

Lokaldemokrati i Malmö

- en studie av det lokala deltagandet i Hyllie och Husie

Magnus Johanson & Charlotte Beijer

Abstract

Uppsatsen ställer frågan om Malmös stadsdelar Husie och Hyllie, har lyckats eller inte lyckats med de projekt som införts för att skapa en mer lokalt förankrad demokrati. Vi försöker även ge ett svar på följdfrågan varför. Drivkraften bakom att stärka den lokala demokratin har varit stadsdelsreformen som inleddes 1996 i Malmö och som gav stadsdelarna ökade befogenheter, bland annat uppgiften att stärka den lokala demokratin. För att ge ett svar på frågeställningen har vi bland annat intervjuat tjänstemän och politiker i Husie och Hyllie. En omfattande del av arbetet har även varit att utforma lämpliga teoretiska begrepp. Resultatet i uppsatsen tyder på att Husie och Hyllie misslyckats med att skapa ett brett medborgarligt deltagande i den lokala politiken och att detta främst beror på dåligt engagemang från medborgarnas sida. De politiska insatserna vad gäller deltagarfrämjandet har också varit bristfälliga. Vi misstänker att stadsdelsindelning främst haft ett administrativt syfte.

Nyckelord: lokaldemokrati, stadsdelsreform, Malmö, medborgare, deltagande

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
2	Metod.....	3
3	Material.....	5
4	Teori	7
4.1	Deltagande	7
4.1.1	Varför man väljer att delta eller inte delta	8
4.1.2	Ett förändrat deltagande.....	9
4.2	Deliberation	10
4.3	Politisk jämlikhet.....	12
5	Empirisk analys.....	14
5.1	Deltagandets tyngdpunkt- sakfrågor.....	14
5.2	Stadsdelens identitet	15
5.3	Det goda samtalet- har man lyckats?	15
5.4	Samtalets praktiska utformning	17
5.4.1	Arrangerade samtal och möten	17
5.4.2	Inofficiella nätverk	17
5.5	Hur har man arbetat med att komma förbi den politiska ojämlikheten?	18
5.6	Stadsdelarnas roller och fritidspolitikerna	19
5.7	Nya former av deltagande.....	21
6	Avslutande reflektioner	23
7	Referenser	25

1 Inledning

De statliga utredningar som gjorts angående demokratin i Sverige ger en ganska dyster bild av det demokratiska läget. Inte minst gäller det medborgarnas tro på hur demokratin i Sverige fungerar och på sina möjligheter att påverka politiken (SOU 2000:1 s 213 samt Petersson m.fl., 1998, s 50). Det finns många teorier kring var deltagandet tar vägen, och varför det minskar. Erlingsson m.fl. menar att det är de politiska partierna som inte längre förmår engagera (Erlingsson m.fl., 2005, s 16). I demokratarådets rapport från 1998 hävdar man att då det inte känns meningsfullt att lägga ner tid och energi på politiskt engagemang är det de krävande formerna av deltagande som inte längre attraherar (Peterson, m.fl., 1998, s 56). Intresset för politik eller samhällsengagemanget har inte säkert minskat, utan kan likväl ha ändrat karaktär. Människor använder alternativa vägar till inflytande. De människor som står helt utanför politiken blir allt färre, men också antalet eldsjälur som är engagerade i flera olika saker. Det är den traditionella partipolitiken och det fackliga engagemanget som inte längre lockar. Däremot är engagemanget i frivilligorganisationer, i sakfrågor och i sociala frågor både på den egna orten och internationellt, snarare på uppgång (SOU 2000:1 s 214 & 223).

Ett led i att öka den lokala demokratin och främja ett politiskt deltagande i Malmö har varit stadsdelsindelningen. För elva år sedan delades Malmö in i tio stadsdelar. Denna reform hade tidigare genomförts i Göteborg och Stockholm. Stadsdelsindelningen har inneburit att man lagt vissa verksamhetsområden på lokalt beslutsfattande istället för som tidigare på Malmö Stads kommun. De områden stadsdelarna idag ansvarar för är: individ- och familjeomsorg, barnomsorg, grundskola, fritids- och kulturverksamhet, äldre- och handikappsomsorg och stadsdelsbibliotek. Malmös tio stadsdelar är Västra Innerstaden, Södra Innerstaden, Rosengård, Limhamn, Husie, Hyllie, Fosie, Oxie, Kirseberg och Centrum (www.malmo.se). Generellt sett har stadsdelsindelningen i de städer i Sverige där den genomförts, motiverats med fyra argument. Det första är *demokratiseringsargumentet*, som handlar om att man vill öka kontaktytorna med invånarna. Det andra är *administrativa effektivitetsargumentet*. Man vill helt enkelt nå en effektivare förvaltning då man flyttar ansvaret till en mer decentraliserad nivå. Det tredje är det *sociologiska argumentet*. Detta innebär att man vill uppnå en lokal anpassning till behovsvariationer. Det sista är det *psykologiska argumentet* som motiveras med en ökad legitimitet och förståelse för partier och politiker, kanske mest då dessa tvingas till obekväma beslut. Tanken är att det är lättare att få förståelse för politiken då den sker i ens direkta närhet (Montin, 1993, s 5).

1.1 Syfte och frågeställning

Det reglemente som finns för stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun, innehåller en för oss väsentlig paragraf. I § 2 åläggs stadsdelarna att ansvara för att den lokala demokratin utvecklas samt att invånarnas möjligheter att påverka förhållandena i området ökar. Den lyder ordagrant:

Stadsdelsfullmäktige skall utveckla och stärka den lokala demokratin inom sitt geografiska område och öka invånarnas möjligheter att påverka förhållandena i området. Stadsdelsfullmäktiges arbete skall bygga på goda kunskaper om de lokala förhållandena. De förtroendevalda förutsätts tydligt axla medborgarintresset. Arbetet skall bygga på en helhetssyn på medborgarna och deras behov av service och skall främja en i vid bemärkelse effektiv resursanvändning (www.malmo.se).

Vi har valt att undersöka hur man i två utvalda stadsdelar arbetar för att främja lokalpolitiskt deltagande enligt § 2. Vi har valt Malmö, då vi båda har erfarenheter och kunskaper om staden. Det finns också praktiska fördelar med att välja Malmö då vi befinner oss i närbelägna Lund. Vi vill i vår undersökning se vad som görs enligt § 2 i två stadsdelar, för att sedan undersöka hur väl dessa projekt lyckats och analysera dem utifrån de teorier vi valt ut angående deltagande.

Vår frågeställning lyder:

* Vad har man gjort i Husie och Hyllie för att främja det politiska deltagandet, och varför har utfallet i vissa fall varit lyckat och i andra fall inte?

Vi hoppas att med denna undersökning kunna vara ett bidrag i debatten kring hur det lokala deltagandet fungerar och kan utformas.

2 Metod

I boken, ”Det vetenskapliga studiet av politik”, skriver Lennart Lundquist att:

Metoder är de tillvägagångssätt med vilkas hjälp metodologi utformas, material tas fram, teori (begrepp) appliceras på det framtagna materialet i analysen och forskningsresultat presenteras (Lundquist, 1993, s 95).

Vi har själva försökt att ha denna definition så närvarande i tankarna som möjligt under planeringen av denna uppsats. Även under själva arbetets gång är det viktigt att en sådan tillsynes enkel och tydlig definition, som Lundquist ger oss hålls i minnet för att undvika komplicerade sidospår.

Den egna metoden och infallsvinkeln på vår frågeställning är inspirerad av den som Tom Nilsson presenterar till sin egen undersökning i boken ”Till vilken nytta?” (Nilsson, 2005, s 12-13). Detta är ingen slump då vi hämtat mycket idéer från denna bok. Vårt tillvägagångssätt i att utveckla en teoretisk ansats, att hitta ett lämpligt empiriskt material och att slutligen jämföra empirin med teorin har varit inspirerat av Nilssons tillvägagångssätt.

Vid val av metod, har vi varit uppmärksamma på det faktum att de teoretiska begrepp vi använder oss av, t.ex. ”deliberation” och ”politisk jämlikhet”, i grund och botten är normativa begrepp som ger uttryck för hur saker och ting bör vara. För att undersökningens validitet ska vara hög har vi ägnat mycket tid åt att hitta lämpliga definitioner på de teoretiska begreppen, för att på så sätt skapa oss en uppfattning av hur den faktiska situationen ser ut i stadsdelarna – empirin i sig själv har svårt att förklara detta (Nilsson, 2005, s 12-13). Valet av teorier för denna uppsats är inspirerat av både ”Till vilken nytta?” och en bok på samma område, ”Demokrati i storstad”. I båda dessa böcker ansluter man sig till uppfattningen att om man vill utvärdera de lokala demokratiprojekten i städer som Göteborg, Malmö och Stockholm, krävs det betydligt mer än bara ett minimalistiskt demokratiideal. Detta beror på att lokala demokratiprojekt har till uppgift att stärka den redan existerande representativa delen av demokratin (Nilsson, 2005, s 73 & Premfors m.fl., 1994, s 24). Den maximalistiska demokratiskolans synsätt måste beaktas för att kunna dra rättvisa slutsatser kring Hyllies och Husies demokratiprojekt.

I valet av vilka stadsdelar som undersökts är det ett par saker vi tänkt på. För det första har vi valt att fokusera på två stycken stadsdelar (Att vi inte valt fler stadsdelar beror på uppgiftens omfattning). Tanken med detta var från början att vi inte bara skulle ha en jämförelsepunkt mellan teori och empiri. Vi ville även få in ett komparativt inslag mellan två empiriska enheter för att på så sätt enklare kunna konstanthålla vissa variabler och således få ett bättre utgångsläge för att ge ett svar på frågan varför man lyckats eller misslyckats med demokratiprojekten. Att vi valde just Husie och Hyllie beror dels på att invånarantalet skiljer sig åt. Att

invånarantalet kan spela en avgörande roll för hur väl demokratiprojekten lyckas tas upp i ”Demokrati i storstad”. Författarna menar att en fördjupad demokrati bara kan åstadkommas inom enheter som inte är alltför stora. Enligt Premfors bör en stadsdel inte omfatta mer än 15 000 invånare (Premfors m.fl., 1994, s 227). I Husie bor ca 18 000 och i Hyllie nästan 31 000. Storleksteorin var dock inte den enda anledningen till att vi valde just Hyllie och Husie. Hyllie och Husie skiljer sig också åt vad gäller befolkningens sammansättning. Hyllie beskrivs ofta som ett ”mini-Malmö” där stadens olika befolkningsgrupper, inkomst- och utbildningsnivåer finns representerade i motsvarande omfattning. Husie domineras av pensionärer och barnfamiljer och är en förhållandevis välmående stadsdel. Detta är grundläggande fakta som är intressanta att känna till, och vi trodde inledningsvis att dessa skillnader skulle spela stor roll. Vår undersökning visar dock inte att den här typen av skillnader är avgörande för deltagandet. Vi vill dock betona för läsaren att vi inte lagt tonvikt vid det komparativa inslaget.

Slutligen vill vi poängtera att detta är en fallstudie av kvalitativ art. Det komparativa inslaget mellan Husie och Hyllie är av mindre betydelse eftersom det skulle krävas många fler analysenheter (stadsdelar), gärna i olika städer, för att det komparativa elementet skulle bli riktigt användbart. Att vi valt att göra en kvalitativ studie, där en viktig källa varit intervjuer, är ett val som vi gjorde i uppsatsens inledande skede. Vi menar att denna metod är väl användbar till studieobjektet, som i grund och botten är den lokala demokratin i Malmö. Vi kan med denna teknik generalisera de intervjuades uttalanden till mer abstrakta fenomen. Intervjuerna ger en bild av hur de intervjuade ser på demokratiprojekten. Även om detta inte är tillräckligt för att vi ska kunna uttala oss om hur stor del av den totala populationen i Hyllie och Husie som upplever demokratiprojekten som bra eller dåliga, så ger det oss den typen av mer kvalitativa fakta som ger utrymme för vår egen tolkning (Esaiasson m.fl., 2004, s 185).

3 Material

I det här avsnittet kommer vi främst att diskutera hur intervjuerna har genomförts. Intervjuerna tänker vi oss väcker en del frågetecken hos läsaren om hur de har genomförts och vad syftet med dessa har varit.

De intervjuade har varit förvaltningstjänstemän och politiker som är verksamma i Husie och Hyllie stadsdel. Syftet med intervjuerna har varit två. För det första, har tanken varit att vi med hjälp av intervjuer, kan skapa oss en bättre uppfattning om hur arbetet för demokrati i stadsdelarna faktiskt fungerar. Alltså hur man i praktiken har försökt att följa § 2 i reglementet för stadsdelsfullmäktige. De intervjuade har således behandlats som informanter, som källkritiskt måste granskas, för att det som sägs faktiskt ska anses skildra verkligheten. Detta har gjorts genom att vi har försökt få fakta bekräftad genom andra källor, dels andra informanter men också utvärderingar som gjorts av diverse demokratiprojekt, har hjälpt oss (Esaiasson m.fl., 2004, s 253-255).

Det andra syftet med intervjuerna har varit att sätta de intervjuade i fokus för undersökningen och ställa frågor om hur de själva upplever situationen. Vi får inte glömma att den typen av primärmaterial vi här arbetar utifrån är, i vårt fall, en del av det förlopp vi ämnar förklara, dvs. de intervjuade tjänstemännen och politikerna är en del av demokratiarbetet. Tanken har varit att få en bild av hur dessa människor själva upplever sin situation på stadsdelsförvaltningen, vilket i sin tur kan hjälpa till att förklara varför demokratiprojekten lyckats eller ej. Vi tänkte oss att det säkerligen finns olika uppfattningar kring hur den lokala demokratin ska fungera och vad som är av värde med den. Vi får inte glömma att demokratins utformning i grund och botten även är en normativ fråga för stadsdelarna precis som för oss. Att skapa sig en uppfattning om hur de ansvariga ser på lokaldemokratin har således varit ett viktigt inslag för att kunna besvara uppsatsens frågeställning. (Esaiasson m.fl., 2004, s 255-256)

Sammanlagt är det sju stycken intervjuer som genomförts varav en var en gruppintervju med 9 deltagare. Vid val av intervjupersoner har vi först utgått från principen om centralt placerade källor och sedan använt oss av ett så kallat snöbollsurval, dvs. att den intervjuade pekar vidare mot nästa person som kan vara av intresse för oss att intervjua. En del av de frågor vi ställt till de intervjuade har varit samma för alla. T.ex. frågan: ”Vad upplever du har varit mest positivt, respektive mest negativt, med arbetet för lokaldemokrati i Husie/Hyllie?” Till största del har emellertid intervjuerna betraktats som interaktiva samtal, där vi anpassat frågorna efter vem det är som intervjuats. I en sådan situation har ”Metodpraktikans” guide till hur man utformar en samtalsintervju till stor nytta och vi har försökt att i största möjliga mån beakta de råd som ges (Esaiasson m.fl., 2004, s 289-294). Det vi överlag annars har haft i åtanke vid intervjuerna, är att vi formulerar frågor som ska tillföra intervjuerna sådant som vår litteratur och egen

förförståelse inte kunnat ge svar på. I gruppintervjun som har genomförts, ingick sju moderater och två folkpartister. Syftet med denna intervju var att få en inblick i vad det borgerliga blocket (som är i opposition i Malmö) har för åsikter om stadsdelsreformen och arbetet för lokaldemokrati i Hyllie. Syftet med fokusgrupper är oftast att man vill kartlägga tanke kategorier och öka sin förståelse för vissa resonemang genom att låta deltagarna både interagera med forskaren men även med sig själva. Vår gruppintervju har haft samma syfte och den hjälpte oss att generera idéer (Esaiasson m.fl., 2004, s 347).

Vi önskar att vi hade haft tid att göra fler intervjuer. Framförallt med föreningsrepresentanter som har varit i kontakt med stadsdelarnas demokratiprojekt. Vi tror att vi inte riktigt nått teoretisk mättnad på grund av detta eftersom det kan vara så att dessa människor har en annorlunda uppfattning om den lokala demokratin i Husie och Hyllie. Vi har försökt att beakta detta när vi drar våra slutsatser i uppsatsen.

Vi vill slutligen passa på att framhålla att ingen av dem som intervjuats velat vara anonym. Samtliga personer som ingått i en intervju återfinns i referenslistan. De intervjuade har också blivit informerade om att de ingår i en statsvetenskaplig studie som kommer att offentliggöras i slutet av maj och att uppsatsen kommer att finnas tillgänglig på Internet. Vi har även lovat att skicka ett exemplar via e-post till deltagarna när uppsatsen väl är klar. Vi vill också rikta ett stort tack till dem som deltagit – vi har vid samtliga tillfällen blivit mycket väl bemötta av både tjänstemän och politiker inte bara vid intervjuerna utan även när vi besökt stadsdelarnas medborgarkontor i både Husie och Hyllie.

Övriga källor som vi har haft stor användning av, om vi bortser från all den teoretiska litteraturen och intervjuerna, är olika typer av offentligt tryck – kommunala och lokala utvärderingar, remissvar och inte minst Malmöstads egen hemsida: www.malmo.se. Informationen från denna hemsida har bland annat hjälpt oss i att välja stadsdelar, att komma i kontakt med tjänstemän och politiker från Husie och Hyllie.

4 Teori

Tanken med detta kapitel i vår uppsats är att så sammanfattat som möjligt, beskriva och presentera den teori som är av värde för empirin. Kort och gott så måste vi för att så strukturerat som möjligt kunna analysera vårt empiriska material till fullo, och dra slutsatser ifrån detta, först föra in den empiriska undersökningen i ett större, teoretiskt perspektiv. Först då blir det möjligt att fullt ut ge ett svar på vår frågeställning. Det är exempelvis svårt att kritiskt analysera och dra slutsatser från en intervju, där källan påpekar problemet med att få medborgarna engagerade i stadsdelens politik, om vi som uppsatsskrivare inte har någon bredare uppfattning om hur man i teorin kan förklara och motverka bristande engagemang i demokratin.

4.1 Deltagande

Centralt för vår uppsats har varit att definiera vad politiskt deltagande egentligen innebär. Detta har varit en förutsättning för att vi ska kunna undersöka hur man i stadsdelarna arbetar med det.

Uppfattningen om det politiska deltagandet har sin utgångspunkt i den normativa demokratiteorin. En första identifiering av vad politiskt deltagande är, är enligt den elitistiska demokratisynen medborgarnas rätt att rösta fram och avsätta politiker. Förutom denna mycket begränsade definition kan man enligt Nilsson identifiera fyra andra synsätt inom den normativa teorin kring vad politiskt deltagande är. Dessa fyra är: (1) deltagande som försök att påverka beslutsfattare, (2) deltagande som medverkan i beslutsfattande, (3) deltagande som politisk diskussion och (4) deltagande som gemenskapsbyggare. Nummer (1) och (2) ger medborgarna en liten och passiv roll när det gäller att påverka. Den tredje typen förespråkas av deltagardemokraterna. Där deltar man själv i den politiska processen. Medborgarna ska mötas personligen och diskutera fram gemensamma beslut. Man är således en del i beslutsfattandet. Enligt den fjärde definitionen skapas människors preferenser genom det politiska samtalet. Denna definition har sitt ursprung i den deliberativa modellen. Här skapas preferenser och åsikter genom samtal med andra (Nilsson, 2005, s 37-38). Vi återkommer till deliberationsbegreppet längre fram i teoriavsnittet.

Av avgörande betydelse för den statsvetenskapliga forskningen kring deltagande har Verba och Nies definition varit, vilken säger att deltagande är direkta eller indirekta handlingar som har till syfte att påverka det politiska beslutsfattandet. Deltagande innebär alltså både att välja representanter till politiska uppdrag, samt att sedan försöka påverka de beslut som dessa

representanter tar. Deltagande är således en medveten handling som riktas mot någon eller en viss grupp i beslutsposition (Nilsson, 2005, s 31). De senaste tjugo åren har man i allt fler demokratistudier även använt sig av synen att också deltagande i frivilligorganisationer eller det civila samhället över lag är en form av politiskt deltagande. Föreningarna kan ses som en förbindelselänk mellan sociala grupperingar, de politiska partierna och de politiska och administrativa institutionerna. Deltagande i den sociala sfären har utbildande effekter som gör att man lättare kan ta del av politiska frågor. Deltagande skapar också politiska identiteter och gemenskaper. Har handlandet politiska konsekvenser, rör det sig således om ett politiskt deltagande. Har man även med ett föreningsdeltagande i definitionen av det politiska deltagandet innebär det långt mer än att försöka påverka politiker (Nilsson, 2005, s 33-35). I denna breda definition ryms också rimligtvis den privata sfären samt deltagande i internationella nätverk (Nilsson, 2005, s 35). I grund och botten handlar deltagandediskussionen om vad som är politik och inte.

Vi har i vår undersökning utgått ifrån en deltagardefinition som Esaiasson och Westholm ger uttryck för. Den definierar politiskt deltagande som åtminstone något av följande: att rösta, att vara aktiv i något politiskt parti, att ta personliga kontakter med beslutsfattare samt att manifesteras sina åsikter genom aktioner som t.ex. pengainsamlingar, bojkotter och demonstrationer (Esaiasson & Westholm, 2006, s 18).

4.1.1 Varför man väljer att delta eller inte delta

Vi har i vår undersökning kommit fram till att ett stort problem vad gäller det deltagande vi genom vår frågeställning vill behandla är bristen på engagemang från medborgarnas sida.

Kemdal tar sin utgångspunkt i attributionsteorin för att nå en djupare förståelse för hur människor väljer att engagera sig. Attributionen är en bild man tillskriver sig själv, någon annan eller en händelse för att kunna förstå och kontrollera ett visst fenomen. En rent hypotetisk situation som innebär politiskt deltagande skulle kunna vara ett möte man deltagit i och inte fått gehör för sina försök att framföra en åsikt. I en sådan situation kan man t.ex. attribuera det till den egna personen och tänka ”Jag som ger ett så oseriöst intryck borde inte förvänta mig att bli lyssnad på” eller till omständigheterna och tänka ”Det var ju så fint väder ute det är klart att ingen orkar tänka på det jag tog upp”. Man delar in attributioner i interna och externa. De interna attributionerna kommer inifrån aktören, och handlar om de handlingar hon helt kan kontrollera själv. De externa är sådana som hon inte kan påverka, t.ex. vad andra människor gör, väder och vind etc. Tidigare forskning visar att man ofta förklarar sina egna misstag med yttre (externa) omständigheter, och framgångar med att man som person är lyckad (interna). Detsamma gäller för grupper. Den egna gruppens framgångar förklarar man ofta med att gruppen eller personer i gruppen utför en uppgift på ett bra sätt. Misslyckas man i gruppen skyller man gärna, omedvetet, på yttre omständigheter. Människor som identifierar sig med politiker kan antas förklara politikernas negativa handlingar

med yttre omständigheter. En möjlig anledning till det låga deltagandet kan alltså vara att man identifierar sig mycket lite med politikerna (Kemdal i Esaiasson & Westholm, 2006, s 145-147).

Det har gjorts många försök att förklara varför människor med mindre resurser engagerar sig i mindre utsträckning. Man kan ju tänka sig att människor med mindre tillgångar borde försöka att genom politiken förändra detta. De faktorer som anses ha störst betydelse för om man väljer att engagera sig eller inte är enligt Bäck, Theorell och Westholm tid, utbildning och färdigheter. De delar upp deltagandet i kollektiva och selektiva incitament. Det selektiva incitamentet är en belöning som bara tillfaller den som deltar och inte är beroende av det kollektiva utfallet. Det kan t.ex. innebära en psykologisk tillfredsställelse att få ge utlopp för sina synpunkter eller sympatiserande med ett politiskt parti. Det kan också finnas ett underhållningsvärde då man kan finna det spännande att delta i politiken. Det kollektiva incitamentet går istället ut på att man anser att sitt personliga engagemang utgör en skillnad för förd politik. Vad gäller partiaktivitet är det främst det selektiva incitamentet som är förklaringen. När det kommer till att påverka genom kontakter och manifestationer är det främst det kollektiva incitamentet som är framträdande. Man kan tänka sig att de människor som kategoriseras som "resurssvaga" saknar inflytelserika kontakter eller inte har de färdigheter som krävs för att driva manifestationer. Detta skulle kunna vara en förklaring, enligt teorin om det kollektiva incitamentet, till de resurssvagas låga representativitet i deltagandet (Bäck, Theorell & Westholm i Esaiasson & Westholm, 2006, s 53-63).

4.1.2 Ett förändrat deltagande

Påverkan har gått från att tidigare vara kollektiva handlingar som syftade till att förändra för kollektivet, till att vara individuella handlingar som syftar till att förändra för individen (Andersen i Esaiasson & Westholm, 2006, s 43).

Nilsson menar att man kan tala om integrerat och inympat deltagande. Det integrerade är det traditionella deltagandet såsom partimedlemskap, val, folkomröstningar och fackföreningsrörelser. Det inympade är det nya som t.ex. brukarstyrelser, rådslag, motionsrätt till fullmäktige och kundvalsmodeller. Dessa nya är främst inrättade för att förbättra kontaktytor och dialog mellan beslutsfattare och medborgare. Nilsson menar att man inte kan förvänta sig för mycket av de nya deltagarformerna. Han menar att de i många fall innebär justeringar i marginalen snarare än verkliga förändringar. Dessa former av deltagande är helt beroende av beslutsfattarnas goda vilja. Engagemanget styrs också allt mer mot att koncentreras på en speciell fråga. De politiska partierna tappar politiskt intresserade till t.ex. olika aktionsgrupper (Demokratiutredningens forskarvolym X, 1999). Montin menar att partierna uppkom under industrialiseringen och fortfarande är knutna till ett annat samhälle än det vi har idag. De speglar fortfarande de värden som gällde då; organisering, mobilisering och demokratisk fostran. Detta får också antas gälla andra etablerade demokratiska institutioner. I dag ser samhället annorlunda ut. Det präglas av

individualism. Territoriella angelägenheter eller engagemang i sakfrågor känns mer relevant än politisk ideologitillhörighet. Inglehart har utvecklat en teori som säger att speciellt de nordiska länderna på grund av den goda ekonomiska utvecklingen och expansionen av välfärden har genomgått en värderingsförskjutning i riktning mot individualism och nedvärdering av politiska och andra auktoriteter. Samtidigt pågår en uppvärdering av andra kollektiva former än de traditionella. Livskvalitet och gemensamma angelägenheter prioriteras framför ekonomisk tillväxt och tilltro till de traditionella institutionerna. Varifrån det goda i livet kommer spelar mindre roll, och gränsen mellan privat och offentligt känns mindre viktigt. Om deltagarinstitutionerna idag bygger på ett samhälle som inte längre finns, samt på värderingar och preferenser som tillhör det förflutna, är det inte konstigt att deltagandet förändrats (Demokratiutredningens skrift, 1998).

4.2 Deliberation

Det finns flera aspekter av hur man arbetar med deltagande, och vad deltagande innehåller. En av de aspekter av den lokala demokratin som är viktig att förstå, är det deliberativa elementet som också erbjuder ökade möjligheter för medborgarna att integreras i stadsdelens politik.

Om den deltagardemokratiska idéutvecklingen kan sägas ha sina rötter i de antika Greklands syn på demokrati, där människan sågs som ett ”politiskt djur” vars natur präglades av att lösa politiska dispyter, finner det deliberativa demokratiidealet sin förgrundsgestalt i den tyske samhällsfilosofen Jürgen Habermas (Jodal i Gilljam m.fl., 2003, s 267). Habermas tar sin utgångspunkt i en konstruktivistisk syn på samhället, där medborgarens verklighet byggs upp av språket, och således är medborgarens normer och preferenser kring politik, ständigt formbara eftersom språket är formbart. Utifrån dessa antaganden lägger Habermas grunden för det deliberativa demokratiidealet – vars viktigaste beståndsdel är det rationella samtalet. Något förenklat uttryckt menar Habermas att i teorin, kan det demokratiskt utformade rationella samtalet, förädla deltagarnas preferenser så att det allmänna bästa främjas.

En bok som på ett förtjänstfullt sätt beskriver det deliberativa demokratiidealet är ”Demokratis Mekanismer”. Christer Karlsson är en av författarna till boken och ägnar ett helt kapitel åt att definiera deliberation. I citatet nedan sätter Karlsson fingret på hur deliberationen bäst ska ses i ljuset av andra demokratiideal.

När både deltagar- och konkurrensdemokrater fokuserar på den process som omvandlar individuella preferenser till kollektiva beslut, betonar den deliberativa demokratis förespråkare vikten av den process där individuella preferenser bildas.[...]Det är därmed det goda samtalet, snarare än förhandlingen eller omröstningen, som står i centrum för intresset.” (Karlsson i Gilljam m.fl., 2003, s 214)

Vad vi med citatet vill poängtera, är inte bara att det deliberativa idealet skiljer sig åt från de övriga demokratiidealen utan att det dessutom inte utesluter ett deltagardemokratiskt eller konkurrensdemokratiskt ideal. Detta beror på att det deliberativa deltagandet inte nödvändigtvis ger deltagarna någon reell makt över beslutsfattandet. Istället kan ”det goda samtalet” syfta till att ge ökad legitimitet till det politiska beslutet (oavsett vem som slutligen fattar det) eftersom de berörda medborgargrupperna, på ett rättvist sätt, fått föra fram sina åsikter och även fått möjlighet att lyssna på de andra deltagarnas argument (Nilsson, 2005, s 44). Demokratirådets rapport från 1998 formulerar den övergripande tanken bakom deliberation så här:

Den centrala tanken [med deliberativ demokrati] är att demokratisk legitimitet härrör ur det politiska samtalet. (Petersson m.fl., 1998, s 18).

Det är viktigt att som Karlsson i citatet ovan, komma ihåg att den typ av samtal som det deliberativa idealet förespråkar, skiljer sig åt från två närstående begrepp, nämligen *förhandlingen* och *voteringen/omröstningen*. Omröstningen handlar om att aggregera aktörernas individuella preferenser till att bli ett kollektivt beslut. Detta behöver inte ske via kommunikation mellan aktörerna eftersom en omröstning utgår från att aktörernas preferenser redan är formade. Förhandlingen däremot, i likhet med samtalet, inbegriper kommunikation mellan aktörerna som deltar, men målsättningen med en förhandling skiljer sig från samtalet. Förhandlingen syftar till att låta aktörerna försöka maximera sin nytta utifrån en uppsättning givna preferenser. Parterna har alltså, redan innan förhandlingen, en på förhand satt agenda som man vid förhandlingen med de övriga parterna ska försöka göra gällande. I samtalet däremot, syftar man till att omvandla eller, där sådana saknas, forma preferenser. Aktörernas beteende skiljer sig också åt mellan förhandlingar och samtal på så sätt att en förhandling erbjuder en mängd möjligheter att få sin vilja igenom, exempelvis genom löften, hot och halvsanningar. Vid samtalet däremot, ska det bara finnas ett sätt att övertyga de andra på, och det är genom rationell argumentation. I Karlssons kapitel om deliberation, kommer han fram till följande definition av begreppet:

deliberation [är] en process där aktörer genom kommunikation grundad på rationell argumentation, söker omvandla, eller forma preferenser.” (Karlsson i Gilljam m.fl., 2003, s 219-220).

Det här är en definition som vi ställer oss bakom och som vi i fortsättningen kommer att använda oss av i denna uppsats då det gäller deliberationsdiskussionen.

Premfors ställer sig positiv till deliberationens möjligheter. I boken ”Demokrati i storstad” ger Premfors sin syn på deliberation. Vi kan börja med att konstatera att Premfors har en syn på samhället som på många sätt stämmer överens med den som Habermas också har, i det att även Premfors utgår från att:

våra passioner, preferenser och intressen i hög grad bestäms i kollektiva sammanhang”,

han fortsätter med att konstatera att:

Genom samtal och samhandling kring gemensamma angelägenheter lär vi oss vad vi vill och vad vi kan. Våra preferenser och vår kompetens finns inte ”där ute” från början, färdiga att registrera och ställa samman till färdiga beslutsunderlag i politiken.(Premfors m.fl., 1994, s 27-28).

Premfors ”starka demokratiideal” ser demokratin som en inlärnings- och utvecklingsprocess där vi vanliga medborgare bör ges så stora möjligheter som möjligt att samtala och samhandla kring gemensamma angelägenheter på ett kvalificerat sätt (Premfors m.fl., 1994, s 27-28). Det här ska, enligt det deliberativa idealet, leda till att deltagarnas åsikter både förändras och förädlas. Med förädling menas här dels att deltagarnas åsikter blir mer genomtänkta och dels att egenintresset i åsikterna minskas till följd av att deltagarna lär sig att se till vad som är det kollektivt bästa lösningen istället för vad som är det bästa för individen. Det här leder i sin tur till att den demokratiska legitimiteten höjs (Jodal i Gilljam m.fl., 2003, s 287).

4.3 Politisk jämlikhet

Det finns många idéer och åsikter kring hur politiken bör utformas. Att jämlikhet har en central roll i en demokrati är dock en allmänt utbredd uppfattning. Normen är att alla bör behandlas lika och det är inte *vem* som säger något som ska ha betydelse, utan *vad* som sägs. Alla ska ha rätt att få yttra sig, även om de som lyssnar är av en annan åsikt (Sanne i Premfors & Roth, 2004, s 121). Politisk jämlikhet används ofta som ett argument *mot* ett ökat deltagande. Detta beror på att det oftast är de redan resursstarka grupperna som får det största inflytandet (Nilsson, 2005, s 17).

Man talar ofta om jämlikhet i tillgång och jämlikhet i utfall. Utfallet ska genomföras lika *vem* det än avser. En jämlik tillgång är jämlika förutsättningar. Detta kan t.ex. handla om jämlika kontakter med politiker, jämlik utbildning, och jämlikhet *vad* gäller att man inte riskerar att bli diskriminerad på grund av något attribut man har. Dahl ställer upp en rad kriterier som ska vara mötta för att ett samhälle ska kunna sägas vara en fulländad demokrati. Dessa kriterier är värda att nämna, om än mycket kortfattat. Det första är jämlikhet *vad* gäller effektivitet. Deltagandet ska vara jämlikt fördelat, och ha samma genomslagskraft på förd politik. För det andra ska medborgarna ha lika röst i beslutsfattandet. För det tredje ska alla ha samma möjligheter till upplyst förståelse. Det är det enda sättet för att människor ska få en uppfattning om vilka alternativ som bäst representerar deras åsikter och värderingar. Informationskravet innebär att beslutsprocessen måste vara öppen för insyn. För det fjärde är det medborgarna som ska få sätta agendan, och bestämma i vilka frågor de ska vara beslutsfattande och inte (Nilsson, 2005, s 22-23). Enligt Dahl är det svårt att uppnå politisk jämlikhet i ett samhälle som präglas av social och ekonomisk ojämlikhet. Så länge det finns ojämlikheter i samhället bör således deltagandet begränsas. De röster som inte gör sig hörda uttrycks bäst av de folkvalda (Nilsson, 2005, s 18-20). Dahl står inte oemotsagd då han menar att man bör inskränka deltagandet eftersom dessa

kriterier i praktiken är omöjliga att uppfylla. T.ex. Rindeljäll menar att man ska se dem som riktmärken som i olika utsträckning kan förverkligas. Principen om möjlighet till ett deltagande har alltså ett värde i sig (Nilsson, 2005, s 23).

5 Empirisk analys

5.1 Deltagandets tyngdpunkt- sakfrågor

I stadsdelarna råder, liksom inom politiska institutioner på högre nivå i Sverige, en representativ demokrati som kompletteras med andra deltagarformer. (Huruvida det är representativt är dock osäkert med tanke på att stadsdelspolitiker inte väljs, utan speglar den partipolitiska sammansättning som röstats fram i kommunalvalet). Enligt Nilsson har tyngdpunkten i deltagardiskussionen de senaste tjugo åren handlat mer om sådant som tidigare ansågs tillhöra den sociala sfären, såsom det civila samhället och politiska samtal. Föreningar och organisationer representerar dock vissa aktörers intressen och inte något allmänintresse. I bästa fall kan de spela en central roll i det politiska samtalet och fungera som en förbindelselänk mellan medborgare, partier och det politiska systemet (Nilsson, 2005, s 32).

Vi har då vi talat med tjänstemän och politiker i stadsdelarna märkt att man i sin definition av politiskt deltagande även inkluderar föreningslivet. I Husie har man två gånger per år föreningsträffar där man bjuder in ideella föreningar i stadsdelen (i år har man även bjudit in bostadsföreningar). Syftet med dessa föreningsdagar är enligt Kristina Ågren, informations- och utvecklingschef i Husie stadsdelsförvaltning, dels att främja föreningslivet men de används också som ett effektivt verktyg för att nå ut till medborgarna (Intervju med Ågren 2007-05-02). Nilsson refererar till Barber, Gould och Dahl som alla hävdar att deltagande lämpar sig allra bäst på den lokala nivån. Nilsson menar att det direkta deltagandet ofta sker i konkreta frågor. Ju mer avgränsad en fråga är, desto större är sannolikheten att människor känner engagemang (Nilsson, 2005, s 48). Detta har blivit påtagligt uppenbart i de intervjuer vi gjort. Samtliga tjänstemän vi träffat vittnar om frågor som har med t.ex. nedläggningar av skolor att göra. Dessa sammanträden har lockat många. Jörgen Dehlin menar att deltagandet i sakfrågor mestadels är reaktivt och inte särskilt proaktivt. Man engagerar sig alltså genom att reagera på ett beslut eller en händelse man uppfattar som negativt, snarare än att delta i utformningen av beslutet (Intervju med Dehlin, 2007-04-30).

5.2 Stadsdelens identitet

En nackdel för Hyllie då man velat arbeta med deltagandet är att det inte finns en naturlig mötespunkt i stadsdelen. Detta framgick efter intervjun med Johan Ohlson (m), som nämnde att man haft problem i att finna en sådan mötesplats där invånarna interagerar på ett naturligt sätt (Intervju Ohlson 2007-05-09). Anders Ardmars (s) betonade att även om man inte har en helt naturlig mötespunkt i Husie heller, så har man arbetat för att Husieborna ska känna en identitet i sin stadsdelstillhörighet. Denna identitet menar han finns av traditionen i flera av Malmös andra stadsdelar, t.ex. Rosengård och Limhamn. Man har i Husie t.ex. arbetat med stadsdelstidningen som ett medel i detta. Han märker att ordet "Husiebo" på senare år blivit ett alltmer positivt laddat begrepp som ofta syns i bl.a. mäklarannonser. Vi nämnde i vår inledning att en av anledningarna till att vi valde just Husie och Hyllie som analysenheter var Premfors teori om att man i en stadsdel inte bör bo mer än 15.000 invånare för att deltagandet ska bli tillfredställande. Detta krävs för att politiker och invånare och verksamheter ska ha möjlighet att etablera nära kontakter. Då vi frågat våra intervjuobjekt om de tror att storleken har betydelse för deltagandet har samtliga svarat nej. I Husie pekar man istället på att den "Husieanda" man lyckats skapa varit en positiv kraft i deltagarfrämjandet. Anders Ardmars tror också att de goda sociala förhållandena och den relativt homogena befolkningen varit bidragande (Intervju med Ardmars 2007-05-11).

5.3 Det goda samtalet- har man lyckats?

Om deliberation är en process där aktörer genom kommunikation grundad på rationell argumentation, söker omvandla eller forma preferenser, vilka är då förutsättningarna för att överhuvudtaget få igång denna process? Eller annorlunda uttryckt, vad är rimligt att se som krav för att det deliberativa samtalet faktiskt ska skänka legitimitet till det politiska beslutet? Kritiken som vanligtvis riktas mot den deliberativa modellen, utifrån ett deltagarperspektiv, är just, att det sällan diskuteras hur den ska genomföras rent praktiskt (Nilsson, 2005, s 38).

Våra undersökningar visar att varken Husie eller Hyllie lyckats med att implementera ett deliberativt inslag i demokratin, mellan medborgare och beslutsfattare. Det viktigaste är emellertid att ge en förklaring till varför man misslyckats. Vi menar nämligen, att genom att ställa sig frågan "vilka förutsättningar krävs för att implementera deliberativa inslag i demokratin?" och sedan jämföra de teoretiska förutsättningarna med Husies och Hyllies reella förutsättningar, så kan vi konstatera att det förmodligen inte är något fel på deliberationsidealet i sig eller på Husies eller Hyllies utgångsläge. Snarare är det

så att man inte varit intresserad av det deliberativa idealet, varken från medborgarnas eller från politikernas sida.

Ett konkret exempel på hur man har försökt skapa en sådan här institutionell miljö i våra stadsdelar är medborgarpanelen man haft på försök i Hyllie under 2003. Medborgarpanelen kan ses som ett försök att lösa de organisatoriska problem som lätt uppstår vid deliberation. Det är helt enkelt inte praktiskt möjligt att samla ihop alla 31 000 Hylliebor för att sedan sätta sig ner och föra ett rationellt samtal. Vad man med medborgarpanelen istället försökte göra, var att välja ut ett representativt urval från befolkningen i Hyllie. 147 Hylliebor kontaktades varav endast ca 7 procent, eller 10 personer, var intresserade av att ingå i medborgarpanelen. Deltagarna i medborgargruppen har sedan fått tillgång till den information som är nödvändig för att få ordentlig kunskap om de aktuella frågorna som ska diskuteras. Samtalet ägde rum under ordnade former tillsammans med experter/tjänstemän och politiska representanter (Medborgarpanel2003.pdf, s1-3). Medborgarpanelen är på det här viset ett sätt att kombinera deliberation med det gällande representativa demokratiska systemet vi lever under (Jodal i Gilljam m.fl., 2003, s 270). Det blev således en sorts diskussionsgrupp där medborgare och politiker träffades fyra gånger under året för att diskutera olika områden som hade med stadsdelen att göra. Man lade ner verksamheten då man inte lyckats attrahera ett representativt urval av medborgarna i stadsdelen. Som ofta då man försöker engagera medborgarna var det de som redan är engagerade som också deltog i medborgarpanelen (Medborgarpanel2003.pdf, s 3).

Vi kan konstatera att varken Husie eller Hyllie är några bra exempel på hur man i praktiken lyckats med att tillämpa deliberativa samtal mellan medborgare och politiker. Detta beror för det första på att man faktiskt inte har genomfört många seriösa försök med att skapa deliberativa samtal. För det andra beror det på att i de få fall där man faktiskt försökt att implementera deliberativa inslag i demokratin så har man som vi nämnt, misslyckats med att locka människor till att delta. De få som ändå varit med, har inte varit tillräckligt representativa för stadsdelens befolkning då det nästan uteslutande rört sig om medelålders, svenskfödda män som oftast varit engagerade i stadsdelens politik sedan tidigare (Medborgarpanel2003.pdf s 3 & intervju med Dehlin 2007-04-30). Enligt oss beror inte detta på brist på förutsättningar i vare sig Hyllie eller Husies förvaltningar, eller på de politiker och tjänstemän som är verksamma där. De grundläggande förutsättningarna är nämligen mycket goda. För det första, deliberationen mellan medborgare och politiker måste vara demokratisk. Det är viktigt för demokratin att beslutsfattarna är lyhörda för medborgarnas preferenser (Karlsson i Gilljam m.fl. 2003, s 220-221). Vad vi erfar efter våra intervjuer är både beslutsfattare och tjänstemän mycket kompetenta. Vidare ska beslutsprocessen präglas av öppenhet/transparens (Karlsson i Gilljam m.fl., 2003, s 220-221). I ett land som Sverige där vi har en offentlighetsprincip och en jämförbart öppen inställning till det offentliga får man anta att detta inte är ett större bekymmer. Ansvarsutkrävandet kan däremot ifrågasättas. Att medborgarna har möjlighet att avsätta beslutsfattare och rösta fram nya är en förutsättning för en fungerande deliberation enligt Karlsson (Karlsson i Gilljam m.fl., 2003, s 220-

221). Då stadsdelspolitiker inte väljs direkt av invånarna i stadsdelen har man alltså ett problem med detta. Det var dock inte ansvarsutkrävandet som ligger bakom misslyckandet med deliberationen i Hyllie. Det var istället representativiteten och det dåliga deltagandet. Jörgen Dehlin, utvecklingschef i Hyllie, är i efterhand självkritisk till hur man valde att vända sig till medborgarna, och tror att man här kan hitta en förklaring till den ojämna representativiteten. Man skickade helt enkelt ut brev till hushållen där man frågade om den som fick brevet var intresserad av att delta. Jörgen tror att det hade gått bättre om man t.ex. besökt föreningar, t.ex. invandrar- och kulturföreningar. Man kunde också ha affischerat eller marknadsfört projektet där många människor är i rörelse (Intervju med Dehlin, 2007-04-30). Problemet verkar ligga i att politikerna inte varit tillräckligt bra på att nå ut till medborgarna och på att ändra deras preferenser så att ett engagemang från medborgarnas sida inte bara handlar om att rösta.

5.4 Samtalets praktiska utformning

5.4.1 Arrangerade samtal och möten

Man har arbetat på flera sätt i både Hyllie och Husie med att hålla arrangerade samtal mellan politiker och invånare. De har dock inte varit tillräckligt frekventa och fria för att de ska kunna sägas ha uppfyllt det deliberativa idealets kriterier.

I både Husie och Hyllie har man arrangerat dialog i frågor som invånarna tyckt varit angelägna. Charlotta Wemme, nämndsekreterare i Hyllie, nämner ett tillfälle då det varit bråk i Kroksbäck i Hyllie som ett exempel på en händelse då man var snabb med att sätta in insatser och få fram dialog mellan invånarna och politikerna. Man tog åt sig av det som kommit fram på dessa möten då man bestämde åtgärder. Hon menar att politikerna alltid ställer upp då det finns en efterfrågan till dialog från medborgarna (Intervju med Wemme 2005-04-30).. Man arbetar på liknande sätt i Husie då det rör sakfrågor. Man har dessutom föredrag på medborgarkontoret där politiker och tjänstemän deltar. Dessa handlar ofta om sådant som direkt rör stadsdelen t.ex. byggnationer. I Hyllie har man före varje sammanträde verksamhetsbesök då hela stadsdelsnämnden åker ut och besöker någon verksamhet. Dessa möten beskrivs också som värdefulla i kontakten med invånarna, men de kan ibland sakna dialog och de olika partierna kommer inte fram tillräckligt (Intervju med Ohlson, 2007-05-11)

5.4.2 Inofficiella nätverk

De mest givande samtalen misstänker vi äger rum inofficiellt, då de flesta politiker bor i de stadsdelar de är satta att fatta beslut i. Således kan man inte undgå att interagera med medborgarna genom skola, grannverksamhet,

bostadsföreningar etc. Just att folk ska ”grabba tag” i politikerna på gatan är enligt Premfors en av de förhoppningar som uttrycks bland styrande. Då det fysiska avståndet minskar, hoppas man även att det sociala ska minska, och samtalen bli mer till ett samtal mellan jämlikar (Premfors, 1994, s 72-73).

Samtliga politiker vi träffat har pekat på sina egna kontaktnät som en av de viktigaste vägarna att ta till sig av medborgarnas åsikter. I Hyllie sa de borgerliga politiker vi träffade lite skämtsamt att det bästa man kan göra för att nå ut till medborgarna var att skaffa hund och ofta gå på långa promenader med den. Det finns såklart problem även med denna sorts interaktion. För det första uppfyller inte dessa lösare former av samtal de hårt satta demokratiska krav som finns i teorin för det deliberativa samtalet. Ett annat problem är jämlikheten – d.v.s. att alla ska ha samma möjlighet att göra sin röst hörd.

5.5 Hur har man arbetat med att komma förbi den politiska ojämlikheten?

Vi kommer här in på ett område som ofta utmålas som ett problem när man pratar om deltagandet, nämligen ojämlikheter mellan olika grupper. Då ekonomiska och sociala förutsättningar går hand i hand med det politiska deltagandet är det svårt att uppnå ett representativt deltagande. Det finns två olika tankegångar kring hur man ska handskas med det här problemet. Antingen undviker man ett deltagande överhuvudtaget för att inte ojämlikheterna ska få genomslag i politiken. Alternativt tycker man att ett deltagande överhuvudtaget är viktigare än jämlikheten och fortsätter verksamheten (Nilsson, 2005, s 18).

I Hyllies medborgarpanel som vi nämnt ovan, var deltagandet så koncentrerat till en viss grupp av invånarna (medelålders svenskfödda män) att man inte hade mycket annat val än att lägga ner den verksamhet man bedrev.

Samtliga politiker vi talat med har sagt att deras egna kontaktnät är den främsta kanalen i kontakten med medborgarna. Man kan föreställa sig att det finns människor som inte omfattas av dessa kontaktnät och därför inte har samma möjligheter som andra att påverka politikerna. Detta har man tänkt på i både Husie och Hyllie, och man har så gott det går försökt ordna så att alla som vill ska kunna träffa ansvariga politiker utan att själva behöva initiera kontakten. På båda stadsdelarnas hemsidor kan man lämna ”medborgarförslag” som sedan tas upp på stadsdelsfullmäktige. Ligger ärendet inte inom stadsdelsförvaltningens ansvarsområde vidarebefordras det till annan förvaltning eller nämnd (www.malmo.se) Dessa medborgarförslag, går också att lämna på medborgarkontoren. I Husie har man en stadsdelstidning, ”Husie dialogen”, där man bl.a. skriver om de medborgarförslag som kommit in och efterlyser att fler ska höra av sig angående dessa förslag så att man på det sättet kan få en uppfattning om vilka medborgarnas preferenser är. Politikerna i både Hyllie och Husie finns också anträffbara vid vissa regelbundna tider på centrala platser i sina

respektive stadsdelar för att den som vill ska kunna gå dit och framföra sina synpunkter eller diskutera.

I Hyllie bor människor från många olika kulturer. Som vår undersökning visar är många av de inflytelsekanaler som finns baserade på samtal. För att då få gehör för sina synpunkter är det en viktig förutsättning att man är övertygande och har en god verbal förmåga. Har man ett annat modersmål än svenska kan det kännas svårt. Vi har tidigare i uppsatsen tagit upp problemet med invandrades låga representativitet vad gäller deltagandet. I Hyllie har man två *brobyggare* som driver en mängd projekt för ökad integrering och förståelse mellan grupper. Man kan ta hjälp av dessa brobyggare om man vill få information eller hjälp att kontakta myndigheter.

En annan aspekt av den politiska jämlikheten är att för att överhuvudtaget kunna vara med krävs också en jämlikhet i tillgång till de forum där man kan vara med och påverka. Man glömmer ofta att handikappade, äldre, småbarnsföräldrar m.fl. av olika anledningar står utanför möjligheter till ett praktiskt deltagande även om de har juridiska möjligheter som syns på pappret i form av utbildning, god ekonomi osv. Hur man väljer att bemöta sådana här problem skiljer sig sannolikt mellan politikerna. Johan Larsson, stadsdelspolitiker i Husie för Miljöpartiet hade intressanta tankar kring detta. Han hade tänkt över de här frågorna, och hade många innovativa förslag kring hur man skulle kunna ordna med barnpassning, en ”stadsdelsfullmäktigebuss” som åkte runt och hämtade upp alla som ville komma och lyssna på stadsdelsfullmäktige, ordna med fika i samband med möten etc. Han påpekade att allt naturligtvis är en fråga om kostnader, men menade att då Husie idag har en budget på 450 miljoner kronor, borde man kunna avsätta åtminstone 100 000 kronor per år för att öka deltagandet och demokratin i stadsdelen. Det var trots allt det som var en av hörnstenarna då man införde den nya administrativa ordningen. Han resonerade som så att pengar visserligen alltid spelar roll, men att det kanske snarare handlar om energi och eldsjälsbehov i de här frågorna. Han påpekade vikten av att det kommer in unga människor i stadsdelspolitiken med nya fräscha idéer (Intervju med Larsson 2007-05-01). Larsson hade då intervjun gjordes bara suttit som stadsdelspolitiker i 4 månader. Han har därför inte kunnat förverkliga någon av de idéer han har, men hävdar att dessa frågor är något som diskuteras varje gång politikerna träffas.

5.6 Stadsdelarnas roller och fritidspolitikerna

En aspekt som med stor sannolikhet spelat in då det gäller hur väl man lyckats med det politiska deltagandet är de vaga roller stadsdelarna har på detta område. Premfors m.fl. skriver att målen för stadsdelarna i sig är ”*komplexa, ytterst vaga och delvis motstridiga*”. Han menar att förväntningar och ambitioner skiftar mellan olika personer och ibland hos en person över tid (Premfors, 1996, s 60-61). Premfors undersökning rör Stockholm, men då indelningen i Malmö skett efter samma modell kan detta antas gälla även här.

Att målen varit oklara uttrycks även i den rapport vi tagit del av som handlar om stadsdelarnas framtid. Ingen av de tjänstemän eller politiker vi talat med har konkret visat upp en handlingsplan eller liknande vad gäller deltagarfrämjandet. Det man direkt kan peka på är fullmäktigemöten dit alla som vill får gå och lyssna.

I Malmö stads rapport ”Översyn av den politiska organisationen” uttrycks ett behov av att öka den kommunövergripande överblicken och möjligheterna att tillvarata erfarenheter i verksamheten. Det framgår i rapporten att stadsdelspolitikernas roll har blivit alltför allmänpolitisk. Det finns en önskan om att renodla stadsdelspolitikernas roller för att bättre stämma överens med kommitténs beskrivning av allmänpolitikern som en aktiv deltagare i andra frågor som påverkar stadsdelen. Utredningen anser att delar av det som idag ligger på stadsdelspolitikerna istället bör föras över till en eller två nya nämnder för kommungemensam verksamhet, dvs. mindre verksamheter som förekommer i alla stadsdelar. Istället bör man stärka den roll stadsdelspolitikerna har som befolkningsföreträdare. Stadsdelarna ska också få större möjligheter att påverka närmiljöfrågor. Kommittén slår fast att oavsett vilken ny politisk organisation man väljer, så behöver man ha ett intensifierat demokratiarbete. De programnämnder man talar om skulle t.ex. kunna utforma mål och fördela resurser (Översyn av den politiska organisationen s 1-4) . Ett problem som uttrycks i ett remissvar från Husie stadsdelsförvaltning är att stadsdelarna ändå inte kan påverka det invånarna ofta hör av sig med synpunkter på, t.ex. gatumiljön (Översyn av den politiska organisationen s 16). Johan Ohlsson (m), tycker att man som stadsdelspolitiker vet vari ens uppdrag ligger och vad man förväntas göra, men att rollen utåt ändå blir otydlig då man hela tiden är bunden till kommunen som fattar beslut i de viktigaste frågorna. Han är kritisk till stadsdelsreformen, och menar att man lurar invånarna att tro att stadsdelsfullmäktige i och med sitt namn är mer än vad det är. Han menar att det istället borde kallas stadsdelsnämnd. Han menar också att det sker en hel del dubbelarbete i stadsdelarna, och efterlyser en samkörning av vissa verksamheter. Detta är också ett problem Premfors tar upp som en invändning mot de storleksmässigt små stadsdelar han förespråkar. Premfors menar att det finns risk för dålig professionell kompetens om staden delas upp i många små stadsdelar som alla har liknande verksamheter (Premfors m.fl., 1994, s 228).

Kristina Ågren tycker att man lägger onödigt krut på att försöka få människor att komma på stadsdelsfullmäktige. Hon har också erfarenhet av att stadsdelsfullmäktige inte varit så välbesökt. De gånger det kommit mycket folk har t.ex. varit då man planerade att bygga ett övergångsboende för flyktingar i stadsdelen. Hon tycker att öppna möten har ett symboliskt värde, men förstår att folk inte ser någon mening med att komma och sitta och lyssna på ärenden som man inte är insatt i. Hon önskar att man från politikernas håll ägnade sig mer åt att söka upp invånarna.

Den kontakt politikerna har möjlighet att ha med invånarna begränsas av det utrymme som finns för deras uppdrag. De politiker vi pratat med tror inte riktigt människor förstår att de är fritidspolitiker med andra heltidsarbeten, familjer och ofta också andra engagemang. Det politiska arbetet är enligt dem mycket dåligt avlönat. Därför finns det inte riktigt tid till de kontakter man kanske önskar.

Margareta Appel föreslår att man skulle öka antalet politiker i Malmö kommun istället för att ha massa fritidspolitiker. Detta är dock ingen åsikt som alla verkar vara överens om. Annalena Fors Ohlsson från Folkpartiet tycker att det finns en fara med för många yrkespolitiker. Fritidspolitikers omfattning är såklart en ideologisk fråga. Dock är samtliga fritidspolitiker vi träffat överens om att det politiska arbetet är tidskrävande som det är. Det finns helt enkelt inte möjlighet att "gå ut på stan" eller söka upp människor i den mån man skulle önska. Däremot ser man ett värde i den uppsökande verksamheten och önskar att man kunde bedriva den i större utsträckning

5.7 Nya former av deltagande

Vi har tagit del av en rapport från Stadskontoret som handlar om e-demokrati som en del i att vända trenden med den minskande tilltron till politiken och till medborgarinflytandet. Med e-demokrati avser man e-service som underlättar kontakten mellan medborgare och myndigheter, e-tjänster som inbjuder till ett aktivt deltagande i den demokratiska processen samt möjligheten att enkelt kunna söka och ta del av politiska beslut och debatter.

I rapporten har man dels utvärderingar av Internet-baserade aktiviteter som bedrivs eller har bedrivits i Malmö, dels förslag på nya aktiviteter. De aktiviteter man utvärderat är kommunfullmäktige på webben, politikerchat, rådslag om tre alternativ för den nya stadion på malmo.se samt de medborgarförslag vi tidigare nämnt i avsnittet om politisk jämlikhet. Gemensamt för dessa fyra är att inget av försöken varit jättelyckat. Den aktivitet som lockat flest till att lämna synpunkter var stadion. Man fick in svar från 1231 människor, men dessa kan inte sägas vara representativa för Malmöborna överlag. Man kan heller inte säga med säkerhet att vissa personer inte blivit registrerade flera gånger. De nya förslag som presenteras är: (1) att göra Malmös webbsidor tillgängliga och läsbara för människor med funktionshinder, (2) skapa en träffpunkt för föreningar i Malmö stad för utbyte av idéer och erfarenheter, (3) bygga ett demokratirum på Malmö Stadsbibliotek där man ska kunna få information om vad som händer i Malmö samt möjligheter att lämna förslag kring detta, (4) mer lättillgänglig information vid stadsmiljöförändringar, (5) rådslag för att inhämta information från medborgare som berörs då man planerar en förändring, (6) webb-community för att ungdomar ska kunna göra sina röster hörda och (7) bättre informationsteknik.

Gemensamt för de projekt som genomförts samt för de som man lagt fram som förslag i rapporten är att de ger ett relativt svagt deltagande. Kristina Ågren sa att deltagandet har gått mer och mer åt att handla om information (Intervju med Ågren 2005-05-02). Detta gäller dels de samtal som hålls mellan politiker och medborgare, men det är en tydlig tendens också i vissa av de projekt som här nämnts angående e-demokratin.

Som vi nämnde i vår inledning visar man i Demokratirådets rapport från 1998 att de deltagarformer som ökar är de minst förpliktigande. De aktiviteter som kräver större insatser går tillbaka. Demokratirådets undersökning visar också att

det är allt färre människor som står helt utanför politiken, men också färre och färre som är synnerligen aktiva. Detta är tendenser vi märkt gjort sig kännbara i stadsdelarnas arbete för lokaldeltagandet. Av de politiker vi har träffat är det bara Johan Larsson (mp) som uttrycker en stark ambition att arbeta vidare för ett aktivt deltagande. Vi inser att detta kan ha att göra med att Larsson är relativt ny som politiker i Husie, medan många av de andra politikerna varit aktiva länge och därför har erfarenhet av många mindre lyckade projekt. Anders Ardmar (s) säger då han får frågan vad han skulle vilja göra för deltagandet i Husie att han skulle vilja arbeta e-postlistor som skulle användas för t.ex. brukarenkäter. De borgerliga politikerna i Hyllie tyckte att om man är intresserad av att vara med och diskutera politik och påverka så ska man engagera sig i ett politiskt parti, och därför var de inte särskilt intresserade av medborgarpaneler eller liknande aktiviteter.

En skillnad mellan de enklare former av deltagande som e-demokratin, medborgarförslag och dylikt erbjuder och de traditionella är att de nya inte föregås av någon diskussion och i många fall inte ens av information. Medborgarna får alltså inte möjlighet att utvecklas i sina politiska tankegångar eller forma sina preferenser på det sätt som t.ex. det deliberativa idealet erbjuder. Nilsson menar att den förändring som skett i det politiska deltagandet inte inneburit en motsvarande förändring i inflytandet och att det nya medborgardeltagandet ofta bara är retorik (Nilsson, 2005, s170).

6 Avslutande reflektioner

Vi har genom vår undersökning kommit fram till att det främst är bristen på engagemang från medborgarna, samt brist på utrymme inom det politiska uppdraget som gjort att de förhoppningar man hade angående ökad demokrati vid stadsdelsindelningen inte infriats som man hoppats i Hyllie och Husie. Resultatet från undersökningen tyder på att man från politikernas sida inte arbetat med den stora skillnad som finns i att medborgarna röstar i politiska val, vilket får sägas vara den mest etablerade formen för att påverka, och att medborgarna deltar i utformandet av politiken. Vår demokratiska kultur inbegriper inte det aktiva medborgerliga deltagandet i alls samma utsträckning som att medborgarna röstar. Att på lokal nivå etablera en demokratisk kultur som sätter fokus på deltagandet är således en mycket svår utmaning och de tillvägagångssätt man från stadsdelens sida använt sig av har varit allt annat än effektiva. Ett exempel på detta är möjligheten att lämna medborgarförslag. I både Husie och Hyllie är medborgarförslaget begränsat använt (I Hyllie har man fått in fyra medborgarförslag på fyra år). Detta är ett tydligt tecken på att det inte är denna form av deltagande som känns naturlig, till skillnad från t.ex. politiska val. En anledning till att man misslyckats med att ändra på detta är att man inte gjort tillräckligt för att skapa uppmärksamhet kring de projekt man initierat.

Vi förvånas över den entusiasm vi upplevt finns över de nya möjligheter Internet har att erbjuda demokratin. Många av de projekt man haft på försök eller vill genomföra med hjälp av Internet syftar till att göra deltagandet mer lättillgängligt, exempelvis kommunfullmäktige på webben och demokratirum på Stadsbiblioteket. Vi upplever inte att tillgängligheten varit det största problemet, och därför tror vi inte att de projekt som genomförs med hjälp av Internet kommer vara särskilt framgångsrika. Vi tror inte att den nya tekniken, per automatik, kommer att leda till några stora deltagarförändringar. De grundläggande problemen, som både Husie och Hyllie brottas med, i hur medborgerligt deltagande och deliberation ska implementeras i den politiska processen, kvarstår trots att vi om 2-3 år kommer att kunna titta på kommunfullmäktiges sammanträden med högre bildupplösning eller få ökad tillgång till snabbt bredband via bibliotekets datorer. För att återknyta till Ingleharts teori som vi nämnde under rubriken ”Ett förändrat deltagande” är det inte längre det generella deltagandet som lockar, utan det specifika. Det är möjligen i sakfrågor vi tror att man kan ha framgång med e-demokrati genom t.ex. internetbaserade omröstningar. En aspekt av e-demokratin är också att det utesluter stora grupper, de som inte har tillgång till, eller kunskaper att behärska datorer. Den politiska jämlikheten kan härigenom ifrågasättas. Datorernas genomslag är dock en samhällsutveckling som pågår med sådan kraft att alla förr eller senare kommer vara användare av den tekniken. Det är dock viktigt att e-demokratin får fungera

som ett komplement till andra deltagarformer. Vi ställer oss bakom den princip som Kristina Ågren uttryckte angående de öppna dörarna till stadsdelsfullmäktige. Vi tycker det symboliska värdet med att man gör deltagandet så tillgängligt och öppet som möjligt är bra, men man kan inte förvänta sig att nya metoder för deltagandet ska förändra människors engagemang i saker som de uppenbart inte velat engagera sig i. Då vi nämnt att kontakten mellan politiker, tjänstemän och medborgare handlar mycket om information, tror vi också att Internet här kan få en utökad funktion som informationsspridare.

För oss känns det som att stadsdelsindelningen varit en i första hand ekonomisk och administrativ reform. Man har sedan fått demokratiaspekten ”på köpet” och valt att framhäva den. Då man lyckats mycket bra med det ekonomiska och administrativa reformarbetet är det svårt att inte tro att det är där kraft och resurser har lagts.

En annan möjlig anledning till det låga deltagandet är att stadsdelen ändå inte beslutar i saker som är angelägna för medborgarna i deras närområde. Vi tänker oss då främst sådant som rör vägar och stadsplanering.

Vi föreställer oss att identiteten i stadsdelen är viktig för deltagandet. Både Husie och Hyllie är stadsdelar som ”konstruerades” i och med stadsdelsreformen och har innan 1996 inte utgjort några självklara områden. Därmed ställer vi oss inte bakom Premfors teori om att en stadsdel inte får ha fler än 15 000 invånare för att kunna lyckas med deltagandet. Det är snarare människors interaktion med varandra och en upplevd gemensam angelägenhet i sitt närområde som är viktiga faktorer. Detta tror vi inte helt självklart är beroende av storleken.

Ett problem är också att då man kommer upp med en idé som syftar till att öka deltagandet måste man vara beredd på att föra fram idéer på hur det rent praktiskt ska genomföras. Vi tror att det även här går att hitta orsaker till varför vissa projekt misslyckats, t.ex. deliberationsförsöket. Där hade man inte en bra strategi för hur man skulle marknadsföra sig och nå alla målgrupper.

Om vi så här slutligen ska komma med ett par konstruktiva förslag på hur man kan gå till väga för att faktiskt främja § 2 i stadsdelsfullmäktiges reglemente, så är det att betydligt mer tankearbete måste ägnas åt att lösa de rent praktiska problemen, samt att man från Malmö kommuns sida, bör uppmuntra nytänkande kring demokratins utformning och ta till vara det engagemang som faktiskt verkar finnas på stadsdelsnivå hos politiker och tjänstemän.

Om vi haft möjlighet att arbeta vidare på det ämne vi behandlat i vår uppsats hade det varit intressant att undersöka ett par saker till. Det första är det samspel som finns mellan kommun och stadsdel. Det skulle vara intressant att se om de delvis misslyckade demokratiprojekten kan spåras till ett strukturellt problem som beror på otydlig gränssättning mellan kommun och stadsdel. Det hade också varit givande för vår frågeställning att få in ytterligare komparativa inslag i studien och jämföra med hur man lyckats med deltagandet i andra stadsdelar i Sverige. Det skulle kunna ge tydligare svar på exakt hur mycket geografi och kultur påverkar möjligheterna till en tillfredställande lokaldemokrati.

7 Referenser

Litteratur:

- Esaiasson, Peter, - Gilljam, Mikael, - Oscarsson, Henrik, - Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Esaiasson, Peter, - Westholm, Anders, (red), 2006. *Deltagandets mekanismer. Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Giljam, Mikael, - Hermansson, Jörgen, (red), 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur. .
- Montin, Stig, 1993. ”Svenska kommuner i omvandling”, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1993:2, s. 2-35.
- Nilsson, Tom, 2005. *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Department of Political Science.
- Petersson, Olof, - Hermansson, Jörgen – Micheletti, Michele, - Teorell, Jan – Westholm, Anders, 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, Rune, - Roth, Klas, (red), 2004. *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune, - Sandqvist, Jonas, - Sanne, Marika, 1994. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm: Carlsson Bokförlag

Muntliga källor:

- Ardmar, Anders, stadsdelspolitiker för socialdemokraterna och ordförande stadsdelsfullmäktige i Husie, 2007-05-15
- Borgerliga stadsdelsfullmäktigegruppen i vilken satt: Marianne Ahmad (m), Margareta Appel (m), Kerstin Thunström (fp), Anna Adell (m), Johan Ohlson (m), Bengt-Eric Svernby (m), Annalena Fors Ohlson (fp), Stefan Didrik (m) och Ylva Lenormand (m), Hyllie, 2007-05-09
- Dehlin, Jörgen, utvecklingschef Hyllie stadsdelsförvaltning, 2007-04-30
- Larsson, Johan, stadsdelspolitiker i Husie för Miljöpartiet, 2007-05-01
- Ohlsson, Johan, stadsdelspolitiker i Hyllie för moderaterna, 2007-05-11
- Wemme, Charlotta, nämndsekreterare i Hyllie stadsdelsförvaltning, 2007-04-30
- Ågren, Kristina, informations- och utvecklingschef Husie stadsdelsförvaltning, 2007-05-02

Rapporter och utredningar:

Medborgarpanel2003.pdf = Medborgarpanel 2003 – Uppföljning, effektmätning och indikationer inför 2004. Hyllie stadsdelsförvaltning, Utvecklingsavdelningen, Malmö stad

Rapport e-demokrati = *E-demokrati*, 2007-02-13. Malmö stad Stadskontoret
SOU 2000:1. *En uthållig demokrati. Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes

Översyn av den politiska organisationen = *Översyn av den politiska organisationen. Förslag till inriktning*, 2007-04-30. Malmö stad. Kommunstyrelsens ordförande

Forskarvolym:

Demokratiutredningens forskarvolym X. Gidlund, Gullan, - Möller, Tommy (red). *Lokalt partiarbete förr och nu*. 1999. S 142. Stockholm: Fakta info direkt.

Skrift:

Demokratiutredningens skrift. Erik Amnå (red). *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. S 20-21. Stig Montin 1998.

Malmö stads hemsida, www.malmo.se:

1. <http://www.malmo.se/stadsdelar.4.33aee30d103b8f15916800033074.html>
2. <http://www.malmo.se/pls/fsam/fsamling?cmode=9&id=197>
3. <http://www.malmo.se/faktaommalmopolitik/statistik/08stadsdelar.4.33aee30d103b8f15916800028691.html>
4. <http://www.malmo.se/stadsdelar/husie/medborgarforslag.4.1f60430103e657019c8000364.html>