

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT11]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Matilda Yvede

Handledare: Stig Montin

Examinator: David Karlsson

”Jag tror att det handlar om demokratisyn”

*En fallstudie om varför medborgardialogsentusiastiska
kommunpolitiker tycker och agerar så olika*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Innehållsförteckning.....	2
Inledning.....	4
Syfte och frågeställningar	6
Disposition.....	7
Bakgrund	8
Begreppsförklaring: politisk jämlikhet.....	8
Vad är medborgardialog?.....	8
Tidigare forskning	12
Om medborgerligt deltagande.....	12
Den deltagande medborgaren	12
Kommunpolitikerns syn på demokrati och medborgerligt deltagande.....	14
Är medborgardialog bra eller dåligt?.....	16
Teori	18
Idéers betydelse.....	18
God demokrati.....	18
Valdemokrati.....	19
Den starka demokratin	20
Metodologiskt förfarande.....	23
Karlstad och Halmstad: jämförande fall	23
Urvalsprocesser	23
Intervju	25
Intervjusituationen.....	25
Empirisk insamling om kommunerna	26
Analyssituationen	27
Resultat	28
Karlstad.....	28
Medborgardialogens betydelser i Karlstad	29
Demokratisyn.....	33
Halmstad.....	35
Medborgardialogens betydelser i Halmstad	35
Demokratisyn.....	38
Analys.....	41
Slutsatser.....	44

Referenslista	46
Elektroniska källor.....	47
Sammanfattning	50

INLEDNING

I Sveriges kommuner har politiker i över ett decennium fått höra att medborgarnas tilltro till det politiska systemet har sjunkit under en längre tid (*Statistikcentralen*, 2011). De har fått höra att staten oroar sig över valdeltagandet, framför allt över vilka grupper av medborgare som inte röstar och därmed inte kommer till tals. De sittande regeringarna har det senaste decenniet strävat efter att förstå vad utvecklingen beror på och vad som kan förändra trenden. Retoriken har varit "varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället" (regeringen.se, 2011-09-11). Parallellt med ställningstaganden för den representativa demokratin menar regeringen att denna typ av demokrati inte fullt ut kan hantera dagens demokratiska utmaningar. Istället bör medborgarna få möjlighet att ta initiativ och samtala med politiker och att detta sker *mellan* valen. Det räcker inte att rösta; för att de politiska partierna ska vinna legitimitet krävs dialog. (2000:1 s 29, 34) Denna dialog förväntas föras på kommunal nivå.

Från statligt håll menar man att om medborgarna ges möjlighet att delta i politiska processer får de en hög politisk medvetenhet och stärker det politiska engagemanget, vilket i sin tur har positiva effekter på samhället. Därtill belyser SOU 2000:1 att ju fler som får vara med och initiera och bereda beslut, desto högre blir kvaliteten på dem. I utredningen betonas även att det ska ske inom den representativa demokratins ramar. I linje med de resultat som presenteras i SOU 2000:1 menar regeringen att *medborgardialog* skulle gynna den demokratiska utvecklingen och öka effektiviseringen. (SOU 2000:1, Proposition 2001:02/80) Detta är bakgrunden till att Sveriges Kommuner och Landsting¹ driver att alla kommuner bör arbeta med medborgardialog. 2006 började SKL aktivt att driva frågan om medborgardialog och belyste ett antal faktorer som var bakgrunden till varför medborgardialog behövs på lokal nivå². Dessa faktorer var, och är:

- Sjunkande valdeltagande
- Färre medlemmar i politiska partier
- Mer professionaliserat förtroendemannauppdrag
- Fler lokala partier³
- Fler svenskar vill delta i samhällsdebatten
- Fler svenskar är intresserade av politiska frågor
- Fler är engagerade på nya arenor⁴
- Fler är mer välutbildade

Starka aktörer som tidigare och sittande regeringar och SKL, har identifierat både ett problem: lågt valdeltagande och en lösning: medborgardialog. I kontrast till detta finns det forskning som

¹ Hädanefter SKL

² Dvs. i kommuner och landsting.

³ Vilket SKL menar kan göra partipolitiken mer otydlig för medborgaren (Om medborgardialog skl.se).

⁴ Exempelvis sociala medier (Om medborgardialog skl.se).

tydligt visar att medborgardialog och deltagardemokratiska inslag inverkar negativt på den politiska jämlikheten, vilket studien närmare kommer att presentera. Kommunpolitiker, i relation till dessa två förhållanden, tenderar inte att vara speciellt intresserade av deltagardemokratiska inslag. Samtidigt säger sig allt fler kommuner driva allt fler medborgardialoger. (SOU 2000:1, Gilljam m.fl., 2010)

Det existerar således en skillnad mellan att staten å ena sidan tror att medborgardialog rätt väg för demokratin, och å andra sidan de vetenskapliga studier av vad deltagardemokratiska inslag kan ge för negativa effekter – på just demokratin. Det finns ett tomrum gällande studier som undersök vad politiker egentligen menar med medborgardialog. Det intressant att studera då det är rimligt att anta att olika tolkningar av aktiviteten leder till olika resultat. Det har inspirerat mig att förstå hur medborgardialogspositiva politiker tolkar syftet med just medborgardialoger.

Att det, från statligt håll, finns och sedan en längre tid har funnits en drivkraft för ökad medborgardialog är tydligt. För att möjliggöra förändring på lokal nivå krävs dock mer än en önskan och förhoppning. I min studie utgår jag ifrån att det krävs personligt engagemang hos någon/några enskilda politiker för att en reformidé ska kunna få fäste. Antagandet baseras på den forskning som visar att just eldsjälar är relevanta som nyckelpersoner för att förändringar ska kunna ske (Philips, 1988:168-172). Eldsjälen, enligt Åke Philips, kännetecknas av stark entusiasm och ett engagemang för en specifik aktivitet eller verksamhet (1988). Tore Brännberg betonar att en eldsjäl inte per definition bedriver projekt utan kan snarare vara en person som med engagemang upprätthåller verksamheten ifråga, men dessa förblir ofta osynliga (1996:149). Brännberg menar att gällande den andra typen som initierar och driver, som syns eftersom de förändrar eller har en önskan om förändring, lämpar sig istället begreppet *projektmakare*. Projektmakaren är extrem: "För att använda ett slitet uttryck tycks den genuine projektmakaren ha äventyret och överskridandet i blodet." (Brännberg, 1996:149). Brännberg förklarar vidare att "Projekt behöver någon som för dess talan och kräver sin individuella projektmakare – åtminstone i en igångsättningsfas" (1996:150).

Entusiasten i relation till eldsjälen och projektmakaren, menar jag, är något nedtonad. Det är en person som tar ställning för sak och agerar pådrivande men är inte nödvändigtvis lika extrem. I linje med resonemangen om eldsjälens och projektmakarens roll är det rimligt att anta att även entusiaster är betydelsefulla för att tankar om förändringar ska kunna bli verklighet. Det handlar således inte nödvändigtvis om att säga att man är entusiast, det handlar om att agera. Jag har gjort det aktiva valet att finna och intervjua just uttalade entusiaster. Detta eftersom det, åtminstone på området *medborgardialog*, tenderar att vara vanligare med entusiaster än

eldsjälar. Entusiasterna, liksom eldsjälarna antas i enlighet med Phillips (1988), vara avgörande för vilken utgång ett projekt kan få.

De två fall som studien fokuserar vid är Karlstad och Halmstad⁵. Kommunerna valdes omsorgsfullt ut, jämförelsen av dessa två är intressant eftersom de är strukturellt likartade befolkningsmässigt, politiskt och socioekonomiskt. Det finns medborgardialogsorienterad aktivitet i Karlstad än i Halmstad. För att kunna isolera den avgörande faktorn, om entusiasterna gör skillnad, är det relevant att studera kommuner med olika grad av medborgardialog men som är likartade på så många andra avgörande områden som möjligt.

Karlstad och Halmstad är väldigt lika. Trots detta har de anammat medborgardialog olika. För att kunna kategorisera dessa attityder har jag utgått ifrån SKLs *Delaktighetstrappa*⁶, vilken har fått fungera som ett slags mätinstrument för hur intensiv dialog de respektive politikerna representerar. Medborgardialog ses, i studien, som ett projekt som SKL driver gentemot kommuner och som kommunerna Karlstad och Halmstad i någon mån valt att anamma, med skillnaden att dialogen är mer intensiv i Karlstad än Halmstad.

SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med studien är att förklara varför det råder skillnader i medborgardialogsaktivitet mellan två strukturellt likartade kommuner. Enskilda politiker i kommunerna antas ha stor betydelse för såväl det lokala demokratiutvecklingsarbetet i allmänhet som medborgardialogens utformning i synnerhet. De kan vara mer eller mindre entusiastiska till idén om medborgardialog och deras syn på vad som är en god demokrati kan variera. Utgångspunkten är att studera huruvida variationer i medborgardialog beror på entusiasternas roll och huruvida entusiasternas roll beror på vilken demokratisyn de är bärare av.

Övergripande frågeställning

- Vad beror det på att medborgardialog anammas olika i de två likartade kommunerna?

Specificerade frågeställningar

- Vilken syn på medborgardialog har dessa uttalat entusiastiska politiker?
- Är det så att entusiasmen för medborgardialog återspeglas i synen på vad som är en god demokrati?

⁵ Valet presenteras mer specifikt i metodavsnittet.

⁶ Närmare genomgång av instrumentet kommer på s. 10

DISPOSITION

Bakgrund

Bakgrundens funktion är att beskriva vad som driver medborgardialogen framåt i samhället, därför börjar studien med att kartlägga vad SKL (å Regeringens vägnar) menar med just medborgardialog. En överblick, men också en fokus vid den *Delaktighetstrappa* som fungerar som i resultat och analys kommer att användas som ett mätinstrument för hur intensiv en medborgardialog är.

Tidigare forskning

I detta avsnitt beskrivs vilken relevant forskning som återfinns gällande medborgardialog, kommunpolitiker och medborgare. Detta avsnitt har snävats av till det mest relevanta då det finns hyllmeter på området.

Teori

Det teoretiska kapitlet presenterar det teoretiska ramverket, vilket består av två demokratiideal: valdemokrati och den starka demokratin.

Metodologiskt förfarande

Studien är av kvalitativ art, för att förstå hur och varför den är genomförd som följer presenteras i detta kapitel samtliga metodologiska överväganden.

Resultat

I resultatdelen presenteras den insamlade empirin, både intervjumaterial och information från respektive kommuns hemsida. Kommunerna hanteras var för sig. Först presenteras politikernas åsikter om medborgardialog, vilka jämförs med SKLs delaktighetstrappa för att förstå intensiteten. Därefter presenteras politikernas demokratisyner, vilka analyseras ut det teoretiska ramverket.

Analys

Diskussionen tar kärnan ur resultatanalysen och jämför fallen med varandra. Resultatanalysen är målande för att ge en tydlig helhetsbild av vilka fall som är inkluderade i studien, diskussionen å andra sidan är kort och koncis och belyser de specifika förhållanden som råder och vad de innebär.

Slutsatser

Det sista och avslutande kapitlet. Här presenteras samtliga slutsatser: studiens syfte problematiseras och frågeställningarna besvaras.

BAKGRUND

BEGREPPSFÖRKLARING: POLITISK JÄMLIKHET

Detta begreppsförklarande syftar till att ge läsaren en förståelse av vilken tolkning av följande begrepp som studien använt sig av. Politisk jämlikhet innebär att alla medborgare har samma möjligheter att påverka politiken. Beroende på vilket ideal som föredras förstås den politiska jämlikheten på olika sätt. Vissa menar att den säkerställs genom att på valdagen ge varje myndig medborgare 1 röst. Det är då ett säkert sätt för att garantera att samtliga medborgare har getts samma möjligheter. Kritiker till det perspektivet menar att den politiska jämlikheten kommer på fall i och med att medborgarna bara får tycka till på valdagen – och lämnas helt utanför de politiska besluten mellan valen. Dock menar bl.a. Bengtsson och Gilljam (2003) att det är det mest jämlika av konkurrerande alternativ (deliberativ och deltagardemokrati, vilka inte kan säkerställa att jämlikheten blir högre bara för att medborgarna ges möjlighet att delta mellan valen). (Bengtsson, 2008 s 64-70) Balansgången mellan att ge medborgare fler möjligheter att delta och upprätthålla en hög grad av politisk jämlikhet är således svår.

VAD ÄR MEDBORGARDIALOG?

Gällande vad medborgardialog är tar studien primärt fasta på de beskrivningar som gjorts av de aktörer som verkar för medborgardialog. På nationell nivå är de främsta och mest inflytelserika Regeringen och inte minst SKL. Bakgrundens första del är således av empirisk karaktär. Detta är för att kunna analysera respondenternas utsagor om vad medborgardialog är både i relation till deras individuella demokratisyn och om deras tolkning av vad medborgardialog är överensstämmer med vad SKL menar. Då studiens ena frågeställning gäller huruvida det råder skillnad mellan hur politikerna i Karlstad och Halmstad tolkat medborgardialog i relation till SKL relevant att kunna ta i beaktande i senare, analytiska, kapitel. Detta avsnitt kommer således beskriva vad medborgardialogen är menat att vara enligt den politiska aktören SKL.

Medborgare tenderar att bli allt mindre intresserade av att engagera sig i politiska partier. Sedan 60-talet har antalet medlemmar i partier sjunkit. (Bengtsson, 2008 s 132) Samtidigt ökar medborgarnas politiska intresse över tid (SOU 2000:1). Hur vi medborgare är politiskt aktiva idag jämfört med förr har förändrats, enskilda aktiviteter och frivilligarbete attraherar allt fler medan partiengagemanget minskar liksom andelen som lägger mycket tid på politik. "Det tycks alltså som om de problem vi möter främst rör medborgarnas deltagande i det direkt politiska livet, medan medborgarnas samhällsengagemang i stort faktiskt förefaller öka" (SOU 2000:1 s 214) Vidare har det blivit tydligt att det finns grupper som inte påverkar samhället i lika hög grad som andra: ungdomar, (långtids-) arbetslösa och personer med utländsk bakgrund. Det är

grupper som ska prioriteras gällande deltagande, inflytande och delaktighet samt ges reella möjligheter till påverkan och inflytande. (2000:1 s227, 230)

Det är relevant att förstå vad Sveriges Kommuner och Landsting anser är medborgardialog, då det är den huvudsakliga aktören för att bedriva en aktiv politik *för* initierandet av fler medborgardemokratiska aktiviteter. SKLs arbete med medborgardialog syftar till att stödja Sveriges kommuner i arbetet med att "(...) utveckla verksamheten med hjälp av medborgardialoger med fokus på demokratiutveckling som effektivitetsutveckling." (*Medborgardialog*, skl.se) Medborgardialog är således *aktiviteter* som syftar till att öka både demokratin och effektiviteten. *Demokratin* i bemärkelsen deltagande, inflytande och delaktighet. *Effektivitet* i meningen resurser för problemlösning och genomförande. (SOU 2000:1) SKL förklarar för sina medlemmar⁷ att "Medborgardialogen ses som en del i styrprocessen, som ett av era underlag för de förtroendevalda, när de ska fatta beslut. Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut." (*Inledning*, skl.se)

Medborgardialoger kan motiveras på olika sätt. De vanligaste är att den drivande aktören SKL anser att medborgardialog är gynnsamt eftersom:

- Främja politisk jämlikhet genom att involvera fler medborgare.
- Ge medborgare insikt i demokratins spelregler.
- Skapa ökat förtroendet, hos medborgarna, för den representativa demokratin genom goda möten med politiska aktörer .
- Vara konfliktförebyggande genom kontakt med s.k. vetogrupper⁸

Vilket av dessa som blir resultatet av dialogen är varierande. Vilket resultat som ses som framträdande är en tolkning och vad det är beror således på vem tolkaren är. En medborgardialog kan ha haft flera, eventuellt motstridiga, resultat. (Montin, 2008 s 8)

När och hur en medborgardialog ska initieras beslutas av de lokala politikerna. När en kommun funderar på att införa medborgardialog menar SKL att de bör göra några överväganden. Det finns fyra primära delar. Den första, *värdegrund*, syftar till att uppmärksamma på vilken värdegrund som medborgardialogen ska präglas av. Det innebär, i praktiken, att det bör tydligt framgå vad dialogen syftar till och varför den ska genomföras. Den andra delen, *beslutsprocessen*, handlar just om själva processen kring om och när en eller flera dialoger ska ske i relation till det beslut som ska fattas. Efter att ha fastlagt varför, hur och när en dialog ska ske är det läge att besluta vilken typ av dialog som lämpar sig bäst, vilket är den tredje delen: *dialogsystemet*. Den

⁷ Vilka är Sveriges kommuner och landsting.

⁸ Grupper av medborgare som politiker och tjänstemän antar kommer motsätta sig beslut.

avslutande delen, *system för återkoppling*, uppmärksammar vikten av återkoppling gällande vad medborgardialogen mynnade ut till i relation till beslutet. (*Styrssystem, skl.se*)

Svenska medborgare är alltså allt mindre intresserade av att ingå i politiska partier, men mer intresserade av specifika frågor och samhällsdebatten. För att komma åt problemet med det sjunkande valdeltagandet har SKL fattat beslutet om att "SKL ska verka för att stödja medlemmarnas arbete för att skapa nya former för medborgarnas delaktighet, valmöjligheter och integrera dialogen med medborgarna i styrprocess och verksamhetsutveckling". (*Om medborgardialog, skl.se*)

Medborgardialoger kan ske på olika sätt och återfinnas på olika nivåer i delaktighetstrappan:



(*Delaktighetstrappan, skl.se*)

- *Information*: politiker ger medborgarna information, som ett steg för att kunna vara delaktig.
- *Konsultation*: politiker frågar medborgare om vilket av flera alternativ de föredrar.
- *Dialog*: politiker initierar dialog där medborgare får mötas och tillsammans diskutera olika lokalpolitiska frågor. Syftet är inte att nå konsensus.
- *Inflytande/delaktighet*: politiker involverar medborgare att delta i hela utvecklingsprocessen tills det slutliga förslaget lämnas in för beslut.
- *Medbeslutande*: politiker delegerar beslutet till en specifikt vald grupp medborgare.

På så vis kan lokalpolitiker välja vilket av delaktighetstrappans steg som ska uppfyllas och sedan välja vilken specifik metod som ska användas. De specifika metoderna/verktygen är just nu 26 stycken och uppdateras allteftersom de utvecklas. Ett av dessa verktyg belyste intervjupersonerna mer återkommande och därför presenteras det lite närmare. Det är *Hemsida*. *Hemsida* som medborgardialog syftar till att informera, som verktyg ligger fokus på kommunens egen hemsida. Det anses vara det snabbaste sättet att nå ut med information till medborgare. För att medborgarna ska ha förtroende för såväl politiker som informationsflödet från de samma är det av vikt att hemsidan sköts professionellt och uppdateras ofta. Hemsidan kan erbjuda tjänster för medborgaren, såsom felanmälan, val av barnomsorg etc. Det är relevant att hemsidan är tillgängligt för så många som möjligt genom tydlig information och med alternativ till text för synskadade. SKL poängterar att trots att en hemsida är ett gott verktyg för information så nås inte alla medborgare utan vissa grupper lämnas utanför. (*Hemsida, skl.se*)

Även om initiativet till medborgardialog kom i början av 2000-talet och att medborgardialog fick fäste i landets kommuner i slutet av 00-talet är det inte en helt ny eller ovanlig företeelse.

Sammankomster med syftet att ge eller få information, eller att träffa företrädare för organisationer har funnits längre än begreppet och initiativet kring medborgardialog (Montin, 2008 s 7). SKL syn på medborgardialog innebär att "Medborgardialogen ses som en del i styrprocessen, som ett av flera underlag för de förtroendevalda, när de ska fatta beslut. Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut." (*11 tankar, skl.se*)

SKLs projekt *Medborgardialog* syftar till "(...)att stödja kommuner och landsting att utveckla system och metoder för medborgardialoger som en del i styrprocessen och i utvecklingen av tjänster." (*Inledning, skl.se*). Det innebär att de tillhanda håller både de tips som delvis beskrivits ovan, men också ett stöd till kommuner som vill använda sig av medborgardialog. De betonar vikten av att medborgarna får komma tilltals och belyser den kritik som kommit från vetenskapligt håll. Kritiken gäller de problem med att medborgardialog tenderar att ge utrymme för de som redan har resurser och möjligheter att påverka (dvs. påverka den politiska jämlikheten negativt). Istället för att lyssna till lobbygrupper och de som hörs mest, menar SKL att kommunen bör sträva efter att nå de som annars inte höjer sin röst. Ett förslag är att låta dessa, lågmälda grupper, få definiera hur de vill ha en dialog. SKL förklarar vidare att "Menar man allvar med att man vill få kunskap om medborgarnas värderingar, prioriteringar och synpunkter innebär det ett ansvar för att finna metoder som passar olika grupperna i samhället." (*Nå medborgarna, Risker med medborgardialog, skl.se*)

Sammanfattningsvis är det relevant att betona att i SKLs beskrivningar av vad olika typer av medborgardialog innebär ses de som lämpliga beroende på vilken beslutsprocess det gäller men framför allt utifrån vad kommunpolitikerna vill åstadkomma. Som informationen är presenterad bör den förstås som att olika strategier kompletterar varandra och att det är en variation utav den totala bredden som gynnar såväl demokratin, effektiviteten och goda beslut. Således är det underförstått att alla olika typer av medborgardialog riktar sig till *alla* grupper av politiker, oberoende partitillhörighet. Vad läsaren därför bör ha med sig i resten av studien är att SKL är en politisk organisation som riktar sig till politiker och har, detta till trots, skapat ett till synes avpolitiserat instrument. (för exempel se ovan tidigare källor från skl.se).

TIDIGARE FORSKNING

Avsnittet om tidigare forskning syftar till att ge en bild av vilken forskning som bedrivits på området om relationen mellan kommunpolitiker och medborgardialog. Detta angrips dels utifrån forskning som visar vilken syn på demokrati och medborgerligt deltagande kommunpolitiker har, samt hur detta kan sammankopplas med partitillhörighet. Dels illustreras den vetenskapliga diskrepans gällande huruvida medborgardialog och deltagande är av godo eller ondo. Vidare syftar detta avsnitt till att ge en mer renodlad medborgaraspekt och uppmärksamma vem det är som hörs i medborgardialogen. Dessa tre områden är utvalda för att fungera som ett stöd i förståelsen av analysen.

OM MEDBORGERLIGT DELTAGANDE

Tidigare forskning visar, liksom studien uppmärksammat, att de initiativ som sker gällande medborgardialog inte är innovativa i den bemärkelse de oftast lyfts fram: till stor del har deltagandet sett ut på likartat sätt även tidigare, även om det finns nya inslag. Bengtsson belyser att de olika former för deltagande som förekommer i politiken idag syftar till att generera en bättre demokrati genom mer deltagande medborgare mellan valen, dock menar hon att det finns stora svårigheter i att försöka förena en effektiv röst och en jämlik röst. (Bengtsson, 2008 s 203-204) Därtill tenderar det att finnas ytterligare problem med deltagande mellan valen: att några få hörs mer medan andra grupperns inflytande därmed blir svagare. Bengtsson belyser att "(...) det finns en uppenbar risk att de olika metoderna används för att skapa ett sken av inflytande i syfte att öka det politiska systemets legitimitet – ett deltagande skyltfönster." (2008 s 204)

Sedan andra världskriget har många, stora och snabba förändringar skett vilket har moderniserat samhället i sin helhet samt gällande det materiella välståndet. Detta har genererat en tydlig förändring gällande vilka värden som är viktiga, hos den unga generationen. Tidigare var det materiella i absolut fokus, medan nu är värden som den individuella livskvaliteten och friheten att göra egna val mer centrala. Deltagande och inflytande har med tiden blivit mer sammankopplade. (Bengtsson, 2008 s 130-)

Bengtsson (2008) menar att "Vi tycks även kunna förvänta oss fler mötesplatser inom den representativa demokratins ramar, där politiker söker kontakt med medborgarna för att kompensera för sina sjunkande medlemstal och för att i förlängningen höja systemets legitimitet." (s 210)

DEN DELTAGANDE MEDBORGAREN

För att ge förståelse för den vetenskapliga kritiken av medborgardialog syftar detta avsnitt till att illustrera vilka medborgare det är som tenderar att delta.

Medborgarförslag är ett sätt medborgare kan föra dialog med kommunen, på eget initiativ. Ett resultat som visat sig, gällande medborgarförslag⁹, är att det är en tredjedel som skrivs av återkommande förslagsställare och en femtedel skrivs av intressegrupper. Ett annat resultat gällande medborgarförslag är att få förslag leder till förändring, vilket ger ett otydligt budskap till medborgarna: Det är okej att ni önskar, men huruvida er önskan faller in är upp till oss. Medborgarförslag är förvisso inte en dialog, men en möjlighet för medborgarna att inverka i politiken mellan valen. (Carvalho, 2009) Gällande medborgarförslag menar bland annat Bengtsson att det är de resursstarka gruppernas röster som hörs. Då medborgare bjuds in som en unison grupp är risken alltid stor att det är dessa resursstarka grupper som dyker upp. Istället belyser hon möjligheten att specifika grupper av medborgare bjuds in, för att inte de negativa effekterna på den politiska jämlikheten ska bli lika stora. Att föra en strukturerad och planerad dialog med specifika grupper i ett tidigt skede av processen kan för politiker vara ett sätt att förstå och ta tillvara på medborgarnas åsikter och erfarenheter. En återkommande kritik är att i de fall då medborgaren själv ska leta upp dialogen tenderar det att vara resursstarka grupper som hörs. Ett sätt att försöka säkerställa den politiska jämlikheten är således att specifika, resurssvaga, grupper blir kontaktade och uppmuntrade att delta. (Bengtsson, 2008 s 173-178)

De medborgare som vill delta tenderar att vilja göra det genom antingen konsumentaktivism i kombination med att skriva uppprop. Över tid har en förändring av medborgares engagemang skett i den mån att det har förflyttats till nya arenor; nätverk och organisationer konkurrerar med politiska partier. Istället för att engagemanget riktas brett ur en ideologisk bas finns en drivkraft gentemot enfrågerörelser. (Bengtsson, 2008 s 158, 130) Gällande medborgares deltagande bör det betonas att medborgar generellt, just nu, inte önskar mer deltagardemokrati (Gilljam, 2003 s 189).

Enligt, bland annat, Gilljam finns det tendenser att det är redan resursstarka grupper av medborgare som är involverade i deltagande moment och medborgarförslag. Detta, menar Gilljam, har negativa effekter på den politiska jämlikheten. (Gilljam, 2003 s 203, 210-211) Gällande valdemokrati är tendenserna svagare, där är deltagandet jämnare fördelat och den politiska jämlikheten högre.

⁹ "Medborgarförslag innebär en rätt för den som är folkbokförd i en kommun eller i ett landsting att väcka ärenden i fullmäktige. Förslagsrätten tillfaller även barn och ungdomar liksom utländska medborgare utan lokal rösträtt." (Lokal demokrati, regeringen.se)

KOMMUNPOLITIKERS SYN PÅ DEMOKRATI OCH MEDBORGERLIGT DELTAGANDE

Syn på demokrati

Varannan kommunpolitiker menar att invånarna kan vara med och aktivt delta i beslutsprocesser mellan val. Många tycker att det ska finnas möjligheter för invånarna att föra fram sina åsikter (Karlsson 2010, s 106). För att tillgodogöra sig medborgarnas åsikt anser 49 % att folkomröstningar är effektiva. Hälften av kommunpolitikerna tycker att folkomröstningar är bra då de är rådgivande, medan 35 % anser att de ska vara beslutande. 43 % av fullmäktigeledamöterna anser att beslutande folkomröstningar är effektiva men inte önskvärda.

Var tredje kommunpolitiker tycker att det är *ganska viktigt* eller *mycket viktigt* att "politiska representanter borde fatta de beslut som de själva anser är riktiga, oberoende av lokalbefolkningens åsikter för tillfället". 88 % av landets kommunpolitiker tycker att det är kommunvalen som ska vara avgörande för att bestämma kommunens politik. 12 % av politikerna anser att det endast är genom val medborgare ska påverka. (Karlsson, 2010 s 105-106) De resultat som Karlsson redovisar visar att "(...) den representativa demokratis institutioner och processer har ett starkt stöd hos fullmäktigeledamöterna, vilket kanske inte är så förvånande eftersom de själva nått sina positioner tack vare valdemokratin".

Karlsson betonar att "(...) många fullmäktigeledamöter som är uttalade vänner av direkt- och deltagardemokrati samtidigt är skeptiska till hur effektiva direkt- och deltagardemokratiska metoder är för att ta reda på allmänhetens åsikter" (Karlsson, 2010 s 117). Istället önskar dessa politiker nå andra mål än ökad kunskap om vad medborgare vill: debatten *per se* har egenvärden. Vidare redogör Karlsson för tendenser gällande att oppositionen stödjer olika alternativ till rådande valsystem där till poängterar han att stödet för deltagar- och direktdemokrati således inte går att härleda till djupare demokratiska ideal. (Karlsson, 2010 s 117)

Synen på medborgerligt deltagande

Synen på medborgerligt deltagande skiljer sig mellan Sveriges kommuner. I Sverige finns det bara en (av 290) kommun där det är fler ledamöter som förespråkar mer deltagardemokrati än representativ demokrati.¹⁰ Vidare har tidigare forskning studerat hur landets samtliga kommuner ser på mer deltagardemokrati. Måttet, som rangordnar "mest positiva till deltagardemokrati", visar att Halmstad placerar sig på plats 43 och Karlstad på plats 116. I dessa kommuner finns således ett motstånd mot mer deltagardemokrati, motståndet är större i Karlstad än i Halmstad. (Gilljam, 2010 s 42-43)

¹⁰ Att dessa två begrepp ställs emot varandra är inte nödvändigtvis relevant eller rimligt, exempelvis Karlsson (2011) behandlar dem inte så i sin studie av kommunpolitiker och medborgardialog.

Synen på medborgerligt deltagande skiljer sig även mellan kommunpolitiker beroende av vilken partitillhörighet de har:

Stödet för den traditionella representativa demokratin återfinns bland ledamöter från de stora partierna (M och S) och från de partier i det politiska mittfältet (Fp, C, Kd), medan stödet för mer deltagardemokrati återfinns bland ledamöter från vad som kan kallas antietablissemangspartier till vänster och höger (Mp, V och Sd). (Gilljam, 2010 s 49)

Martin Karlsson har studerat vilka attityder, roller och praktiker som kommunpolitiker har och därigenom synliggjort huruvida medborgardialog potentiellt kan integreras med representativ demokrati. Studien är gjord som en fallstudie, där den ena kommunen har genomfört omfattande dialoger medan den andra har genomfört få eller inga. Karlsson frågar sig huruvida attityderna gentemot medborgardialog skiljer sig mellan dessa två fall. Studiens resultat visar att i de kommuner där det finns många erfarenheter av medborgardialog är dels fler politiker positiva och dels är de generellt mer positiva. Dock i båda typerna av kommuner är attityden gentemot det traditionella utövandet av deltagandet och kommunikation likartat. De kommunpolitiker som använder medborgardialog gör det för att nå gamla ideal gällande politisk representation. (Karlsson, 2011)

Karlssons studie visar att i kommuner där många initiativ har genomförts är politikerna mer positiva gentemot medborgarnas åsikter i de fall de överensstämmer med vad politikerna strävar mot och då de inte står i konflikt med planer och visioner. Karlsson menar att därför bör medborgardialogen användas för att finna lösningar på problem där fullmäktige inte ännu har bestämt sig eller positionerat sig. Det är i de fallen de medborgerligt deltagande har en möjlighet att ge effekt på den kommunala politiken och den specifika beslutsprocessen. (Karlsson, 2011 s 24) I kontrast till detta menar Sveriges politiker själva att det är viktigast att ha medborgardialog i slutet och början av den politiska processen, i mellanperioden önskar de få sköta processen själva. Dessutom:

Fullmäktigeledamöterna vill främst föra medborgardialog inom ramen för den partibaserade representativa demokratin (det egna partiets väljare), med grupper i politiskt utanförskap och med det som ledamöterna själva brukar beskriva som 'skvallercentralen' (enskilda personer i vardagen). (Gilljam, 2010 s 49)

Karlssons studie visar att, inte helt överraskande, utfallet är beroende av vilken inställning fullmäktigeledamöterna har gentemot medborgardialog. Karlsson belyser att därför genererar inte medborgerliga aktiviteter per definition ett större direkt inflytande över politiken. (Karlsson, 2011 s 2) Kommuner där det genomförts många initiativ tenderar att kommunicera i hög grad med medborgare via digitala medier. Vidare visar studien att: "The results indicate that the most extensive numbers of participatory initiatives is conducted in municipalities where

councilors are more liable to be adapted toward working as political representatives in relation to extensive citizen participation and citizen communication.” (Karlsson, 2011 s 24)

Ytterligare ett resultat som visat sig är att de roller som partier och politiker har i den representativ demokratin inte förändras i och med medborgarliga initiativ, då mönstren är likartade i båda grupper av kommuner. (Karlsson, 2011) Kommunpolitiker själva anser i hög grad att det rådande representativa systemet är bra. Vilket är förståeligt då de personligen aktiverat sig inom de existerande traditioner av hur demokrati sköts. Deras positioner i demokratin upprätthålls av att maktbalansen ser ut som den gör, och fortsätter göra det i framtiden. (Bengtsson, 2008 s 168-169)

ÄR MEDBORGARDIALOG BRA ELLER DÅLIGT?

Tidigare forskning visar att i diskussionen om medborgardialogens vara som något gott/ont fokuserar vid politisk jämlikhet. Widstrand har granskat vilka argument för respektive emot medborgardialog som finns bland teoretiker. Förespråkarna menar att genom att öppna upp för dialog blir det mer jämlikt, eftersom fler får uttrycka sig i frågan. Motståndarna menar att det i praktiken är personer med starkt kapital (högutbildade, penningstarka) som tar plats i dessa sammanhang, vilket befolkningen bör skyddas mot. Det förekommer även tankar om att det folkliga, odugliga, deltagande sker på bekostnad av dugliga röster. Förespråkare har, sedan 1800-talet (jmf. Mill), påpekat att deltagande skulle generera en större odmjukhet för det bästa för allmänheten samt påverka människors karaktär i positiv inriktning. Även motståndarna har en historia: sedan 1700-talet (jmf. Madison) finns det tänkare som menar att deltagandet enbart kommer fokusera i de frågor som berör personligen och utan omtanke på det allmänna bästa. (Wistrand 2008 s 28-31).

(...) det (medborgardialog, min anm.) kan leda till bättre beslut med bibehållen effektivitet i beslutsfattandet. Effektivitet framställs dock inte som ett skäl att utöka deltagardemokratin utan det är kvalitet som står i fokus i argumentationen. För motståndarna är effektivitetsargumentet centralt. De ser ineffektivitet som ett skäl att förkasta deltagardemokratin medan det representativa systemets effektivitet starkt talar till dess fördel. (Wistrand 2008 s 30)

Demokratiförnyelse kan ses som ett hot mot den representativa demokratins ideal gällande politisk jämlikhet och ansvarsutkrävande. Risken är att det är resursstarka gruppers krav som kommer fram i ljuset. Därtill kan misstron mot politiker öka om de involverade gruppernas önskemål inte blir införlivade. Utöver detta kan det ses som slöseri:

Partierna, enskilda förtroendevalda och inte minst den professionaliserade förvaltningen besitter tillräcklig kunskap och klokhet för att fatta legitima beslut. Folk i allmänhet är av olika skäl inte intresserade av medborgardialoger, bland annat för att den kommunala servicen och omsorgen fungerar på ett tillfredsställande sätt. (Montin 2008 s 7)

Utifrån landsomfattande surveyundersökningar av kommunala aktörer och medborgare drar statsvetarna Mikael Gilljam och Ola Jodal följande slutsats (Gilljam & Jodal 2005:26):

Kommunernas satsningar på demokratiutveckling har inte resulterat i en mer vital demokrati med mer aktiva och tillitsfulla medborgare. Trots en lång rad olika analyser har vi inte funnit några belägg för att kommunerna har lyckats administrera fram en bättre fungerande demokrati. De kommunala demokratisatsningarna måste tvärtom bedömas som misslyckade.

Det som Gilljam och Jodal baserar sin slutsats på är att de båda fenomenen förekomst av demokratiförnyelse och icke förekomst av ökad demokrati sammanfaller. Däremot är det oklart gällande de individer som medverkat i de aktuella försöken, t ex medborgardialoger. Även om resultat inte kan visar att försöken generellt sett lett till ökad demokratisk kompetens kan det vara så att enskilda individer som medverkat ökat sin demokratiska kompetens.

Det finns starka argument för varför medborgardialog har negativa effekter på demokratin, och framför allt den politiska jämlikheten. Dock, menar vissa, att så länge som dessa potentiellt negativa effekter beaktas och det skapas strategier för att undvika dem finns det möjligheter att utveckla den representativa demokratin, i en positiv riktning, med ökat medborgerligt deltagande. (Bengtsson, 2008 s 211)

TEORI

Det teoretiska avsnittet belyser först vilken betydelse aktörers idéer har. Där efter följer två avsnitt som skildrar två olika synsätt på vad god demokrati innebär i praktiken (och teorin).

IDÉERS BETYDELSE

Marx förklarar att det som skiljer människan från djuren är att innan vi handlar har vi skapat vår vision mentalt (Marx 1981 s. 153). Att slutprodukten sen inte alltid överensstämmer med visionen, det är en annan fråga. Men det går inte att fråsa att våra idéer är potentiellt relevanta för utfallet.

Hay menar att politiska aktörers idéer bör ges en avgörande roll, eftersom det är just utifrån sina idéer individen ifråga agerar. Vidare belyser Hay att de som har kapaciteten att skapa kognitioner, perceptioner och preferenser har också möjligheten att påverka samhället. Detta eftersom de utöver att kunna formulera en idé för sig själva, även kan göra det på ett trovärdigt sätt för andra. (Hay, 2002 s. 213)

Hay förklarar att de idéer politiska aktörer har ska beaktas utifrån det faktum att de är skapade utifrån antaganden och att den information om verkligheten de härleds ur inte alltid är optimal/fullständig. Men, att oberoende detta så kommer den faktiska idéen vara avgörande för den politiska aktörens handling. (2002 s 213) Vilken idé den enskilde entusiastiske politikern bär, om vad medborgardialog innebär, skulle därför eventuellt kunna ha betydelse för vilket utfall företeelsen medborgardialog skulle kunna få i kommunen ifråga.

GOD DEMOKRATI

Ta exempelvis den grundläggande idéen om >>folkstyre<<. För att utmärka sin nya uppfattning om det politiska livet och den nya praxis som växte fram i många grekiska stadsstater, så började man vid mitten av 400-talet f.Kr. att använda termen *demokratia*. Ordets rötter är nog så klara: *demos*, folk och *kratia*, styre, dvs. >>folkstyre<<. Ändå reser uttrycket viktiga frågor: vilka skall utgöra >>folket<< och vad innebär det att folket >>styr<<? (Dahl, 2002 s 15)

Dahl lyfter en relevant och central poäng i sin avslutande mening: vad ska det innebära att folket styr? Beroende av hur tolkningen av vilket som är det mest optimala sättet att genomföra en god demokrati kan således utfallet ha olika karaktär. I detta teoretiska avsnitt kommer två olika ideal att presenteras.

I Sverige har vi representativ demokrati, vilket innebär det faktiska styrelseskicket.

Representativ demokrati är förenligt med olika typer av demokratiideal, men dessa ideal skiljer sig åt i hur folkstyret realiseras. Detta teoretiska avsnitt syftar till att illustrera en spännvidd inom den representativa demokratin; *från* valdemokrati *till* stark demokrati. Med hjälp av dessa två teorier, som båda finns inom spektrat för representativ demokrati, skapas en tolkningsram.

Instrumentet syfte är att kunna analysera var olika kommunpolitiker positionerar sig. Realtypen kan i princip vara präglad av flera ideal (Gilljam & Hermansson, 2003 s 16) och därför blir det relevant att analysera kommunpolitikernas positionering utifrån en spännvidd mellan dessa två. I valet av de specifika teorierna har det varit relevant att de representerar ytterligheter till varandra, men som ändå står i relation till den rådande representativa demokratin. Eftersom studien är genomförd i Sverige har det varit önskvärt att teorierna var skrivna i, åtminstone, relation till reell svensk demokrati.

VALDEMOKRATI

Valdemokrati innebär att representanterna är framröstade av medborgarna själva, de kan under nästa val väljas bort om så önskas. De myndiga medborgarna röstar, på lika villkor, på de representanter, antingen partier eller enskilda politiker som representerar deras personliga intressen bäst. I en valdemokrati är det således medborgaren som bestämmer vem som bestämmer (Hermansson, 2003 s 296). Efter valet är det representanterna som fattar samtliga beslut, fram till nästa val. Hermansson menar att valdemokratin är det ideal som med högst sannolikhet kan generera jämlikhet i makt (2003 s 299).

Valdemokrati är ett sätt "(...) för att generera stöd, legitimitet, för demokratin som system och för demokratiskt fattade beslut" (Hermansson, 2003 s 305). I valdemokrati är andelen valdeltagande avgörande för såväl beslut som legitimitet (2003 s 304). Valdemokrati presenteras som det mest demokratiska idealet då det genererar högst grad av politisk jämlikhet (Hermansson, 2003 s 303). Detta nyanseras av att om utgångspunkten istället för politisk jämlikhet skulle vara medborgerlig makt är deltagardemokrati mer demokratiskt (i ett representativt system), då det involverar fler i skapandet av goda argument och det faktiska beslutsfattandet. Dock, att ge folket makt kan sannolikt ha effekten att den politiska jämlikheten urholkas (Hermansson, 2003 s 304). "För att folkviljan skall vara en genuint oberoende och drivande kraft måste opinionen växa fram utan att politiska eliter har övertalat medborgarna att tycka och tänka som de själva gör" (Esaiasson, 2003 s 33)

Inom ramen för det valdemokratiska idealet finns det två modeller. Diskussionen är centrerad kring huruvida medborgarna ska använda sin röst. Antingen att politikerna ger medborgarna insikt i vad som *ska* göras, och således väljer efter det - *mandatgivande*. Eller att politikerna ger medborgarna insyn i vilken politik som bedrevs av de olika representanterna/partierna under *föregående* mandatperiod för att på så sätt välja utifrån vad som har gjorts - *ansvarsutkrävande i efterhand*. Skillnaden mellan dessa två baseras på synen av "(...) hur makthavare, medier och medborgare skall agera i samband med politiska val." (Gilljam & Hermansson, 2003 s 16-17, Kumlin, 2003 s 83, citat s 84) I denna studie kommer dessa två modeller förstås parallellt,

utifrån hur politiker resonerar kring sitt agerande, förståelsen är att en politiker kan agera utifrån antingen båda modellerna parallellt, eller någon av dem. Oavsett, kan agerandet härledas till någon av dem förstås politikerns agerande som valdemokratiskt.

Den kontakt de politiska representanterna har med medborgarna mellan valen är centrerad till att informera om och motivera beslut men utesluter inte att lyssna av folkopinionen. Att lyssna på folkopinionen innebär att inhämta information. (Gilljam & Hermansson, 2003 s 16)

Idealtypens syfte är dock att medborgarna enbart ska påverka politiken vid valtillfället, och inte mellan valen. Realtypen präglas dock av deltagarformer som både folkomröstningar och kommunikation mellan medborgare och politiker. (Gilljam & Hermansson, 2003)

En kritik mot att låta befolkningen vara med och inverka i den faktiska politiken mellan valen är att medborgarnas åsikter ofta är spretiga men också präglade av den senaste informationen (Esaiasson, 2003 s 33). Således definieras alltså problem med att både inkludera de grupper som redan har, och driver, fasta åsikter kring den politik som förs *samt* att inkludera medborgare i bemärkelsen de inte är politiskt engagerade i en lobbyverksamhet eller ett parti. Genom att bedriva opinionsbildning och informera medborgarna vidgas istället deras preferenser och möjligheten att folket både kan välja det som representerar deras intressen bäst och att de i efterhand är nöjda ökar. Esaiasson uttrycker att

(...) det är folkets intresse snarare än den för tillfället rådande viljan som ska realiseras. Detta folkintresse skall anses vara förverkligat när de folkvalda representanterna har agerat i enlighet med sin uppfattning om vad som utgör folkets bästa intresse, och när en majoritet av de representerade i efterhand håller med om att så varit fallet. (Esaiasson, 2003 s 51).

Det som är karaktäriserande för en politiker vilken bär upp valdemokratiska ideal är således tankar om att demokrati förverkligas bäst genom representativa val. Det förklaras utifrån en jämlikhetsaspekt, där allas lika möjlighet att påverka och delta värderas högt. Politikern förstår sin egen roll som en vald representant vars röst är trovärdig och respekteras, en röst av folket. Antingen blir personen/partiet valt utifrån goda visioner om den kommande mandatperioden/framtiden eller så sker valet utifrån att medborgaren bär på goda erfarenheter av vad som tidigare gjorts. Det är således av vikt att såväl enskilda politiker som partier som kommunfullmäktige tar hela ansvaret för att kommunicera och informera medborgarna, både om vad som har gjorts och vad som ska göras.

DEN STARKA DEMOKRATIN

Den starka demokratin präglas av att, inom den representativa demokratin, skapa närmare relationer mellan politiker och medborgare. Medborgaren förstås som både social och politisk

och utvecklas i relation med andra. När medborgare och politiker möts i dialog vidgas såväl preferenser som känslan för ansvarstagande. (Premfors 2000)

Den starka demokratin ser "(...) den representativa demokratin som ett nödvändigt ont. Den direkta bör vara en riktpunkt, ett ideal att utgå ifrån och sträva mot." (Premfors, 2000 s 33) I denna strävan finns ett antal huvudsakliga principer som är härskande. Den starka demokratin är starkt präglad av folkets majoritet. Genom val avgör denna majoritet vem som får bilda regering samt vad denna regering kommer att sträva mot (2000 s 35). Liksom i valdemokratins tanke om ansvarsutkrävande, återfinns här föreställningen om att om den politik som förts av regeringen inte varit tillfredsställande finns möjligheten att ersätta regeringen vid nästa val.

Den främsta, och mest avgörande principen, som skiljer valdemokrati från den starka demokratin är vilken aktivitet som förekommer mellan valen. Den starka demokratin präglas av att *alla* medborgare kan bli delaktiga i "diskursiva processer av kvalificerat slag" (Premfors, 2000 s 33). Premfors betonar återkommande att "(...) en hög grad av samsyn, *konsensus*, är både möjlig och önskvärd i samhället" (Premfors, 2000 s 31). Således är det relevant att faktiskt medborgare från alla samhällsgrupper har lika möjligeter och i lika stor utsträckning hörs. (Premfors, 2000)

Denna, mellan-val-orienterade-aktivitet, bör vara av en innerlig karaktär. Med innerlig avses att samtalen är eftertänksamma och strävar mot att, i gemensamma problem, finna kollektiva lösningar – man vill nå "(...) konsensus genom rationella samtal" (Premfors, 2000 s 55). Utgångspunkten i sig grundas i tanken om att den enskilda människans främsta drivkraft är personlig autonomi. Att varje individ, på så väl kort som lång sikt, vill och strävar efter att förverkliga sina mål (Premfors, 2000 s 30). Premfors anser att "Personlig autonomi *skapas* och återskapas kontinuerligt i samhället. Framförallt sker detta genom människors samtal och samhandling i anslutning till olika slags gemensamma angelägenheter." (Premfors, 2000 s 31).

Den starka demokratin innebär således att majoriteten av befolkningen bör vara nöjd med den politik som förs, även mellan valen. För att kunna vara det är det av högsta möjliga vikt att medborgare involveras i såväl samtal som beslutsprocesser. Genom att besluten fattas nära dem som påverkas av dem ökar möjligheten för att goda beslut fattas. Det är inte bara politiker, utan även tjänstemän, som ska närma sig medborgarna. Ett exempel på hur den starka demokratin kan fungera i praktiken, i närmandet av medborgare, är tanken om att beslut ska fattas på grannskapsnivå. Att fatta beslut i mindre enheter som rör mindre områden än kommunens helhet ses som god demokrati eftersom "Demokrati handlar om enskilda medborgares förmåga att kontrollera de krafter som styr deras liv." (Premfors, 2000 s 181). Premfors menar det just är

där, eftersom det är där människorna med de upplevda problemen lever sin vardag, problem ska både identifieras och diskuteras för att förhoppningsvis nå en lösning. (Premfors, 2000 s 187)

Den politiker som förespråkar ideal från den starka demokratin förstås som en aktör vilken upplever att det inte enbart är politikern ska sätta villkoren för den reella demokratin utan att mandatperioden är en gemensam process. Denna process mynnar ut i bästa tänkbara resultat när den är nära medborgarna, därför ska det eftersträvas att föra dialogen i mindre grupper och lokalt avgränsade områden. Genom att, tillsammans med medborgare, samtala kommer konsensus att nås av en majoritet. Och, menar en förespråkare av den starka demokratin, att det är först när en majoritet av folket upplever att de beslut som fattas är bra som beslutet i fråga faktiskt är demokratiskt.

METODOLOGISKT FÖRFARANDE

KARLSTAD OCH HALMSTAD: JÄMFÖRANDE FALL

I enlighet med syftet, att kunna utreda om det föreligger skillnader som påverkar hur politiker anammar medborgardialog, har två likartade fall valts. De valda fallen är grupper om entusiastiska politiker i två kommuner, dvs. två fall: Karlstad och Halmstad. Studien utgår ifrån den hypotes som grundas i problemformuleringen, skillnaden mellan fallen är möjlig att förklara genom att studera vilka attityder som entusiasterna bär på.

Kommunerna är utvalda då de uppfyller en rad kriterier som gör dem likartade sociostrukturellt, därmed är det möjligt att härleda eventuella skillnader till *något annat* än just omgivande faktorer. Yin belyser vikten av att definiera vad en fallenhet innefattar och att detta bör ske utifrån forskningsfrågan (2007 s 41-44). Vidare har politikerna valts ut just efter kriteriet att de ska vara drivande/entusiastiska i frågor om medborgardialog. På så vis har studien gjorts efter vad Yin kallar "flerfallsdesign med flera analysnivåer", dvs. den huvudsakliga enheten är kommunen men den minsta studerade enheten är kommunpolitikern (Yin, 2007 s 60, 64, 74). Hur det preciserade urvalet gått till förklaras noggrant i avsnittet nedan.

URVALSPROCESSER

I kommande avsnitt kommer jag noggrant beskriva varför min undersökning är förlagd i 2 kommuner med 7 respondenter. Kommunerna är valda utifrån flera kriterier i en noggrann ordning. Respondenterna har ett uttalat engagemang i frågor om medborgardialog samt innehar liknande positioner i den kommunala politiken.

Kommunerna

Jag har valt att fokusera intervjuerna i två kommuner som liknar varandra i ett antal grundläggande kriterier. I ett första skede är kommunerna valda utifrån att de är strukturellt likartade befolkningsmässigt, politiskt och socioekonomiskt. Detta för att kunna härleda eventuell skillnad i resultat till den politiska aktiviteten och inte till befolkningskillnader. I det andra skedet sorterades de kvarvarande kommuner som är lika storleksmässigt. Slutligen valdes kommuner som vars grupper arbetslösa, ungdomar och utrikesfödda har likheter i omfång. Demokratiutredningen har betonat att medborgardialog bör rikta sig just till dessa grupper då de faller mellan stolarna i demokratin (SOU 2000:1). Jag har inte funnit hur utredningen har tagit ställning till att personer både kan vara arbetslösa, unga och invandrade och därför har heller inte jag gjort det i min gallring. I gallringen har jag inte heller tagit hänsyn till att det ska vara kommuner i vilka dessa grupper är ovanligt stora/små, utan enbart valt likartade.

Kommunerna jag slutligen valde är Halmstad och Karlstad. Båda kommunerna har sedan valet 2010 borgligt styre och hade ett valdeltagande på minst 82,51%.

		2008	2009	2010
Arbetslöshet, (%)	Halmstad	3.8	5.8	7.3
	Karlstad	4.7	6.5	8.1
Invånare 1-12 år, andel (%)	Halmstad	12.6	12.6	12.6
	Karlstad	11.7	11.8	11.9
Invånare 16-19 år, andel (%)	Halmstad	5.5	5.5	5.4
	Karlstad	5.5	5.4	5.2
Utrikes födda invånare, andel (%)	Halmstad	17.3	17.8	18.4
	Karlstad	11.3	12.0	12.5

(Kommun- och landstingsdatabasen, kolada.se)

Politikerna

I enlighet med studiens syfte ämnar jag utreda hur entusiaster till medborgardialog resonerar kring metoden och det faktum att Sverige har representativ demokrati. Jag vill på djupet förstå och förklara relevansen av kommunpolitikernas ställningstagande i frågan om medborgardialog. Det är relevanta komponenter i mitt metodologiska förfarande. För att kunna besvara syfte och frågeställningar har det därför varit av yttersta vikt att finna de personer som har ett genuint engagemang, har kunskap om och (i någon mån) driver medborgardialoger. Jag har således sökt efter personer som på ett nyanserat och detaljerat sätt kan samtala om medborgardialog och demokrati.

Jag har, via information på respektive kommuns hemsida, funnit vilken tjänsteman det är som besitter mest kunskap om medborgardialog i kommunen. Genom kontakt med tjänstemännen ifråga har jag fått namn på de politiker som är relevanta för min studie. Det ska poängteras att det viktigaste har varit att just få respondenter med rätt typ av erfarenheter för att mina analyser ska hålla hög tillförlitlighet. Jag är med andra ord intresserad av specifika förutsättningar: politikerna ska vara uttalat entusiastiska till medborgardialog. Efter kontakten med tjänstemannen tog jag personlig kontakt med vardera politiker fick bekräftat av dem personligen att de har ett engagemang för frågor som rör medborgardialog.

De respondenter jag har intervjuat är:

Karlstad

- Henrik Lander, Kommunalråd (C)
- Per-Inge Lidén, Kommunalråd (MP)
- Martin Oscarsson, Miljönämndens ordförande (MP)

Halmstad

- Suzanne Åkerlund, Kommunalråd (FP)
- Henrik Oretorp, Kommunalråd (C)
- Anders Rosén, Kommunalråd (S)
- Anonym (S)

Det som skiljer Karlstad och Halmstad åt är att jag i Karlstad bara intervjuat tre personer, varav alla sitter i majoritet. I Halmstad har jag intervjuat såväl majoritet som opposition (Socialdemokraterna sitter i opposition). Därför är det återigen av yttersta vikt att poängtera att de personer som är intervjuade är de som dels är på någon central position i politiken, men framför allt de som uppfattas som entusiastiska till medborgardialog. Detta gäller även den person som önskat att vara anonym. Eftersom personen önskat det kan jag inte delge position inom kommunpolitiken då det skulle gå att härleda vem det gäller. Ytterligare en skillnad mellan kommunerna är att ett av de uppdrag Henrik Oretorp har en annan typ av prägel än de andra, då han är ordförande i samhällsbyggnadsutskottet (där olika typer av samrådsmöten med medborgare är lagstadgade enl. plan- och byggnadslagen).

INTERVJU

I enlighet med mitt syfte är kvalitativ intervju det metodologiska verktyg jag har använt mig av. Genom semistrukturerade djupintervjuer har erfarenheter och meningsskapande gällande medborgardialog och representativ demokrati hos kommunpolitiker på nyckelpositioner studerats djupgående. De jag har intervjuat är politiker med entusiasm och erfarenhet av medborgardialog.

Syftet med att intervjua är att förstå politikern, vilka värden denne lägger i medborgardialogen och den representativa demokratin. Staffan Larsson menar att kvalitativ metod är ett verktyg där målet är att karaktärisera något genom systematiserad kunskap (1994 s 164). Steinar Kvaales syn på den kvalitativa intervjun är att syftet är att "förstå ämnen från livsvärlden ur den intervjuades eget perspektiv" (1997 s 32). Eftersom det just är *förståelsen* för respondentens erfarenheter och berättelser gav ostrukturerade intervjuer då ett utrymme för flexibilitet i samtalet. Att skapa möjlighet till ett mer samtalsliknande klimat var centralt – vilket Kvale benämner som *förutsättningsmedvetande*. Han förklarar vidare att "Intervjuaren ska inte så mycket presentera på förhand formulerade frågor eller färdiga analytiska kategorier som visa öppenhet för nya och oväntade fenomen. Intervjuaren bör vara nyfiken, lyhörd för vad som sägs – och för vad som inte sägs – och kritisk mot sina egna antaganden och hypoteser under intervjun." (Kvale 1997 s 37) Jag har utgått ifrån Kvaales tankar om vad som skapar en god intervjusituation, både i förberedelser och i själva intervjun.

INTERVJUSITUATIONEN

När jag genomförde intervjun föregicks de av att politikern berättade lite om stadshuset/rådhuset, lite om sin dag och att vi pratade om någon nyhet. Jag upplevde detta för-samtal som väldigt viktigt. Där och då lades grunden för hur vårt samtalsklimat kom att bli. Jag valde medvetet att vara något passiv i dialogen, men samtidigt återkoppla och visa på intresse. Jag valde medvetet den exakta tidpunkten för att gå från "vardagssamtal" till intervju genom att känna in när respondenten var bekväm. Då berättade jag lite mer formellt om studien i stort samt informerade om vilka rättigheter att avbryta medverkan respondenten har. Jag var även noga med att meddela att jag gärna tar emot vidareutvecklingar/justeringar via telefon och mail, om personen i efterhand känner att något resonemang inte blev som det skulle. Hittills har ingen återkommit i efterhand. Efter att jag introducerat studien och berättat om rättigheter började själva intervjun.

Att intervjuerna var semistrukturerade innebär att jag hade, utifrån ovanstående övergripande frågor, ett frågebatteri på drygt 30 frågor vilka jag i intervjusituationen hade som riktlinje för vilka områden jag ville samtala kring. Ibland ställde jag frågorna rakt ut, ibland som följdfråga men ofta täcktes de in i respondentens eget resonemang utifrån ämnets helhet. Sammantaget har jag ställt ungefär 20-25% av frågorna rakt ut medan resten antingen täckts in i respondentens eget resonemang eller via följdfrågor. Majoriteten av de frågor jag ställde rakt ut var de inledande.

Genom att noggrant skapa en intervjuguide utifrån dessa överordnade frågor har jag säkerställt validiteten, dvs. att mäta det jag avsett att mäta. (Holme & Solvang 1997 s 163). I ett samtal fanns möjligheter att löpande kontrollera att datan är korrekt uppfattad, vilket stärker validiteten. För att respondenten skulle vara trygg och avslappnad i samtalet har jag låtit politikerna välja miljö. I samtliga fall har intervjuerna varit i deras ordinarie arbetsmiljö (på något kontor, i möteslokal etc.). Holme & Solvang menar att den kvalitativa intervjuens styrka är just i ett sådant välbekant sammanhang, då och där finns störst möjligheter att få en så korrekt bild av respondentens verklighet som möjligt (1997 s 99). Ett generellt reliabilitetsproblem som finns med intervjuer som metod är att det visat sig att respondenten kan sträva efter vara intervjuaren till lags i sina svar (1997 s 106). För att undvika det har jag noggrant avvägt varje fråga i intervjuguiden flera gånger, så den inte ska vara ledande. Jag har varit extremt noggrann med att inte uttrycka mina eventuella ståndpunkter gällande framför allt medborgardialog eller representativ demokrati (eller annan demokratiform).

EMPIRISK INSAMLING OM KOMMUNERNA

I den empiriska insamlingen har även data och information från respektive kommuns hemsida inhämtats, som redovisas tillsammans med övriga resultat. Hemsidan används eftersom SKL

betonat hur väl fungerande *hemsida* är för att just ge medborgare och allmänhet information. Således borde kommunen använda denna kanal, framför allt eftersom båda kommunerna i intervjuerna betonar att hemsida också är det instrument de främst använder sig av för att kommunicera beslut och processer med invånarna. Den information som presenteras är sannolikt inte all som finns hos respektive kommun gällande medborgerligt deltagande, dock är det den information som framkommer vid en sökning på hemsidan. Att på detta sätt inkludera dokument vidgar förståelsen för vilken medborgardialog som förs, utifall de intervjuade respondenterna inte besitter kunskap om samtlig medborgardialog som förekommer. Materialet har samlats in eftersom det är relevant att förstå i vilken "medborgardialog-miljö" de utvalda politikerna befinner sig. Merriam menar att offentliga dokument utgör ett relevant komplement till intervjuer i en fallstudie då de har skapats i en kontext oberoende studien, till skillnad från intervjun (1994 s 129-130).

ANALYSSITUATIONEN

Efter att intervjuerna utförts och transkriberats tolkades de stegvis. I två kluster samlades information om vad medborgardialog och demokrati innebär för respondenterna. Efter att detta gjorts var det möjligt att härleda var på *delaktighetstrappan*¹¹ dessa resonemang hör hemma. De flesta hade resonemang som överrensstämmer med flera av stegen. Att jag har valt att utgå ifrån delaktighetstrappan beror på hur SKL har formulerat den som ett centralt steg i implementeringen av medborgardialog i kommunerna. Det är ett fruktbart instrument för att mäta hur intensiv dialog som önskas, men även hur intensiv den dialog som existerar i de respektive kommunerna är.

¹¹ Delaktighetstrappan återfinns i sin helhet med förklaring på s. 11

RESULTAT

Avsnittet är uppdelat efter kommunerna Karlstad och Halmstad, då dessa fall tenderar att skilja sig åt. Varje del börjar med en översiktlig presentation om hur de respektive kommunerna arbetar med medborgardialog och sedan ges en mer grundlig presentation av hur respondenterna upplever att en god medborgardialog ska vara och vad medborgardialogen syftar till. Den empiriska insamlingen gällande hur kommunerna arbetar med medborgardialog är hämtad från deras hemsidor och det syftar framför allt till att illustrera vilken medborgardialog som förs i kommunen, och därmed även kunna utkristallisera om den medborgardialog som respondenterna belyser är exempel på "en i mängden" eller om de i intervjuerna refererar till all förekommande dialog. På det hela taget kan det konstateras att, utifrån vilket material som presenteras på respektive kommuns hemsida, så har det inte förekommit speciellt mycket medborgardialog i någon av kommunerna. Det finns heller inte mycket dokumenterat gällande planer på dialog.¹² Här tillför intervjuerna ett komplement då politikerna belyser vilka diskussioner och planer kring medborgardialog som förekommer i nämnder och fullmäktige.

Respektive kommunavsnitt börjar med att presentera en sammanfattning av vad som presenteras på respektive hemsida. Vidare presenteras politikernas föreställningar av vad medborgardialog är och syftar till, samt hur det överensstämmer med SKLs syn, framför allt utifrån *Delaktighetstrappan*¹³. Detta är relevant för att senare kunna besvara syftets första del gällande vad som påverkar *hur* kommunpolitiker anammar medborgardialog. Det tenderar att finnas ett tydligt samband mellan hur respektive kommun tolkar vad en medborgardialog innebär och vad respondenterna anser är en god demokrati. Varför studien, efter att ha presenterat åsikter om medborgardialog, presenterar vilken demokratisyn respektive respondent har.

KARLSTAD

Från kommunens hemsida får det att utläsa att under 2010 gjordes, av SCB, en undersökning om hur kommuninvånarna upplever sin kommun. Resultaten har ökat sedan undersökningen gjordes en tidigare gång 2008. I undersökningen ingår totalt 90 kommuner. Resultaten visar att Karlstadsborna upplever att de kan påverka sin kommun i högre utsträckning än i de övriga deltagande kommunerna. (*Medborgarundersökningar*, karlstad.se) Kommunen själva ser stor potential i att använda sociala medier för att utveckla den medborgerliga dialogen och därmed öka kvaliteten i verksamheten. (*Strategi och riktlinjer sociala medier* s 5, karlstad.se) I en

¹² Denna slutsats är gjort eftersökningar på karlstad.se och halmstad.se på orden *medborgardialog*, *dialog* och *invånardeltagande*.

¹³ Se Bakgrund, s 10

sammanfattning från ett rådslag¹⁴ gällande trafik och kommunikationer (från 2008¹⁵) återfinns resultat från en undersökning gjord bland medborgarna som gjorde i samband med att tidningen "Vi i Karlstad" skickades ut. Undersökningens resultat¹⁶ överensstämmer med tidigare undersökningar om hur medborgarna i Karlstad tycker.

51 procent av respondenterna svarar att de vill att Karlstads kommun ska fortsätta att dialogen med medborgarna genom medborgarförslag när det gäller viktiga frågor för kommunen. Nästan lika många, 48 procent, svarar rådslag och 40 procent svarar att medborgarkontor är en bra lösning för att få synpunkter från medborgarna.
(*Sammanfattning transportstrategi, karlstad.se*)

Sammanfattningsvis är det möjligt att utläsa att kommunen 1. Har visioner om att medborgardialog kan förbättra både beslut och relationen till medborgarna, och 2. Den dialog man vill föra och utveckla sker primärt via sociala medier.

MEDBORGARDIALOGENS BETYDELSER I KARLSTAD

I Karlstad har jag träffat Martin Oscarsson (MP), Per-Inge Lidén (MP), Henrik Lander (C).

De typer av medborgardialog som använts i Karlstad är medborgarpaneler, medborgarförslagen, medborgarråd, medborgarkontor och genom sociala medier. Att döma av presentationen av dessa och deras resultat på hemsidan, samt respondenternas utsagor, är det i varierande grad de olika typerna används. Primärt används medborgarråden, medborgarförslagen, medborgarkontoren och Facebook (sociala medier).

I kommunen finns det fyra medborgarkontor och dit, är tanken, att medborgarna i närområdet ska kunna vända sig istället för att åka in till centrum och stadshuset. Ännu är medborgarkontoren ganska nya. Per-Inge berättar att han upplever att de inte riktigt har hittat sin plats än, men att han ser en potential i utvecklingen. Han beskriver att tanken bakom dem är att komma närmare medborgarnas vardag. Han hoppas att det utvecklas så att mer av makten flyttar ut till dem, för att beslutsprocesserna ska komma närmare medborgarna. Resonemanget överensstämmer med delaktighetstrappans steg *konsultation* och *dialog*.

Samtliga respondenter i Karlstad betonar vikten av den interaktiva miljö som internet skapar, vilken möjlighet till dialog det erbjuder. Medborgarna kan lätt komma i kontakt med tjänstemän via Facebook och på hemsidan finns tillgänglig information om var och hur medborgaren kan

¹⁴ "Rådslag är en form av medborgardialog som används för att hämta in råd och information från medborgarna i frågor där det känns extra viktigt att få allmänhetens synpunkter. Ett rådslag vänder sig i allmänhet till alla som berörs av en fråga. Till skillnad mot en rådgivande folkomröstning, som normalt rör en fråga där man tydligt väljer mellan två konkreta alternativ, kan ett rådslag innehålla flera frågeställningar som sammantaget ger en fördjupad bild av medborgarnas inställning i en fråga." (*Rådslag om transporter och resecentrum, karlstad.se*)

¹⁵ Att hänvisningar till för tre år sedan är nödvändiga för att finna mer omfattande resonemang om medborgardialog visar graden av prioritering.

¹⁶ Dock med en låg svarsfrekvensen på 2 % bör den inte ses som representativ.

göra sin röst hörd och tagen på allvar. Det framkommer under intervjuerna att Karlstad har satsat mycket på just Facebook, samtliga respondenter ser forumet som en tydlig plats där en dialog kan och bör föras med medborgarna. Primärt är det tjänstemän som håller i dialogen, men svaret kräver det svarar en politiker. Även på Facebook är det tydlig att kommunen har satsat på dialogen där och att dialogen flödar både från medborgare men också från kommunen (Facebook.com, *Karlstad*). Den dialog som återfinns på Facebook har många likheter med stegen *information*, *konsultation* och i viss mån *inflytande/delaktighet* på delaktighetstrappan, då vissa initiativ och diskussioner lätt till konkreta beslut enligt respondenterna.

Ungdomsfullmäktige, menar respondenterna, är ett initiativ som verkligen slagit rot i kommunen. Per-Inge menar att det kan vara den medborgardialog som fungerar bäst. En strukturerad och återkommande verksamhet som ger utrymme för de ungas röst, som hörs i den specifika kommunalrådsgrupp där representanter ur ungdomsfullmäktige träffar och får föra dialog med berörda kommunalråd. Martin poängterar att dialogen med medborgarna just behöver vara tydlig i både syfte och struktur för att vara gynnsam för såväl medborgare som politiker. I jämförelse med ungdomsfullmäktige har kommunen flera andra typer av råd: Näringslivsrådet, konstnärliga rådet, studenterrådet, rådet för personer med funktionsnedsättning, pensionärsrådet och naturvårdsrådet. Råden fyller den funktion, menar respondenterna, att de blir politikerns förlängda arm ut till specifika grupper. I alla typer av dialog med medborgare är det alltid viktigt att minnas att det är politikern som fattar beslutet, om syftet med dialogen inte lämnar just det utrymmet. Martin belyser exempelvis beslutande folkomröstningar (förutsatt att en viss procent av medborgarna deltar), men även att det bör finnas utrymme för andra former av dialoger som leder till att medborgarna (eller deras ståndpunkt i frågan) inkluderas i själva beslutsprocessen. Utifrån hur respondenterna och hemsidan beskriver att råden ska fungera och syfta till leder de till såväl *information*, *konsultation* och *dialog*.

Att föra dialog, menar Henrik, handlar till stor del om att *informera* och *konsultera* medborgare eftersom just samtal med medborgare är en viktig input i att få nya eller breddade perspektiv. I intervjun uttrycker Henrik att medborgardialogen för honom innebär:

En diskussion med medborgarna, på något sätt. Att man lyssnar och har en diskussion om vad vi gör i kommunen eller planerar att göra. (...) Vi är någonstans valda av karlstadsborna och det är klart att vi har ett politiskt program som vi söker stöd för hos väljarna, men sen är det mängder med pratiska frågor under dessa 4 år som vi ska hantera och då är det bra att få synpunkter från de som har valt oss och de som ska leva med beslutet. Dessutom har de en otrolig kunskap om verkligheten.

Denna åsikt, som Henrik representerar, uttrycker även Martin och Per-Inge: 4 år är en allt för lång tid utan kontakt och dialog med medborgare. Henrik uttrycker att han ser möjligheter med

att det i mindre samhällen, eller områden, finns en framtida möjlighet till självbestämmande. Något som överensstämmer med delaktighetstrappans steg *medbeslutande*. Martin och Per-Inge belyser fördelar med att inkludera medborgare i mer övergripande och strukturella frågor. Henriks synsätt, att medborgardialogen främst bör kretsa kring praktiska frågor, kan ses som ett sätt att försöka avgränsa eller förminska betydelsen.

Per-Inge anser att medborgardialog har en dubbel verkan, dels vidgas politikerns förståelsehorisont men dels kan medborgaren få en mer förstående syn på den politik som sker genom ett gott samtal. Han belyser att syftet med medborgardialog är att medborgare ska kunna vara med och påverka honom som politiker och komma med goda och konstruktiva idéer, så hans underlag inför beslutsprocessen breddas. Martin anser något tydligare att medborgardialogen är till för att inkludera medborgare i beslutsprocessen, medborgaren ska inkluderas i det politiska beslutsfattandet. Gällande SKLs *Delaktighetstrappa* placerar de sig på respektive trappsteg:

Per-Inge: *Dialog – Inflytande/delaktighet*

Henrik: *Information – Konsultation - Medbeslutande*

Martin: *Inflytande/delaktighet - Medbeslutande*

De föreställningar om medborgardialog som representeras i Karlstad är av intensiv karaktär. Med det menas vilken grad av medborgardialog, som är önskvärd. Per-Inge beskriver att:

Olika tider kräver olika metoder, och just nu behöver vi medborgardialogen. För kan vi fånga upp goda idéer och goda tankar som bygger på att folk inte behöver vara föreningsaktiva på det sättet så tror jag att det är väldigt viktigt, för delaktigheten i samhället.

Per-Ingens beskrivning går igen hos både Martin och Henrik, tanken om att allt eftersom samhället förändras sker också förändringar i medborgarnas förutsättningar och drivkrafter att vara delaktiga i politiken. Att då är det politikernas ansvar att skapa forum som passar medborgarna i den tid vi lever, och just nu passar medborgardialogen bäst. Den passar bäst för att fylla syftet att dels ge information, men också få en förståelse om medborgarnas åsikter och vardag.

I relation till hur SKL motiverar medborgardialog¹⁷ menar de intervjuade politikerna i Karlstad att medborgarna ska vara delaktiga för att:

- Medborgare ska vara med för att de har ett ansvar.
- Medborgare ska vara med för att de har kunskap.
- Medborgare ska vara med för att förstå besluten.

¹⁷ Se Bakgrund, s. 9

Att de har ett ansvar och att de har kunskap presenteras ungefär som lika viktigt, samtliga respondenter belyser vikten av dessa två argument. Gällande ansvar och kunskap förstås dessa två argument lite olika av politikerna. Per-Inge och Martin förklarar det som att medborgarna har ett ansvar att vara delaktiga i den politiska processen, och att de har kunskap som berikar besluten och demokratin i helhet. Henriks ståndpunkt är något vagare, han menar snarare att de har ett ansvar att sätta sig in i politiken och förstå varför politiker gör som de gör (och med ökad förståelse för beslutsprocessen bli mer nöjda med slutresultatet) vidare menar han även att de kan bidra till att hans förståelse vidgas eftersom de har kunskap om såväl lokalsamhället *per se* som mer formella och praktiska insikter gällande den lokala politiken som kan gynna hans beslutsfattande.

De överensstämmer i någon, modifierad, mån med de argument SKL ställt upp. Det finns en drivkraft i att medborgardialogen ska inkludera dem som i övrigt är utanför den rådande demokratin, även om det inte är något som sker idag. Det finns även en tanke om att genom information kommer medborgarnas kunskap och insikt i de politiska processerna öka, och potentiella konflikter kunna undvikas.

Respondenterna menar att medborgardialogen har två flöden: 1, från politikerna till medborgarna och 2, från medborgarna till politikerna. De belyser att båda dessa flöden är viktiga och centrala för demokratin. *Från politikerna till medborgarna.* Dels ökar möjligheten till en bättre politik genom att medborgarna förstår vilken politik som förs. Genom information och kunskap har medborgarna bättre möjligheter att i nästa val välja representanter som faktiskt bedriver den politik de önskat. *Från medborgarna till politikerna.* Genom att, i ett mycket tidigt skede, inkludera medborgarna i beslutsprocessen, ökar möjligheten till att ett så bra beslut som möjligt fattas. Per-Inge och Martin belyser att det är viktigt att det sker just tidigt, innan de informella diskussionerna börjat och politikerna har positionerat sig i frågan. Till denna, mer formella och strukturerade dialog, menar alla tre är det viktigt och självklart att även i vardagen lyssna på medborgare. Framför allt de som är mer begränsade i att höja sin röst själva. Syftet med att flödet från medborgarna till politikerna är att vidga de perspektiv som finns och få en bättre kunskap om hur medborgare tänker, tycker och känner inför samhället i allmänhet och sakfrågor i synnerhet.

Samtliga respondenter betonar att medborgardialogens styrka är att förståelsen och kunskapen ökar, hos både medborgare och politiker. Respondenterna i Karlstad är överens om att medborgardialogen berikar politiken. De belyser att medborgardialogen kan innebära att det blir resursstarka grupper som får ännu ett forum att höras i, men menar att det också är en utveckling som sker. Att Karlstad håller på att jobba fram former för hur medborgare ska kunna

inkluderas, och att det med tiden kommer att förfinas och justeras så att det gynnar demokratin och genererar bättre beslut.

DEMOKRATISYN

Martin belyser att de risker med medborgardialogen, att redan resursstarka grupper får höras mer och att den politiska jämlikheten därmed skulle urholkas mer, inte är ett problem för medborgardialogen *per se* utan är ett genomgående demokratiproblem i hela samhället och den politik som förs. Han menar att det problemet går att lösa, att det går att öka möjligheterna för svaga grupper att höras mer, snarare än att begränsa möjligheterna för medborgerliga aktiviteter. Att resursstarka grupper får komma till tals och ta plats i samhället menar han är tydligt i exempelvis media, där det sällan är utrikesfödda, unga eller långtidssjukskrivna som får ta majoriteten av platsen. Han menar att det är återkommande på många områden. Problemet med att det är resursstarka grupper som tar det mesta av utrymmet i såväl den offentliga som politiska diskussionen menar han således inte är ett argument för att avfärda medborgardialog utan snarare ett tydligt genomgående problem som ständigt bör beaktas. Han menar att det är viktigt att ha i beaktande att de som väljs att stå på fullmäktigelistorna också ofta är de resursstarka inom partiet. Martin belyser att ju fler medborgare som är inkluderade i mer beslutsprocesser desto bättre är det. Han menar även att dialogen i sig har ett egenvärde just som dialog där medborgarna inkluderas i det politiska samtalet, att det gynnar demokratin och ger bättre beslut.

Martin är nog den politiker som argumenterar mest i likhet med den starka demokratin. Han är tydlig med att han tror att det går att genomföra mer deltagardemokratiska moment inom den rådande representativa demokratin *utan* att den politiska jämlikheten behöver komma på fall. En ekvation som valdemokratin ser som omöjligt. Han är enig med valdemokratin i den mening att han starkt tror på den representativa demokratin, och att valet fyller en viktig och central position inom den men där stannar likheterna.

Per-Inge berättar att för honom är den representativa demokratin grundstenen, att det är därifrån han kommer och har fått sin position i kommunen. Därmed blir medborgardialogen och samtalet där som sekundärt. Det viktigaste är att vi har val och att vi väljer förtroendevalda. Det ansvar som vi har fått kan vi aldrig undkomma. Politiker måste ta ansvar och kunna stå tillvars gentemot medborgarna. Samtidigt, när man är vald då måste man som politiker lyssna på medborgarna för att kunna fatta bra beslut. Dialogen är då oerhört viktigt, det goda samtalet och att lyssna på bra idéer och att hjälpa medborgare att uttrycka sig enskilt eller i grupp. Det är ett särskilt politiskt ansvar att se till den som är svagast och har begränsade möjligheter att uttrycka sig. För Per-Inge är den optimala demokratin byggd underifrån, han ser kommunen

som någon slags Community som har slagit sig samman och vi vill göra saker tillsammans här för att vi inser att vi kan inte göra var och en för sig. Allt som ligger människan nära det bestämmer vi tillsammans i kommunen. Demokrati är för honom ett system där vi har bestämt oss för att göra det här tillsammans och vi väljer några förtroendevalda, eller rätt många här i Sverige, att ta de här alla stora och små besluten som behöver tas. Och när vi inte är nöjda med dem längre så väljer vi nya nästa gång, en tanke som överensstämmer väl med det valdemokratiska idealets föreställning om *ansvarsutkrävande i efterhand*.

Per-Ingens bild av en god demokrati tenderar således att vara starkt präglad både av valdemokratiska ideal och tankar från den starka demokratin. Respondenterna i Karlstad är eniga om att valet i sig och den representativa demokratin är centralt och nödvändigt för en god demokrati. I likhet med vad tidigare forskning visade är det inte häpnadsväckande, då de själva ställt upp till val inom det rådande systemet. Per-Ingens resonemang delar flera likheter med den starka demokratin: det är de enskilda människorna som har erfarenhet av vad som är problematiskt och därför bör det goda samtalet ske direkt med medborgare. För att problem såväl ska kunna identifieras som lösas. Per-Ingens resonemang om vad en god demokrati är bygger på en valdemokratisk grund vilken kompletteras av tydliga ideal ur den starka demokratin. Hans roll som politiker är tydlig, han står bakom den representativa demokratin och ser det som det mest fördelaktiga systemet för samtliga medborgare, vilket gynnas av att politikerns kunskaper och förståelser hela tiden utvecklas i samförstånd med medborgarna och *nära* medborgarna.

Henrik betonar närheten till medborgarna, att i mindre sammanhang blir beslutsfattandet mer naturligt. Han utgår ifrån hur det ser ut i de mindre samhällena i Karlstads utkant, att det är i mångt och mycket ett smidigare system. Att medborgarna själva går samman och vill kommunicera med politiker. Henrik representerar i hög grad valdemokratiska ideal: han ser sig som folkvald, ett förtroende han hyser ödmjukhet inför. Hans förhållningssätt gentemot demokratiska principer är i mångt och mycket att folket har möjlighet att 1. Välja representanter, 2. Välja om representanter och 3. Själva ställa upp som representanter. Dock, i likhet med den starka demokratin, är han tydlig i att det är önskvärt med mindre sammanhang, exempelvis byalag och att i vissa fall kan beslut med fördel flyttas ut till dessa berörda grupper. Att politiker ska vara närvarande och föra dialog med de grupper som påverkas av ett beslut. Han ser det som idealt att när ett beslut fattas har medborgare och politiker hög förståelse för varför det är det bästa beslutet, att man har nått konsensus. Alltså, i likhet med den starka demokratin menar Henrik att när beslutet till syvende och sist fattas bör en majoritet av folket anse att det är ett bra beslut.

HALMSTAD

Halmstad har som mål att medborgare både ska kunna påverka och ta ansvar för samhällsutvecklingen, inom kommunens ramar. "Kommunens verksamhet ska utgå från invånarnas behov och önsknings. Verksamheten ska utvecklas i aktiv dialog med dem." Invånarna ska bli mer nöjda med både förutsättningarna att kunna påverka dem politik som förs och med kvaliteten på den information kommunen ger. (*Demokrati och dialog*, halmstad.se)

Kommunrådet Aida Hadzialic (S) anser att det är angeläget att politiker har förståelse för vilka önskemål kommuninvånarna har för att, så långt det är möjligt, kunna matcha kommunens utveckling med det. (*Samarbete inom regionen*, halmstad.se)

Ett arbete för att öka dialogen med medborgarna är att finnas som en aktiv part där medborgarna är, vilket har inneburit att bland annat försöka ha en tydlig roll på Facebook. Syftet med det är att kunna föra en dialog som inte bara berör en medborgare och kommunen, utan att även andra ska kunna dels involveras men även lära sig något. Förhoppningen är nu att fler ska "gilla" kommunens sida och därmed inkluderas i dialogen. (*Sociala medier*, halmstad.se)

Ett arbete med ny översiktsplan för Halmstads kommun har nyligen uppstartats. Henrik Oretorp påpekar att det är relevant och viktigt med en bra medborgardialog för att utvecklingen av hur Halmstad fysiskt ska bli så bra som möjligt. Han uppmanar medborgarna att vara med i denna påverkansprocess i sitt uttalande i kommundningens *Hjärtefrågor*, som går ut till alla medborgare i kommunen. (*Hjärtefrågor*, mars 2011, halmstad.se)

I ett tillgängligt sammanträdesprotokoll från Servicenämnden uttrycks det en medvetenhet om att kommunen har som mål att föra en aktiv och innehållsrik medborgardialog. I detta sammanträdesprotokoll går även att utläsa att frågor som är relevanta att ta upp med medborgare exempelvis är skolmat, i relation till vilket en rad praktiska problem lyfts gällande genomförandet. Vidare diskuterar man att *öppna nämndmöten* skulle kunna vara ett alternativ, vilket även är ett tillfälle att ge medborgare information. (*Sammanträdesprotokoll, Servicenämnden*, halmstad.se)

MEDBORGARDIALOGENS BETYDELSER I HALMSTAD

I Halmstad har jag träffat Suzanne Åkerlund (FP), Henrik Oretorp (C), Anders Rosén (S) och Anonym (S).

I Halmstad finns en återkommande önskan om att medborgarna ska förstå politiken och de politiska besluten bättre. Det finns starka uttryck för att politiker känner sig missförstådda av medborgarna, att de har försökt att nå ut med information i tidiga skeden, om vad som komma skall men att befolkningen detta till trots opponerar sig mot klubbade beslut. Respondenterna

uttrycker att om de bara hade kunskap om helhetsbilden skulle de hålla med om den politik som förs. Därför vill de involvera medborgarna.

De dialoger och samråd Henrik är och har varit involverade i är i det utskott han är ordförande, och de sker enligt PBL (Plan och bygglagen, vilken säger att kommuner ska samråda med berörda medborgare i byggprocesser (*PBL*, riksdagen.se)). Han berättar att det finns planer på en kommande satsning för medborgardialog till våren 2012. Då ska medborgarna, i ett tidigt skede, involveras i samtal om vilken fysisk utveckling som är önskvärd för kommunen. De samtal som ska ske kommer inte nödvändigtvis ligga till grund för vilka beslut som ska fattas, men skapar förhoppningsvis förståelse hos medborgarna för vilket utveckling som kommer ske samt kan generera goda idéer. Detta överensstämmer med steget *dialog* på delaktighetstrappan. Henrik belyser att i det utskott i kommunen där han är ordförande, samhällsbyggnadsutskottet, har de fattat ett beslut om att varje nytt ärende även ska innehålla en tanke om hur dialogen med medborgarna ska se ut. Han berättar att det oftast är i utställningsskedet i en process som medborgarna blir involverade och då har tankar och åsikter, vilka inte kan tas i beaktande eftersom beslutet är fattat. Henrik menar att det är relevant att medborgardialogen har en central roll för att "1. man förankrar och 2. man får bättre beslut". Vidare förklarar han, att i likhet med åsikter i sitt eget parti, ser han fördelar med mer självbestämmande enheter i samhället, att man kan ge uppdrag från kommunens sida till olika grupper – vilket bör ses som överensstämmande med *medbeslutande*. Henriks resonemang överensstämmer med stegen *information*, *konsultation* och i viss mån *dialog* och *medbeslutande*.

Anonym belyser att det är viktigt att vara tydlig, att vara rak i ett tidigt skede så medborgaren förstår vad som kommer hända. Att politiker måste prata med medborgarna när de är missnöjda, resonera med dem. Anonym menar att det är viktigt att veta vad man menar med dialogen, ur hennes perspektiv är det viktigt med information som är kompletterad av att det finns utrymme för medborgarna att lämna synpunkter. Hon berättar att det är svårt med medborgardialog eftersom ingen riktigt vet vad det innebär, men att det är en ambition som är relevant i den samhällsutveckling som sker. Hon menar att:

Jag tror att spridningen beror på att vi tycker att demokratiutvecklingen är rätt, för vi inser att vi kan inte isolera oss. Och vi bör inte isolera oss. Vi behöver allt informationsutbyte som är vardag idag, det utvecklar oss. så därför tror jag att man har anammat medborgardialog, även om man inte vet vad det är. Det är som med de flesta värdebegrepp, vem gillar inte demokrati, öppenhet, frihet? Och det är svårt att säga exakt vad det är, framför allt när man är i olika ideologiska perspektiv.

Anonym berättar att målet, för henne, med medborgardialog är att så många medborgare som möjligt ska vara nöjda. Att det ska finnas en förståelse hos folket att trots att kommunen inte gör

det som just de vill, så är de nöjda med att de har fått säga sitt och saker har haft sin demokratiska gång och att en annan majoritet har infunnit sig och då får "jag" respektera det. Alla känslor som handlar om missförtroende ska vara på en låg nivå och folk ska känna sig nöjda, vilket förhoppningsvis resulterar i att fler vill engagera sig. Sammanfattningsvis överensstämmer hennes tankar om vad medborgardialogen ska fylla för funktion med steget *information* och i någon grad *konsultation* i delaktighetstrappan. Dock önskar hon främst att genom att medborgarnas kunskap om politiken och kommunen höjs ökar även förståelsen och nöjdheten av att de beslut som fattas är de rätta besluten.

Suzanne belyser att medborgarna i Halmstad är lite lata, att de är konservativa i bemärkelsen att de önskar att inget förändras. Därför anser hon att det är viktigt att kunskapen hos medborgarna ökar, vilket bör ske genom att politikerna är bättre på att *informera* om varför saker sker. Hon berättar att hittills har informationen alltid kommit för sent, att politikerna bara har gjort det som lagstiftningen kräver och att det först är när beslutet är fattat som medborgarna får informationen och reagerar. Suzanne belyser att relationen mellan politiker och medborgare behöver stärkas genom kommunikation i de fall beslut är fattade som påverkar medborgarens vardag och de reagerar negativt. Hon berättar att

Det är *där* vi behöver ha en dialog eller vad man nu vill kalla det för. Någon kommunikation. Och orka ha en lyhörddhet. Att hålla i det man står för, men orka ha en lyhörddhet för oftast är det så att man som medborgare inte känner sig lyssnad på. Det handlar inte om att medborgaren vill ha rätt, utan att någon hör vad man säger.

Ambitionen, menar Suzanne, är att bli bättre på att kommunicera tidigare och tydligare så medborgarna har insikt i när i processen de kan berätta om sina åsikter i frågan. Dagsläget, med information för sent, genererar ett politikerförakt menar Suzanne. Suzanne menar att medborgardialogen handlar om kommunikation:

Vi vill kommunicera för att vi dels vill gå emot det här politikerföraktet som poppar upp här mellan varven, för det är lite otacksamt när folk tror att vi är så dåliga när vi nästan sliter ihjäl oss. Sen vill vi synliggöra vad vi faktiskt gör och vad man ska ha kommunen till. Men också inhämta goda idéer, för vi blir ju som alla andra världar insnöade.

Anders, som berättar att han tycker att medborgardialog lätt blir kulisspolitik att dialogen inte leder till påverkan, menar trots detta att mycket av dialogen med medborgarna handlar om att ge dem utlopp för sin frustration och lyssna på dem. Vilket inte behöver innebära att de får rätt, men det menar Anders att de måste lära sig: "Vi har en parlamentarisk demokrati i vårt land och det innebär att vi är valda och vi fattar beslut, men de ska känna att de har blivit lyssnade på.". Anders menar att om medborgardialogen (*information*) sker i ett tidigt stadium så slipper politikerna protesterna i slutet, eftersom mycket av frustrationen innebär att medborgarna kommer in alldeles för sen. Ju tidigare de kommer in i processen desto mer kan de potentiellt

påverka. Sammantaget överensstämmer Anders resonemang mycket med steget om *information*, där det finns utrymme för medborgarna att uttrycka sin frustration och för politikerna att förklara helheten och bistå med kunskap och förståelse.

Anders belyser upprepade gånger att den medborgerliga kontakten bör finnas i ett tidigare skede, i utformningen av partiprogrammet. Den bör vara i relation med de som står bakom partiets huvudprinciper, och inte i specifika politiska beslutsprocesser. Han anser att det är bristen hos övriga partiers grund i folket som är anledningen till att medborgardialog är i ropet. Suzanne anser, i linje med Anders, att det är upp till partierna att fråga i medlemskåren eller andra grupper, när det närmar sig ett beslut. Men när beslutet väl ska fattas har hon som politiker fått mandat att bestämma det hon tycker är bäst.

Politikerna i Halmstad står på följande steg på delaktighetstrappan:

Suzanne: *Information*

Anders: *Information*

Anonym: *Information – Konsultation*

Henrik: *Information – Konsultation – Dialog – Medbeslutande*

Trots den information som finns på hemsidan uttalar respondenterna, de mest entusiastiska till medborgardialog bland politikerna i kommunen, att det *inte* är ett mål att föra *dialog* med medborgarna. Istället är fokus på att ge invånarna information för att skapa förståelse för processer och beslut. I Halmstad genomförs ingen direkt regelrätt medborgardialog, vilket de intervjuade poängterar. Den lagstadgade dialogen i byggnadsfrågor i form av samråd finns där, men utöver det existerar ingen dialog i bemärkelsen *inflytande* eller *medbeslutande*, på delaktighetstrappan, och det finns heller ingen önskan om att det ska bli så i framtiden. I relation till de argument som SKL lyfter för medborgardialog menar respondenterna att medborgardialog är bra för att 1, ge medborgare information. 2, att sträva efter att medborgare ska bli medvetna tidigt i processen för att kunna svara på frågor och eventuellt få in förslag (något som ännu inte lyckats). 3, göra det lagstadgade i plan- och byggprocesser med samråd. Det överensstämmer med argumenten om att ge medborgare insikt i det politiska spelet och att vara konfliktförebyggande.

DEMOKRATISYN

Suzanne anser att utifrån hur utvecklingen i samhället ser ut, med minskat deltagande i politiken, är det viktigt att hitta nya former för kommunikation med medborgarna. Dock, hon anser att det är relevant att särskilja vilket mandat en politiker har och vilket mandat en medborgare har. Det är politikerna som har möjlighet att besluta det de tycker. Hon menar att dialogen med medborgarna framför allt bör handla om att skapa förståelse för de beslut som

fattas och att ju mer kontroversiellt något är desto tidigare är det viktigt att börja kommunicera. Suzannes tankar om vad en god demokrati är överensstämmer i mångt och mycket med *valdemokrati*, det är politiker som är valda i en rättvis procedur (som alla myndiga medborgare kan välja att ställa upp i) som därmed har rätt att fatta de beslut de anser är rätt. Hon berättar:

Vi kan inte heller förvänta oss att 90 000 invånare orkar och kan sätta sig in i frågorna för att se helheten, och så förstå varför vi gör som vi gör... det är vi som har fått mandatet att göra det. Och det är det folkstyre vi har, representativ demokrati... och det är ändå rätt rättvist, att alla myndiga får rösta... det är väl det minst dåliga styrskicket.

I förhållande till hur politiker uttrycker sig gällande vad en god demokrati är, är det relevant att poängtera: att informera medborgare och svara på frågor om den politik som sker och om beslut och beslutsprocesser är ingenting som exkluderas i valdemokratin.

Henrik, den politiker som har den mest självklara rollen av de intervjuade att genomföra medborgardialoger, anser att representativ demokrati och medborgardialog kompletterar varandra. Han menar att det är en demokratiutveckling, och att han ser fördelar med självbestämmande grupper i samhället. Mindre områden som har möjligheten att besluta över det som rör dem. Det överensstämmer i viss mån med visioner inom *den starka demokratin*. I kontrast till den starka demokratin menar han ändå att politiker bör vara överordnade dessa grupper av medborgare. Det som gör att Henrik inte är "så mycket" stark demokrat detta till trots beror på hur han beskriver relationen mellan medborgare och politiker, att medborgarna *är* underordnade politikerna och att politikerna väljer vilka medborgare som ska inkluderas. Henrik är den enda politiker i Halmstad som tydligt representerar ideal från den starka demokratin. Han menar att i de frågor han ansvarar för, samhällsbyggnadsfrågor, är det fullständigt nödvändigt att involvera medborgare. Han står bakom det valdemokratiska idealet att det är valet som utgör kärnan, att det är en rättvis process som upprätthåller en demokratisk standard. Han menar att politiker däremellan behöver både informera medborgare, men också lyssna och lära sig.

Anonym belyser att den största utmaning demokratin står inför är det sjunkande valdeltagandet och det låga valdeltagandet i specifika grupper. Hon berättar att kommunen arbetade inför valet 2010 med grupperna unga, utrikesfödda och de som bor i socioekonomiskt utsatta områden genom aktivt kampanjarbete. I de socioekonomiskt utsatta områdena hade man kampanjer som man bedrev flera månader innan valet, vad det innebär och hur det går till. Kommunen försökte informera på olika språk, på skolorna hade man möjlighet att förtidsrösta och få information. Arbetet, menar Anonym, gav resultat: röstdeltagandet ökade markant i det mest socioekonomiskt utsatta området. Anonym är direkt kritisk mot direktdemokrati och menar att den demokrati vi har idag, i form av representativ demokrati, är det bästa alternativet. Hon

menar att politiker ska lyssna, framför allt för att kunna förklara för medborgare. I mångt och mycket överensstämmer hennes syn på demokrati med *valdemokrati*. Hon är den enda av de intervjuade respondenterna som rakt ut poängterar vikten av den politiska jämlikheten och att den riskerar att urholkas om medborgardialogen används på "fel" sätt. Det som skiljer henne från en strikt valdemokrat är att hon ser vinster med att politiker möter medborgare, utöver att informera för att de ska uppleva tillfredsställelse, att de får kunskaper och möjlighet att göra en omvärldsanalys. Dock är detta argument inte jämförbart med *den starka demokratin*, utan snarare vad som bör förstås som realtypen av *valdemokrati*.

Anders berättar att han är en stark vurmare av den parlamentariska demokratin. Hans argumentation är tydligt *valdemokratisk*. Han menar att i de fall medborgare vill komma till tals bör det ske genom partier, att antingen prata med en politiker i det parti man är medlem i om specifika frågor eller engagera sig i ett parti och driva politik. Han motiverar att deltagardemokratiska inslag som medborgardialog (utöver *information*) inte behövs då Halmstad har rätt så högt röstdeltagande.

ANALYS

Det blir tydligt att politikerna i Karlstad har funderat mer och djupare, deras resonemang är mer omfattande och berättelserna från Halmstad begränsas av att politikerna inte verkar ha satt sig in i vad de faktiskt vill med medborgardialogen. Den tankefigur SKL presenterar som "medborgardialog" är ett verktyg som beskrivs som om partitillhörighet inte har någon betydelse. Det beskrivs således ett "neutralt" instrument för att främja relationen mellan valda och väljare. Det är tydligt i denna studie att det inte är ett neutralt instrument, utan i allra högsta grad präglad av vilken demokratisyn och vilka idéer om medborgarinflytande den enskilde politikern har.

Liksom förklarar i den tidigare forskningen finns det tendenser mot att medborgardialog är en trend som politiker själva inte ens är speciellt intresserade av, åtminstone inte i Halmstad. Som Anders i Halmstad uttryckte det: något man gör halvhjärtat för att kunna kryssa för att man har medborgardialog, men att det finns en stor risk att det bara blir kulisspolitik och att medborgarna i slutändan inte har påverkat något mer än innan. Politiker i Karlstad, som är entusiastiska till medborgardialog, tenderar således att vara det på ett mer genuint sätt än de entusiastiska i Halmstad. I Halmstad vill man främst *informera* om vilken politik som förs och varför den är bra. Det är inte att likställa med den, av staten, uttalade önskan om demokratutveckling i bemärkelsen att medborgardialogen ska generera effektivare och bättre beslut. I Karlstad presenteras informationsbiten i förbifarten, något som ses som en självklar plikt men inte nödvändigtvis medborgardialog. Det politikerna i Karlstad förstår som medborgardialog handlar om att involvera medborgare, förvisso i varierande grad emellan, i specifika beslutsprocesser. Därtill finns en önskan om att "lyfta" dialogerna att inte bara handla om mindre, konkreta frågor. Det finns således tydliga skillnader mellan hur de medborgardialogspositiva politikerna förstår vad medborgardialog är i relation till vad SKL, oberoende hur intensiv dialog som önskas. I SKLs förklaring av medborgardialog finns *både* dessa mindre och de mer övergripande politiska beslutsprocesserna beskrivna. Den bredd som SKL presenterar återfinns inte i någon av kommunerna.

1. Resultaten visar att det finns skillnader mellan hur medborgardialogspositiva politiker i Karlstad och Halmstad tolkar medborgardialog i relation till vad SKL menar.
2. Att politiker tolkar medborgardialogen olika sinsemellan beror främst på vilken demokratisyn de har.
3. Vilken demokratisyn politikerna har, har samband med vilken partitillhörighet de har.¹⁸
4. Demokratisynen är den idé och vision politikern har.

¹⁸ Se Gilljam M, Karlsson D & Sundell A (2010)

Samtliga politiker, i båda kommuner, anser att det rådande representativa systemet är bra. De betonar olika fördelar, vilket sammanfaller väl med demokratisyn. Halmstads politiker som är mer åt det *valdemokratiska* hållet betonar att det är bra eftersom det är rättvist¹⁹, det är väl beprövat och det minst dåliga systemet. De menar att i valet, var 4e år, har medborgarna möjlighet att välja de representanter som kan representera dem och deras intressen bäst. Där emellan är det upp till politikerna att försöka uppfylla detta så gott som möjligt. För att undvika onödiga konflikter menar politikerna att det är av yttersta vikt att kommunicera vad som ska göras och varför. För respondenterna menar att om folket bara förstod, så skulle de inte vara så upprörda. Henrik från Halmstad är överens med dem om detta, med tillägget att medborgare bör inkluderas ibland och lite grann, han argumenterar *valdemokratiskt* med inslag från *den starka demokratin*. Henrik är den politiker i Halmstad som i högst grad argumenterar som politikerna från Karlstad. Detta talar också för argumentet att partitillhörighet spelar roll för vilken demokratisyn en politiker har, vilket överensstämmer med den tidigare forskningen.

Tanken om ansvarsutkrävande finns mer eller mindre hos alla intervjuade, tendensen är att de utgår ifrån sig själva och menar att om medborgarna inte är nöjda med *deras* prestation har de möjligheten att välja nytt i nästa val. Den här tanken om ansvarsutkrävande återfinns i såväl den starka demokratin om i valdemokratin. Dock är det tydliga skiljelinjer mellan Karlstad och Halmstad. I Karlstad är samtliga respondenter av åsikten att mellan valen behöver en dialog med medborgarna föras. Politikerna där uttrycker att det finns vinster med att föra dialog. Att politiker får lära sig mer och få breddade perspektiv men också att det är medborgarnas rätt att få vara med att både definiera och lösa de problem som finns i samhället, framför allt i mindre geografiska områden och gällande mer övergripande frågor. Detta överensstämmer väl med flera tankegångar som återfinns i *den starka demokratin*. Politikerna i Karlstad tenderar således att ha något av en hybridsyn mellan *valdemokrati* och *den starka demokratin*.

Det är denna skillnad i hur politikerna ser på vad demokrati är och hur den bästa demokratin ska vara som gör att respondenterna tolkar vad en medborgardialog syftar till skiljer sig åt. Det är även denna skillnad i demokratisyn som inverkar i att den enskilda politikern plockar sina russin ur den medborgardialogskaka SKL har bakat.

Det finns även tendenser som visar på att det råder skillnad mellan samtliga politiker beroende av partipolitisk tillhörighet. Miljöpartisterna och centerpartisterna är mer intresserade av att inkludera medborgare i beslutsprocesser, än socialdemokraterna och folkpartisten. Dessa samband är något osäkra i den här studien men i relation till tidigare forskning bör de betraktas

¹⁹ Alla myndiga medborgare har lika möjligheter att gå med i ett parti och ställa upp som kandidater. Alla myndiga medborgare har lika möjligheter att rösta.

som reella. Det som gör det till en intressant fråga *mellan* kommunerna är det faktum att de intervjuade politikerna är de politiker som kommer till tals i studien är valda eftersom de personligen är de mest medborgardialogpositiva politikerna i respektive kommun. Att döma av resultatet är det således något anmärkningsvärt att det inte enbart är centerpartister och miljöpartister som är de mest entusiastiska. Gällande att centerpartister tenderar att bära ideal ut den starka demokratin är det ett intressant resultat i relation till det som Gilljam visat på: centerpartister som stödjande för den traditionella representativa demokratin. (2010 s 49)

SLUTSATSER

Det är rimligt att anta att anledningen till att kommunerna skiljer sig åt beror på vilka idéer entusiasterna har om medborgardialog. Liksom både Philips (1988) och Brännberg (1996) belyser har denna studie visat att i ett projekt blir en entusiastisk person central i förändringen. Vad min studie har visat är att en entusiastisk projekt drivare bör förstås som en talesperson. En person som med sina idéer och sin kunskap har ett tolkningsföreträde. Detta är avgörande för vilken utgång projektet ifråga får, dock framkommer det mellan raderna att det är viktigt att antingen ha *rätt position* eller känna *rätt person*. Att den enskilde politiske aktörens idé och demokratisyn spelar roll illustreras tydligt genom fallen Karlstad och Halmstad.

Att uttala sig för att vara entusiastisk inom ett specifikt projekt betyder inte att personen är entusiast. Liksom förklarar i inledningen så kräver det av entusiasten att det inte bara är ord, utan också handling. För att använda en av respondenternas egna ord, så är det kulisspolitik att uttala sig för att vara för medborgardialog men inte agera därefter.

Beroende av vilken demokratisyn den enskilde kommunpolitikern har ges medborgardialogen olika betydelse och positionerar sig utifrån detta olika högt på delaktighetstrappan. I Karlstad finns det, på centrala positioner, politiker som argumenterar för en intensiv medborgardialog och är bärare av många argument som överensstämmer med den starka demokratin. I Halmstad, å andra sidan, argumenterar politikerna snarare ur en valdemokratisk aspekt. Och beroende på vilken demokratisyn som råder följer resultatet därefter.

Det finns tydliga skillnader mellan vad Karlstad och Halmstads medborgardialogspositiva kommunpolitiker anser att medborgardialog är, och det beror på att demokratisynerna skiljer sig mellan dem. Det verkar också som att politikerna i Karlstad är mer hängivna till projektet. Till skillnad från det neutrala och avpolitiserade instrumentet SKL mÅlar upp att medborgardialog är, så är det inte det. Instrumentet förstås helt och hållet beroende av vilken demokratisyn den tillfrÅgade politikern är bärare av. Det är en relevant lärdom: en metod är inte ett objektiv instrument utan kan snarare antas användas högst subjektivt – oavsett vilka intentioner metodskaparen har.

Det lokala demokratiutvecklingsarbetet medborgardialog initierades nationellt med hopp om implementering i alla kommuner. Det finns mycket som visar på att många nappat. Vad denna studie kunnat visa är dock att trots att det är napp kanske det inte innebär någont. Det kanske till och med är bottenapp. Denna studie har inte kunnat säga om det är bättre eller sämre för demokratiutvecklingen att medborgardialogen tolkats olika och används olika i kommunerna.

Däremot har den kunnat säga något annat, något mer övergripande. Att tro att ett politiskt projekt, i detta fall ett demokratiprojekt, är ett neutralt instrument är fel. Väldigt fel.

Hay (2002) skriver att det är av yttersta vikt att i politisk analys ta hänsyn till den politiske aktörens idéer. Och i ett demokratiprojekt är synen på demokrati i allra högsta grad relevant, det har illustrerats genom fallen Karlstad och Halmstad.

Denna studie har tydligt kunnat visa att vilken inställning en politiker har gentemot medborgardialog härstammar ur vilken demokratisyn denne, entusiastiske, politiker ifråga är bärare av. Studiens slutsats är därför att vad medborgardialogen blir beror på vad de entusiastiska anhängarna har för demokratisyn. Eller, annorlunda formulerat, hur ett projekt implementeras beror på vilka idéer de mest entusiastiska och hängivna aktörerna har om det.

REFERENSLISTA

- Bengtsson, Å (2007) *Politiskt deltagande*, Lund: Studentlitteratur
- Brännberg, T Eldsjälar och projektmakare i Sahlin, I (red) (1996) *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur
- Carvalho, T (2009) Magisteruppsats: *Medborgarförslag i Norrköping och Finspång - ett verktyg för ökat deltagande och stärkt demokrati till gagn för medborgarna?* Linköpings Universitet: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
- Dahl, R (2007) *Demokratin och dess antagonister*, Stockholm: Ordfront Förlag AB
- Esaiasson, Å Vad menas med folkviljans förverkligande? i Gilljam, M & Hermansson, J (red) (2003) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB
- Gilljam, M: *Deltagardemokrati med förhinder*, i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red) (2003) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB
- Gilljam, M & Hermansson, J (red) (2003) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB
- Gilljam M, Karlsson D & Sundell A (2010) *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: Kommentus
- Hermansson, J Vad är det som är så bra med demokrati? Gilljam, M & Hermansson, J (red) (2003) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB
- Holme, I & Solvang, B (1997) *Forskningsmetodik- om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur
- Karlsson, D Effektiv demokrati. I: Johansson, F (red.) (2010) *Kommunvalet 2006* Göteborg: Litorapid Media AB
- Karlsson, M (opublicerad, 2011) *Participatory initiatives and political representation - The case of local councilors in Sweden*.
- Kumlin, S Finns det någon ansvarig? I: Gilljam, M & Hermansson, J (red) (2003) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur
- Larsson, S Om kvalitetskriterier i kvalitativa studier. I: Starrin B & Svensson P-G (red.) (1994) *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur
- Marx, K (1981 [1867]) *Kapitalet. Kritik av den politiska ekonomin. Första boken. Kapitalets produktionsprocess*. Lund. Arkiv/Zenit
- Merriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Montin, S Medborgardialogen i Montin mfl. (2008) *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*. Örebro Universitet: Centrum för Urbana och Regionala Studiers skriftserie, Rapport nummer 62.

Philips Å (1988) *Eldsjälar: en studie av aktörsskap i arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete*. Handelshögskolan i Stockholm, 1988

Premfors, Rune (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas

Proposition 2001:02/80 *Demokrati för det nya seklet*

SOU 2000:1 (2000) *En uthållig demokrati – politik för folkstyre på 2000-talet*. Stockholm

Widstrand, T (2008) *Om önskvärldheten av svensk deltagardemokrati - En analys av argument från åren 2000-2002*. Studentuppsats. Lunds universitet: statsvetenskapliga institutionen.

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber

ELEKTRONISKA KÄLLOR

11 tankar, skl.se 2011-11-18

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/publikationer_demokrati/11_tankar_om_medborgardialog_i_styrning

Delaktighetstrappan, SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) 2011-11-17

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialogverktyg

Demokrati och dialog, halmstad.se 2011-12-27

http://www.halmstad.se/omkommunen/ekonomiochstyrning/malochbudget/mal/demokrati_ochdialog.2473.html

Hemsida, skl (Sveriges Kommuner och Landsting) 2011-11-18

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialogverktyg, PDF återfinns i listan under H: Hemsida.

Hjärtefrågor, mars 2011, halmstad.se 2011-12-15

<http://www.halmstad.se/download/18.171fe3e312e2db9ab4980009013/hjartefragor-nr-1-2011.pdf>

Inledning, skl.se 2011-12-17

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog_11_tankar/medborgardialog_11_tankar_inledning

Karlstad, Facebook.se 2011-12-26

http://www.facebook.com/karlstadskommun?v=app_179363598755290

Lokal demokrati, regeringen.se 2011-12-16 <http://www.regeringen.se/sb/d/4179/a/27221>

Medborgarundersökningar, Karlstad.se, 2011-10-26

[http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/\\$all/20D5935AE9F7566CC12574CC00227043?open](http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/$all/20D5935AE9F7566CC12574CC00227043?open)

Medborgardialog skl.se 2011-11-15

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog

Nå medborgarna, skl.se 2011-12-17

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog_11_tankar/metoder_for_att_na_dem_som_inte_naturligt_deltar

Om medborgardialog, skl (Sveriges Kommuner och Landsting) 2011-10-05

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/om_medborgardialog

Om Medborgardialog 2011-11-15

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/om_medborgardialog

PBL, riksdagen.se 2011-12-27

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:900>

Regeringen 2011-09-11 <http://www.regeringen.se/sb/d/2001/a/22272> 2011-09-11

Risker med medborgardialog, skl.se 2011-12-17

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog_11_tankar/risker_att_vara_medveten_om

Samarbete inom regionen, halmstad.se, 2011-12-27

<http://www.halmstad.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/samarbeteinomregionenettavarendenapaklu23augusti.5833.html>

Sammanfattning transportstrategi, karlstad.se 2011-12-15

[http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/\\$all/4E39E3D7FA5AB9E7C12574560031B9E5](http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/$all/4E39E3D7FA5AB9E7C12574560031B9E5)

Sammanträdesprotokoll, Servicenämnden, halmstad.se 2011-12-15

<http://www.halmstad.se/download/18.171fe3e312e2db9ab49800037278/protokoll20110816.pdf>

Sociala medier, halmstad.se 2011-12-27

<http://www.halmstad.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/vivillfinnasdarinvanarnafinnshalmstadskommunisocialamedier.5638.html>

Strategi och riktlinjer sociala medier 2011-12-15

[http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad_mm.nsf/lupgraphics/Strategi%20och%20riktlinjer%20sociala%20medier%20\(slutdokument\).pdf/\\$file/Strategi%20och%20riktlinjer%20sociala%20medier%20\(slutdokument\).pdf](http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad_mm.nsf/lupgraphics/Strategi%20och%20riktlinjer%20sociala%20medier%20(slutdokument).pdf/$file/Strategi%20och%20riktlinjer%20sociala%20medier%20(slutdokument).pdf)

Statistikcentralen 2011-11-04 http://www.stat.fi/til/kvaa/2000/kvaa_2000_2004-05-31_kat_003_sv.html

Demokratiutredningen, regeringen.se 2011-10-14

<http://www.regeringen.se/sb/d/3808/a/22272>.

Styrsystem, skl.se 2011-12-17

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/medborgardialog_11_tankar/viktiga_delar_i_ett_system_for_medborgardialog

Demokrati för det nya seklet, regeringen.se 2011-10-14,

<http://www.regeringen.se/sb/d/3808/a/22301>.

Rådslag om transporter och resecentrum, karlstad.se 2011-12-15

[http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/\\$all/DC4AD14E134AFB4AC125745600318EDD](http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/$all/DC4AD14E134AFB4AC125745600318EDD)

SAMMANFATTNING

Studien "Jag tror att det handlar om demokratisyn" är en kvalitativ intervjustudie som utgår ifrån två fall: Karlstad och Halmstad. Karlstad och Halmstad har olika mycket medborgardialog. Karlstad har mer än Halmstad. I vardera kommun har medborgardialogspositiva kommunpolitiker intervjuats för att studera vad de anser att medborgardialog innebär.

Resultaten har jämförts med å ena sidan vad den medborgardialogsdrivande aktören SKL anser är "medborgardialog" och å andra sidan analyserats utifrån två demokratiteorier. Demokratiteorierna presenterar ett spann, som ryms inom den representativa demokratin, där ideal från *inget deltagande* (valdemokrati) till *mycket deltagande* (den starka demokratin) presenteras.

Det tenderar att råda skillnader mellan vad Karlstads och Halmstads medborgardialogspositiva politiker anser är en medborgardialog. Båda dessa sätten skiljer sig dessutom ifrån vad Sveriges Kommuner och Landsting menar att medborgardialog är. Hur politikerna tolkar vad medborgardialog innebär beror på vilken demokratisyn de har. Karlstads politiker är präglade av en hybrid mellan valdemokrati och den starka demokratin medan Halmstads politiker i högre grad är valdemokrater. Därtill framkommer det att detta verktyg som Sveriges Kommuner och Landsting presenterar som neutralt i allra högsta grad präglas av demokratisyn. Demokratisynen är, som tidigare forskning visat, dessutom kopplad med vilken partitillhörighet politikern ifråga har. Studiens slutsats är att vad medborgardialogen blir beror på vad de entusiastiska anhängarna har för demokratisyn. Eller, annorlunda formulerat, hur ett projekt implementeras beror på vilka idéer de mest entusiastiska och hängivna aktörerna har om det.

Nyckelbegrepp: Medborgardialog, kommunpolitiker, Sveriges Kommuner och Landsting, valdemokrati, den starka demokratin