

IQA-RAPPORT 2017

Resultat inom kommunala partnerskap

**Fokus på möjligheter till ansvarsutkrävande
och lokalpolitikerns roll**

JB Marks Local Municipality,
South Africa – Växjö kommun, Sverige

Buffalo City Metropolitan Municipality,
South Africa – Gävle kommun, Sverige



Innehåll

VAD HANDLAR RAPPORTEN OM?	5
RAPPORTENS HUVUDSAKLIGA UPPTÄCKTER	6
ANSVARSSKYLDIGHET I LOKALA MYNDIGHETER	7
DE LOKALA MYNDIGHETERNAS KONTEXT I SYDAFRIKA OCH SVERIGE	8
MÖJLIGHET TILL ANSVARSUTKRÄVANDE I TVÅ PARTNERSKAP	10
Buffalo City Metropolitan Municipality – Gävle kommun	10
En översikt av partnerskapet	10
Iakttagelser inom "möjlighet till ansvarsutkrävande"	10
Reflektioner	14
JB Marks Municipality – Växjö kommun	15
En översikt av projektet	15
Iakttagelser inom "möjlighet till ansvarsutkrävande"	15
Reflektioner	17

VOTING STATION ISITISHI SOKUVOTELA STEMLOKAAL



1. Show ID or voter card
2. Check hands
3. Mark hands
4. Get ballot paper
5. Make cross on ballot paper
6. Put ballot in box

1. Veza isazisi (ID) sakho okanye ikhadi lokuvota
2. Qwalasela izandla
3. Yenza uphawu ezandleni
4. Fumana amaphepha okuvota
5. Yenza u nxi (X) ephepheni lokuvota
6. Faka iphepha lakho lokuvota ebhokisini

1. Wys ID of kieserskaart
2. Ondersoek hande
3. Merk hande
4. Kry stembrief
5. Maak kruisie op stembrief
6. Plaas stembrief in stembus

①

A VEETU POSTER (VOTER EDUCATION AND ELECTIONS TRAINING UNIT)

VEETU is a project of ERIP and the University of the Western Cape, in partnership with Afesis (East London), CCLS (Durban), HAP-ODS (Johannesburg)

Vad handlar rapporten om?

ICLD möjliggör internationella samarbeten mellan kommuner som tillsammans vill utveckla sitt demokratiska styre. Detta sker inom ramen för programmet ”Kommunala Partnerskap”.

Under 2017 och 2018 gjorde ICLD en uppföljning av två kommunala partnerskap för att se hur de arbetade med frågor kring ansvarsskyldighet i den lokala ledningen. Syftet med rapporten är att förmedla huvudsakliga fynd från dessa partnerskap som kan vara av intresse för andra kommuner. De partnerskap som valdes för denna uppföljning var två långsiktiga partnerskap som arbetat direkt med lokalpolitiker och god samhällsstyrning, nämligen:

**VÄXJÖ KOMMUN OCH
JB MARKS LOCAL MUNICIPALITY I SYDAFRIKA**

**GÄVLE KOMMUN OCH
BUFFALO CITY I SYDAFRIKA**

Detta är den fjärde och avslutande rapporten som fokuserar på ICLD:s kärnområden och utgör en del av ICLD:s interna kvalitetsutvärdering (IQA). De tidigare rapporterna, som fokuserade på deltagande och delaktighet, jämlikhet och inkluderande behandling samt transparens och insynsmöjligheter i lokala myndigheter, finns tillgängliga på ICLD:s webbplats.

Engelskans *Accountability* är ett ord som saknar direkt motsvarighet på svenska. Begreppet omfattar huvudsakligen tre dimensioner: Ansvarsskyldighet, svarsskyldighet samt möjlighet att utkräva ansvar. I denna svenska översättning av rapporten används därför tre olika termer beroende på vilken aspekt av *accountability* som texten behandlar.

Rapportens huvudsakliga upptäckter

- Folkvalda lokalpolitiker kan bara hållas ansvariga för den makt och de resurser de faktiskt är betrodda med. Detta måste både politiker och de medborgare de har valts att representera ha förståelse för. Det är en förutsättning för att kunna bygga förtroende mellan samhället och dess folkvalda representer. Missförstånd kan leda till höga nivåer av missriktad frustration i båda riktningarna.
- Den grad till vilken lokala politiker var beredda att stärka mekanismer för ansvarsutkrävande och drivkrafterna att göra så varierade väsentligt mellan de olika lokalpolitikerna. De politiker som hade makten var mindre benägna att kritisera och mindre villiga att stärka möjligheterna till ansvarsutkrävande, medan oppositionspolitiker i högre utsträckning stödde initiativ för att stärka möjligheterna till ansvarsutkrävande. Argument behöver utvecklas som överensstämmer med båda gruppernas drivkrafter, i synnerhet med den mer kritiska grupp som händelsevis också innehar mer makt.
- Lokalpolitiker är folkvalda medborgare med varierande erfarenheter och kunskapsnivåer. Det stöd de åtnjuter från sina politiska partier varierar också enormt. Politikernas personliga kunskapsnivå spelar en större roll när parti-stödet är svagt.
- Politikernas förståelse av konceptet ansvarsskyldighet är ofta personlig och varierar kraftigt mellan olika politiker. Kontextuella faktorer förklarar också enskilda politikers perception av sitt egna ansvar i förhållande till ansvarsskyldighet – i en sydafrikansk kontext var frågan att kompensera för orättvisor som orsakats av apartheid central för vissa politiker.
- Det finns ofta ett underliggande antagande att politikers motivation skiljer sig från allmänhetens, och att det krävs konstant tillsyn och hot om sanktioner för att de ska rätta sina åtgärder efter medborgarnas intressen. Denna utvärdering fann dock att variationen är stor mellan hur lokalpolitiker uppfattar sin position och vad som motiverar dem att agera.
- Kommunalt partnerskap tycks ha bidragit till att öka den grad av svarsskyldighet som politiker engagerade i styrgrupper upplever gentemot partnerskapets målgrupper, såsom vissa marginaliserade grupper, eller gentemot samsamarbetsområden, till exempel avfallshantering. Här är det viktigt att skilja mellan svarsskyldighet och ansvarsskyldighet – för att säkerställa ansvarsskyldighet krävs sanktions- eller belöningsmekanismer för att hålla någon ansvarig för sina handlingar. Kommunala partnerskap tycks huvudsakligen ha haft en inverkan på politikernas grad av svarsskyldighet för någon eller något.
- Avslutningsvis noterade flera intervjupersoner att man i den sydafrikanska kontexten inte kan ignorera en av projektets största effekter: partnerskapet kräver att både majoritets- och oppositionspolitiker är involverade och gör det därmed möjligt för politiker från alla partier att resa och tillbringa tid tillsammans. Studiebesök skapade också diskussioner över partigränserna i de aktuella frågorna. Detta resultat ska inte underskattas.

Ansvarsskyldighet och ansvarsutkrävande inom lokala myndigheter

Ansvarsskyldighet kan definieras som en skyldighet att redogöra och svara för hur ansvarsområden verkställs för de som anförtrott detta ansvar.

Möjlighet till ansvarsutkrävande är en grundval i god samhällsstyrning, och därmed ett viktigt tema i utvecklingssamarbeten som fokuserar på institutionsbyggande och demokrati. Vikten av att kunna utkräva ansvar från någon för något är inte begränsad till det demokratiska livet – vi förlitar oss på möjligheten att hålla företag ansvariga för sina produkter, och vi gör detsamma på olika sätt i civilsamhället och i våra personliga relationer.

En litteraturgranskning ger vid handen många kategoriseringar av begreppet ansvarsskyldighet – så många att Världsbanken noterar att ”det kan vara svårt för både forskare och yrkesmän att navigera myriaden av olika typer av ansvarsskyldighet.” I denna rapport diskuterar vi fynd från partnerskapen vad gäller demokratiskt ansvarsutkrävande genom att skilja på två olika typer av ansvarsskyldighet. Den första typen, horisontell ansvarsskyldighet,

avser ansvarighet mellan olika enheter på samma myndighetsnivå. Den används oftast för rättsliga organ som ömsesidigt granskar varandra i syfte att förhindra myndighetsmissbruk, men kan också appliceras på olika politiska partier i ett lokalt styre. Den andra typen, vertikal ansvarsskyldighet, avser enheter på olika förvaltningsnivåer, till exempel medborgare som utkräver ansvar från sina lokala myndigheter.

Dessutom bör särskilnad göras mellan två huvudmetoder för att stärka möjligheterna till ansvarsutkrävande. Offentlig ansvarsskyldighet avser lagstiftade kontrollmekanismer, såsom allmänna val och konceptet enskild ministeransvarighet. Social ansvarsskyldighet å andra sidan avser medborgerligt engagemang som bygger ansvarsskyldighet genom medborgares och medborgarorganisationers gemensamma ansträngningar att hålla offentliga tjänstepersoner, tjänsteleverantörer och myndigheter ansvariga för sina åtaganden med anpassningsbara åtgärder.³



¹ <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

² <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>

³ http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/partners/civil_society/publications/2013_UNDP_Reflections-on-Social-Accountability_EN.pdf

De lokala myndigheternas kontext i Sydafrika och Sverige

Lokala myndigheter i Sverige och Sydafrika verkar i en kontext som naturligtvis påminner om varandra på vissa sätt och skiljer sig åt på andra. Det är genom att lära sig av varandras erfarenheter och kunskaper kring liknande utmaningar som kommunala partnerskap hittar utvecklingsmöjligheter.

Apartheid var ett system av institutionaliserad rasåtskillnad i Sydafrika från 1948 till början av 1990-talet. De lokala myndigheterna demokratiserades efter valet 1994. Det innebär att det demokratiska systemet i Sydafrika bara är några decennier gammalt, medan Sverige har en lång historia av demokrati och decentraliserad makt

med 150 år av lokalt självstyre och allmän rösträtt, även om det dröjde till 1918 innan kvinnor fick lika rösträtt som män på lokal nivå. Sedan apartheid-regimen föll har African National Congress (ANC) varit det dominerande partiet i Sydafrika, både i regeringen och på kommunnivå. I lokalvalet 2016 förlorade dock ANC en stor del av sina röster och det största oppositionspartiet, Democratic Alliance (DA), övertog makten i flera kommuner, ibland med stöd från det relativt nya partiet Economic Freedom Fighters (EFF). I Sverige har Socialdemokraterna (S) – i grunden ett arbetarparti – varit det största partiet i varje riksdagsval det senaste århundradet, men inte alltid varit vid makten.



Sedan 1990-talet har den politiska majoriteten i högre utsträckning skiftat mellan höger- och vänsterkoalitioner. De senaste två valen har högerpartiet Sverigedemokraterna (SD) blivit det tredje största partiet på riksnivå, men stängs huvudsakligen ute från samarbeten och dialoger av de etablerade partierna. Många kommuner har under lång tid dominerats av vissa partier eller koalitioner. Det har emellertid blivit vanligare i kommuner att makten mellan olika partier skiftat från ett val till ett annat. Det är också förhållandevis vanligt med styrande minoritetskoalitioner och splittrade oppositioner.

I båda länderna spelar valen en viktig roll för möjligheten till ansvarsutkrävande, det vill säga vem som ska få makten och bilda styre. I perioden mellan valen skiljer sig dock de enskilda politikernas roll i Sydafrika från den i Sverige. I sydafrikanska kommuner är det vanligt att medborgare vänder sig direkt till valdistriktets politiker med förslag eller klagomål, vilket inte förekommer i svenska kommuner. Detta politiska upplägg tycks ha en inverkan på de sätt som medborgare kan utkräva ansvar från sina förtroendevalda lokalpolitiker mellan valen.

I svenska kommuner är det vanligt med allianser och koalitioner, vilket inte är fallet i Sydafrika. JB Marks har börjat titta på för- och nackdelarna med den svenska modellen med koalitioner. I Buffalo City pekar ANC:s fortsatta dominans på att det inte funnits något behov av detta.

I båda partnerskapen finns olika förhållanden som kan påverka möjligheten till ansvarsutkrävande. I partnerskapet mellan Region Kronoberg och JB Marks är den svenska parten en region med ett relativt stabilt politiskt läge. I partnerskapet mellan Gävle och Buffalo City har däremot den svenska parten genomgått en turbulent period med

förändringar i det kommunpolitiska styret. Efter en intervention av Sverigedemokraterna tvingades den styrande koalitionen med Socialdemokraterna, Vänsterpartiet (V) och Miljöpartiet (MP) lämna över makten till en oppositionskoalition bestående av Moderaterna (M), Centerpartiet (C), Liberalerna (L) och Kristdemokraterna (KD). I JB Marks kommunfullmäktige är fyra partier representerade. ANC är störst och vid makten, med en aktiv opposition som omfattar DA, EFF och Freedom Front Plus (FF+). I Buffalo City har ANC en ohotad majoritetsställning, medan DA är ett litet oppositionsparti. I Region Kronoberg var vid tidpunkten för projektets genomförande Socialdemokraterna det enskilt största partiet i länet och bildade politisk majoritet tillsammans med V och MP. Moderaterna var det största oppositionspartiet.

JB Marks är en ny kommun som bildats genom en sammanslagning av den större kommunen Tlokwe och den mindre grannkommunen Ventersdorp. Sammanslagningen har haft sina motgångar. Det faktum att de två kommunerna har väsensskilda ekonomiska förhållanden väckte kritik, där representanter för Tlokwe hävdar att de tvingas överta stora skulder från Ventersdorp. De politiker som intervjuades i Tlokwe är bekymrade över att de måste vara ansvarsskyldiga för en situation de inte haft någon kontroll över. I Sverige diskuteras kommunsammanslagningar och en övergång från landsting till regioner kommer att ske i hela Sverige under 2019. Det gör frågan om ansvarsskyldighet i organisationer under ombildning viktig i både Region Kronoberg och Gävle.

Som sagt skiljer sig förhållandena och möjligheterna mellan de båda länderna. Det är genom dessa möjligheter som kunskapsöverföring, ömsesidigt lärande och ny kunskap kan skapas.

Arbete för stärkta möjligheter till ansvarsutkrävande i två partnerskap

ICLD genomförde under slutet av 2017 och början av 2018 intervjuer med både politiker och tjänstepersoner i de fyra lokala styren som ingick i de två partnerskapen. För varje partnerskap valdes ett projekt som visat potentiella framsteg vad gäller *möjlighet till ansvarsutkrävande* som grund för intervjuerna.

Buffalo City Metropolitan Municipality – Gävle kommun

Intervjuerna i Buffalo City och Gävle genomfördes under januari och februari 2018. Vid denna tidpunkt hade lite över tre år gått sedan projektet avslutades.

En översikt av partnerskapet

Gävle kommun och Buffalo City Metropolitan Municipality har under lång tid haft ett partnerskap. Det inleddes 2002, har fått stöd av ICLD sedan 2009 och har under denna period genomfört mer än 25 projekt.

Gävle och Buffalo City har genom åren samarbetat med flera projekt kring god samhällsstyrning med olika teman. Projekt som denna rapport fokuserar på, ”Good Governance and Decision Making” hade som syfte att stärka kunskapen och kapaciteten hos folkvalda representanter och tjänstepersoner vad gäller flernivåstyrning, styrning och förvaltning och offentlig-privata partnerskap.

Projektsamordnaren i Buffalo City formulerar det så här:

När det gäller att nå resultat är det inte bara projektet som spelar roll, utan det är partnerskapet som helhet som är mycket viktigare.

Med tanke på partnerskapets längd och den mångfald av ämnen inom god samhällsstyrning som

behandlats genom åren är det viktigt att notera att parterna uppnått en rad olika resultat som har bidragit till att stärka demokratin i sina respektive samhällen. Denna rapport kommer dock att fokusera på resultat inom *Ansvarsskyldighet*.

lakttagelser inom temat “möjlighet till ansvarsutkrävande”

Tack vare det långsiktiga engagemanget och modet att tackla frågor kring god samhällsstyrning tycks parterna, genom att betona styrgruppens roll, i viss utsträckning ha nått resultat inom möjlighet till ansvarsutkrävande genom partnerskapet och dess projekt, även om ansvarsskyldighet inte var ett av projektets mål.

Till skillnad från många andra partnerskap valde Gävle och Buffalo City att låta ett av sina projekt enbart bestå av och fokusera på politiker, eftersom parterna ansåg att det var mycket viktigt att de politiker som var involverade i partnerskapet hade klara roller med tydliga mål. Parterna ansåg att politikerna var en nyckel till att nå resultat inom god samhällsstyrning. En intervjuperson från Buffalo City menade dock att

Projektet med god samhällsstyrning fungerade bäst tillsammans med de andra projekten, med den operativa verksamheten, som gav näring åt god samhällsstyrning och politikerna.

Projektet utgör naturligtvis bara en liten del av kommunernas arbete med dessa frågor. Partnerskapet har främst gjort det möjligt för parterna att bredda sin förståelse av möjligheten till ansvarsutkrävande och att betrakta detta koncept, och den mekanism som är kopplad till det på lokal ledningsnivå, ur olika perspektiv. Detta har i sin tur påverkat och ökat kunskapen hos individerna, i synnerhet hos de politiker som var involverade i projektet.



Foto: IQD

“ *Vi tog en risk genom att ta oss an dessa ämnen, och genom att göra det har vi ökat kunskapen hos politikerna, säger projektledaren i Gävle.* ”

Stärka ansvarsskyldigheten vertikalt i Buffalo City

Resultaten inom *”möjlighet till ansvarsutkrävande”* är varken tydliga eller enkla att identifiera. Men även om de inte är påtagliga är de ändå signifikanta. Det som Gävle kommun och Buffalo City uppnått, genom ett så nära samarbete med politikerna i partnerskapet, är imponerande. Alla intervjupersoner betonade dock att grunden för dessa resultat var det starka och långa partnerskapet.

– Det tar tid att lära känna varandra och att våga vara kritiska mot varandra, säger projektsamordnaren i Buffalo City.

Ett sätt som parterna adresserade god samhällsstyrning på inom ramen för projektet bidrog särskilt till att öka medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande.

Under år 2 behandlade projektet utmaningar kopplade till flernivåstyrning och lokalpolitikernas roll att tydliggöra flernivåstyrning (i synnerhet mellan regioner och provinser i Sydafrika) och beslutsfattandeprocesser för medborgare i sina valdistrikt.

– Den genomsnittliga medborgaren i ett valdistrikt vet inte vem (vilken förvaltningsnivå) som ansvarar för vad, säger projektledaren i Buffalo City.

– De går till valdistriktets fullmäktige med frågor som ligger under provinsens ansvar – det var särskilt tydligt i samband med kommunens integrerade utvecklingsplaner.

I Sydafrika är kommunerna skyldiga att använda integrerade utvecklingsplaner (IDP) som metod för att planera den framtida utvecklingen inom kommunen. IDP är en planeringsmetod som involverar hela kommunen och dess medborgare för att hitta de bästa lösningarna för att uppnå en positiv, långsiktig utveckling. Den siktar på att samordna lokala och andra förvaltningsnivåers arbete och skapa en sammanhängande plan för att förbättra livskvaliteten för alla invånare i området. En IDP gäller i 5 år och är kopplad direkt till fullmäktigeledamöternas mandatperiod.

Projektledaren i Buffalo City beskriver de utmaningar som uppstod när fullmäktigeledamöterna försökte engagera medborgarna i planen:

När vår IDP gick ut till allmänheten tog de upp frågor som utbildning och hälsa, som inte är en del av den integrerade utvecklingsplanen och inte helt ligger inom Buffalo Citys ansvarsområde. De lokala politikerna var illa rustade att bemöta invånarna i dessa frågor och visste inte hur de skulle ge råd till invånarna eller hur de skulle ta upp deras frågor på provinsial eller nationell nivå.

Under sina besök i Gävle kunde Buffalo Citys lokalpolitiker se skillnaderna mellan de olika förvaltningsnivåerna i Sverige och hur de interagerar med varandra.

- Genom handledning började de förstå värdet av att ha ett aktivt diskussionsforum på provinsial nivå. Det blev en katalysator för oss, säger projektledaren i Buffalo City.
- Vi har alltid haft ett ramverk, men inte ett diskussionsforum med högre förvaltningsnivåer.

Projektledaren fortsatte med att beskriva hur Buffalo City nu har ett fungerande forum för förvaltningsöverskridande relationer.

En oppositionsledamot i Buffalo City beskriver hur projektet ”bidrog till att förbättra kunskapen om hur politiker ska hantera provinsiala och statliga myndigheter. Det har förbättrat kommunikationen genom att hjälpa till att koppla samman lokala politiker med rätt personer på provinsial och statlig nivå.”

“ De lokala myndigheterna kan sedan agera mellanhand, beskriver han, och ge medborgare stöd att förstå i vilken fas och på vilken nivå deras fråga befinner sig.

Ökad känsla av svarsskyldighet

Nästan alla intervjupersoner framhävde att de berörda politikerna genom projektet ”Good Governance and Decision Making” fick ett ökat medvetande om vissa utsatta grupper, i synnerhet kvinnor, ungdomar och invandrare/flyktingar, tack vare de olika besöken på plats under studiebesöken. Ett resultat av detta var att andra projekt uppstod inom partnerskapet i syfte att på ett bättre sätt bemöta dessa olika gruppers behov.

“ Besöken ökade politikernas vilja att ta itu med ungdomsfrågan, förklarade en intervjuperson från Buffalo City. Både de och vi insåg att vi inte hade inkluderat dem.

– Politiker måste se vad som händer, säger en oppositionspolitiker i Gävle.

– Det är inte så ofta vi blir inbjudna att titta på saker. När vi känner till en fråga kan vi sedan ta ansvar för den.

– Det handlar om att erkänna när du inte har tillräcklig kunskap, säger en annan intervjuperson från Gävle.

– Det är svårt att erkänna att man saknar kunskap. Det var svårt att erkänna att vår kommun inte hade någon kunskap, ingen plan, ingen strategi för inkludering av ungdomar, till exempel.

Denna ökade medvetenhet resulterade i att parterna ansökte om ett nytt projekt för inkludering av ungdomar till ICLD.

Projektet "Youth Engagement" tog tag i frågan med utmaningen att inkludera ungdomar i den lokala demokratiska processen. I sin projektansökan beskrev parterna att huvudutmaningarna inom de egna organisationerna var att kommunernas strategiska och politiska beslut som rör ungdomar inte alltid var kunskapsbaserade. Enligt både Gävles och Buffalo Citys representanter saknade kommunerna tillräckliga kunskaper om ungdomars situation, åsikter och livsföring.

Parterna skickade också in en ansökan om ett andra projekt, "Non-Discrimination in Local Governance". Det syftade till att minska intoleransen i det lokala samhället, i synnerhet gentemot utsatta grupper, och stärka integrationen av dessa grupper för ett mer enat och icke-diskriminerande samhälle. Tyvärr ställdes projektet in innan det kommit igång.

– Migration har varit ett mycket omdiskuterat ämne i Gävle, vi har inte haft samma problem här, men vi har problem med xenofobi i landet, förklarar en före detta fullmäktigeledamot i Buffalo City som deltog i det projekt för god samhällsstyrning för vilket det anordnades studiebesök och workshops kring immigration.

– Därför beslutade vi att ta upp det inom partnerskapet.

Målet med projektet "Non-Discrimination in Local Governance" var att stärka kommunens kunskap, förståelse och kapacitet i diskrimineringsfrågor i syfte att förbättra policyer och plattformar för integration i kommunen. Ett annat mål var att skapa bättre plattformar för kommunikation och dialog kring diskriminering i kommunen.

– Det handlar om mänskliga rättigheter, säger en majoritetspolitiker i Gävle.

– Vi har samma utmaningar. Vi har kanske olika utgångspunkter, men vi försöker uppnå samma saker. Demokrati måste man kämpa för hela tiden.

Partnerskapet och de tillhörande studiebesöken i de respektive kommunledningarna hjälpte inte bara till att öka medvetenheten om vissa ämnen och frågor, såsom inkludering av ungdomar och xenofobi, och skapa en politisk uppmärksamhet som tidigare kanske saknats, utan hjälpte också till att "hålla vissa frågor kvar på den politiska agendan som annars snabbare hade förlorat sin prioritet", förklarar projektsamordnaren i Gävle. De internationella besöken ökade medvetenheten i vissa frågor och bevarade politikernas engagemang. Politikerna var "mer villiga att ta ansvar", tillade en intervjuperson.



Det är med beklagan som alla som deltog i intervjuerna beskriver hur partnerskapet kommer att avslutas 2018. Anledningen är främst att den ändrade politiska majoriteten i Gävle kommun inte längre garanterar långsiktigt stöd för partnerskapet.

En politiker i Gävle sammanfattar en av de största positiva bieffekterna av det 18 år långa partnerskapet: "När du söker nya svar ska du alltid tala med någon som har ett annat utgångsläge än du själv – partnerskapet gav oss den möjligheten. Och vi fick nya svar."

ICLD hoppas innerligt att både Gävle och Buffalo City kommer tillbaka till programmet för Kommunalt Partnerskap i en nära framtid – antingen tillsammans eller med nya samarbetspartner.

Reflektioner

Gävle kommun och Buffalo City Metropolitan Municipality hade inte som syfte att stärka medborgarnas *möjlighet till ansvarsutkrävande* från sina kommuner genom sina projekt. Det gemensamma projektet ”Good Governance and Decision Making” fokuserade på utbyte av kunskap och kompetens inom flernivåstyrning, styrning och förvaltning och offentlig-privata partnerskap.

Genom att stärka politikernas kunskap och kompetens inom flernivåstyrning tycks dock ett tydligt och signifikant resultat vad gäller *möjligheten till ansvarsutkrävande* ha nåtts i Buffalo City. Genom att etablera nya kommunikationsforum mellan lokal och provinsiell nivå och erbjuda bättre information till medborgarna om vilken nivå som

har ansvar för vad har partnerskapet ökat medborgarnas potential att utkräva ansvar. Värde i att förbättra vertikal ansvarsskyldighet på detta sätt tydliggjordes i exemplet där medborgare ville diskutera och klaga på tjänster (utbildning) men vände sig till kommunen när det var provinsen som var ansvarig.

Ett indirekt, men inte mindre väsentligt resultat för *möjlighet till ansvarsutkrävande* som uppkom ur projektet var politikernas exponering för utsatta grupper genom studieresor i både Sverige och Sydafrika. Det har i sin tur fått de berörda politikerna att känna ett större ansvar för dessa grupper och – med deras egna ord – *känna ett större behov att vara ansvarsskyldiga gentemot dem.*



matonstock.com

JB Marks Municipality – Växjö kommun

Detta kommunala partnerskap har löpt sedan 2006, men i olika konfigurationer eftersom båda parterna genomgått organisationsförändringar under tidens gång. Tillsammans har parterna tagit sig an en mängd olika utmaningar som täcker de flesta kommunala ansvarsområden och nått en rad påtagliga och mjuka resultat genom mer än 35 genomförda projekt.

En översikt av projektet

ICLD fokuserade på hur parterna arbetade med frågor som rör ansvarsskyldighet i treårsprojektet *Politician Project: Leadership, coalitions & voters*. Projektets mål var att etablera en ny samarbetsplattform för lokal- och regionalpolitiker med koppling till tre fokusområden: politiskt ledarskap, politiskt arbete genom koalitioner och politiska metoder som främjar medborgare att rösta. En viktig utmärkande egen- skap hos projektet var att de som genomförde det själva var lokalpolitiker och därmed överlappade både den direkta målgruppen och beslutsfattarna i partnerskapet. Den här modellen är unik i pro- grammet och tycks ha underlättat förankring och implementering av partnerskapets projekt.

Iakttagelser inom temat “möjlighet till ansvarsutkrävande

På frågan hur de såg på möjligheterna till ansvars- utkrävande i JB Marks Municipality skilde sig svaren tydligt efter partitillhörighet. De politiker som inte hade makten var mycket kritiska till det sätt som mekanismerna för att utkräva ansvar fungerar, både på lokal och nationell nivå. De politiker som representerade majoritetspartiet ANC var däremot mindre kritiska till möjligheterna till ansvarsut- krävning och ramade också in begreppet mer mot personligt ansvar och att ta ansvar för sina handlingar, inklusive att rösta. Dessutom, och i ett längre perspektiv, tydliggjorde de ANC-politiker vi träffade att ansvarsskyldighet för dem också betyder

att ta ansvar för att kompensera för århundraden av rasdiskriminering och förtryck, vilket inbegriper positiv särbehandling till förmån för den färgade befolkningen.

För mig börjar ansvarsskyldighet med ansvars- kännande – att ta initiativ, ta eget ansvar och vara ansvarsfull. Att inte se det som separata saker utan att ta ansvar för allt. Som röst- berättigad har jag ett ansvar gentemot min familj, mitt valdistrikt och mitt land. Att ta på mig ansvaret att rösta.

Jag anser att det är politiker som får saker gjorda som kan hållas ansvariga. De som inte gör något kan inte hållas ansvariga eftersom det inte finns något att peka på.

Dessa kommentarer står i stark kontrast till följande kommentar från en oppositionspolitiker:

Naturligtvis måste vi utkräva ansvar från lokala beslutsfattare. Men vi vänder på det så att med- borgarna hålls ansvarsskyldiga gentemot oss. På grund av korruption tystar vi personer som försöker höja sina röster. Ingenting görs åt kom- munens problem – beslut fattas men verkställs inte.

Det var väntat och framgår av intervjuerna att de politiker som inte sitter vid makten är mer benägna att sträva efter skärpt institutionell ansvarsskyldighet, och att de kan främja initiativ för ansvarsskyldighet i syfte att vinna allmänhetens stöd i kommande val. Nyckeln vore att hitta drivkrafter för det styrande partiet att göra detsamma, eller att främja initiativ som innebär små steg mot ökad ansvarsskyldighet och som är önskvärda för de styrande partierna. Ett exempel skulle kunna vara att öka allmänhetens deltagande, så att kommunens invånare å ena sidan kan tillhandahålla värdefull information till kommunens styre så att den kan rätta sina tjänster bättre efter invånarnas behov och därmed öka sannolikheten att bli omvald, å andra sidan skapa en plattform för invånarna att kräva svar och en skyldighet för det lokala styrets representanter att ta ansvar för sina beslut och resultat.

En intervjuperson rapporterade om en metod som utformats för att manipulera möjligheterna till ansvarsutkrävande: i varje bostadsområde finns mer eller mindre inflytelserika personer. Genom att anställa de med mest inflytande kan det lokala styret knyta dem till sig och göra handlingen att utkräva ansvar från dessa myndigheter till en handling riktad mot dessa inflytelserika personer. De risker som detta involverar kan avskräcka medborgarna från att utkräva ansvar från den lokala ledningen. Förekomsten av dolda mekanismer gör frågan om ansvarsskyldighet ännu mer komplex.

Vissa av de intervjuade politikerna var ledamöter för ett valdistrikt, vilket innebär att de hade ett särskilt ansvar för ett visst valdistrikt. Dessa politiker hade regelbunden kontakt med invånarna i sitt valdistrikt och kände en stark svarsskyldighet gentemot dem. Politikerna kunde också både vidarebefordra klagomål till sina respektive partimöten och försöka hålla andra politiker ansvariga för hur de fullgör sina åtaganden. Det är ett intressant

exempel på hur social ansvarsskyldighet skapar ett initiativ för politisk ansvarsskyldighet, eller hur en vertikal ansvarsskyldighet skapar en horisontell ansvarsskyldighetseffekt. Det skiljer sig också från redogörelsen från Växjö kommun, där lokalpolitikerna beskrev färre interaktioner med sitt valdistrikt.

Politikerna i Växjö ansåg att de hade mest att lära inom fokusområdet *Politiska metoder som främjar medborgare att rösta*. De noterade dock att projektet förlorade fart på grund av flera förändringar bland deltagarna från JB Marks och kunde inte peka på några institutionellt hållbara resultat för Växjö.

De instämde i att politikerna från JB Marks var mycket imponerade av villigheten att diskutera och samarbeta över partigränserna. Sammanfattningsvis tycks denna aspekt ha varit projektets främsta komponent.



matinstock.com



En samhällsutvecklare och invånare i Ikageng township diskuterar arbete, utbildning och annat stöd från JB Marks kommun. Från partnerskapets projekt "New Coordination Structure to Support Vulnerable Families".

Foto: Daniel Folkesson, ID

Reflektioner

Observationen från JB Marks Local Municipality att majoritetspartiet till skillnad från oppositionspartierna inte pekar ut några brister vad gäller möjligheten till ansvarsutkrävning är kanske inte förvånande. Det skapar inte desto mindre ett dilemma för KP och det sätt som ICLD kan arbeta med fokusområdet *ansvarsskyldighet*. I ett lokalt styre är det främst det styrande partiets eller koalitionen förtroendevalda som kommer på fråga, eftersom de är resultatansvariga för fullmäktige. Ur den synvinkeln är det ingen överraskning att politiker från oppositionspartier var mer kritiska och lättare kunde argumentera för skärpt ansvarsskyldighet. Det kan komma att bli ett dilemma för KP eftersom partnerskapen kräver att den politiska ledningens stöder projekten. Slutsatsen är då att partnerskapsprojekt som syftar till att stärka ansvarsskyldigheten också måste innefatta andra fördelar för den politiska majoriteten, eller alternativt nöja sig med en lägre nivå av ansvarsskyldighet, till exempel att stärka "svarsskyldigheten" men inte använda sig av sanktioner. Det tyder också på att det vore värdefullt för ICLD att förstå vilka dessa andra fördelar för den politiska majoriteten skulle kunna vara i syfte att kunna inspirera partnerskap

att stödja åtgärder som stärker möjligheterna till ansvarsutkrävande.

En annan reflektion kan göras kring det breda intresset för koalitioner. Samtliga intervjuade politiker i JB Marks ansåg att *politiskt arbete genom koalitioner* var det mest framgångsrika av de tre fokusområdena. Anledningen var ett pågående skifte i det politiska landskapet där ANC:s dominans minskar. De mindre partierna såg därför sin chans att utmana ANC genom koalitioner, samtidigt som ANC såg koalitioner som en nödvändig kompetens för att kunna stanna vid makten i ett föränderligt politiskt landskap. Politikerna kopplade *politiskt arbete genom koalitioner* till ansvarsskyldighet genom en högre nivå av ansvarstagande för de lokala myndigheternas verksamhet när man samarbetar i koalitioner jämfört med när man kämpar mot varandra i opposition. Det illustrerar hur komplex frågan om ansvarsskyldighet kan vara. Medborgare som utkräver vertikal ansvarsskyldighet genom val förändrar det politiska landskapet, vilket skapar nya mekanismer hos de politiska partierna för horisontell ansvarsskyldighet som i sin tur förstärker den vertikala ansvarsskyldigheten gentemot invånarna.

**Stort tack till alla som
deltog i intervjuerna!**



ICLD Internationellt Centrum
för Lokal Demokrati