



Regional utveckling genom Mål 2 öarna

Projektet delfinansieras av
Europeiska Unionen
Regionala Utvecklingsfonden



Skärgårdarnas Riksförbund



Politisk demokrati i skärgårdarna Seminarium om demokratifrågor i skärgården Hönö 25 mars 2006

Skärgårdsbornas möjlighet att påverka den demokratiska processen är mycket begränsad. I de flesta kommuner utgör de bara en mycket liten del av befolkningen och får därmed ett litet inflytande i de allmänna valen. Kommunerna är fastlandsbaserade. Det finns i landet cirka 32 000 öbor. Dessutom är dessa utspridda på 101 kommuner fördelade på 18 län. Endast en kommun, Öckerö, är egen kommun bestående av öar.

Gotland, med sina 56 000 invånare, är egen region och räknas inte till landets skärgårdar. Självförsörjandegraden inom den offentliga sektorn är mycket stor.

Det är därför närmast naturligt att politikerna oftast lyfter fram skärgårdsfrågorna ur ett ”semesterperspektiv”. Skärgården ser man som tillgång i första hand att locka turister till kommunen.

Men skärgårdarnas frågor skiljer sig på många sätt från andra områdens. De utgör dels glesbygd enligt statens definition. Men skärgårdarna skiljer sig från övrig glesbygd också genom de speciella transportproblemen. Samtidigt finns starka kontraster med både riktigt storstadnära skärgård och extrem glesbygd med mycket långa restider till offentlig service.

Att göra sin röst hörd

En viktig förutsättning för att kunna påverka utvecklingen på olika områden är att göra sin röst hörd på ett kunnigt och trovärdigt sätt. Detta blir allt svårare av flera skäl. Det är allt fler röster som konkurrerar om uppmärksamheten. Antalet skärgårdsbor är litet och i många kommuner så litet att man helt enkelt kanske inte klarar denna uppgift.

För att få uppmärksamhet kring sina speciella frågor har skärgårdsborna traditionellt samlats i övergripande samhällsföreningar, Skärgårdsföreningar, för att påverka sina kommuner och regioner. Kartan varierar något men det finns i stort sett en sådan förening i varje län. Genom ett nationellt samarbete i Skärgårdarnas Riksförbund, SRF, arbetar man för att påverka myndigheterna på riksnivå.

SRF har i en översikt belyst förhållandena kring tio viktiga områden. Det gäller främst frågor kring offentlig service av olika slag, men även förutsättningar för företagande, turismens utveckling, situationen inom lantbruket och kustfisket mm.

Att arbeta politiskt

Givetvis vill skärgårdsborna inte bara påverka utvecklingen genom sina Skärgårdsföreningar. Man vill också arbeta genom det politiska demokratiska systemet. Men detta är mycket svårt och utvecklingen ser ut att göra det ännu svårare.

Av rent praktiska skäl är det svårt och dyrt för skärgårdsborna att färdas till sammankomster av olika slag. Ett aktivt kommunalpolitiskt intresse innebär alltid att det är viktigt att delta i ett stort antal möten varje år. Dessutom ofta på kvällstid och helger när färjorna inte går så ofta – om det överhuvudtaget finns färjetrafik.

Det är inte konstigt att det är svårt för öbor att ställa upp på valsedlarna till kommunfullmäktige eller landsting och riksdag. Det traditionella politiska systemet har sina begränsningar för att få skärgårdsborna att delta aktivt i den kommunala beslutsprocessen.

Initiativ för demokratin

De kommuner som till någon del utgör skärgård är inte någon enhetlig grupp. Här finns stora och små kommuner som dessutom ligger i stora och små regioner. I många kommuner har man i olika omgångar diskuterat problem kring intresset för den lokala demokratin. I många kommuner är man bekymrad över det låga engagemanget för den demokratiska politiska processen.

För att råda bot på detta har olika initiativ tagits. Traditionella kommunala försök har skett i framför allt kommuner med många invånare med inrättande av kommundelsnämnder. Dels har geografiska delområden avgränsats och dels en avgränsning över vilka uppgifter kommundel får ansvara för. Endast Göteborgs kommun har inrättat en kommundel i ett rent skärgårdsområde.

I flera mindre kommuner har olika andra lösningar prövats för att öka intresset och deltagandet i de demokratiska processerna. I denna rapport vill vi beskriva några av de ansträngningar som gjorts i skärgårdarna. Det är inte konstigt att landets enda rena skärgårdskommun har varit mycket aktiv. Därför var det också naturligt att hålla seminariet kring demokratiutveckling just på Hönö i Öckerö kommun.

Nedanstående exempel redovisades vid seminariet:

- Öckerö kommun, lokala ö-råd
- Öckerö kommun, ungdomsfullmäktige
- Lokal folkomröstning, Öckerö kommun omröstning om en broförbindelse
- Strömstad kommun, Kosternämnden
- Göteborgs stad, stadsdelsnämnd
- Stockholms län, regionala skärgårdsråd

Skärgårdarnas Riksförbund har förhoppningen är att exemplen skall man till ytterligare initiativ. Dessutom är det viktigt att följa och lära av de försök som gjorts.

Utveckling av demokratiarbetet, Öckerö kommun

Kommunstyrelsens ordförande i Öckerö kommun, Arne Lernhag, presenterade arbetet med demokratiutveckling.

Öckerö kommun består av 10 bebodda öar med sammanlagt cirka 12 000 invånare. Sedan länge har här funnits olika byråd, men på de största öarna med flest invånare har dessa försvunnit efter hand. År 2000 startades projekt LUDDE som avsåg att återskapa råden på de större öarna. Öckerö kommunledning vill skapa en fungerande "deltagardemokrati" genom dialog mellan kommunen och medborgarna. Syftet är att öka samhällsintresset och få en varaktig aktiv dialog.

Kommunledningen ville få klarlagt i vilken utsträckning de politiska besluten är förankrade hos en majoritet av medborgarna. Dessutom ville man på sikt för att kunna rekrytera nya kommunpolitiker. Av kommunens 41 ledamöter i kommunfullmäktige 2002-2006 finns inte ledamöter från kommunens alla tio öar.

Det kan kännas som att projektet är pålagt invånarna från kommunledningen snarare än ett gräsrot initiativ. Men i jämförelsen med arbetet på Koster skall man minnas att här gäller det en hel kommun. Alla skulle kunna vara med i ett förnyat sätt att arbeta

Idag finns det sammanlagt 15 öråd i kommunen som representerar invånarna i de olika geografiska delarna. LUDDE står för Lokal Utveckling Dialog Demokrati.

Öråd

Öråden har som mål vara en lokal sammanslutning vid sidan om partipolitiken för frågor av gemensamt intresse. De ska vara väl kända och aktiva. De skall också ha en dialog direkt med de politiska partierna. Öråden kan vara remissinstans i frågor som direkt gäller deras område och är av allmänt intresse. Medborgarförslag kan läggas av öråden.

Varje Öråd har en styrelse som väljs lokalt, och genomför egna örådsmöten men även gemensamma träffar med andra öråd. Fyra gånger per år inbjuds örådets styrelser till en informationsträff med kommunen kring aktuella frågor samt kommunens ekonomiska läge. Det anses som viktigt att öråden är insatta i detta eftersom det lägger en grund för förståelse parterna emellan och dessas situationer. Öråden har också två rena politikermöten per år. För att föra ut arbetet och synpunkter har man hemsidor, nyhetsbrev och anslagstavlor.

På de största öarna Hönö och Öckerö, med 8500 invånare, fanns tidigare öråd som somnat in. Här nyskapades nu sju byråd. På de mindre öarna med 100-1300 invånare har hela tiden funnits samhällsföreningar/öråd. Därtill skapades ett speciellt ungdomsforum för ungdomar mellan 13 och 21 på samma villkor som för öråden. Därmed fanns totalt 16 öråd av olika slag. Alla öråd och även Ungdomsfullmäktige lever ännu idag.

LUDDE-projektet finansierades av kommunen, Leader II, Mål 2 Öarna och Västra Götalandsregionen. Det inleddes i februari 2000 och pågick till januari 2002. Under våren skapades 4 byråd på Hönö och 3 på Öckerö. De olika nämnderna i kommunen fick arbeta med kontakterna med öråden och man tog också fram ett basdokument med förutsättningar för kommunala beslut och fullmäktiges uppdrag som utgångspunkt för dialogen.

Ambitionen är att Öråden inte bara ska vara remissinstanser utan komma in tidigare i beslutsprocessen. Kommunens ärenden skickas ut till öråden i god tid för att de ska hinna reagera om det är något som de inte anser vara bra.

Synpunkter från öråden, byråden, föreningar och enskilda dokumenteras och förs vidare till berörda beslutsinstanser. Dialogen fördes på flera plan, med medborgarna, de politiska partierna samt kommunen. En mötesplats skapades på webben ”ÖckerÖarna – Från Ö till Ö” där både de politiska partierna och öråden skulle få plats.

Efter projekttiden beslutade kommunen att fortsätta arbetet med en anställd person som stöd för verksamheten. Idag är verksamheten fortfarande aktiv. Byråden har sina möten och de frågor man arbetar mest med är trafikfrågor och byggnadsfrågor.

I två speciella frågor har Byråden engagerat sig stort. Främst gäller det frågan om kommunen skall säga ja eller nej till en bro till fastlandet. Under debatten om ja eller nej till en broförbindelse till fastlandet skedde en livlig debatt på hemsidorna. Det blev till och med så livligt att kommunens server fick bytas ut.

Den andra stora frågan gällde eventuell nedläggning av Fotö skola. Där man gjorde en enkät som lyfte fram de mjuka frågorna. Skolan på Fotö räddades och finns kvar idag.

Byråden upplever flera svårigheter. Främst gäller det spridning av information till medlemmarna och att få byrådsrepresentanter att komma till mötena. En av förklaringarna var att byråden ofta kände att kommunen inte lyssnade på deras synpunkter och förslag. Mer information finns på www.ockero.se under fliken ”demokrati”.

Ungdomsfullmäktige

2002 startade även ett Ungdomsfullmäktige med 28 ledamöter. Där skedde initiativet genom elevrådet på kommunens högstadieskola. Under två år arbetade en grupp ungdomar med hur man på bästa sätt ska kunna få inflytande över sin vardag. De kom fram till att en organiserad mötesplats för ungdomar behövdes och att det skulle vara i form av ett ungdomsfullmäktige.

Meningen har hela tiden varit att ungdomarna skall få inflytande på riktigt och inte på låtsas. Ledorden för Ungdomsfullmäktige är dels att det ska vara kul att delta och att det ska vara möjligt att påverka och bestämma i frågor som berör ungdomar. Man vill inte bara fungera som en remissinstans utan driva sina egna frågor. I Ungdomsfullmäktige kunde man ta upp frågor från alla de olika öarna.

Val till detta fullmäktige hålls på skolan. Ungdomsfullmäktige består av ungefär 30 ungdomar i åldern 13-21. Dessa ledamöter väljs vart annat år då alla ungdomar kan rösta på kandidater från sin egen ö. Samma dag som allmänna val hålls röstar också ungdomarna, i samma lokal, till Ungdomsfullmäktige. Valdeltagandet har legat på cirka 50 %.

Lokal folkomröstning, Brofrågan

Stora trafikproblem skapas kring den snabbt expanderande storstadsnära ö-kommunen Öckerö och stadsdelarna på fastlandet innanför. För att klara färjetrafiken med de många pendlarna driver Vägverket här sin största färjelinje.

Vid olika tillfällen har frågan om fast broförbindelse till öarna dykt upp. Mot detta står många öbors vilja att bo på en ö utan bro. Man är bland annat rädd för ytterligare ökat tryck på bebyggelse och biltrafik. Till saken hör också att Öckerö har tio befolkade öar varav fyra redan är förenade med broar, Öckerö, Hönö, Hälsö och Fotö. Den nya bron skulle göra att dessa fyra samt Björkö fick vägförbindelse. Den nya bron skulle också lösa stora

trafikproblem på fastlandet med ny väg förbi de tätt bebyggda områdena mot nuvarande färjeläge.

När kommunen skall hantera en speciell fråga med stor påverkan på lokalsamhället gäller inte de politiska partiernas program längre. Andra faktorer väger tyngre. Miljöfrågor ställs mot ekonomiska frågor. Ett sätt att hantera en sådan fråga är att utlysa en folkomröstning. Flera ledande kommunpolitiker visade sig vara broförespråkare – men fick markera att de inte företrädde någon partilinje.

En folkomröstning i frågan hölls 2001. Då sade två tredjedelar av befolkningen ja till alternativet utökad färjetrafik, och därmed nej till bro. Sedan dess har exploateringen på öarna ökat och antalet pendlare ökat vilket tillsammans sätter ytterligare tryck på färjetrafiken. Vägverket ansåg att förutsättningarna ändrats så att ett nytt beslut borde prövas.

En ny folkomröstning ordnades 2005. Nu med tydligare fråga. Ja eller nej till bro. Resultatet blev samma. Två tredjedelar nej och en tredjedel ja med stort valdeltagande. Intressant är att de öar som även i framtiden skulle vara utan bro, de var direkt positiva till en ny bro till Öckerö. De bor ju längst bort och skulle få kortare pendlingstid, men ändå vara kvar som ösamhällen.

Kosternämnden

På Koster i norra Bohuslän finns ca 320 bofasta. Fisket är fortfarande viktigt men turismen är huvudnäringen som också ökar med 10 % per år de senaste åren. Sommartid finns 7-8000 på öarna med effekter som ökad sysselsättning, ökade huspriser och krav på bättre service

Öråd

Öråden startades 1997. Till dessa inbjuds alla öbor två gånger per år. Där kunde en rad olika frågor diskuteras. På öarna Nord- och Sydkoster finns 11 olika intresseföreningar och i vissa frågor var man ganska splittrade. Det gällde förbindelserna mellan öarna och Naturvårdsverkets förslag om en nationalpark.

I Strömstad kommun har uppstod därmed problem när man inte visste vad öborna ville. Ofta var det röster som "var emot" som fick utrymme i debatten medan de som "ville något" låg lågt för att inte bryta invanda mönster. Många frågor var dessutom mycket viktiga för utvecklingen på öarna.

I Örådet diskuterades hur man skulle möta problemen. Med inspiration från ett försök i Svågadalen utanför Hudiksvall så arbetade man fram ett förslag – en lokal Kosternämnd. Denna skulle vara en nämnd för alla, alltså ingen förening. Kommunen stödde idén och uppmuntrade arbetet med "förstärkt när demokrati" på Koster.

Kosternämnden

År 2000 beslutade örådet att bilda en demokratiskt vald nämnd. Genom denna skulle öborna på ett parlamentariskt sätt kunna uttrycka en majoritetsuppfattning i viktiga frågor och kommunen skulle kunna få besked om vad öborna tycker.

Reglerna för nämnden beslutades. Alla över 16 år får rösta på nio öbor som de anser skall sitta i nämnden. Röstningen sker vid tiden för allmänna valen. Det finns alltså inga nominerade kandidater och det bedrivs ingen valkampanj. På detta vis får nästan alla röstande in någon av

de nio de röstat på. Den som får flest röster blir ordförande. Inga ersättare utses och inga arvoden ges.

Man har också bestämt att om valdeltagande går under 50 % så läggs verksamheten ner – då är man inte längre demokratiskt legitim. Kommunen ger nämnden pengar så att resor och direkta kostnader kan ersättas.

De frågor som tas upp kan komma från föreningarna på ön som arbetar fram angelägna förslag. De kan sedan få draghjälp genom att deras frågor lyfts av nämnden. Men nämnden driver inga frågor själv. Nämndens uppgift är att bilda sig en uppfattning om förslaget och olika synpunkter. Detta sker bland annat på öråden som hålls minst 2 ggr per år.

Nämnden har fått ge sig på två stora frågor. Först kom frågorna och de många åsikterna kring en förbindelse mellan Nordkoster och Sydkoster. Nu gäller det nationalparkfrågan. Skall Koster bli Sveriges första marina nationalpark? Det kan innebära arbetstillfällen och bättre samordning inom turism, fiske, naturvård och samhällsservice, eller med ökande konflikter och inskränkningar.

Nämnden har nu funnits i 6 år (1,5 valperioder). I det första valet, i maj 2000, var deltagandet 70%, valet 2002 60%. En speciell information som visar att nämnden inte blandas ihop med det partipolitiska livet i kommunen är att det finns fyra ledamöter i kommunfullmäktige från Kosteröarna. Men ingen av dem blev valda till Kosternämnden.

Kommunstyrelsens ordförande Erland Lundqvist är odelat positiv till hur Kosternämnden har fungerat. Den har skapat ett väl förankrat förtroende mellan kommunen och Kosterborna. Det finns en arena att hantera frågor och dialog.

Kommundelsnämnd på Styrso

Sedan ett antal år har landets kommuner kunnat arbeta med att förstärka demokratin genom försök med kommundelar. Denna kommunelsreform har fått lite olika utformning i olika kommuner. I första hand var den kanske intressant för stora kommuner där den lokala demokratin var svår att fånga. Men givetvis även för glesbygdsområden.

Ett 40-tal kommuner har arbetat med kommundelar men efter ett antal år kan man konstatera att intresset har svalnat. Idag är det endast ett 10-tal kvar.

Orsakerna till att intresset minskat beror dels på att intresset för en politisk ”närhet” inte fanns. De lokala nämnderna fick alltid samma partipolitiska fördelning som ”moderkommunen”. I t.ex. Norrköpings kommun med (s)-majoritet fick det borgerligt dominerade Vikbolandet en kommundel med (s)-majoritet. Ett annat speciellt problem var att de lokala nämnderna fick mycket begränsade ansvarsområden och eget budgetansvar. Slutligen innebar också försöket ökade kostnader för administration. Det sista var man givetvis beredd på i utbyte mot en ökad lokal demokrati och engagemang.

Göteborgs stad har x kommundelar eller stadsdelar med egna nämnder. Styrso med södra skärgården och ca 4500 invånare utgör en sådan. Här har den lokala nämnden en relativt stark ställning. Troligen beror det på att man fått flera, för öborna viktiga frågor att svara för. Bland annat har man stadsbyggnadsfrågor med bygglovgivning delegerat till sig. Göteborgs stad har en stadsdelsnämnd.

Regionala skärgårdsråd

Sune Fogelström, ordförande i SIKO, informerade om de olika former av skärgårdsråd som finns i Stockholms län. Stockholms skärgård omfattar delar av sex kommuner. Dessutom finns två regionala myndigheter med ansvar för olika frågor i skärgården; länsstyrelsen och landstinget.

Lokala skärgårdsråd

I varje kommun finns ett lokalt skärgårdsråd. SIKO medverkar aktivt för att få denna verksamhet att fungera. Ordförande i råden är kommunstyrelsens ordförande, deltar gör också berörda tjänstemän samt ofta oppositionsrådet. Skärgårdsrepresentanterna i rådet utses av den lokala intresseföreningen. Aktuella skärgårdsärenden står på dagordningen, t ex planärenden, skolfrågor, bredbandsutbyggnad och allmän service. Önskvärt vore att kommunerna gjorde råden mer offentliga, det är där som viktiga skärgårdsfrågor behandlas. Detta skulle få till följd att man stärker de lokala skärgårdsföreningarna, det blir viktigt att vara med där om man vill påverka.

De lokala skärgårdsråden har ändå fått stor betydelse genom att närheten till beslutande organ har kommit betydligt närmare. Som en kommunstyrelseordförande uttryckte det: "Förr var det bara skällsord och höjda röster, nu har vi nått ett bra samarbete i gemensam anda."

Interkommunala Skärgårdsrådet

Detta skärgårdsråd bildades 2001 som ett resultat av SIKO,s höstmöte detta år då frågan om en skärgårdskommun stod på dagordningen. Närvarande politiker var inte begeistrade av idén utan föreslog istället bildande av ett gemensamt råd. I detta deltar kommunstyrelseordförandena i alla sex kommunerna samt SIKO,s styrelse. SIKO,s ordförande är också ordförande i rådet och ett av kommunalråden har en sammanhållande funktion bland politikerna enligt ett rullande schema. Ett exempel på en fråga man behandlat är inrättande av "skärgårdslotsar" som skall hjälpa skärgårdsbor i arbete med projektresurser men också vara en resurs för kommuner, landsting och länsstyrelse när det gäller aktuella skärgårdsfrågor. Dessa lotsar är anställda av SIKO men finansierade av kommunerna, länsstyrelsen, landstinget och Skärgårdsstiftelsen. Ett annat exempel är frågan om lagar och förordningar som hindrar tillväxt i det småskaliga samhället. Detta blev också ämnet för SIKO,s årsmöte 2006. Byggnad av hyresbostäder, IT, försvarets mark och sophantering är fler exempel som varit uppe till diskussion.

Rådet har inte bara betytt att skärgården kommit närmare kommuncentrum, det har också varit betydelsefullt genom att kommunerna har hittat olika samarbetsformer. Ett resultat är också skärgårdskommunernas nätverk som kom till efter erfarenheter från Interkommunala Skärgårdsrådet.

Länsstyrelsens Skärgårdsråd

I länet finns också sedan mitten av 1970-talet ett skärgårdsråd för statliga frågor med länsstyrelsen som huvudman. I detta råd ingår även skärgårdskommunerna, Skärgårdsstiftelsen, Waxholmsbolaget, Trafikantföreningen och SIKO. SIKO har tre platser i detta råd. Idag handlar frågorna om åtgärder kring fågelinfluensan men det kan också vara tillståndsgivning för trafik med svävare eller tillgång till statliga jobb på öarna. Den sista frågan intresserar speciellt landshövdingen Mats Hellström. Deltagarna i rådet lämnar varje gång en skriftlig rapport om vad som händer inom respektive myndighet/organisation. Länsstyrelsens skärgårdsråd är bra och ger direktkontakten med Landshövdingen på ett naturligt sätt.

Landstinget

Man kan notera att landstinget inte ingår i något skärgårdsråd. När det gäller den svåra frågan om balansen mellan fastboendes krav och de många besökarnas krav, så är det egentligen en fråga som borde diskuteras mer med Landstinget.

Inom Landstinget fanns fram till mitten av 1990-talet en referensgrupp bestående av skärgårdsbor och kommunala planerare, där bl.a. planeringsfrågor var på dagordningen. Idag bjuder man bara in ett fåtal skärgårdsrepresentanter när det gäller framtagande av övergripande planer som berör kusten. Landstinget borde återskapa den referensgrupp som en gång fanns.

I vilka län finns regionala skärgårdsråd?

En snabb översikt gjordes över de län som idag arbetar med någon typ av partssammansatt skärgårdsråd. Nedan visar en sammanställning läget våren 2006.

- Västkusten med Bohusläns skärgårdsråd är en ren intresseorganisation för ett 40-tal lokala samhällsföreningar. Man håller en årlig kuststämma. Men det finns inget formellt skärgårdsråd.
- Ven. Har direktkontakter med kommunen. Det finns inget formellt sammansatt råd.
- Blekinge. Har länsstyrelsen som samordnare. Mesta kontakterna är också med Karlskrona kommun. Inget partssammansatt skärgårdsråd för hela länet.
- Smålandskusten har skärgårdsområde i tre kommuner. Man saknar ett formellt skärgårdsråd men har ett bra samarbete med länsstyrelsen och regionförbundet i Kalmar län.
- Östergötland har haft ett skärgårdsråd mellan de tre kustkommunerna och länsstyrelsen sedan 1986. Regionförbundet Östsam har numer ansvaret för detta råd.
- Södermanland med tre kustkommuner, landsting och länsstyrelse samverkar med ca tre möten per år mellan myndigheterna. Skärgårdsbornas organisation får inte delta.
- Stockholms län är beskrivet ovan med fungerande skärgårdsråd gentemot länsstyrelsen samt ett interkommunalt skärgårdsråd för kommuner och landstinget. Landstinget är inte med. Dessutom finns ett lokalt råd i vardera av de sex kustkommunerna.
- Gräsö skärgården i Uppsala län har en lättare sits med en kommun och en länsstyrelse.
- Gävleborgs län med Söderhamns skärgård samarbetar också en kommun och en länsstyrelse samt regionen.
- Västernorrlands län med Hemsö samverkar en kommun och länsstyrelsen
- Västerbottens län med Holmön med en kommun och länsstyrelsen.
- Norrbottens län med Luleå skärgård. Här har kommunen det största ansvaret i kontakterna med befolkningen.
- Vättern med Visingsö. Här sker samverkan med en kommun, Jönköping, länsstyrelsen och regionförbundet. 0
- Hjälmaran med Vinön. Här har man sedan länge bra kontakter med kommunen och länsstyrelsen. Örebro arbetade tidigare med kommundelsnämnder

--- 000 ---