



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R82:1978

**Kunskap och inflytande:
Utvärdering av
planeringsområdet i
Hedemora 1975—77**

**Tom Miller
Ulla Burell**

Byggforskningen

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

R82:1978

KUNSKAP OCH INFLYTANDE: UTVÄRDERING AV
PLANERINGSSAMRÅD I HEDEMORA 1975-77

Tom Miller
Ulla Burell

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 760106-5 från
Statens råd för byggnadsforskning till Avdelningen för samhälls-
byggnad, KTH, Stockholm

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Nyckelord:

samhällsplanering
kommunal planering
medinflytande
studiecirklar

UDK 711:301.153
352.001.1

Foto: Dalarnas Museum

R82:1978

ISBN 91-540-2914-7
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1978 857524

	Sid
0 INLEDNING	7
0.1 VAD ÄR UTVÄRDERING?	8
0.2 UTVÄRDERARENS ROLL	11
0.3 UTVÄRDERINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR	15
0.4 VÅRA UNDERSÖKNINGAR	16
0.4.1 Enkätundersökning av samrådsdeltagarna	16
0.4.2 Intervjuer med ett statistiskt urval av kommuninvånare	17
0.4.3 Intervjuer med förtroendevalda och tjänste- män	18
0.4.4 Intervjuer med samrådsdeltagare	19
0.4.5 Gruppdiskussioner	20
0.4.6 Innehållsanalys	20
0.4.7 Deltagande observation	21
DEL 1: Bakgrund och genomförande	23
1 KOMMUNENS PLANERINGSLÄGE	24
1.1 HEDEMORA KOMMUN	25
1.2 KOMMUNEN TVINGAS PLANERA	28
1.2.1 Den kommunala verksamhetens expansion	28
1.2.2 Förvaltningens tillväxt	33
1.2.3 Statliga krav på utredningar; sektorsredo- visningar och långsiktiga program	34
1.3 PLANERING I HEDEMORA UNDER 1970-TALET	35
1.3.1 Kommunalt bostadsbyggnadsprogram	38
1.3.2 Översiktlig kommunplanering	38
1.4 IGÅNGSÄTTNINGSSVÄRIGHETER	41
1.4.1 Tröghet och motstånd i organisationen	41
1.4.2 Informationsproblemet	42
1.4.3 Politiskt motstånd	42
1.4.4 Ideologiskt motstånd	42
1.4.5 Resursbrist	43
1.5 SAMMANFATTNING	44

2 MEDBORGARDELTAGANDETS IDÉ- UTVECKLING I SVERIGE

4

45

2.1	VAD ÄR MEDBORGARDELTAGANDE?	46
2.2	MEDBORGARDELTAGANDETS IDÉUTVECKLING	47
2.2.1	Deltagande demokrati	48
2.2.2	Decentralisering	49
2.2.3	Självstyre	50
2.2.4	Erfarenheter från andra länder	51
2.3	SVENSKA ERFARENHETER MED MEDBORGARDELTAGANDE I PLANERINGEN	53
2.4	SAMMANFATTNING	54

3 HEDEMORASAMRÅDETS UPPRINNELSE OCH GENOMFÖRANDE

57

3.1	PLANERINGSSAMRÅDETS UPPRINNELSE I HEDEMORA	58
3.2	FORMER FÖR SAMRÅDET	59
3.3	VAD SKULLE MAN SAMRÅDA OM?	64
3.4	SAMRÅD 1	65
3.4.1	Rekrytering och deltagande	66
3.4.2	Gruppernas arbetssätt	67
3.4.3	Samrådets kostnader	69
3.5	LÄRDOMAR AV DEN FÖRSTA SAMRÅDSOMGÅNGEN	69
3.5.1	Aktiv, målgruppsinriktad rekrytering	69
3.5.2	Stöd till cirkelledarna när det gäller pedago- giska metoder	70
3.5.3	Ortsvis uppläggning, helhetssyn på kommunens verksamhet	71
3.5.4	Vikten av klara politiska direktiv	71
3.6	SAMRÅD 2	72
3.6.1	Rekrytering och deltagande	72
3.6.2	Kommunens insatser och kostnader	76
3.6.3	Cirkelarbetet	78
3.6.4	Handläggningen av samrådssynpunkterna	79
3.7	SAMMANFATTNING	81

DEL 2: Samrådets resultat och effekter

5

	83
4 DELTAGANDE OCH DELTAGARE	84
4.1 DELTAGANDE OCH DEMOKRATISK TEORI	85
4.2 VEM DELTAR I VAD? NÅGRA EMPIRISKA RESULTAT	88
4.3 DELTAGANDE I SAMRÅDSFÖRSÖKEN I HEDEMORA	95
4.4 FÖRUTSÄTTNINGAR, MOTIV OCH HINDER FÖR DELTAGANDE I POLITISKA PROCESSER	97
4.4.1 Egenskaper hos samhällssystemet	98
4.4.2 Individens resurser	100
4.4.3 Individens attityder och värderingar	104
4.4.4 Andra individegenskaper som påverkar deltagandet	109
4.4.5 Deltagandeprocessens relevans och utsikter	115
4.5 SAMMANFATTNING	117
5 PEDAGOGISKA EFFEKTER	119
5.1 INLEDNING	120
5.2 HUR PÅVERKADES KOMMUNENS BESLUTSUNDERLAG GENOM ATT SAMRÅDSMATERIALET ARBETADES FRAM?	121
5.3 HUR EFFEKTIVT VAR SAMRÅDET SOM INFORMATIONSS- SPRIDARE OM KOMMUNENS PLANERING?	122
5.3.1 Kunskap om kommunens planering	123
5.3.2 Samrådets informationsspridning	124
5.3.3 Tidningarnas roll	125
5.3.4 Vilka kände till samrådet?	129
5.4 HUR EFFEKTIV VAR STUDIECIRKELN SOM ARBETSFORM?	131
5.4.1 Cirkelledarens roll	133
5.4.2 Cirkelarbetet	136
5.4.3 Utvidgat cirkelarbeta	137
5.4.4 Andra arbetsformer	138
5.5 HUR ANVÄNDBARA VAR SYNPNKTERNA FÖR KOMMUNEN?	138
5.5.1 Var synpunkterna konkreta och relevanta för kommunens verksamhet?	141
5.5.2 I vilken utsträckning tillförde synpunkterna nya kunskaper?	142
5.5.3 Var synpunkterna representativa?	143
5.6 SAMMANFATTNING	144

6	POLITISKA EFFEKTER	147
6.1	INLEDNING	148
6.1.1	Deltagandestrategier	150
6.1.2	Vägar till påverkan	153
6.2	FÖRÄNDRINGAR I VERKLIGHETEN	154
6.3	FÖRÄNDRINGAR FÖR PLANERING OCH BESLUT	157
6.4	FÖRÄNDRINGAR FÖR OLIKA PARTER I SAMRÅDET	161
6.4.1	Klassmässig indelning	162
6.4.2	Ideologisk indelning	162
6.4.3	Juridisk indelning	163
6.4.4	Geografisk indelning	167
6.5	SAMMANFATTNING	168
7	SAMMANFATTNING	171
7.1	BAKGRUND	172
7.2	UTVÄRDERINGENS SYFTE	173
7.3	RESULTAT	174
7.3.1	Deltagande	174
7.3.2	Kunskap	175
7.3.3	Inflytande	177
REFERENSER		179
BILAGOR		
Bilaga 1:	Genomgång av elva utvärderingar.	185
Bilaga 2:	Intervjufrågor till förtroendevalda och tjänstemän.	188
Bilaga 3:	Enkät till deltagare i Samråd 2, Hedemora - Vår kommun.	189
Bilaga 4:	Brev till intervjupersoner, som inte deltagit i samrådet i Hedemora.	190
Bilaga 5:	Intervjufrågor till icke-deltagare.	191
Bilaga 6:	Intervjufrågor till deltagare i samråd 2, Hedemora.	192
Bilaga 7:	Information från kommunen till cirkeldeltagare om studieförbundens cirkeltemata.	193

I Hedemora kommun har ett omfattande samråd med kommuninvånare kring planerings- och utvecklingsfrågor ägt rum i flera etapper sedan 1975. Samrådet har bedrivits i form av studiecirkelar på ett flertal olika orter i kommunen. Samrådet syftar bl a till att öka och förbättra kunskapsutbytet mellan kommuninvånare och kommunledningen och till att förbättra den översiktliga planeringen i kommunen.

Planeringssamrådet i Hedemora är en relativt ny typ av försök att öka invånarnas medverkan i beslutsprocesser. Metoden är obeprövad, och det fanns ett stort intresse för att dokumentera försöket och analysera vad som hände. Det har alltså varit vår uppgift att följa och utvärdera samrådet. För att kunna genomföra denna uppgift, var det nödvändigt för oss att fundera mycket över hur vi skulle gå tillväga. Vilka frågor skulle vi ställa, vilka metoder kunde vi använda?

I det följande diskuteras utvärderingsproblematiken ur kunskaps-teoretisk och metodologisk synvinkel. Vi beskriver också syftet med utvärderingen, vårt eget perspektiv och vilka metoder vi använde.

0.1 VAD ÄR UTVÄRDERING?

Ordet "utvärdering" började användas under 1960-talet som motsvarighet till engelskans "evaluation". Man syftade då oftast på bedömningar eller värderingar av olika nystartade verksamheter eller försöksprogram. Ordet finns oftast inte med i ordlistor eller lexikon, men i Svenska akademiens senaste ordlista (1973) definieras "utvärdera" som "att fastställa värdet av ... ett försök".

I USA utvecklades under 1950- och 1960-talen "evaluation research", som sysslade huvudsakligen med olika sätt att värdera sociala försöksprogram. Även militära program utsattes för utvärdering. Ordet utvärdering har numera ett brett och oklart användningsområde, men huvudbetydelsen torde gälla utredningar som görs i syfte att skaffa underlag för en bedömning av ett försöksprojekt, oftast för att kunna fatta beslut om projektets fortsättning.

I en utvärderingssituation finns fem huvudroller, nämligen

1. verksamhetens initiativtagare och ansvariga,
2. andra berörda av verksamheten,
3. utvärderaren,
4. utvärderingens beställare,
5. utvärderingens avnämare.

Dessa fem roller behöver inte innehas av olika människor eller grupper, utan man kan föreställa sig situationer där alla fem roller spelas av en och samma person. (Exempelvis en löpare som prövar ett nytt träningsprogram för sig själv.) I de flesta fall är det emellertid flera grupper som är inblandade i processen.

I vårt fall i Hedemora är rollfördelningen följande:

1. Initiativtagare och projektansvariga: Kommunens tjänstemän och förtroendevalda och vi forskare (Ulla Burell och Tom Miller) har tagit initiativet. Kommunens ledning är ansvarig för samrådet.
2. Andra berörda av verksamheten: Organisationer som t ex studieförbunden, politiska partier och andra intresseorganisationer och övriga kommuninvånare berörs av samrådet.

3. Utvärderare: Ulla Burell och Tom Miller.
4. Beställare av utvärderingen: Kommunen, Statens råd för byggnadsforskning (BFR) och forskarna.
5. Avnämare: Samtliga berörda samt intresserade förtroendevalda, tjänstemän, forskare och andra på annat håll.

I de flesta fall är det verksamhetens huvudman t ex den initiativtagande, ansvariga myndigheten som beställer eller själv genomför utvärderingen. I andra fall kan det vara något kontrollorgan (t ex revisorer) eller forskare som vill ha en utvärdering. I Hedemora har det funnits ett gemensamt intresse hos kommunen, forskare och Byggnadsforskningsrådet att få samrådsförsöket dokumenterat och utvärderat. Även andra, bl a de lokala studieorganisationerna har uttryckt intresse för en utvärdering av verksamheten.

Syftet med en utvärdering kan vara att konstatera om man har nått de avsedda effekterna. Det kan vara att väga en verksamhets kostnader mot dess nyttoeffekter, eller att ta reda på problem i verksamheten i avsikt att förändra och förbättra den. Utvärderingen kan också ha ett explorativt syfte, nämligen att ta reda på vad som händer om man arbetar på ett visst sätt.

Utvärderingen av planeringsrådet i Hedemora hoppas vi kan komma att fungera på flera olika plan. För det första skall den tjäna som underlag för det fortsatta arbetet med planering och samråd i kommunen. Utvärderingen är alltså ett led i Hedemora kommuns utvecklande av en planeringsmetod. Metodutvärderingen bör också vara värdefull för andra som vill veta vad ett sådant försök kan leda till, vad det kostar, hur det bör utföras osv.

På ett annat plan har utvärderingen ett explorativt syfte. Genom att studera kommunens planeringssituation och rådets tillkomst, resultat och effekter har vi försökt upptäcka hinder och möjligheter för befolkningsgrupper att medverka i och skaffa sig större inflytande över den kommunala planeringen.

med kommunens företrädare om samrådet. Vi ville utvärdera hur en kommun går till väga med en sådan uppgift, och därför ville vi akta oss för att påverka alltför mycket. När vi var med på diskussioner och sammanträden höll vi oss tysta och lämnade inte förslag eller synpunkter. Vi kom dock snart fram till att denna passiva iakttagande roll var fel ur flera synpunkter.

För det första hade vi varit med och bidragit till idéerna om hur samrådet skulle ordnas innan forskningsprojektet kom igång. Dessutom var några av de som för kommunens räkning planerade och genomförde projektet personliga vänner till oss, och i våra samtal med dem kunde vi knappast låta bli att säga vår mening.

För det andra var vi inte likgiltiga för projektets utfall, utan vi hade förhoppningar om ett positivt resultat. Vi började inse att ett aktivt, deltagande förhållningssätt stämde bättre överens med vårt vetenskapsideal än ett passivt, iakttagande. Vi övergick därför till att delta mer aktivt i samrådets genomförande.

Vårt förhållande till försöket i Hedemora kan alltså betraktas som partiskt, men betyder det att vårt arbete därför inte kan bli "objektivt"? Bergström (1972) anser att opartiskhet i vissa fall är möjlig i samhällsvetenskapligt arbete, men knappast önskvärd (s 56). Israel (1972) m fl anser att det enda rimliga sättet att tolka objektivitetsbegreppet inom samhällsvetenskap är som intersubjektivitet¹⁾ eller intersubjektiv provbarhet.

Israel hänvisar till Popper²⁾ som skiljer mellan vetenskapsmannens objektivitet och vetenskapens objektivitet.

1. Intersubjektivitet = att andra vetenskapsmän "med samma förutsättningar och kompetens skall kunna uppnå samma resultat när de studerar samma problem och tillämpar identiska metoder". (Israel, 1972, s 21.)
2. Popper, K (1969): Die Logik der Sozialwissenschaft i Aldorno, T m fl. Der Positivismusstreit in der Deutschen Soziologie. Zuchterhand, Neuwied.

0.2 UTVÄRDERARENS ROLL

Med utvärderarens roll menar vi hans/hennes förhållande till den studerade verksamheten, till de ansvariga, till övriga berörda parter och till avnämare. Det finns två huvudproblem i utvärderarens roll. Vi kan kalla dem för objektivitetsproblemet och insiktsproblemet. Det första som gäller objektivitet i betydelsen saklighet och opartiskhet, kan tänkas uppstå om utvärderaren har ett starkt förhållande till verksamheten eller avnämarna, det andra som gäller brist på insikt i verksamheten kan tänkas uppstå i motsatta fallet - ett för svagt förhållande.

Tanken bakom objektivitetsproblemet är att om man är inblandad i en verksamhet eller om man arbetar för verksamhetens ledning, föreligger det en fara för en medveten eller omedveten skönmålning. Motsatsen är också tänkbar - att man som utvärderare kan ha ett sådant förhållande till en verksamhet att man har anledning att framställa den i dålig dager.

Vår roll i samrådsförsöket i Hedemora är komplicerad. Vi står inte helt utanför processen, men vi är inte heller ansvariga för dess uppläggning eller genomförande. Vi kontaktades hösten 1974 av stadsarkitekten, som önskade göra ett försök i kommunen med kommunikation mellan medborgare och beslutsfattare kring den översiktliga planeringen. Kontakten ledde till ett långvarigt samarbete där vi under ca 2 1/2 år diskuterade utformningen och uppläggningsplaneringen av planeringssamrådet med kommunens företrädare och studieförbunden. Detta arbete gjordes inom ramen för forskningsarbetet vid Kgl Tekniska Högskolan i Stockholm (KTH), och var alltså ekonomiskt oberoende av kommunen.

Vintern 1975-76 sökte kommunen genom stadsarkitekten tillsammans med oss, forskningsmedel för att kunna genomföra och utvärdera ett samrådsprojekt. Ansökningarna beviljades och forskningen kom igång våren 1976 var klart uppdelad i en genomförande del (kommunen) och en utvärderande del som vi skulle stå för.

Även under den tid som vi arbetade med utvärderingen har vi haft täta kontakter med kommunens politiker och tjänstemän. I början ansåg vi det tveksamt att delta alltför aktivt i diskussioner

Den vetenskapliga objektiviteten, menar Popper (och Israel) är inte beroende av vetenskapsmannens objektivitet (eller låt oss säga hans opartiskhet), utan den garanteras av vedertagna regler för hur vetenskap bör bedrivas. Den vetenskapsman som grovt bryter mot dessa regler betraktas inte som vetenskapsman.

Vi anser därför inte att vår partiskhet är ett vetenskapligt problem. Det är däremot viktigt att vi deklarerar den och är uppmärksamma på den i vårt arbete.

Det andra huvudproblemet gäller insikt. Det hävdas (Stockfelt, 1976) att beteendevetenskapliga processer inte kan förstås till fullo och utvärderas av en som står utanför processen. Bara den som har deltagit i utformningen av ett projekt, sett hur det har förändrats och utvecklats, fått höra argument och motiveringar som kanske aldrig dokumenterats, själv upplevt svårigheter, misslyckanden och överraskningar, bara en sådan person har möjlighet (rätt?) att göra en rättvis beskrivning av projektet och värdera det.

Vi håller med om det självklara i detta resonemang att ju mer man känner till en verksamhets syfte, bakgrund osv desto bättre förstår man den. Vi har därför försökt att delta i diskussionerna om samrådets utformning och uppläggning från början bland tjänstemän, politiker, studieförbund osv. På det sättet har vi varit nästan lika "inblandade" som om vi hade varit anställda på projektet.

En förutsättning för insikt i en verksamhet är att man har tillgång till den relevanta informationen. Får man vara med på möten och sammanträden? Har man obegränsad tillgång till protokoll, dokument osv? Har man möjlighet att intervjua insatta personer? I Hedemora har vi haft möjlighet att på olika sätt skaffa fram den information vid behövde.

En utvärdering, liksom vilken annan vetenskaplig verksamhet som helst, påverkas av forskarens värderingar och vetenskapsideal. Törnebohm, Lindström m fl vid Institutionen för vetenskapsteori

i Göteborg talar om perspektiv som en viktig styrfaktor för all vetenskaplig verksamhet. Perspektiv omfattar både värderingar, förhandsuppfattningar om världen och delar av den och ett sätt att betrakta forskningsterritorium. Ingen kan vara värderingsfri eller perspektivlös i samhällsvetenskapligt arbete.

"Perspektiv avgör vad man ser, hur man ser och vad man inte ser". (Lindström, 1972 s 19.)

Vi vill upplysningsvis och väldigt kortfattat nämna något om vårt samhällsperspektiv - de föreställningar, uppfattningar och värderingar som vi tror är viktiga för vårt sätt att arbeta med denna utvärdering.

Vi menar att det grundläggande för samhällsförhållanden är produktionssättet och människors förhållanden till produktionen. Dessa förhållanden skapar motsättningar i samhällssystemet bl a mellan olika grupper och samhällsklasser. Motsättningarna är inte statiska utan de förändras i takt med samhällsförändringar och påverkar i sin tur samhällets utveckling. Statens roll i samhället bestäms till viss del av hur motsättningarna uttrycker sig vid en viss tidpunkt. Staten skall se till att problem och konflikter som uppstår inte äventyrar systemets fortbestånd.

Människan har ett behov av att aktivt påverka sin egen situation. Det är bland annat därför vi menar att det viktiga i en demokratiuppfattning bör vara de mångas aktiva deltagande, och inte bara garantier för åsiktsrepresentativitet. Som konsekvens av vår uppfattning om samhällets karaktär och människans natur menar vi att förändring av individers eller grupper situation måste åstadkommas genom kollektivt, politiskt handlande och inte genom individuellt hävdande av de egna intressena.

Ett forum för kollektivt handlande i syfte att åstadkomma förändringar är den kommunala planeringen. I dagens Sverige finns det alltså stora klyftor mellan samhällsklasserna när det gäller förståelse att påverka samhällsutvecklingen och de egna levnadsvillkoren. Det parlamentariska systemet förmår inte överlämna makt och inflytande till resurssvaga grupper. Ett sätt för dessa grupper

att bli medvetna om den egna situationen, formulera och ställa krav är genom att tillsammans med andra diskutera sin egen situation i kommunen mot bakgrund av den pågående utvecklingen.

Medborgarnas aktiva medverkan i planeringsprocesser anser vi vara en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle. Lokalbefolkningens kunskaper och intresse utgör desutom en enorm potentiell resurs, som idag inte tillvaratas av samhället.

Utvärderarens vetenskapsideal utgör tillsammans med perspektiv och undersökningsplan en undersöknings inre styrfält. (Törnebohm 1972.) Enligt Lindström (1972 s 2) är vetenskapsideal:

"en uppsättning föreställningar om den vetenskapliga kunskapens utseende (kunskapsideal) och om hur forskning skall bedrivas (allmän vetenskapsuppfattning)".

Om man t ex har ett positivistiskt vetenskapsideal, blir man mer benägen att hävda betydelsen av hypotesprövning i en kontrollerad experimentell situation, av kvantifiering och mätning av resultat och av upprepade prov. Forskare som är mera påverkade av hermeneutiska riktningar, marxism, strukturalism eller kritisk teori, kanske mer betonar behovet av att sätta in observerade händelser i ett sammanhang och att förstå och förklara dessa händelser.

Hur ser den positivistiske, experimentellt inriktade forskaren på utvärdering av sociala program? Hawkbridge och Chalupsky (citerade i Bell, 1975 s 70) ställer upp ett antal villkor som bör vara uppfyllda om det skall vara möjligt och önskvärt att göra en utvärdering:

1. Kan målen mätas?
2. Planeras behandlingen utifrån målen?
3. Finns lämpliga instrument tillgängliga som mäter måluppfyllelse?
4. Kan adekvata urval av målbefolkningen studeras före, under och efter behandlingen?
5. Kommer resultaten att kunna uttryckas i kvantitativa hellre än kvalitativa data?"

Det positivistiska kravet på hög tillförlitlighet i undersökningar leder ofta till en hårddata approach där man arbetar helst med mätbara data även om dessa data inte belyser väsentliga problem. Samtidigt lämnas viktiga frågor därhän för att de inte kan studeras med en experimentell metod. (Se t ex Enerstvedt, 1971). Vi reagerar också mot tendensen i positivistisk samhällsvetenskap till objektifiering av människor. En stor del av den utvärderingstradition som redovisas av Bell (1975) utgår ifrån ett enkelt subjekt/objekt perspektiv där utvärderaren studerar hur människor (objekt) reagerar på myndighetens (subjekt) åtgärder.

En annan approach redovisar Löfberg (1976) som ser de berörda människorna som med-subjekt. Hans utvärdering sker i dialog med de berörda. Löfberg representerar en mer hermeneutisk syn på utvärdering. Han betonar forskarens egna värderingar, kunskapsutveckling, utvärderingens problemidentifierande och förslagsställande roll i processen och betydelsen av en "dialog" mellan forskaren och de berörda. Istället för att kvantifiera och mäta effekter, vill han söka "tecken" på att utvecklingen går i önskvärd riktning.

Vårt vetenskapsideal är starkt påverkat av olika hermeneutiska riktningar. Viktigt för oss har inte så mycket varit att pröva enstaka hypoteser, utan att göra vår bild av hur den studerade verksamheten fungerar i sitt sammanhang så heltäckande och handlingsrelevant som möjligt.

0.3 UTVÄRDERINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR

Vår uppgift som utvärderare har varit att hjälpa till att bedöma om planeringsområdet i Hedemora var ett bra och effektivt sätt att öka invånarnas deltagande i kommunens planering. Vi har ansett att bedömningen måste göras utifrån de olika parternas synpunkter - politikernas, tjänstemännens, de berörda invånarnas och utvärderarnas.

Vi försöker därför dels att redovisa processens förlopp och effekter så fullständigt som möjligt, som underlag för parternas

egna bedömningar, dels att själva uttala värdeomdömen om samrådet och dess effekter. Frågeställningarna som vi behandlar gäller:

1. samrådets förhållande till kommunens planeringsprocess,
2. vilka som har deltagit i samrådet,
3. samrådets effekter för kunskapsutveckling och kunskapsutväxling,
4. samrådets politiska effekter som kan utläsas i genomförda åtgärder, i kommunens planering och i förändringar i makt och inflytande.

En bredare frågeställning har legat bakom hela arbetet, nämligen: Vilka hinder finns det i samrådet, i den kommunala planeringsprocessen och i samhället som helhet för resurssvaga grupper att skaffa sig inflytande över den kommunala planeringen?

0.4 VARA UNDERSÖKNINGAR

För undersökningar av sociala processer finns ett antal olika metoder att tillgå. Friedrichs och Lüdtke (1975) nämner fem olika metodtyper:

1. intervju: Standardiserat samtal mellan två människor,
2. gruppdiskussion: Samtal mellan flera personer,
3. innehållsanalys: Systematisk genomläsning och analys av texter,
4. laboratorieexperiment: Upprepbart försök i kontrollerad miljö,
5. deltagande observation: Anteckning av observerade händelser i naturliga situationer efter ett i förväg upprättat schema.

Vi har använt oss av undersökningar av samtliga typer förutom laboratorieexperiment. Våra undersökningar beskrivs kortfattat här nedan.

0.4.1 Enkätundersökning av samrådsdeltagarna

För att studera deltagarsammansättningen tillställdes samtliga deltagare i samråd 2 en enkät. Enkäten delades ut av cirkelledar-

na vid några av de första sammankomsterna. Dessförinnan hade vi visat upp enkäten för cirkelledarna och berättat varför vi behövde informationen.

Frågorna rörde deltagarnas kön, ålder, civilstånd, antal hemma-
varande barn, arbete, arbetstider, bostadsort, bostadsform, före-
ningstillhörighet och hur man hade fått reda på samrådet. (Se bi-
laga.) Dessa uppgifter kompletterades sedan med hur många gånger
man besökt cirkeln, om man varit med i förra omgången, om någon
annan hushållsmedlem var med och om man hade politiskt förtroen-
deuppdrag i kommunen.

Svarsfrekvensen var hög och endast 4 personer av drygt 500 neka-
de att svara på enkäten, men en del svar var ofullständiga. Sär-
skilt frågan om föreningstillhörighet hade låg svarsfrekvens,
och resultatet beträffande denna fråga är därför inte helt till-
förlitliga. Uppgifterna har databehandlats och ställts mot kom-
munens befolkningsstatistik och mot resultatet av en urvalsunder-
sökning vi gjorde.

0.4.2 Intervjuer med ett statistiskt urval av kommuninvånare

Vi ville komma till tals med invånare, som inte deltagit i samrå-
det. Ett urval med ett 100-tal personer ansågs önskvärt ur sta-
tistisk synpunkt. Målpopulationen definierades som: vuxna person-
er, invånare i Hedemora kommun, möjliga att nå per telefon (då
det skulle ta alltför lång tid att sammanträffa med alla), ej
för sjuka eller för gamla att orka med en intervju, och slutlig-
en skulle de inte ha deltagit i den andra samrådsomgången.
Ur kommunens mantalslängder drogs 116 deklarationsnummer genom
slumpmässigt förfarande. Varje person över 16 år, eller yngre
som haft inkomst har ett deklarationsnummer. Vi drog urvalet så,
att varje kommundel blev representerad med ett antal personer,
proportionellt mot dess invånarantal.

Bortfallet uppgick till 22 personer varav 7 varit deltagare i
samrådet. Sålunda återstod 94 personer att intervjua. De övriga

var av olika skäl oanträffbara. 9 personer vägrade att medverka. Flera av dessa bodde i samma kommunedel, vilket tyvärr gav en skevhet i urvalets geografiska spridning.

Intervjuerna som utfördes per telefon, föregicks av ett brev (se bilaga). En av oss och en socionom, som praktiserat på kommunen och därigenom blivit insatt i samrådsgruppernas material, genomförde intervjuerna. De flesta personer var välvilligt inställda till att bli intervjuade, och förvånansvärt få vägrade att vara med, även om intervjun ofta började med att den tillfrågade ursäktade sig med att hon eller han "inte kunde någonting om sånt här" och "aldrig hade varit intresserad av sådana frågor".

Frågorna skulle ge svar på vad man kände till om samrådet och kommunens verksamhet överhuvudtaget. Det var en svår intervju att genomföra utan att den intervjuade skulle känna sig förhörd. Det blev mer en form av samtal än en regelrätt intervju, där vi ville förklara noga varför vi frågade det ena eller andra. Vi formulerade inte heller frågorna lika från fall till fall utan improviserade. Avsikten var mer att diskutera vissa problemområden än att se vilka svar vi fick på vissa strikt formulerade frågor. Detta ställde ganska stora krav på intervjuarna och resultatet berodde i de enskilda fallen på vilken kontakt som kunde nås med den tillfrågade.

0.4.3 Intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän

Omfattande intervjuer genomfördes med ca 15 av de närmast berörda tjänstemännen och politikerna. De tillfrågades om hur planeringen går till idag och om deras syn på planering, beslutsprocessen, invånarinflytande och samrådet.

Politikerna som vi intervjuade var ledamöterna i planeringskommittén där ordföranden tillika är kommunstyrelsens ordförande, samt byggnadsnämndens ordförande. Av tjänstemännen intervjuade vi stadsarkitekten och utredningssekreteraren (de ansvariga för samrådsprojektet), byggnadskontorets chef, kanslichefen, stads-kamreren, planarkitekterna, fastighetschefen samt den tjänsteman som hade ansvar för bostadsbyggnadsprogrammets upprättande.

Politikerna i planeringskommittén svarade gärna på våra frågor. Detta gällde i stort sett också för tjänstemännen, men några var besvikna på den hittillsvarande översiktliga planeringen vilket medförde att de till en början var motvilliga. (De uppfattade oss som förbundna med denna planering. Intervjuerna genomfördes vid personligt besök hos respektive person efter en i förväg upprättad frågelista.

0.4.4 Intervjuer med samrådsdeltagare

Efter avslutat samråd intervjuades ett urval av cirkeldeltagarna.

Syftet med intervjuerna var att:

- ta reda på vissa empiriska förhållanden - hur cirklarna arbetade, hur de behandlade underlagsmaterialet, vilka kontakter deltagarna hade haft utanför cirklarna, varför man varit med,
- höra deltagarnas bedömningar av: underlagsmaterialet, hur cirkeln fungerade, cirkelledaren, problem på orten och i kommunen, vad man tror kommer att hända med synpunkterna, om fortsättningen. (Se bilaga.)

Vi ville intervjuva någon deltagare i varje cirkel, dock ansåg vi att vissa cirklar liknade varandra så pass mycket att några kunde hoppas över. På grund av tidsbrist valde vi att begränsa urvalet till en intervjuperson/cirkel (ip/cirkel), och att göra intervjuerna per telefon. Vi utförde intervjuerna under hösten 1977. Intervjuerna föregicks av ett introduktionsbrev.

Kriterierna för val av ip var:

1. En ip/cirkel, dock slogs några likartade cirklar ihop.
2. Vi utgick ifrån närvarolistorna och valde den 4:e deltagaren på listan i samtliga grupper. Enda kriteriet var att han/hon varit med minst 5 ggr. Om den 4:e bortföll, valde vi den 5:e sedan den 6:e. (Vi uteslöt således cirkelledarna som vi redan hade pratat med och som har en speciell situation.)

Totalt intervjuades 20 personer varav 2 var finsktalande. Dessa intervjuades av en finsktalande tjänsteman på kommunen.

0.4.5 Gruppdiskussioner

Vid flera tillfällen hölls träffar med cirkelledarna i samrådet. Dessa arrangerades av kommunen. Den första sammankomsten anordnades sommaren 1976 med cirkelledare från den första samrådsomgången. Syftet var dels att diskutera igenom erfarenheterna inför samråd 2, dels att hålla kontakt med cirkelledarna och informera dem om kommunens planer.

När cirklarna var igång med den andra samrådsomgången hösten 1976 - våren 1977, anordnades tre möten med cirkelledarna. Vid det första tillfället var det mest en fråga om information om innehållet i samrådshäftet samt introduktion av pedagogiska metoder. Vid det andra tillfället kunde cirkelledarna utbyta erfarenheter och fick även då diskutera arbetssätt under ledning av forskare från Tekniska Högskolan i Stockholm. Tredje gången var en avslutning på samrådsarbetet, och till det mötet inbjöds även andra deltagare än cirkelledarna. Dels ville kommunen informera om den fortsatta behandlingen av samrådsgruppernas material, dels ville vi som utvärderare att deltagarna skulle diskutera sina erfarenheter av samrådet.

Vi deltog i samtliga dessa möten och fick tillfälle att berätta om vårt arbete och att diskutera erfarenheter med deltagarna. Vi gjorde upp frågelistor i förväg, och förde mötesanteckningar.

Andra gruppdiskussioner vi deltog i var ett stort antal informella träffar med de tjänstemän som arbetade med planeringen och samrådet. Ändamålet med dessa träffar var att diskutera problem i samband med samrådsprojektet.

0.4.6 Innehållsanalys

Vi har naturligtvis i vår undersökning genomgått ett stort antal handlingar rörande kommunens planering och samrådsprojektet. Vi har bland annat genomfört en innehållsanalys av de skriftliga svar som lämnades av cirklarna till kommunen efter samråd 1 och

2. Analysen gällde både omfattning och innehåll: Synpunkternas fördelning på ämnesområde, motivering, detaljeringsgrad osv.

Som ett led i vår undersökning av kommunens reella beslutsgång, gick vi igenom handläggningen av ett antal ärenden. Vi kunde dock konstatera att det är mycket svårt att från handlingarna få helhetsgreppet om hur ett ärende i praktiken påverkas. Det är framförallt genom intervjuerna med tjänstemän och politiker som vi kunde bilda oss en uppfattning om den faktiska beslutsprocessen.

Slutligen har vi bevakat lokalpressens behandling av samrådet och kommunens planering överhuvudtaget. Vi har gått igenom samtliga artiklar i dessa ämnen under en två-års period.

0.4.7 Deltagande observation

Med deltagande observation menar vi att observera en händelse genom att delta i den, men förhålla sig passiv. Detta var t ex när vi deltog i planeringskommitténs sammanträden för att vi ville få information om politikernas och tjänstemännens aktivitet i samband med uppläggnings- och genomförandet av samrådet. Vidare besökte vi så många studiecirkel som vi kunde (ett tjugotal) och även där blev vår roll att passivt iaktta cirkelarbetet.

Om det var så att vi vid några av dessa tillfällen fick frågor som vi kunde svara på för att bidra till arbetet försökte vi att svara på dessa. Vi gick alltså inte in för att förhålla oss passiva, men tog inte själva några direkta initiativ.

Problemet med detta sätt att observera ett skeende är att de andra som deltar kan känna sig besvärade av att en person skall sitta med för att bedöma deras arbete. Vi har den erfarenheten att cirkelarna ganska snart vände sig vid vår närvaro och kunde arbeta ostört. Den som blev mest påverkad var oftast cirkelledaren, som kanske kände sig pressad att styra in diskussionerna på ämnen som han eller hon antog att vi tyckte var relevanta. Det var också mycket vanligt att cirkelledaren tog på sig att besvara

alla frågor som kom upp. Det är svårt att veta om denna roll att vara dominerande, som vi uppfattade vissa cirkelledare, hängde ihop med vår närvaro, eller om det var fallet även annars.

Vid planeringskommitténs sammanträden kunde vi ibland bidra med att berätta om något liknande problem som vi kände till, och dessutom informera om vår undersökning just i detta fall. Någon uttryckte att vår närvaro kunde vara stimulerande för diskussionen ibland, genom att forskningsintresset kom in.

Ett observerande deltagande innebär ett aktivt deltagande samtidigt som man registrerar vad som pågår. Detta praktiserade vi i två olika typer av situationer. Dels deltog vi i vissa moment av uppläggningsav samrådet genom att vara med i de förberedande diskussionerna, och även under samrådets genomförande hade vi kontinuerlig kontakt med de tjänstemän som arbetade med samrådet. Det andra fallet var att en av oss deltog som kommuninvånare i en studiecirkel.

I det senare fallet innebar deltagandet inte några direkta problem, alla i cirkeln uppfattade deltagandet som naturligt. I det tidigare fallet uppstod dock tidvis samarbetsproblem.

Detta försökte vi komma till rätta med, och det har sannolikt inte påverkat vårt forskningsresultat. Vi vill mest peka på problemet som ett oundvikligt problem för en utvärderare.

DEL 1: Bakgrund och genomförande

I det följande tecknar vi i rapporternas första del samrådets bakgrund i Hedemora och i det svenska samhället. Samrådets tillkomst och genomförande beskrivs. I kapitel 1 beskrivs hur och varför översiktlig planering har börjat tillämpas i Hedemora. Kapitel 2 är en diskussion av hur idéer om medborgardeltagande i planering blev aktuella i Sverige kring 1970, och i kapitel 3 återges huvuddragen i Hedemorasamrådets tillkomst och genomförande med särskild vikt på frågor och problem som äger mer än bara lokalt intresse.

1 KOMMUNENS PLANERINGSLÄGE

I detta kapitel försöker vi att teckna en relativt detaljerad bild av Hedemora kommuns planeringssituation. Det anser vi vara nödvändigt för att kunna förstå planeringssamrådets tillkomst och vilken roll det kan spela i kommunen.

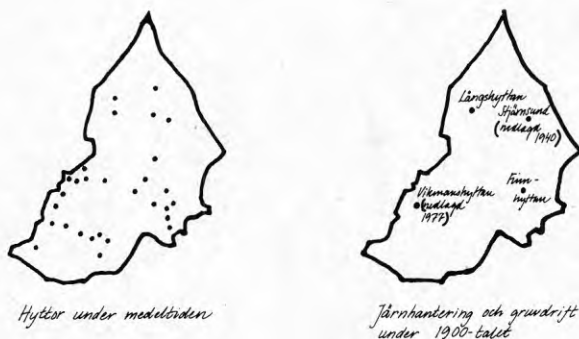
Vi beskriver framförallt hur och varför planering har börjat växa fram i Hedemora under 1970-talet, och vilka hinder som försvårar dess utveckling. Det är i detta sammanhang - en framväxande planering som möter svårigheter - som samrådsförsöket kommit till. Samrådsprojektet är en del av denna planering, och drabbas av samma motstånd och hinder.

1.1 HEDEMORA KOMMUN

Hedemora ligger i en gammal kulturbygd. Trakten har en tusenårig tradition av gruvdrift och järnhantering. Längs Dalälven fanns bosättning redan på stenåldern, och jordbruk har bedrivits under mycket lång tid. Byar som Nordansjö finns omtalade så tidigt som på 1200-talet. (Se Översiktlig kulturhistorisk planering för Hedemora kommun.) Hedemora var länge marknadsplats för omgivande jordbruksbygd, och fick redan år 1446 stadsprivilegier. Under medeltiden var Hedemora den enda staden i Dalarna.

I bygdens skogstrakter kom bosättning senare och knöts till gruvor och hyttor. På 1100-talet började malm brytas i Bergslagen, och ett stort antal multimmerhyttor anlades.

Figur 1. Järnhantering i Hedemora kommun.



Kring Vikmanshyttan och i Luståns dalgång, vid Långshyttan - Hinshyttan och kring Garpenberg fanns ett stort antal hyttor. Gruvdriften i Garpenberg dateras från 1300-talet eller kanske ännu tidigare. Under 1500- och 1600-talen infördes masugnar och vattendrivna stångjärnshammare i hyttorna. Det nyligen nedlagda Vikmanshyttebruk var kanske världens äldsta järnverk i kontinuerlig drift. Även Klosterverken i Långshyttan har anor från medeltidens hyttor. Manufakturering tillkom under 1700-talet, och i Stjärnsund anlade Polhem ett av Sveriges första manufakturverk. Ett järnverk där lades ner först under 1940-talet. I Kloster fanns vid mitten av 1800-talet landets största plåtvalsverk.

Det är först i slutet av 1800-talet som den redan ekonomiskt viktiga järnhanteringen får stor betydelse även för sysselsättning. Ny teknik, snabbt växande efterfrågan och en ny näringspolitik som befrämjade det kapitalistiska produktionssättet bidrog till uppväxten av större järnverk och nedläggningen av mindre bruk. Av medeltidens många hyttor fanns inte många spår efter 1900. I Hedemorabygden fanns järnverk kvar bara i Långshyttan, Vikmanshyttan (till 1977) och i Stjärnsund (till 1940).

Inom jordbruket inträffade viktiga förändringar under 1800-talet. Ny odlingsmark togs i bruk i skogstrakterna och skiften genomfördes. Byarna Nordansjö och Västerby har dock fortfarande en oskiftad bebyggelsekaraktär.

Under 1900-talet har sysselsättningsutvecklingen i bygden präglats i mycket hög grad av ett fåtal stora verksamheter nämligen Fagersta-koncernens specialstålverk i Långshyttan, Vikmanshyttebruk (Stora Kopparberg), Hedemora verkstäder (Johnssonkoncernen) samt Bolidens och Fagerstas gruvor i Garpenberg. Före nedläggningen av Vikmanshyttebruk i år var ca 1 900 av kommunens knappt 7 000 förvärvsarbetande sysselsatta vid dessa fyra verksamheter. Ytterligare ca 1 000 människor är enligt statistiken sysselsatta inom jordbruket. Handeln, den kommunala förvaltningen, vårdinstitutioner och andra serviceverksamheter sysselsätter ca 2 500 människor, huvudsakligen i centralorten Hedemora.

Figur 2. Tidigare sockengränser.

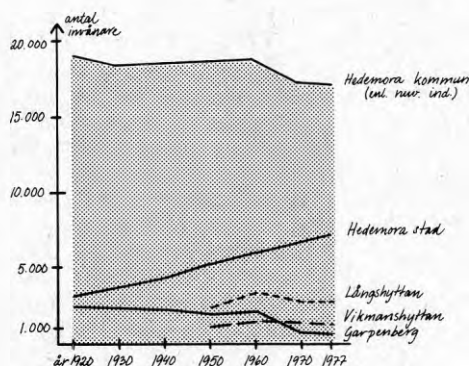


Sedan kommunreformen 1862 och fram till mitten av 1900-talet fanns inom nuvarande Hedemora kommun fyra kommuner nämligen Hedemora stad, Hedemora landskommun (socken) med bruksort Vikmans-

hyttan, Garpenbergs socken med gruvssamhället Dala-Finnhyttan och Husby socken med bruksorterna Långshyttan och Stjärnsund. 1952-års kommunreform resulterade i en första sammanslagning mellan Hedemoras och Garpenbergs socknar, och 1967 bildades som följd av 1962-års kommunblocksreform, en kommun av dåvarande Hedemora socken, Husby socken och Hedemora stad.

Kommunen som helhet har under hela 1900-talet sakta minskat i folkmängdshänseende. År 1920 bodde nästan 19 000 personer inom de nuvarande kommungränserna. Idag knappt 17 000. Landsbygden och de mindre orterna i kommunen har tappat befolkning under 1900-talet. För bruksorterna, Vikmanshyttan och Långshyttan började nedgången först under 1960-talet. Långshyttans folkmängd har under 1970-talet varit ca 2 700 personer. Centralorten Hedemora har vuxit och har nu ca 7 000 invånare.

Figur 3. Befolkningsutvecklingen inom delar av Hedemora kommun år 1920 - 1977.



Kommunens sysselsättnings- och befolkningsituation är prekär. Den är beroende av tre storföretag, nämligen Fagerstakoncernen, Johnsonkoncernen och AB Boliden. I händelse av driftsinskränkning eller nedläggning är möjligt att lösa arbetsplatsbristen genom pendling mycket liten eftersom liknande förhållanden råder i hela regionen. Osäkerheten är idag akut, men detta är inget nytt utan kommunens framtidsutsikter har länge präglats av denna otrygga situation.

1.2 KOMMUNEN TVINGAS PLANERA

En medveten planering bör vara problemindentifierande, och den bör skapa framförhållning och underlätta samordning av verksamheten. Någon planering i denna bemärkelse förekom knappast i Hedemora före 1970-talet. Verksamheten var inte mer omfattande än att någon eller några personer kunde överblicka den. Besluten fattades bit för bit, och den samordning som skedde var inte formaliserad. Viktiga lokaliseringsbeslut, som t ex beträffande den nya sjukstugan, fattades i sista stund, utan att någon synes ha haft alla konsekvenserna klara för sig.

Samhällsutvecklingen under efterkrigstiden har haft vittgående effekter för den kommunala förvaltningen, och har bl a tvingat fram ökad planeringsaktivitet. Man kan särskilja tre sammanlänkade faktorer som är de direkta orsakerna till denna ökade planering:

1. den kommunala verksamhetens expansion,
2. förvaltningstillväxten (som följd av punkt 1 och av kommundansammanslagningarna),
3. statliga krav på utredningar, sektorsredovisningar och långsiktiga program (t ex KELP och KBP).

I det följande diskuteras dessa faktorer med hänsyn till situationen i Hedemora.

1.2.1 Den kommunala verksamhetens expansion

Under efterkrigstidens snabba ekonomiska uppsving ägde stora förändringar rum i det svenska näringslivet. Utvecklingen kännetecknades av ekonomins internationalisering och kapitalkoncentration. Statsapparaten, företagen och LO-ledningen var överens om att en snabb och omfattande strukturrationalisering var nödvändig med hänsyn till den internationella konkurrensen. En förutsättning för strukturomvandlingen var aktiva statliga ingripanden i ekonomin. Expansiva företag skulle stödjas och arbets-

kraft skulle överföras från de mindre effektiva företagen. Även LOs lönepolitik skulle medverka till denna utveckling.

Strukturomvandlingen har gått snabbt och bl a inneburit omfattande geografiska omflyttningar. Skalan på produktionen har ökat avsevärt och likaså behovet av investeringskapital. Arbetsmarknader har regionaliserats. Produktionsapparaten och samhället som helhet har blivit allt mer komplexa och specialiserade.

Utvecklingen har inneburit att stat och kommun har fått spela en allt större roll inom framförallt de olönsamma samhällssektorerna. Staten har varit tvungen att träda in för att trygga kapitalförsörjningen, i konjunkturpolitiskt syfte och för att bygga ut kapitalkrävande infrastruktur t ex transportanläggningar. Strukturomvandlingen och den geografiska omflyttningen ställde stora krav på statsapparaten att föra en aktiv arbetsmarknads- och bostadspolitik. Utbildningsväsendet måste byggas ut i takt med ekonomins och samhällets ökade komplexitet.

Samhällsomvandlingen har bidragit till att skapa ett ökat vårdbehov. Fler har ställts utanför arbetsmarknaden och traditionella lokala institutioner som förut tog hand om sociala problem har försvunnit. Hushållets roll har förändrats och folk lever längre. Stat och kommun har fått bygga ut en enorm vårdapparat. Bara de sociala utgifterna har ökat sin andel av den svenska bruttonationalinkomsten från 8,5% år 1948 till nära 20% år 1971. (Sjöström, 1977.)

Denna skisserade samhällsutveckling har medfört en kraftig tillväxt av kommunernas verksamhet och skapat ett behov av större, mer enhetliga och mer effektiva kommunala förvaltningar. I Hedemora har den kommunala verksamheten vuxit kraftigt under efterkrigstiden. På 1940-talet bedrev Hedemora stad verksamhet inom följande sektorer: ¹⁾

1) Uppgifterna i detta avsnitt om de kommunala förvaltningarna i Hedemora har vi fått fram vid genomgång av budgetberättelser för de skilda landskommunerna och Hedemora stad respektive år.

- fattigvård (hit räknades fortfarande ålderdomshemmen),
- barnavård (barnavårdman, skyddsuppfostran, samhällsvård),
- skolor (folkskolan, samrealskolan m m),
- bibliotek,
- hälso- och sjukvård (stadsläkare m m),
- diverse byggnads- och anläggningsverksamheter (t ex vägar, grustag, planering och parker m m),
- fastighetsförvaltning,
- skogsavverkning,
- exekutionsväsende (stadsfiskal),
- polisväsende,
- allmän pensionsförsäkring.

I landskommunerna var uppgifterna främst att sköta folkskolan, åldringsvården, polis- och brandväsendet. I Hedemora landskommun drev man ett jordbruk i samband med ålderdomshemmet Dalkarlsbo.

Utökning av verksamheten under 1940-talet var bl a inom byggnadsnämnden, fastighetsförvaltningen och socialbyrån.

Verksamheten växte mest efter 1969. Främst socialvården, skolväsendet och bostadsförsörjningen har bidragit till expansionen. Kommunen har övertagit en del omfattande uppgifter från staten (t ex gymnasieskolan), och medverkar numera också i andra verksamheter som t ex barnomsorgen som tidigare skötts av hushållen. I Hedemora kommun tillkom den första barnstugan år 1969 i Långshyttan. Nu finns fem daghem och två nya barnstugor planeras till år 1979.

Den nioåriga grundskolan som i Hedemora infördes successivt med början år 1967, och kommunens skyldighet sedan 1975 att erbjuda förskoleplats för alla sexåringar är ytterligare exempel på den kommunala verksamhetens expansion.

På 1950-talet började såväl Hedemora stad som Husby landskommun överta bostadsförsörjningsuppgifter från företagen, och bildade kommunala bostadsbolag. Efter kommunsammanslagningen gick bostadsbolagen samman år 1972. Det finns nu nära 900 kommunala hyreslägenheter.

Ytterligare en faktor som bidragit till kommunens expansion men som var specifik för Hedemora var den markanta ökningen i bostadsbyggandet i kommunen efter 1970. Under 1960-talet medförde koncentrationspolitiken att Hedemora fick en mager tilldelning av bostadskvoter. Staten satsade på storstadsregionerna, och Hedemora fick bara bygga ca 50 bostäder/år med statlig belåning. När de tomma lägenheterna i de stora städernas förorter började bli ett problem efter 1970 omfördelade man kvoterna. Hedemora fick i princip bygga så många lägenheter man förmådde. Bostadsbyggandet steg snabbt till över 200 lägenheter/år under 1970-talet, och detta förutsatte ökade kommunala insatser i planläggning, markinköp och exploatering bl a.

Figur 4. Bostadsbyggandet i Hedemora kommun åren 1955 - 1976 samt bostadsbyggnadsprogram för åren 1977 - 1981.

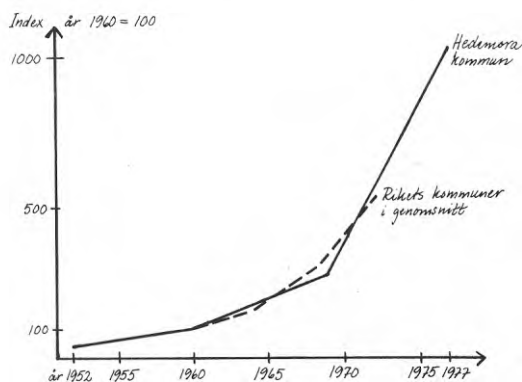


År 1973 lade staten ansvaret för den lokala trafikförsörjningen på kommunerna. Den omfattar busslinjetrafik och kompletterings- trafik med taxi. Under senare år har också kommunens uppgifter inom arbetsvården ökat avsevärt.

Kommunerna har visserligen avlastats vissa arbetsuppgifter i Hedemora t ex stadsläkeriet som övertogs av landstinget 1963, och polis-, åklagar- och exekutionsväsendet samt uppborðsväsendet som övergick till staten 1965 respektive 1967 - men nettoresultatet har ändå blivit en stor ökning av den kommunala verksamheten.

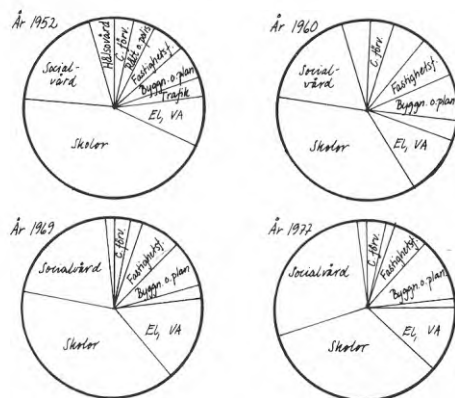
Expansionen speglar sig i kommunens utgifter, som särskilt mellan 1969 och 1977 skjutit i höjden. (Se fig 5.) Observera dock att kostnadsutvecklingen redovisas i löpande priser och att en betydande del av tillväxten därför beror på inflationen. Hur verksamheternas andel av kommunens totala utgifter har förändrats visas i figur 6.

Figur 5. Drifkostnadsutveckling i Hedemora kommun (enl nuvarande indelning) år 1952 - 1977, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen för rikets kommuner 1960 - 1972. Bruttokostnader, löpande priser.



Källa: Kommunernas ekonomi 1960 - 1972. SOU 1976:45.

Figur 6. Drifkostnadernas fördelning mellan olika förvaltningar i Hedemora kommun år 1952, 1960, 1969 och 1977.

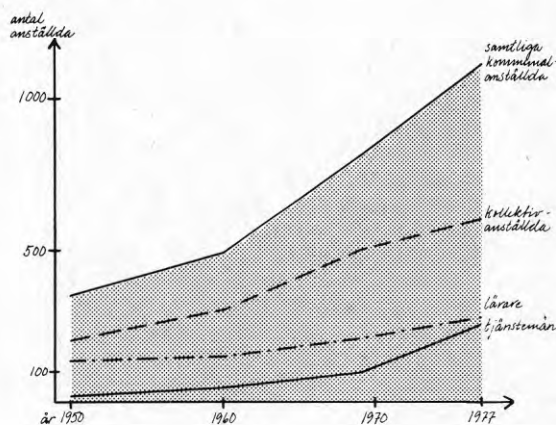


1.2.2 Förvaltningens tillväxt

Själva det faktum att förvaltningen blev större har ökat behovet av att planera kommunens verksamhet. År 1950 fanns i Garpenberg 2, Husby 5 och Hedemora landskommun 7 tjänstemän anställda på respektive kommunalkontor. Det var i Garpenberg kommunalkassör och en kontorist. Husby hade därutöver en ingenjör anställd och i Hedemora landskommun fanns dessutom en tjänst som kommunalbyggmästare. Ett trettiotal lärare fanns i vardera kommun. Hedemora stad sysselsatte år 1950 15 tjänstemän.

Under 1950-talet ökade landskommunerna i nuvarande Hedemora kommun sin tjänstemannastab med ett par personer medan staden fördubblade sin. År 1960 fanns i dessa kommuner sammanlagt 50 tjänstemän i den kommunala förvaltningen, ca 140 lärare och omkring 300 anställda för övriga kommunala uppgifter. Efter kommunsammanslagningen år 1967 har särskilt tjänstemannastaben ökat kraftigt. År 1970 fanns ca 100 tjänstemän och 500 kollektivanställda, och under 1970-talet har antalet anställda ökat till 240 respektive 600.

Figur 7. Kommunalanställda inom nuvarande Hedemora kommun år 1950 - 1977.



Efter kommunsammanläggningen skapades nya samordnande funktioner i kommunen, främst stadskansliet och skolkansliet. Empiriska studier visar att när en organisation - t ex en kommunal förvaltning - växer, uppstår samordnings- och styrproblem. Kommandokedjor blir osäkra och det blir allt svårare att hålla överblick över hela verksamheten och att göra avvägningar och prioriteringar mellan olika delar. Man försöker att lösa problemet på olika sätt t ex genom att införa en central stabsfunktion eller genom att decentralisera beslutsfattandet till avdelningar eller dylikt. I Hedemora har man engagerat en konsult för att utreda organisationen.

1.2.3 Statliga krav på utredningar; sektorsredovisningar och långsiktiga program

Statsapparatusens ökade engagemang i samhällsekonomin har skapat ett större behov av överblick över den kommunala verksamheten.

Ett försök att få en mer samlad bild av de kommunala utgifterna och framtidsbedömningar gjordes i samband med Länsplanering 67. Syftet var i första hand att skaffa underlag för regionalpolitiska bedömningar. Från och med 1969 har detta försök permanentats i form av KELP-enkäterna (Kommunalekonomisk långtidsplanering). KELP skapades för att fylla statliga behov, men den är numera ett av kommunens viktigaste samordningsinstrument. Årsbudgeten har också börjat användas mer medvetet som ett instrument för sammanvägning och prioritering.

Andra redovisningar och långsiktiga program som har tillkommit på statligt initiativ är bl a de Kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP) och de lokala trafikförsörjningsplanerna. De utgör i första hand underlag för statliga bedömningar av medelstillelse, men samtidigt tvingar de kommunerna att göra utredningar, framtidsbedömningar och prioriteringar.

Ett sista något annorlunda exempel på redovisningar som tillkom på statligt initiativ (riksdagsbeslut) är utarbetande av kommunöversikter i respektive kommun. För att utarbeta dessa doku-

ment måste tjänstemän och förtroendevalda ta ställning till markanvändningsfrågor i ett långsiktigt perspektiv. Förändringar i bygg- och planlagstiftningen (vidgning av tätbebyggelsebegreppet och att byggnadslov erfordras för all bebyggelse) och i naturskydds- och miljövårdslagstiftningen ställer också större krav på kommunens utredningskapacitet.

Sammantagna tvingar alla dessa statliga initiativ kommunerna att "planera" mera i betydelsen utföra beslutsförberedande aktiviteter som förbättrar samordning och framförhållning.

Det fanns dessutom för Hedemoras del vissa förhållanden, som i början av 1970-talet gjorde det särskilt angeläget att få igång en systematisk planeringsverksamhet. En mängd olösta utbyggnadsfrågor tryckte på. Det hade blivit en eftersläpning beroende på att man avvaktade kommunsammanläggningen 1967. Kommunens bostadskvot ökade dessutom plötsligt efter 1970.

Det fanns för det första ett antal akuta lokaliseringsfrågor i centralorten, som krävde en lösning. De gällde bl a varuhus, sjukstuga, kommunalhus och bibliotek samt åldringscenter. Ytterligare en akut fråga var att få fram mark i närheten av centralorten för bostadsbyggande och industri.

Även i de övriga orterna i kommunen fanns det många olösta problem. Orterna hade aldrig förr varit föremål för någon medveten fysisk planering. Det ställdes krav på förvaltningarna att utföra nödvändiga förbättringar t ex i vatten och avloppsneten. Folk tryckte på och ville ha tillstånd att bygga bostäder på olika håll i kommunen. Behovet av ett underlag som kunde underlätta en samlad bedömning av sådana ärenden blev uppenbart. Dessa lokala frågor ökade trycket på kommunen att sätta igång en systematisk planering.

1.3 PLANERING I HEDEMORA UNDER 1970-TALET

Man kan urskilja två huvudtyper av planeringsuppgifter för kommuner, dels planering och samordning av den egna verksamheten,

dels fysisk planering. Den fysiska planeringen omfattar lokaliseringsfrågor, fastställande av en policy för markanvändning samt exploateringsförberedelser.

I Hedemora började man arbeta systematiskt med planeringsfrågorna omkring och efter 1970. För planeringen och samordningen av den kommunala verksamheten finns det i Hedemora två fungerande instrument, nämligen förvaltningssamråd och budgetarbetet.

Förvaltningssamrådet sattes i system för bara några år sedan. Det fungerar så att förvaltningscheferna träffas en gång i månaden för att utbyta information. Man tar upp aktuella problem och uppgifter inom respektive förvaltning. Samrådet synes vara ett relativt effektivt informationsverktyg.

Det är emellertid i arbetet med budgeten, som tjänstemännen och politikerna verkligen får möjlighet till överblick över kommunens verksamhet. Man tvingas också göra avvägningar och prioriteringar. Sedan 1967 har Hedemora kommun utarbetat en femårig budgetredovisning - först inom ramen för Länsplanering 67, senare (fr o m 1969) som KELP.

Arbetet genomförs i stort sett enligt kommunförbundets rutiner. I perioden december till februari utarbetar förvaltningarna femåriga verksamhetsplaner. Dessa behandlas av respektive nämnd, men fem tunga förvaltningar (kommunkansliet, drätselkontoret, fastighetskontoret, byggnadskontoret och elverket) har inga egna nämnder utan de lyder direkt under kommunstyrelsen. Detta gör att det oftast är rena tjänstemannaprodukter som läggs fram av dessa förvaltningar. I sociala centralnämnden å andra sidan tar politikerna mer aktiv del i utformningen av verksamhetsplanen. (Beträffande förvaltningsorganisationen se figur 8.)

Planerna sammanställs av stadskamreren och andra tjänstemän på drätselkontoret. De avstämmer planerna mot varandra och redovisar beräknade inkomster för perioden. Kommunstyrelsens arbetsutskott granskar sedan de sammanställda handlingarna, men det är enbart nya verksamheter och investeringar, som blir föremål för deras bedömningar. KELP antas sedan av kommunfullmäktige i april månad.

Årsbudgetarbetet görs under oktober månad, sex månader efter verksamhetsplaneringen och på ungefär samma sätt. Årsbudgetarbetet styrs i stor utsträckning av KELP.

Kommunens kanslichef anser inte att KELP-arbetet fungerar som en planeringsverksamhet. Tjänstemännen som utarbetar förvaltningarnas verksamhetsplaner arbetar mest på "känsla", och ambitionsnivån beträffande långsiktiga bedömningar är låg. Stadskamreren, som sammanställer verksamhetsplanerna betraktar KELP bara som en redovisning för länsstyrelsen, och politikerna får därför inte ett underlag som inbjuder till målsättningsdiskussioner.

KELP är ett program som inte formellt förpliktar till genomförande, och en del anser att den inte tas på allvar. En kommunstyrelseledamot menar att KELP ser ut:

"som en härlig önskelista under valår, som ett nedbantat krisprogram året därpå".

Kritiken mot KELP-arbetets hittillsvarande sätt att fungera har lett till att man i fortsättningen kommer att arbeta annorlunda. Förvaltningarnas verksamhetsplaner kommer att innehålla förslag till målsättningar för verksamheten, och politikerna kommer att tvingas ta ställning till målen och inte bara till kronor och ören.

Arbetet med KELP har trots allt inneburit att tjänstemännen och politikerna har fått en bättre överblick över den kommunala verksamheten, och att den tidsmässiga och sektorsövergripande samordningen har förbättrats. Enskilda beslut ses i ett något större sammanhang, och principer och riktlinjer för verksamheterna förs in i diskussionerna i något högre grad.

Inom den översiktliga fysiska planeringen kan två viktigare verksamheter urskiljas, nämligen utarbetande av bostadsbyggnadsprogrammet (KBP) och "översiktlig kommunplanering".

1.3.1 Kommunalt bostadsbyggnadsprogram

Sedan 1966 måste kommunerna utarbeta bostadsbyggnadsprogram. Tidigare var det kansliet som gjorde detta i Hedemora, numera är det en tjänsteman på fastighetskontoret. Han tar erforderliga kontakter med kommunstyrelsens ordförande och med byggnadsnämnden. Man har regelbundna sammanträffanden med de största företagen i kommunen.

Bostadsbyggnadsprogrammet är inte styrande för kommunen men det är nödvändigt för att få bostadsfinansiering. Tidigare ville man ha ett "visst tryck i KBP" för att "konkret uttryckt lura bostadsstyrelsen". Nu får kommunen bygga så mycket den vill, och man anser inte att programmet har någon egentlig funktion för kommunen.

1.3.2 Översiktlig kommunplanering

Den egentliga fysiska översiktsplaneringen kom igång först 1973. Kommunen hade funderat på att anlita K-konsult, men valde istället att anställa en stadsarkitekt med erfarenhet från översiktlig planering. Tjänsten delades mellan byggnadsnämnden (byggnadslov och detaljplanearbete) och kommunstyrelsen (översiktlig planering).

Man satte igång med översiktlig planering, enligt en av de inblandade "utan att förstå vad det skulle innebära". Arbetet bedrevs i form av ett projekt, H-73, med fyra olika referensgrupper bestående av politiker och tjänstemän från olika förvaltningar. Enligt förslaget skulle arbetet leda till en kommunplan efter ett år, men någon sådan har det inte blivit ännu, ett faktum som gör många förgrymmade. En cheftjänsteman ansåg att:

"Den översiktliga planeringen har pågått sedan 1973 och kostat 1 milj kronor, men har inte givit någonting. Nu får man fundera själv. Det har bara kommit luddiga, abstrakta ansatser, inga konkreta förslag".

En annan påpekade att politikerna förväntar sig en produkt varje år. Det har de inte fått.

Politikerna var i början entusiastiska. De tyckte det var intressant för att de fick en verklighetsbild de inte hade haft tidigare. Arbetet leddes av stadsarkitekten tillsammans med utredningssekreteraren från kommunkansliet. Av olika skäl avstannade arbetet. I samband med oljekrisen flyttades utredningssekreteraren bort till andra uppgifter. Inventeringsarbetet visade sig också vara väldigt dyrt. Pengarna tog slut och arbetets nästa fas, som skulle ha varit målsättningsdiskussioner, kom inte igång.

Stadsarkitekten anser att detta berodde på:

"ett missförstånd om vad planeringen skulle gå ut på. Planering är beredskap inför det ovissa, men många var istället inställda på att planering är det samma som förberedelser för exploatering. Många av dessa senare blev då motståndare till planering överhuvudtaget".

På förslag av en tjänsteman bildade kommunstyrelsen år 1975 en planeringskommitté med ledamöter utsedda av de fyra partierna med representanter i kommunstyrelsen. Några chefstjänstemän är adjungerade till kommittén, som till ganska nyligen inte fungerat särskilt väl. Man fick inga klara direktiv från kommunstyrelsen, och man tog inte heller några egna initiativ. En ledamot sade:

"Planeringskommittén vill inte arbeta i vacuum eller vara moralisk ryggrad för ett tjänstemannaarbete som fortsätter på vanligt sätt. Vi har för dåliga besked om vad som förväntas oss av kommunstyrelsen".

Politikerna har haft svårt att ställa upp vid sammanträdena, vilka har varit på dagtid. Ledamöterna har med ett undantag (kommunstyrelsens ordförande) egna jobb att sköta och de är också i övrigt hårt engagerade.

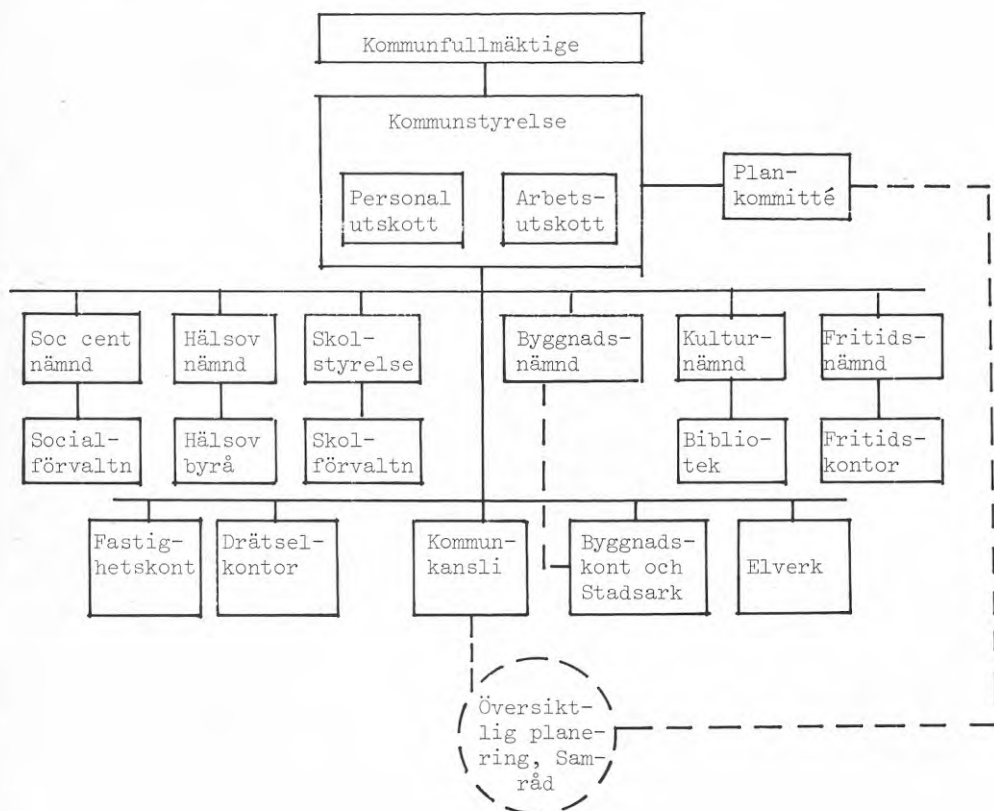
På senare tid har kommittén börjat engagera sig mer i planeringsarbetet. För närvarande är kommittén ganska aktiv, man träffas regelbundet och deltar i arbetet med att ta fram utvecklingsplaner för orterna i kommunen.

I slutet av 1974 kom samrådsprojektet trevande igång, som ett sätt att utveckla och vitalisera den stagnerade översiktliga pla-

neringen. Samrådsprojektet har inneburit att den översiktliga planeringen inte helt avstannat. Inom projektet har sedan 1975 arbetat personal med tidsbegränsade anställningar. Planerings-samråd har genomförts i två omgångar, och för närvarande arbetar tre personer på deltid inom den översiktliga planeringen. Arbetet består i att med samrådssynpunkterna som underlag utarbeta utvecklingsplaner för orterna i kommunen. Huvudvikten läggs på att samordna förvaltningarnas insatser. Denna verksamhet är löftesrik och den förefaller att kunna avsevärt förbättra kommunens framförhållning och samordningen mellan förvaltningarna.

Följande figur föreställer Hedemoras förvaltningsorganisation år 1977. De streckade linjerna visar den översiktliga planeringens osäkra ställning. Den har ingen formell plats i organisationsstrukturen, och den bedrivs med tillfälligt anställd personal i en projektgrupp. Anslagen för denna verksamhet beslutas om år från år.

Figur 8. Kommunal förvaltningsorganisation i Hedemora.



1.4 IGANGSÄTTNINGSSVARIGHETER

Många av de politiker och tjänstemän vi har intervjuat är klart missnöjda med den hittillsvarande planeringen. Man anser att planering egentligen inte förekommer i Hedemora.

- *"Det finns ingen framförhållning".*
- *"Man har skjutit ifrån sig planeringsfrågorna".*
- *"Man tar det som är mest brännande, det blir improvisationer och nödlösningar".*
- *"Vi saknar överhuvudtaget planer för hur vi skall agera".*

Men varför är det så? Kommunalrådet påpekar att bara 10 år har gått sedan kommunsammanslagningen. Nu är man i alla fall på god väg att utveckla en planering. En tjänsteman menar att kommunens storlek och resurser inte medger mer planering än vad man har. Det osäkra läget beträffande den framtida sysselsättningen gör att planering på lång sikt känns mindre meningsfull.

Till dessa förklaringar kan vi lägga ett antal hypoteser om varför planering har svårt att tränga igenom i Hedemora.

1.4.1 Tröghet och motstånd i organisationen

Människor i en organisation - t ex en kommunalförvaltning - utvecklar rutiner, revir och beslutshierarkier. Det är därför oftast svårt att införa en ny verksamhet, som inkräktar på de in- vanda rutinerna och beslutsområdena. Personalen och särskilt avdelningscheferna kan reagera mot vad de uppfattar som störningar och ett hot mot tryggheten. Motståndet kan bli mer eller mindre starkt och uttalat beroende bl a på graden av förändring som föreslås. (Se t ex Anton, 1975.)

När det gäller planeringsfunktionen kan motståndet bli starkt eftersom planeringen kommer att beröra alla förvaltningarna och bli styrande för deras verksamheter. Om planeringsfunktionen införs "utifrån" kan det tänkas att mottagandet blir kyligare än om idén hade vuxit fram som resultat av ett upplevt behov hos

tjänstemännen. Planering innebär dessutom oftast att nya uppgifter (t ex redovisningar) påförs redan anträngda tjänstemän.

1.4.2 Informationsproblemet

Litteraturen om planeringsteori och -metodik visar med all önskvärd tydlighet (Se t ex Gullberg, 1976) att det är mycket svårt att ställa upp en definition för planering som fler kan enas om. Det är då inte underligt att tjänstemän och politiker i kommuner oftast har vaga, motstridiga uppfattningar om vad planering innebär.

Många inom förvaltningarna är varken klara över att det föreligger ett planeringsbehov eller hur planering skulle kunna vara till nytta för dem i deras arbete. I Hedemora har osäkerheten komplicerats av att den begränsade erfarenhet av planering som vissa tjänstemän fick genom H73-projektet upplevdes som negativ. Eftersom man inte har annat att jämföra med blir man motståndare till planering överhuvudtaget.

1.4.3 Politiskt motstånd

De förtroendevalda har en treårig mandatperiod vilket kan fresta dem att tänka och agera kortsiktigt. De vill inte fatta beslut som ger en osäker utdelning i en osäker framtid. Många politiker vill för att bevara sin handlingsfrihet i det längsta, undvika långsiktiga beslut och skjuta upp beslut så länge som möjligt. (Se t ex Thuen, 1975.)

1.4.4 Ideologiskt motstånd

Det visar sig (bl a genom våra intervjuer) att det i Hedemora finns misstänksamhet mot och rädsla för tjänstemannastyre. De förtroendevalda känner att det är svårt att hänga med i det komplicerade förvaltningsarbetet, och att:

"tjänstemännen blir styrande istället för verkställande".

Bland vissa politiker märks en ovilja mot att ge tjänstemän starka planeringsinstrument. Detta visade sig tydligast i debatten över förslaget till kommunöversikt år 1977.

En annan ideologisk attityd som försvårar planering är misstron mot "centralstyrning" av människors liv och verksamhet. En tjänsteman sade:

"Ge fan i att planera överhuvudtaget. Låt folk bygga som de vill. Det blir inte sämre".

En borgerlig politiker var rädd för att fritidssektorn planerades för mycket. Storbönderna som är välrepresenterade i Hedemora, är vana vid ett helt annat regelsystem för reglering av markanvändningstvister. De motsätter sig att kommunen i för hög grad börjar använda sig av planeringslagstiftningens restriktioner.

1.4.5 Resursbrist

Kommunernas ekonomiska situation har i allmänhet försämrats kraftigt de senaste fem åren. För Hedemoras del är läget allvarligt och man har varit tvungen att öka upplåningen till en oroväckande nivå och skära bort viktiga poster ur budgeten. Kommunens drätselkamrer och kanslichef gjorde i samband med KELP år 1976 ett särskilt uttalande, där de reserverade sig mot den höga upplåning som skulle krävas för att finansiera den föreslagna verksamheten.

"Vi anser det orimligt att kommunstyrelsen redovisar ett så ambitiöst investeringsprogram utan att samtidigt besluta om täckning genom ytterligare skattehöjning. Under planeringsperioden redovisas ca 90 millioner i nettoinvesteringar, varav ca 75 millioner täcks av nya lån, alltså en upplåning med 83%. Detta är kommunalekonomiskt orimligt".

I detta läge är det förståeligt att de besparingar och den ökade effektivitet som planering kan ge på sikt väger lätt mot de ökade kostnader (löner) som planeringen medför nu.

1.5 SAMMANFATTNING

Hedemora kommun har ca 17 000 invånare. Den skapades under 1950- och 1960-talen genom sammanslagningen av den gamla handelsstaden med omkringliggande landskommuner med sina bruksorter. Efter 1970 har kommunen tvingats av samhällsutvecklingen och av olösta utbyggnadsfrågor att initiera en översiktlig planering. Den kommunala verksamhetens expansion och statliga krav på utredningar var bidragande orsaker.

Den nystartade planeringsverksamheten fick snart igångsättnings- svårigheter. Bland annat trögheter och motstånd i förvaltnings- organisationen, politiskt motstånd och resursbrist har hindrat utvecklingen av planeringsfunktionen.

2 MEDBORGARDELTAGANDETS IDÉ- UTVECKLING I SVERIGE

Hedemora kommun hade med all sannolikhet inte satt igång ett försök med planeringssamråd om inte "medborgardeltagande" just då varit aktuellt i samhällsdebatten. Bl a därför anser vi att det är av värde att teckna bakgrunden till det nymornande intresset för att öka allmänhetens deltagande i planering.

Vi diskuterar några idétraditioner som vi anser har haft betydelse för framväxten av idéer om "medinflytande" i Sverige. Sedan refererar vi erfarenheter med medborgardeltagande från andra länder - i första hand USA - som sannolikt har påverkat den svenska debatten. Slutligen sammanfattar vi huvuddragen i de svenska erfarenheterna med medborgardeltagande i planering.

2.1 VAD ÄR MEDBORGARDELTAGANDE?

Under en kort period sedan slutet av 1960-talet har makt, inflytande och deltagande blivit viktiga begrepp i den svenska samhällsdebatten. Företagsnämnder, facklig styrelsrepresentation, Medbestämmandelagen och ökad satsning på "samhällsinformation" har varit några av svaren från myndigheternas sida.

Det finns en skenbar enighet i samhället om att alla eller nästan alla vill ha ökat "medinflytande". Bristen på en klar, allmänt accepterad definition på de begrepp man använder kanske kan förklara varför folk i alla möjliga politiska läger och samhällsställningar kan sluta upp bakom idéerna.

"...deltagande demokrati har blivit på modet. Massproducerandet, säljandet och konsumtionen av retorik om medborgardeltagande har bidragit till att ta ifrån begreppet dess inneböende betydelse. Det är numera reducerat till en paraplyegenskap. Nästan vilken som helst grad av medverkan kan hittas under dess rymliga valv." (Kasperson och Breitbart, 1974 s 3.)

Medborgardeltagandets mångtydighet och luddighet kan förmodligen tillskrivas det faktum att det är ett samlingsbegrepp som står för en mängd olika delvis motstridiga idéer. Begreppet betyder helt olika saker för olika människor. Inom vårt intresseområde, den kommunala planeringen, har medborgarinflytande fått stå som lösenord för skiftande idéer om informationsutbyte och beslutspåverkan.

En del ser i medborgardeltagande en fördjupning av demokratin och en möjlighet till utveckling och socialisering av deltagarna. Dessa var t ex viktiga principer för de tidiga demokratiteoretikerna J S Mill och Rousseau, och förekommer som motiv för deltagande i den jugoslaviska grundlagen.

Andra vill se på medborgardeltagande främst som ett sätt att rätta till jämlikhetsbrister i samhället. Sherry Arnstein (1969) betraktar det som en:

"omfördelning av makt som möjliggör för de fattiga, som för närvarande utestängs från politiska och ekonomiska processer

...att åstadkomma sociala reformer som möjliggör för dem att ta del av överflödssamhällets goda". (s 215)

Ytterligare ett sätt att se på medborgardeltagande är ur effektivitetssynpunkt. Burke (1968) skriver om medborgardeltagande ur organisationens synvinkel. Kommunen kan förbättra sitt beslutsunderlag och underlätta genomförandet av sin politik genom att rätt utnyttja medborgardeltagandet.

2.2 MEDBORGARDELTAGANDETS IDEUTVECKLING

Under 1960-talet kan det alltså noteras att intresset för deltagande- och inflytandefrågor växte i hela västvärlden. Varför blev det så? Frågan är så pass komplex att det är omöjligt att peka på någon eller några enstaka orsaker. Vi kan dock åtminstone försöka att sätta frågan i ett sammanhang och diskutera några drag i samhällsutvecklingen och några idéströmningar som sannolikt har spelat en roll i utvecklandet av medborgardeltagande-ideologier.

Samhällsutvecklingen i västvärlden under efterkrigstiden har kännetecknats av snabba och omfattande förändringar som på kort tid helt förändrat levnadssituationen för stora grupper. Koncentrationstendenserna medförde att många tvingades flytta. Beslutsfattandet har koncentrerats på ett för många människor kännbart sätt. Strukturuomvandlingen och en uppdriven takt inom industrin har ökat utslagningen och ställt allt fler utanför den vanliga arbetsmarkanden. Stora bostads-, arbets- och serviceenheter gör att anonymitetskänslan tilltar för många.

Stora grupper upplevde att deras levnadssituation försämrats. Även bland de som åtnjöt materiella förbättringar, fanns det många som kände olust över samhällsutvecklingen. Utvecklingens negativa konsekvenser för miljön, människans hälsa och för resurssvaga grupper blev mer allmänt kända. En ökad politisering ägde rum i hela västvärlden. Studentrörelsen växte fram och tog fasta på monopolkapitalets härjningar i det egna landet och i u-länder.

Delar av arbetarrörelsen radikaliserades. I Sverige vittnade de tilltagande vilda strejkerna, t ex i malmfälten 1969, om denna radikalisering. Kvinnorörelsen och miljöörörelsen växte fram. Även massmediarna påverkades - åtminstone tillfälligt - av det politiska uppsvinget, och problem och intressekonflikter belystes och aktioner uppmärksammades. De nya rörelserna kritiserade bl a resursfördelningen i samhället, strävandet efter kvantitet istället för kvalitet och expert- och elitväldet. Man anklagade forskare och vetenskapsmän för att ställa sig på makt-havarnas och de besuttnas sida. Man krävde ökad makt för de stora befolkningsgrupperna att bestämma över sin egen situation.

I detta klimat kunde idéer om demokratisering av samhällslivet utvecklas och vinna gehör hos allt flera grupper. I det följande skisserar vi tre sammanlänkade idétraditioner med anknytning till samhälleliga styrelseformer. Dessa tre strömningar - deltagande demokrati (participatory democracy), decentralisering om självstyre har betytt mycket för den senaste tidens idéer och deltagande i samhälleliga beslutsprocesser. Det är svårt att dra klara innehållsliga gränser mellan dem, för att överlappningen är stor, men de har utvecklats under delvis olika historiska betingelser.

2.2.1 Deltagande demokrati

Idéer om allas deltagande i samhällsstyret utvecklades av 1700-tals filosofen J S Rousseau i le Contrat Social (1762) och av engelsmannen J S Mill (Considerations on Representative Government 1861). De understryker bl a deltagandets pedagogiska värde och dess betydelse för individens utveckling som social varelse.

Med sitt inflytelserika verk Capitalism, Socialism and Democracy (1943), påverkade Schumpeter en hel generation statsvetare. Han hävdade behovet av att revidera den "klassiska" demokratisynen, som han menade var föråldrad. Att alla skulle delta var inte det väsentligaste, menade han, utan demokrati var helt enkelt en politisk metod för att komma fram till beslut.

De empiriska studier av deltagande i politiska processer som

gjordes under 1950- och 1960-talen av Dahl, Milbrath m fl visade att många var passiva och att ett fåtal var mycket aktiva. Detta ledde till slutsatsen att USA och liknande kapitalistiska "demokratier" styrdes av "konkurrerande eliter" (Sartori, 1962). Dahl använde ordet "polyarki" för att beskriva detta system där olika elitgrupper konkurrerade om folkets röster (Dahl, 1956).

Man konstaterade alltså att deltagandet var lågt. Men samtidigt ansåg dessa borgerliga forskare utifrån sin klasståndpunkt att det politiska systemet i USA uppfyllde de kriterier man ställde upp. "Polyarki" blev därför inte bara ett empiriskt observerat faktum utan ett normativt demokrati-ideal. Några menade t o m att för mycket deltagande kunde vara farligt för demokratin. (Se bl a Sartori, 1962 och McClosky, 1969.) Man ansåg att massorna hyste extrema, odemokratiska åsikter (Se Lipset, 1960), och att ett utvecklat samhällsansvar fanns bara hos eliterna.

Bachrach (1967) och andra kritiserade elitisternas demokratisyn. De hävdade att den låga graden av deltagande som observerats i t ex USA borde betraktas som ett fel hos systemet. Folkets direkta deltagande i politiska processer bör vara demokratins huvudmål. Sedan slutet av 1960-talet har en växande grupp statsvetare, sociologer m fl kritiserat den elitistiska demokratisynen. Man tar inspiration bl a i Marx, Freire och den klassiska demokratiuppfattningen hos Rousseau och J S Mill för att påvisa värdet av deltagandet för individen, gruppen och samhället.

I Sverige har en demokratidebatt flammats upp i flera omgångar där bl a Lewin med Folket och eliterna (1970). Johansson med Politiska resurser (1971) och Westerståhl (bl a i "demokratidebatten" i Dagens Nyheter 1971 - 72) har figurerat. Här har Westerståhl snarast företrätt den elitistiska hållningen och Johansson den klassiska medan Lewin har intagit en mellanställning. Johansson och andra debattörer ifrågasatte dessutom om politisk demokrati är möjlig utan en jämlik fördelning av makt och resurser.

2.2.2 Decentralisering

Decentralisering av beslutsfattande har varit en viktig idé-

strömning under olika historiska perioder. Ett decentraliserat styre var en grundtanke vid skapandet av det federala systemet i USA och vid bildandet av arbetar- och bondesovjeterna vid tiden för den ryska revolutionen. Under efterkrigstiden har idéer om decentraliserat styre vuxit fram på skilda håll som reaktion mot koncentrationstendenserna.

I Norden har diskussionen varit starkast i Norge där försvaret för "lokalsamhällen" gav upphov till en planeringsfilosofi som byggde på decentraliserat beslutsfattande med omfattande deltagande. (Se Brox, 1974.)

I Sverige har centerpartiet på ett mer eller mindre trovärdigt sätt fört idéer om decentralisering till togs. I den politiska debatten har förslag om decentraliserat kommunalstyre - kommunaldelsråd - förts fram av samtliga riksdagspartier förutom socialdemokraterna, som dock har talat för en annan modell, nämligen institutionsstyrelser.

2.2.3 Självstyre

Sammanlänkad med teorier om deltagande demokrati och med den decentralistiska traditionen är idéer om självstyre. Självstyre åsyftar ett decentraliserat styre med allas deltagande. Viktiga inspirationskällor har varit delar av den marxistiska idétraditionen, framförallt då Rosa Luxembourgs skrifter, erfarenheter från Pariskommunen och de tidiga sovjeterna, anarko-syndikalistiska skrifter (t ex arbeten av Pannekoek och Gorter) och i viss mån folkkommunerna i Kina. För en genomgång av dessa idéer se Håkansson (1973).

I Dubrovnik i Jugoslavien hålls en årlig konferens om "Participation and Self-Management" där erfarenheter (främst jugoslaviska) och teoretiska problem kring deltagande och självstyre dryftas. Under 1960- och 1970-talen har frågan om de arbetandes inflytande över arbetsförhållanden och produktionen intagit en central ställning i samhällsdebatten. Viktiga erfarenheter av deltagande och självstyre har vunnits inom denna sfär, som äger relevans även för frågan om deltagande i kommunal planering.

(Se t ex Pateman, 1970 och Sandberg, 1975.)

2.2.4 Erfarenheter från andra länder

Den svenska diskussionen om deltagande i planeringen har inte påverkats enbart av dessa teoretiska demokratiuppfattningar, utan också av debatter och konkreta erfarenheter från andra länder, framförallt då USA och England. Frågan är av mycket äldre datum i dessa länder än i Sverige. Så tidigt som 1946 skrev statsvetaren Saul Alinsky om medborgardeltagande i boken *Reveille for Radicals*.

Under 1950-talet diskuterades sedan deltagande bara sporadiskt, men under 1960-talet ökade intresset markant. Bland studerades maktfördelning och politiskt deltagande i lokalsamhällen (communities). Stadsplaneringsdebatten tog fart i USA i mitten av 1960-talet. De omfattande stadsförnyelseprojekten ifrågasattes bland annat av Jane Jacobs (*The Death and Life of Great American Cities*, 1961). Genom "urban renewal" totalsanerades stora delar av innerstäderna och fattiga minoritetsgrupper flyttades till förmån för mer lönsamma kontors- och affärskomplex. Kritiken tog fasta på hur planering användes i de beslutnas tjänst. I artikeln *Advocacy and Pluralism in Planning* (1965) reste Davidoff frågan om hur resurssvaga lokala grupper skulle kunna hävda sina intressen i planeringsprocessen. Artikeln hade en enorm genomslagskraft.

År 1964 rullade "kriget mot fattigdom" igång med olika statliga hjälpprogram. En klausul i lagen om ekonomiska möjligheter (*Economic Opportunities Act*, rubrik II, sektion 202, paragraf 3) fastställde att programmen skulle utvecklas, genomföras och administreras:

"med största möjliga deltagande (the maximum feasible participation) ifrån invånarna i berörda områden eller medlemmar i berörda grupper".

I en del städer togs uppmaningen på allvar av lokala grupper bland de fattiga, och i flera fall skaffade de kontroll över programmen. Något liknande skedde mellan 1966 och 1968 inom

"model cities" programmet. Både statliga och kommunala myndigheter agerade för att återfå makten, och Nixonregimen löste problemet till slut genom att strypa finansieringen.

Dessa händelser gav upphov till en stor debatt, och erfarenheter och problem kring medborgardeltagande behandlades i många artiklar och skrifter. Viktiga inlägg gjordes av bl a Burke (1968), Arnstein (1969), Alexander (1968) och Friedmann (1973). Kring 1970 började den amerikanska debatten uppmärksammas i Sverige.

I slutet av 1960-talet blev det aktuellt för ett antal europeiska länder, däribland Sverige, att modernisera sina respektive planerings- och byggnadslagstiftningar. I detta sammanhang togs medborgarmedverkan upp till diskussion i bl a Storbritannien och Danmark (Se Skeffingtonrapporten, People and Planning 1969). I bägge dessa länder blev ett "offentlighetsskede" eller medborgardebatt en obligatorisk del av planeringsprocessen i de nya planeringslagarna.¹⁾ Dessa lagar och diskussionen kring dem har påverkat det svenska intresset för deltagande i planering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samhällsutvecklingen ledde till en ökad politisering i slutet av 1960-talet och skapade en grogrund för idéer om ökad medverkan och ökat inflytande i beslutsprocesser. På det ideologiska planet samverkade olika idétraditioner (deltagande demokrati, decentralisering och självstyre) till att aktualisera och utveckla frågan om deltagande i planering. Debatt och erfarenheter från andra länder bidrog också till att öka kännedomen om dessa frågor.

Men medborgardeltagande aktualiserades inte enbart som ett krav från de maktlösa eller deras företrädare utan också som en beredvillighet från myndigheternas sidan att tillmötesgå dessa krav. Man t o m tog vissa initiativ själv. Varför, frågar man sig, skulle myndigheter och organisationsledningar vilja ge upp en del av sin makt till andra grupper? Svaret ligger åtminstone delvis i det faktum att organisationers ökade storlek och komplexitet hade orsakat svåra styrnings- och effektivitetsproblem.

1) Town and Country Planning Act, 1971, respektive lov om lands- og regionsplanlægning, 1973.

Man trodde sig kunna lösa problemen bl a med hjälp av decentraliserad förvaltning, självstyrande grupper m m. SABO-försöket i Göteborg med hyresgästinflytande i förvaltningen av bostadsområden är ett exempel, de självstyrande grupperna vid Volvos Skövdeverken är ytterligare ett.

2.3 SVENSKA ERFARENHETER MED MEDBORGARDELTAGANDE I PLANERINGEN

I föregående avsnitt tecknar vi en bakgrund till framväxten av idéer om medborgardeltagande i planering. Sverige har inte varit ett föregångsland i fråga om debatt om eller försök med medborgardeltagande. Det är först 1968 - 1969 som idéerna om inflytande och deltagande i planering tas upp på allvar av aktionsgrupper och byalag. I Stockholm organiserades aktioner, namninsamlingar och demonstrationer mot vägbreddningar (t ex vid Karlbergsvägen, Norr Mälarstrand och Hornsgatan) och mot andra miljöhot. Byalagsrörelsen spred sig snabbt över praktiskt tagit hela landet. Aktionsgruppernas genomslagskraft förstärktes av massmediernas nyvaknade intresse för dessa problem. Grupperna kunde i början på 1970-talet räkna med att deras aktioner skulle uppmärksammas och komma till allmänhetens och politikernas kännedom (Gidlund, 1977). Mest var det "räddningsaktioner" som genomfördes. Höjdpunkter var aktioner kring Almarna och Münchenbryggeriet i Stockholm, Ljusnan i Härjedalen, skifferbrytning i Ranstad, Markittaskolan, Kungstorget och Haga i Göteborg, Ålidhem i Umeå, Viktoria i Malmö och nu senast kvarteret Mullvaden i Stockholm.

Delvis som ett svar på aktionsgrupperna och massmediadebatten om stadsplaneringen började staten, landsting och kommuner att intressera sig mera för "samhällsinformation" och för att öka allmänhetens delaktighet i planeringen. Ett antal försöksprojekt kom igång i första hand i Stockholmsregionen som skulle engagera kommuninvånare i planeringen.

Tyck om Nacka-projektet 1969 var ett av de första. M-70 projektet i Märsta inspirerades bl a av den amerikanska arkitekten Christopher Alexanders idéer om "brukarplanering". En annan av Stockholms läns kommuner som var tidigt ute med ett sådant försök var Haninge kommun med projektet kommunalt medborgarinflytande.

Där uppgav en ansvarig politiker att projektet initierades delvis som motvikt till "utomparlamentariska" miljöaktioner. Ambitiösa försök genomfördes också bl a i Stockholms kommun, Skellefteå och Lidingö.

Statsmakterna har tagit upp de ökade kraven på delaktighet och inflytande på olika sätt, mest påtagligt i tillkomsten av medbestämmandelagen. Beträffande den kommunala planeringen har statliga initiativ stannat vid utredningsbetänkanden. Både kommunaldemokratiutredningen (SOU 1974:50, 1975:41 och 1975:46), Boendeutredningen (SOU 1974:17 och 1974:18) och Bygglagutredningen (SOU 1974:21) behandlar frågan om deltagande i planering. De lämnar emellertid inte många konkreta förslag, och hittills har de inte givit upphov till lagstiftningsförändringar.

Andra hållpunkter som bör nämnas i utvecklingen av idéer om medborgardeltagande i planering i Sverige är olika samhällsarbetsprojekt t ex de i Aspudden, kv Kristallen i Luleå, Östergård i Malmö, Fagersjö i Stockholm och Rosengård i Malmö. Projekten har bl a syftat till att:

"bistå särskilt eftersatta grupper i att nå ett ökat inflytande och medverka i frågor, som är viktiga för att kunna förbättra situationen..." (Lindholm, 1977).

De flesta av dessa projekt har dokumenterats och utvärderats. Se t ex Lindholm (1977), Ahlberg m fl (1975), Andersson och Ryman (1975).

2.4 SAMMANFATTNING

I slutet av 1960-talet kom en idémässig reaktion mot efterkrigstidens samhällsutveckling. Man reagerade bl a mot koncentrationen av makt och beslut. Deltagande och medinflytande blev viktiga begrepp. Den svenska planeringsdebatten påverkades av andra länders diskussion och försök med ökat medborgardeltagande. Särskilt viktiga var de amerikanska och de engelska erfarenheterna.

Med början kring 1970 bildades aktionsgrupper och byalag över

hela landet, och myndigheterna initierade ett stort antal "med-
inflytandeförsök". Parallellt med dessa händelser utvecklades en
annan form av medborgardeltagande - samhällsarbete.

3 HEDEMORASAMRÅDETS UPPRINNELSE OCH GENOMFÖRANDE

I föregående kapitel har vi tecknat bakgrunden till det nymornande intresset för att öka allmänhetens deltagande i planering. Här beskriver vi samrådsprojektets upprinnelse, vad olika parter hade för attityder gentemot medborgardeltagande i allmänhet och samrådsförsöket i synnerhet, hur man kom fram till principer för samrådets genomförande samt slutligen hur genomförandet skedde.

Genomförandet av de två samrådsomgångarna beskrivs ur aspekterna: Vad var kommunens insatser och kostnader? Hur arbetade cirkularna? Vilka lärdomar kunde dras av den första samrådsomgången inför samråd 2? Hur har samrådssynpunkterna behandlats i planeringsprocessen?

3.1 PLANERINGSSAMRÅDETS UPPRINNELSE I HEDEMORA

Den viktigaste direkta anledningen till att planeringssamråd aktualiserades i Hedemora var stadsarkitektens önskan om att skaffa resurser till och återskapa intresse för den översiktliga planeringen. Vi berättade i kapitel 1 om hur H-73 projektet körde fast. Planeringskontot var tömt och entusiasmen bland politiker och berörda tjänstemän hade försvunnit. När ett års arbete inte resulterade i konkreta förslag, började många att tvivla på värdet av den påbörjade översiktliga planeringen.

Under våren 1974 tog stadsarkitekten som vid den tiden ensam ansvarade för den översiktliga planeringen initiativ till en studiecirkel kring tre utbyggnadsalternativ för kommunen. En ABF-cirkel bildades med deltagare som rekryterades i första hand bland de förtroendevalda. Cirkeln gav inte den önskade effekten, vilken var att få fram politiska direktiv och pengar till planeringen.

Stadsarkitekten valde att försöka skaffa resurser från statligt håll. Han skisserade ett projekt som byggde på ett informationsutbyte mellan kommunledningen och intressegrupper i kommunen kring de ovannämnda utbyggnadsalternativen. "Medborgardeltagande" som hade aktualiserats i den allmänna debatten blev ett medel att skaffa resurser, väcka intresse och därmed att sätta fart på den avstannade planeringsverksamheten.

Ett mindre anslag - 30 000 kronor - beviljades av Statens råd för Byggnadsforskning (BFR) för ett sådant försök. Kommunstyrelsen beslutade dessutom att bevilja lika mycket pengar till för försöket. Samtidigt kontaktade stadsarkitekten Kgl Tekniska Högskolan i Stockholm (KTH) och därmed kom vi i kontakt med projektet. Vi åtog oss att följa försöket och lägga synpunkter på uppläggningsen.

Under 1974 hade det - helt oberoende av den kommunala apparaten - bildats kommundelsgrupper på två orter i kommunen för att diskutera och ställa krav på orternas planering. Tanken från stadsarkitektens sida var att dessa grupper skulle medverka i informationsprojektet. Den ena gruppen tackade emellertid nej till medverkan eftersom de tyckte att frågeställningarna var för ab-

strakta och orealistiska, och den andra gruppen stötte sig med kommunledningen. Dessa bakslag tillsammans med svårigheter att få fram underlagsmaterial från förvaltningarna ledde till att försöket inte kom igång under hösten 1974.

3.2 FORMER FÖR SAMRÅDET

Diskussioner fördes under hösten om hur samrådet skulle utformas och vad som skulle behandlas. Vi lade fram ett förslag till uppläggning av ett planeringssamråd, som Kommunstyrelsens (KS) arbetsutskott ställde sig positivt till i januari 1975. Det dröjde sedan flera månader innan beslut kunde fattas om samrådets genomförande och om vilka som skulle inbjudas.

Skälet till dröjsmålet var bl a oenighet om formerna för samrådet. Två modeller figurerade i diskussionerna. I den första skulle en samrådsgrupp bildas på varje ort. I denna grupp skulle organisationer delta via representanter. Även enskilda utan organisationstillhörighet skulle få delta. Denna modell förutsatte betydande insatser från kommunens sida vid bildandet av och deltagandet i grupperna.

Den andra modellen innebar att föreningar och andra organisationer själva skulle bilda samrådsgrupper och studiecirkelar med sina egna medlemmar. Här står organisationerna för en del av det arbete som kommunen får utföra i den första modellen.

På initiativ av en tjänsteman tillsatte kommunstyrelsen en planeringsgrupp i februari 1975 (senare planeringskommittén). Gruppen fick till uppgift att följa den översiktliga planeringen och ansvara för samrådet. Den bestod av en representant för var och en av de fyra kommunstyrelsepartierna.

De tre borgerliga representanterna i planeringsgruppen anslöt sig i stort till den första modellen för samråd. I intervjuer som vi gjorde senare uppgav de att de ansåg att grupper borde bildas kommundelsvis och vara blandade. Grupperna borde helst inte ha en politisk färg eller representera en viss intressegrupp, menade man. En av de borgerliga ledamöterna sade:

"Det får inte rätt valör om man skall bevaka gruppintressen. Det är mer riktigt med kommundelsintressen... Konflikten är mellan kommundelar eftersom det är pengar som skall fördelas".

Man tyckte att blandade grupper kunde ge en bättre diskussion och garantera en allsidig belysning av problemen.

Det fanns inom socialdemokraterna å andra sidan röster som ifrågasatte alla former för medverkan som inte kanaliserades via partierna. Kommunalrådet (s) sade vid ett tillfälle:

"Allt skall gå via de politiska organisationerna... Kommunfullmäktige är beslutande... Det är bra om samrådet kan engagera invånare till att gå med i politiska grundorganisationer och på ett tidigt stadium försöka påverka besluten".

Man fruktade att blandade grupper kunde leda till bypolitik och avpolitisering av frågorna. Erfarenheterna från "kommundelsgruppen" i Långshyttan, kommunens näst största ort, kan ha spelat en roll härvidlag. Där bildades under 1974 en "kommundelsgrupp" på initiativ av bl a rektorn på orten och platschefen vid ortens dominerande industri, Klosterverken. I gruppen ingick också ett antal arbetare vid verket. Flera av gruppmedlemmarna hade även kommunala förtroendeuppdrag.

Gruppens syfte var att påtala vad man ansåg vara otillräckliga insatser från kommunens sida. Gruppen upprörde känslorna hos en del av de förtroendevalda genom att vid några stormöten anklaga kommunen för att nonchalera Långshyttan. Gruppen agerade hårt bl a för att få en motionshall och mer bostäder till Långshyttan och mot indragning av den lokala polisen.

Socialdemokraterna i kommunledningen ansåg att gruppen bedrev bypolitik, och de var även betänksamma beträffande företagets ledande roll i gruppen. Man menade att sådana krav i första hand borde drivas genom partiorganisationerna. Men i denna fråga fick inte socialdemokraterna fullt stöd av de andra partierna eftersom det bara är socialdemokraterna som har lokala partiföreningar på de flesta orter i kommunen.

För att kunna diskutera och analysera de förtroendevaldas in-

ställningar till inflytande frågor i Hedemora är det nödvändigt att känna till hur partierna har agerat och uttalat sig i liknande situationer i Sverige de senaste åren. Hur har partierna sett på försök att delta i och utöva inflytande över kommunala beslutsprocesser? (Bl a Gustafsson, H., 1975)

Ifrån vissa politikernas sida har man varit ytterligt misstänksam mot lokala påtryckningsgrupper typ byalag, som har agerat i bl a miljö- och boendefrågor. Misstänksamheten har motiverats av gruppernas deltagarsammansättning, karaktär, mål och arbetsmetoder:

- Gruppernas deltagarsammansättning: Man har ofta hävdats att grupperna består av en elit- resursstarka, privilegierade människor. Gruppen sägs vara högljudd eller ha kanaler och kontakter där de kan få information och sätta in påtryckningar.
- Gruppernas karaktär: De flesta påtryckningsgrupper och byalag är lösliga sammanslutningar utan bestämd beslutshierarki eller medlemskår. Det är svårt att säga hur många eller vilka människor gruppen representerar eller vilken typ av behandling en viss fråga har fått i gruppen. Ännu viktigare kanske är gruppernas "ad hoc"-karaktär. De saknar ofta en utvecklad syn på andra samhällsfrågor än den aktuella.

Kritiken går ut på att sådana grupper inte kan ha ett ansvar för helheten. Till skillnad från partierna, behöver de inte sätta in frågorna i ett samhälleligt sammanhang och ta ställning till besvärliga prioriteringar. Man menar att sådana grupper lätt kan utvecklas till ansvarslösa missnöjesgrupper, som på sikt kan medföra "avpolitisering", där enskilda frågor inte ses utifrån en politisk helhetssyn. Detta ses som en fara för det representativa systemet.

- Gruppernas mål: Man har hävdats att påtryckningsgrupper - t ex byalag - är i grunden konservativa, och att de vill bevara sina egna privilegier (se ovan). Man nämner som exempel fall där villaägare har samlat in namn för att förhindra byggandet av ett daghem i deras kvarter. Ett alternativ till

denna beskrivning av gruppernas mål är att de domineras av folk med "vänsterextremistiska" åsikter, som är ute i dunkla politiska syften, t ex att splittra de verkliga folkrörelserna.

- Gruppernas arbetsmetoder: Slutligen ifrågasätts påtryckningsgruppernas sätt att föra fram sina krav. Man använder sig av en mängd olika metoder för opinionsbildning och påtryckning som kallas "utomparlamentariska" och fördöms. Särskilt de mera militanta aktioner, typ ockupation (ex är Almarna, Kungstorget, Viktoria, Ålidhem och kv Mullvaden) betraktas som allvarliga hot mot det parlamentariska systemet.

Denna syn på påtryckningsgrupper som vi här refererar anser vi själva ha visst fog för sig, men den har svåra brister. Den utgår från en idealiserad bild av partiväsendet och en nidsbild av påtryckningsgrupperna. Kritiken förknippas med socialdemokraterna och vissa stora socialdemokratiskt dominerade organisationer typ hyresgästföreningen. Det är sant att kritiken har utvecklats mest av socialdemokraterna, men de borgerliga partierna har varit minst lika hårda motståndare till påtryckningsgrupper i de fall där grupperna har fört fram för dessa partier missgämpliga åsikter. Exempel är moderaternas agerande gentemot trafikgrupper på Kungsholmen i samband med trafiksaneringsdebatten 1975 eller hur de borgerliga partierna i Göteborg reagerade över ockupationen av Kungstorget.

Att socialdemokrater oftare har kommit i motsatsställning till aktionsgrupper beror förmodligen på tre faktorer, nämligen att:

- de oftare har haft makten i kommunerna,
- de har en starkt och välutvecklad partiapparat med basorganisationer som kan användas för rådslag och dylikt,
- de hävdar kravet att underställa enskilda frågor vad de uppfattar som den långsiktiga samhällsnyttan.

Socialdemokraternas demokratiseringsförslag bygger på partierna och de etablerade folkrörelserna - dvs de stora riksorganisation-

erna med en "folklig" och bred bas. Man menar att dessa skall ges en större roll att spela i opinionsbildningen.

I Hedemora har vissa socialdemokrater ansett att blandade grupper uppbyggda ortsvis kunde ge upphov till missnöjesgrupper, avpolitisering och bytänkande. I en kommun som Hedemora, som består av nyligen sammanslagna, inte fullständigt hopvuxna delar, är man speciellt känslig för motsättningar mellan kommundelar som hotar att tränga undan ideologiska partimotsättningar.

Den partipolitiska framtoningen i Hedemora är ytterst blek och försiktig. Inte ens i sådana traditionella stridsfrågor som daghemsutbyggnad och fördelning småhus/flerfamiljshus har det blivit partipolitiska stridigheter. De få tvistefrågor man har haft tenderar att splittra partierna. Därför kan man ha som hypotes att rädslan för att missnöjesgrupper kan uppstå och agera i den kommunala politiken är åtminstone delvis betingad av att man är mån om den nuvarande bekvämt konfliktfria situationen.

Under våren 1975 gjordes ifrån tjänstemannahåll ett kompromissförslag till samråd med studiecirkelar i studieförbundens regi, som möjliggjorde att försöket kunde genomföras. Detta förslag hade flera fördelar. För det första innebar det att kommunen kunde avlastas det praktiska arbetet med att rekrytera deltagare och cirkelledare, ordna lokaler osv. För det andra fanns det möjlighet att få statligt bidrag till ledararvode och studiematerial. Den kanske viktigaste fördelen var dock att man kom ifrån den känsliga kommundelsgruppsmodellen.

Beträffande den icke-föreningsanslutna allmänhetens möjligheter att delta i samrådet ansåg man, att studieförbundens aktiva medverkan var en tillräcklig förutsättning för, att de som var intresserade skulle delta. De berörda tjänstemännen och de förtroendevalda var däremot inte omedvetna om att denna uppläggning av samrådet skulle kunna innebära att vissa befolkningskategorier ställdes utanför. Man diskuterade därför olika former för aktiv rekrytering av deltagare till studiecirkelarna, men kommunen ansåg sig inte ha resurser att genomföra en sådan insats.

3.3 VAD SKULLE MAN SAMRÅDA OM?

På sensvåren 1975 beslutade kommunstyrelsens planeringsgrupp att ett omfattande samråd skulle äga rum under hösten kring den kommunala översiktsplaneringen. Det beslutades vidare att ett diskussionsunderlag med beskrivning av planeringsläget och utvecklingsmöjligheter skulle ligga till grund för samrådet. En uppfattning om innehållet i detta diskussionsunderlag växte fram under våren. Efter många månaders diskussion där kommunledningen, tjänstemän, forskare och representanter för studieförbund medverkade, klarnade vissa principer för vad man skulle samråda om.

Vissa kommuner som har initierat försök med ökad medverkan i planeringen har menat att diskussioner kan inledas först när det finns ett förslag att diskutera. I t ex Stockholm har man haft denna inställning. Andra kommuner har försökt att lägga upp samråd kring mer förutsättningslösa frågeställningar om kommunens utveckling. Det finns exempel på detta tillvägagångssätt från bl a Haninge och Nacka.

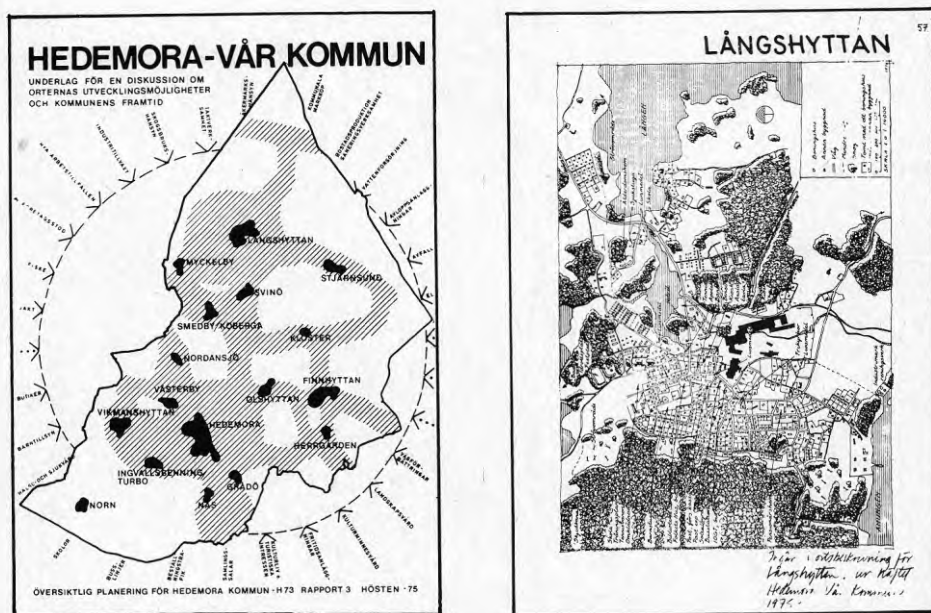
Grundidén bakom planeringssamrådet i Hedemora var att samråd bör inledas med ett problembeskrivningsskede, där invånarna kunde ge sin syn på problem och behov på den egna orten. Det bedömdes vara lättare att utgå från närliggande problem för att därifrån komma in på mer översiktliga frågor. Synpunkterna skulle sedan bearbetas av kommunens tjänstemän och politiker till förslag till utvecklingsplaner, som kunde diskuteras i återkommande samrådsomgångar.

Diskussionsmaterialet skulle därför utformas som ett underlag för problem- och behovsbeskrivningar. Enkla och kortfattade häften med information om befintliga förhållanden och planerade förändringar skulle utarbetas för de flesta orter i kommunen. Deltagarna skulle koncentrera sig på den egna orten. Samrådet skulle inte bara gälla fysisk planering utan ta upp människornas levnadförhållanden och orternas situation och utveckling som helhet. När man hade enats om dessa principer kunde de konkreta förberedelserna för samrådet påbörjas.

3.4 SAMRAD 1

I maj 1975 anställdes en arkitekt, för att utarbeta diskussionsunderlaget och administrera samrådet. Detta var en förutsättning för att verksamheten kunde komma igång. Planeringskommittén (f d planeringsgruppen) följde arbetet under sommaren. En rapport sammanställdes med en kortfattad beskrivning av planeringsläget för kommunen som helhet samt 17 ortsbeskrivningar (se figur 9). Varje ortsbeskrivning omfattade en karta över orten, beskrivning av dess problem och förutsättningar för den framtida utvecklingen samt ett antal frågor.

Figur 9. Diskussionsunderlaget för samråd 1.



Tanken var att studiecirklar på en viss ort först skulle kunna få en överblick över situationen för hela kommunen, och sedan gå direkt in på beskrivningen av den egna orten. Rapporten tilldelades cirkeldeltagarna gratis. Cirkelarna uppmanades att skriftligt sammanfatta sina synpunkter, och lämna in dem till tjänstemannen som var ansvarig för samrådet.

3.4.1 Rekrytering och deltagande

Kommunen överlät huvudparten av arbetet med att få igång grupper på studieförbunden och intresserade organisationer. Kommunens egna insatser utöver utarbetande av diskussionsunderlaget bestod i ett upptaktsmöte och en presskonferens med de tre tidningar som har lokalspridning. 12 cirklar bildades via studieförbunden, och ytterligare 19 anmälde sig som resultat av informationsmötet och tidningsartiklar. En del av grupperna bildades av förtroendevalda, som fick information om samrådet i sina respektive parti-grupper. Totalt bildades 31 grupper på 11 orter i kommunen. Av dessa var 23 regelrätta studiecirklar i något av studieförbundens regi, medan de övriga valde andra former.

Det kan konstateras att de mest mångsidigt sammansatta grupperna med avseende på yrke, kön, ålder och politisk hemvist är några av de som bildades utanför studieförbunden. I sex av cirklarna var övervägande delen av deltagarna politiker med kommunala förtroendeuppdrag. Vidare deltog enstaka politiker i åtminstone 15 av cirklarna, men endast i två grupper deltog politiker från två olika partier i samma grupp.

310 personer eller 2,3% av den vuxna befolkningen deltog i den första samrådsomgången. (Deltagande innebär här medverkan vid minst två cirkel- eller gruppsammankomster.) Deltagarsammansättningen var skev både geografiskt och med hänsyn till kön, ålder, yrke, nationalitet, föreningstillhörighet och politisk aktivitet.

I fem småorter saknades samrådsgrupper trots att diskussionsunderlag förelåg. Å andra sidan var deltagandet procentuellt större i småorterna än i centralorten Hedemora.

Två-tredjedelar av samrådsdeltagarna var män. Kvinnorna var således kraftigt underrepresenterade. Den yngre delen av befolkningen saknades i stor utsträckning. Endast ett par pojkar i skolåldern deltog, och inga yrkesarbetande ungdomar under 20 år var med.

Yrkesfördelningen var också skev. Vissa yrkesgrupper - t ex handelsföretagare, lantbrukare och andra med ett direkt ekonomiskt

intresse av planering - var överrepresenterade. Å andra sidan saknades butiksanställda, servicepersonal samt post- och telearbetare nästan helt i samrådet. Hemarbetande kvinnor, kontorspersonal och industriarbetare var också få. Skiftarbetare har haft svårt att delta kontinuerligt på grund av de ojämna arbetstiderna. Invandrare, framförallt finländare, är en grupp som inte kunnat delta på grund av språksvårigheter. En grupp bildades men lades snabbt ner igen. Det skulle ha behövts ett diskussionsunderlag översatt till finska.

Relativt många av deltagarna hade förtroendeuppdrag i kommunen (ca 20%). I vissa fall har samrådet fungerat som en intern studiecirkel för det egna partiet. De allra flesta deltagarna var aktiva inom föreningslivet. För en mer fullständig beskrivning av deltagarsammansättningen se kapitel 4.

3.4.2 Gruppernas arbetsätt

Beskrivningen av gruppernas arbetsätt bygger på observationer av vissa grupper, genomgång av gruppernas rapporter, en utvärderingsdiskussion med cirkelledarna, telefonintervjuer med samtliga cirkelledare samt fortlöpande diskussioner med de berörda tjänstemännen.

De flesta samrådsgrupperna var upplagda som studiecirkelar med cirkelledare, bestämda tider osv. Flertalet deltagare var vana vid denna arbetsform, och gruppernas arbetsätt präglades av den. Man läste och diskuterade sig mer eller mindre systematiskt igenom studiematerialet (häftet Hedemora - Vår kommun), och lämnade in en skriftlig sammanställning av gruppens synpunkter.

En tjänsteman hade till uppgift att hålla kontakt med cirkelarna, besvara frågor, tillhandahålla material och förmedla kontakter till andra tjänstemän eller politiker. Många av grupperna hade dessutom egna kanaler till kommunal information via någon förtroendevald i gruppen.

De flesta av grupperna var relativt homogena. Någon i gruppen

fungerade som studieledare och sammankallande. Vid en utvärderingsdiskussion med studieledarna efter avslutat samråd, framkom det att cirkelledarna i allmänhet känt sig dåligt förberedda. Diskussionsunderlaget delades ut alldeles före samrådsstarten och cirkelledarna hade små möjligheter att hinna sätta sig in i materialet.

Cirklarna har i allmänhet rätt snabbt gått förbi det inledande översiktliga avsnittet och i stället koncentrerat sig på den egna orten. De i häftet ställda frågorna har i många fall varit till hjälp för att initiera en diskussion. I en del grupper har man mycket noggrant besvarat alla frågor, i andra har man lagt dem åt sidan, men använt rubrikerna som stöd för diskussionen. En fördel med frågorna var att man kunde dela ut uppgifter till kommande gång, tyckte någon cirkelledare.

Grundvalen för cirkelns bildande präglar i stor utsträckning dess arbete och vilka frågor man ägnar uppmärksamhet. T ex behandlade en Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)-grupp främst frågan om vilken jordbruksmark som kunde komma i fråga för bebyggelse. Allmänt kan konstateras att grupperna levtt sig in i den egna ortens problem och även haft förslag till åtgärder. Några grupper betade dock av diskussionshäftets frågor ganska oinspirerat.

Vilken typ av problem som behandlades varierade mycket från ort till ort och från cirkel till cirkel. Frågor rörande mark och bebyggelse förekom mest, men sysselsättningsfrågor, de mindre orternas minskande befolkningsunderlag, åldringsbostäder, kollektivtrafik, service samt vatten- och avloppsfrågor diskuterades också av många grupper.

Efter avslutat samråd fick planeringskommittén ta del av samtliga rapporter från cirklarna. Man begärde en sammanfattning, och tjänstemannen som hade hållit i samrådet kortade ner svaren något och klippte ihop dem ortsvis. Samrådssvaren lämnades under våren 1976, och det fanns ett förslag om att låta planeringskommittén reagera offentligt på de framlagda synpunkterna vid möten i de olika kommundelarna. Det visade sig dock att planeringskommittén inte skulle hinna gå igenom materialet förrän under sommaren, och därför ordnades istället ett "utvärderingsmöte"

med enbart cirkelledarna där företrädare för kommunen redogjorde för hur kommunen tänkt sig fortsätta med verksamheten, och man diskuterade igenom samrådet.

3.4.3 Samrådets kostnader

Det är mycket svårt att uppskatta tidsåtgång och kostnader samrådet. De berörda tjänstemännen delar sin tid mellan flera uppgifter, och det är svårt att dra en gräns mellan vad som är uppgift inom samrådet och vad som är en planeringsuppgift som måste göras oberoende av samrådet.

Vi reserverar oss därför för att uppskattningarna är ungefärliga. För den första samrådsomgången uppskattar vi kostnaderna (lönkostnader, tryckning av häftet, diverse administrationskostnader samt arvoden till cirkelledarna) till 215 000 kronor varav kommunen bekostade 175 000 kronor och skolöverstyrelsen 40 000 kronor (för cirkelledararvoden och studiehäftet).

3.5 LÄRDOMAR AV DEN FÖRSTA SAMRÅDSOMGÅNGEN

Arbetet med utvärdering av samrådsprojektet påbörjades i maj 1976. Utvärderingen skulle egentligen gälla den andra samrådsomgången, men vi ansåg att det var viktigt att utreda styrkan och bristerna i den första samrådsomgången för att låta dessa erfarenheter påverka uppläggningsen av samråd 2. Vi sammanfattar lärdomarna nedan.

3.5.1 Aktiv, målgruppsinriktad rekrytering

En av de undersökningar vi utförde sommaren 1976 gällde deltagarsammansättningen i samråd 1. Vi redovisade undersökningsresultatet i ett sammanträde med planeringskommittén.

Politikerna tyckte att 300 samrådsdeltagare varav 200 "som brukar vara med" var alldeles för få. En ledamot menade att samråd 1 var:

"i stort sett bra, men jag hade stora förhoppningar, trodde på flera deltagare".

Kommunalrådet var mer nöjd med resultatet:

"Det har visat att det finns ett intresse. Över 300 personer deltog. Tidigare var det bara kommunfullmäktigeledamöter och några till".

Undersökningen visade att flera befolkningsgrupper saknades eller var underrepresenterade i samrådet. Planeringskommittén diskuterade en utvidgning av samrådet. Tjänstemannen som administrerade samrådsprojektet försökte att formulera principer för ett "vidgat samråd". Man skulle se till att de cirklar som fanns fortsatte i samråd 2, och att antalet grupper utökades. Särskilt intresse skulle ägnas medborgargrupper som var underrepresenterade och de orter som inte hade cirklar skulle få sådana.

De berörda tjänstemännen och vi forskare var mer angelägna än politikerna att deltagandet skulle breddas till andra omgången. Kommunledningen hade tidigare ansett att studieförbundens medverkan garanterade ett tillräckligt representativt deltagande. Med hjälp av statistiken kunde vi påvisa att deltagandet hade faktiskt varit ganska snävt, och att någon form av aktiv, målgruppsinriktad värvning av deltagare behövdes inför nästa samrådsomgång.

3.5.2 Stöd till cirkelledarna när det gäller pedagogiska metoder

Vi intervjuade cirkelledarna per telefon och vidare diskuterade vi igenom erfarenheterna av samrådet med dem vid en sammankomst under sommaren 1976. Dessutom hade vi observerat ett antal cirkelmöten. Cirkelledarna var i allmänhet mycket positiva till verksamheten, men många uppgav att de kände sig för dåligt insatta i materialet för att leda studierna. Våra observationer hade också givit vid handen att en del av cirkelarna inte fungerade väl. Det var inte så mycket beroende på brister i sakkunskap, ansåg vi, utan det var felaktiga pedagogiska metoder som var orsaken.

Lärdomen som drogs av dessa erfarenheter var att cirkelledarna måste få stöd - t ex en kort utbildning i pedagogiska principer för denna typ av grupparbete samt en genomgång av underlagsmaterialet.

3.5.3 Ortsvis uppläggnig, helhetssyn på kommunens verksamhet

Diskussionen med cirkelledarna och en genomgång och analys av gruppernas svar visade att de flesta var positiva till diskussionsmaterialet. Uppdelningen på orter möjliggjorde att varje grupp bara behövde behandla ett kortfattat material för den egna orten. Politikerna tyckte också att betoningen av lokala förhållanden hade varit ett bra grepp. Det var ett diskussionsunderlag som ligger nära invånarna, menade man, och frågorna var inte för svåra.

Det visade sig också att gruppernas svar var skiftande och att de var spridda över hela det kommunala fältet. Detta faktum gav stöd åt uppfattningen att samrådet inte borde begränsas till markanvändningsfrågor.

3.5.4 Vikten av klara politiska direktiv

När gruppernas rapporter hade sammanställts under våren 1976, upptäckte man att det var svårt att få någon påtaglig reaktion på synpunkterna från de förtroendevalda. Både tjänstemän och politiker var dock medvetna om att deltagarna skulle börja mistro samrådet om de inte fick se något konkret resultat av sitt tyckande, åtminstone i form av ställningstaganden i olika frågor.

Planeringskommittén tog emellertid inte ställning till samrådsynpunkterna, och detta gjorde att de ansvariga tjänstemännen blev mer medvetna om behovet av att få klara politiska direktiv om hur samrådssynpunkterna skulle behandlas.

3.6 SAMRÅD 2

Redan under senhösten 1975 fattades beslut som förpliktade Hedemora kommun att följa upp samrådet och att anordna ytterligare en samrådsomgång kring planeringsförslag. På tjänstemannainitiativ ansökte kommunen hos Byggforskningsrådet om medel för att fortsätta projektet. Det gällde att baka in synpunkterna från samråd 1 i förslag till utvecklingsplaner för de olika orterna i kommunen, och sedan att anordna ett stort upplagt samråd kring förslagen.

Projektet krävde större resurser än kommunen ansåg sig kunna ställa upp med själv. Intresset från Byggforskningsrådets sida låg i möjligheten att få projektet dokumenterat och värderat. Vi sökte samtidigt medel för att följa och utvärdera försöket.

När anslaget beviljades i februari 1976 verkade kommunledningen något oförberedd. Projektets fortsättning hade ännu inte diskuterats grundligt varken i planeringskommittén eller i kommunstyrelsen. Man var bekymrad över vad projektet kunde komma att innebära i fråga om kommunala åtaganden. I början av april 1976 beslöt kommunstyrelsen efter diskussion att ta emot anslaget, och att delegera ansvaret för samrådsprojektet till planeringskommittén.

3.6.1 Rekrytering och deltagande

I avsnittet ovan redogjorde vi för erfarenheterna från samråd 1 och hur dessa påverkade uppläggningsen av rekryteringen till samråd 2. Värvingen skedde genom informationsmöten, annonser, pressen, studieförbunden och personlig rekrytering. En pedagog med erfarenhet från studiecirkelarbeta kring planering anställdes särskilt för att ägna sig åt att ta kontakt med olika grupper av människor som man inte nått ut till tidigare: de organisationsovana, människor med besvärliga arbetstider, tunga jobb, språksvårigheter osv. Man sökte upp anställda på större industrier, i gruvor, på ålderdomshem, daghem, socialbyrå, varuhus, ungdomar på ungdomsgårdar och invandrare på kurser i svenska. Dessutom försökte man aktivera skolan.

500 affischer trycktes för att sättas upp i affärer och på allmänna platser. Broschyrer typ "flygblad" delades ut i brevlådorna hos samtliga hushåll i kommunen. (Se figur 10.) Brev skickades till organisationer med inbjudan att delta. Studieförbunden delade ut egna flygblad och ABF skickade ett brev till deltagarna i förra samrådet, där de inbjöds att vara med även i den nya omgången. Upptaktsmöten hölls i centralorten, Långshyttan och Garpenberg. Ortstidningarna skrev om samrådet, som skulle sätta igång igen.

Figur 10. En broschyr delades ut till samtliga hushåll i kommunen.



Hur effektiv var informationen och rekryteringen? Abrahamsson (1972) hänvisar till Ekekrantz, som sätter in samhällsinformationen i sitt totala sammanhang och påpekar att i det:

"marknadskommunicerande systemet blir samhällsinformationen blott ett (och som man kan förmoda, ganska litet) inslag i den totala konkurrensen". (Abrahamsson, s 125)

En broschyr som delas ut till hushållen såsom i Hedemora, har att konkurrera med mängden av korsband och broschyrer som i vanliga fall kommer i brevlådorna.

Av de drygt 500 deltagarna i samråd 2 i Hedemora hade endast 18% anmält sig till en studiecirkel därför att de läst broschyren, sett affischen eller läst i tidningen om samrådet. De övriga hade värvats av kommunens eller studieförbundens personal eller av bekanta. Säkerligen har affischer och broschyrer ändå varit ett stöd i rekryteringsarbetet, även om de inte varit tillräckligt effektiva som enda insats. Deras värde har legat i att de bidragit till en upprepad information - som en påminnelse om något man blivit bekant med på annat sätt.

Beträffande upptaktsmöten, som endast annonserats genom tidningar eller affischer, visade det sig att de samlade människor som redan kände till samrådet genom att de tidigare deltagit eller genom att de hörde till någon organisation eller förening som blivit delgiven samrådet. Detta gällde mötena i centralorten och Långshyttan.

I Garpenberg och Ingvallsbenning hade upptaktsmötena föregåtts av besök av kommunens rekryterare bl a på ålderdomshemmen i respektive ort. Personalen där lovade att sprida information om studiecirkelarna bland övriga invånare på orten. Där var uppslutningen på upptaktsmötena stor, och den övervägande delen av deltagarna hade inte haft någon kontakt med samrådet tidigare.

Deltagandet i samråd 2 blev mer omfattande och mer representativt än i samråd 1. Det blev totalt 55 cirklar i kommunen, varav 9 i Vikmanshyttan, som på grund av den akuta krisen där ägnade sig helt åt konsekvenserna av brukets nedläggning. De flesta cirklar organiserades i något av de sex studieförbundens regi. ABF hade flest cirklar - 33 stycken. Sex av grupperna arbetade utanför studieförbunden.

Elva av grupperna bildades på arbetsplatser, och 22 cirklar omfattade en viss kategori av deltagare t ex medlemmar i ett politiskt parti, viss yrkesgrupp, invandrare, pensionärer, ungdomar osv. De övriga cirklar var mer blandade.

Figur 11. Ungdomscirkel i Västerby.



Drygt 500 människor deltog i samrådsgrupper. 85 av dem hade även varit med i samråd 1. Den aktiva målgruppsinriktade rekryteringen inför samråd 2 synes ha lönat sig: Deltagarna utgör ett på många sätt representativt utsnitt av Hedemoras befolkning. Mest glädjande är att många av de grupper som inte medverkade i den första samrådsomgången kunde värvas för samråd 2. Detta gäller bl a för invandrare, skiftarbetare och ungdomar. (Se vidare kapitel 4.)

Figur 12. Finskspråkig grupp i Långshyttan.



3.6.2 Kommunens insatser och kostnader

Förberedelser för den andra samrådsomgången påbörjades våren 1976. Under planeringskommitténs och stadsarkitektens ledning utarbetade två extra anställda tjänstemän "planeringsansatser" för de enskilda orterna i kommunen, under beaktande av synpunkterna från samråd 1. En förutsättning för dessa "planeringsansatser" var, att planeringskommittén fattade någon sorts beslut om en grov struktur för kommunens utveckling.

Sedan ett sådant beslut hade fattats i maj 1976 intog planeringskommittén en granskande roll, följde arbetet och godkände materialet för publicering utan att ta formell ställning till innehållet. Förslagen blev därför till stor del "tjänstemannaprodukter".

Underlagsmaterialet var upplagt på samma sätt som häftet som användes i samråd 1, med en kort allmän del om kommunens planering och utveckling och enskilda avsnitt för de olika orterna. Innehållsligt skilde sig materialet från första samrådsomgången. Nu var det meningen att kommunens invånare skulle ta ställning till åtgärdsförslag och utbyggnadsplaner för de olika orterna. I det förra samrådet hade man mest sysslat med de brister som fanns på orten.

Arbetet med underlagshäftet tog ca fyra månader, och det var färdigt i oktober 1976. Sedan ordnades upptaktsmöten, brev skickades till organisationer, affischerna och broschyrerna trycktes, kontakter togs med studieförbunden, och den personliga värvningen kom igång. En person var heltidssysselsatt med denna uppgift under två månader, och även andra tjänstemän hjälpte till.

När samrådet väl var igång arbetade en tjänsteman heltid med att stödja och ge service åt cirklarna. Många cirklar tog själva kontakt för att få mer material, bl a hade ett diabilspaket iordningställt, eller för att fråga om något. När en cirkel behandlade ett speciellt problemområde, som t ex VA-frågor, trafik eller lokalisering av service, hände det ofta att de bad om

besök av en politiker eller tjänsteman som var särskilt insatt i frågan. Om inget hördes från en cirkel tog tjänstemannen själv kontakt. Så gott som alla cirklar hade något besök av någon representant från kommunen. Det innebar under en tid en del kvällsarbete för de ansvariga i kommunen. När grupperna lämnade sina svar redigerades de av två tjänstemän, och överlämnades till nämnder och förvaltningar för ställningstaganden.

En erfarenhet från samråd 1 var, att cirkelledarens betydelse underskattades. Därför anordnades i början av andra samrådsomgången en träff för cirkelledarna för att sätta in dem i ämnet, men också för att introducera nya idéer om pedagogik, grupparbete och redovisningsteknik. Många av cirkelledarna menade att det var ett bra initiativ, och det blev ytterligare två sammankomster där cirkelledare och -deltagare, kommunens representanter och forskare knutna till projektet utbytte erfarenheter.

Figur 13. Sammankomst med cirkelledare och deltagare.



Det är lätt att underskatta vilka insatser som behövs för ett medinflytandeförsök. Planeringssamrådet i Hedemora hade fyra eller fem arbetskrävande moment som måste utföras av kommunens tjänstemän, nämligen:

1. planering av samrådet och utarbetande av ett diskussionsunderlag,
2. information om samrådet och värvning av deltagare,
3. kontakt med och service till grupperna under samrådet,
4. sammanställning av synpunkterna från grupperna,
5. behandling (tillsammans med politikerna) av synpunkterna i planeringsprocessen.

Man bör utgå ifrån att ett brett upplagt samrådsförfarande kommer att behöva åtminstone en tjänstemans insatser på heltid under hela processen. Den totala tidsinsatsen för den andra samrådsomgången i Hedemora uppskattas till 30 man-månader eller motsvarande två tjänstemän på deltid under 16 månader.

Kostnader för löner till tjänstemännen, tryckning av samrådshäftet, administration samt cirkelledararvoden uppskattas mycket grovt till 335 000 kronor varav 110 000 kronor belastade kommunen och 225 000 kronor bekostades av olika statliga myndigheter.

Tidsåtgången och kostnaderna kanske kan verka avskräckande. Men det är viktigt att komma ihåg att en del av arbetet - hur stor del är omöjligt att beräkna - utgörs av uppgifter inom planeringen som borde utföras oberoende av medinflytandeprojektet. Det var i Hedemora fråga om inventering, utarbetande av markanvändningsplaner, samordningsdiskussioner med förvaltningar och målsättningsdiskussioner med politikerna.

I Hedemora resulterade samrådet i inbjudningar till politiker och tjänstemän att ställa upp på cirklar och möten för att informera och svara på frågor. Några tjänstemän fungerade som cirkelledare. Vi anser - och tror att vi får medhåll från flertalet av de berörda politikerna - att dessa kontakter var värdefulla. Men de innebär en ytterligare belastning på ansträngda kommunalmäns fritid.

3.6.3 Cirkelarbetet

De flesta cirklar kom igång mellan november 1976 och januari 1977 och träffades sju till tio gånger. De ombads lämna sina synpunkt-

er senast i mars 1977. Grupperna arbetade med materialet på olika sätt. Många grupper koncentrerade sig på en eller några få huvudfrågor på sin ort. Meningen var att cirklarna även skulle komma in på de övergripande frågorna. Det gjorde emellertid inte de flesta. En orsak var troligen att det överläts åt grupperna själva att söka formulera problemställningar. När det gäller den egna orten är man givetvis mycket kompetent att göra det. Men det var nog att ställa för stora krav på grupperna att dessa utan stödfrågor skulle kunna formulera och behandla långsiktiga, övergripande frågor. Knappast någon av cirkelledarna hade heller tidigare erfarenhet av översiktlig planering. Samtliga cirklar i samråd 2, förutom de i Vikmanshyttan, lämnade en skrivelse till kommunen.

3.6.4 Handläggningen av samrådssynpunkterna

Cirklarnas svar - sammanlagt 225 textsidor - sammanställdes under våren 1977 av extraanställda tjänstemän, som strukturerade svaren i korta att-satser med urskiljande av krav och motiv. Efter varje att-sats angavs vilken förvaltning eller nämnd som handlade frågan. Detta var ett sätt att göra materialet överblickbart och lättare för förvaltningarna att bearbeta. (Se figur 14.)

Figur 14. Samrådsgruppernas svar strukturerades i korta att-satser.

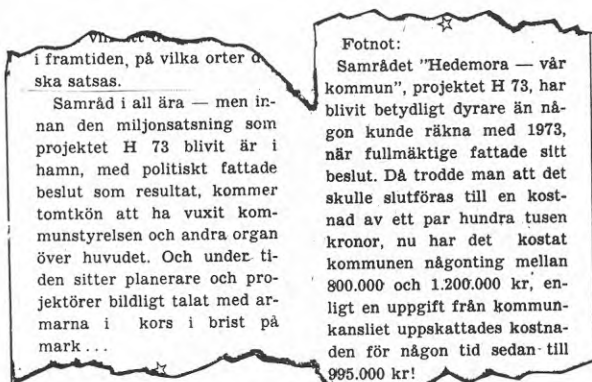
HEFENCRA, VÄSTERBY, NORDANSJÖ, GARPENBERG, Vuxenskolen, samråd 2 - 1977, studiecirkel inom Folkpartiets Hedenoro-ovd..			
Gruppens förslag	Gruppens motivering	Berörd Remitt. nämnd datum	Kommentar från nämnd
att korsningen Gussarvsgröten - Riksvägen görs om till korsningsfri övergång längre norrut på riksvägen utan att därför den s k Mallingsleden behövs komma till stånd		Ks (Bk)	
att ny bebyggelse - helårs- och fritidsbebyggelse - ansluter sig i form, färg och material till den äldre bebyggelsen vid nybyggnation i Västerby och Nordansjö	För att inte bryta mot den äldre bebyggelsen. Här betonar gruppen starkt vikten av byggnadsnämndens rådgivande och övervakande betydelse. Byggnadsnämndens sammansättning ifråga om expertis är synnerligen viktig. Väriliga och kunnande händer är viktiga ingredienser.	Bn	
att ny bebyggelse utformas så att klart avgränsade områden skapas	Så att, som exempel, bebyggelsen inte rinner ut längs ösen från stadskärnan mot Västerby.	Bn	
att somordningen mellan stadstrafikens busstar och den ordinarie busstrafikens förbättras, samt att stadstrafikens busstar går runt bysjön	För Västerbys del önskas en bättre trafikordning. Nämnda somordning är dålig - busstarna går delvis på samma tider, parallellt.	Ks	
att en närbutik i Västerby önskas	I och med att nya villoområdet kommer till tarde denna fråga kunna	Ks	

Tjänstemännen kontaktade de respektive cirklarna för att få sina formuleringar godkända, och sedan lämnades hela sammanställningen till förvaltningarna, planeringskommittén och cirklarna. I och med detta var det ursprungliga programmet för samrådsprojektet genomfört. Synpunkterna skulle sedan tillgodogöras i det vidare planeringsarbetet.

Meningen var att synpunkterna skulle bearbetas av förvaltningarna och nämnderna under hösten 1977. Cirklarnas synpunkter skulle behandlas på två sätt. För det första skulle förvaltningarna och nämnderna gå igenom dem och ta ställning där det var möjligt och lämna kommentarer, t ex att en utredning är nödvändig eller att frågan kommer att behandlas av politikerna senare. En del enklare krav kunde åtgärdas omedelbart. Det var emellertid oklart vem som skulle utföra detta arbete eftersom kommunstyrelsen bara hade beslutat om extra medel t o m juni 1977.

Vid denna tidpunkt - senvåren 1977 - hade den översiktliga planeringen pågått i nästan fem år, och en del av de berörda tjänstemännen och politikerna var besvikna på resultatet. De ansåg att mycket pengar hade gått åt utan att de hade fått några användbara resultat.

Figur 15. Tidningsklipp: Mr Q om planeringens kostnader. (Södra Dalarnes Tidning den 8 februari 1977.)



Några motsatte sig därför en fortsättning med extra personal. Efter mycket diskussion beslutade planeringskommittén och kommundestyrelsen ändå att bevilja medel. Under ett år skulle utvecklingsplaner för de olika orterna tas fram och kontakt hållas med cirklarna. Detta beslut var en viktig förutsättning för en gedigen behandling av samrådssynpunkterna.

I planeringsarbetet under hösten 1977 har man strävat efter att koppla förvaltningarna närmare planeringen genom att ordna regelbundna träffar för att diskutera problemen ort för ort. Samrådsdeltagarna kallades under vintern till ett gemensamt möte för att diskutera arbetet, och ytterligare möten avses anordnas ortsvis under det att arbetet med utvecklingsplanerna fortskrider. Samrådsgrupperna har vidare informerats om de studiecirkelteman i de skilda studieförbundens regi, som kunde vara intressanta att studera i avvaktan på en eventuell ny samrådsomgång. (Se bilaga.)

3.7 SAMMANFATTNING

När den nystartade översiktliga planeringen i Hedemora mötte svårigheter under 1974, försökte den ansvarige tjänstemannen att få igång verksamheten igen med hjälp av ett "medinflytande försök". Försöket hade med all sannolikhet inte satts igång om inte medborgardeltagande just då varit aktuellt i samhällsdebatten.

Det dröjde flera månader innan enighet kunde nås i kommunledningen beträffande formerna för samrådet. De borgerliga politikerna tyckte att allsidigt sammansatta "kommundelsgrupper" vore ett bra forum för samrådsdiskussioner, men socialdemokraterna ansåg att "blandade" kommundelsgrupper kunde ge upphov till avpolitisering och bytänkande. Den första samrådsomgången kunde genomföras först när det från tjänstemannahåll gjordes ett kompromissförslag till samråd med studiecirkelar i studieförbundens regi.

Synen på vilka frågor som skulle diskuteras i samrådet förändrades och utvecklades genom diskussioner. I stället för att ta

ställning till långsiktiga utbyggnadsalternativ för hela kommunen, skulle grupperna koncentrera sig på den egna ortens problem och utveckling på både kort och lite längre sikt.

En första samrådsomgång med ca 300 deltagare genomfördes 1975 - 1976. Vissa lärdomar kunde göras inför samråd 2, bl a om behovet av en aktiv, målgruppsinriktad värvning och av pedagogisk träning för cirkelledarna. Den andra samrådsomgången vintern 1976 - 1977 samlade 500 deltagare i 55 cirklar. Totalt har således drygt 700 människor eller 5,2% av kommunens vuxna befolkning deltagit i samrådet. Cirklarnas svar har sammanställts och bildar nu underlaget för den pågående utvecklingsplaneringen.

DEL 2: Samrådets resultat och effekter

I denna andra del av utvärderingen redovisar vi vilka som har deltagit i samrådet och vad samrådet har åstadkommit. Kapitel 4 behandlar deltagandet i samrådet. Vi redovisar deltagarsammansättningen för de två samrådsomgångarna och jämför med kommunens befolkning och med resultat ifrån andra empiriska studier. Hypoteser om benägenheten att delta diskuteras.

I kapitel 5 och 6 diskuteras några av samrådets viktigaste effekter. Dessa benämns "pedagogiska" respektive "politiska". Med pedagogiska effekter menar vi utvecklande och utväxlande av kunskap och information. Politiska effekter gäller förändringar genomförda i verkligheten, i planering och beslut eller i parternas villkor och inflytande.

4 DELTAGANDE OCH DELTAGARE

Hur viktigt är det att så många människor som möjligt deltar i politiska processer som planeringssamrådet i Hedemora? Vid våra samtal med Hedemoras politiker hade bl a sagts:

"Man kan inte gå handgripligt tillväga. De som är likgiltiga vet man inte vad det ska till för att locka. Att rycka upp en människa är svårt. Vissa vill ha en passiv roll, tycker det är bra om andra sköter det. Det måste man acceptera".

Men kan vi acceptera att en del människor inte orkar delta, att de förhåller sig passiva och överlåter åt andra att bestämma? I detta kapitel diskuterar vi deltagande i teoretiskt perspektiv och redovisar deltagandet i Hedemorasamråden mot bakgrund av empiriska studier av deltagande i politiska processer i Sverige och andra länder.

4.1 DELTAGANDE OCH DEMOKRATISK TEORI

Människors deltagande i politiska beslutsprocesser är en viktig och omdebatterad fråga i demokratisk teori. Hur stort inslag av representativitet respektive direkt allmänt deltagande skall man ha i det politiska systemet? Varför är allas deltagande betydelsefullt?

1700-tals filosofen Rousseau var en av de första som i någorlunda moderna tider utvecklade en teori om deltagande demokrati. (Le contrat social, 1762.) Pateman (1970) sammanfattar Rousseaus argument för allas deltagande i samhällsstyret. Huvudskälet är pedagogiskt:

"deltagande utvecklar ansvarsfullt, socialt och politiskt agerande". (Pateman, s 24.)

Rousseau menar också, enligt Pateman, att deltagande gör kollektiva beslut lättare att acceptera för individen. Dessutom ökar deltagande den enskilda medborgarens känsla av samhällstillhörighet.

Rousseaus deltagande demokrati förutsätter emellertid ett primitivt jordbrukarsamhälle där samtliga medborgare är markägare. Ett hundra år senare (mitten av 1800-talet) utvecklade J S Mill idéer om deltagande demokrati i ett industrialiserat samhälle. Deltagande i politiska processer, menade Mill, tvingar individen att bredda sitt perspektiv och ta hänsyn till allmänna intressen. Särskilt intressant för vår del är att Mill lägger vikt vid deltagande på lokalnivå. (Mill, 1910, s 217.) Han anser att deltagande utvecklar demokratiska färdigheter. Johansson (1971) sammanfattar Mills motivering för medborgarnas deltagande i politiska beslutsprocesser:

1. *Endast om alla deltar i den politiska beslutsprocessen kan man få garanti för att alla medborgares intressen ingår i avvägningarna vid de politiska besluten.*
2. *Deltagandet tränar alla som deltar så att de blir i stånd att vanemässigt försvara sina intressen.*
3. *Deltagandet utvecklar personligheten så att medborgaren känner sig som en del av helheten och får ansvar inte*

bara för sig själv utan också för helheten". (Johansson, 1971, s 12.)

Under 1800-talet och tidiga 1900-talet fördes idéer om allas deltagande i politiska processer fram. (Se kapitel 2.) Under 1800- och 1900-talen utvecklades den liberala demokratin i de kapitalistiska industristaterna. Parlamentariska styrelseformer utvecklades för statsapparatusens maktutövning. Styrelseformernas karaktär av representativ demokrati i motsats till direkt deltagande har ökat i takt med samhällenas växande storlek och komplexitet. I det representativa systemet fattas beslut i enskilda frågor av representanter som är valda av behöriga invånare. Direkt demokrati skulle istället innebära att berörda invånare själva tog ställning till konkreta frågor vid t ex möten, folkomröstningar eller liknande.

Men är största möjliga deltagande i samhällseliga beslutsprocesser verkligen önskvärt och överhuvudtaget möjligt att åstadkomma? Calhoun menar att:

"det är ingen idé att prata om deltagande demokrati om inte vi har grundad anledning att tro att människor klarar av det". (Calhoun, 1971, s 27.)

Calhoun själv är något pessimistisk beträffande möjligheterna, och han betvivlar att den "mänskliga naturen" skulle kunna lyckas med deltagande demokrati.

Under 1950- och 1960-talen dominerade en elitistisk demokratisyn i västvärlden. De många empiriska studier av deltagande och väljarbeteende som genomfördes främst i USA under efterkrigstiden, visade på ett allmänt begränsat deltagande. (Se t ex Milbrath, 1965, Dahl, 1961, Key, 1961 m fl.) Stora medborgargrupper föreföll vara passiva och ointresserade av samhällsfrågor. Små elitgrupper skapade opinion och konkurrerade om massornas stöd i allmänna val.

Beviset för att de västliga demokratierna styrdes av små, aktiva eliter som utgjorde mindre än 10% av befolkningen var obestrid-

ligt. En tvistefråga var däremot om eliterna var enhetliga och sammansmälte, som C Wright Mills (1956) ansåg, eller om de var pluralistiska och konkurrerande som bl a Dahl (1961) menade.

Många av de amerikanska forskarna såg folkets begränsade deltagande som något positivt. De utgick från en funktionell, systembevarande syn på demokratin. Folkets deltagande sågs inte som mål i sig utan enbart som medel att upprätthålla de befintliga samhällsförhållandena. För mycket deltagande kunde öka konflikter i samhället och därmed hota systemet (se t ex Milbrath, 1965). Schumpeter (1943), Key (1961), McClosky (1969) m fl menade att ett ökat deltagande kunde vara farligt för demokratin eftersom massorna ansågs hysa extrema, odemokratiska åsikter.

Bachrach (1967) och i Sverige bl a Johansson (1971) och Börjeson (1972) ledde angreppet mot den elitistiska demokratisynen. Man framhävde allas deltagande som ett centralt värde i demokratiidéalet, som bl a är nödvändigt för människans socialisering. Den extremelitistiska hållningen har sannolikt aldrig haft ett utbredd stöd i de nordiska länderna. Tonboe (1974) visar att deltagande tillmäts ett positivt värde i dansk lagstiftning och politisk debatt. Men även i de nordiska länderna har samhällsvetare varit oeniga om önskvärdheten av att maximera deltagandet. Tingsten (1937) såg ett värde i ett visst mått av passivitet. Westerståhl (1971) har varit mer intresserad av att förbättra "åsiktsrepresentativitet" än att maximera deltagandet.

Johansson (1971) påpekar skillnader i sättet att definiera politiska beslutsprocesser och folkets roll i dem (s 34). Han hävdar att i Lewins modell (1970), medborgarna deltar i den politiska beslutsprocessen bara genom att rösta. Johansson å andra sidan förutsätter:

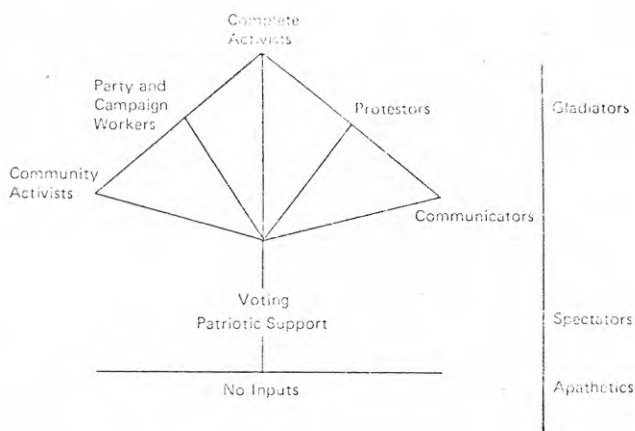
"inte bara att man väljer mellan de alternativ som ställs upp vid valtillfällena i form av partiernas 'paket' av åtgärder utan att man själv deltar i och påverkar utformningen av dessa paket och i någon mån också tillämpningen".

4.2 VEM DELTAR I VAD? NÅGRA EMPIRISKA RESULTAT

Milbrath (1965) delar upp den amerikanska befolkningen i 3 delar varav ca 1/3 kallas politiskt likgiltiga, dvs till största delen omedvetna om och utanför den politiska världen omkring dem. Den största gruppen ca 60%, omfattar "åskådare", människor som är minimalt inblandade i någon eller några aktiviteter, som t ex att söka information, rösta, diskutera osv. En mycket liten grupp av politiskt aktiva "gladiatorer" (ca 5 - 7%) agerar på det politiska fältet. De besöker möten, deltar i kampanjer, samlar in pengar och arbetar i den politiska administrationen. Ju högre upp i den politiska hierarkien man når, desto fler funktioner tenderar man att ha.

I en andra utgåva av boken *Political Participation, How and Why Do People Get Involved in Politics?* (1977), nyanserar Milbrath och Goel bilden av politiskt deltagande. De tre allmänna kategorierna "gladiatorer", "åskådare" och "passiva" gäller fortfarande, men man måste också ta hänsyn till de många olika former för deltagande som finns. Under 1960- och 1970-talen har många olika aktionsformer blivit vanliga.

Figur 16. En hierarki av politiskt engagemang, ur Milbrath och Goel 1977.



Det är också viktigt att notera de stora skillnader som kan förekomma mellan olika länder. I USA t ex är deltagande i lokala eller kommunala frågor omfattande - ca 1/3 av befolkningen - medan valdeltagandet är mycket lågt. I många europeiska länder är motsatsen fallet. I USA är klasskillnaderna mycket stora i fråga om graden av politiskt deltagande: Den övre medelklassen deltar mest och arbetarklassen deltar minst. Men i länder där de politiska partierna är klassbundna, som i många europeiska länder däribland Sverige, är klasskillnaderna i fråga om politiskt deltagande mindre. Men de förekommer. (Se Johansson, 1971.)

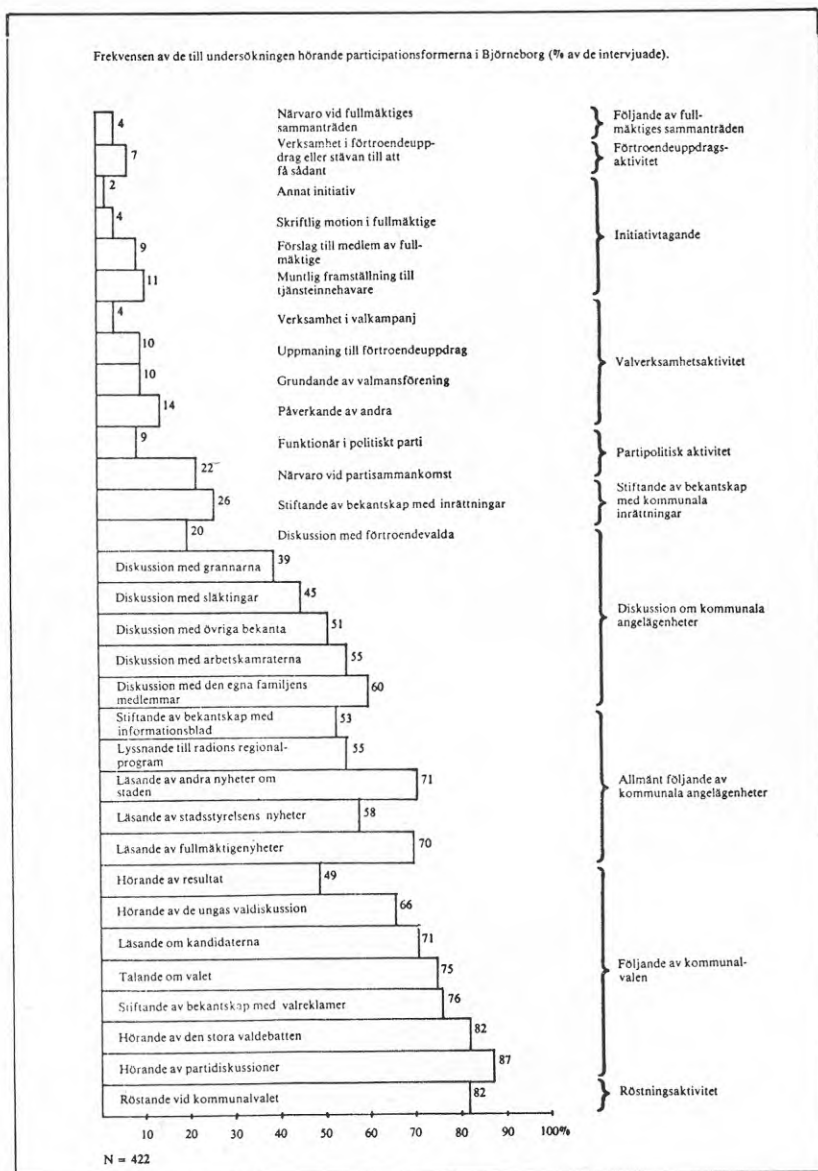
Verba och Nie (1972) undersökte deltagande i alla former av politiska aktiviteter i USA. Fagence (1977) sammanfattar deras slutsatser:

1. 22% är helt passiva,
2. 21% begränsar sitt deltagande till att rösta i allmänna val,
3. 19% deltar när de är provocerade,
4. 20% har en generellt hög aktivitetsnivå,
5. 11% är "fullständiga" aktivister.

Verba och Nie finner att de politiskt aktiva (grupperna 4 och 5) är i mycket hög grad människor med hög socio-ekonomisk ställning och längre utbildning. Dessutom är män överrepresenterade. Dessa resultat bekräftas av många andra empiriska studier i USA.

I ett nordiskt sammanhang har Heikki Koski (1970) undersökt deltagande i kommunalförvaltning i Björneborg. (Se figur 17.) Tabellen är inte kumulativ på individnivån, och det är därför svårt att dra slutsatser om individernas totala politiska aktivitet. Det förefaller emellertid som om en ganska stor procent (kanske uppemot 25%) av befolkningen är mer eller mindre aktiv i kommunalpolitiska frågor, t ex inom politiska partier. I Björneborg diskuterar 50 - 60% kommunalpolitik, och bara 18% underlåter att rösta.

Figur 17. Frekvenser av de till undersökningen hörande participationsformerna i Björneborg (% av de intervjuade).



Källa: Koski, H (1970): "Kommunmedlemmarnas deltagande i Kommunalförvaltningen", hämtad ur Aaltonen m fl (1977).

Den mest omfattande undersökningen av politiskt deltagande i Sverige är låginkomstutredningen från 1968, som dock inte särbehandlar kommunalpolitik. Man avsåg att mäta dels röstningsbenägenhet, dels deltagande i opinionsbildande processer. Undersökningsresultaten visar bl a att Sveriges internationellt sett mycket höga valdeltagande är ojämnt fördelat på socialgrupperna. Socialgrupp 3 uppvisar mycket mindre benägenhet att rösta.

Tabell 1. Andel av olika social- och yrkesgrupper i röstberättig ålder som ej var röstberättigad i valet 1968, som ej tänkte rösta respektive som tänkte rösta samt andel av de röstberättigade som ej tänkte rösta i valet 1968.

	Antal i be- folkningen	Ej röst- berätti- gad	Tänker ej röst- ta 68	Tänker rösta 1968	tänker ej röst- ta i % av de röstberättigade
Befolkningen f 1947-1892	5 297 000	2,3	12,9	84,4	13,2
Företagsledare, fria yrken	138 000	1,5	5,7	92,9	5,8
Off anst högre tjänstemän	117 000	0,8	7,6	91,6	7,7
Hemmafruar	97 000	0,9	1,1	98,0	1,1
Universitetsstuderande	67 000	0,0	16,4	83,6	16,4
Pensionärer	37 000	0,0	5,6	94,4	5,6
Socialgrupp I, alla	455 000	0,8	6,8	92,4	6,8
Bönder och medhj hustrur	181 000	0,0	3,8	96,2	3,8
Småföretagare o medhj hustrur	258 000	0,4	9,6	90,0	9,6
Förmanspersonal	135 000	2,1	4,5	92,7	4,6
Tekniker o kontorspersonal	452 000	1,7	8,5	89,6	8,6
Off anst lägre tjänstemän	350 000	0,6	9,7	89,2	9,7
Hemmafruar	308 000	0,6	8,8	90,6	8,9
Gymn stud o motsv	39 000	5,6	15,3	79,1	16,2
Pensionärer	152 000	0,0	15,4	84,6	15,4
Socialgrupp II, alla	1 874 000	0,9	8,9	89,9	9,0
Småbrukare, fiskare, skogsarb	158 000	0,0	18,9	81,1	18,9
Arbetare i privata sektorn	1 046 000	4,7	13,9	81,1	14,5
Biträdespersonal i priv sekt	212 000	0,5	14,7	84,7	14,8
Off anst arbetare o biträden	398 000	1,8	11,3	86,9	11,5
Anställningslösa	81 000	3,7	25,7	69,3	26,4
Invaliderade	75 000	31,1	40,7	23,6	59,1
Hemmafruar	543 000	2,3	17,0	80,7	17,4
Övr studerandekategorier	24 000	4,0	31,7	64,3	33,0
Pensionärer	430 000	1,7	19,7	78,4	20,0
Socialgrupp III, alla	2 968 000	3,3	16,4	79,8	17,0

Källa: Johansson (1971, s 50).

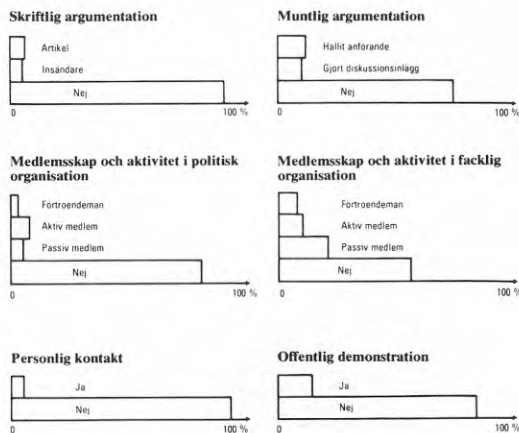
De opinionsbildande aktiviteter som mätts i undersökningen är:

1. Medborgaren kan lägga fram sina synpunkter skriftligen i tidningar eller tidskrifter.
2. Medborgaren kan mundligen på möten i politiska föreningar och organisationer lägga fram sina synpunkter.

3. Medborgaren kan genom att vara medlem i en facklig eller politisk organisation uppdra åt denna att företräda hans/hennes intressen.
4. Medborgaren kan genom att vara medlem och delta i möten i politiska och/eller fackliga organisationer utan att själv argumentera muntligen eller skriftligen påverka alternativen i valen genom att delta i kandidatnomineringar och omröstningar om programpunkter inom organisationens ram.
5. Medborgaren kan genom att delta i offentliga demonstrationer verka opinionsbildande genom att dra uppmärksamheten till konkreta politiska frågor.
6. Medborgaren kan genom att ta personlig kontakt med person(er) i ansvarig ställning söka påverka denne att handla på visst sätt".

Trots att undersökningsresultatet snarast överskattar deltagandet i opinionsbildande processer, förefaller inte deltagandet vara särskilt stort. (Se figur 18.)

Figur 18. Deltagande i opinionsbildningsprocesser.



Källa: Johansson (1971, s 50).

Även här är skillnaderna mellan socialgrupperna anmärkningsvärt stora. Det är bara i fråga om deltagande i demonstrationer och fackliga organisationer som socialgrupp 3 har högre deltagande. (Se tabell 2.)

Tabell 2. Socialgruppsskillnader i politiskt deltagande (Andelen i socialgrupp I och II i relation till andelen i socialgrupp III.).

	Socialgrupp		
	III	II	I
Skriftlig argumentation	100	240	660
Enbart artikel	100	300	1 350
Muntlig argumentation	100	188	350
Enbart anförande	100	229	557
Politiskt organiserade	100	131	188
Aktiva medlemmar	100	100	189
Förtroendemän	100	200	200
Fackligt organiserade	100	96	93
Aktiva medlemmar	100	77	62
Förtroendemän	100	122	111
Demonstrerat	100	75	75
1960 eller senare	100	67	83
Personlig kontakt	100	200	450

Källa: Johansson (1971, s 70).

Vilka slutsatser kan dras av dessa empiriska studier av deltagande i politiska processer? För det första kan konstateras att medan valdeltagandet är högt i Sverige, är mer aktiva former av deltagande inte vanliga. T ex är bara ca 15% av den vuxna befolkningen medlemmar av politiska partier. Deltagande är dessutom socioekonomiskt skevt med arbetarklassen och andra resurssvaga grupper kraftigt underrepresenterade i de flesta former för medverkan.

Beträffande specifika försök att öka medverkan i planeringsprocessen är resultaten ofta mycket begränsade. Hoinville och Jowell (1972) sammanfattar resultaten av försök med ökad medverkan i Storbritannien. De anser att deltagandet inte har ökat nämnvärt, utan försöken har fått till följd att resursstarka grupper har förbättrat sina möjligheter att föra fram krav. Stringer och Ewens (1974) uppskattar deltagandet i offentliga möten som har anordnats för att diskutera planeringsfrågor i England till mellan 0,5 och 5% av den berörda vuxna befolkningen.

Dennis (1972) citerar några extrema exempel på lågt deltagande i England. I Speke (40 000 inv) nära Liverpool, kom 8 personer på ett planeringsmöte trots omfattande annonsering. I London - stadsdelen Hackney deltog 0,0008% av befolkningen.

I USA genomfördes omfattande försök att öka medborgarmedverkan inom ramen för Kriget mot fattigdomen. Under 1966 anordnades val av grannskapsrepresentanter till "Community Action Program". Valdeltagandet var mycket lågt. (Källa: Rubin, 1967, s 12.)

Philadelphia	2.7%
Los Angeles	0.7%
Boston	2.4%
Chester, Pa	15.6%
Cleveland	4.2%
Kansas City, Mo	5.0%
Huntsville, Ala	15.6%

Breitbart och Kasperson (1974) menar att programmen nådde enbart en "elit" i de fattiga områdena.

I Sverige har deltagandet i försök med ökad medverkan i planering varit relativt lågt. Enstaka möten, utställningar eller dylikt har i vissa fall kunnat samla ganska stora andelar av den berörda befolkningen (i t ex Birka i Stockholm kom 1 500 av områdets 6 000 invånare till ett inledande samrådsmöte), men aktiviteter som innebär mer aktiva, tidskrävande insatser (som t ex deltagande i studiecirkel, samrådsgrupper eller referensgrupper) har i allmänhet samlat mycket små befolkningsandelar. Sällan har fler än 5 - 600 människor deltagit i sådana sammanhang i Sverige.

Tabell 3. Deltagande i "medinflytandeförsök" i några svenska kommuner (enbart aktivt deltagande över en längre tid)

Försök	Antal deltagare	Procent av vuxna befolkningen
Nacka 1971	250	0,7
Lidingö 1972	300	1,0
Märsta 1971	100	0,6
Stockholm, trafik 1973	600	0,15
Stockholm, Birka 1975	300	6,0
Huddinge, 1976	300	0,6
Kungälv, 1976	166	0,8
Hedemora, 1975 - 1977	700	5,2

Undersökningarna visar att deltagarsammansättningen i de allra flesta fall varit skev. Föreningsaktiva, medelålders män tillhörande socialgrupp 1 och 2 har dominerat. Ungdomar, kvinnor, pensionärer och lågresursgrupper har saknats eller varit kraftigt underrepresenterade.

Det finns emellertid några undantag, bl a samrådet kring områdesplaneförslaget för Birka i Stockholm. Här var deltagarsammansättningen ganska representativ för områdets befolkning. Vi tror att skälet var att den lokala hyresgästavdelningen deltog aktivt i en rekryterings- och organiseringsdrive hus för hus. Frågorna som aktualiserades var dessutom direkt hotande och relevanta för de flesta. Normalt kunde man vänta sig att högstatus invånarna hade varit överrepresenterade, men eftersom de bodde företrädesvis i bostadsrättslägenheter, var inte deras situation lika hotad som andra grupper.

4.3 DELTAGANDE I SAMRÅDSFÖRSÖKEN I HEDEMORA

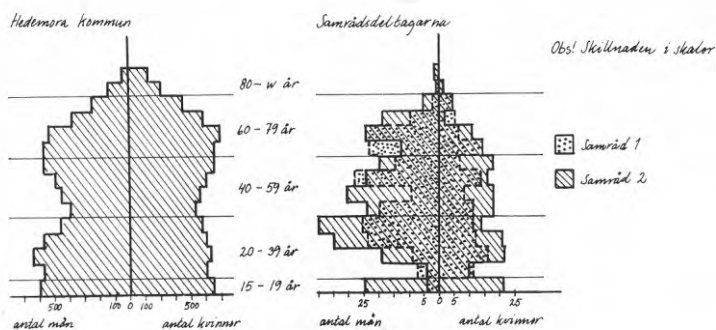
I samråd 1 vintern 1975 - våren 1976 deltog drygt 300 människor eller 2,3% av kommunens vuxna befolkning i studiecirklar och liknande grupper. Värvning till cirkelarna hade i stort sett lämnats åt studieförbunden och andra organisationer (se avsnitt 3.4.1). Deltagarsammansättningen uppvisade den skevhet som är det vanliga i sådana sammanhang. Två-tredjedelar av deltagarna var män, många var medelålders och många var föreningsaktiva. En stor andel av deltagarna hade förtroendeuppdrag i kommunen eller i politiska partier.

De mest välrepresenterade yrkesgrupperna var sådana, som har ett direkt ekonomiskt intresse av hur den fysiska planeringen utformas. T ex var företagsledare, handelsföretagare och lantbrukare de relativt sett bäst representerade grupperna. Å andra sidan saknades vissa yrkesgrupper och befolkningskategorier helt, t ex handelsanställda, yrkesarbetande ungdomar och invandrare. Hemarbetande kvinnor och industriarbetare var klart underrepresenterade.

Vi berättade i avsnitt 3.6.1 hur den sneda deltagarsammansättningen i den första samrådsomgången ledde till en mer aktiv, målgruppsinriktad värkning som byggde på direkt kontakt, inför den andra samrådsomgången. Med all sannolikhet var det dessa insatser, som orsakade den annorlunda deltagarsammansättningen i samråd 2, vintern 1976 - våren 1977. Milbrath och Goel (1977 s 136) anser att människor som kontaktas personligt är mer benägna att delta i politisk verksamhet. De stödjer sig på ett stort antal empiriska studier. 55 grupper med drygt 500 människor deltog i den andra samrådsomgången, om man räknar med grupperna i Vikmanshyttan som bildades i första hand för att diskutera den akuta krisen orsakad genom nedläggningen av stålverket.

I fråga om åldersfördelning var den andra samrådsomgången ett klart steg mot bättre representativitet med 9,0% av deltagarna under 20 år, jämfört med 8,5% av den totala vuxna befolkningen i Hedemora och 0,6% i samråd 1. Människor 65 år och äldre utgjorde 14% av deltagarna i samråd 2 (24% i kommunen och 17% av deltagarna i samråd 1). En marginell förbättring av kvinnorepresentationen inträffade jämfört med samråd 1, från 33 till 37%.

Figur 19. Jämförelse mellan Hedemora kommuns befolkningsstruktur och samrådsdeltagarnas.



Invandrare som nästan helt saknades i den första samrådsomgången utgjorde 6,6% av deltagarna i samråd 2 jämfört med 4,7% i kommunen som helhet. Yrkesarbetande och studerande ungdomar, industriarbetare samt kvinnor inom barn- och åldringsvården har en bättre representation i samråd 2 jämfört med den tidigare omgången.

Tabell 4. Yrkesfördelningen i samråd 2 jämfört med kommunen som helhet.

Yrkesgrupp	Samråd 2	Kommunen
Hemarbetande kvinnor	5,4	19,4
Tjänstemän	16,5	10,3
Industriarbetare	19,5	17,2
Vårdarbetare	14,1	7,4
Egenföretagare	2,0	0,4
Lantbrukare	9,0	2,8
Övriga (inkl studerande och pensionärer)	33,5	42,5
SUMMA	100,0	100,0

4.4 FÖRUTSÄTTNINGAR, MOTIV OCH HINDER FÖR DELTAGANDE I POLITISKA PROCESSER

Flera skäl varför det är viktigt att maximera deltagandet i politiska processer har förts fram i avsnitt 4.1. Deltagande är utvecklande för individen, och ett sätt för individer och grupper att hävda sina intressen. Det är ett mål i sig i ett demokratiskt samhälle. Men empiriska studier visar att de flesta människor står utanför politiska verksamheter och deltagarsammansättningen är ofta skev. Varför är det så? Varför har man uppnått ett något bättre resultat i Hedemora?

Vissa forskare med en elitistisk demokratisyn tyder lågt deltagande som tecken på människornas relativa tillfredsställelse med sin situation och med samhällsstyret. Enligt denna tolkning, som kallas "lyckans politik" av Breitbart och Kasperson (1974, s 11) är de flesta politiska frågorna redan avgjorda, och det finns bara några få problemområden, som är tillräckligt kontroversiella för att aktivera människor till att delta. Men denna tolkning förklarar inte varför de som deltar så ofta tillhör de bättre ställda. Är dessa grupper mindre tillfredsställda än andra? Vi tror istället att det är viktigt att söka egenskaper hos individen och samhället som förklarar varför vissa människor deltar medan andra inte gör det.

Man väljer att delta eller att inte delta i en process mot bakgrund av en värdering av de fördelar som kan vinnas jämfört med alternativa sätt att använda tiden. (Dahl, 1970, s 40). Valet påverkas också av individens bedömning av sina möjligheter att utöva inflytande. Individen måste ha vissa förutsättningar för att delta, bl a kunskap, tid och ork. Han eller hon måste anse att deltagande är ett förnuftigt sätt att handla och deltagandeprocessen måste erbjuda positiva värden av vilka det viktigaste är möjligheten att påverka beslut. Valet att delta äger rum inom ett samhälleligt sammanhang, som definierar utrymmet för politisk verksamhet, formar individens värderingar och påverkar hans eller hennes bedömning av handlingsalternativ.

Utifrån denna beskrivning, och med hjälp av Milbrath och Goel (1977) har vi ställt upp fem stora kategorier av faktorer, som påverkar benägenheten och möjligheten att delta. Dessa är:

1. egenskaper hos samhällssystemet,
2. individens resurser,
3. individens attityder och värderingar,
4. andra individegenskaper samt
5. deltagandeprocessens relevans och utsikter.

4.4.1 Egenskaper hos samhällssystemet

Människors benägenhet att delta påverkas på olika sätt av samhällssystemet. Egenskaper hos samhällssystemet som är viktiga är bl a de politiska spelreglerna, graden av jämlikhet, det politiska systemets effektivitet, motsättningarnas styrka samt förekomsten av påtryckningsgrupper.

De politiska spelreglerna - lagar, förordningar och sedvänjor definierar utrymmet för deltagande. Olika politiska system erbjuder olika möjligheter för deltagande. Det svenska statskicket utmärks å ena sidan av en välutvecklad offentlighetsprincip, ett omfattande remissförfarande och relativt starka garantier mot administrativ godtycklighet, men å andra sidan av svaga traditioner i fråga om medborgardeltagande. (Se t ex Lewin, 1977.)

Under senare år har vissa insatser gjorts från myndigheternas

sida för att skapa nya möjligheter för medborgare att delta - åtminstone vid diskussionsstadiet - i politiska processer. Hedemorasamrådet är bara ett exempel på en sådan insats. Men benägenheten att delta påverkas av människors tidigare erfarenheter av medverkan (Pateman, 1970), och av samhällets krav och förväntningar på medborgarna. Om inte aktivt deltagande varit uppmuntrat av samhället tidigare, är det svårt att plötsligt skapa entusiasm för deltagande.

Det är därför inte underligt att våra intervjuer med kommuninvånare i Hedemora visar att de flesta inte betraktar deltagande i kommunalpolitik som något självklart och naturligt.

Graden av jämlikhet i ekonomiskt och makthänseende i ett samhälle påverkar medborgarnas benägenhet att delta i politiska processer.

"Bristen på jämlikhet påverkar inte enbart det politiska systemet, utan även tänkesättet hos de nedtryckta i samhället, som bibringas en negativ självuppfattning och rädsla för ansvar och frihet, som är den självständiga medborgarens kännetecken". (Breitbart och Kasperson, 1974, s 15.)

Bristen på ekonomisk jämlikhet i ett samhälle sammanfaller med bristande politisk jämlikhet. Ett mycket stort antal empiriska studier från olika länder visar att låg socio-ekonomisk status oftast är en väsentlig faktor bakom lågt politiskt deltagande. (Milbrath och Goel, 1977 och Johansson, 1971.) De mest nedtryckta deltar minst.

Ytterligare en egenskap hos samhället som påverkar benägenheten att delta i politiska processer är styrkan och effektiviteten hos det politiska systemet. Det politiska systemet är intressant som en arena för förändringsinriktad handling bara till den grad väsentliga skeendena i samhället påverkas av systemet. Några av våra intervjupersoner i Hedemora tyckte att kommunens handlingsfrihet är mycket begränsad, och att de viktiga besluten fattas av näringslivet och staten. Människor med denna uppfattning är ofta mindre intresserade av att försöka påverka den - i deras tycke ganska oviktiga - kommunala planeringsprocessen.

Milbrath och Goel (1977) nämner också motsättningarna och konflikterna i ett samhälle såsom en faktor som påverkar deltagande. Om motsättningarna är starka och öppna, är motivationen att delta ofta starkare. I ett komplext industrisamhälle är motsättningarna ofta komplicerade och svåra att identifiera. Man är medveten om problem och brister i samhället, men det är svårt att få en bild av hur saker och ting hänger ihop, eller vari motsättningarna egentligen består.

Motsättningarna kan konkretiseras av de politiska partierna i sina respektive handlingsprogram och dagliga politik, men i Hedemora har motsättningarna oftast inte artikulerats i den kommunala politiken. De flesta politikerna har eftersträvat kompromisser och harmoni. Sällan har någon fråga orsakat partipolitisk strid. Detta förhållande har sannolikt verkat dämpande på benägenheten att delta i kommunal politik.

Slutligen kan nämnas förekomsten av påtryckningsgrupper i ett samhälle som en förutsättning för deltagande. Grupperna utgör ytterligare en kanal för deltagande utöver valdeltagande och partiarbete. Milbrath och Goel (1977, s 143) uppskattar att drygt 1/3 av USAs befolkning tillhör olika intressegrupper, jämfört med bara 4 - 5% som är medlem i politiska partier. I Sverige är drygt 15% medlemmar i politiska partier och 55% är fackligt organiserade.

De flesta deltagandeprocesser i Sverige anordnas av eller i samarbete med organisationer och föreningar. (Jämför Hedemorasamrådet.) Föreningslivets styrka i det svenska samhället gör det till en viktig faktor bakom politiskt deltagande. Det förefaller t ex som om ca 90% av samrådsdeltagarna i Hedemora var föreningsmedlemmar.

4.4.2 Individens resurser

Pickvance (1976, s 216) beskriver individens val att delta i termer av vinster och kostnader ("social exchange approach"). Den presumtiva deltagaren måste ha tillgång till vissa förutsätt-

ningar, eller resurser, t ex kunskap, tid och sociala färdigheter, som möjliggör för honom att delta i processen och få vinsterna.

De resurser som sannolikt är de mest relevanta för deltagande i politiska processer på kommunalnivå är kunskap och praktiska förutsättningar: Tid och ork. Kunskaperna som är viktiga är både sakkunskap och mer allmänna kunskaper om samhället. Det är fråga om att förstå ett sammanhang och kunna koppla ihop den egna situationen med ett större system. Man måste t ex ha en idé om vad kommunalförvaltningen sysslar med och hur kommunala beslut kan påverka den egna situationen för att man skall vara intresserad av att diskutera kommunalpolitik.

Det är ofta omöjligt att mäta hur mycket kunskap en människa har i ett ämne. Det är lättare att ta reda på utbildningsnivån. Ett mycket stort antal studier har gjorts i många olika länder, som stödjer hypotesen att människor med högre utbildningsnivå tenderar att delta oftare än de som har mindre utbildning. Milbrath och Goel (1977) nämner inte mindre än 34 studier, som kom till detta resultat.

I sin jämförande studie av medborgardeltagande i politiska processer i 6 olika länder, har t ex Inkeles (1969) funnit att utbildning är en av de allra viktigaste faktorerna för att sporra medborgarmedverkan (s 1139). Campbell (1966) menar att utbildningsnivån är den faktor som säkrast förutsäger graden av politiskt deltagande (s 187).

Låginkomstutredningen 1968, kom inte överraskande fram till att hög utbildning korrelerar väl med valdeltagande och möjligheter att skriftligt och muntligt hävda sina idéer och intressen. Omvänt röstade människor med låg utbildningsnivå i mindre utsträckning och hade svårare att föra fram sina åsikter i tal och skrift. Politisk och facklig organisering är högst bland de högtbildade. (Johansson, 1971.)

Vi har inte tillgång till uppgifter om samrådsdeltagarnas utbildningsnivå, men vi har kunnat göra uppskattningar utifrån statistiken om deras yrken. Det framgår att de akademiska yrkena inte

är överrepresenterade, men vi vet inte säkert om deltagarnas utbildningsnivå är representativ för kommunens befolkning.

Även sakkunskap och intresse spelar en viktig roll i att bestämma vem som kommer att delta. Den som känner till en fråga och tycker att den är viktig och intressant är uppenbarligen mer benägen att ägna tid åt den och delta i diskussioner kring den än någon som är ointresserad eller som inte vet vad frågan gäller.

Våra intervjuer i Hedemora visar att kommunal planering är ett abstrakt begrepp för de flesta, som inte kopplas till den egna situationen. I intervjuerna med "icke-deltagare" kunde vi visa att det finns ett starkt samband mellan att ha kunskaper om kommunal planering och att ha hört talas om samrådet. Av de som visste något om kommunal planering, hade 77% hört talas om samrådet jämfört med bara 44% av de som inte visste något om planering. Kännedom om samrådet är naturligtvis en förutsättning för deltagande.

Bland en grupp människor som kan förväntas ha relativt god sakkunskap och stort intresse för sakfrågorna, nämligen de förtroendevalda, var deltagandenivån mycket hög. 300 personer har förtroendeuppdrag i Hedemora kommun. 73 av dessa eller 1 av 4 deltog i samråd 2. De utgjorde 14,5% av samrådsdeltagarna. De var klart överrepresenterade, men inte i lika hög grad som i samråd 1 där 20% var förtroendevalda.

Invandrare är en grupp som kan sakna både kunskaper om det svenska samhället och svenska språkkunskaper. I Hedemora bor finska invandrare i första hand i bruksorterna Långshyttan och Vikmanshyttan. Totalt i kommunen år 1977 hade 3,7% av kommunens invånare finskt medborgarskap. Ytterligare 1% hade annan nationalitet. I samråd 1 deltog praktiskt tagit inga invandrare, men i andra samrådsomgången deltog tre finländska grupper. 5,6% av samrådsdeltagarna var av finsk nationalitet och 1% var invandrare från andra länder. Förbättringen tror vi beror helt och hållet på den aktiva rekryteringen till samråd 2. Det hör också till saken att de finska invandrarna i Hedemora har varit i Sverige tillräckligt länge för att ha skaffat sig ganska bra kunskaper om sam-

hället och om den egna orten. Det var i första hand språksvårigheter som hade hindrat deras medverkan, och samrådsmaterialet översattes till finska inför samråd 2.

Till resurser nödvändiga för deltagande i politiska processer hör också praktiska förutsättningar som t ex tid och ork. Dessa är beroende av människornas totala situation - familjeförhållanden, arbetstider och arbetsförhållanden, hälsotillstånd osv. En tänkbar hypotes är att människor med barn under 12 år kunde ha svårare att delta av praktiska skäl. Det visade sig dock i Hedemora att 30% av samrådsdeltagarna tillhörde hushåll med hemmavarande barn under 12 år. I kommunen har bara drygt 20% av hushållen barn under 12 år. Att relativt många i samrådet har barn är i och för sig inte konstigt eftersom det är just människor i 30 - 50 års ålder som deltar flitigast. Eftersom det oftast är kvinnan som får stanna hemma och passa barnen, kan detta förklara varför kvinnorna är kraftigt underrepresenterade i samrådet.

Ytterligare ett tänkbart praktiskt hinder för deltagande i studiecirkel kan vara besvärliga arbetstider. I Hedemora kommun förekommer rätt mycket skiftarbete vid stålverk, gruvor och vårdinstitutioner. 33% av deltagarna i samråd 2 hade "varierande arbetstider" och 3% hade kvälls- eller nattarbete. Dessa höga siffror tyder på att besvärliga arbetstider inte varit ett oövervinnligt hinder för deltagande.

En huvudtendens i det moderna västerländska industrisamhället är specialiseringen och uppspaltningen av livet i olika funktionella aktiviteter. (Se t ex Fromm, 1955.) Varje människas levnadssituation är splittrad mellan en mängd olika aktiviteter såsom boende, konsumerande, barnuppfostran och resande. Individerna uppträder i ett stort antal olika roller, som t ex anställd, hyresgäst, förälder, elev, kommuninvånare, föreningsmedlem, bilist, vårdtagare. I detta samhälle är det hård konkurrens om människornas tid.

Att uppbära de skilda rollerna kan vara psykiskt och praktiskt krävande. Man får ingen helhetsbild av livet eller den egna situationen. Att dessutom delta aktivt i de många beslutsprocesserna kan upplevas som ytterligare ett betungande krav.

När vi frågade ett urval av kommuninvånare varför de inte deltog i samrådet, svarade de flesta att de inte hade tid, de hade så mycket annat att göra. Till denna grupp hörde förstås de, som var aktiva i något annat politiskt sammanhang, men även många av dem som inte sade sig tillhöra någon förening eller dylikt uppgav tiden som hinder.

Att man orkar delta i en verksamhet typ studiecirkel betyder att man har och anser sig ha fysiska och psykiska förutsättningar för det. De mycket gamla, sjuka och svårt handikappade är naturligtvis oftast utestängda från en sådan verksamhet. Även andra människor med besvärliga levnadsvillkor, en tillfälligt pressad situation eller tungt arbete kan sakna ork för att delta i t ex en studiecirkel.

Låginkomstutredningen visar en korrelation mellan dåligt hälsotillstånd, fysiskt tungt arbete och/eller mycket hushållsarbete och låg grad av valdeltagande och organisering. (Johansson, 1971, s 149.) Många äldre personer som vi intervjuade i Hedemora sade att de var för gamla för att delta. Vi vet också att t ex socialt utslagna människor är en ganska stor grupp som inte finns representerad i Hedemorasamrådet.

Ytterligare en "resurs" nödvändig för deltagande i politiska processer bör nämnas. Det är vissa personlighetsdrag. Flera studier visar att den aktiva deltagaren oftast är utåtriktad, sällskaplig och självsäker och har en känsla av personlig kompetens. (Se Milbrath och Goel, 1977 och Campbell m fl, 1960.) Det har påståtts att självsäkerhet och en känsla av personlig kompetens förekommer oftare hos högresursmänniskor än hos andra. Om påståendet är sant bidrar det till en snedvridning av deltagandet.

4.4.3 Individens attityder och värderingar

Valet att delta eller inte delta i politiska processer påverkas starkt av individens syn på samhället, på myndigheterna och på hans eller hennes egna möjligheter att påverka sin situation. Det svenska samhället är ett komplext klassamhälle. De skilda klasserna och befolkningsskikten har olika uppväxt- och levnads-

villkor, olika erfarenheter av samhället, olika förväntningar på vad livet kan ge. De utgör olika delkulturer med olika levnadsvanor, språkbruk, världsbilder och attityder. (Se Daun, 1975.) Att läsa dagstidningar, delta i möten, yttra sig offentligt är exempel på handlingar som kan vara främmande för vissa delkulturer.

I Hedemora anordnades offentliga informationsmöten för att presentera samrådet. Inför den andra samrådsomgången användes dessutom skriftlig information (broschyrer, affischer och tidningsannonser) och personlig värvning. De skriftliga meddelandena och de offentliga mötena har säkerligen påverkat befolkningsgrupperna olika mycket. Vissa befolkningskategorier är vana vid att motta skriftlig information, andra är det inte. Språket som används av myndigheterna skiljer sig också från det som är vanligt hos stora grupper. Trots att ansträngningar gjordes i Hedemora att undvika detta problem, kvarstår vissa språkliga skillnader.

Den valda arbetsformen för samrådet - studiecirklar - kan i sig ha blockerat människor som är ovana att studera och förknippar studier med skola och förhör.

Människor har olika åsikter om hur man bör agera för att lösa problem. Sådana åsikter eller attityder är till viss del klassbundna. Arbetarrörelsen har en tradition av kollektiv handling, organisering och gruppsolidaritet för att åstadkomma förändringar. Det kapitalistiska samhället uppmuntrar däremot individuella handlingsvägar. Genom den egna karriären, genom att agera på marknaden och genom "individuell klättring" mellan samhällsskikt-
en (Sandberg, 1975 s 44) förbättrar individen sin situation.

Sandberg hänvisar till den tyske 1930-tals sociologen Albert Hirschman som delar in handlingarna i "sorti", att fly ifrån problemen, och "protest", att stanna kvar och försöka lösa dem. I ett samhälle som uppmuntrar individuella lösningar, väljer:

"de som har möjlighet att vara kräsna, de mest välbeställda" att flytta "från höghuset i den nya betongförorten till villan i trädgårdsstaden... Man väljer sorti om alternativet är lättillgängligt och attraktivt: om villabeskattningen är låg". (sid 44)

De som har resurser, tid och pengar, stannar inte kvar och försöker förändra situationen, utan flyttar. Man kan också fly från problemen genom att inte låtsas om dem och att intressera sig för något annat som är trevligare.

Om attityder till kollektiv contra individuell handling är klassbundna och om arbetarklassen har kollektiva handlingstraditioner, borde då inte arbetarklassen vara överrepresenterad i politiska processer? Det är snarast motsatsen som är fallet, och detta beror på de många faktorer som påverkar arbetarklassens benägenhet att delta i negativ riktning. Vi tror dessutom att bara vissa delar av arbetarklassen har berörts nämnvärt av idéerna om kollektiv handling - i första hand anställda i branscher med starka fackliga traditioner. Detta kan vara en förklaring till att industriarbetare är välrepresenterade i Hedemorasamrådet medan serviceyrkena är dåligt representerade.

Attityder till myndigheter och det politiska systemet kan variera från en mycket positiv tilltro till misstro och alienation. Vissa studier visar att människor som misstror systemet ofta har en låg grad av deltagande. (Se t ex Almond och Verba, 1963.) Många studier har försökt koppla attityder till myndigheter till socio-ekonomisk status, men resultaten är oklara.

Under 1950- och 1960-talen var man i USA ganska säker på att tilltro till myndigheter och systemet fanns oftare hos människor med hög socio-ekonomisk status. En positiv syn på samhället och dess styrning är att vänta från människor som själva har en privilegierad ställning i det. De är också vana vid att kunna komma till tals med och påverka myndigheterna. (Se Johansson, 1971.) De delar oftast värderingar och klassbakgrund med myndighetspersoner.

Men frågan om attityder gentemot myndigheter och det politiska systemet är komplicerad. Förhållandena kan skilja sig från land till land och över tiden. I USA har stora delar av befolkningen - även de bättre ställda - blivit alienerade under 1960- och 1970-talen. (Se tabell 5.)

Tabell 5. Graden av politisk cynism i USA 1964 - 1974.

<i>Percentage Who Feel That</i>	1964	1966	1968	1970	1972*	1974*
Government in Washington can be trusted only some of the time	22	31	37	44	45	61
Government is run by a few big interests	29	34	39	50	53	65
People in government waste a lot of tax money	46	—	57	69	66	74
Public officials don't know what they are doing	27	—	36	44	40	45
Quite a lot of public officials are crooked	28	—	25	31	36	45

Källa: Milbrath och Goel (1977 s 70).

I Italien är det de universitetsstuderande, som idag är mest negativa gentemot det politiska systemet. Det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet i Sverige har säkerligen påverkat attitydmönstret här. Förmodligen är vissa grupper bland småborgerligheten (t ex småföretagare) mer negativa mot myndigheterna än vad stora delar av arbetarklassen är. Det är emellertid vår hypotes att socialdemokratisk makt till trots, är misstro mot myndigheter utbredd bland arbetarklassen och motsvarande grupper.

En känsla av politisk effektivitet eller kompetens (engelska: "efficacy") anses av många vara en viktig förutsättning för politiskt deltagande. Politisk effektivitet definieras som:

"känslan att den egna politiska handlingen påverkar eller kan påverka den politiska beslutsprocessen..." (Campbell, Gurin och Miller, 1954, s 187.)

Människor som känner sig politiskt effektiva deltar oftare i politiska verksamheter än andra. (Milbrath och Goel, 1977 s 58.)

Låginkomstutredningen visar att människor i socialgrupp 1 har mycket lättare att föra sin talan, påverka myndighetsbeslut och propagera för sina åsikter än vad människor i socialgrupp 3 har. En större andel av socialgrupp 3 (22%) klassificeras av

utredarna som "politiskt fattiga" jämfört med socialgrupp 1 (4%). (Johansson, 1971 s 150.) Objektivt sett är människor i socialgrupp I oftare politiskt effektiva, därför känner de sig oftare politiskt effektiva. (Se t ex Verba och Nie, 1972.)

Känslan av politisk effektivitet bestämmer, tillsammans med individens attityder gentemot myndigheterna, vilken form av deltagande han eller hon väljer. Människor med tilltro till myndigheter och en känsla av hög politisk effektivitet deltar ofta aktivt i traditionella politiska verksamheter av typ partiarbete. En känsla av hög politisk effektivitet kombinerad med misstro mot myndigheterna kan istället leda till mer okonventionella politiska verksamheter som t ex deltagande i utomparlamentariska aktionsgrupper. (Se figur 20.)

Figur 20. Former för politiskt deltagande i förhållande till kompetens och alienering.

		TRUST	
		HIGH	LOW
EFFICACY	HIGH	Active, Allegiant and Conventional Participation	Radical Action or Unconventional Participation
	LOW	Supportive, Patriotic & Ritualistic Participation (e.g., voting, joining a parade, enlisting, etc.)	Withdrawal from Politics

Källa: Milbrath och Goel (1977, s 68).

I våra intervjuer med ett slumpmässigt urval av invånarna i Hedemora ställde vi vissa frågor som ger en antydning om känslan av politisk effektivitet. Särskilt bland äldre människor synes finnas en inpräntad känsla att myndigheters auktoritet inte skall ifrågasättas:

"De gör så gott de kan".

"De styrs av lagar och förordningar".

Det saknas hos stora delar av befolkningen traditioner att ta del av den politiska verksamheten. En pensionerad arbetare påpekade att:

"Man är ju uppfostrad i en annan anda, van vid att andra bestämmer".

Kvinnor kände ofta till samrådet, men kunde sällan tänka sig att vara med.

Vi tror att de grupper som har minst känsla av politisk effektivitet är bl a hemarbetande och deltidsarbetande kvinnor, yrkesarbetande ungdomar och icke-föreningsanslutna människor överhuvudtaget. Denna bristande känsla i kombination med misstro mot myndigheterna tror vi är en del av förklaringen till varför dessa grupper i så hög grad är politiskt passiva. (Se figur 20.)

Andra typer av attityder som anses påverka benägenheten att delta i politiska processer är känslan av medborgaransvar och känslan av gruppidentitet. Människor med välutvecklade känslor av medborgaransvar eller av gruppidentitet anses delta oftare i politiska verksamheter. (Milbrath och Goel, 1977.)

4.4.4 Andra individegenskaper som påverkar deltagandet

Vi har diskuterat hur människors benägenhet att delta i politiska processer påverkas av samhällssystemet, av individens tillgång till nödvändiga förutsättningar eller resurser och av individens attityder till samhället och det politiska systemet. I detta avsnitt visar vi hur olika demografiska egenskaper och individens ställning i samhället samvarierar med deltagandet.

Kön, ålder och civilstånd: Studier visar entydigt att i nästan alla länder deltar kvinnor i mindre utsträckning än män i alla former av politisk verksamhet. Detta faktum antas bero på kvar-

levande könsrollstänkande, att politik är för karlar, och att kvinnor är mer bundna av eventuella barn. Kvinnor tillhör organisationer i mindre utsträckning än män, och organisationsmedlemskap anses öka benägenheten att delta. Kvinnor förekommer överhuvudtaget mindre i situationer där de utsätts för politiska stimuli. I Hedemora var bara 33% av deltagarna i den första samrådsomgången kvinnor, och andelen ökade till 37% i samråd 2.

Mot bakgrund av ett stort antal studier har Milbrath och Goel (1977 s 144) formulerat ett påstående om ålder och politiskt deltagande:

"Deltagandet ökar ständigt med ålder tills det når en hög punkt i medelåldern och därefter minskar det långsamt".

Men det är inte åldern i sig som ligger bakom utan snarare ställningen i livscykel. De mest passiva ur politiskt deltagande synpunkt är de unga, ogifta, som ännu inte helt integrerats i lokalsamhället. Även bland medelålders människor deltar gifta mer än ensamstående.

Resultaten från Hedemorasamråden följer samma mönster. I den första samrådsomgången var medelåldern starkt överrepresenterad, och de unga och gamla var underrepresenterade. I samråd 2 blev åldersfördelningen något mer representativ. De unga ökade sina andelar.

Tabell 6. Åldersfördelning i samråd 1 och 2 och i Hedemora kommun, 15 år och äldre, i procent.

Ålder	Samråd 1	Samråd 2	Kommunen
15 - 30	14%	19%	25%
30 - 64	69%	60%	51%
65 -	17%	14%	24%
Ej svar		7%	
Summa	100%	100%	100%

Samrådsdeltagare skiljer sig från kommunen som helhet beträffande civilstånd. 80% av de vuxna (18 år eller äldre) deltagarna var gifta eller sammanboende, medan bara 60% av kommunens vuxna be-

folkning är gifta. De ensamstående är således starkt underrepresenterade.

Yrke: Erfarenheter från andra försök att öka medverkan i kommunal planering och från studier av politiskt deltagande överhuvudtaget visar entydigt att människor med akademiska yrken deltar mest - särskilt i vad Milbrath och Goel kallar för "gladiatoriska" aktiviteter - och arbetare deltar minst. Försök har gjorts att förklara detta. Man har pekat på egenskaper i arbetsituationen, som kan tänkas öka respektive minska benägenheten att delta. Vissa arbetssituationer - först och främst tjänstemannayrken - kan tänkas utveckla intellektuella färdigheter, som skulle vara användbara i politisk verksamhet. Man kanske också får kunskap och information som kan användas i politik. (Jämför de relativt många kommunaltjänstemän som är politiskt aktiva.)

I vissa jobb utvecklas förmågan att framföra synpunkter i tal och skrift. Vissa tjänstemän har flexibla arbetstider, tillgång till telefon och andra praktiska förmåner, som underlättar politisk aktivitet. Dessutom tröttnas man inte ut fysiskt av de flesta tjänstemannayrken, så att man inte orkar använda fritiden till politisk verksamhet.

I vissa arbetssituationer har politiska beslut en direkt och lättuppfattat samband med t ex den ekonomiska situationen, som gör deltagande lockande eller t o m en nödvändighet. Nästan samtliga ovannämnda egenskaper, som underlättar politiskt deltagande förekommer i tjänstemännens arbetssituationer, medan arbetarnas arbetssituation lägger snarare hinder i vägen för deltagande.

Man kan också förklara skillnaden i graden av deltagande utifrån socio-ekonomisk status. Arbetare som grupp har lägre socio-ekonomisk status än akademiker, mindre utbildning och lägre löner. De har sämre tillgång till resurser för deltagande, och deras attityder till deltagande i politiska processer är sannolikt mer negativa. (Se avsnitt 4.4.2 och 4.4.3 ovan.)

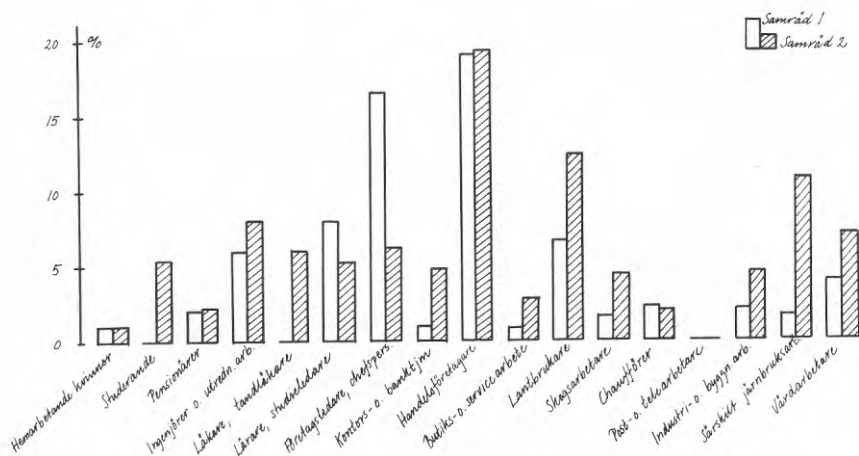
I samråd 1 i Hedemora var deltagarnas yrkessammansättning skev på sedvanligt sätt. De mest välrepresenterade yrkesgrupperna

var sådana, som har ett direkt ekonomiskt intresse av hur den fysiska planeringen utformas. Av hela den vuxna befolkningen deltog 2,3% i samrådet, men av Hedemoras handelsföretagare deltog 19%, av företagsledarna 16,5% och av lantbrukarna 6%. Andra väl-representerade grupper var akademiska yrken - 8% av lärarna och 5,5% av utredande personal deltog. Hemarbetande kvinnor, industriarbetare och arbetande inom serviceyrkena var underrepresenterade.

I den andra samrådsomgången lyckades man - genom den målgruppsinriktade rekryteringen få med grupper som var kraftigt underrepresenterade i det första samrådet. I genomsnitt deltog 3,8% av Hedemoras vuxna befolkning i samråd 2. Av kommunens järnbruks- och metallarbetare deltog 10,5% och av kvinnor i vårdyrken deltog 7%.

Överrepresenterade var dock fortfarande handelsföretagare vilka fanns med till 19%, lantbrukare som höjde sin representationsandel till 12% samt utredande personal, 8%. Servicepersonal var liksom tidigare en grupp med få deltagare, procentuellt sett, 2,7% och post- och telearbetare saknades helt liksom i det första samrådet. (Se figur 21.)

Figur 21. Samrådsdeltagarna i procent av respektive yrkeskategori i Hedemora kommun.



Boende: Det finns två egenskaper i boendet, som kan tänkas påverka benägenheten att delta, dels boendeformen, dels känslan av samhörighet med grannskapet. Vissa studier stödjer hypotesen att egnahemsägare är mer benägna att delta. De är mer förankrade i samhället och har ett påtagligt ekonomiskt intresse i samhällsutvecklingen, hävdas det.

69% av deltagarna i samråd 2 i Hedemora bodde i eget hem jämfört med 48% av samtliga hushåll i kommunen. Bara 4% bodde i bostadsrättslägenheter (kommunen som helhet: 11% av hushållen) och 27% i hyreslägenheter (kommunen som helhet: 41% av hushållen).

Känslan av samhörighet är förmodligen viktigare än boendeformen. Milbrath och Goel (1977) tror att ett självständigt, välavgränsat grannskap har en högre grad av deltagande än sådana som är lösare och mer svår definierbara. I lokalsamhällen där människor har en stark känsla av samhörighet och där den interna kommunikationen fungerar är deltagande högre än i områden där människor är anonyma och isolerade.

I Hedemora var de flesta kommundelarna representerade i samrådet, men graden av deltagande och den demografiska sammansättningen var olika från ort till ort. I centralorten Hedemora med ca 5 900 invånare 15 år eller äldre deltog 104 personer eller 1,8%, medan i bruksorterna Långshyttan (2 175 vuxna invånare), Vikmanshyttan (960) och Finnhyttan (550) deltog 70 respektive 81 och 52 människor eller 3,2%, 8,4% och 9,5%. I de minsta orterna med färre än 200 invånare, som t ex Nordansjö, Norn, Rörshyttan, Ingvallsbenning och Olshyttan var deltagarandelen betydligt högre. T ex i Ingvallsbenning var det 20%.

Tabell 7. Samrådsdeltagande i skilda tätorter. Procentuell andel hushåll som deltog i samråd 2.

Ort	Procent
Hedemora	3,3%
Långshyttan	5,7%
Vikmanshyttan	16,0%
Garpenberg	15,9%
Västerby	21,8%
Dala-Husby	7,2%
Mindre orter och glesbygden	8,6%
Kommunen i genomsnitt	6,7%

Dessa resultat verkar stödja påståendet att självständiga, välavgränsade samhällen har högre deltagandegrad än mer anonyma områden. I de mycket små orterna känner alla varandra, befolkningen är relativt stabil, och den interna kommunikationen fungerar på ett helt annat sätt än i de större orterna. Människorna i de små orterna har lätt att identifiera sig med sin ort, och de känner väl till dess problem.

Det verkar vara en viktig förutsättning för deltagande, att man känner andra i gruppen i förväg. Våra intervjuer med samrådsdeltagare visade att praktiskt tagit alla kände andra i sin studie-cirkel i förväg.

Detta kan också fungera negativt i en liten ort där ingen människa är anonym. Det är svårt att frigöra sig ur sin position och själv ta initiativ till att vara med i ett gruppssammanhang, om man inte blir tillfrågad. De sociala relationer som existerar mellan enskilda och grupper av människor är i stor utsträckning styrda av tidigare händelser och bakomliggande förhållanden, som t ex klasstillhörighet, släktskapsförhållanden m m. Det finns osynliga regler för umgänge som kan utgöra hinder för deltagande.

Föreningstillhörighet: Medlemskap i organisationer anses öka benägenheten att delta i politiska verksamheter. Medlemmar är mycket mer aktiva än icke-medlemmar. (Verba och Nie, 1972.) Andelen av befolkningen som tillhör frivilliga organisationer är förvånansvärt hög, åtminstone bland män. I USA, Storbritannien,

Västtyskland och Sverige är 2/3 eller flera av männen föreningsmedlemmar. Kvinnor tillhör organisationer i mindre utsträckning. I Hedemora var de allra flesta medlem i någon förening. Drygt 90% av deltagarna som besvarade denna fråga var föreningsmedlemmar.

4.4.5 Deltagandeprocessens relevans och utsikter

I tidigare avsnitt har vi talat om förutsättningar och hinder för deltagande och varför vissa människor är mer benägna att delta än andra. Här diskuterar vi varför man deltar. Man deltar i en politisk process antingen för att uppnå någon vinst eller för att man är tvungen eller moraliskt förpliktad att delta. Många känner t ex en moralisk förpliktelse att rösta i allmänna val. I Hedemorasamrådet var pliktmotivet säkert inte bland de viktigaste för deltagande. Det fanns eventuellt några enstaka kommunalpolitiker som kände sig förpliktade att vara med, men de utgjorde ett undantag.

De allra flesta deltog för att uppnå någon vinst, t ex att öka sina kunskaper, påverka ett visst beslut eller en viss policy, umgås med grannar, träffa nya människor eller bevaka ett visst intresse. Ett sätt att strukturera de möjliga vinsterna är:

1. politiska,
2. pedagogiska,
3. känslomässiga.

De politiska vinsterna har med påverkan på beslut att göra. Genom deltagandet lyckas man påverka beslut i önskad riktning. En annan typ av politisk vinst är att man lyckas förstärka sin ställning inför framtiden.

Pedagogiska vinster som kan nås genom deltagande i politiska processer är nya kunskaper, kännedom om opinionsläget samt möjligheten att "upplysa" tjänstemän, politiker och andra deltagare. Känslomässiga vinster är "vänskap, beröm och självrespekt".¹⁾

1) Weissman, H H (1970): Community Councils and Community Control, The Workings of Democratic Mythology. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, citerad i Pickvance (1976) s 217.

Människors beslut att delta i en process fattas mot bakgrund av en bedömning av huruvida man kan uppnå dessa tänkbara vinster, och till vilket pris. Man tar ställning till om frågorna som deltagandeprocessen gäller är relevanta och viktiga, och om processen har utsikter att påverka frågorna eller ge andra belöningar.

De känslomässiga och pedagogiska motiven bör absolut inte underskattas, men vi utgår ändå ifrån att politiska motiv - önskan att påverka beslut och skeenden - är de grundläggande. Många försök att engagera medborgare har misslyckats eftersom de frågor man behandlat bedömts som oväsentliga eller orelevanta, andra för att medborgarna inte tyckte att de hade möjligheter att påverka beslut.

I den mån Hedemorasamrådet är ett lyckat försök, har deltagarna bedömt frågeställningarna som viktiga och intressanta, och man har trott på möjligheterna att påverka planeringen. Kännetecknande för bägge samrådsomgångarna var att frågeställningarna var "öppna". Deltagarna kunde mer eller mindre välje ut vad de ansåg vara de viktigaste frågeställningarna på sin ort eller i kommunen.

Det fanns två skilda kategorier av deltagare i Hedemorasamrådet. Den ena var de, i vanliga fall aktiva, som av egen kraft tog initiativ till att delta. Dessa såg samrådet som en kanal att påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Hit hör lantbrukarna, som bildade flera egna grupper, handelsföretagare som bildade en särskild grupp, några grupper med fackföreningsaktiva samt de grupper som bildades inom de politiska organisationerna.

Den andra kategorin deltagare återfanns inom de grupper som tillkommit genom kommunens satsning på att värva deltagare. Bland dessa grupper kunde deltagarna sällan nämna några direkta skäl till varför man anslutit sig till en samrådsgrupp. Man hade blivit nyfiken på vad samrådet handlade om eller övertalad av någon bekant att vara med. Endast ett par personer uppgav att orsaken var att man hade en speciell fråga att driva.

Det fanns också en skillnad i uppfattning om vilken effekt samrådsgruppernas synpunkter skulle få på den kommunala planeringen. Deltagare som kommit med mer av en slump var ofta skeptiska:

- *"Nej, jag har inte så stora förhoppningar. De erfarenheter jag har fått här på jobbet.. (kommunens förvaltning) ..Man ser hur litet man kan påverka".*
- *"Nej, jag tror inte att vi kan påverka något. Stora Kopparberg når över allt här".*

En större tro på genomslagskraften av samrådsgruppernas arbete fanns bland den förstnämnda kategorin deltagare:

- *"Om det är en massverkan kanske det kan påverka något".*
- *"Jag hoppas på det bästa".*
- *"De tar väldigt stor hänsyn till synpunkterna".*

Under cirkelarbetets gång har grupperna formulerat vilka problem och frågor som var angelägna att bearbeta, och även deltagare som från början inte hade något särskilt motiv för sitt deltagande hade blivit medvetna om vilka huvudproblem som fanns för respektive grupp/ort under arbetets gång.

4.5 SAMMANFATTNING

Människors deltagande i politiska beslutsprocesser är en viktig och omdebatterad fråga i demokratisk teori. Under 1950- och 1960-talen dominerade en elitistisk demokratisyn bland västliga samhällsforskare, som betraktade folkets deltagande i politiska beslutsprocesser som ett underordnat problem. Peter Bachrach i USA och i Sverige bl a Sten Johansson angrep den elitistiska demokratisynen. De framhävde allas deltagande som ett centralt värde i demokratiidéalet.

Låginkomstutredningen och andra empiriska studier visar att medan valdeltagandet är högt i Sverige är mer aktiva former av deltagande inte vanliga. Deltagandet är dessutom socio-ekonomiskt skevt med arbetarklassen och andra resurssvaga grupper kraftigt underrepresenterade i de flesta former för medverkan.

Vi har ställt upp tre stora kategorier av faktorer, som påverkar benägenheten och möjligheten att delta, nämligen:

1. Egenskaper hos samhällssystemet,
2. Individens resurser, attityder och personegenskaper,
3. Deltagandeprocessens relevans och utsikter.

Dessa faktorer förklara de demografiska och socio-ekonomiska skevheter som förekommer i deltagarsammansättningen i Hedemorasamråden.

I den första samrådsomgången i Hedemora deltog 300 människor eller 2,3% av kommunens vuxna befolkning. Deltagarsammansättningen uppvisade den skevhet som är det vanliga i sådana sammanhang. Två tredjedelar av deltagarna var män, många var medelålders och många var föreningsaktiva. De mest välrepresenterade yrkesgrupperna var sådana, som har ett direkt ekonomiskt intresse av hur den fysiska planeringen utformas. Å andra sidan var handelsanställda, yrkesarbetande ungdomar, invandrare, hemanarbetande kvinnor och industriarbetare klart underrepresenterade.

Med all sannolikhet var det den aktiva, målgruppsinriktade värvningen som förbättrade deltagarsammansättningen i samråd 2. 500 människor deltog och representativiteten förbättrades mycket i fråga om invandrare, ungdomar och industriarbetare.

5 PEDAGOGISKA EFFEKTER

Samråd, som ordet antyder, har med överläggning och rådfrågning att göra. Samråd kan innebära att förhandlingar förs mellan parter, men det är oftast fråga om utväxlande av information, synpunkter eller råd. I detta kapitel betraktar vi Hedemorasamrådet som en pedagogisk process där kunskaper alstras och utväxlas. Ett antal frågeställningar om samrådets effektivitet ur pedagogisk synpunkt diskuteras.

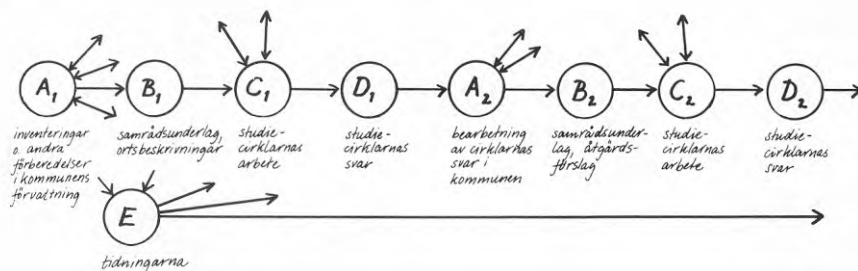
5.1 INLEDNING

Allt alstrande av kunskap är pedagogiska skeenden. Hela samrådsprojektet kan ses som en pedagogisk process. De pedagogiska effekter som kan komma ut av samrådet är att:

1. kunskaper utvecklas,
2. kunskaper utväxlas,
3. kunskaper tillgodogörs, så att de:
 - a. förändrar attityder
 - b. underlättar handling

När man kommer till atthandlingen genomförs, är vi inne på politiska effekter. Ibland är det svårt att avgöra när den pedagogiska handlingen slutar och den politiska vidtar.

Figur 22. Samrådet som pedagogisk process.



Den egentliga starten för samrådsprojektet i Hedemora var när en tjänsteman anställdes för att arbeta fram ett underlagsmaterial (A₁). Det var fråga om ett kunskapsinhämtande (inventeringar), som sammanställdes i rapporten Hedemora - Vår kommun, del 1 (B₁). Genom att studiecirkelarna i samråd 1 arbetade med materialet (C₁), utvecklades ytterligare kunskaper, och dessa återfördes genom cirkelarnas skriftliga svar (D₁), till kommunens tjänstemän och politiker. En bearbetning skedde inom den kommunala förvaltningen (A₂), och åtgärdsförslag framställdes i rapport 2, vilka blev föremål för cirkelarbete i samråd 2.

Under hela processen sker utväxling av kunskaper dels mellan tjänstemän och politiker, dels mellan dessa och invånarna, dels

i cirkelarna mellan enskilda invånare, dels mellan skilda cirklar och slutligen har tidningarna parallellt medverkat (E), genom att ägna samrådet uppmärksamhet och skriva om det.

Hur väl har denna process fungerat? Har det varit effektivt jämfört med andra tänkbara sätt att utveckla och utväxla kunskap? För att kunna belysa och bedöma de pedagogiska effekterna av samrådet har vi gjort intervjuer med deltagare och icke-deltagare i samrådet och med tjänstemän och politiker, organiserat gruppdiskussioner mellan cirkelledarna, analyserat samrådsmaterialet och cirkelrapporter och granskat de tidningsartiklar som skrivits i samband med samrådet. Vi försöker här besvara följande frågor:

- Hur påverkades kommunens beslutsunderlag genom att samrådsmaterialet arbetades fram?
- Hur effektivt var samrådet som informationsspridare om kommunens planering?
- Hur effektiv var studiecirkeln som arbetsform?
- Hur användbara var synpunkterna för kommunen?

5.2 HUR PÅVERKADES KOMMUNENS BESLUTSUNDERLAG GENOM ATT SAMRÅDSMATERIALET ARBETADES FRAM?

I kapitel 1 redogör vi för hur den översiktliga planeringen startades i Hedemora år 1973. Inventeringar av mark, bebyggelse, kommunikationer, och service genomfördes, men de kom inte till konkret användning. När samrådsprojektet kom igång år 1975, kunde man utnyttja de gjorda inventeringarna som utgångspunkt att göra Ortsbeskrivningar i ett diskussionsunderlag, Inventeringarna kompletterades med mer detaljerade uppgifter som togs fram om de olika orterna.

Tidigare hade inte något förvaltningsövergripande material sammanställts i kommunen. Förvaltningarna behandlade sina sektorer relativt skilt från varandra, och det var svårt att få en helhetsbild av läget på de olika orterna. Utarbetande av samrådsmaterialet bidrog till samordning av kunskaperna.

Efter den första samrådsomgången hade man dessutom invånarnas synpunkter att arbeta med. Tjänstemännen tog fram förslag till åtgärdsprogram för de skilda orterna. Politikerna tog föga del i detta arbete utöver att besluta om ett grovt utvecklingsalternativ för kommunen. Underlagsmaterialet för den andra samrådsomgången var därför till största del en tjänstemannaprodukt. Politikernas synpunkter begränsade sig huvudsakligen till materialets utformning och omfattning. Ändå skedde en kunskapsprocess på sammanträden där tjänstemän och politiker utbytte kunskaper och en dialog började uppstå. Hur denna dialog har utvecklats efter avslutat samråd redovisas i kapitel 6, POLITISKA EFFEKTER, eftersom det är fråga om förändringar som har åstadskommits i planeringsprocessen.

Samrådsprojektet har rent praktiskt bidragit till att förbättra kommunens planeringsunderlag genom att resurser har tillhandahållits så att underlaget kunde tas fram. Att underlaget skulle användas i ett samråd har givit arbetet en klar och tydlig inriktning.

En fördel med att arbeta fram ett material, som kommer att användas huvudsakligen i ett samråd är att mer uppmärksamhet ägnas åt pedagogiska aspekter. Detta är särskilt viktigt i en liten kommun med deltidspolitiker, vilka också är betjänta av ett pedagogiskt upplagt planeringsmaterial. De har kunnat använda samrådsmaterialet som informationskälla i skilda sammanhang.

5.3 HUR EFFEKTIVT VAR SAMRADET SOM INFORMATIONSPRIDARE OM KOMMUNENS PLANERING?

Ett syfte med samrådet var att väcka intresse hos invånarna och engagera dem mer i den kommunala planeringen. Att definiera kommunal planering är inte enkelt, inte ens för dem som arbetar med delar av den inom kommunens förvaltningar. Man ser ofta bara den bit man själv kommer i kontakt med, och det är svårt att få en överblick över hela sammanhanget. Detta blir tydligare ju längre ner i hierarkin man befinner sig.

5.3.1 Kunskap om kommunens planering

Genom våra intervjuer med ett urval samrådsdeltagare och icke-deltagare kunde vi skaffa oss en bild av kunskaper om kommunal planering bland kommuninvånare. Ett fåtal av de intervjuade kunde sägas vara insatta i kommunens planering. Vi hade en hypotes om att människor i allmänhet associerar till den del av kommunens verksamhet som man själv kommit i kontakt med, t ex genom att man anmält sig till daghemskön eller bostadskön, sökt bostadsbidrag, kommit i kontakt med åldringsvården, fritidsverksamheten eller gatu- och anläggningsarbeten osv.

Det visade sig dock i våra intervjuer med icke-deltagare att uppfattningen om kommunens verksamhet är relativt abstrakt. På har konkreta exempel att ge, man känner sig inte själv berörd. På frågan: "Vet du något om kommunens verksamhet, vilka frågor kommunen har ansvar för?" fick vi många olika svar. En del svarade:

"Det där vet jag inte nåt om!"

Många säger något allmänt såsom:

- "Miljön",
- "Nya områden, bostäder",
- "Kommunikationer",
- "Var man ska bygga nytt",
- "Allt möjligt för alla människor".

Att daghem är en kommunal angelägenhet är känt för de flesta, och det nämndes som exempel på kommunens verksamhet av flera unga människor. Att man tog upp frågor som man själv kommit i kontakt med gällde mest om man verkligen arbetat med problemet. I det nya bostadsområdet Svedjan har de boende bildat en arbetsgrupp som tagit kontakt med kommunen om planering av lekplatser och trafiklösningar. Ett par av de intervjuade personerna bodde i detta område och nämnde också dessa saker som exempel på kommunala frågor. Vi kunde notera att skillnader i ålder, kön och yrke avspeglade sig i vilka kunskaper man hade om kommunens verksamhet. Medelålders män i tjänstemannaställning var en grupp

som kunde ge ett utförligt svar på frågan, utan att de nödvändigtvis själva haft någon direkt beröring med den kommunala apparaten. De som sade att de inte visste någonting var framförallt kvinnor, de icke yrkesarbetande, samt alla män under 20 år i vårt urval. De som var aktiva i någon förening var ofta insatta i ämnet.

Deltagarna i samrådet har överlag större kunskaper om kommunal planering än de som inte deltagit. Huruvida kunskaperna är förvärvade genom studiecirkelarbetet, vet vi inte. Ett tydligt exempel på sådana skillnader, som vi kunde konstatera, och som kan vara en effekt av deltagande i samrådet, var att deltagarna hade en riktigare bild av vilka personer i kommunen som innehade skilda funktioner och vilka personer som hade det mesta inflytandet. Vi ställde samma fråga såväl till deltagare som till icke deltagare om vilka personer, som de uppfattade hade stort inflytande över kommunala beslut. Samrådsdeltagarna visste ganska väl vilka politiker eller tjänstemän som ansvarade för skilda frågor.

De kommuninvånare som ej deltagit i samrådet nämnde oftast politiker som det skrevs mycket om i tidningarna. Man hade inte alls klart för sig skillnaden mellan att t ex sitta med i kommunstyrelsen och påverka beslut eller att endast vara med i fullmäktigegruppen. Personer som omskrivs i tidningarna är ofta de som skriver motioner eller deltar i debatter, men de behöver ej alls sammanfalla med att de verkligen har inflytande över de beslut som fattas.

5.3.2 Samrådets informationsspridning

Har samrådsprojektet kunnat väcka ett intresse och förbättra de allmänt dåliga kunskaper om kommunal planering, som våra intervjuer uppdagade? Om man mäter effekten av samrådet som informationsspridare med hur många människor som deltog kan man anse att försöket var misslyckat eftersom det är en liten andel av kommunens totala befolkning som deltagit. De 700 cirkeldeltagarna kan betraktas som förstahandsmottagare av information och kunskaper om kommunens planering.

Samrådets effektivitet som informationsspridare begränsar sig emellertid inte enbart till den relativt lilla skaran av förstahandsmottagare. Många andra har fått viss information om kommunens planering i andra hand som effekt av samrådet. De har delgivits information via bekanta som deltog i samrådet, via organisationer eller via massmedia.

Det visar sig att två-tredjedelar av de intervjuade personerna som inte deltagit i samråd 2 kände till att det pågått. Närmare hälften av dessa hade läst om det i tidningarna. 10% kunde påminna sig hushållsbroschyren. 14% av de intervjuade kände någon som varit med i samrådet. Ytterligare 7% hade pratat med någon om det som inte själv deltagit. Vi kunde skönja en tendens till att ju mindre ort man bor i, desto större var chansen att man skulle ha hört talas om samrådet. Av de intervjuade personer som var bosatta i glesbygd hade 80% kännedom om det.

Tabell 8. Kännedom om samrådet efter källa.

	Män	Kvinnor	Samtliga
Kände till samrådet	55%	79%	67%
därav via:			
- tidningar	26%	37%	32%
- broschyren	11%	9%	10%
- bekanta	16%	26%	21%
- övrigt	2%	7%	4%
Kände ej till samrådet	45%	21%	33%
Summa	100%	100%	100%

5.3.3 Tidningarnas roll

De lokala tidningarnas stora betydelse för spridning av information om kommunal planering har undersökts av Stringer (1977). Han påpekar att:

"Den lokala tidningen är djupt integrerad i det lokala samhällets struktur och den är en välkänd del av vardagslivet".
(s 2)

Därför är lokala tidningar mer effektiva som medel att informera om planering jämfört med offentliga möten och utställningar som är relativt dyra, tar lång tid och är obekanta för huvuddelen av befolkningen.

Lokala tidningars täckningsgrad är vanligtvis mycket hög. I Hedemora har 75% av hushållen tillgång till den största lokala tidningen, 15% av hushållen har tillgång till två av de tre lokala tidningarna. Men tillgång till en tidning är inte detsamma som att läsa och komma ihåg. En undersökning i England visade att medan 75% av de 20 000 hushållen i området köpte de lokala tidningarna, efter en månad kunde bara 28% av hushållen minnas att de hade sett en särskild planeringssida i tidningen, och bara 6% kom ihåg något om innehållet. (Stringer och Plumridge, 1974 s 6.)

I Hedemora har tidningarna medverkat i den pedagogiska processen under hela samrådsprojektet. Kommunen har i olika skeden av projektet samlat de tre lokaltidningarna Södra Dalarnes Tidning, Dala-Demokraten och Falu-Kuriren till informationer och i övrigt

Onsdagen den 26 mars 1975

Nu får 'vanliga' hedemorabor chans påverka planeringen

HEDEMORA (DD). Nu ska Hedemora kommun försöka sig på "planeringssamråd" för att få...

'Hedemora - vår kommun:2' - nu får invånarna chansen att påverka igen

HEDEMORA (FK) "Hedemora - vår kommun:2" har nu kommit. Det är en publikation på 170 sidor, som innehåller förslag till...

Hela orten är i fara. Bland de föreslagna åtgärderna för Vikmanshyttan har tagits upp tillägg...

Vikmanshyttans fall, Stora Konnar... here ar inb...

Studiecirklar om kommunalpolitik

Bara en skenmanöver från pamparnas sida?

HEDEMORA (DD). Ar studiecirklar kommunalpolitik...

larna med baktanken: "Ge gräsrotterna en studiecirkel så tror de att de betyder något och mellan valen så en...

uteslutande åt sin ort, mellan anira har perspektiv på hela kommunen. Eftersom det finns så många konstiga utt...

Bygg förvaltningshu någon form vid Kyrkan och anira det till...

sett till att tidningarna fått ta del av material som berör samrådet.

Inför samrådsstarten annonserade kommunen i tidningarna, förutom de broschyrer som delades ut och de affischer som sattes upp. Tidningarna skrev egna artiklar om samrådet som en ny företeelse i den kommunala demokratin och läsarna uppmuntrades att delta. Men även skepsis fanns till försöket.

Under samrådets gång har Södra Dalarnes Tidning skrivit 42 artiklar och Dala-Demokraten 23 artiklar om skilda händelser i samrådsprojektet. Artiklarna har berättat om informationsmöten som kommunen anordnat, det har varit reportage från cirkelträffar, från demonstrationer eller dylikt samt referat av studiecirkelarnas rapporter.

Även utan samrådet, har det länge förekommit en mycket noggrann bevakning av lokala nyheter, särskilt i Södra Dalarnes Tidning, men det förefaller som om samrådet har lett till att ännu större utrymme givits åt kommunala frågor. Fallet Fridhem, t ex bevakades av Södra Dalarnes Tidning i 10 artiklar utöver de artiklar som refererade samrådsgruppernas agerande i frågan, men det var just samrådsgruppernas agerande som gjorde frågan till nyhetsstoff.

Fridhem kvar — ett krav framfört i sista minuten

Fridhem kan inte bli kvar i den form äldreomsorgen har nu, anser sociala centralnämndens ordförande i Hedemora, Erik Berglund, med anledning av SSU-lösning för ett äldreboende.

Hedemoras fäder blev överösta med slagord

Fridhem måste läggas ned och pensionärerna flyttas

Äldreomsorgen i Fridhem i Garpenberg läggs ned i höst. Sociala centralnämnden i Hedemora anser sig inte kunna vänta på nya temporära äldreboenden. Både att ge upp Fridhem fattades av nämnden efter timmar, krus i vilken utbrändhet.

Nedläggningen av Vikmanshyttebruk omskrevs naturligtvis av tidningarna i ett flertal artiklar. En hel del handlade om samrådsgruppernas arbete där, men Södra Dalarnes Tidning skrev ytterligare 20 artiklar och Dala-Demokraten 17 artiklar under den tid vi bevakat om Vikmanshyttan. Denna fråga är så viktig för kommunen att den säkerligen fått stort utrymme även utan samrådet.

Tidningarnas insändarspalter utnyttjades till att framföra åsikter om frågor som togs upp i samrådet. Inför starten skrevs en insändare av en Garpenbergsbo som ville att de skilda cirklar som bildats i Garpenberg skulle samarbeta sinsemellan. Under samrådets gång har insändare skrivits bl a om stadskärnans restaurering, om konsekvenserna av nedläggningen i Vikmanshyttan och om den farliga trafikplats som kallas Gussarvskorsningen.

5.3.4 Vilka kände till samrådet?

Tvärtemot vad vi hade väntat oss visade det sig att kvinnorna i betydligt större utsträckning än männen hört talas om samrådet. 79% av kvinnorna men bara 55% av männen hade kännedom om samrådet. Bland männen var det framförallt de medelålders, medan kvinnor i alla åldrar kände till att studiecirkelarna funnits. Sämst informerade var ungdomar.

Tabell 9. Kännedom om samrådet i olika åldrar i procent.

Kön	Män				Kvinnor				
	Ålder	-20	21-65	66-	Alla	-20	21-65	66-	Alla
Hört talas om samrådet		0	45	10	55	2	56	21	79
Inte hört talas om samrådet		10	26	9	45	2	14	5	21
Summa		10	71	19	100%	4	70	26	100%

Samrådet är välkänt även bland kvinnor med låg socio-ekonomisk status. Praktiskt tagit samtliga yrkesarbetande kvinnor hade hört talas om det, och flertalet av de pensionerade och hemarbetande kvinnorna kände också till det.

Bland männen var mönstret mer vad man kunde vänta sig, och följde socio-ekonomiska skiljelinjer. De som är direkt berörda av planeringen, t ex markägare, visade sig vara mest intresserade. Samtliga lantbrukare i urvalet kände till samrådet. Likaledes var det känt bland människor med "manschettyrken". Bland arbetarna hade knappt hälften av männen hört talas om samrådet.

En hypotes om varför så pass många kvinnor kände till samrådet är, att kommunikationsnätet är till viss del könsbundet. Kvinnor pratar mest med kvinnor och män med män. Samrådet har uppmärksamats och pratats om av kvinnor som en social aktivitet.

Frågan är emellertid huvudvida kännedom om samrådet är förknippad med ökad kunskap om eller intresse för kommunens planering. Vi frågade intervjupersonerna om de visste vad samrådet handlade om. De flesta av de män som hade hört talas om samrådet hade en relativt god uppfattning om dess innehåll. Av de kvinnor som hört talas om samrådet visste dock färre än hälften något om vad det handlade om. Av de förvärvsarbetande kvinnorna var det de med tjänstemannayrken som var mest insatta.

Det är ingen tvekan om att de som har kunskaper om kommunens verksamhet i mycket högre grad kände till vad samrådet handlade om, än de som inte var insatta i kommunala frågor. Denna skillnad märks redan när det gäller att överhuvudtaget uppmärksamma att samrådet existerade. Av de som visste något om kommunal planering, hade 77% hört talas om samrådet jämfört med 44% av de som inte visste något om planeringen.

Intervjuerna visade också att trots den omfattande kännedomen om samrådet, var det få kvinnor som kunde tänka sig att själva delta. Man måste dock hålla i minnet att steget till aktivt deltagande är stort. Att folk inte själva vill eller vågar delta är inte bevis för ointresse.

En genomgående positiv inställning till samrådet fanns hos nästan alla som vi intervjuade, såväl deltagare som icke deltagare. En deltagare sade:

"Man går omkring och funderar på saker och undrar om det är någon annan som gör det. Sen visar det sig att det är många som funderar på samma sätt".

En icke-deltagare sade:

"Det måste ju vara bra att de vanliga människorna som sliter och jobbar får lite makt".

5.4 HUR EFFEKTIV VAR STUDIECIRKELN SOM ARBETSFORM?

Studiecirkelformen valdes för Hedemoras medborgardeltagandeförsök av olika skäl, men många andra metoder finns som man hade kunnat använda sig av. Sewell och Coppock (1977) nämner tolv olika metoder som används för medborgardeltagande i planering, nämligen:

- " 1. Opinionsundersökningar,
2. Folkomröstningar,
3. Allmänna val,
4. Hearings,
5. Advokatplanering,
6. Insändare eller brev till myndigheter,
7. Namnlistor eller andra grupphemställan,
8. Protester och demonstrationer,
9. Domstolsaktioner,
10. Offentliga möten,
11. Seminarier,
12. Arbetsgrupper" (s 3)*

Studiecirkeln har emellertid flera fördelar som gör att den ansågs lämplig för Hedemoraförsöket. För det första erbjuder studiecirkeln ett forum för utväxlande av information och kunskap. Detta var nödvändigt eftersom de kommunala myndigheterna ville dels informera om kommunens planering, dels få synpunkter på sina förslag och dels införskaffa invånarnas lokalkunskap, önskemål och förslag.

För det andra utgör studiecirkeln en form för strukturerad diskussion kring ett ämne, som av många anses vara en fördelaktig pedagogisk form jämfört med individuell inläring. Ett tredje skäl för väljande av studiecirkelformen var praktiskt. För kommunen innebar det att det organisatoriska arbetet kunde överlä-

tas på studieförbunden och att statliga subventioner fanns att tillgå för ledararvoden och studiehäften.

I det följande diskuteras studiecirkeln som arbetsform. Beskrivningen av cirkelarna i Hedemorasamrådet grundar sig på våra observationer vid besök i cirkelarna, vårt regelbundna deltagande i en cirkel, diskussioner med cirkelledare vid cirkelledarträffarna samt intervjuer med ett urval samrådsdeltagare. För en beskrivning av våra undersökningar se INLEDNING.

Studiecirkeln har funnits sedan mitten av 1800-talet och har undan för undan utvecklats och anpassats efter olika behov, men grund dragen är fortfarande desamma. En av de första svenska studiecirkelarna, Stockholms Bildningscirkel, från 1845, tillkom mot bakgrund av den försämring av arbetskraftens levnadförhållanden som orsakades av skråväsendets upphörande.

På 1880-talet invigdes Stockholms Arbetareinstitut, som drevs av frisinnade liberaler. Dessa ville föra ut sina kunskaper till arbetare därför att de ansåg privilegiesamhället orättvist och ineffektivt. Deras idealistiska recept för en förändring av samhället var:

"Lär bort konsten att tänka, lyssna och läsa - och fattigdomen försvinner". (Byström, 1976, s 32)

Kring 1900 började den socialistiska arbetarrörelsen engagera sig i vuxenutbildning genom studiecirkel. Man var kritisk den liberala bildningstraditionen, som syftade till en utslätning av problem och konflikter. Arbetarnas bildningsförbund (ABF) bildades år 1912.

Idag finns ett flertal olika metoder för studiecirkelpedagogik, men det finns en gemensam grundsyn på studiecirkeln som arbetsform, och den har behållit grund dragen från de första studiecirkelarna. Enligt Byström (1976) har dessa grunddrag utvecklats ur de villkor arbetarutbildningen verkade under, t ex begränsad tillgång till studiematerial, inga lärare och deltagarnas bristande skolbakgrund.

Studiecirkeln sågs som en process där deltagarna kunde bidra med sina livserfarenheter och i dialog med varandra utveckla sina kunskaper. Freires lära om en medvetandeprocess genom frigörande pedagogik har vissa likheter med arbetarrörelsens studietraditioner. Freires (1972) pedagogik bygger på deltagarnas egna livserfarenheter och en kritisk betraktelse av världen och den egna situationen i dialog med andra.

5.4.1 Cirkelledarens roll

Vissa villkor måste uppfyllas om studiecirkelns pedagogiska principer skall kunna förverkligas. Bl a ställs vissa fundamentala krav på cirkelledaren. Generellt kan sägas om studiecirkelformen att den gör det möjligt att förmedla en omfattande och innehållsrik information. Den relativt långa tidsperioden med återkommande möten ger deltagarna tillfälle och motivation att grundligt sätta sig in i frågorna. I en fungerande cirkel kan en dialog utvecklas. Kunskaperna tas inte passivt emot utan deltagarna bygger på varandras inlägg, invänder och kompletterar. Man prövar sina idéer i diskussionen och reviderar ogenomtänkta synpunkter.

Men det är svårt att få till stånd en sådan fungerande dialog. Det förutsätter antingen att gruppen har stor samarbetsförmåga och gemensamma pedagogiska målsättningar eller att det finns en pedagogisk skicklig cirkelledare. Han eller hon måste förmå styra diskussionen utan att dominera och kunna dra med blyga eller osäkra deltagare. Den viktigaste egenskapen hos ledaren är inte omfattande ämneskunskaper utan denna pedagogiska förmåga. Detta kan sägas gälla i särskilt hög grad för Hedemorasamrådet, där ämnet - den egna orten och kommunen - var välkänt för de flesta, och där alla hade egna erfarenheter och åsikter att bidra med.

Efter den första samrådsomgången uppgav cirkelledarna att de känt sig dåligt förberedda. Många ledare ser ju på sin roll som lärare. Några känner sig säkrare med ett informationsövertag gentemot de övriga deltagarna. Eftersom cirkelledaren är arvoderad, kan man förmoda att många ledare anser att de bör vara väl insatta i ämnet för att göra sig förtjänta av pengarna.

Tjänstemännen och forskarna ansåg inte att ledarna behövde omfattande ämneskunskaper, men man tyckte det vore en fördel om de åtminstone var bekanta med studiehäftets uppläggning. Inför den andra samrådsomgången anordnades en träff med viss introduktion i ämnet. Studiehäftet genomgicks, men den största delen av tiden ägnades åt pedagogiska metoder. Det är emellertid svårt att vid ett enda tillfälle och utan några praktiska övningar introducera nya metoder. Cirkelledarna lyssnade nog intresserat, men hade knappast stora möjligheter att i cirkeln genomföra dessa idéer utan egen vidare förkovran.

I Hedemora fanns flera olika typer av ledare. Några var vana cirkelledare och hade tidigare arbetat i studieförbunden med olika slags cirklar. En del var skollärare, andra politiker, men många var helt nya i rollen och hade utsetts inom den grupp som bildat studiecirkeln. En del cirklar utgjordes av grupper som redan hade en "naturlig" ledare, t ex en arbetsgrupp, en intresseförening eller en politisk förening. Det fanns sålunda en mängd olika situationer och kombinationer ledare - deltagare.

Nackdelen med att en person som i vanliga fall har någon sorts ledarskap i gruppen också blir cirkelledare för gruppens studier, har vi funnit vara, att de övriga deltagarna är vana att denne driver frågor och är den som tar initiativ till olika kontakter och dylikt.

Stockfelt (1976) berör risken med att en alltför aktiv och välinsatt person, "fixare", gör de andra deltagarna till passiva mottagare. Från början är kanske båda parter lika aktiva, men när fixaren gjort sina första insatser börjar de andra att visa sympati för detta. Den aktive personen upptäcker att det är enklare att utföra saker och ting själv än att övertala andra att handla. Dessutom får man erkänsla för det. Till slut kan gruppen komma till ett stadium där deltagarna i cirkeln är extremt aktiva respektive passiva.

Det kan tvärtom vara en fördel att ledaren inte egentligen har mer kunskaper än de övriga deltagarna. Med liknande bakgrund har cirkelledaren större förutsättningar att avgöra vilka kunskaper som det är angeläget att inhämta. Givetvis behöver gruppen

hjälp av personer som är insatta i ämnet, men den informationen kan man söka tillsammans. I Hedemora fanns det möjligheter att få sådan hjälp av tjänstemän och politiker.

Många personer med politiska förtroendeuppdrag deltog i studiecirkelar. Genom deras inlägg fick mer oerfarna deltagare bättre möjligheter att ta ställning till besvärliga frågor. De förtroendevalda å sin sida fick ta del av andras syn på frågorna. Några deltagare uttryckte sin uppskattning över att förtroendevalda deltog.

"Det var bra att B. från Byggnadsnämnden var med. Han hade mycket intressant att berätta".

"Cirkelledaren är med i kommunfullmäktige och kunde berätta hur det gick till där. Vi fick olika politiska uttalanden om hur partierna hade tänkt sig".

En deltagare i en annan cirkel tyckte emellertid att det var en nackdel att cirkelledaren var med i kommunfullmäktige.

"Det är klart att när man har varit med i politiken, då vill man försvara vad man har varit med och beslutat om".

Vi kunde notera att många av cirkelledarna var onödigt dominerande när vi besökte studiecirkelarna. Det var dock svårt att avgöra i vilken grad vår närvaro störde cirkelns arbete och gjorde cirkelledaren nervös. Ofta hade vi intrycket av att cirkelledaren tog på sig rollen av läraren och gärna ville vara den som visste mest om olika frågor. Risken är härvidlag att det är cirkelledarens åsikter mer än hela cirkelns som kommer fram.

De cirkeldeltagare som vi intervjuade uppgav i de allra flesta fall att alla i cirkeln kommit till tals och att cirkelledaren fungerade bra. Det är dock en känslig fråga att besvara och många vill kanske inte av lojalitetsskäl framföra kritik.

Att låta cirkelledarsysslan cirkulera visade sig svårt. I en del cirkelar turades man om att skriva protokoll, men ofta uppfattade cirkelledaren det som ett krav att han skulle fullgöra sina plikter som han ju uppbar arvode för.

Vi har här uppehållit oss kring problemet att inte ledaren ska falla in i en lärarroll och studiecirkeln bli skola. Men det omvända problemet finns naturligtvis också, nämligen att sammankomsterna urartar till kafferep eller att det terapeutiska syftet får övertaget. Byström säger om problemet med kafferepsituationen:

"Den demokratiska ledaren skall inte sitta passiv i gruppen. Ledaren har till att börja med samma rätt och skyldighet som övriga deltagare att medverka och ta ansvar för verksamheten. Men ledaren har dessutom yttersta ansvaret för att det bedrivs studier. En "låt gå"-ledare fyller inte denna funktion utan försvårar istället genom sin passivitet utvecklingen mot studiecirkeln". (s 270)

Vi har observerat några cirklar i Hedemora med passiva eller ineffektiva ledare. Man förmådde inte styra diskussionen, och gruppen fungerade inte som en enhet. Deltagarna gjorde osammanhängande och ofta ovidkommande inlägg och pratade förbi varandra. Studiehäftet blev inte genomgången och cirkeln förmådde inte utveckla en gemensam syn på frågorna. Cirkelns svar i dessa fall utgjordes till stor del av ledarens personliga synpunkter.

Vi tror att enbart ett fåtal cirklar fungerade så pass dåligt som de ovan beskrivna. Många ledare var pedagogiskt skickliga. En av dessa hade tio olika cirklar. Även många av cirklarna med mindre erfarna ledare fungerade tillfredsställande tack vare att deltagarna kände varandra så pass väl.

5.4.2 Cirkelarbetet

I de flesta grupper säger man sig vara nöjd med kommunens studiehäfte. Långshyttecirklarna tyckte dock att en del kartor var svåra att tyda. Många har förberett sig för cirkeldiskussionerna genom att läsa igenom det hemma. Endast i ett par grupper gjorde man från början upp en studieplan som man försökte följa. I åtminstone en av dessa grupper upplevde deltagarna att diskussionerna blev alltför styrda. Det vanliga var att man från gång till gång bestämde sig för hur man skulle fortsätta.

Det diskussionsunderlag med åtgärdsförslag, som utarbetades till den andra omgången innehöll inga frågor. Man ville inte från kommunens sida styra diskussionerna utan hade ambitionen att göra invånarnas problem till planeringsproblem. Bristen på stödfrågor har lett till att olika cirklar har behandlat olika typer av problem. En del viktiga frågor t ex om hela kommunens utveckling på längre sikt, blev inte besvarade av många grupper. Några grupper sade sig sakna frågor som stöd för diskussionerna, medan andra kände sig fria att ta upp det man tyckte var viktigt.

I den mån studiecirkelarna har fungerat, har deltagarna kunnat få en relativt gedigen information om kommunens planering. I intervjuerna med samrådsdeltagarna har vi frågat om deras egen uppfattning om huruvida de lärt sig något nytt. De flesta tyckte att de fått nya kunskaper även om de hade svårt att precisera dem.

"Jag fick reda på en hel del som jag inte kände till eftersom jag inte är infödd Hedemorabo".

"Man blev insatt i saker på ett helt annat sätt. Det var bra att några från kommunfullmäktige var med i gruppen".

"Vi fick se hur det arbetas och planeras för en kommun".

Flera cirklar utnyttjade möjligheten att bjuda in tjänstemän eller förtroendevalda till sina sammankomster, och fick på det sättet information om planeringen.

"Kanslichefen var där en gång. Man fick veta sånt som man inte visste förut. Vem som gör vad i kommunen. Det har ju varit så mycket förändringar".

5.4.3 Utvidgat cirkelarbete

En modell för cirkelarbete som vi fann värdefull var när en cirkel i en ort anordnade ett möte med övriga invånare i orten, som av olika skäl inte kunde eller ville delta regelbundet. Genom sådan rapportering kan det undvikas att det bildas en lokal elit i planeringsfrågor.

I Olshyttan har man i en större ortsgrupp rapporterat om studiecirkelns arbete och efter avslutat samråd i den större gruppen bildat mindre arbetsgrupper med skilda uppgifter, t ex att organisera upprustning av gemensam lokal för trakten, att utreda Konsumbutikens framtid, att göra iordning en bra busshållplats för skolbarnen och att anlägga en isbana.

I några fall samarbetade flera cirklar på en ort, och anordnade gemensamma möten. Detta förekom t ex i Garpenberg, Ingvallsbenning, Vikmanshyttan och Rörshyttan-Stjärnsund. I Vikmanshyttan där ett tiotal cirklar arbetade med samma cirkelledare hade de olika cirklarna sina speciella infallsvinklar och intresseområden. Dessa kunde sedan samlas till en helhetssyn på samhällets utveckling.

5.4.4 Andra arbetsformer

Andra former än studiecirkelarbete som förekom inom samrådet var t ex att ortsbefolkningen träffades någon enstaka gång och blev informerade om kommunens planering av någon ansvarig politiker eller att styrelsen i en intresseförening under ett sammanträde enades om ett gemensamt uttalande. Man bör vara uppmärksam på skillnaden mellan detta arbetssätt och att arbeta regelbundet i en mindre grupp under en längre tidsperiod.

5.5 HUR ANVÄNDBARA VAR SYN-PUNKTERNA FÖR KOMMUNEN?

I detta avsnitt redovisar vi samrådssynpunkterna, och gör ett försök att bedöma deras användbarhet för kommunens tjänstemän och politiker. Synpunkterna som framförs av cirklarna är av olika slag, och de kan vara användbara på olika sätt. Vissa av synpunkterna kan betraktas som rena faktauppgifter/upplysningar om lokala problem eller förhållanden. Ungefär 8 % av de 1900 samråds-synpunkterna var av denna typ. I den mån kommunens företrädare inte tidigare kände till sådana faktauppgifter kan de vara viktiga tillskott till planerings- och beslutsunderlaget.

Andra typer av synpunkter som har lämnats av cirklarna gäller deltagarnas värderingar och önskemål. Man har uttryckt hur man ser på förhållanden i kommunen och hur man ställer sig till den förda politiken och till de planerade åtgärder som presenteras i studiehäftet. Dessutom har man framfört egna önskemål, förslag och krav beträffande kommunens eller den egna ortens framtida utveckling. 8 % av samrådssynpunkterna gäller deltagarnas åsikter beträffande förhållanden i kommunen, 12 % deltagarnas syn på kommunens politik och förslag och 72 % deltagarnas önskemål och krav. Dessa sista - deltagarnas egna önskemål - dominerar således samrådssynpunkterna.

Innan vi börjar diskutera användbarheten, ger vi här en innehållslig bild av synpunkterna från studiecirklarna. När det gäller bostadsbyggnadet kom flera synpunkter fram som borde kunna ingå i förutsättningarna för kommunens bostadsbyggnadsprogram. I samrådsmaterialet fördes diskussioner dels om avvägning mellan flerfamiljshus och villabebyggelse, dels om lokalisering till större eller mindre tätorter, dels om former för utbyggnad, i större eller mindre enheter. Behov av flerfamiljshusbebyggelse framfördes t ex från centralorten och en av de övriga större orterna, Garpenberg. Kommunen har varit mycket restriktiv när det gäller uppförande av kommunala hyreslägenheter de senaste åren. Skäl kan anses ha framkommit genom samrådet för att kommunen omprövar sin politik i denna fråga.

Lokaliseringen av nybebyggelse, såväl villa- och flerfamiljshusbebyggelse, sker framförallt till de större tätorterna. I det senaste bostadsbyggnadsprogrammet föreslås att endast 50 av 1 000 lägenheter på 5 år skall fördelas mellan sju mindre orter i kommunen. I samrådet har framkommit starka krav på att mer bebyggelse tillkommer i de mindre orterna. Det råder således en konflikt mellan rådande markpolitik och samrådssynpunkter. Kommunen säkerställer för närvarande inte en utbyggnad i de mindre orterna. Här har kommunen väl underbyggda önskemål från invånarna och har att ta ställning till om dessa skall påverka kommunens planer för utbyggnad.

Det framgår i samrådssvaren att motiven för att bygga i småorterna är att man har släkt där, att det finns en fin social

miljö, goda rekreationsmöjligheter och att det behövs tillskott av bostäder för att upprätthålla ett svikande befolkningsunderlag för servicen. De flesta orter i Hedemora kommun är gamla boplatser och många samrådsgrupper framhåller att hänsyn skall tas till kulturbygden, både ur bevarandesynpunkt och vid nybebyggelse. I några orter önskar man ingen nybebyggelse alls. Där ser man inte några möjligheter att få någon service utan att offra den miljö man vill slå vakt om. Detta är t ex i den gamla hyttorten Nora, samt i jordbruksbyarna Myckelby och Nordansjö. I bruksorten Kloster och i jordbruksbyn Nås kan man tänka sig enstaka nybebyggelse som ansluter till den befintliga.

Värdefullt för kommunen var att få veta var behov av upprustning och underhåll fanns. I Hedemora, Långshyttan och Vikmanshyttan efterfrågar samrådsgrupper en saneringsplan för kommunens egen bebyggelse. Genom samrådet fick man också en bild av hur efterfrågan på kommunens sociala serviceutbud, dvs åldringsvård och barntillsyn, fördelar sig. Givetvis är inte samrådsmaterialet tillräckligt för att ligga till grund för ett socialt program, utan det måste kompletteras med mer noggranna undersökningar.

Kommunens passiva näringslivspolitik tas upp av flera studiecirklar. Man önskar en framförhållning från kommunens sida för att säkerställa sysselsättningsmöjligheterna i framtiden. Idag finns ingen markreserv för industribebyggelse eller planlagd mark för eventuell nyetablering annat än i centralorten. I samrådet pekar man även på behovet av kompletterande industrier, t ex i Finnhyttan, där de enda kvinnliga arbetstillfällena är som ekonomipersonal vid gruvan och i skolan. I Grådö önskar man att befintlig industri och hantverk stöds. I Smedby vill man att kommunen skall medverka till etablering av mindre hantverk och industri som komplement till jordbruket. Övriga orter som vill ha arbetstillfällen är Ingvallsbenning/Turbo, Västerby, Vikmanshyttan och Svinö.

Från några orter framförs krav på planering av fritidsbebyggelse och rekreationsområden, t ex Norn och Intrånget, där goda förutsättningar finns i form av bad- och fiskesjöar och lämplig mark. Samrådsgruppen i Intrånget ger även förslag på att out-

nyttjade lägenheter skulle kunna rustas upp till fritidsstugor.

Vi bedömer synpunkternas användbarhet enligt tre kriterier, nämligen:

1. Relevans: Är synpunkterna av det slag som tjänstemännen och politikerna efterfrågade? Är de konkreta och relevanta för kommunens verksamhet?
2. Nya kunskaper: Tillför synpunkterna kommunens planerings- och beslutsunderlag nya kunskaper?
3. Representativitet: Är synpunkterna representativa, dels i fråga om de problem de identifierar, dels beträffande de åsikter eller förslag de framför?

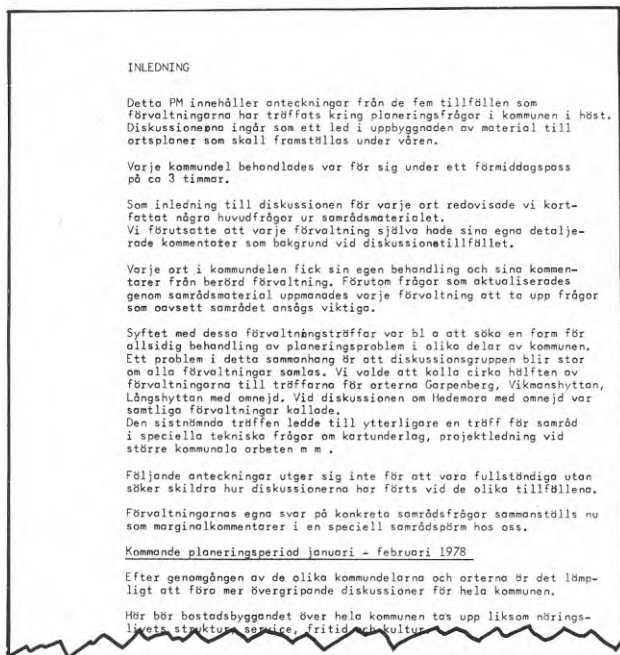
5.5.1 Var synpunkterna konkreta och relevanta för kommunens verksamhet?

Några av de ansvariga efterfrågade genom samrådet egentligen synpunkter av övergripande karaktär. Man önskade höra invånarnas synpunkter i vissa "policyfrågor", t ex om hur koncentrerad respektive decentraliserad kommunens utbyggnad bör vara på sikt, och vilka orter man bör satsa på. Materialet lades emellertid upp så, att det utgick ifrån de enskilda orterna, och detta styrde cirklarna mot att framhålla önskemål i närmiljön (38 % av samrådssynpunkterna). Det är ju också sådana som de flesta människor har mest kännedom om.

Även om mångfalden av synpunkter gällde närmiljön, så fanns i materialet också mycket som handlade om långsiktiga frågor, t ex bostadsbyggande, sanering, kulturfrågor, sociala servicefrågor, kommunikationer, planering av industriområden och av rekreationsområden. 34 % av synpunkterna var förslag eller krav beträffande "policyfrågor".

Huvudparten av synpunkterna var konkreta, och gällde förhållanden som kommunen kan påverka genom sin verksamhet. Att synpunkterna betraktas som relevanta och användbara av kommunens tjänstemän och politiker vittnar det faktum att det pågående planeringsarbetet utgår från samrådssvaren. (Se figur 23.)

Figur 23. Utdrag ur Hedemora kommunens planeringsmaterial: Förvaltningarnas gemensamma diskussioner om Hedemoras kommundelar, nov - dec 1977 (PM 1977-12-21).



5.5.2 I vilken utsträckning tillförde synpunkterna nya kunskaper?

En tjänsteman har granskat hela samrådsmaterialet och diskuterat det med de olika förvaltningarna. Han uppskattar att huvudparten av frågorna var kända för förvaltningarna, men vikten av dem blev beskriven genom samrådsynpunkterna.

Det är svårare att bedöma hur klar bild kommunens företrädare hade av invånarnas värderingar och önskemål. Tjänstemännen som vi diskuterade detta med anser att förvaltningarna och respektive nämnder hade en ganska bra uppfattning om invånarnas önskemål redan tidigare, bl a därför att kommunen är liten. Systematiseringen av synpunkterna i samrådet har ändå haft flera positiva effekter.

Det har inte tidigare funnits någon sammanställning av invånarnas önskemål och värderingar. Varje enskild tjänstemans och politikerns bild av problem och behov i kommunen var nödvändigtvis ofullständig. Tjänstemannen som håller på med avloppsfrågor t ex, kanske visste om att det fanns avloppsproblem på en viss ort, men det är inte säkert att politikerna eller tjänstemännen i en annan förvaltning kände till det. Bristen på överblick kan ha bidragit till den känsla som finns hos en del tjänstemän att beslut om olika åtgärder har fattats på ett högst tillfälligt sätt.

Sammanställningen av uppgifter, värderingar och önskemål från samrådet innebär en systematisering av beslutsunderlaget på ett helt annat sätt än tidigare. Den kan göra det möjligt att få överblick över behovssituationen, så att politikerna kan väga olika önskemål mot varandra och göra politiska bedömningar. Dessutom sker dessa bedömningar på ett mer öppet sätt än tidigare med mer insyn för invånarna.

5.5.3 Var synpunkterna representativa?

Synpunkterna som framfördes av studiecirkelarna står enbart för deltagarnas räkning förutom i de fall deltagarna ordnade speciella arrangemang för att samla in synpunkter från en större krets. (Detta gjordes bl a i Garpenberg och Olshyttan.) När det gäller synpunkter av typen faktauppgifter, spelar det ingen roll hur många som står bakom synpunkterna. Men beträffande synpunkter som uttrycker värderingar, åsikter eller önskemål är det väsentligt att ha en uppfattning om synpunkternas förankring i den berörda gruppen.

För att bedöma huruvida problem som tas upp i samrådet är sådana som är relevanta för många i kommunen har vi ställt frågor om problemsyn till invånare som inte deltagit i samrådet.

Vi tycker att intervjuerna visade, att de flesta problem som tas upp av samrådsgrupperna är väl förankrade bland kommunens invånare. I intervjuerna ställde vi frågor om vilka problem som den intervjuade själv skulle ha tagit upp, om han eller hon delta-

git i samrådet. De problem som nämndes vid intervjuerna hade till största delen täckts in av studiecirkeln, men givetvis förde samrådet fram även kontroversiella frågor, eller frågor som vinklades ensidigt från en viss intressegrupp.

Ett annat sätt att närma sig frågan om åsiktsrepresentativitet är att jämföra deltagargruppen med hela kommunens befolkning. Det har vi gjort i kapitel 4 och funnit att deltagarsammansättningen uppvisar viss skevhet i fråga om yrkes- och åldersfördelning (t ex är serviceanställda underrepresenterade medan köpmän och lantbrukare är överrepresenterade). Skevheten är större beträffande kön - kvinnor utgör bara 37% av deltagarna - och ännu större när det gäller politisk aktivitet och föreningstillhörighet (politiskt förtroendevalda och föreningsmedlemmar är överrepresenterade).

Denna skevhet leder förmodligen till att synpunkter som förknippas med de underrepresenterade grupperna finns med i för liten utsträckning. T ex kan deltidsarbetande kvinnor och hemmafruar ha synpunkter på problem och behov i kommunen, som inte alls har kommit fram. En minoritetsgrupp som t ex de socialt utslagna är inte representerade i samrådet, och deras problem saknas därför i materialet.

Det bör observeras att deltagande graden och representativiteten var mycket högre i små orter än i de större. Därför kan det antas att även åsiktsrepresentativiteten är högre beträffande synpunkter från studiecirkeln i dessa orter.

5.6 SAMMANFATTNING

Vi har undersökt hur effektivt samrådet har varit som ett sätt att utveckla, utväxla och tillgodogöra kunskaper. Effekter för kommunens företrädare såväl som för cirkeldeltagarna och övriga invånare belysts.

Hur påverkades kommunens beslutsunderlag genom att samrådsmaterialet arbetades fram? Behovet av att sammanställa ett

studiehäfte för samrådsgrupperna ledde till att planeringsunderlaget förbättrades, samordnades och gavs en pedagogisk utformning. Arbetet orsakade också diskussioner om planeringsfrågor bland tjänstemän och politiker.

Hur effektivt var samrådet som informationsspridare om kommunens planering? De 700 cirkeldeltagarna i samråd 1 och 2 kan ses som förstahandsmottagare av information och kunskaper om kommunens planering. Samrådets effektivitet begränsar sig emellertid inte enbart till denna relativt lilla skara. Många andra har fått viss information om kommunens planering i andra hand som effekt av samrådet. De har delgivit information via bekanta, organisationer eller via massmedierna.

Enligt vår undersökning kände två-tredjedelar av kommunens invånare till att samrådet pågått. Många hade läst tidningsartiklar där det berättades ganska ingående om vilka frågor som diskuterades. Många invånare blev uppmärksamma på hur deras bekanta och andra kommuninvånare engagerade sig i planeringsdiskussionerna. På längre sikt kan detta påverka attityder mot deltagande i positiv riktning, och göra folk mer benägna att själva söka upp information om planering.

Hur effektiv var studiecirkeln som arbetsform? Studiecirkeln valdes som arbetsform för samrådet, som ett bra forum för utväxlande av information och kunskap. De cirkeldeltagare som vi intervjuade uppgav i de allra flesta fall att alla i cirkeln kommit till tals och att cirkelledaren fungerade bra. Vi har emellertid observerat flera cirklar som inte fungerade tillfredsställande ur pedagogisk synpunkt. De flesta tyckte att de fått nya kunskaper även om de hade svårt att precisera dem.

Hur användbara var synpunkterna för kommunen? 1900 synpunkter framfördes av studiecirkelarna. De allra flesta, ca 70-80 %, gällde lokala förhållanden och 20-30 % tog upp mer övergripande frågor. Gruppernas önskemål och egna förslag utgjorde 72 % av synpunkterna, 42 % var åsikter om kommunens förslag och den förda politiken, 8 % gällde gruppernas åsikter om lokala förhållanden och slutligen var 8 % av synpunkterna upplysningar om lokala förhållanden.

Många av synpunkterna berör förhållanden som var kända i förvaltningarna. Ändå fyller de en viktig funktion genom att de utgör en systematiserad sammanställning av invånarnas värderingar och önskemål. Synpunkterna är till största del konkreta och berör i huvudsak förhållanden som är relevanta för kommunens verksamhet. Det faktum att de ligger till grund för det vidare planeringsarbetet talar för att de är relevanta och användbara.

Synpunkterna är säkerligen inte helt representativa eftersom samrådets deltagarsammansättning var något skev. I de minsta orterna var skevheten emellertid mindre, och därför antar vi att åsiktsrepresentativiteten är hög beträffande synpunkterna från småorterna.

I föregående kapitel diskuterades kunskap i samrådsprocessen. Det andra huvudbegreppet i en sådan process är inflytande. Vanliga kommuninvånare skall ges en möjlighet att utöva inflytande över skeenden och beslut. Men vilket utrymme finns det egentligen för ökat inflytande från invånarnas sida?

I detta kapitel diskuterar vi dessa frågor och vi försöker att belysa samrådets politiska effekter som kan utläsas i förändringar i verkligheten, i planering och beslut och i fördelar eller nackdelar för de olika parterna.

6.1 INLEDNING

I detta kapitel diskuterar vi politiska förändringar och makt förskjutningar som har orsakats av samrådet. Vi delar de politiska effekterna i:

1. förändringar i verkligheten,
2. förändringar i planering och beslut,
3. förändringar i parternas villkor och inflytande.

Innan vi belyser Hedemorasamrådets politiska effekter, tycker vi att det är nödvändigt att på ett mer allmänt plan diskutera frågan om inflytande över planering.

Den kommunala planeringen definieras och begränsas av existerande lagstiftning, regelsystem och maktförhållanden i samhället. Faktorer som kommunal- och byggnadslagstiftningen, ägoförhållanden, partierna och det parlamentariska systemet, samhällsökonomi och sociala relationer sätter ramar för kommunens planering, och bestämmer hur inflytande är fördelat mellan parterna i processen.

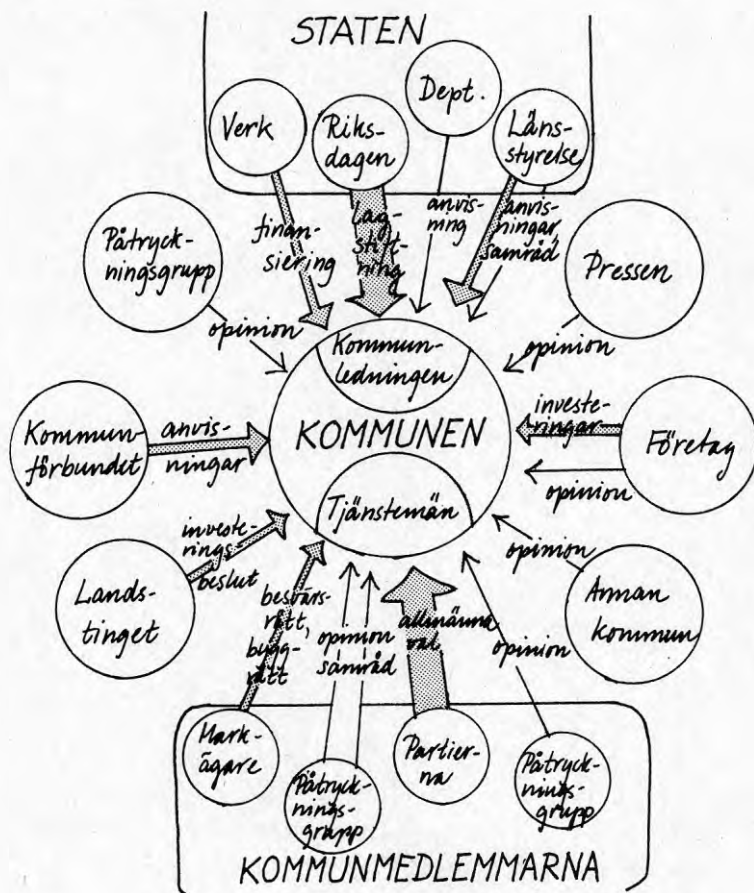
Förändringar i detta komplicerade system är svåra att åstadkomma, och det räcker inte bara att utropa "samråd". Å andra sidan är ett planeringssamråd med flera hundra deltagare en potentiellt mäktig kraft, särskilt i en liten kommun som Hedemora - en kommun som ännu inte hunnit bygga upp och etablera fasta planeringsrutiner.

För enkelhetens skull begränsar vi vår diskussion om påverkan genom samråd till de frågor som kommunen i någon mån kan bestämma över, dvs till kommunens egen verksamhet och reglering av markanvändningen. I figuren nedan visas hur den kommunala beslutsprocessen påverkas av olika organisationer och grupper. Förhållandena är egentligen alltför komplexa att kunna redovisas i en enkel modell, men vi försöker bara antyda omfattningen av påverkan på den kommunala beslutsprocessen.

Pilarnas tjocklek symboliserar graden av påverkan. Således representerar de tjockaste pilarna **auktoritativa** ålägganden från en överordnad myndighet (staten) eller från "folkviljan" (all-

männa val). Andra pilar visar svagare former för inflytande, t ex anvisningar, investeringsbeslut eller besvärsmätt, och de smalaste pilarna representerar försök till övertalning, förhandling osv, dvs opinion i vid bemärkelse från organisationer, individer och tidningar.

Figur 24. Påverkan på den kommunala beslutsprocessen.



Samrådsförsöket i Hedemora skulle i figuren representeras av en smal pil, alltså en opinionsyttring. Samrådet gäller översiktliga planer för orternas och hela kommunens utveckling. Sådana "utvecklings"- eller "kommunplaner" är en ny planform som inte regleras av byggnadslagstiftningen. Följaktligen är inte heller samrådet reglerat av byggnadslagstiftningen. Kommunen har ingen

laglig skyldighet att samråda med invånarna om utvecklingsplaneringen. Man har heller inte skyldighet att ta hänsyn till synpunkterna som kommer fram.

Samrådet är således bara ett forum för utväxling av information och åsikter. Det spelar ingen formell roll i beslutsprocessen. En annan är t ex situationen beträffande de samrådsrutiner, som har börjat byggas upp av Stockholms förortskommuner med fastighetsägare inom sk förtätningsområden. Det är områden i lägen som är intressanta för bebyggelse och där bosättning redan finns, relativt glest, i form av enstaka villor eller fritidshus på stora tomter. Här blir det en fråga om partsförhandlingar där fastighetsägaren har en förhandlingsposition på grund av sitt ägande.

Det är en väsentlig skillnad mellan ett samråd där deltagarna har en förhandlingsposition och ett samråd, typ Hedemora, med förutsättningslösa, till intet förpliktande diskussioner. I det senare fallet omfattas visserligen samhällsplaneringen mer i sin helhet, men det ligger helt på den initiativtagande myndigheten att avgöra om samrådssynpunkterna skall få någon effekt på planeringen.

Två problem kan uppstå om kommunen trots allt tillmäter samrådsynpunkterna stor vikt. För det första representerar de förtroendevalda i allmänhet partier med väljare från hela kommunen. De är tvungna att se till hela kommunens intressen medan en samrådsgrupp kanske bara befattar sig med en kommundel. För det andra kan samråd aldrig garantera representativitet. Samrådskraven kan i olyckliga fall gå tvärt emot flertalets intressen. Dessa problem gör det svårt för de förtroendevalda att formulera en klar, fast policy för hur samrådssynpunkterna skall behandlas, och hur mycket inflytande samrådsdeltagarna skall få.

6.1.1 Deltagandestrategier

Planeringssamrådet har kommit till och utformats under medverkan av många människor - tjänstemän, politiker, studieförbundspersonal och utomstående forskare. Det har funnits olika motiv och

olika syn på samrådets roll. Fyra olika deltagandestrategier har förekommit i samband med Hedemorasamrådet, nämligen deltagande som:

1. "marknadsundersökning",
2. "partsaktion",
3. sätt att försvaga påtryckningsgrupper,
4. verklig medverkan i beslutsprocessen.

1. De förtroendevalda såg deltagandet huvudsakligen som en "marknadsundersökning" (se Dennis, 1972 s 254). Deltagarna betraktades som konsumenter (av kommunens service och planering). De uppmanades att lämna synpunkter och förslag, som kunde förbättra myndighetens serviceutbud och planering. Att syftet med samrådet var att få fram kommuninvånarnas synpunkter och värderingar var alla ansvariga politiker överens om. Folkpartiets representant i planeringskommittén menade att:

"Materialet borde kunna vara en konkret och realistisk vägledning både för tjänstemän och politiker".

Kommunalrådet (s) framhöll att samrådet dessutom var en möjlighet för beslutsfattarna att säga sin mening och att få till stånd en dialog. Däremot uttalades klart att samrådet inte skulle rucka på det representativa beslutssystemet. Kommunalarrådet menade att man så långt möjligt skulle ta hänsyn till samrådssynpunkterna, men:

"det beror förstås på om de har fastnat på sin ort eller sett det i ett vidare perspektiv... Det går ju inte att göra allt för alla".

Moderaternas representant gjorde ett liknande uttalande:

"Vi måste själva göra en bedömning av vad som är vettigt och inte vettigt... Allt kan inte beaktas".

2. En annan deltagandestrategi har figurerat i Hedemora mest som ett spöke för politikerna och vissa tjänstemän, nämligen deltagande som "partsaktion". Det är fråga om deltagande i

planeringsprocessen genom kollektiv aktion för att försvara ett visst värde eller åstadkomma en viss förändring. Påtryckningsgrupper och ad hoc-aktioner typ Almarna och kvarteret Mullvaden i Stockholm och Haga och Kungstorget i Göteborg är exempel på denna strategi.

Målet är inte deltagande i den institutionaliserade beslutsprocessen i sig utan hävdande av ett visst intresse. Strategin utgår från ett konfliktperspektiv, och gruppaktion är sett som ett angrepp på byråkratisk dominans eller som en form för klasskamp. En central fråga i denna strategi är hur en grupp kan utöva inflytande på beslutsfattarna genom olika aktioner. (Se t ex Burke, 1968, och Dennis, 1972.)

3. Påtryckningsgrupperna i Hedemora är varken talrika eller starka, men av olika anledningar finns det en rädsla för dem hos politikerna. En deltagande strategi som spelade en, visserligen liten, men dock roll i Hedemorasamrådet var deltagande som ett sätt att försvaga påtryckningsgrupper. Många kommunala samråd är en reaktion mot påtryckningsgruppernas snabbt växande aktivitet. Man anordnar egna deltagandeprocesser för att motverka gruppernas ökande inflytande. En sådan strategi är "co-optering" (Burke, 1968):

"att infånga och neutralisera oppositionella grupper genom att få med dem i deltagandeprocessen".

Genom att acceptera deltagande i ett samråd avsäger sig gruppen delvis rätten att agera fritt i enskilda frågor. Man förpliktar sig att avvakta resultatet av den parlamentariska processen. Påtryckningsgruppens energi och aggressivitet kanaliseras och suggs upp i en institutionaliserad process. Det finns också andra sätt att försvaga misshagliga grupper utöver att få med dem i en deltagandeprocess. I Hedemora sågs samrådet delvis som en möjlighet att aktivera de politiska föreningarna som motvikt till fristående grupper.

4. Den fjärde deltagandestrategin är deltagande som verklig medverkan i beslutsprocessen. Det var framförallt vissa tjänstemän och samrådsdeltagare som såg Hedemorasamrådet på detta

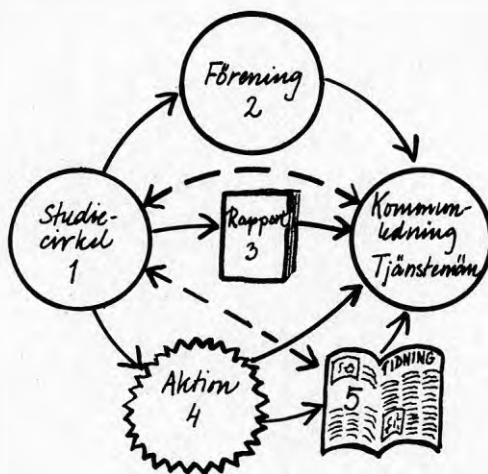
sätt. Men hur skulle detta kunna gå till? Man skulle kunna tänka sig någon form av delegerat beslutsfattande, t ex i form av kommundelsråd. Sådana har också föreslagits av de borgerliga i Hedemora, men de ville begränsa ansvarsområdet till närliggande "trivselfrågor". Kommunalrådet (s) håller fast vid det nuvarande representativa systemet:

"Allt skall gå via de politiska organisationerna... Kommunfullmäktige är beslutande..."

6.1.2 Vägar till påverkan

Vi konstaterade ovan att Hedemorasamrådet inte spelar någon formell roll i den kommunala beslutsprocessen men vi sade också att samrådet är en potentiellt mäktig kraft. Det utgör en ny möjlighet för kommuninvånare att utöva inflytande. Figuren nedan visar hur deltagarna i samrådet har kunnat framföra sina synpunkter och krav till beslutsfattarna i kommunledningen, och försöka påverka dem.

Figur 25. Samrådsdeltagarnas vägar till påverkan.



1. I studiecirkelarna har samrådsdeltagarna dels kunnat påverka varandra dels resonera med tjänstemännen och politikerna som besökte cirkeln. Varje cirkel fick besök av tjänstemän eller politiker vid något tillfälle.
2. Många cirkeldeltagare var medlem i någon förening, ofta en politisk organisation, och en del utnyttjade kontakter inom föreningen att framföra synpunkter till förtroendevalda.
3. Cirkelarna sammanfattade sina synpunkter i rapporter som tillställdes tjänstemännen och politikerna för behandling.
4. Vissa cirklar anordnade gemensamma ortsmöten för att framföra krav, och bjöd in politiker och tjänstemän. Aktioner, t ex demonstrationer, genomfördes av några cirklar för att understryka sina krav.
5. Mötena och aktionerna fick större verkningsgrad genom att tidningarna skrev om dem. Tidningarna också rapporterade om arbetet i några av cirkelarna. (Se vidare kapitel 5 PEDAGOGISKA EFFEKTER.)

Enskilda deltagare i ett samråd har således möjlighet att genom sina skilda roller utöva inflytande från olika håll. Samma individ kan uppträda som enskild kommuninvånare i t ex en ortsgrupp, framföra synpunkter genom ett politiskt parti och genom intresseföreningar och andra medlemsorganisationer. Det är dock viktigt att komma ihåg att tillgång till olika kanaler varierar starkt mellan befolkningsgrupper.

Det har konstaterats bl a i Låginkomstutredningen att just de människor som har det sämst ställt är sällan medlemmar i organisationer. De mest resursstarka däremot, kan ha ett flertal kanaler att framföra sina synpunkter genom. Som exempel, avböjde en stor markägare i Hedemoratrakten inbjudan att delta i samrådet med:

"Jag har mina egna kontakter i kommunen".

6.2 FÖRÄNDRINGAR I VERKLIGHETEN

Vi stöter på flera svårigheter när vi försöker bedöma vilka effekter samrådet haft. För det första måste vi försöka avgöra vad

som skulle skett även utan samrådets existens, och vilka nya frågor som samrådet har aktualiserat. Den bedömningen gör vi mot bakgrund av hur vi vet att kommunen fungerat tidigare, och med hjälp av intervjuer med politiker och tjänstemän. En annan svårighet är att vi kanske inte får reda på alla frågors behandling. En del påverkan sker under hand och ibland är inte heller parterna medvetna om orsakssamband. Den tredje svårigheten, slutligen, är att det är för tidigt att veta alla effekter som samrådet kan få i fortsättningen. I skrivande stund är kommunen i ett begynnelseskede av sitt planeringsarbete och i färd med att bearbeta samrådssynpunkterna i samband med sin översiktliga planering.

En del av samrådssynpunkterna gällde värderingar, eller åsikter, andra var önskemål beträffande kommunala åtgärder eller kommunal policy. Det är bara synpunkter av typen önskemål om olika åtgärder, som kan leda till snara förändringar i miljön eller i kommunens verksamhet. Dessa synpunkter gällde:

1. underhåll, upprustning av mindre omfattning,
2. mindre investeringar för förbättringar,
3. omfattande upprustning som kräver politiska beslut,
4. större investeringar i enstaka projekt,
5. större investeringar som kräver samordning.

Åtgärder som faller inom punkt 1 och 2 har i vissa fall redan kunnat genomföras, i den mån de kunnat bekostas inom ramen för gällande budget och om de ligger i linje med respektive förvaltningsverksamhetsprogram. Åtgärder inom punkt 3, 4 och 5 kräver politiska beslut och långsiktliga bedömningar. Vid tiden för den här rapportens avslutande, februari 1978, har endast åtgärder av det första slaget kunnat förverkligas.

I samband med den första samrådsomgången vintern 1975 - våren 1976 framfördes t ex önskemål om ändring av busstrafiken i ett par orter, vilket ledde till att en bättre anpassning till behoven kunde göras. En ändring av busstureorna kan tyckas vara en marginell fråga, men har ändå stor betydelse för den enskilde invånaren, eftersom kommunikationerna bestämmer handlingsutrymme och möjligheterna till olika aktiviteter.

Andra åtgärder som genomfördes är t ex anläggning av lek- och bollplaner i Vikbyn och Västerby, där kommunen har lämnat bidrag till anläggningen och arbetet utförs av ortsborna själva. Vidare har vissa trafiksäkerhetsåtgärder vidtagits som en följd av påpekanden från samrådsgrupper. En hastighetsgräns på gamla Sätervägen, som går igenom Västerby, har flyttats. Samrådsgruppen i Olshyttan gjorde kommunen uppmärksam på att skolbarnen fick stå och vänta på skolskjutsen i ett trafikfarligt läge. Det har lett till att en omformning av busshållplatsen och en omläggning av bussens färdväg genomförts.

I Vikmanshyttan hade samrådsgrupper synpunkter på att infarten skulle omformas och föreslog att den gamla järnvägsbanken skulle utnyttjas härför. Kommunens byggnadskontor fann förslaget mycket intressant och medverkade till att projektet påbörjades snabbt. Vägförvaltningen arbetar nu med genomförandet.

Fritidsnämndens verksamhet går i mycket ut på att stödja olika föreningar med lokaler och anläggningar. Genom samrådet har några bygdeföreningar bildats, vilka lovats bidrag när det gäller upprustning av lokaler för gemensamma aktiviteter. Vidare har kommunen påskyndat upprustningen av badplatser i en del fall, efter påpekanden från samrådsgrupper.

Ett flertal frågor som grupperna tagit upp i samrådet hör inte direkt till kommunens ansvarsområde. Ibland har kommunen kunnat förmedla kontakter med andra myndigheter, och kommunen har i vart fall kunnat upplysa samrådsdeltagare vart de skall vända sig i skilda frågor. I Kloster t ex vände sig samrådsgruppen till landstinget och lyckades få igenom en ändring av indelningen i upptagningsområden för distriktssköterskemottagningen. Den tidigare indelningen var en rest från den gamla kommungränsen och föga funktionell.

Ett annat exempel är att de tre samrådsgrupper som arbetade i orten Ingvallsbenning, samlade sig till en gemensam kontakt med Stora Kopparberg, som lämnat efter sig gamla bristfälliga anläggningar, vilka inte underhållits efter det att företaget lade ned sin verksamhet. Bl a fanns risk för att en damm i dåligt skick skulle rasera och ge upphov till översvämningar. Stora

Kopparberg har åtgärdat problemen genom att låta friställda arbetare från Vikmanshyttan utföra rivningsarbeten och uppröjningar i trakten.

Frågor som ännu inte åtgärdats, men som samrådet skapat ett "tryck" på, är t ex trafiklösningar i centrum och i en olycksdrabbad korsning med riksvägen, stadskärnans restaurering, kollektivtrafiken i stort, kommunala hyreslägenheter, områden för bostadsbebyggelse, lösningen av vatten och avloppsfrågor, samt kommunala servicefrågor som daghem och åldringsbostäder. Dessa frågor har fått ökad aktualitet genom samrådet, och de har varit föremål för tidningsartiklar och opinionsyttringar, t ex offentliga möten och insändare.

6.3 FÖRÄNDRINGAR FÖR PLANERING OCH BESLUT

I kapitlen 1 och 3 berättade vi hur samrådsprojektet användes för att skapa intresse och få fram resurser för den avstannade översiktliga planeringen. Behov i samband med administrerandet av samrådsprojektet bidrog senare till att en planeringskommitté tillskapades under kommunstyrelsen, som hade ansvar både för samrådet och för den översiktliga planeringen.

Samrådssynpunkterna inkom till kommunen och sammanställdes våren 1977. Enligt det ursprungliga programmet skulle samrådsprojektet avslutas i och med det, men kommunstyrelsen beviljade resurser ett år framåt för vidarebearbetning av svaren och för att planer skulle tas fram. Två extra anställda tjänstemän arbetade halvtid och kommunkansliets utredningssekreterare avsatte ca en tredjedel av sin arbetstid för detta arbete.

Dessa tre benämndes "arbetsgruppen för planering" (här fortsättningsvis endast kallad arbetsgruppen), och deras uppgift var att utarbeta utvecklingsplaner för de olika kommundelarna mot bakgrund av samrådssynpunkterna. Tillsättandet av denna grupp är en av de viktigaste effekter för kommunens planering, som har åstadkommit av samrådet.

Vi visade i inledningen till detta kapitel att graden av hänsynstagande till samrådssynpunkterna är helt beroende av politiker-
nas goda vilja. Det har alltså inte varit självklart att syn-
punkterna skulle komma att få en gedigen behandling. Därför be-
rättar vi nu något detaljerat om behandlingen av samrådssynpunk-
terna i kommunens planeringsprocess, som vi anser vara en av sam-
rådets största framgångar.

Bearbetningen av svaren skedde i flera steg.

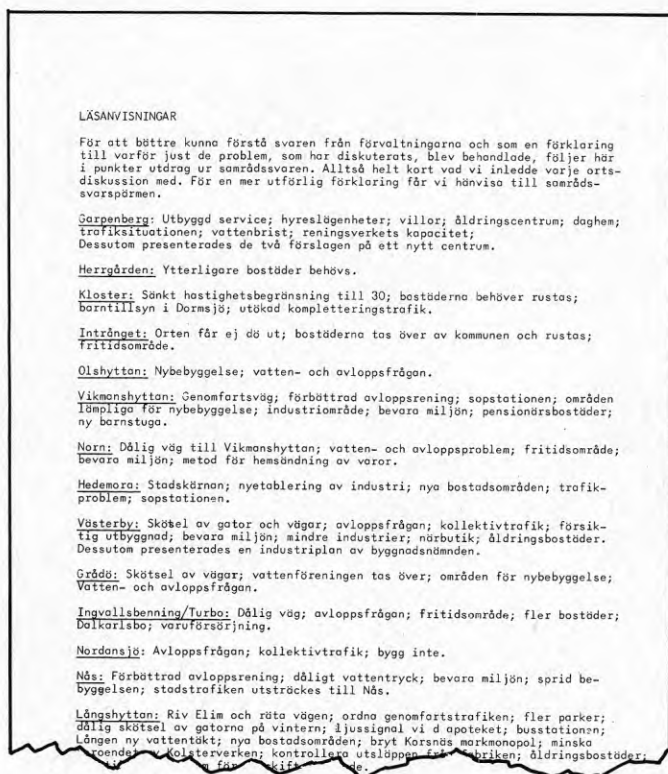
1. Samrådssynpunkterna strukturerades av arbetsgruppen och efter återremiss till studiecirkelarna för godkännande skickades synpunkterna vidare till de olika kommunala förvaltningarna. Dessa uppmanades att under hösten 1977 inkomma med sina ställningstaganden eller kommentarer.
2. De bedömningar som tjänstemännen i det här läget, utan några politiska direktiv, ansåg sig kunna göra var av två slag. Det första var att bedöma om en fråga faller inom förvaltningens gällande verksamhetsplan och i så fall kunde bli föremål för åtgärder. Exempel på sådana frågor har gjorts i föregående avsnitt. Det andra var att bedöma om frågan skulle innebära sådana genomgripande förändringar att det krävdes politiska beslut. I sådana fall har förvaltningarna i sina kommentarer svarat att frågan kräver utredning.
3. Arbetsgruppen intervjuade förvaltningarna om förutsättningar-
na för deras respektive verksamhet för att kunna sätta in
samrådssynpunkterna i ett sammanhang. Det visar sig att de
skilda förvaltningarna har olika förhållningssätt gentemot
samrådssynpunkterna beroende på i vilken grad deras verksam-
het regleras av andra, t ex statliga direktiv.

Sålunda är man inom skolväsendet mycket återhållsam när det
gäller att ta intryck av samrådet, då man menar att skolans
verksamhet redan är helt bestämd i fasta verksamhetsplaner.
I andra kanten ligger fritidsnämnden som mottar idéer och
uppslag från invånarna för att kunna inrikta sin verksamhet
på angelägna objekt.

4. En s k "förvaltningsgrupp" med representanter från de skilda förvaltningarna har träffats regelbundet för att förbereda arbetet med Ortsplanerna. Detta har varit ett innovativt och verksamt sätt att skapa överblick och samarbete mellan förvaltningarna, och att integrera den översiktliga planeringen i kommunens verksamhetsplanering.

Förvaltningsrepresentanterna har fått en kort presentation av de problem samrådsgrupperna framfört för respektive ort, så som arbetsgruppen tolkat dem. Därefter har frågan gått runt till de olika mötesdeltagarna, och dessa har givit sina kommentarer till problemställningarna. Sammanfattande anteckningar från dessa möten skickas sedan runt till mötesdeltagarna och till ledamöterna i berörda nämnder. Se figur 26.

Figur 26. Utdrag ur underlaget för förvaltningsdiskussioner. PM 1977-12-21.



5. Nästa skede - utarbetande av ortsplaner - har ännu inte påbörjats, utan det kommer att genomföras under våren 1978. Till grund för planerna skall ligga de resultat man kommer fram till i förvaltningsgruppen och planeringskommittén.

Kontinuerliga möten med planeringskommittén har förekommit minst en gång i månaden under hela bearbetningstiden. I och med att politikerna blivit väl insatta under hela processen har de kunnat delta aktivt i diskussionerna.

När det gäller t ex utformningen av Finnhyttans centrum har det varit fråga om aktivt arbete i planeringskommittén och samarbete med ortsborna även efter avslutat samråd. Planeringskommitténs status av icke beslutsfattande organ gör dock att man inte nödgas ta ställning i skilda frågor. Besluten fattas fortfarande i kommunstyrelsen.

Sammanfattningsvis kan sägas om samrådets effekter för kommunens planering att:

1. Samrådet varit ett sätt att få igång en stagnerande översiktlig planering,
2. Behovet av att administrera samrådet bidragit till skapandet av en ny planeringsorganisation med planeringskommitté och arbetsgrupp,
3. Behovet av att behandla samrådsgruppernas synpunkter har bidragit till samordningen av förvaltningarnas planering och till aktivering av politikerna.

Utöver dessa effekter för kommunens planering påverkades också planer och beslut av samrådet. Ett planerat bostadsområde, Backliden i Långshyttan, har t ex fått vissa förändringar. Nya tips på placeringen av ett planerat Folkets Hus övervägs. Fritidsverksamhet för ungdomen i Ingvallsbenning planeras. Inplaceringen av en planerad ICA-hall i Vikmanshyttans centrum har påverkats av samrådssynpunkterna.

En mängd frågor som framkommit genom samrådet är av närmiljökaraktär. Dessa kan vara till nytta för förvaltningarnas kortsiktiga, underhållande verksamhet, t ex, för byggnads- och gatukontoret, fastighetskontoret och elverket. Här föreligger dock en risk att samrådssynpunkterna på ett felaktigt sätt påverkar

förvaltningarnas prioriteringslistor. Om en Ortsgrupp i samrådet tagit upp en viss fråga, t ex behov av vägbelysning, kan detta inte tas till intäkt för att det är mer angeläget där än i en ort där man inte tagit upp frågan. Eftersom man för samrådet valde en öppen form utan styrande frågor, vet man dock inte om en fråga är medvetet utelämnad eller om den bara glömts bort. Vad är angelägenhetsgraden i en ort som inte hade någon samrådsgrupp?

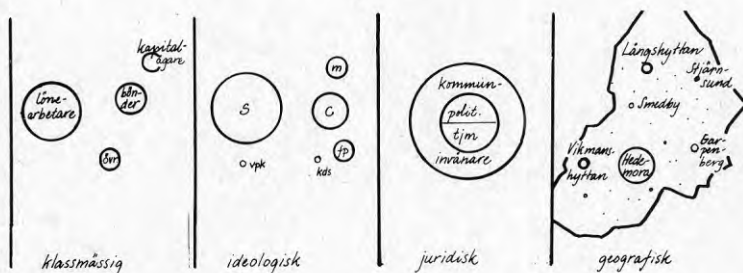
6.4 FÖRÄNDRINGAR FÖR OLIKA PARTER I SAMRADET

Vi har tidigare behandlat de förändringar som samrådet har bidragit till när det gäller faktiska åtgärder, planering och beslut. I detta avsnitt gör vi ett försök att bedöma samrådets konsekvenser för de olika parterna. Det är helt enkelt fråga om en bedömning av vem som har vunnit och vem som har förlorat på samrådet. En viktig aspekt är förskjutningar i makt som kan ha inträffat och förändringar i parternas möjligheter att hävda sina intressen.

Ett viktigt och svårt problem är att definiera de olika grupper eller parter som berörs av samrådet. Vi gör det mot bakgrund av intressegemenskap och motsättningar inom kommunen. För att komma åt alla de relevanta grupperna är vi tvungna att göra fyra olika indelningar, nämligen:

1. en klassmässig,
2. en ideologisk,
3. en jurisdisk,
4. en geografisk.

Figur 27 Olika partsindelningar för Hedemora kommun



6.4.1 Klassmässig indelning

Den mest grundläggande motsättningen i samhället härör från människors förhållanden till produktionsprocessen, och uttrycker sig i samhällsklasser. Vanligt är att "medelklass"-grupper - tjänstemän och småföretagare - utnyttjar former av aktivt politiskt deltagande för att påverka politiska beslut. Sett i termer av individers deltagande, hade lantbrukare och småföretagare mycket god representation i samrådet. Arbetare som klass var den största gruppen av deltagare, men deras andel var mindre än deras andel av befolkningen.

Hur mycket inflytande en viss grupp får genom sitt deltagande kan inte mätas enbart genom antalet deltagare. Människor som är vana vid att delta i möten, att uttrycka sig om politiska frågor eller som är personligt bekanta med tjänstemän, politiker eller journalister har stora möjligheter att påverka. Medlemmar i en organisation som målmedvetet deltar i samråd för att bevaka sina intressen kan förmodligen uppnå mer med sitt deltagande än oorganiserade individer. I Hedemora bildade LRF - som kan sägas vara en klassorganisation för bönderna - egna cirklar för att föra fram synpunkter i frågor som berör medlemmarna.

Samråd kan också mobilisera oorganiserade människor för politisk aktion. I Vikmanshyttan deltog tidigare passiva människor ur arbetarklassen, och utvecklades genom cirkelarna till en stark opinionsbildande kraft. Även på andra orter har arbetare deltagit i större utsträckning än vad som är vanligt i sådana sammanhang, och därigenom sett till att arbetarklassens problem och erfarenheter finns med i samrådssvaren.

6.4.2 Ideologisk indelning

Samrådet har aldrig varit en öppen partipolitisk tvistefråga i Hedemora, men det har haft vissa konsekvenser för partierna. I kapitel 3 berättade vi om diskussionerna om samrådets utformning. Socialdemokraterna var intresserade av att knyta samrådet till partiföreningarna, medan de borgerliga önskade

blandade grupper. Kompromissen med studiecirkelar har betytt att många grupper har rekryterat sina deltagare helt eller huvudsakligen bland ett partis medlemmar.

I samråd 1 bestod sex stycken och i samråd 2 tre stycken av dessa grupper enbart av aktiva partimedlemmar, och de fungerade som arbetsgrupper för utarbetande av partiets kommunalpolitiska program. Det var främst folkpartiet som använde cirkelar på det sättet.

Socialdemokraterna hoppades att samrådet skulle intressera folk att gå med i de politiska organisationerna. Några direkta tecken när det gäller ökad partiorganisering som en effekt av samrådet har vi inte kunnat konstatera. Ett par av de för projektet ansvariga politikerna, särskilt kommunalrådet, hade uttryckt sådana förhoppningar. De partipolitiska grundorganisationerna har dock inte aktivt gått in för att i samrådssammanhanget värva nya deltagare och kan därför inte heller påräkna några sådana effekter. Genom att samrådsdeltagarna genom cirkelarbete förvärvat nya kunskaper kan de bättre bedöma hur skilda partier för fram deras krav. En indirekt partipolitisk effekt kan uppstå genom att invånarna har större förutsättningar att ta ställning politiskt.

En händelse med allvarliga följder för partierna inträffade i Garpenberg (se nedan sid 165). Förargelse över vad man på orten upplevde som ett dåligt och orättvist beslut om nedläggning av ett ålderdomshem ledde till gemensam aktion från fem studiecirkelar. Det fanns tidvis en risk för att missnöje med det egna partiet och det starka inslaget av ortspolitik skulle leda till en avideologisering av debatten och bädda för missnöjespartier. Inom såväl socialdemokraterna, centerpartiet, folkpartiet som moderaterna skedde partisplitringar med anledning av ålderdomshemsfrågan.

6.4.3 Juridisk indelning

Byråkratisk makt är ett centralt problem för samrådet. Abrahamsson (1974) definierar byråkratiproblemet som "motsätt-

ningen mellan de två svärförenliga målen (a) administrativ effektivitet och (b) representativ administration". Enligt demokratisk teori skall de förtroendevalda verkställa folkets vilja, men organisationer (som t ex kommunala förvaltningar) tenderar att utveckla egna mål. "Byråkratisk makt" ökar medan "folkmakt" finns mest bara i teorin. Detta förhållande ligger bakom motsättningarna mellan invånarna och de styrande. I det följande undersöker vi hur samrådet kan ha gagnat eller skadat parterna: Kommunens politiker, kommunens tjänstemän samt övriga invånare.

Politiker

För kommunledningen har samrådet inneburit både politiska vinster och förluster. Vilka som väger över är mycket svårt att säga. Mycket har skrivits om samrådet i pressen, och huvudparten har varit i positivt ordalag. Kännedom om samrådet var, som vi nämnde i kapitel 5, mycket omfattande. Cirka två-tredjedelar av kommunens invånare kände till att samrådet pågick. Våra intervjuer med både samrådsdeltagare och icke-deltagare gav vid handen att attityder mot samrådet var övervägande positiva.

Det faktum att de flesta kommuninvånare kände till samrådet och var positivt inställda till det kan tänkas ha gagnat kommunledningen. Deras "image" kan ha blivit förbättrad eftersom de var ansvariga för samrådet. Man ser att de "gör något" och man får en känsla av att de bryr sig om vad invånarna tycker. Det är inte ovanligt att myndigheter använder medborgardeltagande åtminstone delvis som ett sätt att skapa positiva attityder till myndigheten och dess arbete. I Huddinge kommun var ett av de uttalade motiven bakom ett medinflytandeförsök att skapa en positiv inställning till kommunens planering. (Se Kullgren och Lövheim, 1976.)

Strax innan samrådsprojektet kom igång i 1975, fanns det en lokal påtryckningsgrupp i bruksorten Långshyttan, som i fråna ordalag kritiserade kommunledningens planering av orten. (Se kapitel 3.) Kommunledningen kände sig mycket besvärad av gruppens agerande. Genom att mobilisera andra grupper på orten och inter-

nalisera debatten, bidrog samrådet till att göra påtryckningsgruppens situation ohållbar och den löstes upp.

Dessa effekter av samrådet kan betraktas som politiska vinster för kommunledningen, men andra händelser kan ha blivit till nackdel för dem. I åtminstone ett fall resulterade samrådet i att aktioner organiserades mot ett beslut som kommunledningen hade fattat. I Garpenberg protesterade de fem studiecirkelarna där över kommunens beslut att lägga ned ålderdomshemmet på orten. Ett offentligt möte anordnades där de ditbjudna politikerna fick ta emot hårda ord. Synpunkterna framfördes också genom demonstrationer, motioner och andra skrivelser.

Kommunledningens agerande ifrågasattes, och de förlorade en votering i ärendet i kommunfullmäktige. Konsekvenserna av denna händelse har blivit en minskad tilltro till kommunens politiker, och försvagning av partilojaliteter.

I en annan, mycket liten ort, Nordansjö ledde missnöje med samrådsunderlaget till allmänt ifrågasättande av kommunens planering. Angreppet beskrevs i en längre tidningsartikel, och kan ha bidragit till en negativ bild av planeringen och av kommunledningens syften.

Tjänstemän

Har samrådet underlättat eller försvårat tjänstemännens arbete? Det är inte ovanligt att tjänstemännen, genom att de kommit in i vissa arbetsrutiner, avskärmar sig från den komplexa verkligheten. Att kommuninvånarna skall lägga synpunkter på deras arbete upplevs mest som "käppar i hjulet" och en ineffektivisering av en process, som fått ett egenvärde i sig:

"Tjänstemännen kan bli en tröghetsfaktor genom sin trohet till rutinen, till de inrotade vanorna, till regler och paragrafer" (Abrahamsson, 1974, s 5.)

Ofta innebär ett medinflytandeprojekt en ökad arbetsbelastning för tjänstemän, som redan är ansträngda av löpande arbete. Samrådet innebär att en massa synpunkter och krav kommer in till

förvaltningarna. Beslut kan fördröjas och därmed förrycka förvaltningarnas arbetsplanering.

För att tjänstemännen skall vara positiva till samråd, måste de vara införstådda med dess syfte, och det måste kunna ge dem konkreta resultat, användbara i det dagliga arbetet. I Hedemora genomfördes samrådet som ett mer eller mindre fristående projekt utan någon större kontakt med förvaltningarna. Det har bidragit till att göra vissa tjänstemän skeptiska till dess värde.

Vi vet att många tjänstemän länge betraktade samrådet som en onödig övning som försenade planeringsprocessen och hindrade dem från att få de fasta beslut och klara direktiv som de behövde. Några ansåg också att samrådet var onödigt dyrt. Andra tjänstemän, bl a de som själva deltog i samrådet, var bättre införstådda med målet. I dag när samrådssynpunkterna används på ett konkret sätt i arbetet med utvecklingsplaner för orterna, har flera tjänstemän blivit positiva i sina inställningar.

Inom förvaltningarna kan samrådet ha lett till att förvaltningschefens informationsövertag minskats eller försvann. Tidigare var det oftast bara förvaltningschefen som hade överblick och som kunde se förvaltningens arbete i ett sammanhang p g a sina kontakter med beslutsfattarna och med de övriga förvaltningscheferna. Samrådet har bidragit till att även andra tjänstemän har fått överblick. En del tjänstemän har själva deltagit i studiecirklar. Andra har fått information om hur de andra förvaltningarna arbetar genom att de har varit med i ortsplanearbetet.

Invånare

En aktör i en process har makt om han/hon kan få sin vilja igenom trots motstånd från andra aktörer. (Weber, 1947.) Makten att bestämma över en kommuns verksamhet innehas av en elit bland politikerna tillsammans med några tjänstemän i nyckelställning. Dessa påverkas i sin maktutövning i större eller mindre grad av andra makthavare och av meniga kommuninvånare. Auktoritativ folkmakt existerar i vårt samhälle enbart vid parlamentariska val.

Dennis (1977) kallar alla andra försök från icke-beslutsfattare att påverka beslut för inflytande. Samrådet erbjuder en möjlighet till ökat inflytande för meniga invånare gentemot eliterna. För det första har deras möjligheter för övertalning ökat. Synpunkter och krav ha förts fram till kommunledningen och deras referensopinion i cirklarna och i möten, i de skriftliga svaren, via organisationer, genom demonstrationer och andra aktioner samt i tidningsartiklar. (Se vidare kap 5 .) För det andra har invånarnas insyn ökat. När en stor grupp invånare aktivt följer kommunledningens agerande, minskas därigenom möjligheterna för byråkratisk diskretion.

Samrådet kan ha fått ytterligare en effekt för invånarna. Elitens makt gentemot folket kan ökas genom försvagning av eventuell opposition eller avledning av konflikter. I Hedemora har samrådet använts delvis som ett sätt att försvaga oppositionella grupper, men för de flesta invånarna synes möjligheterna att påverka beslut ha ökat.

6.4.4 Geografisk indelning

Det är inte ovanligt att det uppstår motsättningar mellan kommundelar i en kommun som nyligen skapats genom sammanslagning. Ortshierarkin i kommunen ger orterna olika förutsättningar. Utvecklingen på senare år har ofta betytt att mycket av den kommunala servicen koncentreras till centralorten. Konkurrens kan förekomma om begränsade kommunala medel.

I Hedemora har vissa av de mindre orterna känt sig orättvist behandlade av kommunen. Ifrån t ex Långshyttan och Garpenbergs sida har man menat att kommunen skulle kunna göra mer för dessa orter. Av olika skäl har människor i de mindre orterna deltagit i samrådet i större utsträckning än invånarna i centralorten Hedemora. På vissa av orterna har samrådet lett till ett samarbete mellan flera cirklar på orten för att med större kraft hävda ortens sak.

I Garpenberg enades de fem cirklarna där om några krav som man drivit effektivt. I Ingvallsbenning, Stjärnsund - Rörshyttan,

Smedby och Olshyttan har samrådet haft en liknande effekt. Män-
niskor har aktiverats och har samarbetat för att föra fram ort-
ens krav till kommunledningen.

I de största orterna - Hedemora och Långshyttan - har samrådet
inte haft denna effekt. I Långshyttan uppstod motsättningar
mellan olika studiecirkelar i en planfråga som hade aktualiserats
av samrådet. I Hedemora är problemen för diversa och grupperna
för olika för att ett samarbete skulle verka självklart.

Samrådet kan sägas ha stärkt småorternas ställning gentemot
centralorten genom att invånarna har aktiverats och behov och
krav har formulerats och förts fram av stora grupper. En fara
i detta är att de geografiska motsättningarna framstår för in-
vånarna som överordnade de politiska.

6.5 SAMMANFATTNING

För de politiskt ovana är ett samråd som det i Hedemora inte ett
effektivt sätt att skaffa sig inflytande över kommunens agerande.
För det första utnyttjas samråd mest och bäst av den organiserade
medelklassen, och för det andra är samråd i sig självt inte ett
maktinstrument. Det är bara ett forum för utväxlande av informa-
tion och åsikter. Jämfört med en motion lagd av en ledamot i kom-
munfullmäktige, vilka obligatoriskt behandlas politiskt spelar
samrådet ingen formell roll i beslutsprocessen, utan det försig-
går helt enligt spelregler uppställda av myndigheterna.

På grund av dess omfattning utgör samrådet en potentiellt mäktig
kraft i kommunalpolitiken, men främst då för de som redan är in-
flytelserika. För organisationer och individer med etablerade
maktställningar i kommunen, har samrådet varit användbart som
ett bra tillfälle att utveckla och formulera krav, som sedan
backas upp av organisationens resurser.

Samrådsdeltagarna lämnar förhoppningsfullt sina synpunkter till
kommunledningen för beaktande, men utan makt- eller förhandlings-
resurser är samrådsdeltagarna helt beroende av kommunledningens
goda vilja. I Hedemora har några tjänstemän haft till uppgift

att lotsa fram samrådsgruppernas synpunkter. Samrådet har därför haft större effekt än det kanske annars hade fått. Det har haft effekter som kan utläsas i genomförda åtgärder, i kommunens planering och i förändringar i makt och inflytande.

Samrådet har redan lett till genomförandet av ett antal åtgärder av mindre omfattning, t ex anläggandet av bollplaner, omläggningen av bussfärdvägar och reparationen av dammanläggningar. Samrådet har också givit upphov till förändringar i planer och beslut. Ett exempel är förändringar i ett planförslag för ett bostadsområde. Ändå viktigare tror vi att samrådet har varit för kommunens planeringsprocess. Det har varit ett sätt att få igång en stagnerande planering, och det har bidragit till skapandet av en ny planeringsorganisation och till samordningen av förvaltningarnas planering.

Samrådet har haft effekter för olika parter villkor och inflytande. Det har bidragit till att skapa positiva attityder till kommunledningen, och vissa kritiska röster har tystats. Å andra sidan har tilltro till kommunens politiker minskat på en ort - Garpenberg - och partiloyaliteter har försvagats där som en konsekvens av samrådet.

Några av tjänstemännen har tidigare irriterats av att samrådet var dyrt och försenade arbetet, men nu när samrådssynpunkterna används på ett konkret sätt i arbetet med utvecklingsplaner för orterna, är de flesta tjänstemännen positivt inställda till samrådet. På sikt kan samrådet underlätta deras arbete genom att de får klarare direktiv och bättre överblick över hela den kommunala verksamheten.

För invånarna har samrådet betytt ett effektivt sätt att föra fram synpunkter och större kontroll över kommunledningen och kommunbyråkratin genom ökad insyn. En nackdel kan dock vara att deltagandet, som endast är rådgivande, kan skapa falska illusioner om möjligheter till påverkan.

Samrådet har spelat en viktig roll i motsättningen mellan småorterna och centralorten i kommunen. Det kan sägas ha stärkt småorternas ställning gentemot centralorten genom att deras behov och krav har formulerats och förts fram. En fara i detta är att de geografiska motsättningarna kan framstå för invånarna som överordnade de politiska.



7.1 BAKGRUND

I Hedemora kommun har ett omfattande samråd med kommuninvånare kring planerings- och utvecklingsfrågor ägt rum i flera etapper sedan 1975. Samrådet har bedrivits i form av studiecirkelar på ett flertal olika orter i kommunen. Samrådet syftar bl a till att öka och förbättra kunskapsutbytet mellan kommuninvånare och kommunledningen, och till att förbättra den översiktliga planeringen i kommunen.

Hedemora kommun har ca 17 000 invånare. Den skapades under 1950- och 1960-talen genom sammanslagningen av den gamla handelsstaden med omkringliggande landskommuner med sina bruksorter. Efter 1970 har kommunen tvingats av samhällsutvecklingen och av olösta utbyggnadsfrågor att initiera en översiktlig planering. Den kommunala verksamhetens expansion och statliga krav på utredningar var bidragande orsaker.

I slutet av 1960-talet upplevde hela västvärlden en idémessig reaktion mot efterkrigstidens samhällsutveckling. Man reagerade bl a mot koncentrationen av makt och beslut. Deltagande och medinflytande blev viktiga begrepp. Den svenska planeringsdebatten påverkades av andra länders diskussion och försök med ökat medborgardeltagande. Särskilt viktiga var de amerikanska och de engelska erfarenheterna.

Med början kring 1970 bildades aktionsgrupper och byalag över hela landet, och myndigheterna initierade ett stort antal "medinflytandeförsök". Parallellt med dessa händelser utvecklades en annan form av medborgardeltagande - samhällsarbete.

När den nystartade översiktliga planeringen i Hedemora, mötte svårigheter under 1974, försökte den ansvarige tjänstemannen att få igång verksamheten igen med hjälp av ett "medinflytandeförsök". Försöket hade med all sannolikhet inte satts igång om inte medborgardeltagandet just då varit aktuellt i samhällsdebatten.

Det dröjde flera månader innan enighet kunde nås i kommunled-

ningen beträffande formerna för samrådet. De borgerliga politikererna tyckte att allsidigt sammansatta "kommundelsgrupper" vore ett bra forum för samrådsdiskussioner, men socialdemokraterna ansåg att "blandade" kommunaldelsgrupper kunde ge upphov till avpolitisering och bytänkande. Den första samrådsomgången kunde genomföras först när det från tjänstemannahåll gjordes ett kompromissförslag till samråd med studiecirkelar i studieförbundens regi.

Synen på vilka frågor som skulle diskuteras i samrådet förändrades och utvecklades genom diskussioner. I stället för att ta ställning till långsiktiga utbyggnadsalternativ för hela kommunen, skulle grupperna koncentrera sig på den egna ortens problem och utveckling på både kort och lite längre sikt.

7.2 UTVÄRDERINGENS SYFTE

Det har funnits ett stort intresse för att dokumentera försöket och analysera vad som hände. Som utvärderare har vi ansett att bedömningen av samrådets effektivitet måste göras utifrån de olika parternas synpunkter - politikernas, tjänstemännens, de berörda invånarnas och våra egna.

Vi försöker därför dels att redovisa processens förlopp och effekter så fullständigt som möjligt, som underlag för parternas egna bedömningar, dels att själva uttala värdeomdömen om samrådet och dess effekter. Frågeställningarna som vi behandlar gäller:

1. samrådets förhållande till kommunens planeringsprocess,
2. vem som har deltagit i samrådet,
3. samrådets effekter för kunskapsutveckling och kunskapsutväxling,
4. samrådets politiska effekter som kan utläsas i genomförda åtgärder, i kommunens planering och i förändringar i makt och inflytande.

En bredare frågeställning har legat bakom hela arbetet, nämligen: Vilka hinder finns det i samrådet, i den kommunala planerings-

processen och i samhället som helhet för resurssvaga grupper att skaffa sig inflytande över den kommunala planeringen?

Utvärderingen har tagit nästan två år. Vi har intervjuat berörda tjänstemän, politiker och invånare, deltagit i studiecirkelar, möten och diskussioner, och granskat protokoll, samrådsmaterialet och lokaltidningarna.

7.3 RESULTAT

7.3.1 Deltagande

Människors deltagande i politiska beslutsprocesser är en viktig och omdebatterad fråga i demokratisk teori. Låginkomstutredningen och andra empiriska studier visar att medan valdeltagandet är högt i Sverige är mer aktiva former av deltagande inte vanliga. Deltagandet är dessutom socio-ekonomiskt skevt med arbetarklassen och andra resurssvaga grupper kraftigt underrepresenterade i de flesta former för medverkan.

Vi har ställt upp tre stora kategorier av faktorer, som påverkar benägenheten och möjligheten att delta, nämligen:

1. egenskaper hos samhällssystemet,
2. individens resurser, attityder och personegenskaper,
3. deltagandeprocessens relevans och utsikter.

Dessa faktorer förklarar de demografiska och socio-ekonomiska skevheter som förekommer i deltagarsammansättningen i Hedemorasamråden.

I den första samrådsomgången i Hedemora deltog 300 människor eller 2,3% av kommunens vuxna befolkning. Deltagarsammansättningen uppvisade den skevhet som är det vanliga i sådana sammanhang. Två-tredjedelar av deltagarna var män, många var medelålders och många var föreningsaktiva. De mest välrepresenterade yrkesgrupperna var sådana, som har ett direkt ekonomiskt intresse av hur den fysiska planeringen utformas. Å andra sidan var handelsanställda, yrkesarbetande ungdomar, invandrare, hemarbetande

kvinnor och industriarbetare klart underrepresenterade.

Med all sannolikhet var det den aktiva, målgruppsinriktade värvingen som förbättrade deltagarsammansättningen i samråd 2. 500 människor deltog i 55 cirklar och representativiteten förbättrades mycket i fråga om invandrare, ungdomar och industriarbetare. Sammanlagt har drygt 700 eller 6% av Hedemoras vuxna befolkning deltagit i de två samråden.

7.3.2 Kunskap

Vi har undersökt hur effektivt samrådet har varit som ett sätt att utveckla, utväxla och tillgodogöra kunskaper. Effekter för kommunens företrädare såväl som för cirkeldeltagarna och övriga invånare belysas.

Hur påverkades kommunens beslutsunderlag genom att samråds-
materialet arbetades fram? Behovet av att sammanställa ett
studiehäfte för samrådsgrupperna ledde till att planerings-
underlaget förbättrades, samordnades och gavs en pedagogisk
utformning. Arbetet orsakade också diskussioner om planerings-
frågor bland tjänstemän och politiker.

Hur effektivt var samrådet som informationsspridare om kom-
munens planering? De 700 cirkeldeltagarna kan ses som första
handsmottagare av information och kunskaper om kommunens pla-
nering. Samrådets effektivitet begränsar sig emellertid inte
enbart till denna relativt lilla skara. Många andra har fått
viss information om kommunens planering i andra hand som
effekt av samrådet. De har delgivits information via bekanta,
organisationer eller via massmedierna.

Enligt vår undersökning kände två-tredjedelar av kommunens
invånare till att samrådet pågått. Många hade läst tidnings-
artiklar där det berättades ganska ingående om vilka frågor
som diskuterades. Många invånare blev uppmärksamma på hur si-
na bekanta och andra kommuninvånare engagerade sig i plane-
ringsdiskussionerna. På längre sikt kan detta påverka atti-

tyder mot deltagande i positiv riktning, och göra folk mer benägna att själva söka upp information om planering.

Hur effektiv var studiecirkeln som arbetsform? Studiecirkeln valdes som arbetsform för samrådet, som ett bra forum för utväxlande av information och kunskap. De cirkeldeltagare som vi intervjuade uppgav i de allra flesta fall att alla i cirkeln kommit till tals och att cirkelledaren fungerade bra. Vi har emellertid observerat flera cirklar som inte fungerade tillfredsställande ur pedagogisk synpunkt. De flesta tyckte att de fått nya kunskaper även om de hade svårt att precisera dem.

Hur användbara var synpunkterna för kommunen? 1900 synpunkter framfördes av studiecirkelarna. De allra flesta, c:a 70-80 %, gällde lokala förhållanden och 20-30 % tog upp mer övergripande frågor. Gruppernas önskemål och egna förslag utgjorde 72 % av synpunkterna, 42 % var åsikter om kommunens förslag och den förda politiken, 8 % gällde gruppernas åsikter om lokala förhållanden och slutligen var 8 % av synpunkterna upplysningar om lokala förhållanden.

Många av synpunkterna berör förhållanden som var kända i förvaltningarna. Ändå fyller de en viktig funktion genom att de utgör en systematiserad sammanställning av invånarnas värderingar och önskemål. Synpunkterna är till största del konkreta och berör i huvudsak förhållanden som är relevanta för kommunens verksamhet. Det faktum att de ligger till grund för det vidare planeringsarbetet talar för att de är relevanta och användbara.

Synpunkterna är säkerligen inte helt representativa eftersom samrådets deltagarsammansättning var något skev. I de minsta orterna var skevheten emellertid mindre, och därför antar vi att åsiktsrepresentativiteten är hög beträffande synpunkterna från småorterna.

7.3.3 Inflytande

För de politiskt ovana är ett samråd som det i Hedemora inte ett effektivt sätt att skaffa sig inflytande över kommunens agerande. För det första utnyttjas samråd mest och bäst av den organiserade medelklassen, och för det andra är samråd i sig självt inte ett maktinstrument. Det är bara ett forum för utväxlande av information och åsikter. Jämfört med en motion lagd av en ledamot i kommunfullmäktige, vilka obligatoriskt behandlas politiskt spelar samrådet ingen formell roll i beslutsprocessen, utan det försigår helt enligt spelregler uppställda av myndigheterna.

På grund av dess omfattning utgör samrådet en potentiellt mäktig kraft i kommunalpolitiken, men främst då för de som redan är inflytelserika. För organisationer och individer med etablerade maktställningar i kommunen, har samrådet varit användbart som ett bra tillfälle att utveckla och formulera krav, som sedan backas upp av organisationens resurser.

Samrådsdeltagarna lämnar förhoppningsfullt sina synpunkter till kommunledningen för beaktande, men utan makt- eller förhandlingsresurser är samrådsdeltagarna helt beroende av kommunledningens goda vilja. I Hedemora har några tjänstemän haft till uppgift att lotsa fram samrådsgruppernas synpunkter. Samrådet har därför haft större effekt än det kanske annars hade fått. Det har haft effekter som kan utläsas i genomförda åtgärder, i kommunens planering och i förändringar i makt och inflytande.

Samrådet har redan lett till genomförandet av ett antal åtgärder av mindre omfattning, t ex anläggandet av bollplaner, omläggningen av bussfärdvägar och reparationen av dammanläggningar. Samrådet har också givit upphov till förändringar i planer och beslut. Ett exempel är förändringar i ett planförslag för ett bostadsområde. Ändå viktigare tror vi att samrådet har varit för kommunens planeringsprocess. Det har varit ett sätt att få igång en stagnerande planering, och det har bidragit till skapandet av en ny planeringsorganisation och till samordningen av förvaltningarnas planering.

Samrådet har haft effekter för olika parter villkor och inflytande. Det har bidragit till att skapa positiva attityder till kommunledningen, och vissa kritiska röster har tystats. Å andra sidan har tilltro till kommunens politiker minskat på en ort - Garpenberg - och partiloyaliteter har försvagats där som en konsekvens av samrådet.

Några av tjänstemännen har tidigare irriterats av att samrådet var dyrt och försenade arbetet, men nu när samrådssynpunkterna används på ett konkret sätt i arbetet med utvecklingsplaner för orterna, är de flesta tjänstemännen positivt inställda till samrådet. På sikt kan samrådet underlätta deras arbete genom att de får klarare direktiv och bättre överblick över hela den kommunala verksamheten.

För invånarna har samrådet betytt ett effektivt sätt att föra fram synpunkter och större kontroll över kommunledningen och kommunbyråkratin genom ökad insyn. En nackdel kan dock vara att deltagandet, som endast är rådgivande, kan skapa falska illusioner om möjligheter till påverkan.

Samrådet har spelat en viktig roll i motsättningen mellan småorterna och centralorten i kommunen. Det kan sägas ha stärkt småorternas ställning gentemot centralorten genom att deras behov och krav har formulerats och förts fram. En fara i detta är att de geografiska motsättningarna kan framstå för invånarna som överordnade de politiska.

Generellt kan man vänta sig - och detta bekräftades i Hedemora - att ett medinflytandeprojekt kommer att leda till ökad aktivitet bland befolkningsgrupper i kommunala frågor. Vissa konflikter kan därmed lösas, medan andra, tidigare dolda motsättningar kommer upp till ytan med en skärpt debatt som följd. Detta kan på kort sikt upplevas som besvärligt av kommunledningen, men i längden tror vi att det är positivt. Samråd kan medverka till att ge fler invånare en klarare bild av den kommunala verkligheten med dess problem, motsättningar och positiva utvecklingsmöjligheter. Ökad medverkan från invånarnas sida bör vara ett mål i sig och kan på sikt leda till en bättre kommunal planering.

REFERENSER

- Aaltonen, K. m fl (1977): Den förtroendevalda och kommunalförvaltningen. Finlands stadsförbund, Helsingfors.
- Abrahamsson, K., (1973): Samhällskommunikation - Om kontakten mellan myndigheter och medborgare. Studentlitteratur, Lund.
- Abrahamsson, B., (1974): Byråkrati, participation och egalitär demokrati. Uppsala universitet, Sociologiska institutionen. (Stencil).
- Ahlberg, L., m fl, (1975): "...revolution på tjänstetid..." - om ett samhällsarbete i Aspudden. Eget förlag, Drejarvägen 12, Stockholm.
- Ahlgren, B. och Miller, T. (1976): Conflict and Participation in a Renewal Process in Stockholm; i Plan Internation, Habitat 1976.
- Alexander, C. m fl, (1968): A Pattern Language Which Generates Multi-Service Centers. Berkeley, California.
- Alinsey, S. (1946): Reveille for Radicals. University of Chicago Press, Chicago.
- Almond, G. och Verba, S. (1963): The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Andersson, L-E. och Christiansson, W. (1977): Fallet Fridhem. Uppsats vid Journalisthögskolan, Stockholm. (Stencil)
- Andersson, T. och Rydman, M. (1975): Grannskapsarbete - grannsamarbete. Aldus, Malmö.
- Anton, T. (1975): Governing Greater Stockholm: A Study of Policy Development and Systems Change. University of California Press, Berkeley, California.
- Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation; i Journal of the American Institute of Planners, Vol 35, sid 216-224.
- Bachrach, P. (1967): The Theory of Democratic Elitism, A Critique. Little, Brown & Co., Boston.
- Bailey, J. (1975): Social Theory för Planning. Routledge and Kegan Paul, London.
- Becker, I. och Fried, R. (1975): Samråd- uppföljning av trafiksamrådets arbetsformer. Trafikpolitiska kommittén, Stockholm.
- Bell, R. (1975): Att utvärdera sociala program. IAN-rapport, Stockholm.
- Bergström, L. (1972): Objektivitet. En undersökning av innebörden, möjligheten och önskvärdheten av objektivitet i samhällsvetenskapen. Prisma, Stockholm

- Boendetredningen (1974): Betänkande: Solidarisk bostadspolitik. SOU 1974:17 och 18. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Bohm, K. (1976): Participatorisk planering. Nordplan, Stockholm (Stencil).
- Breibart, M. och Kasperson, R. (1974): Participation, Decentralization and Advocacy Planning. Association of American Geographers. Washington, D.C.
- Brox, O. (1974): Generativ planering; i Samhällsförändringar och brottslighet. Tiden, Stockholm.
- Bruke, E. (1968): Citizen Participation Strategies; i Journal of the American Institute of Planners, Vol 34, no 5, sid 287-294.
- Burton, A. och Johnson, R. (1976): Public Participation in Planning: A Review of Experience in Scotland. The Planning Exchange, Glasgow.
- Bygglagutredningen (1974): Betänkande: Markanvändning och byggande - Principer för lagstiftning, SOU 1974:21, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Byström, J. (1976): Alla studiecirkelar blir inte studiecirkelar. Stockholms universitet, pedagogiska institutionen, Stockholm.
- Börjesson, B. (1972): Om maktens fördelning - demokratin ur jämlikhetens perspektiv; i Åkerman, N. (red): Demokratibegreppet. Prisma, Stockholm.
- Cahn, E. och Passett, B. (eds) (1971): Citizen Participation Effecting Community Change. Praeger, New York.
- Calhoun, D. (1971): The Human Material; i Benollo, C. och Roussopoulos, D. (red) The Case for Participatory Democracy, Grossman, New York.
- Campbell, A. (1966): The Passive Citizen; i Dreyer, E. och Rosenbaum, W. (red) Political Opinion and Electoral Behavior, Wadsworth, Belmont, California.
- Campbell, A. Curin, C. och Miller, W. (1954): The Voter Decides. Row, Peterson, Evanston, Illinois.
- Dahl, R. (1956): A Preface to Democratic Theory. University of Chicago Press, Chicago.
- Dahl, R. (1961): Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R. (1970): After the Revolution? Yale University Press, New Haven.
- Dalarnas museum. (1974): Översiktlig kulturhistorisk planering för Hedemora kommun. Hedemora.
- Daun, Å. (1975): Strategi för gemenskap. Tiden, Stockholm.

- Davidoff, P. (1965): Advocacy and Pluralism in Planning; i Journal of the American Institute of Planners, Vol 31, S 331-337.
- Dennis, N (1977): In Dispraise of Political Trust; i Sewell, W. och Coppock, I. Public Participation in Planning, John Wiley & Sons, London.
- Dennis, N. (1972): Public Participation and Planners Blight. Faber and Faber, London.
- DOE (1969): People and Planning. Report of the Committee on Public Participation in Planning (Skeffington report). HMSO, London.
- Ek, K. och Svenilsson, B. (1971): Skev opinion om Nackablocket. Utvärdering av informationskampanj kring blockplaneringen. Stockholms universitet, sociologiska institutionen. (Stencil)
- Ekekrantz, J. (1976): Makten och informationen. Studentlitteratur, Lund.
- Emgård, J. (1977): Samråd i stadsplanering: Om förhållandet att några gemensamt planera något. Studentlitteratur, Lund.
- Enerstvedt, R. (1971): Vetenskap som pedagogik. Verdandi-Prisma, Stockholm.
- Fagence, M. (1977): Citizen Participation in Planning. Pergamon Press, Oxford.
- First International Sociological Conference on Participation and Self-Management in Dubrownik, 1972 (1973) Participation and Self Management, Vol 1-6. University of Zabreb, Zagreb.
- Friedmann, J. (1973): Retracking America: A Theory of Transactive Planning. Doubleday, New York.
- Fredricks, J. och Lüdtke, H. (1975): Participant Observation, Theory and Practice. Saxon House, Hants, England.
- Freire, P. (1972): Pedagogik för förtryckta. Gummessons Kursiv, Stockholm
- Fromm, E (1956): The Sane Society. Routledge and Kegan Paul, London.
- Gidlund, J E. (1977): Dagspressen som kommunikationsmedium för aktionsgrupper. Umeå universitet, statsvetenskapliga institutionen (Stencil)
- Gullberg, A. (1977): Samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium. Nordplan, Stockholm. (Stencil)
- Gustafsson, H. (1975): Folkrörelserna - en unik tillgång i samhället; i Kooperatören nr 7-8/75

- Hedemora kommuns budget, inkomst- och utgiftsstat för åren 1950 till 1977.
- Hoinville, G. och Jowell, R. (1972): Will the Real Public Please Stand Up? i *Official Architecture and Planning*, March.
- Håkansson, K. (1973): *Socialism som självstyre*. Prisma, Stockholm.
- Häggroth, S. och Wallin, S. (1973): Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering. Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972-73. Lidingö.
- Höök, E. (1962): *Den offentliga sektorns expansion*. Industrins utbildningsinstitut, Uppsala.
- Inkeles, A. (1969): Participant Citizenship in Six Developing Countries; i *American Political Science Review*, Vol 63, sid 1120-1141.
- Israel, J. (1972): Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet. Kritiska synpunkter på samhällsvetenskapsteori. Rabén och Sjögren, Stockholm.
- Jacobs, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. John and Connor Ltd, London.
- Johansson, I. (1975): Sanering på de boendes villkor? Slutrapport - Försök med boendeinflytande i den kommunala planeringen (Lidingö). KTH, Avd för samhällsbyggnad, Stockholm.
- Johansson, S. (1971): Politiska resurser, Om den vuxna befolkningens deltagande i de politiska beslutsprocesserna, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Jönsson, G. (1973): Utställningen Det växer i Skellefteå, men hur? En publikundersökning, Umeå universitet, sociologiska institutionen (Stencil).
- Key, V. (1961): *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, New York.
- Kommunaldemokratiutredningen (1974): *Rapport: Information och medverkan i kommunal planering*, SOU 1974:50. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Kommunaldemokratiutredningen (1975): *Huvudbetänkande: Kommunal demokrati*, SOU 1975:41. Allmänna förlaget, Stockholm
- Kommunaldemokratiutredningen (1975): *Rapport: Kommunal organisation och information*, SOU 1975:46. Allmänna förlaget, Stockholm
- Kommunalekonomiska utredningen (1976): *Betänkande: Kommunernas ekonomi 1960-72*, SOU 1976:45. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Kullgren, M. och Lövheim, A. (1976): Info kring skiss till generalplan för Huddinge kommun - Intervjuundersökning. Stockholms universitet, kulturgeografiska institutionen (Stencil).

- Lewin, L. (1970): *Folket och eliterna*. Almqvist och Wiksell, Stockholm.
- Lewin, L. (1977): *Åsiktsjournalistiken och den fackliga demokratin*. Rabén och Sjögren, Lund.
- Lindholm, K. (1977): *Fyra pionjärprojekt med samhällsarbete*. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Lindström, J. (1972): *Vetenskapsteori för något empiriskt forskningsområde, del 1 - Perspektiv och vetenskapsideal*. Göteborgs universitet, institutionen för vetenskapsteori
- Lipset, A. (1960): *Political Man*. Heinemann, London.
- Löfberg, A. (1976): *Sättet att göra arbetsmiljöprogram? Pedagogisk utvärdering av ett planeringsproblem*, KTH, Stockholm.
- Mc Closky, H. (1969): *Consensus and Ideology in American Politics*; i Cnudde, C. och Neubauer, D. (red) *Empirical Democratic Theory*. Markham, Chicago sid 268-302.
- Milbrath, L. (1965): *Political Participation, How and Why Do People Get Involved in Politics?* Rand McNally, Chicago.
- Milbrath, L. och Goel, M. (1977): *Political Participation, How and Why Do People Get Involved in Politics?* Andra utgåvan. Rand McNally, Chicago.
- Mill, J.S. (1910): *Considerations on Representative Government*. Everyman Library, London
- Miller, T. och Österberg, R. (1977): *Medborgarinflytande i kommunal planering, Försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm*. Bygghögskolan, Rapport R30:1977. Stockholm
- Mills, C. (1956): *The Power Elite*. Oxford University Press, New York.
- Nämnden för samhällsinformation (1977): *Samhällsinformations principiella problem, en diskussionspromemoria*. NSI, Stockholm.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pickvance, C. (1976): *Urban Sociology*. Tavistock Publications, London.
- Ronnby, A. (1977): *Socialpolitisk kritik*. Studentlitteratur, Lund.
- Rubén, L. (1967): *Maximum Reasonable Participation; The Origins, Implications and Present Status. Poverty and Human Resources, Vol 2*. Washington, D.C.
- Sandberg, Å. (1975): *En fråga om makt*, Prisma, Stockholm.
- Sartoni, G. (1962): *Democratic Theory*. Wayne State University Press, Detroit.

- Schumpeter, J. (1943): *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen & Unwin, London.
- Se ell, W. och Coppock, I. (red) (1977): *Public Participation in Planning*. John Wiley & Sons, London.
- Sjöström, K. (1977): *Socialpolitik eller socialism? Arbetarkultur*, Lund.
- Stockfelt, T. (1976): *Konsten att bo*. *Bygghforskningen* 25:1976. Stockholm.
- Stockholms fastighetskontor (1975): *Uppföljning av plansamrådet i Birkastaden*. Stockholm.
- Stringer, P. (1977): *The Press and Publicity for Public Participation*. Intern Research Paper 12, DOE, London.
- Stringer, P and Ewens, S. (1975): *Participation Through Public Meetings; The Case in North East Lancashire*. Intern Research Paper 2, DOE, London.
- Stringer, P. and Plumridge, G. (1974): *Publicity and Communications Media in Structure Planning*. Linked Research Paper 1, DOE, London.
- Sölvesson, C. (1976): *Kommundelsstämmorna i Kungälv - ett sätt att fördjupa den kommunala demokratin? Göteborgs universitet, institutionen för statskunskap (Stencil)*
- Thuen, T. (1976): *Politiker og planlegger, en problemfylt relasjon*, i Roos, I. och Riikonen, H. (red). *Alternativ planering - Möjligheter för demokratisk planering*, Ioensemi Universitet, Ioensemi.
- Tingsten, H. (1937): *Political Behavior: Studies in Election Statistics*. P.S. King, London.
- Tonboe, J. (1974): *Offentlighed, hemmelighet og medinflydelse i planlægning, 2 Demokratiets ideal og verklighet*, SBI-byplanlægning, Köpenhamn.
- Tonboe, J. m fl (1977): *Regionplanedebat - en sociologisk undersøgelse på Bornholm 1975-76*. SBI-byplanlægning, Köpenhamn.
- Törnebohm, H. (1972): *Perspektiv på studier*. Göteborgs universitet, vetenskapsteoretiska institutionen, Göteborg (Stencil).
- Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organisation*. Oxford University Press, Oxford.
- Verba, S och Nie, N. (1972): *Participation in America; Political Democracy and Social Equality*. Harper and Row, New York.
- Westerståhl, J. (1971): *Ett hot mot demokratin; artikel i Dagens Nyheter, 1971-06-21*, Stockholm.

Genomgång av elva utvärderingar

Vi har gjort en metodologisk och innehållsmässig genomgång av elva aktuella uppföljningsstudier av försök att öka medverkan i planeringsprocesser. En av utvärderingarna är dansk och de övriga är svenska. Vi tror att de utgör huvuddelen av studier gjorda inom detta ämne. De elva studierna är:

1. Ek, K och Svennilsson, B (1971): Skev opinion om Nackablocket. Utvärdering av informationskampanj kring blockplaneringen.
2. Häggroth, S och Wallin, S (1973): Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering: Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972-73.
3. Becker, I och Fried, R (1975): Samråd - uppföljning av trafiksamrådets arbetsformer (Stockholm).
4. Miller, T och Österberg, R (1977): Medborgarinflytande i kommunal planering - ett försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973-74.
5. Stockholms fastighetskontor (1975): Uppföljning av plansamrådet i Birkastaden 1975.
6. Ahlgren, B och Miller, T (1975): Conflict and Participation in a Renewal Process in Stockholm (Birkasamrådet).
7. Kullgren, M och Lövheim, A (1976): Info kring skiss till generalplan för Huddinge kommun - Intervjuundersökning 1976.
8. Johansson, I (1975): Sanering på de boendes villkor? Slutrapport - Försök med boendeinflytande i den kommunala planeringen. (Lidingö)
9. Sölvesson, C (1976): Kommundelsstämorna i Kungälv - ett sätt att fördjupa den kommunala demokratin?
10. Tonboe, I m fl (1977): Regionplandebatt - en sociologisk undersökelse på Bornholm 1976-76.
11. Löfberg, A (1976): Sättet att göra arbetsmiljöprogram? Pedagogisk utvärdering av ett planeringsproblem. (Studiecirkelar på Arla).

Genomgången har gällt följande punkter:

- 1 Vad är det för verksamhet som studeras och vad är dess syfte?
- 2 Vem är initiativtagare till verksamheten?
- 3 Vilket förhållande har utvärderaren till verksamheten och till de berörda parterna?
- 4 Vilka frågor behandlas i utvärderingen?

5 Vilka metoder används?

6 Vilken typ av bedömningskriterier används?

Det visar sig att tio av de elva verksamheterna initierades av myndigheter medan en - Arla studiecirkelarna - startades av forskare. Utvärderingen av detta försök är därför rätt så olik de övriga, men för den sakens skull är den absolut inte mindre intressant eller relevant för oss.

Arlaförsöket skiljer sig också från de övriga i fråga om syftet, som var att utveckla en pedagogisk process som kunde ge de anställda inflytande över sin arbetsmiljö. De myndighetsinitierade försökens huvudsyfte var genomgående informationsförmedling - invånarna skulle informeras om planeringen och kommunen skulle ta del av deras synpunkter.

De övriga punkter som har genomgått presenteras i tabellerna 1 och 2. I tabell 1 redovisas vilken roll utvärderaren har haft i de olika försöken och vilka metoder och bedömningskriterier som kom till användning i utvärderingarna. Tabell 2 visar vilka frågor som har behandlats i de olika studierna.

En slutsats som kan dras är att medan alla behandlade den lätt mätbara frågan om vem som deltog, var det relativt få som ingående behandlade försökets sammanhang och effekter. Ett skäl till att man inte behandlade effekterna var tiden - undersökningarna gjordes för tidigt för att kunna utläsa effekterna. Vi tror dessutom att många har bedömt frågan om försökets effekter som för svår att tackla.

Tabell 1 Utvärderarens roll och metoder i utvärderingarna

	utvärderarens roll	metoder
1 Ek	utanför	enkät
2 Häggroth	utanför	enkät, dokumentgranska intervjuer, pressgranska
3 Becker	tjänsteman	enkät, intervjuer
4 Miller	utanför	delt. obs, inter.protokoll- granskning
5 Fastighk.	tjänstemän	enkät
6 Ahlgren	deltagare, utanför	delt, obs.
7 Kullgren	utanför	enkät
8 Johansson	projektledare	delt, obs, dokumentgransk- ning
9 Sölvesson	utanför	delt. obs, enkät, inter- vjuer
10 Tonboe	utanför	delt. obs, enkät, inter- vjuer
11 Löfberg	samarbetar med projektledare	delt. obs, intervjuer

Tabell 2 Vilka frågor behandlas i utvärderingarna

	bak- grund	doku- menter- ing	vilka del- tog	hur arbet- ade?	synpunkt- analys	atti- tyder	effek- ter
1 Ek			X				
2 Häggroth		X	X		X	X	
3 Becker		/	X	X		X	
4 Miller	X	X	X	X	X	X	X
5 Fastighk.		X ⁽¹⁾	X			X	
6 Ahlgren	X		X				
7 Kullgren			X				
8 Johansson	/	X	X	X	X		/
9 Sölvesson	/		X	X	X	X	
10 Tonboe	X	X	X	X	X	X	X
11 Löfberg	X ⁽²⁾	X		X	X	X	

X = omfattande behandling; / = frågan berörs

(1) Samrådet dokumenteras i en särskild rapport

(2) Sammanhanget beskrivs i Steen och Ullmarks projektredovisning

Intervjufrågor till förtroendevalda och tjänstemän

2. Vilka frågor är viktiga planeringsfrågor?
3. Tjänstemännens, politikernas, kommuninvånarnas roller?
4. Hur ska samspelet fungera?
5. Hur fungerar beslutsprocessen?
6. Behöver beslutsprocessen förändras?
7. Syftet med samrådet?
8. Förväntningar på samrådet?
9. Är kommuninvånarnas medverkan kärnan eller ett komplement till tjänstemännen/politikerna?
10. Vad tycker du om förra samrådet?
11. Hur aktivt skall man rekrytera?
- 11 a) Vilka grupper är speciellt viktiga att få med?
12. Hur var underlaget i Samråd 1? Samråd 2? Tjänstemannaprodukt?
13. Var Du med i förra samrådet? Ska Du vara med nu?
14. Hur ska grupperna bildas?
15. Hur ska materialet från studiegrupperna behandlas?

STUDIECIRKELDELTA GARE

De här frågorna vill vi be Dig, som deltagit i studiecirkel om kommunal planering eller Vikmanshyttan att svara på. Svaren skall vi sammanställa för att få en uppfattning om vilka som deltagit respektive inte deltagit i den här verksamheten. Förut har det visat sig att vissa grupper inte varit med i någon större utsträckning, bl a kvinnor, ungdomar, industriarbetare och skiftarbetande. Det är för att belysa detta som vi ber Dig att fylla i det här formuläret.

Vi, som frågor, följer Hedemoraförsöket och är knutna till Tekniska Högskolan i Stockholm.

Ulla Burell Tom Miller

1. Namn 2. Ålder
3. Bor Du i eget hem bostadsrätt hyresbostad ?
4. Yrke 5. Arbetsplats
6. Arbetstid; Dagtid Kvällstid Varierande
7. Är Du gift/sammanboende eller ensamstående ?
8. Har Du hemmavarande barn under 12 år? Ja Nej
9. Tillhör Du någon förening? Ja Nej
10. Hur fick Du information om studiecirkeln?
.....

Brev till intervjupersoner, som inte deltagit i samrådet i Hedemora.

Du har kanske hört talas om de studiecirkelar, som under våren har lämnat synpunkter på Hedemora Kommuns planering. Det har varit en sorts "samråd" mellan kommunen och invånarna. Det är viktigt att få reda på vilka effekter samrådet får och om invånarna i allmänhet känner till det.

Vi undertecknade, arbetar med dessa frågor. Vi har pratat med studiecirkeldeltagare och vi vill nu ställa några frågor till personer som inte varit med. Vi har därför lottat fram 120 personer av invånarna i Hedemora kommun, och där kom Du med. Vi skulle vilja få ett kort samtal med Dig, för att höra bl a om Du känt till att samrådet pågått.

Någon av oss kommer att ringa upp Dig för att prata om detta. Det skulle vara mycket värdefullt om Du ville medverka!

Med vänlig hälsning

Ulla Burell och Tom Miller
Tekniska Högskolan i Stockholm

1. Hade Du hört talas om att det pågått ett samråd med studiecirkclar som studerar kommunal planering innan Du fick vårt brev?

Om ja: fortsätt med fråga 3.

Om nej:

2. Hur skulle man ha annonserat för att Du skulle få reda på det?

Fortsätt med fråga 8.

→ 3. Hur fick Du reda på det? (av vem eller var?)

4. Vet Du vem som står bakom samrådet?

5. Vet Du vad det handlar om? Vilka frågor som diskuteras? Vad cirkelarbetet ska leda till?

6a. Känner Du någon som är med?

Om nej: fortsätt med fråga 7a.

Om ja:

6b. Har ni pratat om vad som tas upp i studiecirkeln?

6c. Har Du framfört några synpunkter till cirkeln genom henne/honom/dem? →

→ 7a. Har Du funderat på att vara med själv?

Om ja:

7b. Varför blev det inte av?

Om nej:

7c. Varför inte?

→ 8. Skulle kommunen på något sätt kunna underlätta för Dig/ intressera Dig för att vara med? (alt efter orsak till att personen ej varit med)

9. Studiecirkclarna har studerat den kommunala planeringen. Har Du någon uppfattning om vad kommunal planering är, vilka frågor kommunen har ansvar för?

10. Vilka problem tycker Du finns i din ort?

11. Vad tycker Du bör göras åt de här problemen? (om det inte redan sagts)

12. Vilka problem känner Du till i kommunen som helhet, resten av kommunen?

13. Vad tycker Du bör göras åt de här problemen? (om det inte redan sagts)

14. Vad gör kommunen åt de problem som vi har talat om?

15. Vad kan invånarna själva göra för att problemen ska bli åtgärdade?

T ex arbeta i såna här studiecirkclar som i samrådet?

politiska partierna?

intresseföreningar? Hem o skola, LRF, Pensionärsfören, Hyresgästfören .. byalag?

16. Kan Du tänka Dig att själv göra det?

KOMPLETTERINGSFRÅGOR:

Yrke

Arbetsplats

Arbetstid

Bostad

Föreningstillhörighet

Barn under 12 år

Ann.

1. Använde ni häftet: HEDEMORA - VÅR KOMMUN i din cirkel?

- a) Hur?
- b) Kommer du ihåg om det var något ni var särskilt nöjda eller missnöjda med?
- c) Använde ni andra skrifter eller häften? Vilka?

t ex kartorna, felaktiga uppgifter, svårt att förstå?

2. Fungerade cirkeln väl?

- a) Var diskussionerna givande? Deltog alla?
- b) Vilka problem eller diskussioner var mest intressanta för dig?
- c) Hade ni en bra cirkelledare?
- d) Var det svårt att ordna lokal?
- e) Tog ni reda på saker mellan mötena? Exempel?

3. Kan du nämna de viktigaste positiva erfarenheter du har av cirkelarbetet? Negativa erfarenheter?

t ex lärde något nytt om kommunen, träffade folk, framförde synpunkter, gjorde saker tillsammans, eller tog för mycket tid, kom inte fram till ngt

4. Har du pratat med andra utanför cirkeln om cirkelarbetet?

- a) Berättade du vad ni höll på med för släktingar eller grannar?
- b) Vidarebefordrade du synpunkter från andra till cirkeln?

5. Hur kom det sig att du ville vara med i cirkeln?

- a) Hur fick du reda på cirkeln?
- b) Kände du de andra i förväg?
- c) Fanns det någon särskild fråga eller problem som du ville ta upp?
- d) Tycker du det finns andra problem på din ort som man borde diskutera? I resten av kommunen?

6. Vad tror du kommer att hända med de synpunkter ni lämnade in?

- a) Tror du att de kommer att påverka kommunens beslut?
- b) Kan du nämna några personer i kommunen, som enligt din uppfattning har mycket att säga till om?

7. Kommer du i fortsättningen att intressera dig för sådana här frågor?

- a) Kan kommunen göra något mera för att människorna skulle kunna påverka planeringen?
- b) Vad bör partierna göra för att intressera folk för kommunalpolitiska frågor?

t ex kommundelsråd

DET HÄR ÄR NÅGRA EXEMPEL PÅ STUDIECIRKLAR I STUDIEFÖR- BUNDENS REGI, SOM KAN FUN- GERA SOM KOMPLEMENT TILL SAMRÅDSDISKUSSIONERNA. OM DU ÄR INTRESSERAD, TA DÅ KONTAKT MED DET AKTUELLA STUDIEFÖRBUNDET.

ARBETSGRUPPEN FÖR ÖVERSIKTLIG PLANERING, HEDEMORA KOMMUN. 20.10.77

ABF

SKOLPOLITISKT STUDIEMATERIAL

Skollärogor ter sig inte bara lärare och elever
Skolans utbyggnad och funktion får inte isoler-
as från samhället

En kvardags skola är en samhällsservice

En skola är en verksamhetsfrämmande
kapitalslukande och en fara för individens in-
vände mognhetsprocess

Skolan öppnar sig mot samhället, det
... men gjort i någon mån ... hur tas den då
emot av oss utanför?

50 och 60 talets reformer är steg framåt
tunga steg för konservatismen. Men indivi-
dens träning för ett samhälle utanför skolan
får inte bli på ett sätt som
Ställ krav ... ställ upp

NET

... upplever ordföranden som en diktator
eller föreningsmotet som ett meningslöst
... k. då är det dags att studera motestek-
nik. Demokratien tar och skall fungera bättre
Spjutkast?

FRAMTIDEN I VÅRA HÄNDER

Framtiden i våra händer är inget in-
lägg i debatten bland intellektuella
utan vill nå oss vanliga människor.

Boken är aktuellt skriven och vänder
sig inte bara mot det som är gallet i
världen utan ger positiva förslag och
impulser till handling för en bättre
framtid med större solidaritet, an-
svarstagande och tillfredsställelse

DET ONDA OCH DET GODA

Vi diskuterar kommersialismen i vårt samhäl-
le. Om våra verkliga behov och om konstrue-
rade behov. Hur vi blir beroende och påverka-
de ... men inte tilläggs

Vi pratar om olika områden:

mät och kläder bostad och friskt arbete och
kultur

Det är inte bara vi som individer som blir
utsatta Skolans frötslagningarna värnheten
o.s.v. ska öka på skärningen

Konstige en medveten marknad är bästa skydd
... mot kommersialismens avvägande ... till
oss diskutera

KUNSKAP - INSIKT - FRIGÖRELSE

Med utgångspunkt från Frieres idéer studerar
vi utbildningens funktion i samhället

Vi ser på "frigörande pedagogik" och prob-
lemorienterade studier, som de kan förekom-
ma t.ex. i en cirkel av Vikmanshytte-modellen
eller i en studiecirkel av typen "Ålderslag om
Hedemora"

Pris: 50,-/termin.

DEN NYA VARSAMHETEN

Studiematerialets underrubrik är: "Miljöhand-
bok i världagen" och bör användas på just det
sättet. - I vår egen närbeliggande vardag.
Den kan fungera som idéunderlag för samtal,
studier och praktiska insatser i vår egen by
eller vår egen kommun.

Dom nära insatserna är viktiga därför att vi
bara har en enda värld att tillhålla med

Pris: 25,-/termin.

RÄTTIGHETER ELLER HANDELSVARA

- den bostadspolitiska debatten
inifrån 1980-talet

Om vi är överens om att bostaden skall vara
en social rättighet och inte en handelsvara bör
vi ta ställning till några grundläggande frågor

- Vem skall bestämma vad som skall byg-
gas?
- Vem skall bestämma om vem som får
bygga?
- Vem skall fördela byggandet?
- Vem ska ha rätt till värdepappers?

DEM BESTÄMMER VÅR FRAMTID ...

Socialdemokraterna och LO går ut gemensamt
i ett radsdag kring ekonomisk demokrati.
Tillsammans kämpade vi en gång för politisk
demokrati (allmän rösträtt) - nu handlar det
om att bredda demokratin - för människors
trygghet

Allt arbete är en av de primära förutsättningar
na för vårt västland känner vi till - hur vi skall
kunna tyva en utveckling som garanterar
jobb, det skall vi diskutera
Din framtid kommunens framtid lanets
framtid Bergslagsområdets framtid -
landets framtid det hänger ihop. Det gäller
Dej ... kom med

TBV

KVINNOR OCH ARBETE

Kursen tar upp de hemarbetande kvinnors
problem och behandlar bl.a. frågorna:
Hur är arbetsförhållningarna i hemmet, vilka
arbetsvillkor har kvinnorna på arbetsmark-
naden, vad kan kvinnorna göra för att för-
ändra sin situation ...

Omfattning: 21 studietimmar
Avgift: 75 kr

HEDEMORA

Kursnr: 502. Lokal: Vasaskolan

Dag och tid: måndagar kl 18.30

Start: 5 till 19 sept

Ledare: Marie-Louise Frick

KOMMUNERNA OCH PENSJONÄRSRÅDEN

Hur fungerar kommunen? Vem bestämmer
vad? Hur kan man påverka besluten? Vad är
pensjonärsråd och vilken nytta kan vi ha av
dem?

BO PÅ ÄLDRE DAR

Antalet äldre ökar varje år.
Det ställer nya krav på boende, service och
vård.

I cirkeln diskuteras vi olika boendeformer och
hur vi själva vill bo
Något av den lokala debatten bör ju sätta
språk på diskussionerna (Garpenberg Dal-
karlbo, o.s.v.)

KÄNN DITT LAND - DIN STAD

Kursen handlar om Hedemora, dess historia
från dåtid till nutid. En kurs för alla som
vill lära sig mer om sin hembygd.

Omfattning: 21 studietimmar

Avgift: 75 kr

HEDEMORA

Kursnr: 504. Lokal: Vasaskolan

Dag och tid: tisdagar kl 18.30

Start: 6 till 20 sept

Ledare: Per Andersson

KOMMUNAL EKONOMI

Kursen ger breda bakgrundskunskaper om de
olika former av planering som förekommer
inom den kommunala verksamheten på
lång och kort sikt.

Omfattning: 21 studietimmar

Avgift: 120 kr

HEDEMORA

Kursnr: 202. Lokal: Vasaskolan

Dag och tid: måndagar kl 18.30

Start: 5 till 19 sept

Ledare: Bertil Edvinsson

VÅR BYGD I FÖRVANDLING

Studera Din hembygd och upptäck att i
det förgångna ligger fröet till framtiden.

Omfattning: 24 studietimmar

Avgift: 50 kr

HEDEMORA

Kursnr: 005. Lokal: Vasaskolan

Start: september

Ledare: meddelas senare

GARPENBERG

Kursnr: 006. Lokal: Skolan

Dag och tid: måndagar kl 18.30

Start: 5 till 19 sept

Ledare: Bo Nyberg

LANGSHYTAN

Kursnr: 007. Lokal: Jonsboskolan

Dag och tid: tisdagar kl 18.30

Start: 6 till 20 sept

Ledare: Marie-Louise Frick



VUXEN- SKOLAN

BYGG MÄNSKLIGT

1975
Den byggda miljön i dessa olika aspekter behandlas av 11 framstående forskare, arkitekter, sociologer, psykologer, kulturgeografer, bokvärmster. Vissa avsnitt. Text om Miljögestaltningen 1970-1970 av universitetslektor Olle Svedber är riktt illustrerade. Boken är redigerad av arkitekturprofessor Carl Axel Aeking. För övrigt medverkar bl.a Gosta Ehrensward, David Ingvar och Carin Boalt.
00733-1 Studieplan av Carl Axel Aeking 12:-
81997-2 Bygg mänskligt. Red av Carl Axel Aeking.
Askilld & Kärnkull 52:-

ENERGI TILL DÖDS

1975
Vi måste ändra vårt handlande och tänkande om vi ska ha någon chans att överleva, säger författarna. Vi har gett oss in på en teknisk utveckling som vi inte kan kontrollera.
Intresset i studiematerialet koncentreras till fissionsreaktorns avsnidor. Speciellt avfallsproblemet är utförligt behandlat. Vidare diskuteras problemen med plutoniumproduktion i stor skala, alternativa energiformer, besparingsåtgärder etc.
83409-2 Studieplan av Sture Korpias 11:-
83410-6 Energi till döds av Hannes Alfven m.fl.
Larsons förlag 39:-

SAGAN OM MÄNNISKORS LYCKA

(Stressamhället - myten om högenergi, stordrift och människors lycka)
1976

Några rubriker ur materialet: Samhället, stressen och människan. Människan i arbete. Livskvalitet och normtänkande. Människan inför miljöer.
Materialet belyser orsak - verkan och diskuterar förändringar som kan göras i planering och organisation för att minska stressfaktorerna vid arbete och boende.
00783-8 Studieplan, Stress-samhället av Nils-Erik Landell och Lars Gunnar Johansson 24:-
86217-7 Stress i arbetslivet, av Nils-Erik Landell. Aldus 21.50
86208-8 Hallonbergen av Nils-Erik Landell. Aldus 21.50

VI OCH VÅR KOMMUN

En serie skrifter som tillsammans utgör en utförlig kurs i kommunnalkunskap.
Kursen är första hand avsedd för invalda eller blivande förtroendeberedningar i kommunerna, men kan läsas av alla som vill veta mer om hur deras kommun styrs och hur man kan påverka de kommunala besluten. I studiecirken är grundkursen kombinerad med ett eller två specialhäftena. Ett tilläggigt underlag för en säsongsstudie. För cirklar som redan inrättat grundkursupplägg är det lämpligt att fortsätta med 2, 4 av specialhäftena. Varje häfte innehåller frågor, arbetsuppgifter, studieansvningar och förslag till temaplän.

I serien ingår:

00274-1 Vi och vår kommun - grundkurs av Olof Jonsson 4 uppl 1977 38:-	00318-2 Kommunal ekonomi av Helge Dahlberg 30:-
00217-8 Skolstyrelsen och skolan av Anders Svensson 2 uppl 1972. Kompl med supplement 1976. 98946-6 De sociala moderna av Ingemar Mundebö 30:-	00138-5 Byggnadsnämnden och samhällsplaneringen av Harry Torqvist 30:-
00275-5 Fritidsverksamheten i kommunerna av Roland Agius 30:-	00138-X Hälsovårdsnämnden och miljövården av Eric Ölerad och Rune Karlsson 30:-
00974-1 Kommunerna och kulturpolitiken av Göran Johansson och P. O. Sundman 30:-	00362-X Kommunal demokrati av Gustaf Jonnergård 3:-
00293-3 Landsting, länsstyrelse och länsnämnder av Ove Hultquist 38:-	00345-X Kommunala företagsformer av Lars Munters och Curt Riberdahl 30:-

PLANERING FÖR TRYGGHET OCH GEMENSKAP

1975
"Vilka möjligheter har den enskilde individen att påverka planeringen av den egna boendemiljön och därmed de förhållanden som denne är berörd av i sin vardag? Vilka bedömningsgränser ligger till grund för beslutet om bantillsyn, kommunikatorer, offentlig och kommersiell service?" Studieplanen utformas så att studiecirken själv utarbetar ett aktionsprogram för hur planeringsfrågorna kan lösas inom den egna kommunen.
83435-1 Studieplan arbetsbok av Olof Jonsson 20:-
00340-9 Planera för människan av Ingemar Becker m.fl 24:-
83437-8 Bostadspolitik för lokalsamhället. CUP 8:-

SERVICEBOENDE FÖR ÄLDRE

1976
Allt fler kommuner väljer att satsa på servicehus och servicevärdar heter i stället för de traditionella ålderdomshemmen. Studiematerialet ger fakta och underlag för samtal om serviceboendets syfte, utformning och funktion. Praktiska erfarenheter från sju kommuner redovisas, och med dessa som bakgrund kan cirklens diskuterat situationen i den egna kommunen.

00827-3 Studieplan av Roland Ekstrand 9:-
Serviceboende för äldre. Svenska kommunförbundet. Bestalls från Kommunalsamköp, Kommun AB. 117 81 Stockholm.

DIN BYGDS FRAMTID - insyn, kunskap, påverkan

1976
Via materialet ges insyn och kunskap om samhällsplaneringen, vilket ger förutsättningar för människor att aktivt påverka den framtida användningen av åker- och skogsmark. Cirklens ska arbeta med länsplaner och kommunöverstyrelser, samt skapa sig en bild av den egna bygdens struktur. Som avslutning sammanställs ett material i form av skrivna rapporter, väggdiagram etc. vilket bildar underlag för ett aktivt deltagande i den kommunala planeringen.
00782-X Din bygds framtid. (lösblad) 54:-
86186-3 Ringmar för studiematerialet 7:-

FRÅGA OM FRAMTIDEN

1976
"Fråga om framtiden" är ett studiematerial som hjälper oss att kartlägga och uppmärksamma granska vår omgivning, vår hemort, vår hemkommun. Genom att utforska och beskriva den situation som blir vi medvetna om hur vårt samhälle fungerar. För vi vet detta, kan vi vara med om framtiden och vara med att utforma den. Kursboken har tre delar: tematiskt, läktaled och praktiska råd del. Dessutom kompletteras materialet med ljudband och stillfilm.
86203-7 Fråga om framtiden. TRU 38:-
Ljudband 27.65
Stillfilm 85:-

KULTUR IDAG - I MORGON?

1975
Mot bakgrund av den statliga kulturpolitiken beskrivs hur kulturmonstret i vårt samhälle ser ut, och hur det kommer att utvecklas under de närmaste åren. Materialet behandlar bl.a hur kulturen fungerar och vilka som står för utbudet, massmedia och kulturdebatten, folk rörelsens roll i kulturarbetet och hur en aktivare kultur ska kunna skapas.
00689-0 Studieplan av Roland Björne 22:-
00652-1 Kultur idag - i morgon? av Matts Balgård m.fl. 34:-

STUDIEFRÄMJANDET

Fritids- och miljöplanering

Vår fritid ökar succesivt. Och fritid berör oss i hög grad. Fritid borde varje människa få disponera efter eget gottfinnande. Men detta är inte alltid möjligt. Man har kanske inte tillräckligt med pengar, man har kanske inte erforderliga utrymmen - lokaler eller natur - och man kanske inte har tid för att exempelvis familjen måste skötas om.
Vi måste hjälpas åt att rädda vår miljö, att värda den och om möjligt förbättra den, att försöka lösa något av de många världsomfattande miljöproblemen torde tyvärr knappast vara möjligt för de flesta av oss. Däremot kan vi alla försöka sätta oss in i dem och i tid rädda miljön i vår hemort.

VÄLJ VÄRLD!

Vad får en ny ekonomisk världsordning för konsekvenser för oss i Sverige? För de andra rika länderna? För de fattiga och hungerriga? För hela världen? Några rubriker:

- Vad betyder U-et?
- Mot åt ollo
- Nya spelregler
- 300 miljoner nya jobb
- Handel i stället för bistånd
- Det militära varvet
- Energijakten och miljöslöseriet

FRAMTIDEN I VÅRA HÄNDER

"Framtiden i våra händer" har visat sig kunna medvetandegöra läsare i alla åldrar och samhällsklasser om framtidsfrågor, behovet av en ny världsordning och behovet av en ny solidarisk livsstil i de rika länderna. En ny livsstil inte bara till för U-ländernas skull utan även för vår skull. Vi har mycket att vinna genom att få tillbaka en mängd förloade livsvärden. Boken är inget inlägg i debatten bland intellektuella utan vill nå oss vanliga människor. Den är enkelt skriven och vänder sig inte bara mot vad som är galet i världen utan ger positiva förslag och impulser till handling för en bättre framtid med större solidaritet, ansvarstagande och tillfredsställelse.

MEDBORGARSKOLAN

DAGHEM - FÖRVARINGSPLATS - BARNMILJÖ

MILJÖ OCH MILJÖVÄRD

FRAMTIDEN I VÅRA HÄNDER

FRÅGA OM FRAMTIDEN

HUR STYRS VÅRT SAMHÄLLE?

VÅR BYGD I FÖRÄNDRING

HEMBYGDENS HISTORIA

SKS

VÄLJ VÄRLD - om U-landsproblem

HUR STYRS FÖRSAMLINGEN? Om den kyrkliga kommunens verksamhet

KYRKAN - TILLGÄNGLIG FÖR ALLA

ENVARS RÄTT - kvinnans roll i arbets-, samhälls- och familjeliv

ÄLDRE IDAG - IMORGON

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 760106-5 från
Statens råd för byggnadsforskning till Avdelningen för
sambhallsbyggnad, KTH, Stockholm**

R82:1978

ISBN 91-540-2914-7

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6600782

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhallsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 1403
111 84 Stockholm**

Cirkapris: 40 kr exkl moms