

KOMMUNER OCH LANDSTING SOM DEMOKRATIAKTÖRER

Synliggör den lokala demokratin

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (1)



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Synliggör den lokala demokratin

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (1)

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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN: 978-91-7164-727-6
Foto: Samtliga bilder Thomas Henrikson, förutom s 8 Matton och
s 20 Casper Hedberg
Produktion: Kombinera
Tryck: Edita, Västerås 2011

Förord

Att vara förtroendevald i kommuner, landsting och regioner är ett viktigt, roligt och utmanande uppdrag. Det är ett förtroende man alltid funderar över hur man på bästa sätt kan leva upp till. Som stöd och inspiration kommer Sveriges Kommuner och Landsting att ge ut ett antal skrifter kring de utmaningar som den lokala beslutsnivån står inför i rollen som bärare av demokratin. Syftet är att lyfta aktuella frågor inom demokratiområdet för att inspirera till diskussion och handling i utvecklingen av kommuner, landsting, regioner och dess förtroendevalda som aktiva aktörer för utvecklingen av den lokala demokratin.

I den första skriften tas frågan upp hur Sveriges kommuner, landsting och regioner kan synliggöra den lokala demokratin. Detta för att skapa kunskap om vårt demokratiska system och göra de politiska beslutsprocesserna mer transparenta för medborgarna för att skapa tillit till systemet. Till detta kommer också ett avsnitt om hur "multidialogen" kan utvecklas där människor ges möjlighet att diskutera lokala angelägenheter med varandra och där sociala medier kan utgöra en del.

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

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

Att vara demokratiaktör innebär att skapa förståelse för kommunen, landstingets och regionens uppdrag. Att ta ansvar för helheten och för att prioritera de gemensamma resurserna. Att vara en god demokratiaktör innebär också ett aktivt samspel med medborgare och civilsamhället där de ges möjlighet att vara en aktiv medspelare i samhällsutvecklingen. Det innebär ett synligt politisk ledarskap, politiska institutioner som främjar demokratiaktörskapet och utveckling av en kultur där medborgare och civilsamhällets röst ses som en resurs för samhällets utveckling. Det handlar om att värna om de mänskliga rättigheterna till deltagande.



Anders Knappe

Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 9 Utmaningar för den lokala demokratin
- 13 **Utmaning 1: Synliggör att kommun/landsting är politiskt styrda organisationer**
Kan vi göra det lättare för medborgare att förstå vad det innebär att kommunen och landstinget är politisk styrda organisationer? Kan vi bli bättre på att använda hemsidan för detta?
- 17 **Utmaning 2: Utveckla en transparent demokrati**
Kan vi utveckla former för att skapa transparenta beslutsprocesser?
- 21 **Utmaning 3: Utveckla multidualogen och hantera sociala medier**
Kan vi använda ny teknik och sociala medier för att skapa en bättre dialog medborgare emellan och mellan politiker och medborgare för att ta ett gemensamt ansvar om samhällets utveckling?



Utmaningar för den lokala demokratin

I början på 1990-talet infördes New Public Management i offentliga verksamheter i västvärlden. Detta innebar att de som nyttjade kommuner och landstings tjänster skulle ses och behandlas som kunder och verksamheten skulle på ett tydligare sätt fokusera på kundtillfredsställelse och att ge medborgarna valmöjligheter inom den service som kommunen och landstinget erbjuder.

Kommuner och landsting har genom detta framförallt arbetat med att stärka sin roll som tjänsteaktörer och utvecklat olika metoder för att kvalitetssäkra och följa upp verksamheten utifrån ”kundernas” behov. Medborgarna har också i större utsträckning börjat se kommunen/landstinget som tjänsteaktör och ställer allt mer individuella krav på de tjänster som de nyttjar.

Kommuner och landsting roll som demokratiaktör har inte utvecklats i samma grad och kan uppfattas som otydlig av medborgarna och att de ibland har svårt att se att kommunen och landstinget är politiskt styrda organisationer. Detta kan innebära en att den lokala demokratin försvagas med ett bristande förtroende för de förtroendevalda och mindre förståelse för behovet av prioriteringar av de gemensamma resurserna.

Medborgare behöver sina förtroendevalda och de förtroendevalda behöver sina medborgare. Beslut om våra gemensamma resurser blir bättre om de förtroendevalda har en bred kunskap om och kan sätta sig in i medborgarnas livsvillkor. Medborgarna å sin sida behöver få ökade kunskaper om kommunernas/landstingens ansvar och förståelse för dilemmat som de förtroendevalda står inför när resurser är begränsade och måste prioriteras.

Det kan därför finnas ett behov av att göra tydligt för medborgarna vilka som styr och leder kommunen/landstinget samt vilka politiska ställningstaganden som ligger bakom de politiska prioriteringarna. Därför är det en utma-

Medborgarna behöver få ökade kunskaper om kommunernas/landstingens ansvar och förståelse för dilemmat att resurser är begränsade och måste prioriteras.

ning att synliggöra att kommunen och landstinget är en demokratisk politiskt styrd organisation.

För att värna om och utveckla demokratin behöver bland annat beslutsprocesser bli mer transparenta inom kommuner och landsting. Sveriges unika arbete med att skapa öppenhet och tillgänglighet skapar trygghet hos medborgarna. De vet att när de vill eller känner sig tvungna så går det att ta del av beslutsprocesserna. Det innebär inte att man deltar varje dag utan när behov finns. Därför bör kommuner och landsting värna om öppenhet och tillgänglighet inte minst till de demokratiska processerna. Nya former för kommunikation behöver användas där webben kan bli en central plattform för öppenhet. Även detta är en utmaning.

Hur kommuner och landsting finner sin väg till multialogen och hanterar sociala medier är ytterligare en utmaning.



Nya teknologier innebär nya möjligheter. Tekniken i sig är inte utmaningen utan hur de nya medierna kan användas för att stärka kommunen och landstinget som demokratiaktör. I dag räcker det inte för medborgare att bara vara passiva informationsmottagare utan de vill på ett helt annat sätt delta i dialoger och debatter. Inte bara med kommun/landsting utan även med varandra och utan att vara anslutna till ett parti. "Multialogen", dialogen som är öppen och där alla har möjlighet att delta, blir alltmer framträdande och de sociala medierna spelar i detta en allt viktigare roll. Hur kommuner och landsting finner sin väg till "multialogen" och hanterar sociala medier är ytterligare en utmaning.





UTMANING 1:

Synliggör att kommun/ landsting är politiskt styrda organisationer

Kan vi göra det lättare för medborgare att förstå vad det innebär att kommunen och landstinget är politiskt styrda organisationer?
Kan vi bli bättre på att använda hemsidan för detta?

Många medborgare uppfattar kommuner och landsting som serviceleverantörer. Många av medborgarna vet inte vad kommunen, landstinget respektive staten har ansvar för. Även i medias bevakning av verksamheten läggs stort fokus på kommunen och landstingets som serviceaktörer. Det innebär att många inte har någon kunskap om hur den politiska styrningen fungerar och att det finns krav på prioriteringar av de begränsade gemensamma resurserna. För att skapa tillit till det demokratiska systemet är det en utmaning för kommuner och landsting att skapa kunskap om ansvar, politiska ställningstaganden och prioriteringar.

För att få en sådan förändring till stånd krävs det att medborgarna har tillgång till information om vilka politiker som finns inom kommunen eller landstinget, vilka politiska ställningstagande som görs inför olika beslut och motiven till beslut och prioriteringar bakom besluten. Det är viktigt för tilltron till demokratin att medborgarna har tillgång till information om vilka som fattar beslut på deras vägnar och hur de kan utöva sitt ansvarsutkrävande.

Det finns flera vägar för att stärka medborgarnas kunskap om vårt demokratiska system. Traditionellt har vi använt oss av studiecirkelar, informations-

FAKTA

På 50 procent av kommunernas hemsidor gick det inte att hitta kommunstyrelsens ordförande

(SKL informationsundersökning 2009)

88 procent av svenskarna använder sig av internet

(The Global Information Technology Report 2009-2010, ICT for Sustainability)

möten, informationsbroschyrer etc. Den utveckling vi nu kan se är att kommunernas hemsidor kan utvecklas till en strategisk plattform för detta.

Det handlar om öppenhet

Alla kommuner och landsting har hemsidor men med stor variation avseende innehåll och struktur. Allt fler medborgare väljer att söka information om kommunen och landstinget via deras hemsidor. Generellt används kommuner och landstings hemsidor i dag till att visa de tjänster och den service som erbjuds medborgarna. Framförallt handlar det om information om service-nivåer, öppettider, blanketter, vart de kan vända sig etc.

När informationen handlar om det politiska livet inom kommuner och landsting begränsas det oftast till dagordningar, protokoll, mötestider och ett politikerregister.

Tekniken finns men hur kan hemsidan bli ett strategisk redskap för att visa kommunen också som en demokratiaktör. För att utveckla detta krävs en strategi och i många fall måste politikerna ägna mer intresse åt och skaffa sig ett större inflytande över den information som presenteras på hemsidorna. Den politiska strategin bör omfatta på vilket sätt man vill tydliggöra politiken och de politiska aktörerna och, hur öppen man vill vara när det handlar om de olika politiska alternativen.

Frågor att diskutera

Som grund för en sådan strategi kan följande frågor diskuteras:

- › Vill vi som förtroendevalda använda hemsidan till att tydliggöra vilka vi är?
- › Hur kan vi vara tydliga med majoritet och minoritets förhållanden?
- › Vill vi använda hemsidan till att tydliggöra för medborgarna vad som upptar vår tid, vad vi för debatt om och varför detta är viktigt?
- › Vill vi använda hemsidan till att aktivt ge vår syn på det som debatteras i media som rör kommunen eller landstinget?
- › Vill vi använda hemsidan till att förklara hur vi prioriterar mellan olika verksamheter?
- › Vill vi använda hemsidan till att ge information om hur olika partier ställer sig till prioriteringar av olika verksamheter och olika frågor?

En viktig anledning till att tydliggöra att kommunen och landstinget är en politisk styrd organisation är att ge medborgarna en bild av det politiska livet som visar prioriteringar och hur kommunen/landstinget styrs. Det är också viktigt att tydliggöra de utmaningar och dilemman som är föremål för debatt inom kommunen och landstinget. Syftet är att öka medborgarnas intresse och vilja att delta i den politiska debatten om samhället de lever i.

Internationellt kan vi se en utveckling mot att kommuner och landsting tydliggör hur de demokratiska församlingarna ser ut, vilka partier de består av,

vilka som är i majoritet och vilka som är i minoritet. I Holland har utvecklingen gått än längre. Där är det möjligt för medborgarna att följa varje kommunfullmäktigeledamot. Till exempel går det att se i vilken grad de har deltagit i fullmäktiges möten, hur de har röstat i olika frågor och om de har deltagit i debatten genom inlägg etc.

I andra kommuner/regioner tydliggörs varje partis ställningstagande kring verksamhetsområden eller kring frågor som ska upp till beslut. Hamburg har i sitt budgetunderlag en beskrivning av varje partis ställningstagande för varje budgetområde. I Lissabon tydliggörs varje partis ställningstagande inför viktiga frågor som ska fattas beslut om både genom tidningar och på kommunens hemsida.

Även när det gäller att tydliggöra prioriteringar sker ett utvecklingsarbete där kommuner och landsting jämför resultat inom olika områden med andra kommuner/landsting och beskriver utifrån detta hur prioriteringar har skett mellan olika verksamheter.

Internationellt kan vi se en utveckling mot att kommuner och landsting tydliggör hur de demokratiska församlingarna ser ut, vilka partier de består av, vilka som är i majoritet och vilka som är i minoritet.



UTMANING 2:

Utveckla en transparent demokrati

Kan vi utveckla former för att skapa transparenta beslutsprocesser? Kan vi skapa transparens så att medborgaren kan följa ett beslut från ax till limpa utan att djupdyka i protokoll?

Sverige är i internationella jämförelser unikt med den lagstiftning vi har som ger varje medborgare möjlighet att få tillgång till dokument och beslut. Denna öppenhet är en del av grundfundamentet för vår demokrati och skapar tillit till vårt demokratiska system. Det handlar emellertid inte bara om tillgång till offentliga dokument utan också om möjligheten att delta på kommuners och landstings politiska möten och på andra sätt följa den politiska beslutsgången. Många gånger kan denna öppenhet uppfattas som meningslös eftersom medborgarna endast kommer till möten när de är emot beslut som ska eller har fattats. Det finns också exempel på kommuner och landsting som har tagit bort allmänhetens frågestund och möjligheten att delta på nämndmöten på grund av att få kommer och är aktiva. Att bevara öppenhet och transparens när verksamheter läggs i kommunala bolag, kommunförbund och läggs ut till andra utförare är också något som behöver diskuteras utifrån demokratispekter. Att bevara transparens när detta sker är en utmaning för kommuner och landsting.

Utmaningen är att finna fler metoder för att synliggöra de politiska beslutsprocesserna och i detta använda både fysiska möten, dokument och IT-verktyg. Det räcker inte med att bara visa dagordning och protokoll – det måste sättas färg på beslutsprocessen.

FAKTA

39 % av medborgarna har stort eller ganska stort förtroende för politiker.

5 % är medlemmar i ett politiskt parti, 1 % är aktiva.

Det handlar om transparens

Det handlar om att skapa transparens i beslutsprocesserna och ge möjlighet för individen att följa sitt ärende och för invånarna att följa beslut som rör kommunen och landstingets verksamhet. Utmaningen är att se bortom antal närvarande personer på de öppna mötena till att utveckla former för transparenta beslutsprocesser.

Frågor att diskutera

Som grund för en diskussion om hur transparens i demokratin skapas kan följande frågor lyftas:

- › Hur transparenta är vi i dag för individen och för invånare?
- › Vill vi vara transparenta?
- › Hur transparenta är vi beredda av vara?
- › Vad krävs för att vara transparent?

Genom en större transparens kan vi skapa ökad tillit till vårt demokratiska system. Genom att ge medborgare möjlighet att följa beslutsprocesser värnar vi om den öppna demokratin, grunden för vårt samhälle.

Vi kan se en internationell utveckling mot att finna andra former för att följa politiska möten än via fysiskt deltagande. Webbcasting blir allt vanligare både internationellt och i Sverige. Härfinns en stor utvecklingspotential där det inte bara handlar om att erbjuda sändning i realtid utan att ge möjlighet för medborgarna att titta på mötet på den tid som passar dem och också möjlighet att välja vilket ärende jag vill följa. Mätningar som gjorts visar att det är relativt få som följer ett fullmäktigemöte direkt en vardagkväll, däremot är det många som i efterhand tittar på just det ärende de är intresserade av. Internationellt går också utvecklingen mot att allt fler möten webbsänds både politiska möten men även olika rådsmöten och möten för arbetsgrupper inom kommuner och landsting.

En annan utveckling som sker såväl nationellt som internationellt är möjligheten för medborgaren att följa ett ärende via nätet. Här är det en stor utmaning för kommuner och landsting att göra information med mera begripligt för medborgarna. De sätt vi skriver ärenden på i dag är inte alltid de mest lättillgängliga och för att skapa transparens kring ärenden krävs ett språk som alla kan ta till sig och förstå. I detta kan det också vara viktigt att inte bara använda skriven text utan också bild och ljud för att göra möjligt för fler att få följa ett ärende från förslag till beslut.

De sätt vi skriver ärenden på i dag är inte alltid de mest lättillgängliga och för att skapa transparens kring ärenden krävs ett språk som alla kan ta till sig och förstå.

FLATRON

Svar på interpellation

b. Margareta Pettersson (V) till vård- och omsorgsnämndens ordförande Sonia Lammert om rätt till inflytande i sin vardag när de boende



UTMANING 3:

Utveckla multialogen och hantera sociala medier

Kan vi använda ny teknik och sociala medier för att skapa en bättre dialog medborgare emellan och mellan politiker och medborgare för att ta ett gemensamt ansvar om samhällets utveckling?

Användningen av internet och sociala medier har exploderat under de senaste åren. Fler och fler svenskar använder olika forum på internet för att diskutera och engagera sig. Bara på facebook har cirka fyra miljoner svenskar ett användarkonto. Naturligtvis förekommer även diskussioner om kommuner och landsting och dess verksamheter på dessa platser. I dag finns liten kunskap om vad som sägs om kommunen och landstinget i de sociala medierna och hur det går att möta och delta i sådana diskussioner och aktioner. Utmaningen blir därför hur kommuner och landsting kan möta samhällsengagemanget på de sociala medierna och vad den egna hemsidan ska ha för roll i framtiden.

En fråga för kommuner och landsting är därför vad deras hemsida ska användas till. Ska den endast innehålla information om de tjänster som erbjuds eller ska den också erbjuda en portal för delaktighet för medborgarna? Kommuner och landsting kan förstås välja olika vägar. Det centrala är dock att det finns en strategi för det vägval man gör. Oavsett vägval kommer kommuner och landsting att ställas inför frågan hur de ska förhålla sig till den dialog och debatt som pågår över nätet kring deras verksamheter.

I dag är många kommunala hemsidor traditionellt uppbyggda och fungerar framförallt som en informationskanal från landstinget/kommunen till brukaren och medborgaren. Ett antal kommuner och landsting går dock före

FAKTA

Drygt en fjärdedel (26 procent) av svenskarna använder sociala medier en genomsnittlig dag.

89% av svenskarna i åldern 16–75 år har tillgång till Internet i hemmet 2009.

<http://www.internetstatistik.se/content/871-nyckeltal1.html>

350 000 bloggare 2008

Enligt "Svenskarna och Internet 2009" från WII, läser 37 procent av Internetanvändarna i Sverige bloggar.

Bloggläsandet är som störst bland de yngsta och framför allt bland unga kvinnor. Bland kvinnliga Internetanvändare i åldern 16–25 år är det drygt två tredjedelar (69 procent) som läser bloggar. I gruppen unga män är andelen 51 procent.

Bland ungdomar 15–24 år som använder internet, ägnar sig hela två tredjedelar (66 procent) åt sociala medier en genomsnittlig dag. Även bland de yngsta användarna 9–14 år är användningen hög (62 procent).

<http://www.internetstatistik.se/content/871-nyckeltal1.html>

Frågor att ställa sig

och öppnar upp sina hemsidor för dialog genom att använda någon form av IT-verktyg för dialog. Dialog om kommunen/landstinget pågår dock också på andra platser på nätet än på den egna hemsidan. Detta innebär en utmaning som kommunen/landstinget måste förhålla sig till. Detta innebär att det inte går att överlämna till tekniker att producera IT-lösningar. Politiker och tjänstemän måste vara aktörer och delta på dessa arenor och för det krävs strategier.

Att öppna en egen sida på facebook för kommunen eller landstinget innebär också ett åtagande som kräver resurser i form av det finns personer som har till uppgift att fylla på med information etc. samt att följa och delta i den diskussion som förs.

Det handlar om möjlighet till "multidiagonal"

Det räcker dock inte att kommuner och landsting erbjuder enstaka verktyg för dialog. Medborgarna är genom de sociala medierna vana att kunna diskutera de områden som de är intresserade av med många och inte bara med en mottagare. Det handlar om en "multidiagonal" där många samtidigt och snabbt kan diskutera frågor med varandra. Kommuner och landsting behöver därför utveckla sina hemsidor till att både innehålla information och att innehålla flera olika möjligheter och verktyg för att delta i dialogen om utvecklingen av det samhälle man lever i.

Frågor att ställa sig för att finna en strategi för hantering av sociala medier:

- › Vill vi öppna för dialog på vår hemsida?
- › Ska vår hemsida kompletteras med deltagande i sociala medier?
- › Ska möjligheter skapas för dialog mellan politiker och medborgare via sociala medier?
- › Ska politiker ha möjlighet att blogga från kommunens och landstingets sida?
- › Vill vi och i så fall hur ska vi hålla oss ajour om vad som diskuteras om kommunen och landstinget i sociala medier?

Det handlar om att följa med i den utveckling som sker av internet som en arena för engagemang och dialog. Det handlar om att komplettera de fysiska möten som kommunen och landstinget bjuder in till för dialog med forum för dialog över internet. Det handlar om att erbjuda människor möjlighet att möta varandra på virtuella arenor för att diskutera angelägenheter som påverkar deras vardag och där de tillsammans med varandra och med kommunen/landstinget kan finna lösningar för fortsatt utveckling.

Internationella erfarenheter visar att Sverige är bland de allra bästa när det gäller medborgarnas tillgång till nätet. Men Sverige har halkat efter i IT-utvecklingen när det gäller att erbjuda medborgarna arenor för att delta. Här lyfts Korea och Singapore fram som goda exempel där utgångspunkten för

webbutvecklingen har varit att skapa forum där medborgarna vill och behöver vara för att föra dialog, få information, utföra tjänster och där de också erbjuds verktyg för lärande och hjälp till självhjälp. E-demokrati skapar helt nya arenor där medborgarnas behov är i centrum och där den interna förvaltningsstrukturen har fått ge vika för medborgarnas sätt att söka information. Erfarenheterna visar att där det finns flera IT-verktyg som fyller olika behov ökar interaktionen mellan medborgare och kommuner/landsting.

Frågor att diskutera på hemmaplan

Hur kan vi möta dessa utmaningar för att

- › Synliggöra att kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer?
- › Skapa transparens kring politiska beslutsprocesser?
- › Tydliggöra och utveckla dialogen och multialogen med medborgarna via nätet och de sociala medierna?

Frågor att diskutera
på hemmaplan



Inspirationsskrift för förtroendevalda (1)

Synliggör kommunen och landstinget som politiskt styrda organisationer

För att värna om och utveckla demokratin behöver beslutsprocesser bli mer transparenta inom kommuner och landsting. Sveriges unika arbete med att skapa öppenhet och tillgänglighet skapar trygghet hos medborgarna. De vet att när de vill eller känner sig tvungna så går det att ta del av beslutsprocesserna. Därför bör kommuner och landsting värna om öppenhet och tillgänglighet inte minst till de demokratiska processerna. Nya former för kommunikation behöver användas där webben kan bli en central plattform för öppenhet.

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

