förändra förvaltningarnas roll. Det fokus som i dag är på att leverera tjänster måste balanseras med rollen som demokratiaktör. För detta kan det behövas särskilda professioner som stödjer de förtroendevalda i hanteringen av medborgardialoger. Tjänstemän-

nen får också ett tydligare uppdrag att presentera faktaunderlag som förstås av alla och att presentera fler alternativ som underlag för dialog. En tydligare struktur kring hur underlag för beslut tas fram och där medborgardialogen kan utgöra ett underlag för beslutet bör utvecklas. Det krävs utveckling av styrprocesser, dialogprocesser och kommunikationsprocesser samt processer för utvärdering och förbättring.

Det handlar om att utveckla en bättre balans mellan rollen som demokratiaktör och rollen som serviceaktör för utveckling av vårt demokratiska system.

Frågor att diskutera på hemmaplan

- › Hur ser balansen ut mellan vårt arbete som demokratiaktör och serviceaktör?
- › Hur ser vårt arbete med medborgardialoger ut i dag?
- › Ska vi utveckla principer/policy för dialog?
- › Vill vi utveckla en systematisk medborgardialog och hur ska vi i så fall gå till väga?

**Frågor att diskutera
på hemmaplan**



UTMANING 2:

Balansera starka grupper

Kan vi bli bättre på att hantera starka medborgargrupper?

Erfarenheter visar att alla kommuner och landsting i Sverige har haft medborgardialoger kring olika frågor. Dialogen är en viktig utgångspunkt för att värna vår lokala demokrati där medborgarna ges möjlighet att vara delaktiga och komma med idéer och förslag till utveckling av samhället de lever i. Dialogen med medborgarna ger de förtroendevalda en möjlighet att balansera tjänstemännens underlag och samhällets värderingar för att fatta de kloka besluten.

Redan i dag möter förtroendevalda och tjänstemän olika grupper som vill diskutera sina frågor och påverka de beslut som ska tas. Det kan handla om allt från föreningar inom civilsamhället till enskilda personer som brinner för en fråga. Många kloka idéer kommer fram på grund av att dessa grupper eller individer besitter specialkunskaper kring de frågor de är engagerade i och kan belysa frågan från olika aspekter som kommunen/landstinget kanske inte har kunskaper om. Att möta och samarbeta med civilsamhället och med enskilda engagerade individer är därför en viktig kunskapskälla för både politiker och tjänstemän.

Erfarenheter visar dock också att samspelet med medborgarna inte alltid är konstruktivt och främjar demokratin och effektiviteten. Det finns exempel där starka medborgargrupper engagerar sig för en sakfråga och driver kampanjer för att få de förtroendevalda att fatta beslut endast utifrån den enskilda gruppens idéer. Dessa medborgargrupper är ofta resursstarka, har kontakter till viktiga medier, goda faktakunskaper och analysförmåga samt goda kunskaper om vilka påverkanskanaler som ska användas. Inte sällan spelar de ut de förtroendevalda mot tjänstemän och har förmåga att vinkla argumentationen för att nå största möjliga effekt. Ofta hakar media på dessa

Ofta hakar media på dessa aktioner där det blir fokus på den stora kommunen/landstinget mot den lilla människan.

aktioner där det blir fokus på den stora kommunen/landstinget mot den lilla människan.

Det händer att vissa grupper inte accepterar det politiska beslutet utan tar till alla medel för ändra beslut och ibland kan det till och med utmynna i hot om våld och andra hotfulla aktioner. Själva vetskapen om att en fråga kommer att skapa konflikt kan också göra att de förtroendevalda avstår från att lyfta frågan.

Hur kan då förtroendevalda och tjänstemän bli bättre på att hantera dessa grupper så att de inte blockerar beslutsförmågan hos de förtroendevalda där helhetsansvaret måste vara utgångspunkten?

Ett första steg är att diskutera principer för medborgardialog.

Ett första steg är att diskutera kommunikations- och dialogstrategier dels i de politiska organen, dels med tjänstemännen. Det handlar om att komma överens om en gemensam strategi för hur medborgardialog ska hanteras.

Vid frågor där det finns kunskap om att de kommer att skapa konflikt i det lokala samhället behöver dialogen med medborgarna påbörjas tidigt och det måste avsättas tid för dialog. Det går inte att forcera fram beslut. Problemet/frågan måste också vidgas så att fler grupper än de närmaste berörda blir involverade i dialogen för att skapa balans mellan de olika grupperna, för att ingen grupp ska bli för tongivande.

Det kan vara viktigt att tydliggöra de olika roller som de förtroendevalda och tjänstemännen har i processen. De förtroendevalda påbörjar processen med ett uppdrag för utredning till tjänstemännen utan att ha tagit ställning i frågan. Tjänstemännen utreder och lägger förslag som möjliggör för politikerna att lyssna in olika synpunkter utan att ta ställning. Därefter är det dags att föra in frågan i de politiska organen och utifrån underlag från tjänstemän och resultat av medborgardialogen fatta beslut.

Kommunen/landstinget behöver också på ett tidigt stadium arbeta med en kommunikationsstrategi som innefattar såväl egen produktion av information som samarbete med media. Kontakten med media innebär både ett lärande om frågan och skapande av information som är journalistiskt anpassat.

Kommuner och Landsting måste också bli bättre på att föra dialog med flera grupper än de som kommer till de möten man bjuder in till. Man måste finna fram till hur olika grupper vill föra dialog och man behöver utveckla system för dialog så dialogen blir en vana för medborgarna och inte bara sker när det är fara på färde.

Frågor att diskutera på hemmaplan

- › Känner vi igen oss i problematiken och vad kan vi lära av våra erfarenheter?
- › Har vi en kommunikationsstrategi som stödjer oss i vårt arbete kring svåra frågor?
- › Behöver vi utveckla principer/policy för medborgardialog och hur gör vi i så fall det?
- › Vilka grupper för vi dialog med i dag, behöver vi utveckla detta för att nå fler?
- › Är rollfördelningen tydlig? Om inte hur skapar vi en tydlig rollfördelning?

Frågor att diskutera
på hemmaplan

UTMANING 3:

Engagera framtidens politiker

Kan vi nå unga på nya sätt för att engagera dem i dagens och morgondagens demokrati?

En vanlig uppfattning är att unga inte är intresserade av kommun-/landstingspolitik. Vidare att de har lite kunskaper om kommunen/landstinget och bristande kunskaper i möjligheterna att delta och påverka. Undersökningar visar att många unga inte upplever att de ingår i den kommunala gemenskapen. Däremot ingår de i många andra grupper både ”in real life” och i den virtuella världen. De är ofta engagerade i olika sakfrågor som är viktiga i deras vardag, det kan gälla utbildning, fritid, kommunikationer etc. Ofta gäller dessa sakfrågor kommunala områden vilket inte alltid de unga har kunskap om.

Ungdomars politiska intresse

Av unga i åldern 16–25 år var 3,7 procent medlemmar i ett politiskt ungdomsförbund 2006/07. Andelen var 5,4 procent bland pojkarna och 2,1 procent bland flickorna. Den totala andelen medlemmar i politiska partier har minskat stadigt sedan 1980-talet. Mellan ungdomsförbunden finns det skillnader, en del ökar och andra minskar. 2007 kunde 44 procent av de mellan 16 och 29 år tänka sig att bli medlemmar i ett politiskt parti.

<http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,8447,00.html>

Erfarenheter från det arbete som skett kring att skapa delaktighet för unga och att ge unga en demokratisk bas att stå på har ofta utgått från att arbetet ska fokusera på att lära unga demokrati. Inte sällan har det inneburit att kommunen och landstinget ”utsätter” unga för att delta i evenemang som härmar de vuxnas former för demokrati. En fråga man kan ställa sig är om det är bästa sättet att engagera unga i samhällsutvecklingen?

Forskning visar att unga är lika samhällsintresserade som vuxna, till och med mer i flera undersökningar och att det mer är en fråga om olika förutsättningar i resurser för att engagera sig. Resurser kan vara både kunskapsmässiga, ekonomiska och en känsla av att bli tagen på allvar. Kanske är problemet, som många upplever, att unga inte är intresserade ett problem för vuxenvärlden och vuxenvärldens syn på hur unga ska delta i demokratin.

I Australien arbetar de aktivt med dialog med unga och menar att ett stort problem är hur tjänstemän och politiker ser på unga. Ser man dem som:



Ungdomars politiska intresse

Andelen unga som har deltagit i vissa politiska aktiviteter har minskat något 2009 jämfört med 2004. Andelen som har:

- skrivit på en namninsamling var 52 procent 2004, jämfört med 41 procent 2009.
- burit märken/symboler var 25 procent 2004, jämfört med 18 procent 2009.
- deltagit i lagliga demonstrationer var 14 procent 2004, jämfört med 7 procent 2009.

I övriga tillfrågade politiska aktiviteter, så som att chatta/debattera politik på internet, delta i bojkott, delta i olagliga demonstrationer, skriva insändare eller vara medlem i politiskt parti märks däremot inga skillnader i deltagande mellan 2004 och 2009.

<http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,8447,00.html>

Unga nöjer sig inte med att vara passiva informationsmottagare.

- › Klienter som behöver skyddas
- › Klienter som behöver uppfostras
- › Elever som behöver läras
- › Kunder som ska ge sin uppfattning om tjänsten
- › Medborgare som ska vara med att forma nutid och framtid

I Australien visade det sig att unga ofta behandlades utifrån klient-, elev- och kundperspektiv och sällan som en grupp av medborgare som har rätt att göra sin röst hörd och bli delaktiga i det demokratiska arbetet för att forma samhället. Utmaningen för förtroendevalda ligger därför framförallt i att behandla unga som en grupp i samhället som ska ges möjlighet att delta i lokaldemokratin och få förståelse för att kommunalpolitik handlar om deras, ungdomars, vardag som de känner bäst.

Ytterligare en utmaning för de förtroendevalda är att möta unga på deras arenor. Menar man allvar med sitt intresse att få ungdomar att delta i samhällsutvecklingen behövs en dialog om hur unga vill att dialogen ska ske. Det gäller också att inte se unga som en homogen grupp. Gör man det utmynnar det ofta i att man nöjer sig med att föra dialog med dem som själva engagerar sig på det sätt som vuxenvärlden är vana vid.

Den unga generationen, som lyder under många namn, generation Y, MTV-generationen, Net-generationen är den första generationen som är upp-vuxna med alla de medel och medier vi i dag har att tillgå, och de ser det som en naturlig del av deras sätt att kommunicera med varandra och omvärlden. Denna grupp unga ser det som självklart att dialog och engagemang kan ske på olika arenor. De nöjer sig inte med att vara passiva informationsmottagare av kommunal information utan ser det som naturligt att vara med och skapa och bidra till utveckling i de sociala nätverk de väljer att delta i.

För förtroendevalda som vill engagera unga i samhällsutvecklingen räcker det inte med att erbjuda envägskommunikation och val vart fjärde år. Unga i dag vill debattera, vara med i idéutvecklingen och få möjlighet att engagera sig i frågor de brinner för. Att erbjuda detta innebär mod, mod att lämna gamla strukturer för deltagande, mod att frångå tanken om att alla från början måste omfattas av helhetsansvar, mod att lyssna och vilja att ta till sig kunskap om ungas vardag, behov och idéer. Engagerade unga i dag kan bli framtidens politiker.

För förtroendevalda och dess kommuner och landsting innebär detta utmaningar i att:

- › Möta unga som medborgare
- › Föra dialog om former för dialog med olika grupper av unga
- › Förändra kommunikationen från information till multialog

Frågor att diskutera på hemmaplan

- › Hur ser vi på ungas inflytande, vad är våra egna värderingar om unga?
- › Vill vi lyssna till ungas idéer?
- › Hur kan vi tydliggöra för unga att kommun/landstingspolitik handlar om ungas vardag?
- › Kan vi skapa nya former för dialog som passar unga och hur använder vi internet?
- › Vilka signaler skickar vi till unga att vi är intresserade av deras idéer och efterfrågar deras kompetens?

Frågor att diskutera
på hemmaplan



Samspel med medborgarna

Inspirationsskrift för förtroendevalda (2)

Sverige i dag ser inte ut som det gjorde för 100 år sedan när de flesta av dagens partier bildades. Välfärden har förbättrats avsevärt, teknikutvecklingen har tagit jättekiv och medborgarnas utbildningsnivå är avsevärt högre än bara för 30 år sedan. Människor väljer nya vägar för att engagera sig och nya sätt att informera sig. Denna utveckling kräver nya metoder för att föra dialog och skapa engagemang för att värna om den demokratiska grund som byggts under de senaste 100 åren.

Förbundet kommer att ge ut ett antal inspirationsskrifter kring utmaningar som kommuner och landsting står inför i rollen som demokratiaktör. Syftet är att lyfta aktuella frågor inom demokratiområdet för att inspirera till diskussion och handling i utvecklingen av kommuner och landsting och dess förtroendevalda som aktiva aktörer för utvecklingen av den lokala demokratin.