

# **Låt mångfalden blomstra!**

Lokal demokrati i nordiska länder

Redaktör Ulla Herlitz



Nordregio 2002

Nordregio Working Paper 2002:1  
ISSN 1403-2511

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development  
PO Box 1658  
S-111 86 Stockholm, Sweden  
Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401  
e-mail: [nordregio@nordregio.se](mailto:nordregio@nordregio.se)  
website: [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se)

**Nordic co-operation**

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

**The Nordic Council**

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

**The Nordic Council of Ministers**

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden  
2002

## **Förord**

På många platser i Norden går människor samman för att arbeta för sina lokalsamhällens utveckling. Det är vanligast på landsbygden, men förekommer också i större och mindre städer. Syftet med denna rapport är att belysa särdrag i de nordiska ländernas lokala demokratiutveckling. Ett antal forskare har inbjudits att bidra till antologin utifrån sina respektive forskningsområden. Redaktör har varit Ulla Herlitz.

Rapporten skall användas i nordiska seminarier och kurser som handlar om lokal demokrati. Sammanställningen av antologin har finansierats av Nordregio.

Stockholm, februari 2002



# Innehåll

## Förord

<b>1. Något måste göras – Ulla Herlitz</b> .....	7
<b>2. Tørdal Bygdeutvikling – Brita Homleid Lohne</b> .....	9
<b>3. Lokal demokrati i förändring – Ulla Herlitz</b> .....	11
<b>4. Hele Norden skal leve! – Ulla Herlitz</b> .....	14
<b>5. Nye lokale deltagelsesmønstre i Danmark</b> .....	16
– Allan Dreyer Hansen & Jon Jay Neufeld	
5.1 Demokrati fra Neden .....	16
5.2 Brugerbestyrelser .....	16
5.3 Hverdagsmagaren .....	18
5.4 Brugerbestyrelser underminerer det territoriale fællesskab? .....	19
<b>6. Byarørelsens udvikling i Finland – Torsti Hyyryläinen</b> .....	21
6.1 Byarørelsen .....	21
6.2 Byrådets snabbe udbredning .....	21
6.3 Från etablerad verksamhetsidé till differentiering .....	22
6.4 Från byarørelsens offentliga legitimitet till strukturförändring .....	23
6.5 Byverksamheten knyts till EU-programmet LEADER .....	23
6.6 Byverksamheten in på 2000-talet .....	25
<b>7. På Åland består sockenkommunerna – Casper Wrede</b> .....	27
7.1 Det självstyrande Åland .....	27
7.2 Kommunal struktur och befolkningsutveckling .....	27
7.3 Politisk organisering och valdeltagandet .....	29
7.4 Civilsamhället .....	31
<b>8. Kommuner i omvandling på Island – Grétar Thór Eythórsson</b> .....	33
8.1 Inledning .....	33
8.2 Historisk bakgrund .....	33
8.3 Kommunindelningen .....	34
8.4 Verksamheten .....	36
8.5 Inkomster och utgifter .....	36
8.6 Den kommunala demokratin .....	38
8.7 Framtiden .....	40
<b>9. Lokaldemokrati og lokalt engasjement i Norge</b> .....	42
– Nils Aarsæther & Asbjørn Røiseland	
9.1 Det folkelege engasjementet .....	42
9.2 Former for engasjementet .....	43
9.3 Det formelle demokratiets former .....	44
9.4 Nye demokratiexperiment .....	45
9.5 Demokratidebatten om relasjonen til det formelle systemet .....	45
9.6 Kunnskapsbehov og forskningsspørsmål .....	45
<b>10. Nya former för lokal demokrati i Sverige – Ulla Herlitz</b> .....	48
10.1 Den statliga demokratiutredningen .....	48
10.2 Framtidsfrågor .....	48
10.3 Den svenska bygderørelsen .....	49
10.4 Plats eller parti som bas för lokal demokrati? .....	52
<b>11. Lad mangfoldigheden blomstre! – Jytte Aa. Møller</b> .....	55
<b>Författarna</b> .....	59



# 1. Något måste göras!

*Ulla Herlitz*

På många platser runt om i de nordiska länderna har människor gått samman för att arbeta för sin bygds överlevnad och utveckling. Detta är mycket vanligt särskilt på landsbygden, i glesbygden och skärgården, men samma utveckling finns också i varierande grad i både större och mindre städer. Initiativen kommer ofta från människorna själva och man organiserar sig i nya former vid sidan av det etablerade samhällets politiska föreningar och traditionella organisationer.

Denna rapport handlar om lokal (lokal = sub-kommunal) demokrati i Norden, framför allt om nya modeller för inflytande över den lokala politiken. Det handlar både om nya former som utvecklats ”nerifrån” av medborgarna själva samt nya formella möjligheter som erbjuds ”uppifrån” av kommunerna. Relationen mellan kommunen och medborgargruppen står i centrum. Den traditionella bilden av politiska partier som kontaktlänk mellan medborgarna och den kommunala maktapparaten håller på att krackelera. Nya aktörer har trätt in på den lokala arenan. Under de senaste 20 - 30 åren har tusentals lokala utvecklingsgrupper etablerats i våra nordiska länder. Det är bygdens befolkning som tagit saken i egna händer och tillsammans arbetar med lokal utveckling. Som ett resultat av detta kan vi se en ny lokal deltagardemokrati växa fram.

Syftet med rapporten är att belysa olika utvecklingstendenser i de nordiska ländernas lokala demokratiutveckling. Ett antal forskare har inbjudits att bidra till denna forskarantologi utifrån sina respektive forskningsområden. Tillsammans ger bidragen en intressant bild av möjliga utvecklingsvägar. Dessa kan kortfattat sammanfattas i motsatsparen: Representativ partibaserad demokrati eller direktdemokrati, funktionella eller territoriella former samt storkommuner eller små sockenkommuner. Några forskare talar också om den lilla respektive stora politiken som befolkas av ”hverdagsmagaren” respektive eliten. Ambitionen har varit att lyfta fram särdrag, inte att ge en heltäckande kunskapsöversikt om lokal demokratiforskning och lokal demokratiutveckling. Det lokala perspektivet har också förstärkts genom att låta två aktiva ”gräsrotter” från Norge och Danmark själva presentera sitt lokala utvecklingsarbete och ge sin syn på vilken roll lokala utvecklingsgrupper kan spela i utvecklingen av lokal demokrati.

Rapporten fortsätter i nästa kapitel med en presentation av den norska lokala utvecklingsgruppen Tørdal Bygdeutvikling förmedlad av Brita Homleid Lohne. Hon ger en bild av det nya framväxande engagemanget på lokal nivå. Hur människor själva tog initiativ för att ”Noe måtte gjøres!!” I kapitel 3 diskuteras lokal demokrati i förändring i mer generella termer.

Därefter följer i kapitel 4 en kort introduktion om bakgrunden till antologin. De lokala utvecklingsgruppernas nordiska samarbetsorganisation *Hele Norden skal leve!* startade 1999 ett demokratiprojekt där tanken var att sammanföra aktörer från de tre sfärerna forskning, folkbildning och folkrörelse i syfte att stimulera debatt och diskussion kring former för lokal demokrati. Man såg antologin som ett första steg i

processen och forskningens bidrag skulle vara en viktig kunskaps- och inspirationskälla för det fortsatta arbetet i demokratiprojektet.

I kapitel 5 – 10 presenteras de sex forskarna sina arbeten om lokal demokrati. Bidragen är författade i början av år 2000. Förutom bidrag från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige finns också ett separat bidrag från det självstyrande Åland. Till skillnad från flera av de andra länderna har Åland bibehållit de små sockenkommunerna och kanske just därför har det inte funnits något behov av att utveckla nya lokala demokratiformer. Rapporten avslutas i kapitel 11 med ett inlägg av Jytte Aa. Møller från Danmark. Hon förmedlar utifrån sina erfarenheter som landsbygdsbo, historiker, forskare, barnmorska och ordförande i den danska Landsforeningen af Landsbysamfund sin syn på den roll som lokala utvecklingsgrupper spelar för den lokala demokratins utveckling.

Förhoppningen är att denna antologi ska kunna användas i olika sammanhang där lokalt inflytande och lokal demokrati står på dagordningen. Det kan vara på kurser och seminarier runt om i de nordiska länderna, men också som stöd i det praktiska arbetet ute i bygderna. Här finns underlag för diskussion om hur lokal demokrati egentligen bäst låter sig organiseras, eller kanske den inte alls ska organiseras. Dessutom kan politiker och tjänstemän med ansvar för demokrati och lokal utveckling hämta kunskap och erfarenheter till nytta i deras arbete. Vidare kan studenter och forskare låta sig inspireras till nya forskningsuppgifter och debattörer till nya inslag och uppslag i media.

De nordiska länderna som i mycket framstår som så lika har ändå betydande olikheter. Olika tendenser framträder i varierande styrka. I Danmark satsar man stort på ”Hverdagsmagaren” och funktionell demokrati med brukarbestyrelser, men det finns också en aktiv gräsrotsrörelse på landsbygden som gärna ser ”mangfoldigheden blomstre”. Finlands byarörelse med rötter från 1970-talet har dränerats sina aktivaste aktörer till EU program eller EU-liknande program där pengar finns och partnerskapsdemokrati råder. Den svenska bygderörelsen är en fristående direktdemokratisk rörelse med platsen i centrum. Ett territoriellt angreppssätt har utvecklats. Kommunedsutvalg har som i de övriga länderna inte heller fått fotfäste i Norge. Där utövas istället lokal gräsrotsdemokrati i olika slags organisationer där ”Mellomgrupper” står för engagemanget medan de ”Mobile” och ”Stasjonære” medborgarna uteblir. På Island vallfärdar turisterna i strida strömmar till demokratins nordiska Mecka, Thingvellir. Med 1000 årig tradition av kommuner och Allting är demokrati-diskussionerna idag mest koncentrerade på kommunsammanslagningar. En process som de flesta andra nordiska länder redan gått igenom, men inte det självstyrande Åland. Där finns fortfarande de små sockenkommunerna kvar. När de flesta medborgarna i kommunen behövs i nämnder och styrelser finns inget behov av en lokal utvecklingsgrupp. Vad skulle den göra?



## 2. Tørdal Bygdeutvikling

*Brita Homleid Lohne*

Tørdal er ei lita bygd i Drangedal kommune, Telemark/Norge, med ca 400 innbyggere. På starten av 90-tallet var stemningen negativ; ”Det nytter ikke å få til noen ting i Tørdal”. Ungdom flyttet ut, det var få arbeidsplasser, og folketallet var sterkt synkende. Noe måtte gjøres!!

En vel-forening i bygda tok initiativet til å starte et mobiliserings- og utviklingsprosjekt. Dette skulle være et ”grassrot”-prosjekt, som bygdefolk skulle styre selv. Det ble søkt om statlige bygdeutviklingsmidler, og vi fikk tildelt 300 000 norske kroner, fordelt over tre år. Kommunen bidro med 70 000 kroner i tillegg til å stille to personer fra landbruksavdelinga til styret vårt. Disse skulle bare ha uttalerett, ikke stemmerett. Den ene personen har fungert som sekretær, og det har vært nyttig å ha direkte kontakt med kommuneadministrasjonen gjennom disse personene. Vi gjorde først en analyse av bygda vår. Hva var negativt, hva var positivt, hva kunne vi bygge på for å nå disse målene:

- Hovedmål:
  - Gjøre Tørdal til ei livskraftig bygd inn i neste århundre ved å gjøre nytte av og foredle bygdas natur- og kulturgitte ressurser på en miljøvennlig måte.
- Delmål:
  - Økt kompetanse for bygdeutvikling i bygdefolket
  - Etablere nye former for næring
  - Styrke eksisterende næringsdrift
  - Gi grunnlag for innflytting av ressurspersoner
  - Gjøre bygda fortsatt trivelig å bo i
  - Skape gode oppvekstvilkår
  - Øke miljøbevisstheten

Gjennom åpne folkemøter ble det holdt idémyldringer og diskusjoner, og engasjementet var stort. Det ble etablert en rekke tiltaksgrupper, der én i hver gruppe hadde ansvaret for framdriften i gruppas arbeid. Det ble også valgt et styre, kaldt BU-styret, som skulle være en pådriver i arbeidet, forvalte midlene vi hadde fått og være et bindeledd mellom de ulike tiltaksgruppene. Styret skulle også være kontaktledd mot kommune og fylkesmann. Midlene vi hadde fått skulle brukes til mobiliserings- og utviklingsarbeidet. De skulle ikke være noe lokalt fond. Dersom tiltaks-gruppene trengte penger til sitt arbeid, måtte de selv søke kommune eller fylkesmann om egne penger.

Styrets oppgaver har vært følgende:

- Allmøter – idémyldringer.
- Felles tiltaksmøter der tiltaksgruppene har lagt fra arbeidet sitt og videre planer.
- ”Tørdals gang”. Vi har med ujevne mellomrom gitt ut ei ettarks avis med informasjon til bygdefolk. Denne har blitt sendt til alle husstandene.

- Temakvelder innen turisme/reiseliv, kjøttproduksjon(storfe, sau), hyttebygging, nytting av utmarka.
- Kurs; personlig planeggingskurs, etablererkurs, jentekurs.
- Ekskursjoner til steder det har vært verdt å besøke i tilknytning til arbeidet i tiltaksgruppene.

Arbeidet i tiltaksgruppene har dreid seg om både stedsutviklings-/trivselstiltak og næringstiltak. Det har blant annet resultert i flere nye arbeidsplasser som snekkerverksted, bakeri, vevstue, frisørsalong, ny lokalavis og håndverksutsalg. Det er også etablert et nytt selskap, OLA, som driver utleie av overnattingsplasser i tillegg til å skreddersy opplegg for tilreisende grupper. Dette selskapet har også et samarbeid med Scandinavien seminar i Amerika ved at det er utarbeidet et fireukers opplegg for amerikanske studenter i Tørdal og Norge sommeren 2000. Studentene skal lære om norsk natur og kultur, gjennom et pedagogisk opplegg som gir deltagerne formell kompetanse.

I tillegg til næringstiltakene, er det gjennomført en rekke stedsutviklingstiltak som restaurering av spesielle bygninger med kulturhistorisk verdi, opparbeiding av badepark med tennisbane, rydding og merking av gamle ferdelsårer, villmarksdager etc. Et viktig tiltak i alt arbeidet er utvekslingen med Vammen vennskapslandsby i Tjele kommune på Jylland, Danmark, der det skjer utveksling på flere nivå mellom Tørdal og Vammen.

Det har vært, og er, stort engasjement blant bygdefolk for å bidra til å snu en negativ tendens. Gamle holdninger er erstattet av nye. Det har vist seg at med engasjement og samarbeid, kan en virkelig få til noe og ha reell innflytelse på sin egen og andres situasjon. Vi har ved flere anledninger invitert kommunens politikere ut til vårt lokalsamfunn for å informere og påvirke i avgjørelser de skal ta. Nå er styret i Tørdal bygdeutvikling blitt en høringsinstans for kommunen, og synspunktene våre blir tatt hensyn til. Nå ønsker vi å finne en form på arbeidet vårt videre, slik at det kan være en kontinuerlig utvikling i årene framover. Det som startet som et tidsavgrenset prosjekt, ønsker vi skal bli en varig arena for utvikling og dermed også utøving av lokaldemokratiet.

### 3. Lokal demokrati i förändring

*Ulla Herlitz*

Demokrati är ett område som fokuseras allt mer i samhällsdebatt, studier, utredningar och forskning. En förklaring till detta växande intresse är att regeringar och politiska partier oroas över medborgarnas allt svalare intresse för politik, vilket visar sig i ett allt lägre valdeltagande – mycket lägre än vad de nordiska länderna normalt brukar uppvisa. Den utbredda misstro mot politiker och ointresse för politik som antas ligga bakom kan ha många förklaringar. I en alltmer globaliserad värld ser man att den nationella politikens möjligheter att styra landets utveckling successivt har försvagats. En maktförskjutning pågår mellan olika territoriella nivåer men också mellan politik och ekonomi. T.ex. har den överstatliga EU-nivån tagit över beslutsfunktioner från nationalstater och det globala kapitalet kan röra sig fritt utan kontroll av folkvalda parlament. Ytterligare en förklaring kan sökas i individens värderingsförändringar; från kollektivism till individualism. Under de senaste åren har dessutom massmedia ägnat stort intresse åt skandaler där politiker varit inblandade. Det har t.ex. handlat om missbruk av kontokort och sex-skandaler. Sammantaget har medborgarnas intresse för den traditionella partipolitiken och de demokratiskt styrda politiska institutionerna minskat. Istället söker man andra kanaler för att påverka och skaffa sig inflytande över politiken, både globala och lokala.

Globala rörelser som Green Peace och Attac är välkända. Föga uppmärksammat är däremot den lokala nivån, det geografiska närområde där medborgarna lever sina vardagsliv. Vad händer längst ner i den territoriella hierarkin i våra nordiska länder; under den globala, överstatliga, nationella, regionala och kommunala nivån? Det är om detta rapporten ”Låt mångfalden blomma. Lokal demokrati i nordiska länder” handlar. Om den nya lokala demokratin som växt fram i det tysta under de senaste 20 – 30 åren.

Folkbildning, folkrörelser och det demokratiska styresskicket utgör en gemensam nordisk tradition. Folkbildnings- och folkrörelsearbetet lade tidigt grunden för ett stort samhällsengagemang bland medborgarna. De många små kommunerna med ett i internationellt perspektiv sett utvecklat starkt självstyre har historiskt varit en viktig arena för en levande demokrati. Man kan säga att de små kommunerna har utgjort själva livsnerven i den nordiska folkliga kulturen och demokratin.

De nordiska ländernas historia och utveckling har alltid varit nära kopplade till varandra. Länderna kristnades under medeltiden. De kyrkliga socknarna utvecklades till sockenkommuner. Så småningom slogs de små kommunerna samman till större enheter. Kommunerna är fortfarande de minsta byggstenarna i våra respektive representativa beslutsstrukturer. Danmark har idag 275 kommuner, Finland 452, Island 124, Norge 435 och Sverige 289.

Under de senaste 50 åren har de nordiska länderna genomfört mer eller mindre omfattande kommunsammanslagningar. Undantaget är Åland där de små sockenkommunerna fortfarande består. Sverige har genomdrivit den mest radikala sammanslagningen. Mellan åren 1952 och 1974 reducerades Sveriges omkring 2 500 kommuner till knappt 300. Bjurholm med 2 700 invånare är nu Sveriges minsta

kommun. Storleksmässigt är den långtifrån t.ex. Finlands minsta kommun Sottunga på Åland med 130 invånare eller Nordens minsta kommun Mjoafjardarhreppur på Island med endast 27 invånare. Island som också har många befolkningsmässigt små kommuner är just nu mitt uppe i en process av frivilliga kommunsammanslagningar. Där har man mer än halverat antalet kommuner de senaste åren. Motivet för kommunreformerna, både pågående och redan genomförda, är/var att komma till rätta med de mindre kommunernas ekonomiska problem. Tanken var att sammanslagningar till större enheter skulle vidga befolkningsunderlaget så att de kommunala välfärdsuppgifterna kunde organiseras på ett mer rationellt sätt och därmed bli mer kostnadseffektiva. Det var alltså i första hand ekonomiska motiv som låg bakom kommunsammanslagningarna.

Efter hand blev man medveten om medaljens baksida; de demokratiska effekterna. Kommunsammanslagningarna medförde att ett mycket stort antal politiker och tjänstemän blev överflödiga. Åtskilliga kommunfullmäktigeförsamlingar och kommunkontor lades ner. Många kommunala servicefunktioner flyttades också rent fysiskt till de nya storkommunernas centralorter. I ett slag blev de mindre samhällena avlödade sina offentliga representanter, man kan säga att den lokala offentliga arenan upplöstes. Medborgarna i landsbyarna och på den rena landsbygden fick nu betydligt längre till "sina" politiker och "sitt" kommunalkontor.

Avståndet mellan väljare och valda ökade. Kommunsammanslagningarna resulterade i ett "demokratiskt tomrum", eller "demokratiskt underskott".

Ett behov av nya lokala institutioner för att stärka medborgarnas möjlighet till politiskt engagemang uppstod i kölvattnet av de nya storkommunerna. Därför har länderna infört olika möjligheter till decentraliserat beslutsfattande och förvaltning. Nya formella lokala organ som t.ex. brukarstyrelser, stads/kommundelsnämnder/bydelsutvalg eller bydelsråd har utvecklats. Trots detta har under de två senaste decennierna gräsrotsrörelser som landsbyföreningar, byakommittéer, velföreningar, lokala utvecklingsgrupper m.fl. kommit att spela en allt mer betydelsefull roll i den lokala praktiska politiken. Dessa lokala föreningar visar på en spontan demokratiförnyelse som utvecklats från ett nerifrånperspektiv av medborgarna själva. Precis som Tørdal Bygdeutvikling hoppas många kunna skapa "en varig arena for utvikling og dermed også utøving av lokaldemokratiet".

Samtidigt med denna utveckling har alltså det demokratiska problemet blivit mer och mer akut. Regeringar och politiska partier ser en tydlig demokratisk fara i det sjunkande valdeltagandet i kommunalvalen. Valdeltagandet har minskat i samtliga nordiska länder och i senaste kommunalvalet hade Danmark 69,7 %, Finland 61,3 %, Island 82,3 %, Norge 59,8 % och i Sverige 78,6 % röstande. Trots ett i våra nordiska ögon lågt valdeltagande, kan man i ett internationellt perspektiv ändå tala om ett nordiskt kommunsystem där den "politiska organisationen präglas av kollektivt beslutsfattande i politiska organ med förhållandevis många medborgare involverade. Detta beslutsfattande organiseras i huvudsak av de politiska partierna."(Bäck, 1999).

I de flesta nordiska länder är det de traditionella "gamla" politiska partierna som fortfarande har det största väljarstödet. Vid sidan av de traditionella politiska partierna har andra lokala politiska partier etablerats. De har hittills lockat en relativt blygsam andel av väljarkåren. Med undantag av Island ligger Danmark högst med 8,0 % och

Finland lägst med 3,6 % av respektive valmanskår. Ser man till enskilda exempel finns det kommuner som styrs av ett ”nytt” lokalt parti, t.ex. Gullspångs kommun i Sverige med ”Kommunpartiet vår framtid”. På Island där enskilda personer kan kandidera röstade 53 % av väljarna i kommunalvalet på enskilda personer och inte politiska partilistor. Även Finland har ett personvalssystem, medan det i Sverige enbart är politiska partier som kan ställa upp i valet.

Den ”nordiska modellen” eller ”nordisk demokrati” har växt fram som en realitet då de nordiska länderna valt likartade lösningar inom många centrala samhällsområden. Nu tvingar internationalisering, globalisering och europeisk integration fram en ”enhetligare, internationellt bestämd utveckling i länderna. På längre sikt innebär detta att särdrag av den typ som kännetecknat de nordiska länderna alltmer försvagas och till slut kanske försvinner.” (Karvonen, 1999). Vad är det som händer i Norden?

Demokratiproblemen, uttryckt som medborgarnas minskade intresse för att engagera sig i traditionella politiska partier och ett minskat valdeltagande, oroar politiker. Trots dessa oroande tendenser finns en annan parallell utveckling, med positiva demokratiförtecken. Det är de nya rörelserna där medborgarna själva organiserar sig i arbete för det lokala samhällets utveckling men också nya demokratiexperiment där myndigheter inbjuder medborgarna till samhällsarbete i nya former; t.ex. velföreningar, byalag, byaråd eller landsbyföreningar som organiserats underifrån och kommundelsråd, brukarsamråd, POMO-grupper eller olika demokratiprojekt som initierats uppifrån. Många medborgare, organisationer, myndigheter och politiker deltar i nya former för inflytande och samarbete, ett lokalt kollektivt utvecklingsarbete för lokal utveckling och lokal demokrati. Frågan är om man i detta nya lokala utvecklingsarbete kan skönja en förnyelse av den ”nordiska modellen”? Om det trots (eller som en reaktion mot) internationalisering, globalisering och europeisk integration håller på att utvecklas en ny nordisk demokratimodell med gräsrotterna som de främsta aktörerna.

Under efterkrigstiden har samarbetet genom Nordiska Ministerrådet, Nordregio och olika ämbetsmannakommittéer varit effektiva kontaktytor för diskussioner och erfarenhetsspridning kring samhällsutveckling och samhällsreformer. Genom t.ex. Föreningen Nordens och Nordens Folkliga Akademiens arbete har enskilda medborgare och organisationer på motsvarande sätt kunnat inhämta kunskap och utbyta erfarenheter. Dessa kontaktytor har bidragit till att sprida kunskap om lokalt utvecklingsarbete mellan de nordiska länderna. Det nordiska erfarenhetsutbyte och samarbete som nu sker i *Hele Norden skal leve!* fullföljer traditionen.

## Referenser

Bäck, Henry (1999) *Nordisk demokrati i förändring: Demokratin i Nordens storstäder*, Mitthögskolan rapport 1999:1

Karvonen, Lauri (1999) *Nordisk demokrati i förändring: Demokrati och samhörighet i Norden*, Mitthögskolan rapport 1999:1.

#### 4. Hele Norden skal leve!

*Ulla Herlitz*

Tørdal Bygdeutvikling är inget unikt exempel i Norden. Liknande grupper finns på många andra ställen i Norge liksom i Danmark, Finland och Sverige. Vi kan tala om en ny nordisk gräsrotsrörelse, bygderörelsen. På Island och även i de Baltiska staterna är bygderörelsen – enligt nordisk modell – på frammarsch. Precis som i Tørdal handlar det om både ”stedsutviklings-, trivsels- og næringstiltak” med förhoppning att det efterhand etableras ett konstruktivt samarbete med kommunen. I samtliga länder finns också nationella samlarbetsorganisationer. Dessa riksorganisationer har ett nordiskt samarbete i organisationen *Hele Norden skal leve!* ([www.hele-norden.dk](http://www.hele-norden.dk)) med hederspresident Vidgis Finnbogadottir (Islands tidigare president) i spetsen.

*Hele Norden skal leve!* består av Landsbygdsföreningen af Landsbysamfund (Danmark), Suomen Kylätoiminta (Finland), Norges Velforbund (Norge), Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva! (Sverige) och Landsbyggðin lífi (Island). Dessutom är också Kodukant Eesti (Estland) ansluten. Dessa nationella organisationer arbetar i sina respektive hemländer för att stimulera och stödja lokal utveckling och lokal demokrati. Tillsammans representerar man flera 100 000-tals aktiva gräsrotter i lokala utvecklingsgrupper. *Hele Norden skal leve!* är i sig ett bevis på att dagens nordiska medborgare är intresserad av politik och kollektiva handlingar. Man menar att ”den rådande föreställningen om kris för demokratin i samhället gäller den traditionella partipolitiska demokratiska apparaten. Medborgarna är i dag trots allt tal om demokratins kris mycket aktiva ... medborgarna engagerar sig i nya former och tar samhällsansvar på ett mer direkt sätt.” (*Hele Norden skal leve!*, projektansökan till Nordiska Ministerrådet, 1998). Aktiviteterna i de lokala utvecklingsgrupperna runt om i Norden visar att medborgarna är intresserade och kapabla att göra en kollektiv samhällsinsats. Dessa nya folkrörelser för lokal utveckling har byggt vidare på den nordiska folkrörelse- och folkbildningstraditionen.

*Hele Norden skal leve!* startade 1999 ett demokratiprojektet ”Nordisk forskning, folkbildning och folkrörelser för demokratiutveckling 2000” som ett led i ett långsiktigt arbete med att stimulera lokal demokratiutveckling. Syftet var att initiera en process för att få till stånd möten och folkbildningsverksamhet runt om i Norden.

Den utvecklingsprocess man såg framför sig bestod av tre delar som tillsammans skulle bilda en fungerande helhet; forskning, folkbildning och folkrörelsearbete. Forskarna skulle bidra med kunskap genom att beskriva och analysera intressanta tendenser i lokal demokratiutveckling i Norden. Folkbildningen, dvs folkhögskolorna och studieförbunden, skulle vara den förmedlande, inspirerande och kritiskt granskande mötesplatsen för forskarnas kunskaper och praktikernas erfarenheter. Där skulle forskare, folkbildare och folkrörelsemänniskor kunna mötas för gemensamma diskussioner med samhällets politiker och makthavare. Med forskning och folkbildning i bagaget skulle folkrörelserna inom *Hele Norden skal leve!* och de lokala utvecklingsgrupperna få en god överblick av olika handlingsalternativ. Forskningen skulle beskriva och analysera, folkbildningen öka förståelsen och folkrörelserna omsätta i praktiken.

Som ett led i demokratiprojektet tog *Hele Norden skal leve!* initiativ till denna antologi som man såg som en viktig kunskaps- och inspirationskälla. Forskare från de nordiska länderna har i några korta artiklar belyst den lokala demokratin i respektive hemland. Den bild som tonar fram är mycket intressant. Det visar sig att även om de nordiska länderna har många likheter i sina formella demokratiska system så har former för och förhållningssätt till lokal demokrati utvecklats på olika sätt under det senaste decenniet. Gemensamt är dock ett myller av lokalt engagemang vare sig det har hittat nya deltagardemokratiska former eller finns inom det traditionella representativa politiska systemet.

Ett seminarium genomfördes i februari 2000 där forskarnas preliminära bidrag presenterades och diskuterades av inbjudna nordiska representanter för folkrörelser och folkbildning. Information om nordisk demokratiutveckling – utifrån antologin – kommer att spridas till nordiska lokala utvecklingsgrupper i form av ett nyhetsblad. Ett nordiskt uppföljningsseminarium på Island ”Lokal styrka och kultur – förr och nu” genomförs i juni 2002.

Nordiska Ministerrådet och Nordens Folkliga Akademi har varit medfinansierare respektive medarbetare i demokratiprojektet. Nordregio har bidragit med forskarantologin.

## 5. Nye lokale deltagelsesmønstre i Danmark

*Allan Dreyer Hansen og Jon Jay Neufeld*

### 5.1 Demokrati fra Neden

Forskningsprojektet Demokrati fra Neden<sup>1</sup> har kastet lys på fremkomsten af nye politiske identiteter i Danmark, som er udtryk for nye lokalpolitiske deltagelsesmønstre fra borgernes side. Disse er til dels resultatet af ændringer i de danske kommuner, som er blevet foretaget i løbet af 90'erne, og som er unikke i skandinavisk sammenhæng, nemlig etableringen af brugerbestyrelser med forholdsvis vidtrækkende beføjelser til administrationen af en lang række kommunale serviceydelser. Brugerbestyrelserne giver det enkelte samfundsmedlem nye og anderledes muligheder for at engagere sig i det lokale og følgende vil der blive argumenteret for, at de har været med til at bidrage til fremkomsten af én af de nye politiske identiteter, Hverdagsmageren, som er blevet skitseret i Demokrati fra Neden. Der vil kort blive gjort rede for en konceptualisering af hverdagsmageren, hvorefter hverdagsmageriets konsekvenser for demokratiet diskuteres kort.

### 5.2 Brugerbestyrelser

Én af forskellene, som springer i øjnene når man sammenligner det folkelige engagement i skandinaviske lokalsamfund, er de danske brugerbestyrelser. I 1990 blev de danske kommuner forpligtet til at etablere skolebestyrelser, hvor elevernes forældre har flertallet. Siden er kommunerne blevet pålagt at etablere brugerbestyrelser i forhold til en lang række kommunale institutioner, specielt på de sociale og uddannelsesmæssige områder, bl.a. i børnepasningsinstitutioner (børnehaver, vuggestuer, fritidshjem, o.l.), og på ældreområdet. Siden den 1. januar 1999 har kommunerne endvidere fået tildelt ansvar for integrationen af flygtninge og indvandrere, og i den forbindelse skal de være parate til at etablere såkaldte Integrationsråd<sup>2</sup>. Brugerbestyrelsernes karakter og beføjelser varierer. Brugerbestyrelserne for skoler og børnepasningsinstitutioner er etablerede i forhold til enkelte serviceinstitutioner og har forholdsvis brede beføjelser. Derimod har ældreråd og integrationsråd ingen konkrete beføjelser, men skal høres, når kommunen arbejder med relaterede sager.

Det primære formål med brugerbestyrelsernes etablering har været en mere smidig administration af de kommunale tjenesteydelser (sammen med forhåbninger om besparelser – at dem, som er tættere på institutionernes virke, kan sikre lokalt

---

<sup>1</sup> Demokrati fra Neden er et forskningsprojekt finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd med deltagelse af forskere fra Københavns Universitet, Roskilde Universitetscenter, Aalborg Universitet og Center for offentlig Organisation og Styling (COS). Projektet, som begge forfattere deltager i, blev påbegyndt i 1996 og forventes afsluttet i 2000.

<sup>2</sup> Kommunerne skal oprette et integrationsråd, hvis flere end 50 personer over 18 år i fællesskab fremsætter skriftlig anmodning herom.



tilpassede løsninger, hvorfor servicen kan opretholdes med færre ressourcer). Derudover har det været et ønske at styrke nærdemokratiet – at give borgerne mere indflydelse i forhold til dét, som de har en direkte interesse i, at øge deres engagement, og reducere afstanden mellem vælger og valgte.<sup>3</sup>

Brugerbestyrelserne har ændret den lokalpolitiske geografi. Den danske Kommunalreform (1970) reducerede antallet af primære lokale myndigheder fra cirka 1300 sogne og 88 købstæder til 275 primærkommuner, samtidigt med at betydelig kompetence over en lang række områder blev decentraliseret fra stat til kommune<sup>4</sup>, således at der var grundlag for en professionel administration i den enkelte kommune. Mens reformen generelt opfattes positivt, var den dog med til at underminere den ”naturlige” basis for det politiske fællesskab i over 1000 lokalsamfund.

Brugerbestyrelsernes etablering kan ses som et forsøg på at gentage decentraliserings-successen fra Kommunalreformen. Denne gang har der været tale om en funktionel decentralisering – dvs. i forhold til specifikke offentlige serviceområder – i stedet for territorial decentralisering, som for eksempel ved etablering af lokaludvalg. Kommunalreformen var med til at underminere det lokale, territoriale fællesskab, mens brugerbestyrelserne har bidraget til skabelsen af interessefællesskaber indenfor og på tværs af lokalsamfund.

Denne udvikling har naturligvis fået opmærksomhed fra samfundsforskere, som undersøger og diskuterer brugerbestyrelsernes betydning for det danske demokrati. Brugerbestyrelserne har haft forskellige konsekvenser. På plussiden kan det siges, at mange tusinde mennesker er blevet engagerede i det kommunale politiske-administrative system for at varetage serviceydelser med største betydning for lokalsamfundet. Specielt kvinder tager imod muligheden for at gå ind i brugerbestyrelserne, og det kan siges, at brugerne generelt er glade for deres nye indflydelsesmuligheder. Andre har påpeget, at brugerbestyrelserne har været skadelige for ligheden i samfundet, da ikke-brugere har mindre at skulle have sagt (vi har alle sammen en interesse i et velfungerende skolesystem, men det er kun forældre med skolegængende børn, som kan nyde godt af forældrebestyrelserne). Derudover får brugerbestyrelserne en del af skylden for, at lokaludvalg ikke er blevet så udbredte i Danmark som i de andre skandinaviske lande. I Danmark har der kun været forsøg med lokaludvalg med egen beslutningskompetence i Herlev Kommune. På nuværende tidspunkt er der også et forsøg i gang i Københavns Kommune, hvor der er blevet skabt 4 bydele indenfor byen – forsøget modtager blandet kritik.

Det er blevet hævdet, at brugerbestyrelserne bidrager til en uheldig udvikling i samfundet – at interessefællesskaberne, som danner sig omkring det enkelte serviceområde, leder til en partikularisering af samfundet og en fragmentering af det

---

<sup>3</sup> Se også [www.im.dk/brugerbest/index.htm](http://www.im.dk/brugerbest/index.htm) for Indenrigsministeriets undersøgelse af de danske erfaringer med brugerbestyrelser.

<sup>4</sup> De danske kommuner har siden 1970 varetaget bl.a. følgende opgaver: grundskoleuddannelse, børnepasning og ældrepleje, biblioteker, lokale sportsfaciliteter og andre kulturelle områder, visitering og udbetaling af kontanthjælp, førtidspension og visse andre sociale ydelser, aktivering og beskæftigelsesprojekter for ikke-forsikrede ledige, forsyningsvirksomhed, miljøforanstaltninger og redningsberedskab.

politiske fællesskab (Nyseth & Torpe, 1997; Kristensen, 1998). Kritikerne hævder, at brugerbestyrelserne bliver lukkede fora, hvor der udelukkende arbejdes for særinteresser. Der tales om institutionsnarcissisme eller interessechauvinisme. Det vil vi vende tilbage til i diskussionen af hverdagsmagerens betydning for det danske demokrati.

### 5.3 Hverdagsmagaren

Hverdagsmagaren er en idealtypisk politisk identitet. Begrebet stammer fra en undersøgelse af politisk aktivitet på Nørrebro i København (Bang & Sørensen, 1997). Bang & Sørensen (Bang & Sørensen, 1999) typificerer hverdagsmagaren som et individ, som gerne vil:

- Gøre det selv.
- Gøre det dér, hvor hun er.
- Gøre det fordi hun synes, at det er sjovt, men også fordi hun finder det nødvendig.
- Gøre det ad hoc eller på deltid.
- Gøre det med løsningen af et konkret problem for øje.
- Gøre det ansvarligt og med en grundfæstet tillid til sin egen beslutnings- og handlekraft.
- Gøre det helst alene, men gå sammen med systemet, hvis hun har brug for det.

Det vil være forkert at sige, at brugerbestyrelserne har skabt hverdagsmagaren, men der er noget der tyder på, at de kan have bidraget til hverdagsmagerens fremkomst. Bang & Sørensens karakterisering af hverdagsmagaren stemmer godt overens med mulighederne for deltagelse i lokalpolitikken, som brugerbestyrelserne tilbyder det enkelte samfundsmedlem. De giver nemlig mulighed for at tage fat i konkrete problemer i nærmiljøet, uden at man behøver at være medlem af et politisk parti eller anden form for organisation. Det er et ”deltidsengagement”, hvor man går sammen med systemet i arbejdet omkring et specifikt område.

Begrebet hverdagsmagaren er resultatet af en pilotundersøgelse i Demokrati fra Neden. Det videre empiriske arbejde med konceptet er stadigvæk i gang og vil ganske givet fortsætte over længere tid. Ét af de store spørgsmål i denne sammenhæng handler naturligvis om identitetens udbredelse – hvor mange hverdagsmagere er der egentlig? Mens dette spørgsmål har en naturlig relevans, mener vi ikke, at det har afgørende betydning. For der er mange tegn på, at hverdagsmageri er et almindeligt, tiltagende fænomen – partimedlemskab har været faldende over længere tid, samtidigt med at folk bliver mere aktive, ideologier har mistet en del af deres resonans (kun få opfatter ”staten” som deres fjende), folk interesserer sig mere for det lokale og det nære, og så videre.

Med hensyn til hverdagsmageriets betydning for demokratiet og folks engagement i det lokale, er meningene delte, ligesom i forhold til brugerbestyrelserne. Selv mener Bang & Sørensen (Bang & Sørensen, 1999), at hverdagsmageri står for noget positivt

– et alternativ til et altopslugende partipolitisk engagement på den ene side eller den passive tilskuer på den anden. Hverdagsmageren er nemlig én som forlader det private og træder ind i det offentlige rum for at kunne tage aktivt del i medskabelsen af samfundet og på den måde understrege folkets del i folkestyret. Samfundet bliver ganske enkelt mere demokratisk, der hvor flere af samfundets medlemmer tager en aktiv del i folkestyret.

Andre er mere kritiske overfor hverdagsmagerne. Eksempelvis er der kommunitarister (fællesskabstænkere), som opfatter hverdagsmageren som en personliggørelse af en liberalistisk modvilje mod at engagere sig i politik. De er bekymrede for udviklingen af et ”brugerdemokrati” som karakteriseres ved et fragmenteret fællesskab og frygter at hverdagsmageriet er med til at ”fortynde” det politiske fællesskab. Der stilles spørgsmålstegn ved hverdagsmagerens evne til at tænke i et fælles hele, i et fællesskab.

En anden fare ved hverdagsmageri som Bang & Sørensen (Bang & Sørensen, 1999) selv påpeger det er, at individets engagement fører til en ét-øjet fokusering på det lokale, den ”lille politik” fra hverdagen, på bekostning af de ”store linier”. Hverdagsmagerens interesse for det nære tager til som resultat af hendes engagement i det lokale, hvorefter hun interesserer sig mindre for de mere principielle aspekter ved samfundsdebatten. Det siger sig selv, at mens parti-politikerne glæder sig over hverdagsmagerens engagement, vil de ellers gerne se, at disse individer samtidigt meldte sig ind i et politisk parti. Risikoen er, at politikken knækker over – de store linier overlades til samfundets elitegrupperinger, som udformer rammen for samfundets udvikling, mens såkaldte ”almindelige mennesker” – hverdagsmagerne – engagerer sig mindre i samfundsdebatten for bedre at kunne koncentrere deres energi mod den lille politik. Med andre ord, rammen for samfundets fortsatte udvikling udformes af en forsvindende lille gruppe fra oven og fyldes ud fra neden.

#### **5.4 Brugerbestyrelser underminerer det territoriale fællesskab?**

Umiddelbart er der aspekter ved den kommunale udvikling i Danmark over de sidste 30 år, som har været med til at underminere det territoriale fællesskab i (specielt de mindre) lokalsamfund. Et utal af landsbyer er blevet indlemmet i større kommuner, hvilket har været med til at svække det naturlige grundlag for det territoriale fællesskab i lokalsamfundet. Derudover har indførelsen af brugerbestyrelser bidraget til udviklingen af interessefællesskaber indenfor og på tværs af lokalsamfund. Mere positivt kan det siges, at brugerbestyrelserne har bidraget til, at ret mange medlemmer af samfundet har engageret sig i offentlige fora og aktivt deltager i varetagelsen af en kollektiv interesse. De danske erfaringer med brugerbestyrelser tyder nemlig på, at folk hellere – når muligheden er tilstede – vil beskæftige sig med dét, som har direkte betydning for deres hverdag end med forhold, som har en generel betydning for et territorielt afgrænset fællesskab som helhed. Det lader til, at den institutionelle udvikling har bidraget til fremkomsten af nye politiske identiteter, bl.a. hverdagsmageren, som typisk er en person, som interesserer sig for konkrete problemstillinger i lokalsamfundet og nemlig ikke interesserer sig for partipolitik og de såkaldte ”store spørgsmål”.

Det er nærmest indlysende, at dét, der skal til for at vedligeholde brugerbestyrelsernes positive aspekter og minimere ”skaderne”, er større kommunikation og koordination – både horisontalt og vertikalt. Dette er også blevet nævnt af indtil flere personer, både

indenfor akademiske kredse men også i den bredere samfundsdebat. På en eller anden måde skal der skabes en større dialog mellem parterne – imellem brugerbestyrelserne i den enkelte kommune, samt imellem den enkelte brugerbestyrelse og den kommunale bestyrelse. Og muligvis finde frem til en måde hvorpå brugerbestyrelsernes medlemmer kan forholde deres arbejde til de større spørgsmål, som er med til at præge samfundsdebatten. Nogle har foreslået etablering af formelle organer, hvor det repræsentative demokrati mødes med brugerbestyrelserne, men mindre kunne måske også gøre det – f.eks. i form af skriftlige kommunikationer.

## Referenser

Bang, Henrik P. & Sørensen, Eva (1997) *Fra Græsrodder til Hverdagsmagere. Demokratiprojektet*. Arbejdsrapport 3/1997. Københavns Universitet.

Bang, Henrik P. & Sørensen, Eva (1999) ”Hverdagsmagerne – en udfordring til demokratiet og til samfundsforskningen” i *Den demokratiske udfordring*, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen m.fl. reds., Hans Reitzels Forlag: København.

Indenrigsministeriet (1998) *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. <http://www.im.dk/brugerbest/index.htm>.

Indenrigsministeriet (1998) *Kommuner og Amtskommuner - opgaver og finansiering*. [http://www.im.dk/kom\\_amt/forside.htm](http://www.im.dk/kom_amt/forside.htm).

Kristensen, Niels Nørgaard (1998) *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Nyseth, Torril & Torpe, Lars (1997) ”Borgerstyre eller brugerstyre i lokalsamfundet? Institutionelle nydannelser i demokratiperspektiv” i *Det Lokale*. Aalborg Universitets forlag.

## 6. Byarörelsens utveckling i Finland

*Torsti Hyyryläinen*

(Översättning: *Katarina Suomijoki*)

### 6.1 Byarörelsen

Byarörelsen utvecklades i Finland på 1970-talet som en reaktion mot de samhällsförändringar som hade lett till att landsbygdens växtkraft utarmats. Idén om byaverksamhet spred sig snabbt. Inom loppet av 20 år hade den nya verksamhetsformen blivit känd i hela Finland (Hyyryläinen, 1999). Landsbygdsborna samverkade på frivillig basis för att kunna förbättra de egna levnadsförhållandena. Byarörelsen är en del av civilsamhällets utvecklingsprocess men även av det finska talkoo-arbetets<sup>1</sup> evolutionshistoria.

Målsättningen generellt är att utveckla byn, öka dess livskraft och invånarnas livstro. Byaverksamheten organiseras vanligtvis genom ett byaråd, en frivillig grupp vars verksamhet baseras på ett gemensamt avtal mellan byborna. Ett byaråd är i sin mest utpräglade form inte en juridisk aktör utan ett helt inofficiellt organ. I Finland finns nu drygt 3000 byaråd. Följande områden står i fokus:

- Tjänster; exempelvis att kunna behålla skola, post, butik, busslinjer och taxi.
- Utveckla den fundamentala infrastrukturen, speciellt vägnätet.
- Få folk att flytta in, exempelvis genom att marknadsföra lediga tomter.
- Förbättra boendeförhållanden.
- Förbättra förutsättningar för hobbyverksamhet.
- Värna om kulturtraditioner och kulturmiljön.
- Snygga upp naturmiljön.
- Förbättra förutsättningarna för näringslivsverksamhet.

### 6.2 Byarådens snabba utbredning

Idén till byaverksamhet formades i spänningsfältet mellan 60-talets slut och 70-talets början. Den samhällspolitiska debatten var då livlig i Finland. Viktiga teman var demokratisk praxis och deltagande. Även på landsbygden gjordes några enstaka försök med sk förbyrå för att utveckla ortsbornas levnadsförhållanden. Byarörelsens födelse kan tidsmässigt placeras till mitten av 1970-talet, då byarörelsens centrala idéer tog form, detta kan även ses i skrifter och tal framställda av dess främsta utvecklare (Hautamäki, 1979; 1989; 1991). Byarörelsen kom i gång under stort engagemang. Speciellt väl togs den emot i avlägsna landsbygdsområden, där de största problemen fanns med arbetslöshet, nedskärning av servicetjänster och avfolkning. Där ingav byarörelsens idéer tro på landsbygdens egna resurser. Åren 1979-80 var toppår för etablering av byaråd.

---

<sup>1</sup> Talko (fin. talkoot) Ett större arbete som utförs (gratis) med hjälp av släktingar, vänner och bekanta. Ersättningen består ofta i mat och dryck.

I början låg betoningen på att hålla kvar det man hade. Vissa byar hade fått känna på en negativ utvecklingsspiral; folk försvann och tjänsterna försämrades. I början var det byaktivisternas förhållande till kommunförvaltningen som betonades. Att driva gemensamma frågor var viktigt för byborna, att ta initiativ och öka kontakterna, och speciellt då med kommunens tjänstemän och förtroendevalda. Kommuntjänsterna försvarade man kraftigt. I byarna uppfattade man ofta situationen som så att kyrkbyn utvecklades på byarnas bekostnad.

### **6.3 Från en etablerad verksamhetsidé till differentiering**

I 1980-talets Finland levde man i tider av kraftigt ekonomiskt uppsving. Bruttonationalproduktens tillväxt gjorde att även offentliga utgifter ökade och likaså den offentliga serviceproduktionen. Under det årtionde som kurvorna pekade uppåt skedde en kraftig differentiering inom byarörelsen. Den verksamhet som redan kommit i gång i olika delar av landet fick sin lokala särprägel. Å ena sidan svalnade verksamheten efter att den första entusiasmen lagt sig, men å andra sidan bildades det hela tiden nya byaråd.

En nationell stödorganisation för byarörelsen, en lös riksomfattande sammanslutning för landets organisationer, Kyläasiain Neuvottelukunta (Delegationen för Byaärenden) skapades 1981. Delegationen var ett nätverk som utgjordes av 21 sammanslutningar som på ett eller annat sätt hade en koppling till landsbygdens utveckling. Den började bygga upp sin nationella roll bl.a. genom att organisera gemensamma all-aktivitetsbydagar 1983. Årets by valdes i Finland för första gången 1985.

Kommunernas och byarnas samarbete utvecklades inte som man hade förväntat sig på 1980-talet. Även om kommunerna generellt ställde sig rätt positiv till byarörelsen förankrades den aldrig i exempelvis kommunal planering eller näringslivspolitiska åtgärder. Man kunde t o m säga att de ”ekonomiskt sett goda åren” hade en negativ inverkan på folkets initiativförmåga i Finland.

Från mitten av 1980-talet gick förnyelsen av byverksamheten trögt. I ruset av den ekonomiska tillväxten hade man inte i ett bredare perspektiv kunnat se nyttan med en sådan delaktighet som byverksamheten innebar. Därför utvecklades aldrig de experimentella initiativen till nya samarbetsformer. Det kom dock fortsatt aktiva och målmedvetna personer till verksamheten, och även nya grupper som visade sig vara mycket aktiva startades. Byarörelsen skapade en annorlunda arena för de aktiva aktörer, för vilka traditionella kanaler inte erbjöd tillräckliga möjligheter till direkt inflytande.

De mest aktiva började i slutet av 1980-talet leta efter nya alternativ och även söka sig till nätverk som sträckte sig bortom bygränsen. Man krävde också att byarörelsen skulle få större tyngd, speciellt i regionalt beslutsfattande, men även i det landsomfattande. Samtidigt förstärktes landsorternas ansvar och ställning i lagen som utförare av den nya regionalpolitiken. Regionernas Europa sågs i byarna som en utmaning och man ville utveckla en verksamhet som ”överskred bygränserna”.

Byaktivisterna började samlas till seminarier på regional nivå och samarbetet utvidgades i slutet av 1980-talet. Utifrån frivilliga krafter grundade man regionala byanätverk. Till en början formulerade dessa främst olika landsbygdspolitiska ställningstaganden riktade till beslutsfattarna. I Lappland tog man exempelvis starkt ställning emot nedläggningen av först landsortsposten och sedan skolorna. Även inom regionala nätverk började man skapa sig en egen regional identitet genom att arrangera evenemang som var gemensamma för flera byar.

#### **6.4 Från byarörelsens offentliga legitimitet till strukturförändring**

Den ekonomiska krisen började i Finland 1989. Lånesystemet kollapsade och statens höga skuldsättningsgrad tillsammans med betydande världspolitiska förändringar (Sovjetunionens kollaps) ledde till en ekonomisk regression och mycket hög arbetslöshet i Finland. Då den var som värst var arbetslösheten 20 procent.

Antalet byaråd fortsatte att öka ännu en bit in på 1990-talet, men samtidigt fortsatte också verksamhetens differentiering. Å ena sidan höll man sig till traditionella verksamhetsformer, å andra sidan sökte man nya verksamhets- och samarbetsformer, som även kunde ge ekonomiska fördelar. Inkomstfrågorna och frågorna kring utvecklandet av näringslivet kom allt mer i fokus. Svagheter med en icke-registrerad frivilligverksamhet började så småningom träda i dagen eftersom den varken fick driva ekonomisk verksamhet eller ta emot offentlig finansiering.

Den ökade hanteringen av pengar ledde till att man inom byarörelsen organiserade sig alltmer. Andelen registrerade byaråd fördubblades från början av 1980-talet till början av 1990-talet. 1993 fanns det ännu många byagrupper som arbetade på frivillig basis och som inte hade registrerat sig – endast 9 procent av alla grupper inom byarörelsen var registrerade. Statistik från 1996 visar att registreringsgraden har gått upp till 15 procent. Den landsomfattande organisationen *Delegationen för byaärenden* (Kyläasiain neuvottelukunta) registrerade sin verksamhet 1997 under föreningsnamnet *Byaverksamhet i Finland* (Suomen Kylätoiminta).

#### **6.5 Byaverksamheten knyts till EU-programmet LEADER**

I slutet av 1990-talet skedde en genomgripande strukturförändring av byaverksamheten. Pengar fick en allt större betydelse. Orsaken till detta var den väsentliga förändringen i landsbygdspolitikens och byaktivisternas verksamhetsmiljö, som Finlands inträde i EU i början av 1995 förde med sig. Efter medlemskapet har man allt mer stöttat lokalsamhällen med offentliga medel.

Eftersom icke-registrerade byaråd inte själva kunde administrera offentliga medel fanns det ett behov av att skapa en helt ny form för att organisera byarörelsen på. När det gällde att stödja lokala initiativ använde man sig i Finland först (1996) av de möjligheter som EU:s LEADER program för lokala initiativ erbjöd och senare (1997) kompletterades dessa med ett nationellt LEADER-liknande landsbygdsprogram POMO för lokala initiativ. De 48 nya verksamhetsgrupperna, LAG-grupper respektive POMO-grupper, har skapat ekonomiskt vidare ramar för byarörelsens utveckling. I stället för några tusen finska mark har man nu börjat tala om projektfinansiering på flera hundra tusen (se Uusitalo, 1999; Isosuo, 1999).

Under denna period har byaverksamheten blivit en allt klarare del av Finlands officiella landsbygdspolitik. Byaverksamheten ingår nu som en del i den nya landsbygdspolitikens historieskrivning. Programmet *Toimiva maaseutu* (En fungerande landsbygd) från 1996 har styrt landsbygdspolitikerna och måste även uppfattas som en betydande skrift i sammanhanget. I den betraktas nämligen byarörelsen som en del av landsbygdspolitikerna. Byarörelsen har sålunda fått en legitim ställning i den nya landsbygdspolitikerna.

Nu började förväntningarna på byarörelsen växa. Nya utmaningar krävde en ny form för organisering och nya verksamhetsätt. De lokala grupperna som hade utvecklat sina byar blev tvungna att vänja sig vid att göra målmedvetna planer och program, bemästra processerna som ingår i projektarbete och det allt större ansvar en växande ekonomi för med sig. Under åren 1996-1999 hade man i Finland skapat en helt ny struktur av lokala verksamhetsgrupper baserade på ett allt mer professionellt projektarbete. Frivilliga aktörer har vid sin sida fått avlönade projektpersoner. Byrådsaktivisterna ingår nu tillsammans med företagare och andra lokala aktörer i nya lokala partnerskap.

De som stod vid sidan av utvecklingen var de redan tidigare etablerade regionala byanätverken. De klarade inte av att i början av 1990-talet organisera sig tillräckligt snabbt för att ta över helhetsansvaret för byarnas regionala projektarbeten. I dag finns det 12 regionala nätverk. Antalet byaråd inom dessa områden varierar från 90 till 310. De regionala byanätverken har fortfarande diffusa strategier och verksamheten har dåligt med resurser. Det har också visat sig att regionen är ett alltför stort område att administrera enbart genom projekt som leds av byaktivister (Laamanen, 1999).

Tabell 1. Utvecklingsstegen i byaverksamheten från 1970- till 1990-talet.

	1970-talet	1980-talet	1990-talet
<b>Verksamhetsområde</b>	Den egna byn	+ Byarna i den egna kommunen	+ Landskapet
<b>Partners</b>	Byborna	+ Stödpersoner och grannar	+ Företagare, tjänstemän och projektanställda
<b>Form för organisering</b>	Byaråd	+ Registrerad förening	+ Nätverk och nya egna byautvecklingsgrupper (LAGs)
<b>Verksamhetsform</b>	Små projekt	+ Planerade projekt	+ Program- och projektarbete
<b>Resurser</b>	”Talkoo” arbete och bidrag	+ Externt stöd för enskilda projekt	+ Finansiering av projekthelheter
<b>Förhållande till kommunen</b>	”Kommunens uppgift är att utveckla byarna”	+ Kommunen var inte heller intresserad av byarna	+ ”Kommunens och byns intressen kan förenas”
<b>Förhållandet till landsbygdspolitikerna</b>	En reaktion	Legitimerad del av landsbygdspolitikerna	

+ tecknet indikerar ett tillägg till den föregående fasen.



## 6.6 Byaverksamheten in på 2000-talet

Finlands byarörelse har utvecklats och verksamhetsformerna har blivit allt mångsidigare. Nya lokala verksamhetsgrupper och partnerskap har på ett betydande sätt breddat det lokala samarbetet. Men de hade aldrig utvecklats utan ett starkt inflytande från europeisk regionutveckling. Den impuls EU har gett har varit betydande.

Byaverksamhetens differentiering har accentuerats. De nya verksamhetsformerna har bäst tagit fart inom de mest aktiva områdena och bland de mest aktiva personerna. Nya sociala nätverk och maktstrukturer har byggts upp. Det verkar som om detta resulterat i en ny typ av byaverksamhet som baserar sig på ekonomiskt företagande och styrs av den nya jordbrukspolitiken. Den avviker från den traditionella byaverksamheten på många sätt; förutom att den åtnjuter starkt offentligt stöd är det geografiska verksamhetsområdet inte en by eller bysamhälle utan en större helhet, en landsbygd eller en region som består av flera kommuner.

Även om de nya inslagen i byarörelsen inte funnits så länge så är det genom dessa mycket breda lokala partnerskapsavtal som de mest ”glansfulla” verksamheterna förverkligas. För tillfället suger programpolitiken de aktivaste aktörerna med i partnerskapsverksamhet och in i ett nytt slags ansvar. Det är många byaktivister som i olika projektarbeten funnit sig en inkomst, en del om ett yrke.

I fortsättningen måste trots allt en mängd frågor, som i framtiden kommer att ha inverkan på byarörelsen, tas upp och värderas på nytt. En av de viktigaste frågorna blir att utvärdera å ena sidan det nya förhållandet mellan byarörelsens sociala grundstruktur, dvs talkoo-verksamheten, och å andra sidan ekonomiskt kapital och vilken inverkan det har på byaverksamheten. Dagens byaverksamhet kan uppfattas som en fas i den historiska utveckling av *talkoot*. Den kan ses som en del i samarbetets evolution, där bysamhällets produktiva samarbete utvecklades från det traditionella talkoo-arbete till den mer moderna talkoo-verksamheten och vidare till att börja utveckla lokalsamhället (Hyryläinen, 1994). Insatsen som görs genom *talkoot* för allas gemensamma är en investering i lokalt socialkapital. Förtroendeförhållanden människor emellan och en gemensam medvetenhet byggs upp (Fukuyama, 1995). Talkoo-arbetet är den viktigaste utvecklingsresursen som byborna själva äger och är därmed grunden för lokalt oberoende.

Pengar däremot är en resurs, vars logik förändrar interna samsarbetsstrukturer och föder otaliga yttre beroendeförhållanden. De ekonomiska resurserna som finns att tillgå i byarörelsen har ända fram till de senaste åren varit mycket knappa. Det är först på 1990-talet som pengar har fått en större inverkan på byarörelsen. Bristen på ekonomiska resurser gjorde att man på 1970- och 80-talen var speciellt fokuserade på att förverkliga projekt kring gemenskap och trivsel.

Sammanfattningsvis kan sägas att byarörelsen har introducerat en ny form för deltagande och förnyat strukturerna för samverkan på landsbygden och genom detta banat vägen för en speciell form av direkt deltagande. Byaverksamhetens praxis i slutet av 1990-talet var kraftigt präglad av offentliga medel och internationell

regionutveckling. Det har medfört programarbetets logik och projektrytm. De nya funktionerna har skapat nya möjligheter för aktiva aktörer. Frågan är om pengarna korrumpierar förtroendestrukturen lokalt i byn, eller om man kan använda de nya resurserna på ett klokt sätt i investeringar som även kan förstärka humankapitalet på lokal nivå.

## Referenser

Fukuyama, Francis (1995) *Trust. The Social virtues and the Creation of Prosperity*. New York Free Press.

Hautamäki, Lauri (1979). *Elävä kylä. Kylätoiminnan opas*. Gummerus. Jyväskylä.

Hautamäki, Lauri (1989) *Elävä kylä - Elävä kotiseutu - Elävä Suomi. Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi. Kyläasiain neuvottelukunta*. Julkaisusarja A2/89. Orivesi.

Hautamäki, Lauri (1991) *Action Research in Regional Development*. In: Mikkonen, K. (edit.). *Studies in Honour of Mauri Palomäki*. Acta Wasaensia. No 28. Geography No 4. Vaasa.

Hyyryläinen, Torsti (1994). *Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta (The study of Finnish Village Action)* Line Sixtyfour Publications. Vammala.

Hyyryläinen, Torsti (1999). "Changing Structures of Finish Village Action." Article in *New Rural Policy 2/99*, 98-105.

Isosuo, Tuula (1999). "Leader Leads to POMO." Article in *New Rural Policy 2/99*, 119-122.

Kolam, Kerstin (1987). *Lokala organ i Norden 1968 - 1986. Från idé till verklighet*. Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet. Forskningsrapport 1987:7. Umeå.

Laamanen, Kati (1999) *Kylätoiminta murroksessa. Maakunnalliset kylien yhteenliittymät maaseudun kehittäjinä*. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Mikkeli. Julkaisuja 65. Mikkeli.

Toimiva Maaseutu-ohjelma (1996) (*The Active Countryside programme*). *Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän ehdotukset ja perustelut*. Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/1996.

Uusitalo, Eero (1999). "Finnish Rural Policy and Local Initiatives." Article in *New Rural Policy 2/99*, 50-66.

## 7. På Åland består sockenkommunerna

*Casper Wrede*

### 7.1 Det självstyrande Åland

De självstyrande områdena i Norden – Färöarna, Grönland och Åland – kan ses som genomförda experiment i lokaldemokrati. Trots deras skiftande historiska bakgrund har de alla kommit till för att tillfredsställa lokala befolkningars önskemål om att kunna fatta egna beslut, som avviker från ”storsamhällets”. Men de är också själva stora nog att granskas utifrån ett lokaldemokratiskt perspektiv. De har egna parlament med såväl lagstiftning som budgetering på agendan, och de innehåller själva både städer, byar och glesbygder, både centra och periferier. Ett av dessa självstyrande områden i Norden skall behandlas i detta bidrag; Åland, som också är det äldsta av dem.

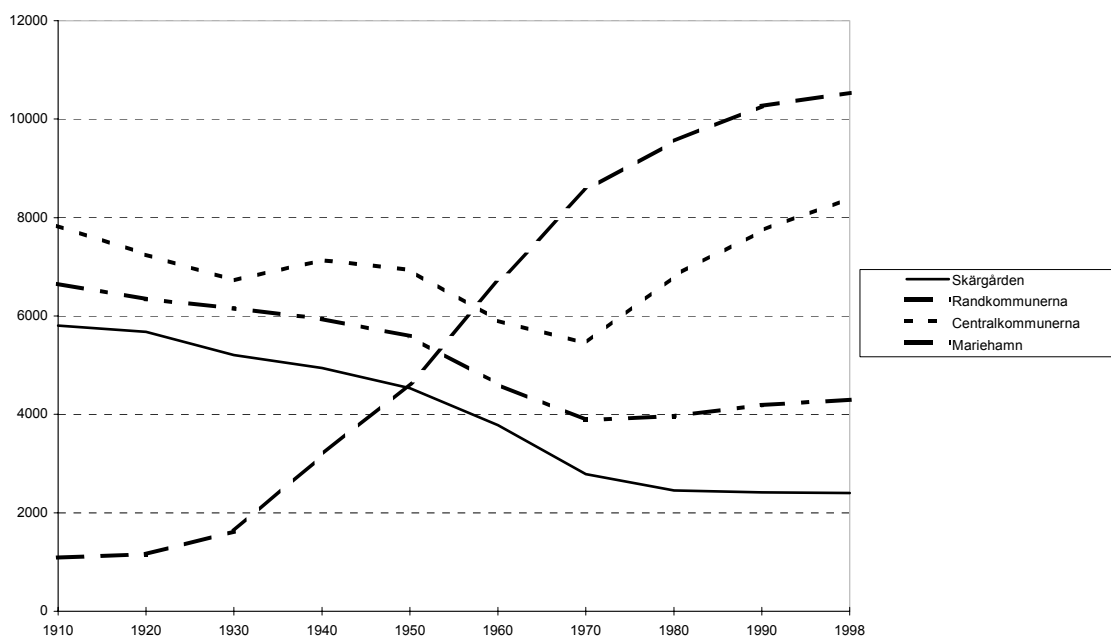
### 7.2 Kommunal struktur och befolkningsutveckling

Åland har kvar alla sina sockenbaserade kommuner. Här har ingen kommunsammanslagning genomförts. Den enda förändring som har skett sedan kommunväsendet inrättades är att en stad, Mariehamn, år 1861 grundades på mark som tillhörde Jomala kommun. Hundra år senare, 1960, förstörades stadens område genom att angränsande delar av grannkommunen Jomala inkorporerades.

Bosättningsmönstret har dock givetvis genomgått stora förändringar även på Åland. Från att länge ha varit ett utpräglat agrart samhälle är Åland idag ett urbant servicesamhälle med ca 40 % av befolkningen bosatt i staden. Ålands 16 kommuner brukar indelas i fyra regioner:

- Skärgården, 6 kommuner som saknar landförbindelse med fasta Åland.
- Randkommunerna, 5 kommuner som ligger perifert på fasta Åland.
- Centralkommunerna, 4 kommuner som ligger centralt på fasta Åland.
- Mariehamns stad.

Befolkningsutvecklingen i de fyra regionerna under 1900-talet beskrivs i nedanstående figur.



Figur 1. Befolkningsutvecklingen på Åland regionvis 1910-1998.

Under 1900-talet har totalbefolkningen ökat betydligt, från drygt 21 000 till över 25 000. Den kraftigaste ökningen har ägt rum under de senaste årtiondena från och med 1970-talet, då inte bara staden utan också centralkommunerna växte kraftigt. Samtidigt hejdades befolkningsminskningen i randkommunerna och i skärgården. Under 1910- och 20-talen samt under 1950- och 60-talen minskade totalbefolkningen till följd av stor utflyttning. Överhuvudtaget är det flyttningsrörelser till och från Åland som har påverkat befolkningens storlek och fördelning; utflyttningen har huvudsakligen gått västerut medan inflyttningen kommit österifrån.

Kommunerna sköter en del av sina åtaganden gemensamt i s k kommunalförbund. Vissa av dem omfattar hela Åland medan andra består av olika grupperingar av kommuner. Det finns också ett Ålands Kommunförbund som är avsett att fungera som kommunernas gemensamma intresseorganisation gentemot i första hand landskapsstyrelsen, dvs den åländska självstyrelsens förvaltningsmyndighet. Medlemskapet i Ålands Kommunförbund var först obligatoriskt för kommunerna, men sedermera har efter ingående diskussioner införts en möjlighet att utträda ur förbundet. Ingen kommun har hittills aviserat sitt utträde, men inom Mariehamns stad har nyttan av medlemskapet ibland ifrågasatts.

Vissa åtaganden som till sin natur kan kallas kommunala handhas på Åland av landskapsstyrelsen. Det gäller t.ex. primärvården, som tidigare sköttes av ett kommunalförbund men som numera verkar i samma organisation som specialistvården med landskapet som huvudman. Landskapsstyrelsen står också för viss infrastruktur såsom färjetrafiken till och inom skärgården.

### 7.3 Politisk organisering och valdeltagande

Självstyrelsen, som infördes 1922, har gett ålänningarna ett eget, regionalt parlament med både lagstiftnings- och budgeteringsmakt. EU-inträdet 1995 har medfört att ålänningarna kan delta i val till ytterligare ett beslutande organ. Sammanlagt kan ålänningarna alltså rösta på representanter till fyra folkförsamlingar på olika nivåer:

- Lokal nivå – kommunfullmäktige (9–27 medlemmar).
- Regional nivå – Ålands lagting (30 ledamöter).
- Nationell nivå – Finlands riksdag (Åland har ett riksdagsmandat).
- Internationell nivå – EU-parlamentet (Åland saknar egen representation).

Under 1999 har val hållits till samtliga dessa organ. I januari år 2000 genomfördes dessutom presidentval i Finland, vilket skedde i två omgångar. Sålunda hade ålänningarna inom tolv månader möjlighet att rösta sex gånger i politiska val (valen till kommunfullmäktige och lagtinget hölls dock samtidigt). Faran för ”valtrötthet” kan alltså synas vara överhängande.

#### 7.3.1 Riksdagen och EU-parlamentet

Förutsättningarna för deltagande är emellertid olika i respektive val. I normala fall lockar de riksomfattande valen betydligt färre deltagare än de egna, lokala valen. Vissa undantag finns dock. Ett sådant var det förra presidentvalet 1994. I andra omgången när Elisabeth Rehn stod mot Martti Ahtisaari, röstade 74,3 % av de hemmavarande ålänningarna. Inget val på Åland sedan det allra första valet med allmän och lika rösträtt, lantdagsvalet 1907 långt före både Ålands självstyrelse och Finlands självständighet, har haft lika högt valdeltagande. Rehn fick 81,9 % av de åländska rösterna, men som känt var det ändå Ahtisaari som blev vald.

I den andra omgången av det senaste presidentvalet, år 2000, fanns ingen ”naturlig” kandidat för ålänningarna att hålla på och deltagandet blev följaktligen mera normala 61,6 %. Det kan noteras att Åland även denna gång stödde den förlorande kandidaten: medan Tarja Hallonen blev vald till president med 51,6 % av rösterna i hela landet fick hon på Åland endast 39,4 % jämfört med motkandidaten Esko Aho 60,6 %.

Även riksdagsvalet i mars 1999 resulterade i ett tämligen normalt valdeltagande på Åland i och med att 54,8 % av de hemmavarande ålänningarna röstade. Detta var ändå en ökning med 2,7 procentenheter jämfört med valet fyra år tidigare. I hela landet röstade 68,3 %, en minskning med 6,7 procentenheter. EU-valet i juni 1999 var ett bottenapp ur deltagarsynpunkt både på Åland och i Finland, liksom i stora delar av Europa. På Åland röstade 21,8 % och i hela landet 31,4 %.

#### 7.3.2 Lagtinget

Naturligt nog är det de ”egna” valen till lagting och kommunfullmäktige som drar flest deltagare på Åland. Rösträtten i lagtingsval är knuten till den åländska hembygdsrätten, vilken i sin tur kräver finländskt medborgarskap. Däremot krävs inte bosättning på Åland för rösträtt i lagtingsval, vilket innebär att en del av väljarkåren bor utanför Åland eftersom hembygdsrätten får behållas fram till fem år efter utflyttning.

I lagtingsval är Åland en enda valkrets. Ibland väcks förslag om att dela in landskapet i flera valkretsar eller t o m att tillförsäkra varje kommun representation i lagtinget. Det betraktas allmänt som ett bakslag för en kommun att inte "få in" en egen lagtingsrepresentant. Faktum är emellertid att skärgården och landsbygden länge har varit överrepresenterade på stadens bekostnad. Detta beror dels på det högre valdeltagandet särskilt i skärgården, och dels på att man där i större utsträckning än i staden "håller i" sina röster och ger dem företrädesvis åt kandidater från den egna kommunen.

Politisk organisering med ideologiska förtecken är av sent datum på det självstyrda Åland. Först i slutet av 70-talet hade den tilltagande politiska organiseringen gett upphov till en komplett partikarta bestående av ideologiskt grundade politiska partier som åtminstone säger sig omfatta hela Åland. Detta partisystem är med vissa förändringar giltigt än idag. På vägen mot ett ideologiskt baserat partisystem fanns dock under en tid en organisation vid namn "Landsbygdens och skärgårdens valförbund" (LoS), alltså ett redan till namnet platsideologiskt baserat "parti". Ett regelrätt parti var det inte frågan om; som namnet antyder var det uteslutande en valorganisation. LoS sprack emellertid i mitten av 1970-talet under trycket från den framväxande ideologiska organiseringen; den ena delen kallade sig följaktligen LoS-liberalerna.

Deltagandet i lagtingsvalen (före 1993 hette lagtinget landstinget) var från början synnerligen lågt. I det första valet efter självstyrelsens införande 1922 röstade 47 % av de röstberättigade och i de övriga valen före kriget var deltagandet ännu lägre. I det första valet efter kriget, 1945, deltog 60 %, men därefter sjönk deltagandet igen ner till omkring 40 %. De senaste tre decennierna har valdeltagandet legat över 60 % och i valet 1999 var det 66 %.

### **7.3.3 Kommunerna**

Kommunalval hålls på Åland vart fjärde år samtidigt i alla kommuner och också samtidigt med val till lagtinget. Rösträtt har alla som fyller 18 år senast på valdagen, är bosatta i kommunen och *antingen* innehar åländsk hembygdsrätt *eller* har varit bosatta i någon kommun på Åland oavbrutet under de tre senaste åren före valåret. Medborgarskap och hembygdsrätt spelar härvidlag ingen roll.

Inför valen tillsätts en *kommunal centralnämnd* i varje kommun. Om kommunen är indelad i flera röstningsområden finns en *valnämnd* i varje. Kandidater till kommunalvalen får nomineras enbart av så kallade *valmansföreningar*, d.v.s. tillfälliga sammanslutningar av röstberättigade personer. Det krävs tre personer för att ställa upp en kandidat. Man får ställa upp flera kandidater på en *kandidatlista*, dock högst 1,5 gånger det antal ledamöter som skall väljas. Detta antal varierar från kommun till kommun eftersom antalet fullmäktige varierar från 9 till 27 beroende på invånarantalet. Två eller flera kandidatlistor kan i sin tur gå samman i *valförbund*. Varje kandidat får ett nummer i löpande ordning från 502 och uppåt. Kandidatsammansställningarna trycks på grönt papper och valsedlarna är likaså gröna. Detta för att förhindra förväxling med lagtingsvalet, där numreringen börjar från 2 och kandidatsammansställningen och valsedlarna är vita. Man avger sin röst genom att skriva kandidatens nummer på valsedeln, som viks ihop före avstämpling och insättning i valurnan.

Intresset för de kommunala valen var länge svagt. Först sedan man vid valen 1967 övergick till att hålla kommunalval samtidigt som landstingsval nådde deltagandet över 50 %. Före 1967 hölls kommunalvalen på Åland samtidigt som i Finland. Sedan 1967 har deltagandet i kommunalval nära följt utvecklingen av deltagandet i lands-/lagtingsvalen. Mycket tyder på att samma personer antingen röstar i bägge valen eller låter bli helt och hållet.

Samtidigt bör det påpekas att valdeltagandet på Åland inte längre är exceptionellt lågt. I omvärlden visar kurvorna över valdeltagandet för närvarande en fallande tendens, medan det sakta ökar på Åland som i 1999 års val hade ett valdeltagande på 66 %. Exempelvis har deltagandet i kommunalvalen i Finland minskat med 15 procentenheter på de två senaste valen och låg i valet i oktober 2000 på 56 %. Men också i ett land med så grundmurade demokratiska traditioner som Norge har deltagandet i kommunalvalen halkat under den åländska nivån.

Skillnaderna inom Åland är stora när det gäller valdeltagandet. Om kommunerna delas in i regioner enligt definitionerna ovan kan följande jämförelser av röstningsprocenterna i kommunalvalet 1999 noteras:

- Skärgården 75,7 %.
- Randkommunerna 71,2 %.
- Centralkommunerna 64,8 %.
- Mariehamn 63,0 %.

De större kommunerna, Mariehamn och centralkommunerna, har lägre valdeltagande än genomsnittet för hela Åland, de små högre. En annan intressant iakttagelse kan göras genom att indela kommunerna efter vilken typ av kandidatlistor som ställdes upp. Sex kommuner har fortfarande kandidatlistor som inte har partibeteckningar, utan snarast är uppställda t ex byavis. I ett par av kommunerna ställdes endast en kandidatlista upp. Jämfört med kommuner med partibetecknade listor hade dessa sex kommuner ett klart högre valdeltagande:

- Kommuner med icke-partibetecknade kandidatlistor 77,9 %.
- Kommuner med partibetecknade kandidatlistor 65,1 %.

Bland de sex kommunerna med icke-partibetecknade listor fanns fem av skärgårdskommunerna. Samtidigt fanns bland dem de fem minsta kommunerna på Åland och de tre med det högsta valdeltagandet. Allra högst med 89,5 % låg Sottunga, Ålands och hela Finlands minsta kommun med 95 röstberättigade invånare. I Sottunga var en kandidatlista med 13 kandidater uppställd. Av dem invaldes 9.

#### **7.4 Civilsamhället**

I de små kommunerna behöver så gott som hela befolkningen ställa upp för att alla kommunala förtroendeposter skall kunna fyllas. Samtidigt skall också ett föreningsliv upprätthållas. I de flesta kommuner finns t.ex. en ungdomsförening som förvaltar ett föreningshus och anordnar danser och kulturella program, en jaktvårdsförening som fattar beslut angående jaktfrågor inom kommunens område, en fiskevårdsförening som säljer fiskekort för de samfälliga vattnen, en hembygdsförening och ofta också en

lokalavdelning av Röda Korset och Föreningen Folkhälsan. Kyrkan har fortfarande församlingar i nästan alla kommuner men några har gått samman och delar på präst.

Vad som däremot saknas på Åland är en byarörelse av samma slag som har växt fram i främst Finland och Sverige. I många byar och till och med i delar av Mariehamn finns byalag som arrangerar gemensamma tillställningar som t.ex. Valborgsbrasor eller städtalkor längs vägarna. Men byalagen försöker sällan överta kommunala uppgifter och det finns inte heller något etablerat samarbete dem emellan. Det är knappast något äventyrligt antagande att utgå från att denna frånvaro har med de små kommunerna att göra.

Samtidigt finns det ett ”demokratiskt underskott” i form av det fortfarande för låga valdeltagandet. På Åland togförs ibland tanken att det låga deltagandet är en följd av att folk är nöjda och har det bra och kan påverka på andra sätt om det skulle behövas. I de små kommunerna med sin näst intill direkta demokrati är det förmodligen sant. Men där är också valdeltagandet högre än i de större kommunerna.

Vad som även på Åland återstår att utveckla är former för ett aktivt och utbrett deltagande där demokratin faktiskt är representativ och inte direkt. Både medborgare och politiker skulle vara betjänta av sådana samverkansformer, oberoende av hur högt valdeltagandet är.

## Referenser

*Folkhälsans kalender 1999.*

Herlitz, Ulla (1999) *Civilsamhället: Bygdens organisering*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84, Stockholm.

Remmer, Christina (1999) *Mariehamns stads historia 1961–1986*.

Statistisk årsbok för Åland 1979 och 1999. Mariehamn.

Wrede, Casper (1981) *Politiskt deltagande på Åland. En undersökning av orsakerna till det låga valdeltagandet på Åland*. Svenska Litteratursällskapet i Finland nämnd för samhällsforskning, forskningsrapporter n:o 39, Åbo.

Wrede, Casper (1997) ”Valet till Ålands landsting 1922”. *Radar nr 1*, Ålands högskola, Mariehamn.

Wrede, Magnus (1976) *Partibildning och politik på Åland. En undersökning av politisering, motsättningar och politisk gruppbyggnad på Åland 1945–1976*. Svenska Litteratursällskapet i Finland nämnd för samhällsforskning, forskningsrapporter n:o 25, Åbo.



## 8. Kommuner i omvandling på Island

*Grétar Thór Eythórsson*

### 8.1 Inledning

Islands politiska system har två instanser i det politiska systemet; stat och kommun. Mellaninstans finns inte förutom att en del av den statliga förvaltningen har delegerats regionvis. Landet har i dag 275 000 invånare boende i 124 kommuner som varierar i invånarantal mellan 27 och 108 000 invånare. Island är ett av de mest glesbebyggda länderna i Europa (3 invånare pr. km<sup>2</sup>) samtidigt som de allra flesta bor i huvudstadsområdet i syd-väst. Hela 91,5 procent av nationens befolkning bor i tätorter, vilket placerar landet bland de högsta i Europa när det gäller tätortsgrad. Avfolkningen av landsbygden och flykten till huvudstaden Reykjavik och omnejd har varit enorm de senaste 20 åren.<sup>1</sup> År 1980 bodde lika många i huvudstadsområdet som i övriga landet men sedan dess har koncentrationen varit stor och denna jämvikt mellan stad och land har förvandlats till 60 procent för huvudstadsområdet och 40 procent för det övriga landet.<sup>2</sup> Denna koncentration blir ännu större om man räknar med de kommuner som ligger inom 50 km avstånd från Reykjavik. Bara de kommunerna utgör omkring 10 procent av befolkningen vilket innebär att om huvudstaden och 50 km omkrets räknas ihop är förhållandena 70/30 procent.

### 8.2 Historisk bakgrund

Kommuner har funnits i Island ända sedan 1000-talet, men dock inte som demokratiskt valda samhällsorgan med formell politisk makt. Det är främst den funktionella sidan man känner igen. Det gamla Alltinget delegerade viss makt till kommunerna och kommunenheterna fick ta ansvar för diverse uppgifter inom den sociala sektorn.<sup>3</sup> Detta anses vara unikt, åtminstone jämfört med de nordiska grannländernas kommuner som på den tiden inte hade lika omfattande funktioner. Dåtidens isländska kommuner hade tre slags huvuduppgifter:

- Försörjning av fattiga; vid fall av t ex konkurs, samt hjälp till dem som inte var självförsörjande.<sup>4</sup>
- Olycksförsäkringar; Kommunerna fungerade som ett slags försäkringskassa” då det gällde olyckor och bränder som förstörde böndernas hus eller kreatur.
- Sveitfesti; Ett begrepp som innebär medborgerlig rättighet att få räknas som kommunens lagliga invånare, förutsatt att man bott där tillräckligt länge eller har en släkting som gjort det.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Edvardsson (red) 1998:10

<sup>2</sup> Ibid. s. 20-21

<sup>3</sup> Uppgifterna här bygger på Björnsson I (1979:34-36)

<sup>4</sup> I de övriga nordiska länderna gällde endast släktens försörjningsplikt och motsvarigheterna till nuvarande kommuner tog inte över något ansvar om släktens ansvar uteblev. Se Björnsson (1979:33-34).

<sup>5</sup> Ibid: 34-35.

Kommunernas förmåga att genomföra dessa uppgifter försäkrades genom lagstiftning från 1097 om att en ålagd skatt – ”tíund” (jfr tionde) – skulle gå till kommunerna. Redan på 1000-talet fanns alltså en lagstiftning om samhällsliga funktioner relaterade till de geografiska områden som i stort sett utgör dagens kommuner.

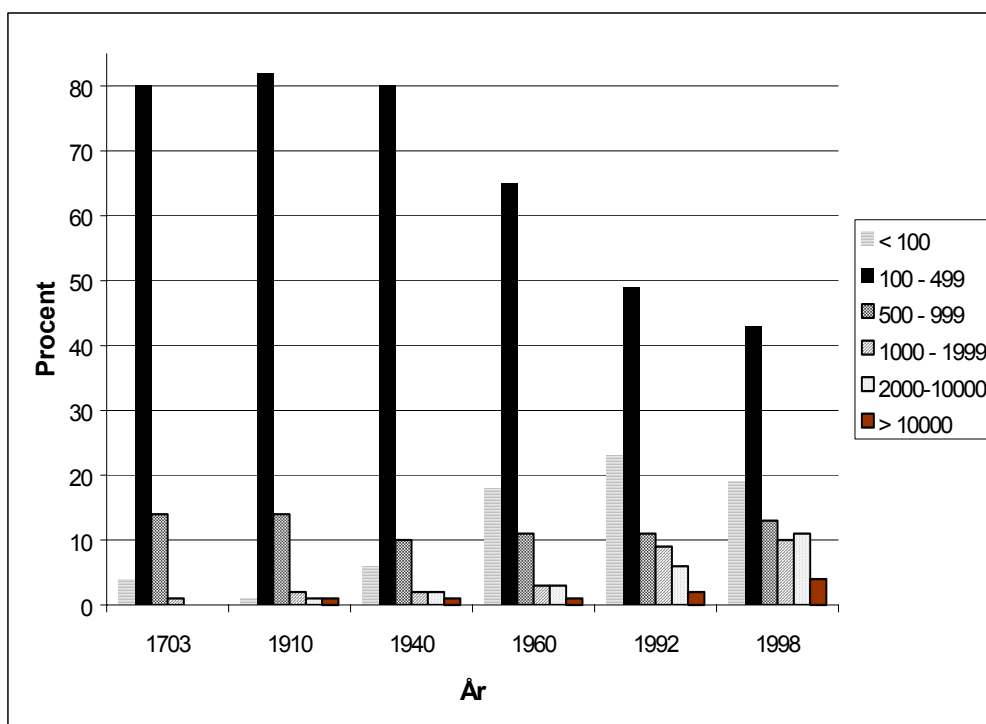
De nygamla kommunerna fortsatte med den tidigare indelningen som utgångspunkt, men det viktiga var att kommunerna nu blev en formell del av det politiska systemet, eftersom varje kommun blev en formell enhet, hreppur, med en folkvald styrelse. Med kommunallagarna från 1872 skapades också en mellaninstans mellan stat och kommun, Ömt (jfr Amt i Danmark). Amtens funktioner var dock begränsade och resurserna knappa, och eftersom praxisen blev att stat eller kommuner skötte de flesta uppgifterna avskaffades denna mellaninstans redan 1907.<sup>6</sup> Amtgränserna levde dock kvar som gränser för sýslur, statsförvaltningens distriktsindelning för kommuner som inte hade status som köpstad (kaupstaður). Fram till 1986 tog dessa dock hand om en del av de kommunala uppgifterna genom att distriktsnämnder (sýslunefndir) med en representant från varje kommun i distriktet fungerade som beslutande organ för planering och anläggning av vägar inom distriktet. Nämnderna var inte direkt politiskt valda och deras begränsade betydelse visade sig bl a i att de endast hade ett möte per år. Med kommunallagarna 1986 avskaffades nämnderna och ersattes av héraðsnefndir, ett slags informella samarbetsorgan för kommunerna.

### **8.3 Kommunindelningen**

Det isländska kommunsystemets särskilda kännetecken är det stora antalet mycket små och glesbebyggda kommuner som i de flesta fall är jordbrukssamhällen utan tätorter – kommunstrukturen har i praktiken varit oförändrad sedan 1100-talet, dock med en tydlig tendens till strukturförändring sedan 1994. Figur 1 visar utvecklingen i kommunstrukturen ända sedan den första folkräkningen genomfördes.

---

<sup>6</sup> Björnsson (1979: 10-11 och 45)



Figur 1. Kommuner i Island i sex storlekskategorier 1703-1998.

Det relativa antalet mycket små kommuner ökar hela tiden fram till 1992, men börjar därefter avta avsevärt. Samtidigt sker en ökning av större kommuner (> 1 000 invånare) efter 1960, vilket troligen mer orsakas av urbanisering än av sammangående mellan kommuner. I dagens läge är storleksspridningen mellan 27 och drygt 108 000 invånare, varav 23 har färre än 100. Vid tidpunkten för kommunalvalen 1998 delades landet in i 124 kommuner. Med totalt 275 277 invånare i landet hade den genomsnittliga kommunen 2 220 invånare. Eftersom Reykjavik är överlägset störst påverkas genomsnittet av det. Storleken på den genomsnittliga kommunen sjunker till 1346 invånare, om huvudstaden, Reykjavík, inte räknas med. I det nordiska sammanhanget är landets kommuner således små.

Antalet kommuner har varierat över tid. Efter en ökning i antalet fram till mitten av 1900-talet har en minskning ägt rum, dock med störst fart under 1990-talet där största delen av minskningen har skett. Detta som en följd av ett delvis misslyckat försök att genomföra en kommunsammanslagingsreform år 1993.

Tabell 1. Antalet kommuner i Island 1703-1998

År	Antal
1703	163
1910	212
1940	229
1960	224
1992	204
1998	124

I november 1993 genomfördes kommunala folkomröstningar i 185 kommuner av dåvarande 196. Omröstningarna gällde statliga förslag om att slå ihop de 185 till 32 kommuner, vilket hade inneburit en reducering till totalt 43 kommuner. Förutsättningarna för genomförande av förslagen var en ja-majoritet i samtliga kommuner inom de föreslagna blocken. Endast 36 procent av kommunerna röstade ja till sammanslagningar och i ett enda fall accepterade samtliga inblandade kommuner förslaget. Försöket i sig blev således föga lyckat, men utifrån den debatt som blev inför omröstningarna väcktes ett intresse som sedan ledde till att sammanslagningar av kommuner började öka genom lokala och regionala initiativ. Vid kommunalvalet 1994 var antalet redan nere vid 171 och sedan kommunalvalet 1998 är kommunerna 124. Det ökade intresset och handlingar kan förklaras av bl a att hela grundskoleverksamheten fördes över till kommunerna 1996, samt att det verkar som att det finns mer reformvilja i kommunerna så länge det inte kommer på dagordningen via order uppifrån. Initiativet måste komma från kommunerna själva. Antalet kommuner i dagens läge är lägre än någonsin sedan första folkräkningen 1703.

#### **8.4 Verksamheten**

De flesta kommunala uppgifter är stadgade i kommunallagen och i särskilda lagstiftningar. Ingen drastisk ökning har skett i kommunernas uppgifter sedan andra världskriget, även om den offentliga sektorn har expanderat. Kommunernas andel i förhållande till staten i den totala offentliga konsumtionen minskade något – staten tog på sig det mesta av de utökade uppgifterna<sup>7</sup>. I och med att hela grundskoleverksamheten flyttades över till kommunerna 1996 samt att man har beslutat att flytta över all handikappomsorg till kommunerna inom två år, står det klart att kommunernas andel i den offentliga verksamheten har ökat något och kommer att öka – detta inte minst på färre men större och slagkraftigare kommuner.

I dagens läge är de största uppgifterna skolan och den sociala servicen. Mellan åren 1996 och 2000 genomfördes ett frikommunförsök i landet där uppgifter som t ex hälsovård och handikappomsorg fördes över till några av de större kommunerna på försök. Detta har bl.a. lett till att vissa kommuner har tecknat ett avtal med staten om att fortsätta ha ansvaret för dessa tunga poster.

Vissa av de minsta kommunerna i landet är så små att deras förutsättningar för att lösa även lagstiftade uppgifter är ytterst begränsade om inte omöjliga. De har försökt lösa sina effektivitets- och kapacitetsproblem via ett kommunalt samarbete, särskilt inom områden som byggande och drift av skolor, hälsovårdscentra, brandskydd och sophantering. I vissa fall är detta samarbete så omfattande att det finns kommuner som omsätter upp till 70–80 procent av sin totala budget i sådana samarbetsprojekt. De som har förespråkat rationalisering av kommunsystemet har hävdat att just detta faktum visar att den politiska makten i småkommunerna är mycket begränsad på grund av samarbetets omfattning.

#### **8.5 Inkomster och utgifter**

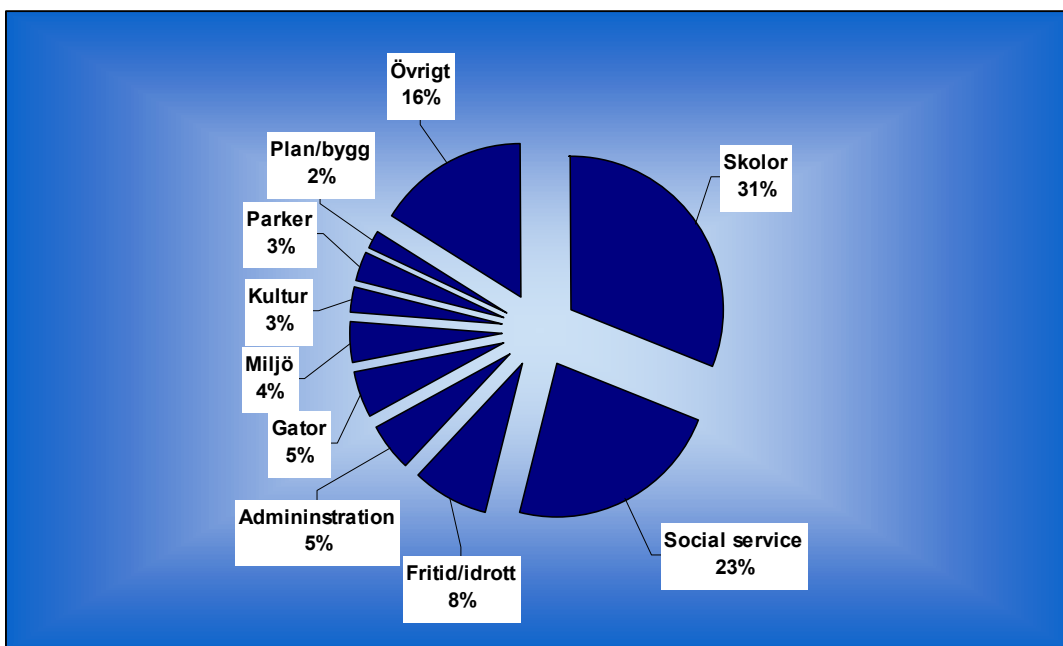
Kommunernas huvudfinansieringskällor är tre. Lokal intäktsskatt (útsvar) är beskattning av bruttoinkomster och utgjorde 1998 79 procent av den genomsnittliga

---

<sup>7</sup> Se Eythórsson (1992:14, figur 2.1).

kommunens inkomster. En annan skatt är fastighetsskatt (fasteignaskattur) som 1998 utgjorde 14 procent av intäkterna. Den tredje viktigaste inkomstkällan för kommunerna är de statliga bidrag som delas ut via den kommunala utjämningsfonden (Jöfnunarsjóður sveitarfélaga). Bidragen är avsedda att utjämna kommunernas ekonomiska situation. Den genomsnittliga kommunen har 6,5 procent av sina inkomster via denna källa, men här varierar bidragen mellan kommuner. Avgiftsbeläggning av olika delar av den kommunala verksamheten tillämpas i de isländska kommunerna, exempelvis för bibliotek och daghem.<sup>8</sup> Denna fördelning ger dock inte en helt entydig nationell bild av de kommunala intäkterna. Huvudstaden Reykjavík får t ex 71 procent av sina inkomster via lokalskatten, medan kommuner med mindre än 300 invånare får 62 procent av sina inkomster på detta sätt. Den mest markanta skillnaden ligger i att kommuner som har mindre än 1 000 invånare får 13–14 procent av sina inkomster via utjämningsfonden, medan Reykjavík och köpstäderna endast får noll till tre procent på detta sätt.

När det gäller de kommunala utgifterna utgör områdena skolverksamhet och social service de tyngsta delarna av verksamheten.



Figur 2. Kommunernas utgifter efter verksamhetsområden 1998 (procent).  
(Källa: Sveitarsjóðsreikningar 1998)

Här skiljer sig fördelningen mellan olika kommuner i figuren, beroende på storlek. I Reykjavík går t ex en stor del av utgifterna till social service, medan småkommunerna (< 300 invånare) inte är lika belastade vad gäller social service. När det gäller skolan visar sig stordriftsfördelar i huvudstaden i att småkommunerna här satsar relativt sett upp mot dubbelt så mycket som huvudstaden.

<sup>8</sup> Uppgifterna om intäktskällornas andel har hämtats från Árbók Sveitarfélaga och Sveitarsjóðsreikningar 1998.

## 8.6 Den kommunala demokratin

Den politiska makten utövas genom kommunfullmäktige som röstas fram i kommunalvalen vart fjärde år. Man har två slags kommunalval, parti- eller listbaserade val där partierna, partikoalitioner eller sakfrågebaserade listor ställer upp i proportionella val (hlutbundnar kosningar) och val där varken partier, koalitioner eller listor finns och samtliga röstberättigade personer i kommunen kan röstas fram (óhlutbundnar kosningar). De personbaserade valen hålls enbart i de allra minsta kommunerna. Enligt Kommunallagen skall kommunfullmäktige bestå av minst tre och högst 27 ledamöter beroende på kommunens invånarantal. Praxis är ett minimum på tre och ett maximum på 15 (kommuner med fler än 50 000 invånare skall ha minst 15 och högst 27 i fullmäktige).

Kommunfullmäktige är det högsta beslutsorganet och i kommuner som har fler än fem personer i fullmäktige skall en kommunstyrelse röstas fram varje år av fullmäktige. Kommunstyrelsens ordförande är den ledande politikern, men i en del kommuner är kommundirektören politisk, dvs rekryterad från fullmäktige och är således både politisk och administrativ ledare i kommunen. Där så inte är fallet är kommunstyrelseordförandens roll som politisk ledare betydligt klarare.

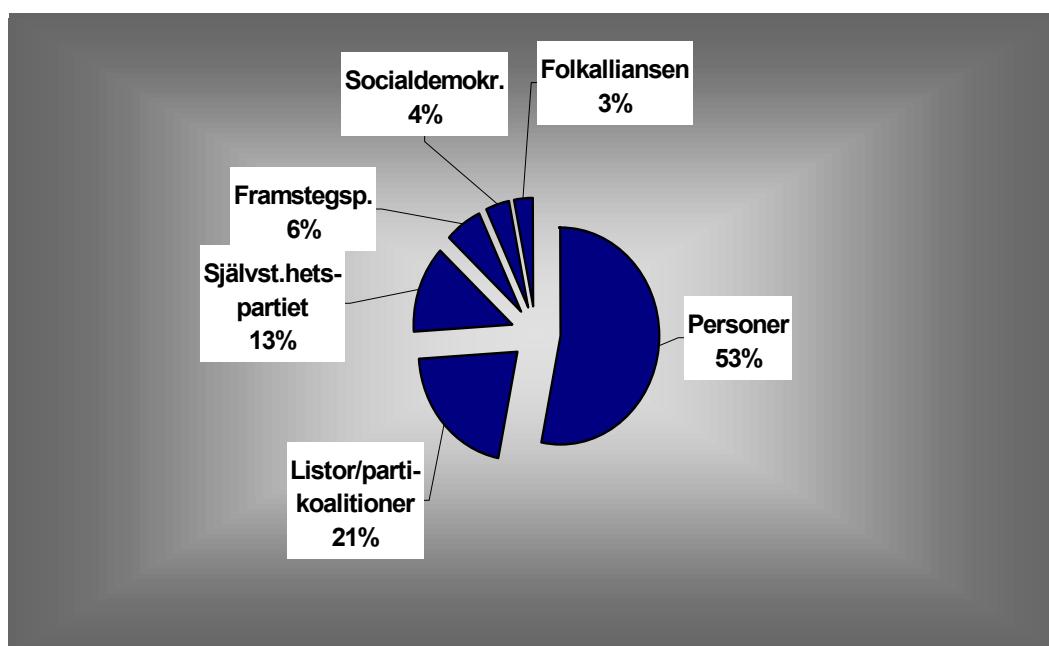
Nämnder som fattar beslut rörande olika uppgiftsområden är också en viktig del av kommunernas organisation. Antalet nämnder varierar efter kommunernas storlek. De flesta småkommunerna bedriver emellertid ingen nämndverksamhet, utan ansvaret för den ofta begränsade verksamheten ligger hos de 3 eller 5 i kommunfullmäktige.

De politiska partiernas representation präglas i många kommuner av att många av kommunerna är små. I de minsta kommunerna är de traditionella rikspartierna föga verksamma och politiken kännetecknas i första hand av att enstaka personer utan anknytning till partierna kandiderar till fullmäktige. Partirepresentationen är emellertid inte heller regel i de medelstora och större kommunerna, eftersom diverse listor baserade på lokala frågor ofta förekommer. I kommuner där rikspartierna representeras händer det ofta att två eller fler partier bildar valallians inför valet, vilket i sin tur gör att den rena partirepresentationen där partierna ställer upp i sitt eget namn minskar ytterligare. Det färskaste exemplet på detta är att det inför kommunalvalet i Reykjavík 1994 bildades en valallians direkt riktad mot det stora självständighetspartiet som haft egen majoritet i huvudstaden sedan 1930-talet, med undantag för mandatperioden 1978–1982. Valalliansen (Reykjavíkurlistinn), som bestod av folkalliansen, socialdemokraterna, framstegspartiet och kvinnolistan, vann en knapp seger 1994 och även i 1998 års kommunalval.<sup>9</sup>

Fördelningen av kommunfullmäktigemandat mellan partierna och övriga alternativ såg ut på följande sätt under mandatperioden 1990-1994:

---

<sup>9</sup>I två av de största kommunerna, Kópavogur och Akureyri bildade partierna på vänsterflygeln valallians, Kópavogslistinn och Akureyralistinn



Figur 3 Fördelning av kommunfullmäktigemandat i Island 1990–1994 (procent)  
(Källa: Sveitarstjórnarmannatal 1990–1994: Handbók Sveitastjórna 21.)

(Observera att kvinnolistan endast hade ett mandat i hela landet).

Här visar det sig att långt ifrån alla de politiska partierna är representerade i alla kommuner. Det stora partiet i isländsk politik, självständighetspartiet, som under efterkrigstiden har haft kring 40 procents väljarstöd i alltingsval, endast hade 13 procent av alla fullmäktigeplatserna i landets kommuner. Av de 981 individer som valdes till kommunfullmäktige 1994 i landets kommuner valdes 463, dvs knappt hälften, som personer utan någon anknytning till politiska partier och endast 275 individer (28 procent) valdes från renodlade rikspartilistor.<sup>10</sup>

I över hälften av kommunerna är konfliktlinjerna således inte baserade på rikspartiernas politiska ideologier, även om detta är fallet i de större kommunerna där dessa partier i allmänhet är representerade. Erfarenheten från koalitionsbildningar i de större kommunerna är dock att blockgränsen mellan vänster och höger överskrids ofta och blocken utan några större problem samregerar. Även i några medelstora kommuner har det förekommit att ingen formell majoritet har bildats i fullmäktige, trots att samtliga rikspolitiska partier är representerade.<sup>11</sup> Forskning kring den kommunala utgiftspolitik har också visat att skillnaderna i utgifter till social verksamhet och välfärdsposter i övrigt mellan höger- och vänstermajoriteter är ringa.<sup>12</sup> Den politiska och ideologiska konfliktnivån i kommunalpolitiken är i allmänhet låg.

<sup>10</sup> Samband Íslenskra Sveitarfélaga (1994:3).

<sup>11</sup> Så var t ex fallet i kommunen Egilsstaðahreppur 1982-1986.

<sup>12</sup> Se Eythórsson (1989). Jfr också Eythorsson (1995).

## 8.7 Framtiden

Huvudkännetecknet på det isländska kommunsystemet är att kommunerna är många och ett stort antal av dem är mycket små. Kommunernas uppgifter är i ett nordiskt perspektiv fortfarande begränsade. Samtidigt är ytterligare ett kännetecken att den isländska kommunalpolitiken är partipolitiserad i begränsad omfattning.

En viss utveckling har dock klart ägt rum de senaste åren. Efter de kommunala folkomröstningarna om sammanslagningar 1993 har tendensen gått i en riktning – allt fler kommuner slås ihop, men det viktiga i sammanhanget verkar ha varit att initiativet har varit lokalt, dvs att man röstade ner de av staten framställda sammanslagningsförslagen 1993 för att sedan inta en betydligt positivare inställning bara få år senare när man i samarbete med sina grannkommuner tog fram egna idéer och förslag om sammanslagningar. Viktigt här är att Alltinget alltid har värnat om att kommunsammanslagningar skulle vara frivilliga.

Externa faktorer har utan tvekan också bidragit till denna 30 procents reducering av antalet kommuner på mindre än 10 år. Överflyttningen av grundskolan från stat till kommun har tveklöst pressat fram sammanslagningar, speciellt när det gäller mindre kommuner som fått svårt att klara av skolverksamheten. Nu vid sekelskiftet verkar det också som en del kommuner börjar få det svårare ekonomiskt. Troligen kommer det att leda till ytterligare några frivilliga sammanslagningar.

Många av landets kommuner är fortfarande alldeles för små för att klara av dagens uppgifter. Ändå finns det motstånd mot sammanslagningar i en del kommuner – så stort att det inte är säkert att hela kommunsystemet reformeras genom frivilliga sammanslagningar. Således talar alla effektiviseringsargument för en fortsatt reform. Det gör även rättviseargumentet, åtminstone när det gäller de kommuner som inte kan ge sina invånare den service som är lagstiftad. På vissa ställen hörs fortfarande argumenten om att sammanslagningar blir negativa för demokratin – att man har den eftersträvarvärda närdemokratin i kommuner med ett eller ett par hundra invånare. Det kan vara så, men har man i sådana kommuner upp mot 80 procent av hela budgeten bunden i samarbetsprojekt med grannkommunerna, kan man fråga sig vad denna eventuella närkontakt mellan väljare och valda har för betydelse.

Eventuellt blir det i framtiden nödvändigt för staten att gripa in och tvångssammanslå kommuner. Att det sker de närmaste åren är osannolikt. Regeringspartierna (framstegspartiet; mitten och självständighetspartiet, höger) har klart och tydligt uttalat att så inte blir fallet.

## Referenser

*Árbók Sveitarfélaga*. Samband Íslenskra Sveitarfélaga, Reykjavík.

Björnsson, L (1979) *Saga Sveitastjórna I*. AB Reykjavík 1979.

Eðvarðsson, I.R. (red.) (1998) *Byggðastefna til nýrrar aldar*. Byggðastofnun/RHA 1998.

Eythórsson, G (1989) *Útgjöld Sveitarfélaga. Áhrif stjórn mála og umhverfisþátta*. BA uppsats vid Íslands Universitet, 1989.



Eythórsson, G (1992) *Ekonomisk politik i isländska kommuner 1986-1990*. Licentiatuppsats i statskunskap vid Göteborgs Universitet, 1992.

Eythórsson, G (1995) *Inför en ny kommunindelning*. I Nordisk Administrativt Tidskrift 1995:4.

Eythórsson, G (1998) *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. CEFOS, Göteborg 1998.

Eythórsson, G (1999) *The Iceland National Report*. I Jacob, B/Linder, W/Nabholz, R.& Heierli, C (red.) (1999) *Democracy and Local Governance. Nine Empirical Studies*. Institute of Political Science, University of Bern, Switzerland, 1999.

*Sveitarsjóðsreikningar (Local Government Finances) 1998*. Hagstofa Íslands, Reykjavík, 1998.

## 9. Lokaldemokrati og lokalt engasjement i Norge

*Nils Aarsæther og Asbjørn Røiseland*

### 9.1 Det folkelege engasjementet

Heilt sidan framveksten av frivillige organisasjonar på 1800-talet har det lokale, folkelege engasjementet vore sterkt i Norge. Ei lokal sjølvstyreordning basert på lekmannsprinsippet blei lovfesta i 1837, og utviklinga av det lokale demokratiet har gått parallelt med utviklinga av eit frivillig engasjement i form av organisasjonsdanningar og organisasjonsliv. Mange landsomfattande organisasjonar har eit sterkt fotfeste på det lokale nivå, i form av lokale lag og grupper. Kvinnedominerte organisasjonar som Norske Kvinners Sanitetsforening, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Redningsselskapet, og Norsk-luthersk misjonssamband har stått sterkt. På mannsida har innslaget av nærings- og fagforeiningar vore markant, i tillegg dominerte menn lenge aktiviteten i politiske parti sine lokallag og i kommunestyra.

I løpet av andre halvdel av det 20. århundre har imidlertid organisasjonssamfunnet sitt lokale nivå vore “på hell”. Det er dokumentert ein betydeleg tilbakegang i antal medlemskap og i medlemsaktivitetar i mange store, landsomfattande organisasjonar (Selle og Øymyr, 1995). Dette blir dels fortolka som “frivillighetens integrasjon i velferdsstaten (Lorentzen, 1994), men også som eit resultat av profesjonaliseringa av organisasjonane (Selle og Øymyr op.cit.). Også dei politiske partia har opplevd tilbakegang i medlemstall, og ikkje minst er det nedgong i oppslutninga om lokale valg, som pr. 1999 er nede i under 60% (mens folkeavstemminga om norsk EU-medlemskap i 1994 mobiliserte nesten 90% av velgarane). I tillegg til effekten av velferdsstatleg integrasjon og profesjonalisering av oppgåver som frivillege organisasjonar lokalt tok seg av, er omfanget av det folkelege engasjementet også påverka endringar i individ og familiar sin tidsbruk, der både TV, PC, video, ferie- og fritidsreiser, samt auka yrkesdeltaking tar av den tida som tidlegare var til disposisjon for organisasjonsaktivitetar. Og til slutt: Folk flest er truleg blitt mindre avhengige av den informasjonen ein kunne få gjennom å gå på møter. Lokalradio, lokal-TV og lokalaviser informerer godt om det som skjer lokalt.

Dette utgangspunktet – eit lokalt organisasjonssamfunn på hell – kan gi grunnlag for to hypoteser om betydninga av “det lokale” i folk flest sine liv som sosiale personar.

Ein hypotese, lat oss kalle den “individualisme og ikkje-lokale fellesskap” er basert på ei antaking om at engasjement i forhold til det lokale betyr mindre enn før. Etter denne hypotesen er folk blitt meir individualistiske i sin atferd, og at det fellesskapleg orienterte engasjementet som finst, i større grad er retta inn mot mindre forpliktande aktivitetar som ikkje har det lokale samfunn som fokus. Bak denne hypotesen ligg såleis både ein teori om individualisering, men også ein teori om “nye communities”. Dette er fellesskap som mobiliserer folk i globale nettverk, i form av globale profesjonsfellesskap innan vitenskaplege disiplinar, men også i form av supporteraktivitetar for “globale” sportsklubbar som Manchester United (Lasch, 1994: 161).

Ein alternativ hypotese som vi kan kalle “lokalt engasjement i nye former”, er basert på ei antaking om at det folkelege engasjementet på lokalt plan ikkje er blitt

avgjerande svekka, men at det i dag antar nye former og ikkje så lett let seg registrere i katalogar over formelle organisasjonar. Denne hypotesen kan grunnvist teoretisk med referanse til diskursar omkring begrep som kommunitarisme (Bellah et al.), sosial kapital (Putnam, 1993) og nettverksbygging.

Dei to hypotesene er i ein forstand gjensidig utelukkande, men treng ikkje vere det. For det første kan det enkelte individ opptre i fleire roller, dvs. den enkelte spele ut individualisme såvel som kollektivism, avhengig av rollesituasjonen. For det andre kan grupper av inbyggjarar i eit lokalt område opptre svært forskjellig m.o.t. å engasjere seg for lokalmiljøet. Slik sett kan vi hevde at begge hypotesene har noko for seg i ein analyse av vår tids lokalmiljø og lokale engasjementsformer. I vår vidare drøfting tar vi utgangspunkt i den sistnemnde hypotesen, og vi skal sjå nærare på kva slags nye former for fellesskapleg engasjement med lokale utgangspunkt vi kan vente å finne i dagens Norge.

## 9.2 Former for engasjementet

Det er mange måtar å identifisere nye former for (fellesskapleg innretta) lokalt engasjement på:

- For det første kan det dreie seg om deltaking i nye frivillege organisasjonar og kampanjer med lokale forgreiningar, slik som Naturvernforbundet, Nei til Atomvåpen, Nei til EU, Kvinnefronten, Pensjonistforeiningar, Trygg Mat-kampanjen osv.
- For det andre kan det dreie seg om deltaking i organisert skole/foreldrearbeid, slik det i Norge blei lagd opp til etter skolen si Mønsterplan frå 1985, der det inngår eit krav om at skole-foreldre-aktivitetar også skal rettast inn mot (heile) lokalsamfunnet. Slikt engasjement kjem til uttrykk i organisering av tiltak i samband med jule- og 17.maifeiring, men også reine foreldreaktivitetar slik som organiseringa av "Natteravn", tiltak for å sikre nærmiljøet osv.
- For det tredje kan det dreie seg om deltaking i institusjonaliserte hjelpetiltak med statleg/kommunal støtte, slik som Krisesenter for kvinner, initert av kvinnebevegelsen, og Frivillighetsentralar – ein statleg initiert mobiliseringspolicy som er basert på frivillig innsats, særleg for eldre.
- For det fjerde kan det dreie seg om innsats i såvel kommunalt initierte som frivillig baserte lokalutval, velforeiningar, bydelsutval og bygdelag. Nemningane er mange, det alle slike organisasjonsformer har felles, er den geografiske avgrensinga, den tverrsektorielle arbeidsforma og det demokratiske i valg- og beslutningsprosedyrer.
- For det femte kan det dreie seg om spontane aksjonar for å fremje felles interesser i lokalområdet, i tilfeller der enkeltpersonar eller uformelle grupper tar initiativ som kan omfatte underskriftlister, demonstrasjonar og trafikkblokkeringar osv.

Dersom ein summerer opp den frivillege, lokalt orienterte innsatsen som går føre seg innafor desse formene, og legg den til det som fortsatt i betydeleg omfang finst av engasjement i lokale partilag, helselag, idrettslag, sangkor og fagforeiningar, vil vi

anta det ikkje er tale om noko mindre lokalt engasjement i dag enn det var i det vi kan kalle organisasjonssamfunnet sin gullalder.

På den andre sida kan det vere tale om ei sterkare oppdeling av befolkninga i dag enn før, nettopp når det gjeld lokal organisasjonsaktivitet. Mens det før var slik at “alle” i ein by eller bygd var “iallfall litt” engasjert i organisasjonsliv og/eller politikk, ser vi i dag konturane av tre grupper (jfr. Reich, 1991):

- “Mobile”
  - Høgt utdanna folk som er mobile, både i form av at dei flyttar oftare enn andre, og ved at dei har ei omfattande reiseverksemd også når dei bur lenge på same stad. Slike folk vil ofte unngå å ta på seg oppgåver av fellesskapeleg karakter som er knytta til det lokale nivå.
- “Stasjonære”
  - Lågt utdanna folk med rutineprega jobbar som ser tilbodet innan underhaldning (TV, video, spel osv.) som klart meir attraktivt enn deltaking i organisasjonsliv. Til sterk forskjell frå dei mobile vil denne gruppa i stor grad leve sine liv innafor huset eller leiligheten sine veggjar, og elles leve eit sosialt liv med hyppig familie- og vennekontakt.
- “Mellomgruppa”
  - er den som tar ansvar for lokalmiljøet. Denne gruppa er mindre sosialt distinkt enn dei to andre, men eit felles trekk er at den i stpr grad vil vere samansett av folk som står i ein barnefamiliestuasjon. Folk med barn ser lett betydninga av at lokalområdet “fungerer”, og gjennom skoleaktivitetar og barna sin organiserte fritidsaktivitetar blir dei dradd med inn i organisasjonssamfunnet sitt lokalnivå.

“Mellomgruppa” er viktig også når det gjeld igangsetting av nye former for lokalt engasjement. “Entreprenørskap”, (Johansen, 1998) “eldsjeler”(Hulgård, 1995) og “hverdagssmakere” (Bang og Sørensen, 1998) forventast å utgå frå “mellomgruppa” og gjennom sine initiativ også å rive med seg iallfall delar av den “mobile” og den “stasjonære” gruppa til innsats for det lokale miljøet.

### 9.3 Det formelle demokratiets former

Kommunesystemet i Norge er fortsatt prega av at landet har mange små kommunar, dvs med mindre enn 5000 innbyggjarar. Dette betyr at for ein stor del av landet vil eit folkeleg engasjement for lokalsamfunnet kunne formidlast gjennom kommuneinstitusjonen. I mange av småkommunane er det også lister basert på enkeltbygder eller andre typar fellelister, slik at ein ikkje nødvendigvis må vere partipolitisk engasjert for å delta i lokalpolitikken. Men for den store tyngden av befolkninga vil ikkje kommunesystemet korrespondere med “lokalsamfunndet”. Bykommunane og mange store landkommunar femner om fleire distinkte lokalsamfunn, slik at kommunestyret ikkje blir opplevd som organet for eit lokalområde. For å bøte på dette er det innført bydelsutvalg i ei rekkje større byar, og Kommunelova opnar i § 12 for at kommunar kan opprette kommunedelsutval. Her er det imidlertid viktig å merke seg at lova set som vilkår for slike underkommunale utval at medlemmene og leiaren skal vere utpeika av kommunestyret. Denne top-down-orienteringa har bidratt til at svært få kommunar har organisert lokale utval etter § 12 (ca. 20 av 435 kommuner). Men

mange kommunar har oppretta lokalutval med andre nemningar enn den som er nytta i lova, eller dei har anerkjent lokalt initierte utval som partnarar og som representar for befolkninga i gjeldande område.

#### **9.4 Nye demokratiexperiment**

Det er først og fremst i dei norske storbyane at vi finn kommunedelsutvalg som er tildelt eit “tungt” tenesteansvar. Mellom dei norske byane står Oslo i en særstilling; her er store deler av den kommunale virksomheten bygd opp kring kommunedelsutval/bydelsutval, og dei i alt 25 utvala har i dag ansvar for over 40% av Oslo kommune sitt totalbudsjett.

Bydelsutvala i Oslo er oppnemnd på partipolitisk grunnlag, men kommunen har sidan 1995 drive forsøk med direkte valde bydelsutval i fire av bydelane. Forskarar som har evaluert ordninga meiner at den til ein viss grad har ført til ei vitalisering av lokaldemokratiet: Den lokale partiaktiviteten har auka, og dei lokale parti-medlemmene har fått auka sin kunnskap (Hagen, Klausen og Aardal, 1999). Blant velgarane var det meir vanskeleg å peike på noka tilsvarande endring. I ein annan stor norsk bykommune, Bergen, har ein sidan 1997 eksperimentert med bydelsutvala sine kompetanseområde, og har utvidet to bydelar sitt ansvar til også å omfatte undervisningssektoren. Forsøket er nyleg evaluert (Rommetvedt, 1999).

#### **9.5 Demokratidebatt om relasjonen til det formelle systemet**

Det har vore lite debatt i Norge på dette punktet. Men erfaringane frå Tromsø, Stavanger og Trondheim er interessante: Når bydelsutvala “tar laus” og begynner å utnytte den tverrsektorielle arbeidsmåten for å oppnå velferdspolitiske vinstar, kan det virke som om sentralnivået i kommunen reagerer sterkt mot dette. Ei planlagd ambisiøs ordning for bydelsdemokrati i Trondheim blei stoppa før den blei innført (Lie, 1993), mens bydelsordningane basert på prøvebydelar i Stavanger og Tromsø blei avvikla, trass i relativt gode resultat, dokumentert i evalueringsrapportar frå samfunnsforskinga (Nyseth, 1998).

#### **9.6 Kunnskapsbehov og forskingsspørsmål**

Demokratiet kan sjåast som ein organisme som blir endra i takt med andre samfunnsendringar. Derfor er det ingen gitt samanheng mellom formelle demokratiforsøk som omtalt ovanfor og faktiske endringar i lokaldemokratiet. Tvert om kan det tenkast at lokaldemokratiet blir endra i en retning som ikke er reflektert gjennom formelle demokratiforsøk. Det er derfor ikkje utenkeleg at endringar går føre seg i skjæringsfeltet mellom statlig/kommunal sfære og sivil sfære, sjølv om vi ikkje finn så mange formelle demokratiforsøk med eit slikt nedslagsfelt eller fokus. Ein slik hypotese harmonerer imidlertid med en samaheng som Tocqueville peika på tidleg i førre århundre, nemleg at eigenskapar ved det sivile liv påverkar offentlege institusjonar sin virkemåte (Tocqueville, 1995; Putnam, 1993, 1997; Røiseland og Aarsæther, 1999). Eit levande sivilsamfunn er ein føresetnad for eit velfungerande demokrati. Men i tillegg til at det sivile samfunn i seg sjølv er viktig for demokratiet, kan det også tenkast at grensene mellom kva som er sivilt og kva som er statlig eller kommunalt blir endra. Vi kan t.d. observere at mange norske veforeiningar har ein utstrakt kontakt med kommunen, og at frivillige organisasjonar synest å vere ein viktig kanal mellom kommunen og lokalsamfunnet (Røiseland, 1998). Dette skjæringsfeltet mellom stat/kommunal og sivil er imidlertid lite utforska, spesielt på

lokalt nivå. I tillegg til å studere spesifikke institusjonar i skjæringsfeltet mellom stat/kommunal og sivil sfære, er det også behov for meir forskning omkring lokalaktivisme, leiarskapsroller og sosiale eigenskaper ved lokale samfunn. Betydninga av aktivistar/eldsjeler på lokalt nivå er dokumentert gjennom fleire forskingsbidrag (se f.eks. Søholt, 1990). Men vi manglar systematisk kunnskap om lokalaktivismen sitt grunnlag. Kva betyr sosiale trekk ved lokale samfunn, t.d. i form av sosial kapital, for lokalaktivisme og lokaldemokratiske institusjonar? Og kva slags plass og rolle har partipolitikk og lokale partilag vis a vis lokalaktivisme og lokale leiarroller?

## Referenser

Bang, H P og Sørensen, E (1998) *The Eeveryday Maker: A New Challenge to Democratic Governance*. København: COS-rapport nr.3/1998, ISSN 0903-6695.

Hagen, T P, Klausen, J E, Aardal, B (1998) *Direkte valg til bydelene*. NIBR Plussrapport 3-98. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.

Hulgård, L (1995) "Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfunn" i *Politica vol. 27*, nr.1-1995, s.38-53.

Johansen, I M (1998) *Krisa tok ikkje knekken på oss. En studie av en mestringsprosess i Hasvik kommune*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Hovudoppgåve, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning.

Lasch, S (1994) *Reflexivity and its doubles* i Beck, U, Giddens, A & Lasch, S (1994): *Reflexive Modernization*. Cambrigde: Polity Press.

Lie, T (1993) *Komplekse forsøk i komplekse organisasjonar. Iverksetting og utfall av frikommunesforsøka med bydelsforvaltning*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, hovudoppgåve i Planlegging og lokalsamfunnsforskning.

Nyseth, T (1998) *Moderne nærdemokrati. En komparativ studie av kommunedelsutvalg i Norge og Danmark*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning.

Rommetvedt, H (red.) (1999) *Byen e' Bergen – men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddeffjord*. Rapport RF-1999/183. Stavanger: Rogalandsforskning.

Søholt, S (1990) *Ildsjæl – en ny profesjon : prosjektlederrollen i BOM-forsøk*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

Tocqueville, A d (1969) *Om demokratiet i Amerika*. Oslo: Gyldendal.

Putnam, R D (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Putnam, R D (1997) *Democracy in America at Century's end* i A. Hadenius (ed): *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Reich, R (1991) *The Work of Nations*. London: Simon & Schuster.
- Røiseland, A, N Aarsæther (1999) *Lokalsamfunn og demokrati – Teoretiske og metodiske aspekt ved begrepet "sosial kapital"* i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 15, 2:
- Røiseland, A (1998) *Kommune og lokalsamfunn – mer enn kommunedelsutvalg. Hovedresultater fra en nasjonal kartlegging*. NF-arbeidsnotat nr. 1003/98. Bodø: Nordlandsforskning.
- Nyseth, T, Ringholm, T, Røiseland, A og Aarsæther, N (2000) *Dugnad och demokrati. Bydelsutval, bygdelag og velforeningar som politiske institusjonar*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

## 10. Nya former för lokal demokrati i Sverige

*Ulla Herlitz*

### 10.1 Den statliga demokratiutredningen

Under de senaste två åren har en statlig parlamentarisk demokratiutredning pågått i Sverige. Resultaten av arbetet presenteras i betänkandet "En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet". Slutsatserna baseras på ett omfattande kunskapsunderlag som under arbetets gång har publicerats i ett stort antal skrifter och forskarrapporter. Betänkandet och underlagen speglar i hög grad eller närmast *utgör* fokus i den demokratidebatt som förs i landet.

Huvudavsikten för demokratiutredningen har inte varit att komma med konkreta förslag utan snarare att diskutera demokratins grundvalar och uttryck. Målet är att "öka medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet i 2000-talets samhällsutveckling". De slår fast att "den representativa demokratin utgör den svenska folkstyrelsens grund" och att "de politiska partierna spelar en nyckelroll i den representativa demokratin vad gäller länkar mellan medborgarna och den politiska makten". Man menar också att "politiken måste inse sina begränsningar och koncentrera sitt arbete på områden där dess värden och styrsystem är överlägsna marknadens, civilsamhällets och familjens". Demokratiutredningen är noga med att understryka den representativa demokratins betydelse, samtidigt som man vill öppna för föreningar, företag och lokala utvecklingsgrupper att själva förvalta sina angelägenheter. Den demokratipolitik som förordas är en deltagardemokrati som ger möjligheter för medborgarna till aktivt deltagande.

Dagens demokratiska system har gett upphov till beteenden som på sikt urholkar demokratin. Det handlar om politikerförakt, ett allt lägre valdeltagande och svårigheter att rekrytera medlemmar till politiska partier men även av kandidater till politiska förtroendeuppdrag (se även Gidlund och Möller, 1999; Möller, 1998; SNS, 2000). Demokratiutredningen menar att "partierna visar brist på anpassningsförmåga till nya villkor för politiskt arbete". Däremot konstateras att människor är intresserade av politik och av att delta i samhällsarbetet, men i andra former. Många medborgare är engagerade i gamla eller nya medborgarsammanslutningar utanför de politiska partierna. Bygderörelsen med omkring 4 000 lokala utvecklingsgrupper på landsbygden utgör ett sådant exempel. Den tolkas av demokratiutredningen som ett engagemang "för den egna hembygden som representerar en lokal medborgaridentitet som den nationella, representativa demokratins utövare delvis har förlorat i sikte". Man menar vidare att de lokala utvecklingsgrupperna "bör välkomnas som självständiga, värdefulla komplement till den representativa demokratins basfunktioner".

### 10.2 Framtidsfrågor

Det är i spänningsfältet mellan lokala utvecklingsgruppers anspråk på deltagande, inflytande och delaktighet i lokalsamhällets utveckling och det traditionella partipolitiska monopolet som framtidens utmaning ligger. Kommer lokala utvecklingsgrupper att bli politiska partier, kommer platsideologi att ersätta partipolitisk ideologi, kommer de stora kommunerna att delas upp i mindre, kan



representativ demokrati utövas i andra former än via politiska partier; frågorna är många. På landsbygden i Sverige kan vi redan idag se flera olika modeller för samarbete/dialog/maktförskjutning mellan lokalt partipolitiskt organiserade medborgare och den partipolitiska makten på en högre territoriell nivå (kommun, region, nation och EU). Innan jag går in på dessa frågor samt demokratiutredningens konkreta förslag kommer jag först att beskriva bygderörelsens utveckling och hur den växt fram, med tonvikt på organisation.

### **10.3 Den svenska bygderörelsen**

Den moderna bygderörelsen fick sitt genombrott i slutet av 1980-talet (Herlitz, 2000). Det finns för närvarande närmare 4 000 lokala utvecklingsgrupper på landsbygden i hela landet. En lokal utvecklingsgrupp är en gruppering av medborgare som i organiserad form gått samman för att lösa gemensamma problem i bygden (t.ex. att skolan hotas av nedläggning) eller att arbeta för bygdens utveckling (t.ex. att skapa nya jobb eller öka inflyttningen). Verksamheter och antalet engagerade varierar givetvis från grupp till grupp men sammanlagt utgör nästan 80 000 människor den aktiva kärnan och ca 3 miljoner människor berörs. Mycket ideellt arbete och även avlönat projektarbete utförs i bygderna.

Aktiviteterna kan delas in i tre verksamhetskategorier. Den vanligaste omfattar olika trivselaktiviteter som stärker det civila samhället. Marknadsdagar, bagarstugor, bygdespel, årligen återkommande fester, studiecirklar m.m. ökar trivseln och sammanhållningen i bygden, utvecklar eller stärker en lokal vi-anda. Det sociala kapitalet är en produkt av samarbete människor emellan och utgör den grund på vilket ett vidare utvecklingsarbete kan etableras.

Den näst största kategorin aktiviteter är inom området offentlig infrastruktur. Både krav på att samhällets serviceåtagande skall genomföras också på landsbygden (t ex att posten skall fungera eller att vägarna skall underhållas) och direkt deltagande i eller övertagande av olika servicefunktioner (t ex att äldreboende kan etableras i bygden eller att badplatsen städas).

Den sista verksamhetskategorin handlar om aktiviteter som skapar eller frigör ekonomiskt kapital i bygden. Det frivilliga arbetet samt eget satsat kapital uppgår till mer än 1 miljard SEK per år (siffror från 1994/95). Man satsar mer eget kapital i reda pengar än vad man fick i bidrag från samhället i form av föreningsstöd, bygdepeng eller särskilda projektbidrag. Aktiviteterna utgörs såväl av olika stimulansåtgärder för att öka inflyttning till bygden och antalet arbetstillfällen som att själva engagera sig i affärs-, kultur- och turistverksamhet.

Ur detta praktiska arbete för bygdens överlevnad och utveckling har en ny typ av demokrati formats utan att det egentligen varit meningen. Överallt i landet har grupper uppstått praktiskt taget samtidigt, arbetat med samma slags frågor och organiserat sig och arbetat på ett likartat sätt. Man har valt att arbeta i en form som skiljer sig från den representativa partipolitiska demokratins arbetssätt och värdegrund genom ett stort folkligt deltagande. Arbetet i den lokala utvecklingsgruppen bygger till största delen på ideell grund och det är inte politiska parti-ideologier utan kärleken till hembygden som utgör den gemensamma värdegrunden. En plats-ideologi har utvecklats.

På den lokala (sub-kommunala) nivån i Sverige kan man se att en plats-ideologi (Herlitz, 2000) har kommit att ersätta den parti-ideologi som kommunerna baserades på. I de stora kommunsammanslagningarna mellan 1952 och 1974 reducerades de ca 2 500 små kommunerna till dagens knappt 300 storkommuner. Åtskilliga tiotusentals politiker blev utan uppdrag och ca 2 200 kommunalkontor lades ner. Det är ur detta demokratiska vakuum, eller underskott, som bygderörelsen och platsideologin växt fram. En stor del av kommunal verksamhet och service i landsbygdens många småkommuner centraliserades till de nya storkommunernas centralorter. Många lokala utvecklingsgrupper har på ett pragmatiskt sätt tagit sig an frågor som kommunerna skulle ha handlagt om de funnits kvar. Det intressanta är att medborgarna valt att organisera sig utanför den traditionella partipolitiken och arbeta utifrån en värdegrund där den egna platsen satts i centrum.

Redan i början av 1970-talet kunde en uppgång märkas i antalet lokala utvecklingsgrupper. Den nationella glesbygdspolitiken som från starten i mitten av 1960-talet var inriktad på ekonomiska stödformer till företag började alltmer uppmärksamma det lokala utvecklingsarbetets betydelse. Det låg i tiden att se utveckling ur ett lokalt perspektiv och influensen från det finska byautvecklingsprojektet var påtaglig. I spåret av näringslivets strukturomvandling och därmed påföljande sysselsättningsproblem upplevde också den kooperativa rörelsen en renässans. Även jordsbruksnäringen var i omvandling och det öppna kulturlandskapet var hotat. När Europarådet uppmanade medlemsländerna att under åren 1987-88 genomföra en kampanj för Europas landsbygd blev det i Sverige naturligt att Hembygdsrörelsen som engagerat sig starkt för kulturlandskapet och Glesbygdsdelegationen med ansvar för den statliga glesbygdspolitiken samarbetade under parollen ”Hela Sverige ska leva”.

Hembygdsrörelsen mobiliserade folkrörelsesverige och Glesbygdsdelegationen myndighetssverige och gemensamt arbetade man för att aktivt stimulera och stödja engagemang hos landsbygdsbefolkningen. Föreningar och organisationer uppmanades att bilda bygdekommittéer, starta studiecirkel och formulera program för bygdens utveckling. Efter kampanjtidens slut fanns knappt 900 lokala utvecklingsgrupper anmälda. Arbetet för att stödja landsbygdens utveckling fortsatte 1989 i den fristående organisationen Folkrörelserådet *Hela Sverige ska leva!*

Idag utgör Folkrörelserådet navet i bygderörelsen med närmare 4 000 lokala utvecklingsgrupper. Verksamheten är väl etablerad och sedan några år tillbaks utgår statlig finansiering via den regionalpolitiska utgiftsposten. Organisationen har växt fram under loppet av drygt tio år och har en något komplicerad struktur. Rent organisatoriskt består Folkrörelserådet av ett 50-tal medlemsorganisationer, närmare 4 000 intresseanmälda lokala utvecklingsgrupper, 20 länsbygderåd och ett 100-tal kommunbygderåd samt en styrelse och ett årsmöte med lika antal representanter för medlemsorganisationerna som för de lokala utvecklingsgrupperna. Till detta kommer en rådgivande landsbygdsriksdag som genomförs vartannat år.

Folkrörelserådet arbetar för landsbygdens utveckling ur ett lokalt perspektiv samt för samarbete mellan stad och land. Ett landsbygdspolitiskt program har utarbetats. Det ska utgöra den gemensamma plattform som bygderörelsens olika aktörer kan verka utifrån och beskriver vilka åtgärder man vill se för landsbygdens framtid. Man menar att den lokala kraften måste tas tillvara och ges reella arbetsmöjligheter samt att den

nationella regional- och glesbygdspolitiken måste inriktas på att skapa likvärdiga, men lokalt anpassade, levnadsvillkor och utvecklingsvillkor i hela landet (Folkrörelserådet, 2000). Programmet och åtgärderna som formulerats i ”Tio Landsbygdslyft” grundar sig på förslag från landsbygdsriksdagarna samt erfarenheter från arbetsgrupper och projekt som Folkrörelserådet drivit.

Gemensamt för de lokala utvecklingsgrupperna är att de arbetar för ”bygdens bästa”. Organisatoriskt är de flesta ideella föreningar med reglerat ansvar och revision avseende verksamhet och ekonomi. Årsmöten ger grupperna demokratisk legitimitet att företräda bygden. Syftet med en ideell förening är att samla ett antal människor med ett gemensamt intresse i en organiserad form. Det handlar inte bara om ideell verksamhet utan föreningen kan också bedriva kommersiell näringsverksamhet och ha anställd personal. En viktig förutsättning för ideella föreningar är att de bygger på demokratiska principer; en medlem – en röst. Stadgarna är den ideella föreningens grund. Där beskrivs föreningens ändamål, regler för medlemskap, medlemsavgifter, organisation, stadgeändring, insyn, ansvarsfrihet, upplösning m m. Det är de antagna stadgarna som är den ”lag” föreningen och dess medlemmar skall rätta sig efter. Revisorer kontrollerar styrelsens verksamhet och ekonomi. När föreningen har valt styrelse och antagit stadgar blir den en juridisk person. Den kan då teckna avtal, äga tillgångar t.ex. fastigheter, ta lån och ansvara för skulder, vara arbetsgivare och part inför myndigheter och domstol. Årsmötet är det högsta beslutande organet och öppet för alla medlemmar. Medlemmarna väljer alla funktionärer och beslutar om ansvarsfrihet för styrelsen. Sammanfattningsvis har den ideella föreningen tre funktioner; för det första en beslutande funktion genom årsmötet, för det andra en verkställande funktion genom styrelsen och arbetsgrupper och för det tredje en kontrollerande funktion genom revisorer. Med denna relativt ingående beskrivning av hur en ideell förening är uppbyggd vill jag visa att en lokal utvecklingsgrupp har en formell juridisk status och ett i grunden demokratiskt arbetssätt byggt på direktdemokrati.

Detta nya lokala engagemang medför krav på nya samarbetsformer mellan bygden och kommunen samt att den traditionella samhällsplaneringen får en förändrad roll. Medborgarnas engagemang och medverkan kan byggas in i en bottom-up (nerifrån och upp) planering. Den bästa lokala expertkunskapen om bygden finns bland människorna som bor där. Folkrörelserådet har under flera års tid stimulerat processen genom projekt ”Byapolitik” där ett 60-tal kommuner medverkade. Projektet handlade om demokrati och samhällsplanering och samspelet mellan medborgarna och kommunen (Bull och Årman, 1997). Seminarier och utbildningar genomfördes och ett studiematerial ”Vänd planeringsperspektivet” togs fram. Flera olika samarbetsmodeller utvecklades. Sveriges enda direktvalda lokala nämnd finns i Svågadalen i Hudiksvalls kommun (Olsson, 1997). Där tillämpas personval på så sätt att kandidaterna endast representerar sig själva och inget politiskt parti. I Åre kommun prövas några olika modeller med direktdemokrati. En annan modell som bygger på avtal mellan lokala utvecklingsgrupper och kommunen tillämpas i Bollnäs kommun. Grupperna arbetar fram en lokal utvecklingsplan och kommunen för över makt och ansvar till bygden. Ytterligare en annan modell finns i Högsby kommun där grupperna och kommunen träffas regelbundet för informationsutbyte (Bull, 1998).

#### 10.4 Plats eller parti som bas för lokal demokrati?

För att återgå till inledningens frågor med anledning av påståendet att framtidens utmaning finns att söka i spänningen mellan de lokala utvecklingsgruppers anspråk på deltagande, inflytande och delaktighet i lokalsamhällets utveckling och det traditionella partipolitiska monopolet. Det är intressant att konstatera att bygderörelsen har etablerats helt och hållet utanför den partipolitiska arenan. Grupperna har inte heller utvecklats till nya lokala politiska partier på den kommunala arenan.

Dock har drygt en tredjedel av landets kommuner nya lokala partibildningar (kommunalvalet 1998) med mandat i kommunfullmäktigeförsamlingarna. Dessa nya lokala partier har studerats med avseende på kopplingar mellan partierna och bygderörelsen (Eriksson, 2000). Studien visade att det fanns samarbete mellan partierna och lokala utvecklingsgrupper samt personöverlappningar, men att det var betydligt fler partier som inte hade några kopplingar. Däremot var det vanligt att förgrundsfigurerna hade en bakgrund som partipolitiskt aktiva. Drivkraften bakom dessa nya partibildningar kan vara splittring inom ett etablerat politiskt parti eller att man samlas kring sakfrågor som pensionärernas situation eller sjukvårdskrisen.

Det finns också en naturlig geografisk förklaring till att lokala utvecklingsgrupper inte utvecklats till nya lokala partibildningar. Bygden och kommunen är inte identiska geografiska områden. Oftast förekommer ett antal lokala utvecklingsgrupper per kommun och en enskild grupp skulle troligen inte ha möjlighet att få tillräckligt med röster för att nå en plats i kommunens fullmäktigeförsamling. Däremot skulle man kunna tänka sig att de lokala utvecklingsgruppernas sammanslutningar på kommunnivå, kommunbygderåden, på sikt skulle kunna utvecklas till lokala partibildningar. Eller att de stora kommunerna delas så att de geografiskt överensstämmer med de lokala utvecklingsgruppernas bygder. I Sverige finns dock bara ett exempel, Svågadalen som nämnts tidigare. Där kom den direktvalda lokala nämnden att helt överge partipolitiken till förmån för ett ”parti-o-politiskt” förfarande med personval. Intressant att notera är att det *inte* bildades något nytt lokalt parti utifrån det mycket aktiva lokala utvecklingsarbetet i bygden.

De nya lokala partierna liknade emellertid de lokala utvecklingsgrupperna såtillvida att de hade en platsideologisk utgångspunkt, en pragmatisk och sakfrågeinriktad inställning till politik, samt en uttalad strävan efter samarbetsanda (Eriksson, 2000). De lokala utvecklingsgruppernas organisation och verksamhet visar att plats-ideologi redan har ersatt parti-ideologi som värdegrund för lokalt utvecklingsarbete (Herlitz, 2000). I och med kommunsammanslagningarna ”övergav” de politiska partierna landsbygden och det lokala partipolitiska arbetet har liksom i övriga landet minskat i omfattning. När landsbygdens befolkning tagit saken i egna händer och organiserat sitt lokalsamhälle har de valt att göra detta utifrån andra grunder. Av de lokala utvecklingsgruppernas stadgar framgår att man arbetar för ”bygdens bästa” och att alla bosatta i bygden kan vara med. Till skillnad från de nya partierna är en lokal utvecklingsgrupp inte sakfrågeinriktad utan tar oftast ett helhetsperspektiv på bygdens utveckling, trots att det i många fall kan ha varit en sakfråga som startat engagemanget i bygden. Att plats-ideologi är den värdegrund som lokala utvecklingsgruppers arbete baseras på innebär inte att medborgarna förkastat den representativa partipolitiska demokratin. Den accepteras på kommunal, regional och

nationell nivå, men inte på bygde-nivå. Där väljer medborgarna istället en direktdemokrati i den ideella föreningens form.

Trots att demokratiutredningen mer ger en kunskapsbakgrund och diskussion om demokrati, framför man dock några konkreta förslag till hur demokratin kan förbättras. Ett sådant är ”kommundelning framför fler nivåer”. Möjligheten att införa kommunalnämnder infördes efter de stora kommunsammanslagningarna för att mildra de negativa konsekvenserna som uppkommit. Utredningen menar nu att de försök med kommunalnämnder som gjorts inte lett till ökat medborgarinflytande. Därför tycker man att delning av kommunerna är bättre än att kommunerna delas upp i flera mindre geografiska områden med kommunalnämnder. På de fåtal platser i landet där kommunalnämnder införts tillsätts de lokala politikerna enligt gällande regler genom ett indirekt valförfarande. Ska systemet med kommunalnämnder ändå användas framöver förordar demokratiutredningen att kommunerna inför direktval så att medborgarna själva ges möjlighet att bestämma vem som skall företräda dem.

Under 1990-talet har många olika lokala demokratiexperiment satts igång (Olsson och Montin, 1999; Wrede, 1999). Som forskare måste man tillåta sig att ställa kontroversiella frågor eller påståenden utifrån sina specifika kunskaper. När det gäller svenska förhållanden och lokal demokrati skulle det kunna vara följande: Lokal demokrati baserad på plats-ideologi via ideell förening eller lokal demokrati baserad på parti-politisk ideologi – vilken form av representativ demokrati är mest demokratisk? Debatten om hur en framtida deltagardemokrati ska utformas har just börjat.

Oberoende av svaret kan man ändå konstatera att bygderörelsen har en viktig uppgift att fylla som ”plantskola” för blivande politiker på kommunal, regional, nationell och europeisk nivå.

## Referenser

Bull, M och Årman, P (1997) *Byapolitik – några byapolitiska modeller*. Folkrörelserådet/Lesbygdsverket.

Bull, M (1998) *Byapolitik – fler byapolitiska modeller*. Folkrörelserådet/Glesbygdsverket.

Demokratiutredningen (2000) *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: SOU 2000:1.

Eriksson, C (2000) *Lokalt engagemang med platsideologisk bas – exemplet lokala partier*. Örebro: Novemus-rapport.

Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva (2000) *Landsbygdspolitiskt program*. Stockholm.

Gidlund, G och Möller, T. (1999) *Demokratin trojänare – lokalt partiarbete förr och nu*. Stockholm: Demokratiutredningen, SOU 1999:130.

Herlitz, U (1998) *Bygderörelsen i Sverige*. Östersund: SIR, Working Paper nr 11.

Herlitz, U (1999) *Hela landet röstar – en studie i valdeltagandet på landsbygden i kommunalvalet 1998*. Sundsvall: Demokratiinstitutet, rapport nr 11.

Herlitz, U. (2000) *Platsideologi. Bygderörelsen och demokratiska perspektiv i det postindustriella samhället*. Stockholm: C E Fritzes AB.

Montin, S. (1998) *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Stockholm: Demokratiutredningen, SOU 1998:155.

Möller, T. (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro – En översikt*. Stockholm: Åjour, en serie kunskapsöversikter från Svenska Kommunförbundet, nr 2.

Olsson, J. (1997) *Byapolitiken*. Örebro: Novemus-rapport.

Olsson, J. och Montin, S. (1999) *Demokrati som experiment – försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Örebro: Novemus-rapport.

Petersson, O. m.fl (2000) *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.

Wrede, M (red) (1999) *Uppdrag demokrati – Handbok för lokala politiker*. Stockholm: KommunAktuellt

## **11. Lad mangfoldigheden blomstre!**

En avslutande personlig betragtelse om Landsbybevægelsens rolle

*Jytte Aa. Møller*

Eftersom jeg kommer fra Danmark, vil jeg gå ud fra danske forhold. Dem kender jeg bedst. Jeg har arbejdet aktivt med landsbydemokrati i de sidste 10 år i det lille landsbysamfund på Sjælland, som jeg kom til fra København for 30 år siden. De sidste 2 år har jeg også arbejdet med landsbydemokrati på landsplan. Jeg er historiker, forsker og forhenværende jordemoder, og jeg er gift med en kunstner. Landdistriktspolitik er min ene store fritidsinteresse, den anden er kvindepolitik.

Sidst i 80'erne blev jeg formand for skolebestyrelsen på min datters skole, en lille folkeskole med 100 elever, der ligger 10 km. fra vores hjem. Da skolen blev bygget 30 år tidligere var den et stort lokalt og fremsynet projekt, der samlede alle de børn fra områdets knap 500 husstande, som tidligere havde været fordelt i små forskoler og landsbyskoler i gå-afstand fra deres hjem. Nu måtte de cykle, blive kørt af deres forældre eller afhentes i bus.

Susåskolen var et sogneprojekt for to små landsogne, der sidste år kunne fejre 350 års ubrudt fællesskab om præst og degn (børneundervisning). Dette jubilæum kunne beboerne fejre på trods af, at den store kommunalreform først i 70'erne havde placeret de to sogne i hver sin kommune i hver sit amt, og der således kunne være mange gode grunde til at bringe fællesskabet til ophør.

Det hænder altså, at et historisk fællesskab kan binde et lille landområde sammen helt op i vor tid. Uden at der som på danske småøer og i store dele af vore nordiske nabolande er landskabsmæssige barrierer af betydning, som beboerne skal overvinde for at bevæge sig ud i andre sammenhænge. Og uden at man på nogen måde kan tale om isolerethed eller befolkningsmæssig indavl, idet mere end halvdelen af de familier, der bor der nu, er tilflyttere gennem de sidste 30-40 år.

I snart 10 år har jeg været med i den lokale sogneforening – nu landsbyforening – og deltaget i en demokratisk proces fra alene at have som formål at forhindre nedlæggelse af Susåskolen og til at arbejde med det noget bredere formål at udvikle det lille lokalsamfund i retning af en økonomisk, social-kulturelt og miljømæssigt bæredygtig moderne enhed. I arbejdet, som endnu i mange år frem i tiden vil være i proces og måske-måske ikke vil lykkes - forstået som fortsat fællesskab – er landsbyforeningen 3 gange blevet støttet økonomisk af Indenrigsministeriets Landdistriktspulje, som siden 1994 årligt har uddelt 17 millioner kr. til ”Udvikling af landdistrikter”. Dette gav i 1998 landsbyforeningen for Skelby og Gunderslev Sogne sit eget landsbykontor på Susåskolen, hvorfra foreningen kan arbejde videre med lokalt demokrati, kommunikation og IKT-udvikling og samarbejde om udvikling af de to kommuner, som sognene udgør en lille del af.

Hvad sagde jeg? Udvikling af de to kommuner, som sognene er en del af? Ja, det er faktisk en af visionerne for dette lille landsbysamfund. Vi har nemlig bl.a. gennem en befolkningsundersøgelse fundet ud af, at sognene beboes af en hel del ”krøllede hjerner”, som har ikke så lidt know-how, der er umiddelbart anvendeligt. Det drejer

sig måske om mennesker, der i forbindelse med deres arbejde får viden om ny lovgivning på et tidligt tidspunkt – f ex, byfornyelsesloven – om folk, der er gode til at ansøge om penge eller på anden måde sidder inde med en viden, som embedsmænd og politikere ikke altid kan overkomme at samle ind, sortere og anvende til gavn for de små lokalsamfund.

Nutidens kommunale forvaltning og politiske styring er i dag ofte dybt kompliceret og meget tidskrævende. Og – hvad jeg mener er afgørende – kommunal tænkning er i langt højere grad baseret på typer af tænkning, der tager udgangspunkt i store og større bysamfund og de dertil hørende ofte akutte problemer, end på sådanne typer af tænkning, der har med landsbysamfund at gøre og at gøre med de ressourcer, der ligger i demokratiudvikling i mindre enheder.

Små kommunale forvaltninger er ikke gearede til af sig selv at kontakte den viden, lokale folk sidder inde med, for så skal de betale for den. Men hvis en lille sogneforening eller landsbyforening kan finde ud af at inddrage også disse folk, kan man jo gøre, som min landsbyforening gjorde: Invitere kommunen til at invitere landsbyforeningen til at fortælle, hvorfor og hvordan byfornyelses-loven ville kunne anvendes præcis til gavn for vores landsby. Og siden også til gavn for andre landsbyer i kommunen. Kommunen kan bruge sådanne ”invitationer” til at dokumentere borgerdeltagelse, hvilket jo i mange sammenhænge er blevet et must for at få skaffet penge til udvikling.

Jeg taler her om ”*Folkeoplysning den anden vej*”! Jeg taler om en folkeoplysning, som skal trænge OP i systemerne fra den veluddannede del af befolkningen, som måske ikke ønsker at gå ind i politik og partiforeninger, men som gerne vil bidrage til at bevare og videreudvikle herlighedsværdierne og miljøet, det sted, som de har valgt at bo. Uden at få penge for det. For mange, mange mennesker har *stedet*, hvor de bor, og hvor deres børn vokser op, en meget stor betydning.

Hermed er jeg kommet til den centrale rolle, som landsbyforeninger og sogneforeninger og bygdeforeninger i dag kan spille for demokratiet. Det handler om *at få mangfoldigheden til at blomstre i lokalsamfundene og at formidle viden opad i systemerne!*

Her ligger der en stor opgave, for det er stadig sådan, at de fleste mennesker føler sig mest trygge ved mennesker, der er ligesom de selv. I mange danske landsbysamfund har tilflytterne flertal, og nogle steder er der tradition for, at de bliver set an i meget lang tid - måske en hel generation. Hos os har landsbyforeningen i nogen grad formået at udnytte, at der bor så mange *meget* forskellige mennesker med meget forskellige ønsker og behov. Altså ikke bare acceptere og tolerere anderledes tænkende, men involvere dem direkte, så de kan supplere og berige hinanden i foreningsarbejdet og dermed demokratiudvikle ”nedefra”.

Et godt middel er at søge penge og at få dem, sådan som min landsbyforening fik. Der kommer røre i landsbyen, når der pludselig er havnet 200.000 kr. i landsbyforeningens kasse. Nogen bliver forargede og snakker i krogene. Andre møder op til generalforsamlingen, og lader sig stemme ind. Hvert år sker der en vis fornyelse i bestyrelsen, og så starter demokratarbejdet med at få de nyes meninger og holdninger ind som supplement. Diskussionerne om, hvordan vi får flere til at involvere sig eller



bare lære landsbyforeningens bestyrelse at kende på en positiv måde – de starter også forfra. Demokratiarbejde er noget af det mest besværlige, der findes, men brugt nysgerrigt og med lyst til at nyttiggøre mangfoldigheden i lokalsamfundet, så går det. Også selv om det tager år begyndende at få resultater. I vores landsbyforening begyndte vi for alvor i 1994, og vi er trods alt nået langt i løbet af de sidste 6 år.

Jeg sagde, at vi søgte og fik penge til udviklingsarbejde. Og her er det så, at vi har brug for det landsdækkende landsbysamarbejde. I vores landsbyforening ringede vi straks til Landsforeningen af Landsbysamfund (LAL). Det gik nemlig lynhurtigt op for os, hvor svært, det er ansvarligt at administrere en stor sum penge, når det sker som frivilligt demokratarbejde. Vi skulle have rådgivning og støtte, og det fik vi. Vi skulle have at vide, hvad andre havde gjort, og det fik vi. Vi skulle have kontakter, og det fik vi. *Det var sandelig godt, at vi i forvejen var medlemmer af LAL*, at vi kunne trække på deres samlede viden i Landsbysamfundet og på hjemmesiden. Det betød meget for os, at vi syntes vi havde ret til at henvende os, eftersom vi jo i mange år havde betalt kontingent.

I det lokale landsbyarbejde synes jeg ikke, vi kan undvære vores landsdækkende landsbyforening. Efter i et par år at have trukket på deres ekspertise, blev jeg udsendt af min landsbyforening, kan man godt sige, for at stille op til bestyrelsen. Jeg blev valgt ind for halvandet år siden, og jeg kan nu "betale" lidt tilbage til LAL, samtidig med at min egen lille landsbyforening kan nyde godt af, at jeg sidder tæt på informationerne.

Men det er kun den ene del af LAL's arbejde: at støtte landsbyforeningerne! Den anden del er at påvirke ministerier, amter og kommuner til at udvikle landdistriktpolitiske værktøjer. Det har de bl.a. gjort ved at støtte Indenrigsministeriet i at uddele penge fra deres landdistriktpulje og ved at oprette det Landdistrikternes Fællesråd.

Landdistrikternes Fællesråd er en paraplyorganisation, der både samler de store gamle organisationer i landdistrikterne, De Danske Landboforeninger, Familie og Samfund, Dansk Familielandbrug, Håndværksrådet, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, De Samvirkende Købmænd, Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, Danske Andelsselskaber og – ikke at forglemme: Landsforeningen af Landsbysamfund, samt den anden landsdækkende landsbyforening, Landsbyerne i Danmark, der dog er betydeligt mindre end LAL.

Fællesrådet er også igang med et samarbejde med Danmarks Gymnastik og Idrætsforeninger og Danmarks Naturfredningsforening. Det sker, for at landdistrikterne i erkendelse af deres mangfoldighed og deres betydning for hele samfundet mest muligt kan *tale med een stemme* til toppen af magtens pyramide: ministerier og folketing. Adskillige amter og kommuner abonnerer på Fællesrådets Nyhedsbrev, såvel som på Landsbysamfundet fra LAL.

Landsbybevægelsens rolle er at få mangfoldigheden til at blomstre i landdistrikterne og at få et levende demokrati og folkeoplysningen fra det efterhånden yderst veluddannede folk til at brede sig ind op gennem de lidt stivnede demokratiske systemer. Den danske filosof, som jeg personligt støtter mig til, er den snart 80-årige

Peter Zinkernagel, der bor i København. Én af hans sætninger er: ”Enhver konkret situation er komplet uoverskuelig!”

Vi kan derfor trygt lade mangfoldigheden blomstre! Den er der jo i forvejen med sit enorme væld af ressourcer.

## **Författarna**

Nils Aarsæther  
Universitetet i Tromsø, Norge  
nilsaa@sv.uit.no

Grétar Thór Eythórsson  
University of Akureyri Research Institute, Akureyri, Island  
gretar@unak.is

Allan Dreyer Hansen  
Roskilde Universitetscenter, Danmark  
adh@ruc.dk

Ulla Herlitz  
Kulturgeografiska Institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, Sverige  
ulla.herlitz@mailbox.hogia.net

Torsti Hyyryläinen  
Helsinki University, Mikkeli Institute for Rural Research and Training, Mikkeli,  
Finland  
Torsti.Hyyrylainen@helsinki.fi

Brita Homleid Lohne  
Tørdal Bygdeutvikling, Norge  
olpros@online.no

Jytte Aa. Møller  
Landsforeningen af Landsbysamfund og Landdistrikternes Fællesråd, Danmark  
jaamvind@ringsted.mail.telia.com

Jon Jay Neufeld  
Center for offentlig Organisation og Styring (COS), Danmark  
jjn.cos@cbs.dk

Asbjørn Røiseland  
Nordlandsforskning, Bodø, Norge  
Asbjoern.Roeiseland@hibo.no

Casper Wrede  
pol.mag., Mariehamn, Åland  
Casper.Wrede@pt3.tempo.mol.fi



# Nordregio

## The Nordic Centre for Spatial Development

*An Independent Centre for Research, Documentation and Information Dissemination*

Established in July 1997 by the Nordic Council of Ministers on behalf of the governments of the five Nordic countries, Nordregio serves as an independent research centre on questions concerning spatial planning and regional development. Our staff come from all the Nordic countries, as well as from other European countries. Located in Stockholm, Sweden, the Centre applies a Nordic and comparative European perspective in its investigations, which include:

- ◆ initiating and carrying out research projects and analyses where the comparative perspective is central;
- ◆ offering internationally attractive educational programmes, where the sharing of experience provides new angles of approach to national issues and activities;
- ◆ disseminating experience and contributing to the professional discussion on spatial analyses, planning and policies.

### *A Young Institution with 30 Years of History*

Nordregio grew out of the consolidation of three former Nordic institutions: *NordREFO* (The Nordic Institute for Regional Policy Research, established 1967), *Nordplan* (The Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning, established 1968) and *NOGRAN* (The Nordic Group for Regional Analysis, established 1979).

The legacy of these institutions includes a widespread network of researchers and civil servants in all the Nordic countries as well as in Europe, a network which has been incorporated in Nordregio and upon whose experience Nordregio will continue to build.

Nordregio - the Nordic Centre for Spatial Development

PO Box 1658

S-111 86 Stockholm, Sweden

Tel. +46 8 463 5400, fax: +46 8 463 5401

e-mail: [nordregio@nordregio.se](mailto:nordregio@nordregio.se)

website: [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se)



## NORDREGIO PUBLICATIONS

### REPORTS

*Facing ESPON*. Editor Christer Bengs. (Nordregio Report 2002:1) 171 pp. SEK 200

*Local labour market performance in Nordic countries*. Editor Lars Olof Persson. (Nordregio Report 2001:9) 148 pp. SEK 150

Clement, Keith & Hansen, Malin: *Sustainable regional development in the Nordic countries*. (Nordregio Report 2001:8) 130 pp. SEK 150

Sandberg, Audun: *Institutional Challenges for Common Property Resources in the Nordic countries*. (Nordregio Report 2001:7) 51 pp. SEK 50

*EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Editor Tuija Hilding-Rydevik. (Nordregio Report 2001:6) 239 pp. SEK 250

*Polsk-svensk handbook för planeringsbegrepp – Polsko-szwedki podręcznik pojęć z zakresu planowania przestrzennego*. (Nordregio Report 2001:5) 399 pp. SEK 400

*Innovation and learning for competitiveness and regional growth*. Editor Peter Maskell. (Nordregio Report 2001:4) 114 pp. SEK 125

*Att forska om gränser*. Redaktör José L. Ramírez. (Nordregio Report 2001:3) 211 pp. SEK 250

*Cluster Policies – Cluster Development?* A contribution to the analysis of the new learning economy. Edited by Åge Mariussen. (Nordregio Report 2001:2) 131 pp. SEK 150

*A Comparative Study of Nordic EIA Systems: - Similarities and Differences in National Implementation*. Edited by Hólmfríður Bjarnadóttir. (Nordregio Report 2001:1) 155 pp. SEK 150

*Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. Åge Mariussen et al. (Nordregio Report 2000:5) 106 pp. SEK 100

*Study Programme on European Spatial Planning: Conclusions and Recommendations* : The full report is included on CD-ROM. (Nordregio Report 2000:4) 31 pp. SEK 100

*Environmental Assessment in the Nordic Countries – Experience and prospects*. Proceedings from the 3<sup>rd</sup> Nordic EIS/SEA Conference, Karlskrona, Sweden 22-23 November 1999. Edited by Holmfríður Bjarnadóttir. (Nordregio Report 2000:3) 253 pp. SEK 250

*Regions of the Baltic States*. Marko Tiirinen et al. (Nordregio Report 2000:2) 253 pp. EUR 30

*Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Policy*. Four Scenario Reports. Edited by Ilari Karppi. (Nordregio Report 2000:1) 249 pp. SEK 250

Elling, B. *Scenarier for Nordens Infrastrukturlandskab – Transportinfrastruktur, miljø og regional utvikling*, Del II. (Nordregio Report 1999:6) 188 pp. SEK 200

Alanen, A., Eskelinen, H., Mønnesland, J. Susiluoto, I. & Tervo, H. (eds.) *Structures and Prospects in Nordic Regional Economics* (Nordregio Report 1999:5) 308 pp. SEK 250

Böhme, C. & Bengs, C. (eds.) *From Trends to Visions. The European Spatial Development Perspective* (Nordregio Report 1999:4) 86 pp. SEK 100

Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. *When Policy Regimes Meet. Structural Funds in the Nordic Countries* (Nordregio Report 1999:3) 200 pp. SEK 150

Schmidt-Thomé, K. & Bengs, C. *ESDP and Spatial Planning in the Baltic Countries* (Nordregio Report 1999:2) 80 pp. plus maps SEK 125

Hallin, G. *Avreglering och regional utveckling. Regionala konsekvenser av institutionella ändringar i Nordens kommunikationstjänster* (Nordregio Report 1999:1) 95 pp. SEK 100

*Nordic Institutions and Regional Development in a Globalised World.* Editor: Åge Mariussen (Nordregio Report 1998:2) 141 pp. SEK 150

*The Progress of European Spatial Planning: Facing ESDP.* Editors: Christer Bengs & Kai Böhme (Nordregio Report 1998:1) 90 pp. SEK 100

#### WORKING PAPERS

*Nordisk turisme i et regionalt perspektiv.* Redaktør Anne-Mette Hjalager. (Nordregio WP 2001:11) 172 pp. SEK 150

Lars Winther: *The Spatial Structure of the New Economy in the Nordic countries.* (Nordregio WP 2001:10) 58 pp. SEK 50

*Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge.* Av Elsie Hellström... (Nordregio WP 2001:9) 43 pp. SEK 50

Roger Henning: *Regional Governance in the Nordic Capital Areas.* (Nordregio WP 2001:8) 74 pp. SEK 100.

*Ex-Ante Evaluation of Baltic Sea INTERREG IIIB, Programme: Final Report.* Edited by Merja Kokkonen. (Nordregio WP 2001:7) 42 pp, SEK 50.

Kokkonen, Merja & Mariussen, Åge: *Ex-Ante Evaluation of Interreg III B, North Sea Programme - Final Report.* (Nordregio WP 2001:6) 31 pp. SEK 50

Mariussen, Åge: *Milieus and innovation in the northern periphery - A Norwegian/northern benchmarking.* (Nordregio WP 2001:5) 46 pp. SEK 50

Karppi, Ilari, Kokkonen, Merja & Lähteenmäki-Smith, Kaisa: *SWOT-analysis as a basis for regional strategies.* (Nordregio WP 2001:4) 80 pp. SEK 80



***Sverigestudier 1996 – 1998. En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?*** Ett uppdrag från Miljödepartementet. (Nordregio WP 2001:3) 154 pp. SEK 150

Karppi, Ilari. ***Competitiveness in the Nordic Economies. Assessments and Structural Features.*** (Nordregio WP 2001:2) 45 pp. SEK 50

***Arbetsprogram 2001-2003.*** (Nordregio WP 2001:1) 31 pp. No charge

***The Baltic Sea Region Yesterday, Today and Tomorrow – Main Spatial Trends.*** Tomas Hanell et al. (WP 2000:10) 218 pp. Illustrations in colour. SEK 300.

***Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues - the role of Strategic Environmental Assessment*** Workshop proceedings edited by Tuija Hilding-Rydevik. (WP 2000:9) 63 pp. SEK 70.

Mariussen, Å., Aalbu, H. & Brandt, M. ***Regional Organisations in the North*** (WP 2000:8) 49 pp. SEK 50

***Competitive capitals: Performance of Local Labour Markets – An International Comparison Based on Gross-stream Data*** (WP 2000:7) 27 pp. SEK 50

Nordregio, Ledningskonsulterna & SIR ***Regionala tillväxtavtal: Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå*** (WP 2000:6) 43 pp. SEK 50

Böhme, K., Lange, B. & Hansen, M.(eds.) ***Property Development and Land use Planning around the Baltic Sea*** (WP 2000:5) 146 pp. SEK 150

Schulman, M. ***Stadspolitik och urbanforskning i Norden*** (WP 2000:4) 75 pp. SEK 50

Berger, S. & Tryselius, K. ***De perifera regionernas roll i de nordiska ländernas IT-strategier*** (WP 2000:3) 37 pp. SEK 50

Kokkonen, M. (ed.) ***The Common Potential in Northernmost Europe: Final report*** (WP 2000:2) 92 pp. SEK 100

Hallin, G., Borch, O-J. & Magnusson, S. ***Gemenskapsprogram (SPD) för Sveriges mål 5a Fiske – utanför Mål 6-regioner*** (WP 2000:1) 63 pp. SEK 50

Böhme, K. & Kokkonen, M. ***INTERREG IIC CADSES Interim Evaluation*** (WP 1999:7) 51 pp. SEK 50

Bengs, C. ***Spatial Planning in Perspective. A professional course for experienced Baltic planners 1998-1999.*** Evaluation report and market survey. (WP 1999:6) 47 pp. SEK 50

Eikeland, S. ***Personal Incentives in Norwegian Regional Policy*** (WP 1999:5) 17 pp. No charge.

Persson, L.O., Aalbu, H., Böhme, K. & Hallin G. ***C-FRAMÅT. Att välja regionala framtider för Uppsala län*** (WP 1999:4) 74 pp. SEK 70

H. Aalbu ***Næringspolitikken i de nordiske land*** (WP 1999:3) 36 pp. SEK 50

Amcoff, J. & Hallin, G. ***FoU-resurser i Fyrstad*** (WP 1999:2) 19 pp. SEK 50

Ceccato, V. & Persson, L.O. *Forskning för Regional Utveckling. Svensk FoU med europeiska utblickar* (WP 1:1999) 55 pp. SEK 50

Hanell, T. *Availability of Regional Data to Estimate Economic Trends in Very Small Regions in Finland, Sweden and Denmark*. (Nordregio WP 1998:7) 30 pp. SEK 50

Hallin, G. & Larsson, S. *Företagsutveckling Fyrstad och Företagsstart Fyrstad*. (Nordregio WP 1998:6) 78 pp. SEK 70

Ruutu, K. & Johansson, M. *Division of Power and Foundation of Local Self-government in Northwest Russia and the Baltic States*. (Nordregio WP 1998:5) 121 pp. with maps and statistical overviews. SEK 200

Aalbu, H. & Bachtler, J. *Options for a Technically Feasible Performance Reserve Scheme*. (Nordregio WP 1998:4) 13 pp. No charge.

*Programme 1998-2000*. (Nordregio WP 1998:3) 26 pp. No charge.

Aalbu, H. *The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme*. (Nordregio WP 1998:2) 19 pp. SEK 50

*Arbetsprogram 1998-2000*. (Nordregio WP 1998:1) 23 pp. No charge.

To be ordered from:  
Nordregio Library  
P.O.Box 1658  
SE-111 86 Stockholm, Sweden  
library@nordregio.se  
Tel: +46 8 463 54 15