DEN FÖRSTA SAMHÄLLSNIVÅN

ULLA HERLITZ
HANS ARÉN

...lokal demokrati, planering och finansiering för en hållbar utveckling

Innehåll

Utgivarens förord		3
1	Ny tid kräver nytt tänk	4-6
2	Första samhällsnivån – en modell för lokalt demokratisk styre	7-10
3	Lokal demokrati	14-16
4	Första spjutspetsen – Svågadalsnämnden	17-18
5	Lokal planering	19-21
6	Andra spjutspetsen – fördjupad översiktsplan för Kosteröarna	22-27
7	Lokal finansiering	28-30
8	Tredje spjutspetsen – Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb)	31-33
9	Hela Sverige ska leva – en första nivå	34-36
10	Första samhällsnivån på fem minuter	37-39
Författarnas slutord		40-43

Layout: Reklamkompaniet Röda Kvarn i Ljusdal. Tryck: Trycktrean i Gävle. Februari 2017.

Utgivarens förord

Riksorganisationen Hela Sverige ska leva arbetar för ett land i balans, för att skapa likvärdiga förutsättningar för att kunna bo och leva i hela landet och för att alla människor ska känna sig inkluderade i samhällsgemenskapen. Vårt grundläggande uppdrag är att stötta lokal utveckling och i den föränderliga värld som vi lever i, tar sig lokal utveckling många olika uttryck beroende på de lokala förhållandena. Ofta finns ett önskemål om mer lokal service, men också att skapa fler arbetstillfällen i bygden som gör att människor kan stanna kvar – och att nya kan flytta in. Men det finns också behov av att hjälpa nya svenskar med att finna sig tillrätta i sin nya hembygd, att jobba för en miljömässigt hållbar framtid och motverka klimatförändringar.

Vi ser fortfarande en urbaniseringstrend som försvårar landsbygdens förutsättningar när det gäller att upprätthålla infrastruktur, service, skolor och utveckling när befolkningsunderlaget minskar. Staden är fortfarande en stark norm och storskalighet kännetecknar det som eftersträvas. Fortsätter denna utveckling riskerar vi ett kluvet land.

Vårt arbete med att stärka de lokala utvecklingsgrupperna som en första nivå närmast medborgarna kommer att fortsätta. Vi tror också att det finns möjligheter till nya former för organisering på lokal nivå och samarbete mellan ideella, privata och offentliga aktörer på kommunal nivå. Organisering och samarbete som skulle gynna samhället på kommunal nivå, ta vara på den kunskap och det engagemang som finns lokalt, och skapa hållbara lokalsamhällen över hela Sverige.

Den här boken presenterar en nytänkande modell för lokal organisering som bygger på grundbultarna demokrati, fysisk planering och finansiering. Författare är Ulla Herlitz, kulturgeograf och landsbygdsforskare från Styrsö och Hans Arén, arkitekt och skärgårdsutvecklare från Koster.

Författarna svarar själva för idén och innehållet, och vi vill med denna skrift om den första, lokala, nivån stimulera till en idédebatt om hur den ideella, privata och offentliga sektorn kan samverka i ett gemensamt lokalt engagemang. En debatt som vi hoppas resulterar i politiskt beslutsfattande och möjliggörande av en framtida hållbar samhällsstruktur – till glädje och nytta för människor och natur i hela Sverige.

God läsning!

Åse Classon och Staffan Nilsson
Ordförande, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva



Foto: Bengt Frizell

1 Ny tid kräver nytt tänk

Modellen ”Första samhällsnivån” visar hur en lokal hållbar utveckling skulle kunna organiseras. Där går demokrati, fysisk planering och finansiering hand i hand med ideella, privata och offentliga (kommunerna är jätteviktiga!) resurser och engagemang.

Politiskt engagemang minskar

De senaste decennierna har en förändring skett där medborgarnas direkta engagemang i politiken har minskat, och därmed också ansvarstagandet för det gemensamma. Det är en mycket olycklig utveckling för samhället. I många sammanhang verkar demokrati mer förknippas med rättigheter än med skyldigheter. Frihet tycks liktydigt med den egna och familjens individuella framgång. Gemenskap och solidaritet med dem man delar sitt samhälleliga liv med är inte lika viktigt. Likriktning och utarmning av lokala kulturer och livsformer kan tolkas som ett uttryck för detta.

Mer toppstyrning än inflytande

Politiken har fått karaktär av ett avlägset ”centrum” som utfärdar regler och bestämmer villkoren för lokalsamhällets människor, mer än att deras synpunkter och förslag berikar den centrala politiken. Eller för att använda en modern planeringsterm, politiken har blivit mer ”top-down” än ”bottom-up”. Storstadsnormen länkad till städernas attraktivitet, ansamling av kapital, kultur och stora utbud av arbetstillfällen skymmer lokalsamhället och dess grundläggande betydelse för en hållbar utveckling och försörjning. Och inte minst, möjligheten att leva ett gott liv i både land och stad!

Effekten av denna utveckling är lätt att notera. Det saknas många gånger en god och fruktbar dialog mellan centrums politiska och administrativa företrädare å ena sidan, och lokalsamhällets medborgare och civilsamhällets organisationer å andra sidan. En dialog som leder till konstruktiva strategier och förändringar; alltså ett reellt inflytande för lokalsamhällets invånare.

En god politik utvecklar olika verksamhetsområden i ett större sammanhållet sammanhang, inte fristående från varandra. Alla delar måste dra åt samma håll, inklusive de olika samhällssektorerna, den ideella, privata och offentliga sektorn. Och politiken måste gripa in på alla samhällsnivåer. För att skapa en lokal hållbar utveckling räcker det inte med EU-programmens och andra offentliga programs bidrag till olika projekt där villkoren till stor del bestämts uppifrån. Det måste till en ny lokal samhällsstruktur med en lokalt förankrad plan för lokalsamhällets förvaltning och utveckling som möjliggör ett lokalt inflytande.

Demokratins vardag måste förnyas

Det demokratiska samhället måste utvecklas och förnyas för att kunna möta vår tids många utmaningar. På den globala nivån är klimatförändringarna den största utmaningen. Därför måste hållbar utveckling integreras i politiken på alla nivåer. Och hållbar utveckling handlar inte enbart om att tänka hållbart socialt, ekonomiskt och miljömässigt. Hur demokratin är utformad är också en viktig pusselbit i att skapa det hållbara samhället. Alla måste dra sitt strå till stacken för att det ska lyckas. I en demokrati har medborgaren både rättigheter och skyldigheter i förhållande till samhället. Alla måste därför ges möjlighet att ta ansvar för och engagera sig i sitt eget närsamhälles förvaltning och utveckling i förtroende och tillsammans med andra. Som den demokratiska utvecklingen ser ut, har det blivit svårare att på ett demokratiskt och ansvarsfullt sätt vara delaktiga i och ha inflytande över det politiska beslutsfattandet. Allt färre politiker styr nu över allt fler medborgare. Det är egentligen en absurd utveckling att medborgarna, som genom historien blivit friskare, bättre utbildade, rikare och fått mer fritid, inte tillåts förvalta och utveckla sitt lokalsamhälle. Den lokala demokratin har genomgått en dramatisk förändring. På sjuttonhundratalet hade byarna sina egna lokala byordningar under häradsrättens överinseende. Kommunerna gjorde entré 1862, och var omkring 2 500 till antalet. Ända fram till 1952 hade mer än 600 kommuner direktdemokrati med kommunalstämman som beslutade instans. I dagens storkommuner har lokalbefolkningen inte mycket att säga till om. Det krävs ett nytänkande som möjliggör ett brett deltagande i lokalsamhället.

Lokalt engagemang söker legitimitet

Samtidigt som det demokratiska underskottet breder ut sig finns idag, utanför partipolitikens domäner, ett stort ideellt engagemang. Lokala utvecklingsgrupper tar ansvar för vardagsfrågor i lokalsamhället, men många har också ett ökat medvetande och känner ansvarstagande inför framtiden. I ett globalt perspektiv handlar det om miljöförstöring och klimatförändringar som kan bli ett hot mot vårt liv på jorden. Därför måste även omställningsfrågorna in på lokal nivå tillsammans med vardagspraktiska frågor för bygdens överlevande och utveckling. Det måste finnas en fungerande lokal infrastruktur med tillgång till skola, affär, bredband, kommunikationer, sjukvård och annan service. Behovet av arbetstillfällen och möjlighet till finansiering för privatpersoners, företagens och bygdens utveckling är andra viktiga frågor.

Under senare år har det också blivit allt vanligare att lokala utvecklingsgrupper och grupper inom omställningsrörelsen utarbetar lokala utvecklingsplaner eller så kallade omställningsplaner för hållbarhet med ett helhetsgrepp för lokalsamhällets utveckling. Det är detta civila myller av engagemang som måste ges stärkta och demokratiskt legitimerade vägar till ett konkret inflytande. Mer och mer handlar det om att civilsamhällets organisationer lokalt tar sig an frågor som den lilla kommunen skulle ha ansvarat för – om den funnits kvar! Eller som marknaden lämnat på grund av för dålig lönsamhet.

Lokalt engagemang förenas med kommunal organisation

Utifrån dessa praktiska kunskaper och erfarenheter av lokalt utvecklingsarbete i nutid och den svenska traditionen av kommunalt självstyre framträder ett mönster, en möjlig modell för hur inflytande och delaktighet på den lokala nivån skulle kunna organiseras, eller som vi har valt att kalla den, den första samhällsnivån. Vi väljer den beteckningen för att det är ett organiskt sätt att betrakta en individs utveckling i förhållande till sin omgivning. Först är det familjen. Sedan vidgas vyerna och man lär känna lokalsamhället där vardagslivet levs. Det är med andra ord den första samhällsnivån som individen möter utanför familjen. Med hjälp av tre lokala förebilder i Svågadalen, Koster och Röstånga knyts den representativa demokratin och den kommunala organisationen samman med de mer informella lokala initiativen som drivs av föreningar och projekt. Det är en formalisering av det lokala arbetet på den första samhällsnivån som inte hämmar de fria initiativen, utan snarare ger idéerna möjlighet att utvecklas och implementeras då även lokala offentliga resurser, både administrativa och ekonomiska, kan utnyttjas. På så sätt kan ett lokalt arbete för bygdens hållbara framtid ges både en formell status samtidigt som det stimuleras och släpps loss.

Hållbarhet börjar på det lokala planet

Hållbar utveckling är ett samhällsmål för hela Europa, inskrivet såväl i Europa 2020-strategin som i Sveriges riksdags miljömål. En ”smart och hållbar” tillväxt är målet. Många människor vill själva jobba konkret med förändring och omställning till ett hållbart samhälle och de vill börja på lokalplanet. Alltså på den första samhällsnivån som de möter utanför sin egen privata bostad; i byn, på ön eller i stadsdelen. Just där måste det finnas tillgång till legitimerade demokratiska former för inflytande på samhällsutvecklingen. Det är frustrerande att veta att man kan och vill förändra mot ett hållbart samhälle och dessutom har kraft att genomföra idéer tillsammans med andra, men inte får gehör från en politisk nivå där ingen lyssnar, ger förtroende eller erbjuder delaktighet. Dialogmodeller kan i många fall vara viktiga och ge värdefull kunskap till beslutsfattare, men på den lokala samhällsnivån behöver medborgarna både dialog och ett reellt inflytande för att kunna ta sitt samhällsansvar. Det innebär en stor vinst för samhället om kunskapen, viljan och handlingskraften både kan frigöras och formaliseras i ett ansvarsfullt lokalt utvecklingsarbete, som i sin tur är organisatoriskt knutet till mer övergripande politiska nivåer som kommun, län, region och stat. För att kunna nå de tuffa miljömålen måste alla möjligheter stimuleras.



Foto: Bertil Degerlund

2 Första samhällsnivån – en modell för lokalt demokratiskt styre

Det nya greppet är att sammanföra civilsamhällets arbete för bygdens bästa och den representativa demokratins form i en gemensam lokal direktvald nämnd. Medborgaransvaret blir då tydligare, mer direkt och stimulerar till engagemang.

Det nya greppet

Vi gör tankeexperimentet att hälften av alla lokala utvecklingsgrupper inom Hela Sverige ska leva och Skärgårdarnas Riksförbund skulle vilja inrätta lokala direktvalda nämnder som en första demokratisk samhällsnivå. Om de gjorde som i Svågadalen och inrättade nämnder med sju ordinarie ledamöter och sju suppleanter, skulle det sammantaget innebära att 35 000 lokala förtroendevalda engagerades i ett organiserat politiskt samhällsarbete tillsammans med sin kommun och bygdens föreningar och företag. Det är vår vision och konkreta utmaning för att bygga ett hållbart samhälle. Det nya greppet är alltså att sammanföra lokalsamhällets formella och informella förvaltnings- och utvecklingsarbete, eller uttryckt på annat sätt: förena den representativa demokratin och det fria engagemanget. Allt för bygdens bästa.

Modellen för den första samhällsnivån är som en Svågadalsnämnd med lokal demokrati, men med utökat ansvarsområde för kommunal fördjupad översiktsplanering enligt Kostermodellen och med ett brett samarbete kring finansieringsfrågor, kanske liknande det som pågår i Röstånga. Lokal demokrati, fördjupad översiktsplanering och lokal finansiering är viktiga grundpelare i en förnyad lokal demokratimodell – i samklang med kommun och civilsamhälle. Det är viktigt att modellen är enkel och begriplig och att den stöttar det vardagliga arbetet liksom den långsiktiga hållbara utvecklingen. Det är dags för ett nytt grepp och att tänka i en större helhet.

Inte enbart springa efter projekt för att lösa olika akuta behov utan skapa en stabil och hållbar lokal struktur inom vilken man kan hantera både vardagens frågor och de mer långsiktiga miljö-, klimat och ekonomifrågorna.

På den lokala nivån kan man på ett varsamt sätt, och med respekt för bygdens kulturella och historiska situation sammanlänka ett lokalt demokratiskt styrt förvaltnings- och utvecklingsarbete med det medborgarengagemang som finns i lokala föreningar och företag. I denna vision av ett lokalt demokratiskt styrelseskick kan kommunen via den lokala förvaltningen och styrningen på ett formaliserat och lagstadgat sätt samverka med civilsamhällets mer ideella arbete som på så sätt ges legitimitet i kommunernas politik, planering och förvaltning.

I spåren av kommunsammanslagningarna

Samhället kan beskrivas som bestående av en uppsättning nivåer med administrativa och/eller politiska uppgifter. Svenska medborgare tillhör flera formellt reglerade demokratiska arenor: EU, nationen, regionen/länet och kommunen. Också på nivån under kommunen finns en formell möjlighet att inrätta reglerade demokratiska arenor i form av så kallade lokala organ.

De stora kommunsammanslagningarna på 1950- och 70-talet, då mer än 2 000 kommuner försvann, har fött en motreaktion. Antalet lokala utvecklingsgrupper har ökat starkt sedan dess och omfattar idag över 5 000 grupper där medborgarna engagerar sig i sitt lokalsamhälles utveckling. Orsaken till detta är uppenbar. De ser att den kommun som bygden ingår i inte på ett tillräckligt bra sätt ger det utrymme och stöd som behövs för att kunna utvecklas. I stället hotar utarmning och stagnation eller i värsta fall avfolkning.

I dessa lokala utvecklingsgrupper pågår ett omfattande lokalt utvecklingsarbete, ofta kring olika akuta sakfrågor. Trots många kommunala initiativ med olika former av medborgardialoger saknas generellt en lokal organisation i bygden där kommunen och medborgarna på ett vedertaget sätt kan mötas i förvaltning och beslut. Den stora fördelen med en permanent organisation är inte bara att ha en demokratisk rättighet att ställa krav utan också att kunna fullfölja sin demokratiska skyldighet att bidra, till exempel med förslag och synpunkter, ideellt engagemang och även finansiering i nya former.

Det är i vardagslivet, på den första samhällsnivån, som villkoren för bygdens utveckling kan göras begriplig, förändras och samverka i riktning mot hållbarhet. Här kan en lokal organisation i samarbete med det mer övergripande samhället, oftast kommunen eller länsstyrelsen, belysa vilka krav som ställs på strukturella förändringar. En sådan lokalt förankrad organisation har också goda förutsättningar för att bli effektiv och förvalta offentliga och privata medel på ett långsiktigt sätt. Samtidigt blir den öppen för medborgarnas ofta kreativa och ekonomiskt ansvarsfulla lösningar på lokala problem och framtida utmaningar. Medborgaransvaret blir mer tydligt, direkt och stimulerande till engagemang. Det är vad som hänt i Svågadalen, på Koster och i Röstånga när civilsamhället tagit initiativ till intressant och värdefullt utvecklingsarbete. De är modellens förebilder.

Våra tre förebilder

Inspirationen till första samhällsnivån och modellen för en ny lokal demokratisk organisering kommer från det lokala utveck-

lingsarbetet på tre platser i Sverige. Platserna är Svågadalen i Hudiksvalls kommun, Koster i Strömstads kommun och Röstånga i Svalövs kommun i Skåne. De är förebilder och spjutspetsar som tillsammans ger en bild av vad som är möjligt och viktigt för en positiv lokal utveckling.

Svågadalsnämnden har funnits sedan 1996 och startades på initiativ av föreningarna i bygden. Ledamöterna är direktvalda i allmänna val och representerar inga politiska partier. De är så kallade parti-o-politiska ledamöter. Svågadalsnämnden är en kommunal nämnd som förvaltar flera verksamhetsområden med budgetansvar och har egen lokal administration. Svågadalsnämnden är vår modells förebild vad gäller hur den lokala demokratin och förvaltningen kan se ut.

Kosters Samhällsförening står som förebild för en fördjupad kommunal översiktsplanering. Föreningens plan arbetades fram i studiecirkelform tillsammans med Kosterbor och antogs av kommunfullmäktige 1995. Planen kan ses som ett levande visionsdokument för Kosters framtid. Den reviderades 2009 och är åter aktuell för en översyn. Detta planinstrument har en politisk, men inte juridisk, status, och är ett intressant och viktigt redskap där medborgarna och kommunen kan samarbeta kring den framtida lokala utvecklingen.

Finansieringslösningar för att underlätta lokala initiativ, stödja företagsamhet och behålla vinster för återinvestering i bygden är det tredje benet i vår modell. Inspiration har hämtats från den lokala utvecklingsgruppen Röstånga Tillsammans och deras utvecklingsaktiebolag RUAB. De går in i investeringar som det privata näringslivet eller det offentliga av olika anledningar inte vill göra. Lokalt ägda bygdebolag har ofta en annan syn på lönsamhet. De värdesätter sociala, ekologiska och kulturella värden, inte bara krasst ekonomiska.

Det är inom dessa tre verksamhetsområden som det lokala inflytandet måste stärkas. Det lokala utvecklingsarbetet i Svågadalen, på Koster och i Röstånga finns på riktigt och har funnits i många år. De är våra levande förebilder, inga utopier eller skrivbordsprodukter. Vad man där gjort och gör, är att utifrån praktiska erfarenheter formalisera organisering och administration på ett unikt och spännande sätt. Eldsjälarna som drivit på har varit fokuserade och långsiktiga i sitt tänkande och handlande. Utvecklingsarbetet har lett till väl fungerande verksamheter som med lätthet kan smälta in i den långa historiska traditionen av ett ideellt och starkt civilsamhälle och en formell kommunal självförvaltning.

Vår modell

Modellen ”Första samhällsnivån” är varken komplicerad eller svår. Tillsätt en lokal nämnd som i Svågadalen, men lägg till några ytterligare basverksamheter. Grundpelarna i konceptet ”Första samhällsnivån” är demokrati, planering och finansiering. Det finns ett bra reglemente för Svågadalsnämnden som Hudiksvalls kommun har fastställt. Detta skulle kunna kompletteras med nya funktioner som exempelvis ansvar för kontinuerligt arbete med den kommunala fördjupade översiktsplanen samt samarbete med civilsamhället och näringslivet kring förvaltnings- och utvecklingsprojekt och finansieringslösningar.

Kärnan i den lokala nämnden utgörs av dels en demokratiskt direktvald styrelse, som väljs lokalt i allmänna val på personligt mandat, och dels en lokal administration som tillsätts av styrelsen. Det ger erfarenhetsmässigt en stark och tydlig fördelning av



Foto: Hasse Persson

Elvira Persson röstar alltid i valet till Svågadalsnämnden.

makt och ansvar. Ett viktigt fundament i en sådan lokal organisation är att den på ett demokratiskt och organisatoriskt sätt knyter samman kommunens politik och verksamhetsområden med medborgarna, civilsamhällets organisationer och näringslivet.

Den lokala nämnden är en del av den kommunala organisationen och har budgetansvar för de verksamheter som kommunen delegerar till nämnden. Kostnaderna för styrelse, personal och annat som hör till en lokal administration ingår också i den offentliga budgeten. Men det finns också en strävan att utveckla nya former och möjligheter för olika drifts- och finansieringslösningar i samarbete mellan det offentliga, privata näringslivet och civilsamhällets organisationer.

Den lokala demokratiska organisation vi föreslår för den första samhällsnivån måste utrustas med egna administrativa och ekonomiska resurser under den lokala demokratiska styrningen. Den lokala administrationen får alltså ansvar för den del av kommunens budget som rör lokalsamhället. Därutöver kan investeringar och utvecklingssatsningar finansieras med offentliga projektstöd och/eller privata medel genom lån, gräsrotsfinansiering, köp av andelar eller aktier. Det har blivit allt vanligare att lokalbefolkningen går samman och till exempel övertar butiken, startar en friskola, bygger hyreslägenheter eller investerar i förnybar energi när samhället och marknaden inte ställer upp. Samverkan i nya finansieringsmodeller mellan privata, offentliga och ideella aktörer skulle kunna stimuleras och stöttas av en lokal administration.

Omfattningen av uppgifterna för den lokala organisationen kan variera beroende på kommunens och lokalsamhällets behov och intressen. Som fallet är i Svågadalen bestäms inriktningen i samförstånd och med politiskt beslut i kommunens fullmäktige. På en utbyggd första samhällsnivå med lokal demokrati, planering och finansiering kan tre ”typer” av verksamhetsområden skönjas.

1. Kommunal service

De kommunala serviceverksamheterna som kommunen delegerat till nämnden att sköta. Det är servicefunktioner som finns på plats lokalt och där det finns stora fördelar med en lokal förvaltning och närhet till lokalsamhället. Verksamheterna inom en lokal organisation måste kunna variera beroende på lokala förutsättningar och önskemål. Den första samhällsnivån föreslås kunna ha huvudansvar för uppgifter till exempel inom delar av eller hela följande områden:

- äldreomsorg
- förskoleverksamhet
- skola och skolbarnsomsorg
- fritid
- kultur
- bostäder
- energi
- annan teknisk infrastruktur
- annan offentlig service
- stöd till civilsamhällets organisationer

2. Planeringsfrågor

Arbetet med lokalsamhällets utveckling på kort och lång sikt. För att knyta samman lokalsamhället och det omgivande samhället är kommunens planinstrument, den fördjupade översiktsplaneringen, ett fantastiskt intressant instrument som borde göras obligatoriskt. Planen arbetas fram tillsammans med intresserade i lokalsamhället. Förutom att det är en fysisk plan som beskriver markanvändning kan planen beskriva en önskad utveckling och blir på så sätt ett levande visionsdokument. Fördelen med en fördjupad översiktsplan framför en lokal utvecklingsplan eller omställningsplan är att planen får en politisk status. Lokalsamhällets vision leds in i den kommunala planeringsprocessen och kan därmed påverka utvecklingen på både kort och lång sikt. Planen kan då kontinuerligt uppdateras när förutsättningar ändras. Den första samhällsnivån föreslås kunna ha huvudansvar för uppgifter till exempel inom delar av eller hela följande områden:

- fördjupad översiktplanering
- remissorgan för översiktsplanering
- delegation att handlägga lokala bygg- och planfrågor

3. Utveckling av lokalsamhället

Handlar om utveckling av lokalsamhället med fokus på såväl nya samarbetsformer som finansieringslösningar. En lokal nämnd ska inte enbart vara förvaltande utan också ha hand om utvecklingsfrågor. Det är viktigt att inte cementera gamla strukturer utan vara öppen för nya lösningar och möjligheter i sin organisation och i lokalsamhället. Det nya greppet med första samhällsnivån är att samla alla lokala krafter, både formella och informella, för att gemensamt arbeta med utvecklingsfrågor, som till exempel samarbetsformer och finansieringslösningar.
Den lokala nämnden bör ha ett särskilt ansvar för dessa typer av samarbeten. Den bör kunna initiera och samarbeta med ideella och privata krafter genom att bidra med till exempel kontakter, ansökningar och administration i gemensamma utvecklingsprojekt. Den första samhällsnivån föreslås ha huvudansvar för uppgifter inom exempelvis hela eller delar av följande områden:

- demokratiutveckling
- näringslivsutveckling
- bygdeutveckling
- samarbete i utvecklingsprojekt
- samarbete kring lokal finansiering

Svårare än så behöver det inte vara. Det finns redan ett bra reglemente som kan utvecklas och de lokala initiativen i Svågadalen, på Koster och i Röstånga är mycket intressanta studieobjekt. Men bland lokala utvecklingsgrupper som är medlemmar i Hela Sverige ska leva eller Skärgårdarnas Riksförbund finns även många andra spännande initiativ för ett hållbart lokalsamhälle. Spännande är också att kommunallagen faktiskt har regler för både ”lokala organ” och ”folkinitiativ”. Lätt modifierade skulle de kunna bli regler för lokalsamhällets styre på ”Första samhällsnivån”.

Kommunallagen stöttar första nivån

Införandet av en ny lokal demokratisk samhällsnivå skulle kunna ha stöd i ett reglemente motsvarande det som finns för lokala organ (lokala nämnder) och vara lokalt efterfrågestyrt på liknande sätt som för kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Den befintliga lagstiftningen i kommunallagen beträffande lokala organ och reglementen för lokala nämnder beslutade av kommunfullmäktige, skulle kunna vara grunden för en modernisering av lagstiftningen kring lokala organ. Den senaste mer omfattande demokratiutredningen (SOU 2000:1) analyserade ingående frågan om lokala nämnder och menade redan då att kommunerna borde ges rätt att få införa direktval till lokala nämnder för att öka transparensen och möjligheterna för medborgarna att bestämma vem som skulle företräda dem. En ny översyn skulle också kunna ge riktlinjer för en än mer långtgående modernisering genom att föreslå samma nominerings- och valförfarande som i Svågadalen. Det vill säga ett rent personval utan politiska partier.

För lokala organ finns ett lagstadgat regelverk som träder i kraft när en kommun har bestämt sig för att arbeta med kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder. 2008 fanns sådana nämnder, helt eller delvis, i 13 av de 287 kommunerna. Ledamöterna i dessa nämnder är representanter för politiska partier och tillsatta indirekt via sina partier. De olika partiernas antal platser i den lokala nämnden, motsvarar deras andel i kommunen som helhet. Medborgarna i kommun- eller stadsdelen har alltså ingen möjlighet att vare sig nominera, rösta på eller aktivt välja att inte rösta på en ledamot i nämnden. Detta undergräver det lokala förtroendet för nämnden. Istället kan man göra som i Svågadalen där kommunfullmäktige fattar beslut om att delegera ansvar till de ledamöter som utses i lokala allmänna val. Dessa ledamöter nomineras av lokalbefolkningen och representerar inga politiska partier eller föreningar utan väljs på ett personligt mandat. På samma sätt gör man i Kall och på Koster. Svågadalsnämnden och Kallnämnden har också egen budget och ansvarar för utpekade kommunala verksamheter. Kosternämndens uppgift är däremot att vara öarnas kontaktlänk till kommunen och andra myndigheter, men med en politisk legitimitet som ska garantera majoritetsuppfattningen i olika frågor. Lokalvalet kan, som till Kosternämnden, ske samma dag som övriga offentliga nationella val. Detta skulle avsevärt underlätta röstandet för invånarna.

Moderniserar man lagstiftningen kring lokala demokratiska organ för första samhällsnivån, skulle de lokalsamhällen som önskade en sådan lokal organisering kunna hämta hem den när det var dags. På motsvarande sätt som tillämpas idag för det så kallade ”folkinitiativet” skulle det vara möjligt och enkelt att åstadkomma rent legalt. Folkinitiativet ger invånare i en

kommun möjlighet att föreslå fullmäktige att besluta om folkomröstning i en utpekad fråga. Enligt kommunallagen ska en folkomröstning genomföras om minst 10 procent av de röstberättigade i en kommun vill, under förutsättning att inte en kvalificerad majoritet (två tredjedelar) i fullmäktige motsätter sig det. Liknande principer skulle kunna användas vid beslut i kommunfullmäktige om införandet av en lokal demokratisk organisation. Om minst 10 procent av bygdens invånare önskar en lokal nämnd och fullmäktige inte får en kvalificerad majoritet mot förslaget så skulle bygden kunna hämta hem regelverket och starta processen för en lokal demokratisk organisation.

Sammanfattningsvis kan en sådan skisserad, lokal demokratisk organisation medföra en rejäl fördjupning av demokratin i människornas vardag. Den kan medverka till att medborgarnas engagemang för bygden ökar, och kanske även för den representativa partipolitiken på kommunal, regional, nationell och EU-nivå. Allt som allt kommer bilden av bygderna, genom deras egna lokala kunskaper om resurser och problem, ge kommunerna och staten en avsevärt mycket tydligare verklighetsbild, och i och med den en mer robust utgångspunkt i arbetet mot en hållbar utveckling.

Både lokal och central utmaning

Utmaningen för att åstadkomma en första samhällsnivå kommer från två håll, det lokala och det centrala. Den lokala utmaningen ligger i lokalsamhällets eget medvetande om hur det måste stärka sin position i det politiska beslutsfattandet för att få sina initiativ respekterade och sina intressen beaktade. Det räcker oftast inte med protester eller demonstrationer. Dessa måste följas upp med ett medvetet



Foto: Therese Nilsson

Valinformation från Svågadalsvalet år 2002.

organiserat arbete där målet är en politisk påverkan och ett lagstadgat inflytande i lokalsamhällets strukturella uppbyggnad.

Samtidigt som det sker stora satsningar på enskilda lokala initiativ och projekt, är det viktigt med strukturella förändringar i lokalsamhällets demokratiska organisation. Man måste hitta en modell, ett sätt att tänka, där alla lokala krafter kan samverka för att förvalta och utveckla bygden. En begriplig och hållbar modell som bygger vidare på Sveriges långa, lokala demokratiska tradition och medborgarnas mycket omfattande engagemang i föreningsliv och offentliga samtal. Det är i denna historiska tradition det nu krävs en insikt, en vilja och ett mod till förnyelse.

Den centrala utmaningen gäller förändringar i statens, kommunernas och regionernas sätt att agera gentemot lokalsamhället. Framtida regionförstoringar och eventuella kommunsammanslagningar kommer att medföra ett ännu mer omfattande demokratiskt underskott och nya större periferier.



Foto: Anders Tysklind

3 Lokal demokrati

Lokal demokrati handlar om medborgarnas möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande över det politiska beslutsfattandet i lokalsamhället.

Inflytande skapar lust

Det är politikens uppgift att tillhandahålla en struktur i vilken medborgarnas engagemang och kreativitet kan förverkligas. När samhället förändras måste även demokratins former förändras.

När medborgarna erbjuds administrativa, planeringsmässiga och ekonomiska möjligheter att styra sin vardag och arbetet mot en hållbar framtid, får de också möjlighet att utvecklas i sin roll som samhällsmedborgare och individer. Utan möjlighet till ett reellt inflytande i samhällsutvecklingen kan viljan och lusten till förändring vändas till sin motsats, alienation.

Stärk människors värdighet

I det globala samhälle som växer fram är det extra lätt att känna sig maktlös och alienerad. Med en demokratisk, tydlig och lagstadgad form för hur människor ska kunna påverka sin lokala miljö, motverkas

denna alienation och känsla av maktlöshet. Då faller den svenska regeringsformens vilja på plats. ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.” (Regeringsformen 1:2).

Med en demokratisk form som ”Första samhällsnivån” för det lokala utvecklingsarbetet kan medborgarna ta ansvar inte bara för sitt eget, hushållets och lokalsamhällets framtid utan också för planeten jorden. Det demokratiska arbetet på basplanet är samhällets sätt att stärka värdigheten i medborgarnas liv och därigenom motivera deras engagemang för bygdens, landets och jordens framtid. Förståelsen för villkoren för sin försörjning – och därmed indirekt villkoren för jordens framtid – växer i en demokratisk process mellan det lokala och olika centrala politiska och administrativa organisationer. Det är därför viktigt att ge ett lagstadgat inflytande på den nivå individer och hushåll upplever som sitt lokalsamhälle. Det är detta vi kallar för den första samhällsnivån.

Genom att se hur arbetet med lokalsamhällets förändring mot hållbarhet och utveckling har en plats i den demokratiska ordningen kan den uppgivenhet inför stora globala hot som många upplever brytas. Att ta ansvar för det globala måste bottna i ett ansvar för det lokala. Detta ansvar måste också vara en realitet, en lagstadgad rättighet och skyldighet.

Demokratiska folkstyret måste förnyas

Vårt styrelseskick bygger på en representativ demokrati där de politiska partierna är byggstenar. Antalet förtroendevalda politiker har minskat dramatiskt, liksom den geografiska tätheten av politikens administrativa centra. Sedan 1951 har befolkningen ökat med 2,7 miljoner invånare samtidigt som antalet förtroendevalda minskat från cirka 200 000 till 38 000. Före kommunsammanslagningen i början av 1950-talet fanns 2 500 kommuner vilket kan jämföras med dagens 290. Förutom den stora minskningen av antalet förtroendevalda lades tusentals kommunalkontor med egna resurser och egen administration ner vid kommunsammanslagningarna. Speciellt har detta drabbat landsbygden och skärgårdarna. Konsekvensen är att allt färre politiker bestämmer för allt fler medborgare och att klyftan mellan centrum och lokalsamhället har accentuerats.

Samtidigt har medborgarna övergett de politiska partierna. När medlemsantalet i de politiska partierna minskar, försvagas partiernas funktion att vara en länk mellan medborgarna och den demokratiska makten. Indirekt betyder detta att politikers lojalitet och legitimitet gentemot medborgarna försvagats. Visserligen är det allmänna val vart fjärde år med ett relativt högt valdeltagande, men ändå ligger medborgarnas engagemang till största delen i civilsamhällets organisationer, inte i de politiska partierna. Regeringen har sökt efter lösningar för att ”öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen.” (Dir 2014:111). Dock har politiken inte haft modet att föreslå ett samarbete i nya former mellan civilsamhället och det demokratiska folkstyret som innebär ett lokalt ansvarstagande, utan stannar i icke förpliktigande dialogformer.

Första samhällsnivån – demokratins chans

En demokratisk modell på den första samhällsnivån med en lokal demokratisk organisering är svaret. Den är den brygga mellan det lokala och det centrala som utvecklar demokratin och därmed medborgarnas försvar och förståelse för demokratins villkor. Det är lätt att tänka tillbaka till de tidigare 2 500 kommuner. Även en nutida version av en första samhällsnivå bör omfatta ett geografiskt område som kan fungera som en socialt, kulturellt och organisatoriskt uppfattbar enhet, en enhet som kan erhålla legitimitet i både lokalsamhället och det politiska systemet. Där finns också en historisk och geografisk rotad legitimitet. Våra svenska socknar har funnits i 700–800 år medan dagens storkommuner endast i omkring 40 år. Och många lokala utvecklingsgrupper omfattar just de gamla socknarna. Det handlar om att utveckla en lokal demokrati som bryter dagens många gånger låsta organisatoriska, förvaltningsmässiga och politiska förhållanden som kännetecknar relationen mellan många svenska storkommuners periferi och dess politiska centra; mellan lokalsamhällena och staden.



Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun är den spjutspets vi vill lyfta fram som förebild inom demokratiområdet för hur en lokal demokratisk organisering kan utformas. Där finns mycket intressant att ta fasta på och lära av.

Kompletterad med förslag till en lokalt förankrad fördjupad översiktsplanering och lokal finansiering kan konceptet bli ett strukturellt kraftpaket för lokal utveckling. Ett kraftpaket som på ett påtagligt sätt kommer stärka inte bara de enskilda bygdernas utan hela landets utveckling mot hållbarhet.



Foto: Fredrik Röjd

4 Första spjutspetsen – Svågadalsnämnden

Svågadalen är känt som demokratiexperimentet där bygdens befolkning den 5 maj 1996 gick till valurnorna för att rösta fram ledamöter till en ny parti-o-politisk nämnd. En representativ demokrati utan partier som sedan dess pågått och utvecklats.

Vägen var lång

Ett mer demokratiskt sätt att arbeta finns inte, menade tidigare ordförande i Svågadalsnämnden, Sven-Erik Eriksson. Besluten tas av personer som är mycket intresserade av bygden och då är sannolikheten större att det blir bra beslut.

Engagemanget började redan på 1970-talet med studiecirklar om bygdens utveckling. Så småningom blev Svågadalen en av landets tre framtidsbyar, med stöd från Landsbygdskampanjen Hela Sverige ska leva. Svågagården med skola, barnomsorg, bibliotek, distriktssköterska, kyrka, Folkets Hus, matsal, idrottshall, verkstäder och äldreboende byggdes. Ett självförvaltningsråd infördes och tankar om närdemokrati i nya former började snart gro. Rådet leddes av representanter för föreningarna i bygden och man ville

pröva direktval utan koppling till politiska partier. Kommunpolitikerna i Hudiksvall beslutade om ett försök med en direktvald Svågadalsnämnd. Det är nämligen möjligt att delegera kommunalt ansvar om politikerna är eniga, och förslaget om en direktvald nämnd fick gehör.

Övriga kommundelar hade kommundelsnämnder med indirekt tillsatta partipolitiska representanter enligt samma mandatfördelning som i hela kommunen. Senare kom dessa kommundelsnämnder att läggas ner, medan Svågadalsnämnden har fortsatt sin verksamhet. År 2002 permanentades Svågadalsnämnden.

Parti-o-politiska val

Nämndens ledamöter väljs utifrån ett personligt förtroende och inga politiska partier deltar i lokalvalet. Till första valet 1996 hade de cirka 500 invånarna i Svågadalens tio byar nominerat hela 133 kandidater. 20 av dem accepterade nomineringarna. Valdeltagandet blev 69 procent. I senaste valet 2014 fanns också 20 kandidater och valdeltagandet blev 66 procent trots att man nu inte längre genomförde lokalvalet samma dag som de allmänna valen till kommun och riksdag. De kandidater som får flest röster utses därefter av Hudiksvalls kommunfullmäktige till ledamöter i den lokala nämnden. Nämnden består av sju valda ledamöter och sju suppleanter.

En kommunal lokal organisationen

Svågadalsnämnden är en kommunal nämnd med ansvar och skattemedel till en egen budget för barnomsorg, förskola, skola, äldreomsorg, fritid och kultur. Vidare arbetar nämnden med landsbygdsutveckling och näringslivsfrämjande åtgärder samt med att utveckla former för närdemokratiskt inflytande. Den lokala nämnden har särskilda regler för sin verksamhet, beslutade och fastställda av kommunfullmäktige i Hudiksvall (Reglemente Svågadalsnämnden, Hudiksvalls kommun, 2010, reviderad 2011-05-02) och har en kommunal budget på cirka tolv miljoner kronor per år. Centralt i området ligger Svågagården där nämndens kontor är inrymt. Här arbetar en heltidsanställd plats-chef och en administratör på halvtid. Det finns också 15–18 personer anställda i olika verksamheter som nämnden ansvarar för.

Tydlig roll för lokal makt och ansvar

I Svågadalen finns som i alla andra bygder ett omfattande föreningsliv och en lokal utvecklingsgrupp, Svågadalens Intresseförening. Svågadalsnämnden har ett bra samarbete både med kommunen och de lokala föreningarna och ser som sin uppgift att stå i nära kontakt med bygdens invånare. Möten ordnas ofta i olika frågor som är angelägna för bygden. Flera utvärderingar av verksamheten har skett under åren. En intressant forskarrapport kom fram till att Svågadalsnämnden skött verksamheten mycket framgångsrikt och att ”Svågadalen utgör en demokratisk formalisering av lokalt utvecklingsarbete, som innebär att makt och ansvar blir tydligare” (Lennqvist-Lindén & Olsson, 2001). Svågadalsnämnden har genom åren tagit emot många studiebesök alltifrån intresserade lokala utvecklingsgrupper till kommuner och statliga demokratiutredningar. Läs mer om Svågadalsnämnden på hemsidan www.hudiksvall.se



Foto: Bertil Karlsson

5 Lokal planering

En fördjupad översiktsplanering som bygger på samarbete mellan lokalsamhället och kommunen är ett viktigt instrument som komplement till lokala utvecklings- och omställningsplaner.

Planering – en skyldighet

I Sverige har alla kommuner skyldighet att ta fram så kallade översiktsplaner för kommunens utveckling. Men det finns möjlighet att gå ett steg längre och arbeta med en så kallad fördjupad översiktsplanering, något som är särskilt viktigt i ett lokalt sammanhang. Det är en lagstadgad möjlig plannivå under den obligatoriska. Den fördjupade översiktsplanen får liksom översiktsplanen en politisk status genom att den antas av ett kommunfullmäktige. Ingen av planerna har juridisk status, vilket gör att de successivt kan revideras.

Den viktiga översiktsplanen

All fysisk planering är ett uttryck för hur demokratiskt fattade beslut ska omformas till konkret verklighet. När det gäller en kommuns användning av mark, vatten,

infrastruktur och byggd miljö redovisas detta i de kommunala översiktsplanerna. Där ska kommunen också redovisa hur de avser uppfylla de 16 miljömål riksdagen formulerat samt olika riksintressen. Det innebär att kommunerna på en plankarta, informerar om hur samtliga delar avses användas. Till plankartans innehåll fogas en beskrivning. Efter att översiktsplanen blivit offentligt utställd och diskuterad, antas den av kommunfullmäktige. Den ligger sedan till grund för alla beslut som rör förändringar i användningen av byggd miljö, infrastruktur samt samtliga mark- och vattenområden. Kommuner kan också låta de olika politiska partiernas uppfattningar om kommunens framtid konkretiseras i olika förslag till översiktsplan. På det sättet kan den enskilde medborgaren se på vilket sätt partiernas olika ideologier speglas i deras syn på kommunens framtid. Detta kan få en avgörande betydelse för hur man väljer till kommunfullmäktige.

Fördjupad plan ger mer information

På motsvarande sätt, men med en mycket större detaljeringsgrad, kan en kommun eller en länsstyrelse ta initiativ till en fördjupad översiktsplan. Den kan då gälla ett utpekat område, exempelvis ett lokalsamhälle. Ambitiöst utförd kan den planen ge invånarna en mycket god bild av hur kommunen vill hantera olika frågor som gäller den framtida användningen av mark och vatten, byggd miljö och vilka åtgärder som måste genomföras för att uppnå en hållbar samhällsutveckling. I en tillhörande beskrivning kan de sociala och ekonomiska målen för hållbarhet beskrivas, till exempel hur det ska finnas skolor, barn- och äldreomsorg, försörjningsmöjligheter med mera i bygden. Detta kan då bli ett mycket konkret program för hur en majoritet av lokalsamhällets invånare vill att bygden utvecklas. Som en vision för lokalsamhällets utveckling som samtidigt, i vardagen, ska vägleda det kommunala arbetet när det gäller ställningstagande i fysisk planering.

Ett visionsdokument för framtiden

Den fördjupade översiktsplanen kan alltså ses som ett visionsdokument och samla det mesta av det som kan finnas i en lokalt, ideellt framtagen utvecklingsplan eller omställningsplan för hållbarhet. Planens status som del i den kommunala översiktplaneringen ger den en legitimitet som ligger till grund för annan planering. Den ska visa på ett mer detaljerat sätt än den obligatoriska gör, hur områdets olika resurser ska utvecklas. Liksom översiktsplanen ska den fördjupade översiktsplanen ange långsiktiga mål samtidigt som den ska kunna ge en anvisning för hur en kommun ska förhålla sig till ”dagliga” frågor som rör användning av mark- och vattenområden eller byggd miljö.

Planen speglar lokala livsformer

En viktig aspekt är att planeringen inte bara speglar och beskriver en önskvärd utveckling av det mätbara utan genomsyras av ett kulturellt synsätt. Med ett kulturellt synsätt menas en medvetenhet om att människor i bygden ofta lever i olika livsformer relaterade till olika värderingar och behov av olika levnadsvillkor. Dessa levnadsvillkor kan vara gemensamma eller komma i konflikt med varandra. Planeringen ska i möjligaste mån beskriva detta. Det innebär att såväl de gemensamma som de konflikterande kraven på olika levnadsvillkor ska beskrivas. I analysen av dessa krav som finns ska planeringen försöka visa konsekvenserna beroende på vilka krav som tillgodoses respektive måste hållas tillbaka.

På detta sätt blir planen inte bara en önskelista alla kan ställa sig bakom. Den blir ett dokument där man visar vilka intressen planen gynnar respektive håller tillbaka. Då blir det lättare för lokalsamhällets invånare och för personer som företräder olika intressen att tolka den politiska dimensionen i planen. Så kan arbetet med att ta fram en fördjupad översiktsplan visa på olika alternativ och på dess konsekvenser för människor som lever i olika livsformer och för samhället som helhet.

På ett liknande sätt kan planens olika rekommendationer vad gäller användningen av lokalsamhällets samlade resurser relateras till sociala, finansiella, ekologiska och kulturella dimensioner i bygden. Planen kan på detta sätt bli en illustration och konkretisering av vad en omställning till hållbarhet innebär.



Fördjupad översiktsplanering på Koster i Strömstads kommun är den spjutspets vi vill lyfta fram som förebild inom planeringsområdet för hur en lokal planering kan utformas. Där finns mycket intressant att ta fasta på och lära av.

Kompletterad med förslag till lokal demokrati och lokal finansiering kan konceptet bli ett strukturellt kraftpaket för lokal utveckling. Ett kraftpaket som på ett påtagligt sätt kommer att stärka inte bara de enskilda bygdernas utan hela landets utveckling mot hållbarhet.



Foto: Anders Tysklind

6 Andra spjutspetsen – fördjupad översiktsplan för Kosteröarna

I protest mot en föreslagen områdesplan, där det rörliga friluftslivets behov var viktigare än de boendes, startades en lokal studiecirkel om Kosteröarnas framtid. Resultatet blev ett samarbete med kommunen och en fördjupad översiktsplan som tog hänsyn till öbornas kunskap och levnadsvillkor.

Missnöje initierar studiecirkelarbete

I samband med ett regionalt utvecklingsarbete kring skärgårdens framtid tog länsstyrelsen initiativ till och finansierade ett lokalt utvecklingsprojekt på Kosteröarna, 1983–86. Arbetet skulle ske som ett lokalt styrt arbete med den lokala samhällsföreningen som projektledare. Samhällsföreningen hade också skrivit ett program för arbetets inriktning. I detta ingick bland annat den framtida användningen av öarnas markresurser, principerna för bostadsbyggande.

Utvecklingsarbetet ledde i sin förlängning till en omfattande studiecirkelverksamhet kring förslag till åtgärder för att säkra tillgången till nya bostäder, mark för verksamheter samt nödvändig samhällsservice. Själva bakgrunden till att studiecirkelarbetet överhuvudtaget kom till var ett stort missnöje med en områdesplan, Områdesplan Kosteröarna, som kommunen tog fram i samband med att länsstyrelsen under 1970-talet planerade ett mycket omfattande naturreservat på öarna. Norra Bohuslän, dit Kosteröarna hör, hade av

riksdagen klassificerats som ett område tillhörande den ”orörda kusten”, som skulle bevaras då det sågs som ett ”primärt intresse för det rörliga friluftslivet”.

Lokalt tyckte befolkningen på öarna att deras liv och kultur borde vara det ”primära intresset”, men så hade inte staten formulerat den långsiktiga användningen för områdets framtid. Nu var närmare två tredjedelar av öarnas samlade areal tänkt som reservat med målet att inte bebyggas eller användas på annat sätt än staten bestämde. Det framtida bostadsbyggandet hade också planerats ske på ett för öarnas tradition, ekonomi och andra lokala förutsättningar olämpligt sätt. Hur befolkningens behov av grundläggande service, möjligheter att utveckla sitt näringsliv eller att säkra andra, grundläggande levnadsvillkor hade inte behandlats.

Studiecirkeln ger lokal syn

Utgångspunkten för studiecirkelarbetet var alltså att säkra öarnas framtid som levande bygd och med hänsyn tagen till invånarnas perspektiv. En viktig utgångspunkt var Kosteröarnas egen kulturhistoria med deras olika lokala förutsättningar. Denna hade dokumenterats av den lokala hembygdsföreningen. Inspirationen för att jobba mot en bärkraftig utveckling ur ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv fanns i FN-deklarationen Agenda 21, en föregångare till dagens hållbarhetsprogram.

Den kritiserade områdesplanen hade inget kulturellt perspektiv. Den varken analyserade eller beskrev lokalbefolkningens levnadsförhållanden, så som villkoren för småföretagare inom areella näringar eller turism, liksom för anställda lönearbetare. Också livsvillkoren för den bofasta befolkningen och öarnas fritidsboende var olika. Detta medförde olika krav och konflikter beträffande den framtida markanvändningen. Den kritik samhällsföreningen riktade mot områdesplanen och reservatsbildningen, var att ”den ensidigt utgick från hur stadsbefolkningens fritidsintressen i skärgården skulle tillgodoses och säkras via en lag-stiftning om reservatsbildning”. I studiecirkelarbetet beskrevs nu hur man traditionellt använt öarnas olika mark- och vattenområden för produktion av livsmedel, men också för bosättning, hamnbyggen, med mera. Detta angavs sedan som nödvändiga levnadsvillkor för de olika sätt att leva och överleva som funnits och fanns på öarna.

Utifrån en sådan mer kulturellt medveten utgångspunkt kunde man beskriva hur levnadsvillkoren för dessa olika lokala livsformer skulle säkras och förnyas för att uppnå en hållbar samhällsutveckling. Till skillnad från traditionell planering, utgick man inte bara från olika fysiska uppgifter om natur, bebyggelse, anläggningar och deras framtida status och användning. Man utgick istället från en kulturell, social och försörjningsmässig aspekt på framtiden. Kontrasten till områdesplanens utgångspunkter och mål blev tydliga. I den var det bara de olika fysiska aspekterna som var utgångspunkten för planeringen – som naturintressena och markens användning.

Den kulturella bakgrunden till bosättningsmönstret beskrevs till exempel inte alls. Visserligen hade ett mindre område för nya bostäder avsatts, men då utifrån ett mer allmänt synsätt om bebyggelse i skärgården grundat på fiske, inte i Kosteröarnas lokalt betingade bosättningsmönster baserat på jordbruk med dess sociala, praktiska och ekonomiska villkor.

Studiecirklarnas ledde till FÖP

Studiecirklarna pågick några år i slutet av 1980-talet och resulterade i ett program för en lokal, bärkraftig utveckling. Representanter från samhällsföreningen uppvaktade länsstyrelsen med programmet och beskrev de förslag man lokalt arbetat fram i studiecirklarna. Man beskrev också sin kritik av områdesplanen. Länsstyrelsen tog kritiken seriöst och konstruktivt.

De föreslog kommunen att i samråd med samhällsföreningen och länsstyrelsen ta fram en fördjupad översiktsplan för Kosteröarna. Uppdraget gick till kommunens stadsarkitekt, som efter olika samråd kunde presentera ett förslag till Fördjupad översiktsplan för Kosteröarna. Den antogs av kommunfullmäktige i Strömstad 1995. Som dokument kan den betraktas som ett visionsdokument för hur lokalbefolkningen och kommunen skulle arbeta med frågor som gällde Kosters framtid som samhälle.

I samband med bildandet av Kosterhavets nationalpark kunde planen ytterligare utvecklas till en ny version, antagen av kommunfullmäktige 2009. Arbetet leddes då av en konsult, men i dialog med lokala organisationer. Idag har kommunen återupptagit samarbete med lokala föreningar och en revision och utveckling av planen förbereds.

Planering som uttryck för lokal demokrati

Exemplet Kosteröarna beskriver hur planering på ett konkret sätt kan överföra ett lokalsamhälles demokratiskt framtagna behov för utveckling, till konkreta anvisningar för den framtida användningen av lokalsamhällets mark- och vattenområden, byggnader, med mera. Kritiken mot den tidigare plan kommunen hade tagit fram var att den inte tagit tillräcklig hänsyn till vad lokalbefolkningen behövde för att kunna bevara och utveckla bygden. Så lyftes till exempel det lokala intresset att kunna bevara det traditionella kulturlandskapets produktiva förmåga fram som ett av de primära målen. Eller som samhällsföreningens ordförande uttryckte det: *”Även om vi inte kan se det omedelbara behovet just nu, visar öarnas historia på markanvändningens betydelse för att säkra öarnas försörjning”*. Då detta inte behövde stå i motsättning till statens intresse att bevara det traditionella odlingslandskapet, kunde utgångspunkterna för planen omarbetas efter de lokala synpunkterna.

Arbetet med en fördjupad översiktsplan för Kosteröarna visar hur lokalbefolkningen i dialog med staten/länsstyrelsen och kommunen tagit fram ett dokument om öarnas framtid, som hela tiden reviderats när förutsättningarna förändrats. På detta sätt blir planen ett uttryck för, och ett kvitto på att de överenskommelser man gjort med myndigheterna har en förankring bland en majoritet av befolkningen. Det sistnämnda får nu sin legitimitet genom att lokalbefolkningen i planeringsprocessen företräds av den lokalt valda Kosternämnden. Planering blir på detta sätt en mycket pedagogisk metod att omsätta lokala, demokratiska beslut för hur en majoritet av lokalsamhällets invånare vill se bygdens framtida utveckling till ett dokument om bygdens framtid alla kan ta del av och ta till sig.

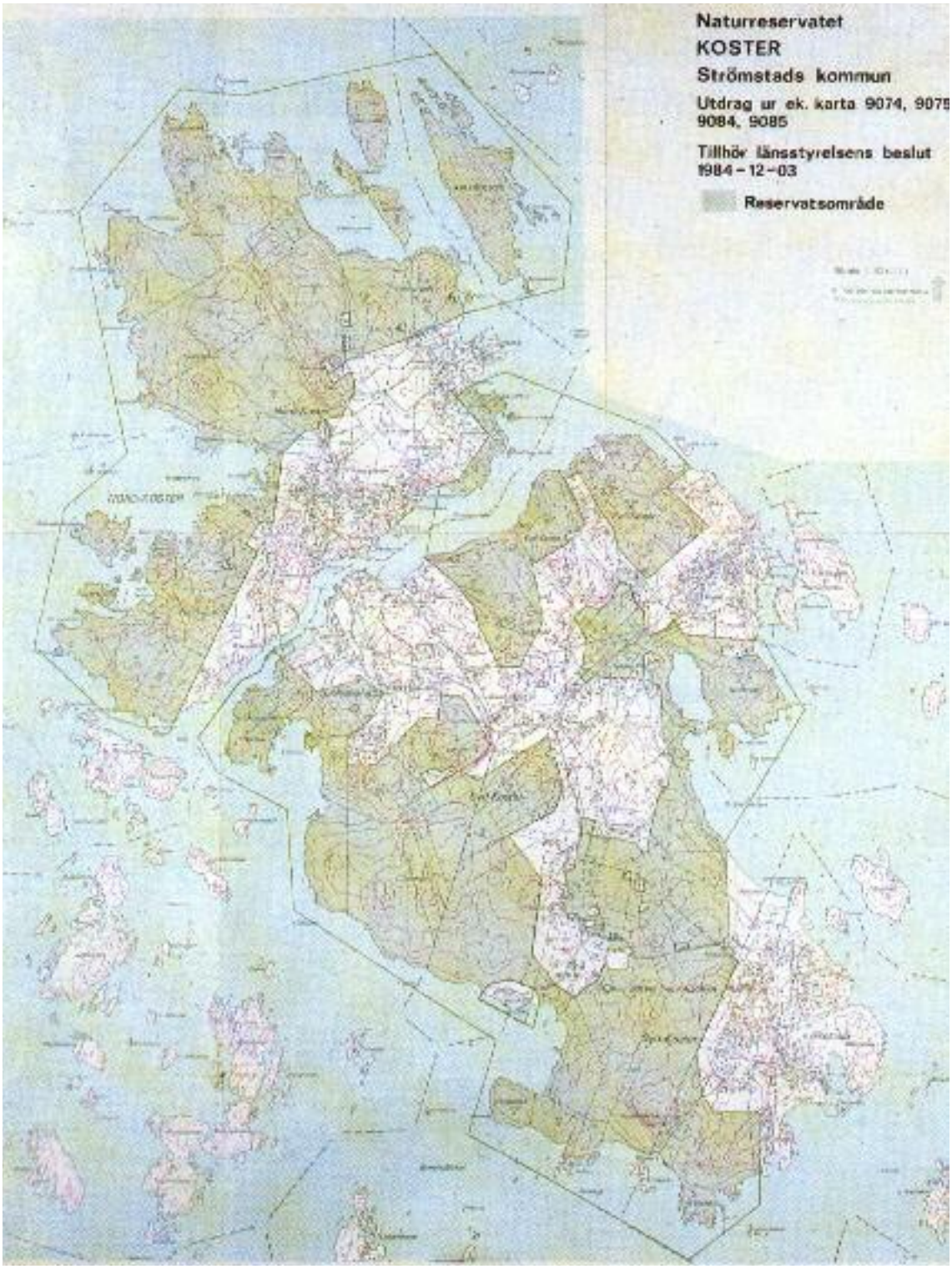
Läs mer om utvecklingen på Koster på hemsidorna www.kosternamnden.se och www.kostershf.se.

Kommentarer till kartorna på kommande sidor

KARTAN PÅ SID 26 visar det förslag till områdesplan för Kosteröarna 1975 (Områdesplan Kosteröarna) som staten via länsstyrelsen tog fram för att hindra en exploatering av tidigare använd jordbruksmark med fritidshus. I stället ville staten säkra tillkomsten av stora naturreservat. Denna utveckling framstod som helt främmande för lokalbefolkningen. Statens förslag, ansåg de, låg i linje med den politik staten alltid fört mot skärgården: att säkra stadsbefolkningens och sina egna intressen i skärgården. Nu skulle staten med planens hjälp ”slå vakt om stadsbefolkningens fritidsintressen i skärgården”. Redan i ett tidigare dokument (Hushållning med mark och vatten, SOU 1971:75) hade norra Bohuslän karaktäriserats som ett område där olika intressen som rörde det rörliga fritidslivet, skulle prioriteras. Inte lokalbefolkningens möjligheter till att säkra och förnya sina levnadsvillkor. Sett i ett lite längre tidsperspektiv har staten alltsedan Bohuslän införlivades med Sverige, med hjälp av det skrivna ordet/lagen – kunnat säkra centrums intressen i skärgården. Under 1600-, 1700- och 1800-talen gällde det att göra ekonomiska vinster på kustbefolkningens fiske, under senare delen av 1900-talet säkra stadsbefolkningens behov av mark för sina fritidsintressen. Denna långa maktutövning har bland andra beskrivits av professor Olof Hasslöf. (Lagbildning och företagsorganisation genom 1000 år, Olof Hasslöf, 1980)

KARTAN PÅ SID 27 visar det förslag till fördjupad översiktsplan öborna tog fram i ett studiecirkelarbete. Hur man lokalt, genom att studera sin kulturhistoria och genom att använda sina kunskaper om öarnas aktuella nutidssituation, tagit fram ett helt annat koncept än vad staten ville driva igenom. Man har i stället för att se det traditionella odlingslandskapet som ett potentiellt område avsatt som reservat, lyft fram de olika områdenas förmåga till produktion, det vill säga till försörjning.

Lokalt har man också, utifrån aktuella markägoförhållanden, gjort ett förslag till en helt annan boendestruktur än den områdesplanen föreslog. Kosters samhällsbygge har sin grund i ett småskaligt jordbruk. Detta speglas i en fastighetsbildning med många mindre enheter. En planlagd koncentration av nya bostäder till ett område skulle medfört en närmast monopolliknande ägarsituation av mark avsedd för nya bostäder. På en plats där marknaden bestämmer priserna på mark och fastigheter skulle detta direkt medfört att lokalbefolkningens möjligheter att uppföra bostäder på egen mark skulle hotats. Konsekvensen av detta kunde man redan se under 1980-talet. Lokalbefolkningen skulle mer eller mindre tvingats bort från sin hembygd på grund av brist på en egen bostad och förbud att bygga på egen mark. Detta ville man nu förändra.



Statens förslag. *Grundkarta, källa Lantmäteriet*



Kosterbornas förslag. Kartan hämtad ifrån boken "Allt är möjligt – planering utifrån lokala livsformer". Hans Arén 1994
Grundkarta, källa Lantmäteriet







Foto: Nils Phillips

7 Lokal finansiering

Det mest utvecklande och hållbara är att skapa en gemensam lokal finansiell infrastruktur. En sådan lösning gör att lokalsamhällets invånare och verksamheter kan spara i en form som ger inflytande över hur pengarna ska lånas ut och till vad och vem.

Lokala investeringar för långsiktig stabilitet

Finansiering är en av grunderna för lokalsamhällets utveckling och stabilitet. Med ekonomiska medel kan man investera, underhålla samt säkra samhällets, det privatas och företagens investeringar i infrastruktur, service och arbetstillfällen. Många gånger finns bra initiativ och idéer liksom behov, kunskap och engagemang men pengarna saknas ofta för att förverkliga dem. Men det finns lösningar på detta, lösningar som innebär att lokalsamhällets invånare stöttar med lokal finansiering. Det handlar om finansiering av sådana verksamheter som går utöver vad det offentliga kan förväntas ha ansvar för. Alltså ganska mycket, men absolut inte

den offentliga verksamhet som kommunen delegerat till den första samhällsnivån. Där gäller skattemedel på motsvarande sätt som i Svågadalen. Den lokala demokratiska organisationens verksamhet med administrativ personal, lokaler, drift, utvecklingssatsningar med mera måste finansieras via den kommunala budgeten. Lokal finansiering kan vara att gå samman kring ett enskilt projekt, bygga upp ett investeringskapital eller skapa en finansiell infrastruktur.

Finansiera ett enskilt projekt

Att hitta smart lokal finansiering kring ett enstaka projekt är relativt enkelt och accepterat. Det kan handla om att rädda en skola eller en butik, investera i ett vindkraftverk eller rusta upp en sliten fotbollsplan. Att öppna den egna plånboken för en verksamhet som man själv har nytta av i vardagslivet är ett ganska enkelt val. Sådan typ av lokal finansiering är lätt att förstå och brukar vanligtvis engagera många. Det är exempel på så kallad gräsrotsfinansiering där många människor tillsammans bidrar med kapital som gåva, garantier, lån eller genom köpa av andelar eller aktier.

Bygga upp ett investeringskapital

Kanske omfattar det lokala utvecklingsarbetet ett större sammanhang och fokuserar på utveckling av ortens service och näringsliv? Att bygga upp ett kapital, kan då vara en bra idé för att ha ett eget investeringskapital och finansiell beredskap när ett problem eller möjlighet dyker upp. Vanligt i dessa fall är att bilda ett lokalt utvecklingsaktiebolag, ofta ett aktiebolag (svb), som skaffar kapital genom försäljning av aktier. Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb) är ett sådant.

Lokal finansiell infrastruktur

Här skapar man en struktur genom långsiktiga satsningar som både ger kapital till och inflytande över investeringar i lokalsamhället. Då finns det pengar till hands i bygden när det behövs till infrastrukturinvesteringar, bostadsbyggande, företagsfinansiering, serviceverksamheter eller privatlån. Alltså den typ av finansiering som den lilla banken skulle ha bistått med, om den hade funnits. Har man inte ekonomisk möjlighet att starta en egen lokal bank finns möjlighet till samarbete i olika former med de kooperativa bankerna JAK och Ekobanken. Och på ett sextiotal platser finns dessutom lokala sparbanker att vända sig till. Genom att banker samarbetar med regionala/lokala mikrofonder anslutna till Mikrofonden Sverige kan investeringskapital också tillföras företag inom social ekonomi och lokal utveckling.

Lokalsamhällets resurser i lokalt ekonomiskt kretslopp

För att finansiera en hållbar och stabil lokal utveckling gäller det att tänka om. Pengar finns det egentligen ganska gott om. Överallt där det finns folk, föreningar och företag finns också ett sparkapital på banken eller i madrassen. Det gäller att hitta de rätta formerna och villkoren för att skapa lokala finansiella kretslopp med ett inflytande över var och under vilka villkor pengarna ska investeras. I genomsnitt har var och en av Sveriges nästan tio miljoner invånare 144 000 kronor i sparkapital på bankkonton. Sammantaget blir det över 1 400 miljarder kronor. Skulle lokalsamhällets invånare placera tio procent av sitt sparkapital i en lokal bank eller sparkassa kunde miljontals kronor styras till ett lokalt kretslopp för lokala investe-

ringar. Det är inte alltid den mest hållbara lösningen att överlåta åt andra att bestämma över pengarna på sitt sparkonto. Det finns bättre sätt.

I ”Nya handboken för lokal finansiering” (Hela Sverige ska leva, 2015, www.helasverige.se) presenteras en rad tips och idéer om detta. Där finns metoder för och exempel på lokala kretslopp av pengar, olika sådana beroende på om man vill finansiera ett enskilt projekt, bygga upp ett lokalt investeringskapital eller skapa en lokal finansiell infrastruktur.

Nya former för finansiering

I det lokala utvecklingsarbetet finns idag många exempel på hur lokala utvecklingsgrupper har skapat nya kanaler för att finansiera infrastruktur, service eller andra lokala verksamheter via ekonomiska föreningar eller aktiebolag, när kommunen eller näringslivet av olika skäl inte kunnat eller velat ta sitt ansvar. Kommun kanske inte har haft råd och företaget inte kunnat räkna in tillräcklig lönsamhet, men ändå finns ett lokalt önskemål och behov. Med ett annat förhållande till kapitalanskaffning och avkastningskrav har olika mer otraditionella lösningar utvecklats. Sådana former av lokal finansiering kan öppna för nya typer av samarbeten mellan en lokal demokratisk organisation liknande den i Svågadalen och civilsamhällets organisationer. Dessa nya typer av finansieringssamarbeten handlar ofta om samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer och med inslag av ”gräsrotsfinansiering”. Vidare är det vanligt att både kommuner och civilsamhällets organisationer, enskilt eller i samarbete, deltar i projekt som delfinansieras via olika former av offentliga projektbidrag, till exempel från EU:s strukturfonder. Här finns många nya möjligheter till finansieringssamarbete mellan privatpersoner, civilsamhällets organisationer, det lokala näringslivet och det offentliga. Har man väl fått upp ögonen för ett tänk om hållbara lokala finansieringssystem och kanske prövat en samfinansiering ligger vägen öppen för nya utmaningar att hitta en lokal mer permanent finansiell infrastruktur för lokalsamhället.



Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb) i Svalövs kommun i Skåne är den spjutspets vi vill lyfta fram som förebild inom finansieringsområdet för hur en lokal finansiering kan utformas. Där finns mycket intressant att ta fasta på och lära av.

Kompletterad med förslag om lokal demokrati och fördjupad översiktsplanering kan konceptet bli ett strukturellt kraftpaket för lokal utveckling. Ett kraftpaket som på ett påtagligt sätt kommer att stärka inte bara de enskilda bygdernas utan hela landets utveckling mot hållbarhet.



Foto: Nils Phillips

8 Tredje spjutspetsen – Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb)

Lokalt ägda bygdebolag som Röstånga Utvecklingsaktiebolag har ofta en annan syn på lönsamhet än konventionella bolag. Bygdebolagen värdesätter sociala, ekologiska och kulturella värden, inte bara den ekonomiska avkastningen.

Röstånga Utvecklingsaktiebolag (RUAB) grundades 2011 av den ideella lokala utvecklingsgruppen Röstånga Tillsammans, som är en utvecklingsförening för lokala föreningar, företag och organisationer i bygden. Röstånga Tillsammans startade sin verksamhet 2009 för att initiera, driva och koordinera utvecklingsinsatser och projekt. Sedan dess har det hänt mycket i bygden, tack vare föreningen och projektverksamhet finansierad av landsbygdsutvecklingsprogrammet Leader. Utvecklingsprocessen i bygden tog ett stort steg vidare då aktiebolaget bildades. Det blev ett (svb)-aktiebolag, en aktiebolagsform med särskild vinstutdelningsbegränsning, svb, eftersom önskemålet var att vinsten skulle återinvesteras i bolaget och bygden.

50 000 aktier ger investeringskapital

Bolaget bilades med 50 000 aktier á en krona stycket. När kapital behövs för investeringar säljer man aktien för 500 kronor, men den ideella utvecklingsgruppen vill ha kvar 51 procent av aktierna. Det viktiga är att det är ett demokratiskt upplägg – att

den ideella föreningen Röstånga Tillsammans har majoritetsägande i bolaget. Det innebär att föreningen tillsätter bolagsstyrelsen och att det är full transparens och öppenhet i både aktiebolaget och föreningen. På så sätt behåller man kontrollen och försäljningen genererar ett överskott hos föreningen som överförs som ett ovillkorat aktieägartillskott till aktie-bolaget och kan investeras i bygden. Fördelen är att detta kapital kan användas fritt för investeringar och då hålls det ursprungliga aktiekapitalet på 50 000 kronor intakt.

Röstånga Tillsammans bjuder ut aktier till försäljning när de behöver kapitaltillskott, men alltså bara 49 procent av aktierna i utvecklingsbolaget, för att få in investeringspengar utan att tulla på aktiekapitalet. De fyra första månaderna med aktieförsäljning inbringade 61 000 kronor och på hemsidan kan intresserade följa aktieteckningen. Med mer kapital i aktiebolaget ser ledningen möjligheter att tillsammans med banklån och gåva kunna göra större investeringar i främst fastigheter som gynnar bygdens utveckling.

Konsthall, järnvägsstation och bostäder

Hittills har bolaget lyckats få in nästan 900 000 kronor i eget kapital och förvärvat ett flertal fastigheter i bygden. Den första affären var inköp av ett litet vackert centralt beläget hus, men med stort renoveringsbehov. Med blygsamma 2 000 kronor och renovering av ideella krafter, blev det nedgångna före detta fryshuset våren 2012 invigt som Skånes minsta konsthall. Förutom konsthallen äger nu bolaget en järnvägsstation som hyrs ut som restaurang, bostadshus som rustas för bostäder och kommersiella fastigheter med föreningslokal och mikrobryggeri. Bolaget har mer än 400 ägare och engagerar många i bygden vilket är en medveten strategi eftersom det gynnar bygdens sammanhållning och utveckling.

Gemensamt ägande för framtid

– Genom bolaget och möjligheten att investera finansiellt lokalt har vi också breddat engagemanget. Det breda ägandet i bolaget gör att vi med ett marknadsmässigt hållbart verktyg kan investera i fastigheter och verksamheter som varken det privata eller offentliga skulle eller kan driva, säger Nils Phillips, styrelseordförande i Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb).

På så sätt kan bolaget hjälpa till att behålla en del verksamhet och arbetstillfällen i bygden samtidigt som det breda gemensamma ägandet helt enkelt skapar bättre förutsättningar för verksamheten än om det drivs av en privat firma eller kommunen. Arbetssättet stärker den lokala



Foto: Nils Phillips



Foto: Nils Phillips

Mikrobryggeriet Raj Raj hyr in sig i Röstånga utveckling AB:s lokaler.

ekonomin på ett mycket konkret sätt. Det viktiga här är just möjliggörandet, liksom dynamiken mellan den sociala och finansiella mobiliseringen lokalt. Initiativtagarna menar att utvecklingsaktiebolaget är ett viktigt steg, ur många perspektiv. För om invånarna själva inte vill satsa eller investera i bygden, hur kan de då begära att andra ska göra det. Det lokala bolaget är ett spännande sätt att visa att man fullt och fast tror på bygdens framtid som levande, hållbar bygd.

Lokal finansiering och demokratisk organisation stärker hållbarhet

En intressant, möjlig koppling är den mellan en ny lokal demokratisk samhällsnivå och det nya engagemanget med lokala utvecklingsaktiebolag eller/och ekonomiska föreningar. Här kan man finna former för finansiering av lokala verksamheter och bygdens infrastruktur, som på ett påtagligt sätt kan stärka bygdens potential för utveckling mot hållbarhet, både socialt och ekonomiskt.
De cirka 400 aktieägarna i Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb) har inte investerat i bolaget för maximal ekonomisk återvinning. De ser andra värden som bygdens utveckling, ett levande samhälle och att själva kunna delta i den lokala gemenskap som ett delägarskap medför.
Läs mer om Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb) på www.ruab.org.



Foto: Linn Hjort

9 Hela Sverige ska leva – en första nivå

Vad händer när orken tar slut, eldsjälen flyttar eller när projektfinansieringen upphör? Var finns då den lokala, demokratiska organisation som orkar driva arbetet framåt mot ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt samhälle? Hur kan lokalt viktiga initiativ och förslag för en sådan hållbar utveckling drivas vidare och utvecklas?

En stor potential

På många tusentals platser runt om i landet finns lokala utvecklingsgrupper som jobbar ideellt för att förbättra och utveckla möjligheterna för människor att bo och leva med bra och hållbara levnadsvillkor. De engagerar sig i frågor som exempelvis kultur, fritid, vägar, fiskevatten, bredband, vindkraft, butiker, skolor, äldrevård, dagis, bostäder och att skapa arbetstillfällen.
I alla tre exemplen som inspirerat vår modell – Svågadalen, Koster och Röstånga – har de lokala utvecklingsgrupperna varit en drivande kraft i det lokala utvecklingsarbetet. Hela Sverige ska leva samlar mer än 5 000 lokala utvecklingsgrupper, en liten men betydelsefull del av civilsamhällets 200 000 organisationer. De utgör en stor potential.

Den strategiska utmaningen

Utmaningen ligger i att hitta en balans och en lokal organisering där civilsamhällets ideella engagemang å ena sidan och det

demokratiska, långsiktiga lokala beslutsfattandet och förvaltandet på den kommunala nivån å andra sidan, kan stärka varandra. Svågadalen med nya former för lokalt inflytande, Koster med fördjupad översiktplanering och Röstånga med lokalbefolkningens ekonomiska engagemang i ortens utveckling har fått vara vägvisare för den föreslagna lokala utvecklingsmodellen. Tillsammans visar de tre utvalda exemplen på civilsamhällets otroliga vilja och förmåga att gå in i det som tidigare traditionellt var att betrakta som offentliga eller privata domäner. De bidrar på ett nytt sätt till samhällets både demokratiska och ekonomiska utveckling mot hållbarhet.

En miljon människors vardag berörs

De flesta grupperna inom Hela Sverige ska leva är organiserade som ideella föreningar, men det finns också verksamheter som drivs i form av ekonomiska föreningar och aktiebolag. De arbetar oftast ideellt för ”bygdens bästa” och bidrar på olika sätt till att stärka en lokal utveckling och gemenskap. Över en miljon människor i lokalsamhällen i hela landet har en nära koppling till detta lokala utvecklingsarbete. Konkret handlar det om att få vardagen att fungera och ofta om att ta ansvar för verksamheter där varken marknaden eller det offentliga av olika anledningar kan eller vill ta ansvar. I många bygder är man också på väg i riktning mot den föreslagna modellen genom att den lokala utvecklingsgruppen tar ett mer omfattande ansvar för hela bygdens utveckling. Byarörelsen i sin mest utvecklade form kan sägas utgöra den första samhällsnivån.

Lokalt engagemang stärker demokratin

Att arbeta i en lokal utvecklingsgrupp och uppleva framgångsrik påverkan av den lokala utvecklingen, breddar och stärker det lokala engagemanget ytterligare. På så sätt bidrar det till ett ökat intresse för att delta såväl i det lokala samhällets fortsatta utveckling, som i samhällets andra demokratiska institutioner, till exempel på kommunal, regional eller nationell nivå. I en tid då de politiska partierna tappat det mesta av sin lokala förankring kan de lokala utvecklingsgrupperna vara en betydelsefull inkörsport för samhällsintresserade medborgare att gå vidare i ett partipolitiskt engagemang.

Gör tankeexperimentet att alla bygder skulle kunna utveckla en lokal demokratisk första samhällsnivå med lokalt valda ledamöter. Tänk 5 000 lokala nämnder! Det skulle i ett slag ge 70 000 nya förtroendevalda och tillföra bygderna lokalt inflytande över den lokala offentliga servicen. Samtidigt avlastar detta centralorten. Det lokala åtagandet skulle radikalt utvidga möjligheterna till delaktighet och inflytande inte bara på valdagen utan framför allt mellan valen. Och ge möjligheter till ett brett lokalt engagemang.

Självklart behöver den första samhällsnivån ha ett eget legalt reglemente med klara regler för makt och ansvar, budget, valprocedur etcetera. Införandet av en ny lokal samhällsnivå skulle kunna ha stöd i ett reglemente på motsvarande sätt som redan finns för lokala organ (lokala nämnder) och vara lokalt efterfrågestyrt som för kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Ett sådant reglemente för den första samhällsnivån skulle utgöra en legal beredskap så att de bygder som vill kan införa en lokal nämnd i samarbete med sina kommuner. Svågadalsmodellen är den modell i Sverige som lämpar sig bäst att utgå ifrån i utvecklingen av en modern och hållbar struktur för den lokala nivån. Den knyter medbor-

garen, civilsamhällets organisationer och det offentliga samhället närmare varandra.

Lokal politisk och administrativ organisation främjar hållbarhet

Politikens roll måste vara att tillhandahålla möjligheter som underlättar och stöttar utvecklingen av lokal organisering i hela landet. En lokal, demokratiskt styrd förvaltning med administrativa resurser för planering, samarbete och stöd till civilsamhällets föreningar ökar bygdens möjligheter till hållbar utveckling. Där kan medborgarnas, civilsamhällets och det offentligas kunskaper och ekonomiska resurser samverka i nya former.

Detta är en reform som inte innebär stora kostnader, utan omfördelar förvaltningsmässiga, planeringsmässiga och ekonomiska resurser. Med det är en omfördelning som på ett mer påtagligt sätt skulle få människor att våga längta till de förändringar en utveckling mot hållbarhet innebär, istället för att vara oroliga och rädda för dem.

Att våga satsa på den av oss föreslagna förändringen i lokalsamhällets demokratiska och strukturella uppbyggnad ser vi som den stora utmaningen. Fundamentet i en långsiktig hållbar utveckling är en lokal formaliserad samhällsstruktur som förenar människors engagemang och en demokratiskt styrd lokal administration. Vårt förslag med en ny lokal demokratisk samhällsnivå med befogenheter lika eller större som Svågadalsnämnden, kommer på ett positivt sätt radikalt förändra människors möjligheter, och därmed också deras vilja och engagemang, för att uppnå hållbara levnadsvillkor.



Foto: Linn Hjort

10 Första samhällsnivån på fem minuter

Frigör kreativitet och ansvar

Modellen ”Första samhällsnivån” visar hur en lokal hållbar utveckling skulle kunna organiseras. Där går demokrati, fysisk planering och finansiering hand i hand med ideella, privata och offentliga (kommunerna är jätteviktiga!) resurser och engagemang. Där samverkar civilsamhället med den representativa demokratins organisationer som en del i en etablerad demokratisk samhällsorganisation. Det innebär en stor vinst för samhället om kunskapen, viljan och handlingskraften både kan frigöras och formaliseras i ett ansvarsfullt lokalt utvecklingsarbete. Lokala utvecklingsgrupper och initiativ bär nyckeln till en hållbar framtid där människor lever i sociala, ekonomiska, miljömässiga och demokratiskt hållbara samhällen. Där skapas också en konkret förståelse för hur man behöver agera inom flera områden samtidigt. Politikens roll blir att på den första samhällsnivån möta upp med beslut och lagar som driver ut-

vecklingen åt rätt håll – det långsiktigt hållbara – för att möta framtidens utmaningar. Det är den politiskt logiska konsekvensen av Parisöverenskommelsen 2016.

En grundläggande struktur för lokal hållbar utveckling med lokal demokrati, fördjupad översiktsplanering och lokal finansiering som viktiga grundpelare ska stötta det vardagliga arbetet liksom den långsiktiga utvecklingen. Strukturen ska vara enkel och begriplig och bygga vidare på Sveriges historiskt starka lokala tradition av självständighet och medborgarnas omfattande engagemang i föreningsliv och offentliga samtal. Det nya greppet är att sammanföra civilsamhällets arbete för bygdens bästa och den representativa demokratins form i en gemensam lokal direktvald nämnd. Medborgaransvaret blir då tydligare, mer direkt och stimulerar till engagemang.

Demokratins mål – växa som människa

När samhället förändras måste även demokratins former förändras, och det är politikens uppgift att tillhandahålla en struktur som gör att medborgarnas engagemang och kreativitet förverkligas. Demokratins främsta mål är att ge människor möjlighet att växa till fria, värdiga och skapande, men samtidigt ansvarskännande individer. Ansvarskännande i det samhälle de lever i, ansvarstagande inför dess framtid. Demokrati innebär inte bara en mänsklig rättighet utan också en medborgerlig skyldighet.

Svågadalsnämnden är en kommunal nämnd inom Hudiksvalls kommun med ansvar och skattemedel till en egen budget för barnomsorg, förskola, skola, äldreomsorg, fritid och kultur. Vidare arbetar nämnden med landsbygdsutveckling och näringslivsfrämjande åtgärder samt med att utveckla former för närdemokratiskt inflytande. Nämndens ledamöter väljs i allmänna val vart fjärde år, ett rent personval utan politiska partier. Ledamöterna kommer från Svågadalen. Ett mer demokratiskt sätt att arbeta finns inte, menade tidigare ordförande i Svågadalsnämnden, Sven-Erik Eriksson, om Svågadalsnämndens arbete. Enligt honom betyder den lokala förankringen att de har kunskap och insikt i de lokala förhållandena och att sannolikheten för att de fattar bra beslut är stor.

Lokalt visionsdokument

En fördjupad översiktsplanering som bygger på samarbete mellan lokalsamhället och kommunen är ett viktigt instrument som komplement till lokala utvecklings- och omställningsplaner. Det är en lagstadgad möjlig plannivå under den obligatoriska kommunala översiktsplaneringen. Den fördjupade planen får också en politisk status genom att den ska antas av ett kommunfullmäktige. Planen kan ses som ett lokalsamhällets visionsdokument och samla det mesta av det som kan finnas i en lokal utvecklingsplan eller omställningsplan för hållbarhet. Den är också ett dokument som ska ange den huvudinriktning kommunen stakat ut för olika vardagsfrågor som rör användning av mark- och vattenområden, byggnader och anläggningar.

På Kosteröarna startade arbetet med fördjupade översiktsplaner i protest mot en föreslagen områdesplan, där det rörliga friluftslivets behov var viktigare än de boendes. Första steget var en lokal studiecirkel om Kosteröarnas framtid. Den ledde till ett samarbete med kommunen och en fördjupad översiktsplan som tog hänsyn till öbornas kunskap och levnadsvillkor. I studiecirklarna studerades öarnas kultur-

historia och nutidssituation och utifrån det togs en ny fördjupad översiktsplan fram med ett helt annat koncept än det myndigheterna ville driva igenom. I stället för att till exempel se det traditionella odlingslandskapet som ett potentiellt område avsatt som reservat för friluftslivet, lyftes de olika områdenas förmåga till produktion fram. Också principerna för bostadsbyggande kunde ges en ny inriktning.

Finansiering för hållbarhet

En gemensam lokal finansiell infrastruktur är mycket utvecklande och hållbar för ett lokalsamhälle. Det innebär att lokalsamhällets invånare och verksamheter sparar i en form som ger inflytande över var pengarna ska lånas ut.

Den första samhällsnivåns kommunala delegerade verksamheter finansieras självklart via den kommunala budgeten. Därutöver öppnas för nya typer av lokal finansiering i samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer genom att skapa lokala finansiella kretslopp med lokalt inflytande. Pengar finns det egentligen ganska gott om. Det gäller att hitta de rätta formerna och villkoren så att kapital i bygden också kan styras till lokala investeringar.

Lokalt ägda bygdebolag, alltså aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, värderar inte bara den ekonomiska avkastningen. Lika viktigt är sociala, ekologiska och kulturella värden. Den lokala utvecklingsgruppen Röstånga Tillsammans upplevde att de saknade en finansiell plattform för lokal utveckling. Genom att bilda ett aktiebolag, Röstånga Utvecklingsaktiebolag (svb), gavs bättre möjligheter att binda kapital, resurser och arbetstillfällen i bygden. Bolaget har nu mer än 400 aktieägare, nästan 900 000 kronor i eget kapital och har köpt sju fastigheter. Det viktiga är just möjliggörandet, men också dynamiken mellan den sociala och finansiella mobiliseringen lokalt. Med mer kapital i aktiebolaget ser ledningen möjligheter att tillsammans med banklån och gåva kunna göra större investeringar i främst fastigheter som gynnar bygdens utveckling.

Ny demokratisk samhällsnivå definierar makt och ansvar

Vad händer när orken tar slut, eldsjälen flyttar eller när projektfinansieringen upphör? Var finns då den lokala, demokratiska organisation som orkar driva arbetet framåt mot ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt samhälle? Hur kan lokalt viktiga initiativ och förslag för en sådan hållbar utveckling drivas vidare och utvecklas? Förslaget om en ny demokratisk samhällsnivå – en lokal första samhällsnivå med tydligt definierat makt och ansvar – är en modell för hur medborgare i hela Sverige kan ges möjligheter till demokratiskt inflytande, påverka lokalsamhällets framtid och engagera sig ekonomiskt i lokala verksamheter. Det kan tyckas att de 5 000 lokala utvecklingsgrupperna i Hela Sverige ska leva, som på olika sätt och i olika omfattning bidrar till lokalsamhällets utveckling, borde räcka. Men det är inte tillräckligt! För att säkra ett långsiktigt hållbart levande lokalsamhälle behövs mer, det behövs en demokratisk och stabil första samhällsnivå som svarar för kontinuiteten.



Foto: elstudio.se

Författarnas slutord

Urbaniseringen går snabbt. I hela världen. Inom EU-området är Sverige det land där inflyttningen till städerna går snabbast. Det betyder att befolkningen på den svenska landsbygden och i kust- och skärgårdsområdena kraftigt kommer att minska, samtidigt som klyftorna mellan rika och fattiga tilltar. Är den utvecklingen hållbar? Det vill säga i jämförelse med den omställning till en ekologiskt, socialt och ekonomiskt bärkraftig samhällsutveckling som Sverige genom Parisöverenskommelsen 2015 – tillsammans med majoriteten av jordens andra länder – förbundit sig att arbeta för.

Vi som skrivit den här skriften om lokal utveckling tror inte det. Det kan inte vara förenligt med hållbarhet att den nationella självförsörjningsgraden på mat successivt minskar samtidigt som stora delar av jordens befolkning inte har tillräckligt med föda. Jordbruket i deras hemländer används inte sällan för att producera mat och djurfoder som ska exporteras. Situationen får en smått absurd dimension, när svenska bönder trots ett gynnsamt odlingsklimat inte använder sina marker.

I vår vardag, bland människor på landsbygden och skärgården, upplever vi att

många tycker denna utveckling är orimlig. Man nästan skäms, för mycket av det 'dagliga brödet' importeras från länder där den egna befolkningen skulle behöva den bättre. Samtidigt försvinner den goda hembygdskänslan när man ser åkrarna ligga i träda, bostad efter bostad blir till salu liksom många lokaler som förr användes för produktion eller gemensamma aktiviteter. Nu står de tomma och förfaller i brist på underhåll, blir fritidshus eller i värsta fall måste rivas. I städernas inflyttningsområden råder den motsatta situationen. Här måste man bygga upp och ut; infrastruktur, bostäder, verksamhets- och gemenskapslokaler. Resurser landsbygden redan har men som inte använts. Kan det vara hållbart?

Ute bland periferins människor diskuteras och ventileras åsikter om innebörden i begreppet hållbar utveckling, om hur jordens uppvärmning ska bromsas. Många ställer sig frågan: Det måste finnas en väg ut ur den här icke hållbara situationen. Till stor del handlar det om att återuppta produktion av mat och energi, men också ta vara på de förutsättningar som finns i bygden för produktion av olika varor och tjänster. Det är orimligt och ohållbart att byggnader, jordbruksmark, kunskaper och idéer om utveckling inte används.

Det handlar också i högsta grad om synen på ekonomi. I de lokalt ägda bygdebolagen som växer fram ser vi början till ett nytänk. En helhetssyn på en hållbar ekonomi där man värdesätter inte bara de ekonomiska resultaten utan i första rummet vilken nytta investeringarna leder till i form av sociala, miljömässiga och kulturella värden. Detta speglar mycket av skillnaden i synen på ekonomi mellan landsbygdens och skärgårdens traditionella företagare och ett globaliserat och kapitalistiskt näringsliv.

Men vem lyssnar och agerar? Var möter denna vilja, denna önskan om att värna för de sina och bygdens framtid ett politiskt gensvar? Var finns politikerna när detta diskuteras i lokala byalag eller samhällsföreningar? Var finns lokala, politiska mötesplatser där dessa frågor inte bara kan föras samtal kring utan också leder till en handling? Dessa politiska fora har reducerats på ett för den lokala demokratin mycket drastiskt och livsfarligt sätt. Som ersättning utsätts vi i stället för olika populistiska rörelser, för förenklade verklighetsbilder att hänga upp vår oro på. I värsta fall fascism.

Under bara ett drygt halvsekel har politikens arenor förändrats mycket drastiskt. Jämfört med situationen efter andra världskriget har ett stort antal kommuner såväl som folkvalda politiker försvunnit. Samtidigt har antalet medlemmar i de etablerade partierna minskat mycket påtagligt. Har vi verkligen en reell demokrati? Det har blivit långt, alltför långt, både till kommuncentra som till samtal med storkommunens politiker och tjänstemän. De senare är ofta strängt upptagna och har i många fall otillräcklig kännedom om situationen och människorna i den enskilda bygden för att förstå dess potential för utveckling. Personer eller lokala organisationer som vill föra fram ett förslag eller ställa en fråga, hänvisas för det mesta att skicka en skrivelse.

En annan möjlighet att framföra sina åsikter är genom offentliga dialogmöten eller paneler. Dessa möjligheter i alla ära men det är ändå samma politiker där långt borta som många gånger fattar beslut som människorna i bygden själva skulle kunna hantera på ett alldeles utomordentligt sätt. Det är här den första samhällsnivån behövs. Det är här den på sikt kan ge tillbaka

människor den självrespekt de behöver för att våga lita på sina egna krafter. Ett forum där deras åsikter kan tas på allvar, deras kunskaper och initiativkraft på ett demokratiskt sätt utvecklas för lokalsamhällets behov och utveckling. Och på sikt ställa om det för en hållbar utveckling. Det räcker om bara en bråkdel av de 3 000 - 5 000 olika lokala centra som finns på svensk landsbygd och i kust- och skärgårdsområdet, fick ett lokalt politiskt och administrativt centrum för att visa hur en omställning är möjlig. Det skulle återge hopp och tron på framtiden.

Det handlar inte om att införa en helt ny samhällsordning. Att vara emot det som finns. Det handlar om att insiktsfulla politiker tar vara på de möjligheter svensk kommunallagstiftning har till decentralisering och lokal planering samt att stötta medborgarnas initiativ och företagsamhet. Utan att allt det Sverige uppnått efter världskrigen behöver brytas ner eller försvinna. Tvärtom. Att fortsätta och förstärka det vi alla vill ha, fast på nya, hållbara villkor.

Den första samhällsnivån är ett demokratiprojekt grundat i en positiv syn på människans vilja till långsiktigt och ansvarsfullt handlande. Det är när det helt nära kommer i samklang med det mer övergripande som allt blir möjligt. Det är om detta, egentligen rätt så självklara, den här skriften har handlat.

Ulla Herlitz & Hans Arén
Styrsö & Koster
Januari 2017

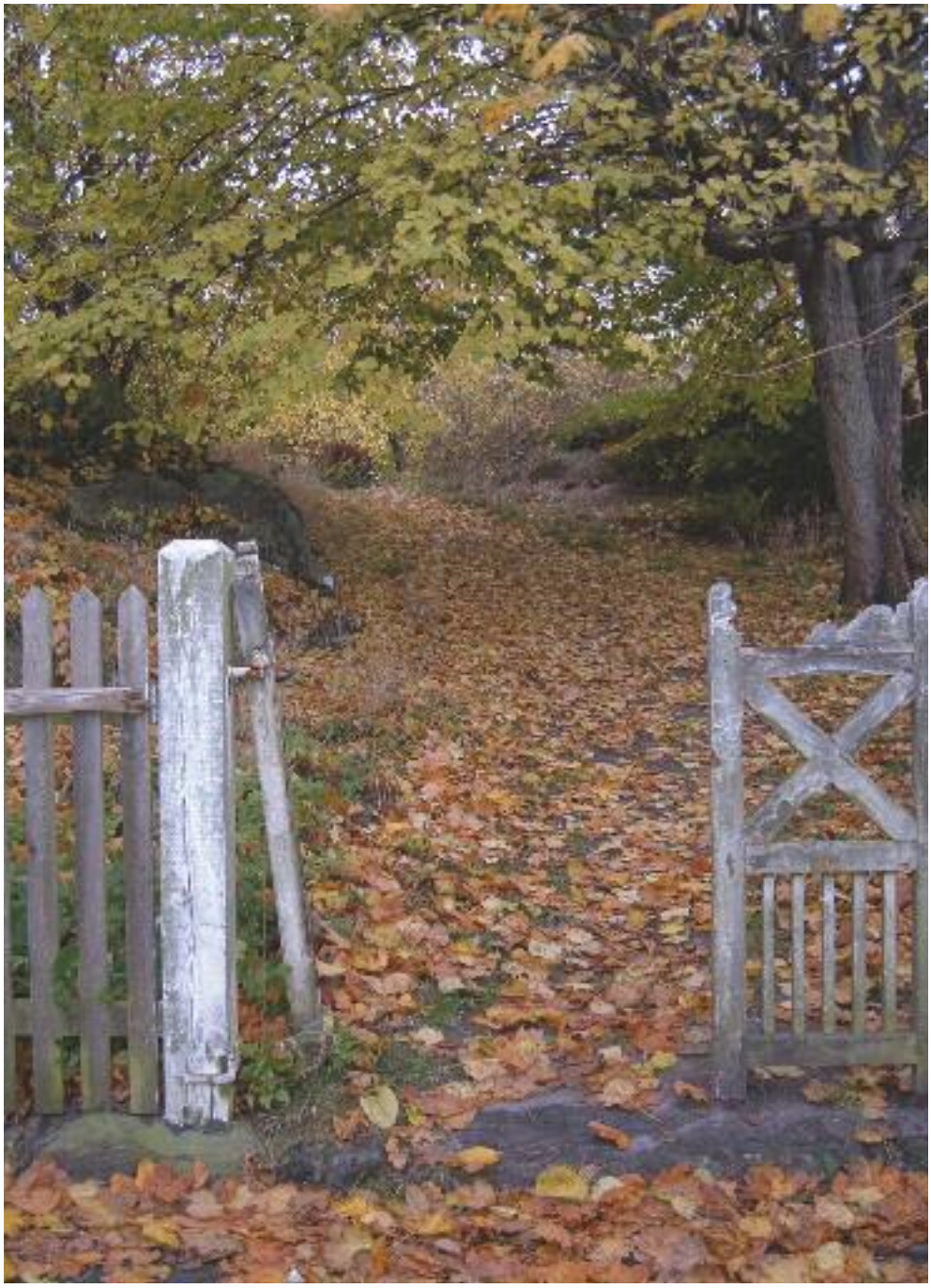


Foto: Ulla Herlitz

DEN FÖRSTA SAMHÄLLSNIVÅN

Skriften Den första samhällsnivån visar en modell för hur lokalt arbete kan utvecklas och hur samhället samtidigt vinner hållbara bygder, ökad delaktighet och fördjupad demokrati. Modellen bygger på tre praktiska och beprövade exempel inom lokal planering, lokal demokrati och lokal finansiering, som utvecklats av boende och föreningar på Koster, i Svågadalen och i Röstånga.

Skriften Den första samhällsnivån kan laddas ner från Hela Sverige ska levas hemsida, **www.helasverige.se** under rubriken Resurser.