

# När informationsteknologin fann den lokala demokratin

- en kartläggning av uppkomsten av Malmöinitiativet och  
Malmöpanelen

Magdalena Flemström

# Abstract

In this master's thesis I analyse how partially changing ideas and procedures regarding democracy can be incorporated into local politics. I argue that you can see a development of a democracy policy field, *democracy politics*, in Sweden, where politicians introduce initiatives with the aim of involving citizens in decision-making processes. I have chosen to conduct a case study on the city of Malmö, where two initiatives of this kind, e-petitions and citizen panels, were introduced in 2008. By applying John Kingdon's Multiple Streams Framework on my case, I set out to find out why the politicians of Malmö decided upon these two projects. For the purpose I have conducted semi-structured interviews with five politicians and two civil servants. My analysis and results show that new digital technology has played a very important role in the process; there has been an interest in investigating how the Internet can be used as a means of communication between citizens and politicians. New technology was coupled with a perception of traditional representative democracy performing poorly and being in need of a boost, which resulted in the realisation of the projects.

*Keywords:* Democracy Politics, Agenda Setting, Multiple Streams Framework, The Malmö Initiative, IT.

*Nyckelord:* Demokratipolitik, Agendasättande, Multiple Streams Framework, Malmöinitiativet, IT.

*Antal ord:* 13 620

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Presentation av fallet.....	2
1.2 Syfte och frågeställning.....	2
<b>2 Demokratipolitik .....</b>	<b>4</b>
<b>3 Teori .....</b>	<b>8</b>
3.1 Policybegreppet.....	8
3.2 Teoretiskt ramverk: Kingdons flödesramverk .....	9
3.3 Teorisäcken knyts ihop.....	15
<b>4 Metodologiska överväganden.....</b>	<b>17</b>
4.1 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt.....	17
4.2 Fallstudien som metod .....	17
4.3 Material: Den semistrukturerade elitintervjun.....	19
<b>5 Resultat och analys.....</b>	<b>22</b>
5.1 Malmöinitiativet och Malmöpanelen kommer till världen.....	22
5.2 Tillbaka till Kingdons flödesramverk .....	25
<b>6 Slutsatser och reflektioner.....</b>	<b>35</b>
6.1 Syfte och frågeställning Revisited .....	35
6.2 Reflektioner kring det teoretiska ramverket.....	36
6.3 Och nu då?.....	37
<b>7 Executive Summary.....</b>	<b>39</b>
<b>8 Referenser.....</b>	<b>42</b>
<b>9 Bilaga 1: Intervjupersoner.....</b>	<b>45</b>
<b>10 Bilaga 2: Tidslinje.....</b>	<b>46</b>

**11 Bilaga 3: Intervjuguide .....47**

# 1 Inledning<sup>1</sup>

Som boende i Malmö sedan några år tillbaka har jag vid något tillfälle snappat upp att politikerna har startat projekt där medborgarna kan vara med och påverka politiken via Internet. Kanske var det när de startade upp projekten, och marknadsförde dem med stora affischer över hela stan. Eller kanske var det någon gång när jag var inne på Malmö stads hemsida och hittade en ruta man kunde klicka på där det stod: ”Var med och påverka!” Statsvetare som jag är, med ett specialintresse för demokratifrågor, har jag lagt detta på minnet. Och i höstas, när jag skulle skriva ett paper till en kurs, ringde jag upp ordföranden för styrgruppen för demokratiutveckling, Anneli Philipson, och ställde några frågor om de här projekten, som jag nu hade tagit reda på kallades för Malmöinitiativet och Malmöpanelen.

Anneli Philipsons berättelse den gången förbryllade mig. Jag hade föreställt mig att projekten uppkommit som svar på en förtroendekris för demokratin i Malmö stad. (Det paper jag skulle skriva handlade just om hur man som politiker eller tjänsteman kan skapa lösningar på samhällsrelaterade problem, om jag minns rätt.) En ständigt återkommande bild i medierna av Malmö som en polariserad stad, där svaga grupper i samhället sägs föra en undanskymd tillvaro medan kommunen satsar på megaprojekt som Turning Torso och arenabyggnad, gav mig föreställningen att initiativen vuxit fram ur ett behov av att ”göra något” för att återskapa förtroendet till väljarna.

Det är heller ingen nyhet för en statsvetare, eller för någon annan politiskt intresserad för den delen, att den representativa demokratin i stort genomgår förändringar, som ofta karakteriseras som negativa. Vi möts av statistik som talar om sjunkande valdeltagande, förtroendekris för politiken, krympande intresse för att engagera sig i de politiska partierna...

Inget av detta talade dock Anneli Philipson om. Hon berättade istället att man startat upp projektet ”bakvägen”! Egentligen höll man på att se över kommunens IT-verksamhet rörande olika typer av e-service, när man mer eller mindre snubblade över några idéer om hur man kan bedriva demokratiarbete via Internet. Detta gjorde mig väldigt nyfiken. Hur skapas egentligen politik på en så konkret nivå? Hur kommer politiska beslut till? Varför väljer politiker att satsa på de projekt de gör? Hur väljer man vad man ska syssla med, i vår värld av tusen möjligheter och problem? Tanken fastnade, och när det blev dags att skriva masteruppsats några månader senare var det lätt att välja ett statsvetenskapligt problem som jag kunde fördjupa mig i.

---

<sup>1</sup>Jag vill rikta ett stort tack till alla intervjupersoner som med entusiasm och engagemang villigt lät sig intervjuas. Tack också till min handledare, Jörgen Johansson, som hela tiden trott att det kunde bli nåt intressant av det här i slutändan. Men som man brukar säga, för det slutgiltiga resultatet svarar jag själv!

## 1.1 Presentation av fallet

Malmöinitiativet och Malmöpanelen är två projekt som funnits i Malmö stad sedan 2008. *Malmöinitiativet* är ett forum på Internet där invånarna kan presentera, skriva under och debattera olika initiativ och idéer. Det finns även möjlighet att lämna medborgarförslag<sup>2</sup>, men detta ska inte förväxlas med Malmöinitiativet. Medborgarförslag har beredningstvång, något som inte gäller för förslag som läggs upp på Malmöinitiativet. Idén är istället att det ska fungera som ett debattforum, där medborgare och politiker via ett digitalt diskussionsforum kan diskutera och utveckla de förslag som läggs upp. (Malmö stads hemsida 1)

*Malmöpanelen* är en typ av opinionsundersökning som skickas ut till slumpvis utvalda kommuninvånare och som senare kan fungera som underlag för politikernas beslutsfattande. Man kan svara på frågorna antingen via webben eller pappersformulär. (Malmö stads hemsida 1)

Dessa två projekt ingår tillsammans med två andra projekt, medborgarförslag och medborgardialog i styrningen, i ansvarsområdet för styrgruppen för demokratiutveckling. Styrgruppen bildades i samband med uppstarten av Malmöpanelen och Malmöinitiativet. Sedan valet 2006 finns även ett kommunalråd med ansvar för demokrati och jämställdhet. Denna post innehas av ovan nämnda Anneli Philipson som även fick uppdraget som ordförande i styrgruppen i egenskap av demokratikommunalråd. Mycket har alltså hänt inom området demokratiutveckling i Malmö de senaste åren, och detta är mitt försök att ta reda på varför.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen om varför Malmös politiker bestämt sig för att införa projekt som syftar till att skapa fler kanaler för dialog och deltagande i politiken för medborgarna.

Genom att undersöka den process som ledde fram till att man tog beslut om Malmöinitiativet och Malmöpanelen, vill jag både säga något om hur det kan gå till när politiker bestämmer sig för ett specifikt projekt, och samtidigt belysa hur arbete med lokal demokratiutveckling kan se ut i vår samtid.

---

<sup>2</sup>Digitaliserade medborgarförslag finns ännu inte i Malmö, men är på gång. (Malmö Stads hemsida 3)

För att tydliggöra detta har jag formulerat några konkreta frågeställningar:

*Varför och hur uppstod Malmöinitiativet och Malmöpanelen i Malmö?  
Hur tog policyn form?*

Med en högre grad av abstraktion kan frågan lyda:

*Hur uppstår och utvecklas idéer i en lokalpolitisk kontext?*

De senaste årtiondena har det talats mycket om vikten av det medborgerliga deltagandet för demokratins fortsatta utveckling i Sverige, såväl från forskar- som politikerhåll. Det har funnits en normativ diskussion kring huruvida mer deltagande skulle kunna vitalisera den svenska demokratin, men ännu finns det inte särskilt mycket litteratur som studerar hur detta tar sig uttryck i praktiken. Jag vill därför bidra till ett relativt utforskat kunskapsområde som berör varför man väljer att förverkliga aspekter av de normativa ideal som rör medborgerligt deltagande.

Forskarna Gun Hedlund och Stig Montin (2009) kallar vår tids demokratiutvecklande ambitioner som finns hos politiker för *demokratipolitik*. Jag vill hävda att mitt fall är ett exempel på en kommun där demokratipolitik växer fram. Demokratipolitik är ett av *den tredje generationens politikområden* som Gun Hedlund och Stig Montin menar har tagit form under de senaste årtiondena och karakteriseras av "... ett ökat samarbete mellan olika samhällsliga (offentliga och privata) aktörer som i större utsträckning än tidigare påverkas av vad som händer i omvärlden, framför allt genom internationalisering och globalisering (1980-2000-talen)." (2009: 14-15) De relaterar detta till den förskjutning de ser "från government till governance". Dessa politikområden ska inte ses som fristående från tidigare sätt att organisera samhället, utan som en påbyggnad och gradvis förändring. (*ibid.*) En av de bärande tankarna vad gäller demokratipolitik är just att det vid sidan av den representativa demokratin måste finnas utrymme för ett brett medborgerligt deltagande och ett aktivt medborgarskap. (Hedlund & Montin 2009: 21) Jag vill därför med min uppsats bidra till förståelsen för hur demokratipolitik kan skapas på lokal nivå.

För mitt syfte har jag valt att använda John Kingdons teoriramverk om agendasättning, då detta ramverk erbjuder ett sätt att strukturera och förstå den process där en idé tas upp och utvecklas i en konkret politisk kontext.

## 2 Demokratipolitik

*Demokratipolitik* kan ses som ett samlingsbegrepp för olika förslag som lanserats för att stärka och utveckla den representativa demokratin så att den kan svara mot det allt mer komplexa samhälle vi lever i. Det har som sagt bland annat lyfts fram av Gun Hedlund och Stig Montin i *Governance på svenska* (2009), som ett av flera nya politikområden som vuxit fram de senaste årtiondena. (2009: 18) Andra exempel på den tredje generationens politikområden är enligt författarna hållbarhetspolitik, skydd till våldsutsatta kvinnor, regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, folkhälsopolitik och klimatpolitik. (Hedlund & Montin 2009: 18)

Inom demokratipolitiken ryms förslag som rör till exempel grundlagsförändringar och reformer av de formella politiska institutionerna såsom riksdagen eller valsystemet. (Petersson 2001: 3) Men mitt fokus ligger på de delar som behandlar medborgerligt deltagande i politiken. Som jag konstaterade i syftet är en av de bärande tankarna vad gäller demokratipolitik att det vid sidan av den representativa demokratin måste finnas utrymme för ett brett medborgerligt deltagande och ett aktivt medborgarskap.

Det finns enligt Hedlund och Montin (2009: 20-21) två syften med demokratipolitiken. Det första är att utöka formerna för medborgerligt deltagande, eftersom man anser att de traditionella kanalerna (såsom partier) inte räcker till längre. Det andra är att använda medborgarna som en resurs i det demokratiska arbetet, där de bland annat kan hjälpa till i hanteringen av välfärdsproblem.

Demokratipolitik är ett relativt nytt begrepp, men har på senare år etablerat sig hos regeringsmakten. Sveriges första demokratiminister, Britta Lejon (s), tillsattes i slutet av 90-talet och arbetade för att etablera demokratipolitik som ett nytt politikområde. (Montin 2007: 189)

Denna typ av involverande av medborgare i de politiska beslutsprocesserna representerar en ny syn på deltagande i svensk politik, som tidigare har karakteriserats av en stark particentrering. Det har varit genom partierna som folkviljans förverkligande ska ske. Den representativa demokratin har varit dominerande, och det engagemang mellan valen som funnits har främst kanaliserats genom folkrörelser och partiaktivism på gräsrotsnivå. (Premfors 2000: 160-161, 163).

Under 80- och 90-talen började man dock märka att förtroendet för den representativa demokratis institutioner tycktes minska hos befolkningen. Några förändringar som uppmärksammats de senaste årtiondena är ett sjunkande valdeltagande, ett lågt förtroende för politiker och politiska institutioner, otillräckliga kontakter mellan styrande och styrda och sjunkande medlemstal i



politiska partier. (Gilljam & Jodal 2006: 205) Valdeltagandet har sjunkit stadigt sedan sjuttioalet. 1976 var till exempel det år då det högsta valdeltagandet i riksdagsvalet noterades, med 91.8 procent, medan det var 86.7 procent år 1991 och 80 procent år 2002. Och misstroendet mot politiker har ökat från 46 procent 1968 till 75 procent 1998. (Montin 2007: 187)

Orsakerna till dessa förändringar hänförs av olika forskare till (välfärds)statens förändrade roll. Den traditionellt starka svenska välfärdsstaten har utmanats från en rad olika håll på sistone. Man talar om en utveckling från government (de traditionella representativa institutionerna och staten) till governance, där governance innebär ”att statens och de politiska institutionernas suveränitet minskar till förmån för överstatlig styrning.” (Hedlund & Montin 2009: 27) Makt har flyttats uppåt till Europeanivå och global nivå. Den har flyttats nedåt till kommuner och regioner och den har flyttats utåt till privata aktörer. (Hedlund & Montin 2009:11)

Dessa förändringar startade redan på 80-talet, men 90-talets ekonomiska kris och medföljande nedskärningar gjorde att människor fick uppleva de direkta effekterna av minskade sociala förmåner. Misstron mot demokratin kan alltså tolkas som delvis ett resultat av ett folkligt missnöje med politikernas minskade förmåga att skapa en effektiv och rättvis välfärd. (Montin 2007: 188)

Den upplevda krisen för demokratin och för partierna tedde sig oroande för de politiska makthavarna, och fick bland annat dåvarande regeringspartiet Socialdemokraterna att tillsätta Demokratiutredningen 1997. Man skapade också den demokratiministerpost som Britta Lejon var den första att tillträda. (Montin 2007: 188-189)

Demokratiutredningen (SOU 2000:1) förespråkade en ganska radikal förändring för den svenska demokratin då den ”förorda[de] en deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin.” (SOU 2000:1: 243) Fokus var på medborgerligt deltagande på ett personligt plan mellan valen. Man betonade den individuella autonomi i deltagardemokratisk anda. (Amnå 2006: 600)

Det fanns dock anledningar för den socialdemokratiska regeringen att förhålla sig skeptiska till en alltför stor övergång till deltagardemokrati. Ett alltför stort skifte från representativ demokrati till mer direkt deltagande kan ses som ett hot mot de officiella institutionernas makt, ifall makten över beslut överförs från politiker till medborgare. Deltagardemokrati kan också ses som ett hot mot den politiska jämlikheten ifall det innebär att redan starka intressegrupper bland medborgarna genom detta får möjlighet att göra sina röster hörda på bekostnad av andra. (Amnå 2006: 602)

Och Demokratiutredningen fick inte de genomslag dess förespråkare hade hoppats på. Många av utredningens mer radikala, direktdemokratiska förslag, såsom ett ökat inslag av folkomröstningar, fanns heller inte med i den påföljande regeringspropositionen. (Montin 2007: 192-193)

Både Stig Montin (2007: 193) och Erik Amnå (2006: 603) tolkar denna ovilja till mer radikala reformer som ett uttryck för att de politiska partierna inte gärna

röstas igenom förslag som syftar till att kringskära deras maktbefogenheter. Amnå (2006: 603) ser således Demokratiutredningens tama genomslag som ett uttryck för att man från deras sida inte tog hänsyn till maktaspekten gällande de förslag man lade fram. Det fanns ingen historisk eller ideologisk grund för att kunna införa deltagardemokrati utan att utmana det rådande systemet radikalt. Istället resulterade den efterföljande regeringspropositionen i en mer harmlös deliberativ idé.

Men även om Demokratiutredningen inte blev den radikala omstötning av svensk demokrati som dess förespråkare hade hoppats på, så har alltså tanken på medborgerligt deltagande utanför de traditionella partikanalerna slagit rot hos de styrande i Sverige. Den nuvarande borgerliga regeringen använder till exempel begreppet demokratipolitik för att definiera sitt demokratiarbete. Ett av de teman de lyfter fram som mål för demokratipolitiken berör *insyn* och *inflytande* och består av fyra punkter:

”– Regeringen vill ge stöd till demokratiskt engagemang hos medborgarna genom att stödja arbetet inom kommuner och landsting med att på olika sätt främja tillgänglighet och deltagande

– Regeringen avser att främja ökad kunskap om nya metoder för politiskt deltagande

– Regeringen främjar utvecklingen av medborgardialoger där invånarna i allt högre grad får möjlighet att uppleva närhet till de politiska besluten.

– SKLs medborgardialogprojekt beräknas pågå fram till och med 2010.”

(Regeringskansliets hemsida)

Det finns alltså en intention i regeringens arbete att stötta möjligheter till ökat deltagande för medborgarna i politiken, även om det inte är närmare preciserat här exakt vilka typer av deltagande som avses. Dock nämns medborgardialog som ett konkret projekt. Detta är startat av SKL och bland annat Malmö stad är med i detta projekt (mer om det längre fram).

Det finns således i dagsläget en vilja hos politiker att försöka utveckla det medborgerliga deltagandet i och med de demokratipolitiska programmen. Men man bör beakta att syftet är att stärka den representativa demokratins legitimitet, inte att genomföra reformer som utmanar den egna makten.

### *Den lokala demokratins utveckling*

Kommunerna har länge varit ”statens förlängda arm i välfärdsarbetet”. (Tom Nilsson 2005: 145) Nationell likhet och centralism, snarare än lokaldemokratiska och pluralistiska ideal, har varit ledorden. Men de har också varit de främsta platserna för demokratiska experiment. (Amnå 2006: 598)

Redan på 80-talet lyfts brukarinflytande fram som ett komplement inom den representativa demokratin på lokal nivå. (Nilsson 2005: 153) Men det är främst i slutet av 90-talet och på 2000-talet som olika typer av reformer slår igenom.

Den regeringsproposition som presenterades 2002, ”Demokrati för det nya seklet” (Prop. 2001/02:80), fokuserade främst på hur man kan öka det politiska deltagandet på lokal nivå. Såsom konstaterats ovan hade de mer radikala förslagen

från Demokratiutredningen strukits i regeringens proposition. De förslag som lades fram var mer inriktade på att åstadkomma en dialog mellan väljare och valda än att förflytta direkt inflytande från de folkvalda till medborgarna. (Montin 2007: 192-193)

Det finns få heltäckande kartläggningar av vilka demokratiutvecklande initiativ som införts i svenska kommuner. Gilljam, Jodals och Cliffordsons ”Demokratiutveckling i svenska kommuner I – en kartläggning av vad som har gjorts” från 2003 är den mest omfattande, men lär vara inaktuell idag.

En rad experiment har dock utvärderats i olika fallstudier, till exempel Joachim Åströms och Mikael Granbergs ”Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering” (2009). I *Moderna kommuner* (2004) listar Stig Montin en rad projekt och sätter dem i en större kontext som rör demokratiförnyelse. Även en av de till Demokratiutredningen tillhörande skrifterna, *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser* (SOU 1998: 155) finns en rad projekt presenterade. Det finns även en forskarrapport som följt Malmöinitiativet och Malmöpanelen under ett år. Vid tidpunkten för färdigställandet av denna uppsats (maj 2010) har den dock inte publicerats. (Intervju G. Lindhe)

# 3 Teori

## 3.1 Policybegreppet

Jag kommer att använda mig av John Kingdons teoriramverk *Multiple Streams Framework* (flödesramverk)<sup>3</sup> som struktur för analysen av mitt material. Några av de begrepp som står som utgångspunkt för teorin är policys och policyprocesser. Därav kommer här en kort redogörelse för dessa begrepp.

Som så många andra begrepp inom statsvetenskapen är *policy* ett omtvistat sådant. Michael Hill (2007: 14ff) har samlat en rad olika definitioner och försöker utröna vad de har gemensamt. Flera av definitionerna ser en policy som en *handlingslinje*. Denna kan vidare vara baserad på några definierade och väl respekterade principer. En policy kan ibland bestå av ett enskilt beslut, men oftast är det en serie av handlingar och beslut som är inblandade. Hill menar vidare att en policy inte behöver vara resultatet av ett formellt beslut, utan av en rad handlingar över tid som så småningom leder fram till en policy som kan eller inte kan betraktas som en konsekvens av intentionellt handlande. Ofta är de policies som studeras inte helt nya, utan snarare modifieringar av tidigare existerande sådana. De påverkas alltid av sin omgivande kontext.

Den traditionella synen på *policyprocessen* inom akademien hittar man hos *stadiemodellen (the stages heuristic approach)*. (Hill 2007: 28) Här delas policyprocessen upp i olika stadier: agendasättning, policyformulering, implementering och utvärdering. Denna indelning har tjänat syftet att dela upp den komplexa policyprocessen i mindre delar och har resulterat i skolbildningar som studerat de olika delarna av processen separat. Kingdons teoriramverk är ett sådant exempel, då han främst sysslar med agendasättning.

---

<sup>3</sup>Jag har valt att använda Åsa Knaggårds (2009) svenska översättning, ”flödesramverk”, istället för att som Peder Rönnbäck (2008) använda dess engelska förkortning, MS. Problem stream, politics stream och policy stream översätts följaktligen: problemflöde, politikflöde, policyflöde.

## 3.2 Teoretiskt ramverk: Kingdons flödesramverk

Ramverket som utvecklats av John Kingdon i *Agendas, Alternatives and Public Policies* behandlar alltså främst agendasättande, det vill säga de processer som leder fram till att en policy tar form. Boken kom först ut år 1984, och 2003 kom en uppdaterad utgåva. (Zahariadis 2007: 65) Kingdon har tagit sin utgångspunkt i en tidigare teoriskola som analyserar agendasättning, nämligen Cohen, March och Olsens "Garbage Can Model". Cohen, March och Olsens modell berör organisationer som kan karakteriseras som "organiserade anarkier". (Kingdon 2003: 84) I denna modell betonas slumpen starkt, och det läggs också vikt vid timing, det vill säga när i tiden en viss händelse inträffar. (Knaggård 2009: 87) Kingdon menar dock att fokus ändå bör ligga vid "organiserade" än vid "anarkier", då han tycker sig finna vissa strukturer och mönster i processerna för hur policys utformas. (Kingdon 2003: 84-86)

Kingdons flödesramverk gäller inte för alla typer av organisationer. Som organiserade anarkier räknas stora, komplexa organisationer som till exempel universitet, som är Cohen, March och Olsens empiriska exempel, eller den amerikanska regeringsapparaten, som Kingdon utgår ifrån. (Kingdon 2003: 84)

Organiserade anarkier har tre kännetecken: problematiska preferenser, otydlig teknologi och flytande deltagande. Problematiska preferenser innebär att det inte alltid är tydligt vilka mål organisationen arbetar mot, vilket jag tycker är det tydligaste exemplet på hur mitt exempel, en kommun, kan vara en organiserad anarki. Kingdon kontrasterar de organiserade anarkiernas otydlighet i målformuleringen med ett mindre företags tydliga mål: att skapa vinst. (Kingdon 2003: 84) Man kan kanske hävda att en kommunledning hela tiden vill arbeta för en bättre demokrati, men även givet detta antagande blir det otydligt: Vad innebär demokrati, vilken typ av demokrati vill vi skapa?

Med otydlig teknologi menas att det kan vara svårt att få grepp om hur alla delar av organisationen hänger ihop. En enskild person kan ha svårt att överblicka hela sin arbetsplats även om man känner till sina egna arbetsuppgifter väl.

Flytande deltagande avser att det är stor omsättning på folk inom organisationen. Det kan innebära att personer byts ut inom systemet, men också att det inte alltid är tydligt vilka personer som deltar i vilka beslutsprocesser. (Kingdon 2003: 84-85)

I dessa organisationer utformas policys under omständigheter av tvetydighet, eller ambivalens. Teorier baserade på rationellt beslutsfattande, där problem och preferenser antas vara kända, är inte användbara i dessa typer av fall. (Zahariadis 2007: 67) Även inom teorier om rationellt beslutsfattande diskuteras problematiken kring att man inte kan ha perfekt information om de alternativ som finns tillgängliga. Vad man dock är intresserad av hur utfallet blir över tid, det vill säga när man upprepar samma situation och således kan lära av sina misstag. (Ostrom 2007: 31-32) Detta blir då inte relevant för mitt fall, eftersom jag är intresserad av en engångshändelse då man ville pröva något som tidigare var

ganska utforskat. Det vill säga; man hade inte någon större kunskap om effekter av dessa projekt när de lanserades i en svensk kontext.

Från början var alltså ramverket utvecklat utifrån regeringsapparaten i USA, där policys relaterade till hälso- och transportområden stod för de empiriska fallen. (Kingdon 2003: 4) Men Kingdons teorier har applicerats på andra kontexter av bland annat Zahariadis (2007: 86) I Sverige finns några avhandlingar som använder sig av Kingdons ramverk i en svensk kontext, bland annat Åsa Knaggårds *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen* från 2009 och Peder Rönnbäck som i sin avhandling *Den kommunala policyprocessen – strömmar i kollektivtrafiken och politiken* från 2008 har använt ramverket i en lokalpolitisk kontext. Dessa forskare hävdar således, liksom jag, att det går att applicera ramverket på vitt skilda kontexter.

Utifrån sina empiriska fallstudier ifrågasätter således Kingdon (2003: 78) den rationalistiska modellen, där aktörer först ställer upp problem, sedan väljer mellan ett antal väldefinierade lösningar och till slut kommer fram till den bästa lösningen på problemet.

Han menar visserligen att tre flöden dominerar policyskapande:

1. Problemflödet
2. Politikflödet
3. Policyflödet

Men dessa behöver inte följa den rationella ordningen beskriven ovan. Han menar istället att dessa tre processer utvecklas relativt oberoende av varandra; de är som tre floder som flyter fram parallellt. (Kingdon 2003: 87-88)

Nyckeln till varför en specifik policy hamnar på agendan eller kommer upp till beslut ligger i de tre flödenas sammankoppling. Om ett problems uppkomst överensstämmer med existensen av ett policyförslag och det rådande politiska klimatet, ja då ökar chanserna för detta ämne att komma upp på agendan väsentligt. Detta benämner Kingdon öppnandet av ett *policyfönster*. (Kingdon 2003: 88) Till exempel menar Kingdon att det hela tiden flyter omkring idéer och lösningar i närheten av beslutsfattarna. De diskuteras, omdefinieras, utvecklas, och ifall det sker någon typ av händelse eller utveckling där ett problem uppmärksammas som överensstämmer med lösningen, så ökar chansen för denna lösning att antas väsentligt. (Kingdon 2003: 172)

Kingdon (2003:4) skiljer mellan den politiska dagordningen och beslutsdagordningen. På den politiska dagordningen finns de teman som är uppe för diskussion bland politiker vid ett speciellt tillfälle, medan beslutsdagordningen är den lista av ämnen som det aktivt ska beslutas om. Han skiljer också på agendasättande och specificering av alternativ. På agendan sätter man upp problem, medan alternativspecificering handlar om vilka möjliga lösningar som finns för ett problem. (*ibid.*) Han menar således att agendasättande hör till problem- och politikflödet medan alternativspecificering tillhör policyflödet. (Kingdon 2003: 168)

De tre flödena politik, problem och policys strukturerar vilka idéer och förslag som kan komma upp på agendan, men han betonar också vikten av att det finns *policyentreprenörer* som ser när det finns en öppning i ett policyfönster så att de tre flödena kan länkas samman; detta görs inte av sig självt. (Kingdon 2003: 182)

De tre flödena diskuteras separat nedan tillsammans med policyfönster och policyentreprenörer, och dessa kategoriseringar fungerar längre fram också som struktur för analysen.

### 3.2.1 Problemflödet

Varför hamnar ett problem på den politiska agendan?

Vid varje given tidpunkt finns en mängd problem som de politiskt ansvariga kan ge sin uppmärksamhet. Följande tre punkter handlar om varför vissa problem kommer upp på den politiska dagordningen (Kingdon 2003: 90):

#### 1. Indikatorer visar att ett tillstånd inte är önskvärt

Här menar Kingdon på att det genom någon typ av statistisk rapportering uppmärksammas att en förändring i en policy håller på att ske. Om denna förändring är till det sämre, upplevs detta som att ett problem håller på att uppstå. Det är lätt att sådana siffror får en överdriven betydelse som en indikator på att en större förändring håller på att ske. En indikator kan därför innebära mycket uppmärksamhet för en fråga, och att denna kommer upp på agendan. (Kingdon 2003: 90-93) Då dessa typer av rapporter kan vara av stor politisk betydelse, kan det uppstå metodologisk debatt kring hur framtagandet av materialet gjorts. (Kingdon 2003: 94) Ett uppenbart nutida exempel på internationell nivå är väl debatten kring klimatförändringar; hur stora är de egentligen, och i hur stor grad är de orsakade av människan? Hur man ser på detta får givetvis stor betydelse för vilka policyåtgärder man avser att vidta.

#### 2. Dramatiska händelser: naturkatastrof/olycka

Här sätts fokus på en specifik händelse eller kris som gör att ett redan existerande problem uppmärksammas. En specifik händelse kan komma att stå som symbol för en större problematik. (Kingdon 2003: 97-98)

#### 3. Feedback på att en policy inte fungerar som den ska

Policyskapare får hela tiden feedback på hur policys fungerar, genom till exempel övervakning av implementering, utvärderingar eller synpunkter från andra. Detta kan ske både formellt och mer informellt. (Kingdon 2003: 100-101)

Denna feedback kan göra de ansvariga uppmärksamma på olika typer av problem. Till exempel kanske inte en policys implementering överensstämmer

med regelverket, eller med de mål man satt upp för verksamheten. Kostnaderna för verksamheten kan också vara för stora, eller så har policyn skapat oförutsedda negativa bieffekter. (Kingdon 2003: 102-103)

### 3.2.2 Politikflödet

Politikflödet behandlar den omgivande politiska kontexten där policys utarbetas. (Knaggård 2009: 98) Detta kan påverkas av tre faktorer:

#### 1. Den allmänna opinionen

Enligt Kingdon (2003: 146) har ledande politiker väldigt klart för sig vad som är den allmänna opinionen vid ett specifikt tillfälle, samt om denna förändras. De styrs av detta i valet av vilka förslag som ska föras upp på agendan och vilka man bör undvika. (Kingdon 2003: 147) Kingdon menar att det är berättigat att fråga hur man definierar och identifierar den allmänna opinionen, men att han inte riktigt har något bra svar på den frågan. Det tycks handla om vad man som politiker snappar upp från till exempel offentliga möten, media, och möten med politiskt intresserade personer ute i samhället. (Kingdon 2003: 149)

#### 2. Byte av politiker eller tjänstemän

Punkt nummer två är desto mer rättfram och tydlig; om det sker ett byte av politiker eller tjänstemän förändras prioriteringar i vilka frågor man väljer att föra upp på agendan.

#### 3. Intressegruppers agerande

Vad gäller intressegrupper, kan konstateras att politiker även här lyssnar in vad dessa förespråkar. Ifall politiker märker att organiserade intressen alla förespråkar ett visst förslag, finns det starka skäl att överväga dessa. Det finns dock ofta intressegrupper som står på två olika sidor av en fråga. Här, liksom i frågan om allmänna opinionen, menar Kingdon att politikerna bildar sig en uppfattning genom att lyssna av läget, och därigenom avgör vilken sida som är starkast. Detta kan leda till att de organisationer som hörs mest och har bäst resurser kan lyfta sina frågor enklare, oavsett om det betyder att fler personer faktiskt stöder det förslaget. (Kingdon 2003: 150-151)



### 3.2.3 Policyflödet

Policyflödet handlar om idéer och lösningar på problem. En lösning behöver inte nödvändigtvis vara ett direkt utarbetat och anpassat svar på ett specifikt problem. Det finns en mängd idéer och nya tankegångar som flyter runt i detta flöde, och det finns några kriterier för varför vissa idéer överlever och andra inte. (Kingdon 2003: 114, 116-117)

Idéerna flyter runt i vad Kingdon (2003: 117ff) kallar policynätverk (policy communities). Dessa består av specialister inom olika ämnen och kan vara politiker och tjänstemän, men också andra som är insatta i frågan. De har gemensamt att de intresserar sig för ett specifikt policyproblem-fält. Vissa av dessa är sammansvetsade, andra mer löst sammanhängande, beroende på vilket fält som avses.

Vissa av idéerna förespråkas i högre grad av policyentreprenörerna i nätverken. (En längre presentation av deras roll följer längre ner.) Men varför just dessa?

#### 1. Teknisk och politisk genomförbarhet

Det räcker inte med att ett förslag på lösning är en god idé eller tanke; för att ett förslag ska kunna komma upp på agendan måste det vara väl förberett och man måste kunna se att det verkligen går att genomföra i praktiken. Det måste också stämma överens med policyskaparnas ideologi och värderingar. Detta kan innefatta en politisk dimension, men på ett tidigt stadium i beredningen där olika experter är inblandade kan det också handla om effektivitetskrav.

Idéer behöver således både teknisk och politisk genomförbarhet för att skapa intresse hos beslutsfattare.

#### 2. Rimlig budget

#### 3. Acceptans av allmänheten

Det är också viktigt att förslaget kan genomföras med en rimlig budget, och att det kan accepteras av medborgare och specifika intressegrupper. (Kingdon 2003: 131-137)

När ett förslag har överlevt denna process menar Kingdon (2003: 139-141) att ryktet om idén börjar spridas, den får fler och fler anhängare, och till slut finns nära nog konsensus kring förslaget.

Policyflödet handlar således om hur en idé hamnar på beslutsdagordningen, det vill säga varför en idé så pass populär att det kan komma att fattas beslut om den.

### 3.2.4 Policyentreprenörer

Policyentreprenörer spelar en stor roll i att knyta samman de olika flödena genom att till exempel hitta rätt lösning till ett problem eller utnyttja ett politiskt läge som öppnar upp för en viss fråga eller förslag. (Kingdon 2003: 165-166)

”Without the presence of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place.” (Kingdon 2003: 182)

Policyentreprenörerna kan återfinnas i vilken sektor som helst, men de har gemensamt att de måste vara villiga att investera sin tid, energi, sitt rykte och ibland sina pengar i hopp om att få någonting tillbaka i framtiden. Detta någonting behöver inte vara pengar, utan kan vara av ideologisk eller yrkesmässig karaktär; en ny policy som överensstämmer med ens värderingar, uppskattning från kollegor och chefer, eller en arbetsbefordran.

### 3.2.5 Policyfönster

De tre flödena beskrivna ovan flyter fram ganska parallellt. Olika händelser eller karakteristika inom varje flöde kan agera både *möjliggörare* och *hinder* för att en specifik fråga ska komma upp på dagordningen. Det kan finnas ett problem som skulle vara för dyrt att lösa, eller en lösning som inte skulle accepteras av allmänheten eller någon intressegrupp. Men ibland öppnas ett *policyfönster*, och då kan dessa flöden flyta samman på ett eller annat sätt, det vill säga: ett problem uppmärksammas, det finns en lösning tillgänglig, och det politiska klimatet för frågan är gynnsamt. (Kingdon 2003: 88) Detta kan ske genom både väntade och oförutsägbara händelser. (Kingdon 2003: 165)

Policyfönster öppnas ganska sällan, och hålls inte öppna särskilt länge. Kingdon påpekar att det gäller att ”strike while the iron is hot”, eftersom en möjlighet av olika skäl kan gå förlorad ganska snabbt. Till exempel så kan man bara behålla folks intresse och oro för en kris under en kort period. (Kingdon 2003: 169-170)

#### *Spillover-fönster*

Om ett fönster öppnas inom ett specifikt område, ökar chanserna för att det öppnas upp för liknande frågor eller ämnen. Detta benämner Kingdon *spillovers*. Detta kan ske genom att det sker en principiell förändring som sätter tonen för andra, kommande beslut och som således spiller över på andra, närliggande områden.

Förändringar i policys sker oftast med små steg, men när en större förändring inträffar kan den sätta tonen för ett nytt synsätt som gör att det tidigare sättet att arbeta inte längre fungerar eller accepteras. Detta styr således vilka typer av förslag som kan bli aktuella på den nya agendan.

När denna nya princip etablerat sig, uppstår en öppning för policyentreprenörer att utnyttja. Kingdon tar avregleringen av flygtrafiken i USA

som ett exempel. När denna hade genomförts kunde förespråkare av avregleringar inom andra transportområden, som till exempel järnvägen, använda sig av de lärdomar man kunnat dra av flygtrafikens avreglering. Det öppnas också upp nytt utrymme för de koalitioner som arbetat med den första frågan att gå vidare och propagera för liknande reformer på annat håll.

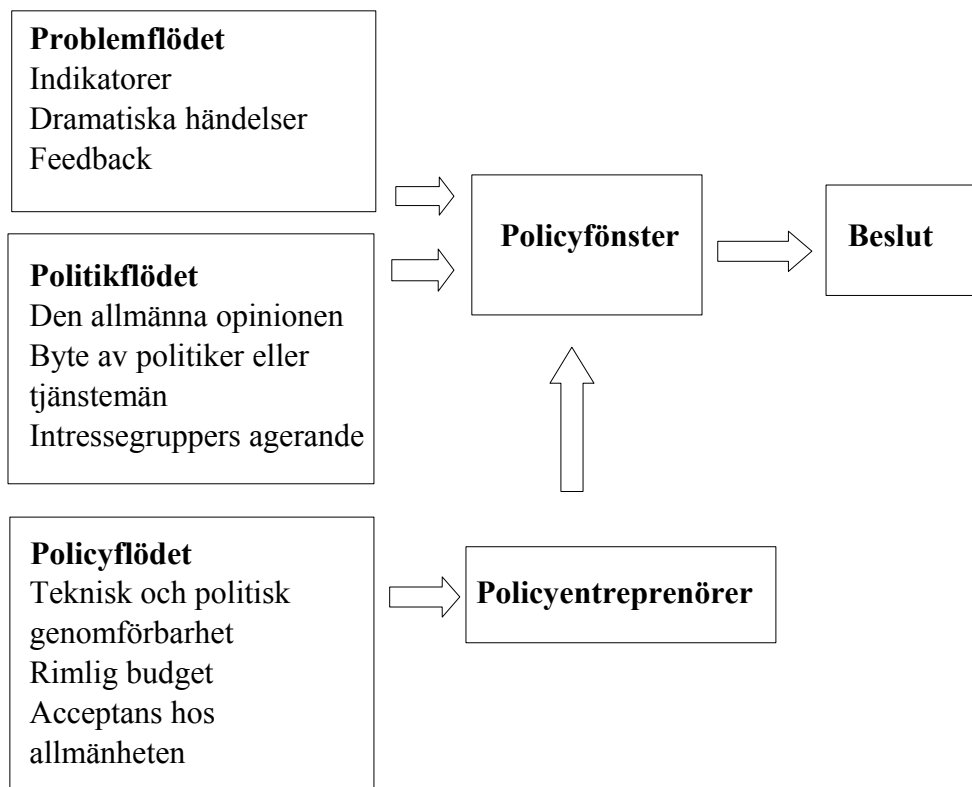
Detta hänger givetvis på att det första projektet är lyckat, så att det kan statuera exempel. Man måste också agera snabbt, innan eventuella implementeringsproblem börjar synas. Det krävs också att de olika ämnena kan placeras i samma kategori, så att man kan dra nytta av det första exemplets goda namn. (Kingdon 2003: 190-193)

I min mening gör Kingdon här ett avsteg från sitt yttrande att fönster oftast öppnas i problem- eller politikströmmen. När det gäller spillover-fönster kan det också vara en specifik lösnings framgång som möjliggör att den lösningen appliceras på ett annat problem.

### 3.3 Teorisäcken knyts ihop

För att tydliggöra ramverkets olika delar samt hur de kan vara sammankopplade illustrerar jag detta med en figur. Jag kommer att återkoppla till figuren i analysen, då de olika rutorna representerar hur jag strukturerat denna. Varje ruta kommer då att relateras till mitt empiriska material rörande Malmö stad och införandet av de demokratiutvecklande projekten. Jag avslutar också analysen med att återvända till figuren som helhet, och då knyta de olika rutorna till det empiriska materialet.

**Figur 1** (bearbetning efter Rönnbäck 2008: 56)



## 4 Metodologiska överväganden

### 4.1 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt

Vad är god vetenskap och hur åstadkommer man sådan? Såsom Lennart Lundquist (1993: 96) uttrycker det, finns det en klar koppling mellan de metodval en forskare gör och dennes vetenskapsteoretiska ståndpunkt.

Under mitten av 1900-talet uppstod en relativt skarp motsättning mellan kvantitativ och kvalitativ forskning, då metoderna utvecklades i olika snabb takt och konkurrensen om forskningsanslagen var hård. Denna motsättning finns i vissa läger kvar, men håller i allt större utsträckning på att ersättas med en mer eklektisk syn på kunskap där man anser att olika typer av studier kan komplettera varandra och bidra till en mer komplex helhetsbild av ett fenomen. (George & Bennett 2005: 2-4)

Min avsikt är inte att ta någon slutgiltig ståndpunkt i frågan om hur man bäst producerar kunskap (vilket enligt resonemanget ovan kanske inte heller behövs), men mitt val av metod får väl ändå sägas avslöja att jag hyser en förkärlek för forskning som penetrerar ett fenomen på djupet, snarare än att göra långtgående generaliseringar. Att finna lagbundenheter inom samhällsvetenskaperna anser jag bara till viss mån vara möjligt och fruktbart, då det är sociala processer skapade av människan som vi studerar.

### 4.2 Fallstudien som metod

Detta är en fallstudie, där jag avser att studera Malmö stad som ett fall av en kommun där man anammat de idéer om demokratiutveckling jag redogjort för ovan.

Förutom att valet av metod ska passa ihop med forskarens syn på kunskap, måste det givetvis korrespondera mot de frågor man ställer sig, det syfte man har med uppsatsen och de teorier man använder. Att studera en policyprocess innebär ofta att man gör en närstudie av en eller några specifika händelser, och därför är dessa typer av arbeten ofta fallstudier där man använder kvalitativa metoder. (Hill 2007: 22) Det intressanta i sammanhanget är att tränga in på djupet av frågan om

hur man gör politik, att studera ett fenomen förhållandevis nära, genom att lägga fokus på aktörers handlingar i en omgivande kontext. För detta syfte är fallstudien en lämplig metod. Där kvantitativa metoder kan stå för bredd, bidrar istället kvalitativa studier med djup. Fallstudiernas styrkor är ofta de statistiska studiernas svagheter. (George & Bennett 2005: 19)

George och Bennett (2005: 19-22) listar fyra styrkor hos fallstudien såsom de ser det. Flera av dessa rör just möjligheten att närstudera ett fenomen. Bland annat kan man vara väldigt precis i sina operationaliseringar och därför uppnå en hög grad av validitet. Man har också möjlighet att kartlägga komplexa händelseförlopp, där möjligheten finns att upptäcka nya hypoteser rörande det fenomen man studerar.

Fallstudien har dock ofta kritiserats för att vara alltför deskriptiv, utan möjlighet att producera ackumulativ kunskap. Men genom att hela tiden aktivt förhålla sig till teorier, anses detta problem kunna avhjälpas. (George & Bennett 2005: 68-69)

Arend Lijphart och Harry Eckstein har identifierat olika typer av möjligheter till teoribyggande genom fallstudier. En av dessa är *disciplined configurative*-fallstudier. Dessa använder etablerade teorier för att förklara ett fall och kan bidra till att testa teorin om inte empirin överensstämmer med de teoretiska utsagorna. (George & Bennett 2005: 75) Mitt val av Kingdons flödesramverk får dock konsekvenser för hur jag kan förhålla mig till fallstudien som metod i dess relation till teorin. Både att se Malmös demokratiutveckling som ett fall av demokratipolitik och att använda Kingdons teorier i en svensk lokalpolitisk kontext är relativt nya grepp som inte har så mycket forskning att falla tillbaka på. Därför menar jag att min studie bör innehålla reflektioner över teorins lämplighet på mitt fall.

Såsom påpekades ovan kan fallstudier genom sin förmåga att närstudera ett fenomen bidra till att generera nya hypoteser kring teorierna, vilket också torde vara lämpligt då detta är ett relativt utforskat område. Min förhoppning är att min studie kan bekräfta eller generera nya hypoteser om vilka faktorer som är av betydelse när man i en kommun bestämmer sig för att införa medborgardialogprojekt. Då det endast är ett fall som studeras kan givetvis inga generella slutsatser dras, men det vore intressant ifall vidare forskning gjorde liknande studier på andra kommuner för att ytterligare öka kunskaperna kring dessa processer.

Avgränsningarna i denna uppsats är relativt okomplicerade att göra. Jag studerar en specifik händelse som ägt rum i en stad. Tidsperioden sträcker sig från cirka år 2004 till 2008. Anledningarna till att jag valt att endast fokusera på två projekt i en stad är för att kunna teckna en så noggrann bild av händelserna som möjligt, i linje med avsikterna med metoden som jag angivit ovan.

### 4.3 Material: Den semistrukturerade elitintervjun

Min metod för materialinsamling måste givetvis även den korrespondera mot uppsatsens syfte och frågeställningar.

Syftet med min uppsats är inte att åstadkomma ett representativt urval av kommuner som driver demokratipolitik. Det är istället en närstudie av några få, viktiga aktörer som är särskilt insatta i de processer jag undersöker. Det har således fallit sig lämpligt att kontakta dessa personer för intervjuer. Att intervju personer med expertkunskaper benämns ofta som *elitintervjuer* i litteraturen. Dessa typer av intervjuer är ofta det bästa sättet att få information om beslutsfattare och beslutsprocesser. Att intervjun är *semistrukturerad* innebär att man har en intervjuguide att följa, men att frågorna är öppna och det finns en stor möjlighet för den som intervjuas att tala fritt. Det ska finnas en möjlighet för intervjupersonen att komma med information som intervjuaren inte kunnat förutspå. (Burnham *et al.* 2008: 231) (Se bilaga 3 för komplett intervjuguide.)

Att kartlägga en beslutsprocess och att fråga efter personers personliga åsikter kan betraktas som två skilda uppgifter. Esaiasson med flera gör i *Metodpraktikan* (2004: 253-254) en åtskillnad mellan *informantundersökning* och *respondentundersökning* som tydliggör de olika målen med dessa två intervjuvarianter. En och samma undersökning kan dock rymma båda dessa typer, vilket min också gör.

Vid *informantundersökningen* bidrar intervjupersonerna med sina kunskaper och information om en specifik händelse, för att återge den bästa möjliga skildringen av något som inträffat. (*ibid.*) Vid denna typ av intervjuer är det viktigt att anlägga ett källkritiskt tänkande, där man bör beakta källornas tillförlitlighet på olika sätt. Man har att ta hänsyn till källornas äkthet, oberoende, samtidighet och tendens. (Esaiasson *et al.* 2004: 304) Jag har på flera sätt ett gynnsamt läge här. Jag intervjuar primärkällor (personer som varit med om händelsen ifråga) och eftersom jag intervjuar sju personer med god insikt i processerna har jag ofta kunnat jämföra deras berättelser. Det är också tacksamt att de processer jag undersöker ägt rum de senaste åren. Intervjupersonerna har visserligen sagt relativt ofta: ”Jag vet inte om jag kommer ihåg rätt, men...”. Jag upplever dock att de verkar ha ett gott minne och har kunnat återge många händelser i en för mig ibland förbluffande detalj. Tendenskriteriet kan vara något knepigare att förhålla sig till. Med tendens avses att ”... berättaren [...] har ett intresse av att återge en snedvriden, *avsiktligt* tillrättalagd berättelse om verkligheten.” (Esaiasson *et al.* 2004: 311, författarnas kursivering) Även här har jag nytta av det faktum att jag intervjuar sju personer med god insikt i processerna. De representerar dessutom olika synsätt, då jag intervjuar personer både från vänster- och högerskalan av politiken samt tjänstemän.

*Respondentundersökningen* vänder istället sitt fokus mot de personer man intervjuar; de är själva studieobjekten och det är deras åsikter och tankar kring något fenomen som är föremålet för intervjun. Jag är intresserad av att höra

intervjupersonernas åsikt om tillståndet för Malmös lokaldemokrati, samt deras personliga åsikter om hur dessa projekt uppkommit. Redogörelsen kommer till stor del att vara deras berättelse om varför man startade projekten, eftersom det är deras idéer, handlingar och beslut jag är intresserad av.

För att strukturera min intervju så att jag uppnår bästa möjliga resultat finner jag Esaiasson med fleras (2004: 290-291) förslag till struktur för intervjuguide användbar. De rekommenderar att man lägger upp sin intervju enligt följande:

1. Uppvärmningsfrågor
2. Tematiska frågor
3. Uppföljningsfrågor
4. Direkta frågor
5. Tolkande frågor
6. Avslutande, öppen fråga

De tematiska frågorna ska vara breda och utgångspunkten är att intervjupersonen ska kunna berätta fritt om det man är intresserad av, med så liten påverkan från intervjuaren som möjligt. Man kan senare, i de direkta frågorna, ta upp sådana ämnen som man tycker är relevant för undersökningen och som inte behandlats spontant under de tematiska frågorna. Först i slutet, i de tolkande frågorna, är det lämpligt att ställa frågor som mer aktivt anknyter till begrepp och förklaringar som forskaren själv tycker sig se.

Själva frågorna är utformade med mitt teoretiska ramverk i åtanke. De direkta och de tolkande frågorna har valts ut för att korrespondera mot olika aspekter av flödesramverkets delar. Detta åskådliggörs i intervjuguiden (Bilaga 3) med en parentes efter varje fråga, där det anges vilken del i ramverket den hör ihop med. Jag har dock formulerat frågorna mer allmänt, för att de inte ska låta onödigt teoretiska. Som ett exempel kan ges: istället för att fråga vilken av de tre flödena problem, policy eller politik som dominerat i uppkomsten av Malmöinitiativet och Malmöpanelen (vilket vore befängt då man inte kan anta att intervjupersonerna har kännedom om ramverket) så har jag frågat: Vilken var enligt dig den främsta anledningen till att man startade upp projekten?

Jag har börjat processen att välja ut mina intervjupersoner med att söka information om vilka som är ansvariga för projekten i dagsläget. Denna information finner man enkelt på Malmö stads hemsida, där de politiker och tjänstemän som sitter med i Malmö stads styrgrupp för demokrati presenteras i anslutning till information om Malmöinitiativet och Malmöpanelen. (Malmö stads hemsida 1) Redan hösten 2009 skrev jag som sagt ett kortare arbete om initiativen, och identifierade då en av nyckelpersonerna. Genom att fråga denna person, samt att göra vidare sökningar på Internet, kunde jag ringa in ett antal personer som varit drivande i processen.

Jag har även intervjuat ytterligare personer i Malmös styrgrupp för demokrati, såväl politiker som tjänstemän, som inte var med vid uppstarten men som ändå får anses ha en relativt god inblick i processen. Det har under intervjuprocessens gång



kommit fram ytterligare namn som hade varit intressanta att intervjua. Dessa personer fanns med i början, när idén om att titta närmare på e-demokrati uppstod. Det har dock tyvärr inte funnits tid till att gå vidare och kontakta dessa personer för intervju. Det hade också möjligen kunnat stärka uppsatsen ytterligare att intervjua någon fler person från den politiska oppositionen. Det var också min intention från början, men den politiker jag kontaktade gick inte att nå.

Då min frågeställning avser att kartlägga en process som är starkt knuten till ett fåtal aktörer såg jag en fördel i att få tillstånd till att publicera namnen på intervjupersonerna. Samtliga intervjuade, sju stycken, har vid förfrågan vid intervjuens början givit sitt samtycke till detta. De har också fått godkänna sina citat innan uppsatsens publicering. Man bör givetvis beakta att detta kan ha påverkat intervjupersonernas möjlighet att tala fritt kring ämnet. Vidare uttalar de sig inte enbart som privatpersoner, utan som företrädare för sina respektive partier och arbetsplatser.

Intervjupersonerna har också informerats om att de har rätt att avbryta sin medverkan ifall de så skulle vilja, även efter att intervjun genomförts. (Esaiasson *et al.* 2004: 285)

Varje intervju har varat mellan en och en och en halv timme, vilket ger mig ett material på cirka åtta timmar. Materialet har lyssnats igenom och transkriberats och kategoriseringar har gjorts utifrån det teoretiska ramverkets olika komponenter. Transkriberingarna finns tillgängliga vid förfrågan. I citeringarna i uppsatsen har jag gjort några smärre justeringar för att underlätta läsningen, såsom att ta bort utfyllnadsord i stil med "liksom" och "alltså", men de är i stort sett intakta och självklart har inget med betydelse för innehållet ändrats.

Förutom intervjuerna använder jag mig av det skriftliga material som finns tillgängligt angående processen, till exempel projektplaner och protokoll från möten i kommunfullmäktige.

## 5 Resultat och analys

### 5.1 Malmöinitiativet och Malmöpanelen kommer till världen

De personer jag intervjuat sitter alla i styrgruppen för demokratiutveckling, med ett undantag; Daniel Persson, som tidigare var Malmöpolitiker för socialdemokraterna, men som numera arbetar på Öresundskommiteen i Köpenhamn. Övriga personer är: Markus Blomberg (S), My Gillberg (MP), Anneli Philipson, (V), demokratikommunalråd, Rickard Wendel (M), och de två tjänstemännen Grethe Lindhe och Jürgen Lindemann (Se bilaga 1 för mer utförlig förteckning.)

Daniel Persson, Grethe Lindhe, Rickard Wendel och till viss del även Anneli Philipson har varit inblandade i processen längst. Det kan därför förekomma en viss övervikt av citat från dem vad gäller uppstarten av Malmöinitiativet och Malmöpanelen. Detta är inget försök till diskriminering från min sida, utan på frågor om initieringen av dessa projekt har de andra ofta hänvisat till dessa fyra personer.

I bilaga 2 finns en tidslinje över några av de formella beslut som tagits rörande projekten.

Men för att ta det från början:

År 2000 togs beslut om att bilda en politisk IT-styrgrupp i Malmö. (Intervju D. Persson, Malmö stads hemsida 4) Denna styrgrupp tog år 2004 fram en e-strategi där e-service och e-förvaltning diskuterades; vilka digitala tjänster skulle kommunen erbjuda Malmöborna? E-strategin innehöll några pilotprojekt man ville pröva, bland annat en ”digital medborgarassistent” och möjligheten att lämna in ansökan till förskolan elektroniskt. Det senare blev oerhört populärt när det lanserades; genast var det över 90 procent som använde sig av möjligheten att skicka in förskoleansökan via Internet. (Intervju D. Persson) Även den digitala medborgarassistenten, som kallades ”Sara” och som var en animering gjord av interaktionsdesigners på Malmö högskola, blev enligt Grethe Lindhe populär: ”Folk tyckte att det var en kul sak.” (Intervju) Malmö började också sända kommunfullmäktiges möten på webben. För sina satsningar vann Malmö Kommun- och Landstingsförbundets<sup>4</sup> pris för årets IT-kommun 2005. (Intervju G. Lindhe, Sydsvenskans hemsida)

<sup>4</sup> Nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.

I e-strategin från 2004 väcktes också idén om e-demokrati:

Även i den strategin från 04 så nämndes e-demokrati, men det var väl lite mer pliktskyldigt. Den var ju rätt mycket driven av tjänstemännen och det säger sig självt att det var liksom de som skulle driva de frågorna. Men den delen kring e-demokrati så blev det ju lite förmätet att säga att det är tjänstemännen som ska driva det. Utan det måste ju vi förtroendevalda, på den tiden jag var det, ta den bollen själv. (Intervju D. Persson)

Men det hade redan startat en del försök att införliva den nya tekniken i demokratiarbetet, med olika försök ute i nämnder och stadsdelar. Bland annat berättade Daniel Persson:

Det började bli lite samma situation som innan vi tog fram e-strategin 2004, för då var det en massa olika förvaltningar som hittade på egna e-tjänster lite hur som helst, och det var väl bra men... Och strategin blev att samla upp det.

Helt plötsligt blev det samma när det gäller e-demokrati, jag tror tekniska nämnden började chatta med medborgarna. Det var lite roligt för Emmanuel Morfiadakis, han är väl över 70 bast, han var först ut att chatta med medborgarna, även om det inte var någon riktig chatt utan mer direktmail. Man ville visa att nu provar vi det här och man införde webbsändningar i fullmäktige, det var lite olika blandade saker, och då kände vi att nu är vi i den situationen då vi behöver samla ihop det här. (Intervju)

IT-styrgruppen hade vid denna tid bytt namn till e-beredningen, och i den satt bland andra Daniel Persson och Rickard Wendel. De intresserade sig båda för frågan om e-demokrati i Malmö stad. (Intervjuer G. Lindhe, D. Persson, R. Wendel) Och så småningom kom också Anneli Philipson, i egenskap av ny tillsatt demokratikommunalråd efter valet 2006, in i arbetet. Innan den formaliserade styrgruppen för demokratiutveckling tillsattes fanns ett särskilt utskott som arbetade med dessa frågor, där Daniel Persson från socialdemokraterna, Rickard Wendel från moderaterna och Anneli Philipson från vänsterpartiet ingick tillsammans med valnämndens ordförande Lars-Erik Hernvall. (Intervju A. Philipson) Det fanns alltså ett intresse för dessa frågor från personer både från höger och vänster.

När man bestämt sig för att titta närmare på e-demokrati påbörjades ett researcharbete där man bland annat gjorde studiebesök i Bristol, Edinburgh, Genève och Sigtuna. (Intervjuer G. Lindhe, D. Persson, R. Wendel) Grethe Lindhe hade kontakter i England, där man låg långt framme vad gäller IT och demokrati. Det var främst Bristols två system, e-petitions och citizen panels, som man blev intresserade av. (Intervju) Dessa två system fick stå modell för utarbetningen av Malmöinitiativet och Malmöpanelen. Dock gjordes vissa förändringar så att det skulle passa de syften man ville uppnå. Bland annat fungerar e-petitioning som digitaliserade medborgarförslag, det vill säga man är tvungna att bereda förslagen som läggs upp. I Malmö hade man redan börjat med medborgarförslag, men det var inte den funktionen man var ute efter här. Vad

man ville var att skapa ett diskussionsforum där man kan skriva under andras förslag, men också debattera dem. (Intervju A. Philipson)

Grethe Lindhe skrev en projektplan till Malmöinitiativet och Malmöpanelen som blev godkänd i februari 2008. I projektplanen fanns ett budgetförslag för de två projekten på 700 000 kronor. (Lindhe 2008: 12, Malmö Stads hemsida 5)

I projektplanen föreslogs också att det skulle bildas en styrgrupp för demokratiutveckling. (Lindhe 2008: 9) Och i samband med att man tog beslut om Malmöpanelen och Malmöinitiativet inrättades även styrgruppen. Anneli Philipson blev ordförande för denna. (Intervju A. Philipson)

Malmöinitiativet lanserades i juli 2008 och de första frågorna till Malmöpanelen skickades ut på hösten. Malmöinitiativet marknadsfördes med bland annat en affischkampanj som var synlig runt om på stadens gator. (Intervju G. Lindhe)

Utöver uppföljningsarbetet med Malmöinitiativet och Malmöpanelen ansvarar styrgruppen för arbetet med medborgarförslag (Intervju M. Gillberg), samt med projektet ”Medborgardialog som del i styrningen”, som man tog beslut om i december 2009. (Intervju J. Lindemann) Detta projekt syftar till att utöka dialogen mellan medborgare och politiker. Alla Malmös nämnder ska i varje enskilt fall ta ställning till huruvida det är lämpligt att involvera Malmöborna i beslutsprocessen för en viss fråga. (Malmö stads hemsida 2)

Det är här jag menar att en mer samlad *demokratipolitik* börjar skapas i Malmö. Skapandet av en kommunalrådspost med ansvar för demokrati och jämställdhet ser jag som ett tydligt tecken på detta, samt skapandet av styrgruppen för demokratiutveckling och lanseringen av initiativen. Man har gått från spridda initiativ från enskilda personer till att ta ett samlat grepp kring IT, verksamhetsutveckling och politikerledda initiativ som syftar till att öka medborgarnas deltagande i politiken.

När jag i en följdfråga frågade Jürgen Lindemann vilken betydelse det fått att man skapat en fast styrgrupp för demokratiutveckling svarade han:

Demokratifrågorna har åtminstone på central nivå fått ett annat fokus. Det har blivit mer tydligt, att de spelar roll. Och demokratifrågorna får ju också stöd via åtminstone kommunledningen. [...] ...ett framsteg i samarbetet är att man utsåg ett kommunalråd med ansvar för jämställdhets- och demokratifrågor. Det tycker jag ändå är att man på något sätt sänder ut en viktig signal, att de här frågorna är viktiga. (Intervju)

Demokratiarbetet ligger i linje med den utveckling på nationell nivå jag beskrivit tidigare. Man är från politiskt håll intresserad av att skapa fler forum för medborgerlig dialog och deltagande, utan att för den skull införa mer radikala förslag som överför direkt beslutsmakt från folkvalda till väljare.

## 5.2 Tillbaka till Kingdons flödesramverk

Utifrån definitionen av policybegreppet kan demokratipolitik på en mer generell nivå, där vi talar om en generell tendens nationellt och internationellt, ses som ett policyfält. De handlingar och beslut som fattats i Malmö stad, i linje med demokratipolitikens principer, kan vidare ses som en specifik policy. Det är en delvis ny handlingslinje som gör modifikationer i Malmö stads sätt att arbeta med demokrati.

Jag övergår nu till att analysera genomslaget för Malmöinitiativet och Malmöpanelen utifrån Kingdons flödesramverk. Jag kommer att knyta an till de olika rubrikerna från teoridelen: problemflödet, politikflödet, policyflödet, policyfönster och policyentreprenörer, samt länka samman dem i slutet med samma figur som förekom i teoriavsnittet.

### 5.2.1 Problemflödet

#### **Problemflödet**

Indikatorer

Dramatiska händelser

Feedback

Malmöinitiativet och Malmöpanelen tycks inte vara ett direkt svar på en upplevd kris för demokratin i Malmö stad. Ingen av intervjupersonerna har nämnt någon dramatisk förändring i Malmös demokrati, såsom ett dramatiskt minskat valdeltagande just i Malmö<sup>5</sup>, som skulle ha pressat dem till att starta projekten. Men de flesta relaterade ändå arbetet i styrgruppen till förändringar som sker inom politiken och som kan uppfattas som problem.

På frågan: *Vilken var enligt dig den främsta anledningen till att man startade upp projekten?* var det två personer som kommenterade detta i relation till ett demokratiproblem. My Gillberg svarade att det finns en oro för minskat valdeltagande. (Intervju) Jürgen Lindemann talade också om en oro för att medborgarna inte engagerar sig i valen. (Intervju) De andra nämnde inte konkreta demokratiproblem som den *främsta* anledningen till att man startade projekten.

Det går dock att tolka frågan på olika sätt. Såsom jag uppfattar det har vissa talat i mer konkreta termer av varför just dessa initiativ startade, medan andra diskuterat mer allmänna samhällsströmningar som påverkar hur man ser på demokratins roll inom politiken.

Förändringar i till exempel partiernas roll och en oro för minskat valdeltagande finns som sagt med i diskussionen hos flera av de intervjuade, som

<sup>5</sup>Deltagandet i kommunala val i Malmö har varit: 1998: 73% 2002: 72,5% 2006: 73,5% (Lindelöf 2006: 2, Malmö Stads hemsida 6)

en allmän tendens i samhället och i tiden. Även Markus Blomberg nämner att en av anledningarna till att vi ser en trend i Europa med projekt som ämnar att involvera medborgare i den politiska processen är en allmän tendens till minskat valdeltagande. Han kopplar det också till en professionalisering av politiken:

Jag tror att partiernas kris, som allmän sanning i det offentliga samtalet, är bidragande. Det är ett resultat av en professionalisering av politiken, där vi har färre och färre förtroendevalda just nu, och där det är enklare, kanske, att arbeta på det här sättet. Och jag syftar inte specifikt på våra initiativ utan mer som en allmän tendens.

[...]

Sen så är det nog så att partiernas kris handlar inte bara om medlemstapp utan också om partiorganisationernas utrymme i det offentliga samtalet. Partiernas styrka. Det kanske är så att det här är nåt som en politiker tar till för att man upplever att ens partiorganisation inte klarar av det eller orkar. Återigen, en allmän tendens, inte Malmö specifikt utan varför det här nu händer på flera olika ställen. (Intervju)

Anneli Philipson för ett liknande resonemang:

Hade vi haft jättevitala partier i hela Sverige hade vi antagligen inte tänkt dessa tankarna. Då tror jag inte vi hade pratat medborgardialog. Då hade det varit partierna som startat Malmöinitiativet. Då hade det hetat vänsterinitiativet Malmö eller nåt sånt. Då hade vi inte haft en panel för att stämma av olika saker med folk och då hade vi inte beslutat att vi i nämnden ibland ska höra Malmöborna. Om alla de här aktiviteterna fungerat. (Intervju)

Inom gruppen jag intervjuat förekommer det alltså en koppling mellan ett upplevt demokratiproblem och uppstarten av initiativen. Detta gäller dock inte för alla intervjuade. När jag frågade Rickard Wendel: *Upplever du att det varit ett problem att medborgarna inte engagerar sig, eller har ni velat starta projekten ändå?* Svarade han: ”Det har inte varit någon ingång för mig egentligen. Utan jag tror att beslutsunderlaget [för politiker] kan bli bättre med hjälp av de här instrumenten.” (Intervju)

I Projektplanen för e-demokrati gör man också kopplingen till problem med demokratin. I bakgrunden till satsningarna diskuteras bland annat ett minskat förtroende för politiker och minskat medlemsantal i politiska partier. (Lindhe 2008: 4)

Det har alltså funnits ett gynnsamt läge att knyta satsningarna till diskussionen om problem för demokratin, men jag vill inte hävda att det var här som policyfönstret öppnades för projekten. Jag återkommer till detta.

## 5.2.2 Politikflödet

### **Politikflödet**

Den allmänna opinionen  
Byte av politiker eller  
tjänstemän  
Intressegruppers agerande

Politikflödet visar vissa liknande tendenser som problemflödet ovan; dessa två flöden agerade båda som möjliggörare för projekten, men var inte de starkaste orsakerna till varför idéerna till projekten uppstod. Ingen av de tillfrågade menade att det var en förändring i politikflödet som var den främsta anledningen till att man startade upp projekten. Det var ingen som menade att det funnits en allmän opinion eller någon specifik intressegrupp som drivit på för att man skulle starta dessa, eller liknande projekt. Det nämndes inte heller någon särskild förändring i politikernas sammansättning (maktskifte vid val eller liknande). Däremot nämner flera att man har en uppfattning att medborgarna vill ha möjlighet att göra sina röster hörda inför politikerna. Anneli Philipson menar att det är viktigt att skapa en kanal på Internet för medborgarna, eftersom man har blivit van vid att kunna kommunicera via det forumet:

Oavsett om man vill eller ej kanske man måste anpassa sig. Oavsett om jag vill eller inte vill. Nu vill jag ju det. Men om jag inte hade önskat det så trycker ju folk på och vill vara med och tycka till. Så det vore ju dumt att inte kanalisera och organisera det. Hur ska vi arbeta med detta? För folk vill faktiskt vara delaktiga. (Intervju)

Markus Blomberg påpekar att det är vanligt att det startas specifika initiativ, när kommuninvånare till exempel protesterar över nedläggningen av skolor, eller som nu senast, nedläggningen av två vårdcentraler i Fosie (våren 2010).

Det är återkommande med kommunala initiativ i specifika frågor. Grupper som vill skydda saker, men som också vill saker. Men någon rörelse bildad speciellt för den formens skull känner jag inte till. (Intervju)

Rickard Wendel menar att de här typen av projekt inte efterfrågats, men att det händer att folk visar ett intresse för ett större deltagande:

...[Ä]ven om man kan få, när man är ute och pratar med medborgarna, att de skulle vilja ha mer inflytande så, är det ändå inte så att man skriker efter möjligheterna att få delta i såna här paneler eller ett ställe att lägga sina initiativ på... Det kan man inte säga. (Intervju)

Synen verkar till största del vara att det finns ett visst intresse hos medborgarna av att få fler kanaler där de kan vara med och påverka, och politikerna hoppas att medborgarna ska hitta till Malmöinitiativet och använda detta som en kanal när de till exempel vill väcka uppmärksamhet kring en fråga.

### 5.2.3 Policyflödet

#### **Policyflödet**

Teknisk och politisk genomförbarhet  
Rimlig budget  
Acceptans hos allmänheten

Vad gäller policyflödet vill jag börja med ett litet förtydligande. Enligt Kingdon (2003: 197) kan politiker återfinnas i både politik- och policyflödet, men det är vanligare att politiker finns i politikflödet och tjänstemän och andra experter/intresserade av temat i policyflödet.

Men i mitt fall finns politikerna med överallt. De har varit med och kommit på idéerna, utarbetat projekten, och projekten kommer också handhas av politiker i fortsättningen. Det är upp till dem att komma på frågor till Malmöpanelen, och gå in och läsa på initiativet om de vill debattera med medborgarna där. De delegerar alltså inte (hela) ansvaret för utförandet till tjänstemän. Därför är politiker involverade i alla steg i händelsekedjan här, och har en framträdande roll även i policyflödet.

För att friska upp minnet från teoriavsnittet så betyder politisk genomförbarhet att idén måste stämma överens med policyskaparnas ideologi och värderingar. Idéerna om e-demokrati har drivits hårt av olika Malmöpolitiker, och man kan därför anta att de gjort detta för att det funnits mål och syften med projekten som politikerna hoppas uppnå. Men det har funnits en diskussion, i linje med den diskussion om demokratipolitik jag presenterade tidigt i uppsatsen, kring vilken typ av lokaldemokrati som ska finnas i Malmö. På vilket sätt ska Malmöborna släppas in i beslutsprocesserna? Ska de få vara med och fatta beslut, eller ska de bara släppas in i processerna som leder fram till beslut?

Som konstaterades i presentationen av demokratipolitik kan det finnas en viss skepsis mot förslag som innebär en alltför stor maktförskjutning från politiker till medborgare. Det har funnits en diskussion kring detta även hos Malmös politiker.

Det har vi varit överens om i styrgruppen att de insatser vi sysslar med ska stärka den representativa demokratin. Vi vill inte urholka den. Därför har vi heller inte landat i förslag som överlåter beslut åt medborgarna. Utan det här handlar om vägen fram till beslut. Det diskussionsutrymme som finns innan man fattar beslut. Där vill vi bjuda in.



Jag ska inte säga att det aldrig i Malmö kommer äga rum nåt annat. Men det är inte dom vi har koncentrerat oss på. (Intervju A. Philipson)

Det e-petitionsystem som man tittade på i Bristol har samma funktion som medborgarförslag här, det vill säga: de måste tas upp för beredning. Detta var dock inte vad man ville uppnå med motsvarande idé i Malmö.

Vi var ute efter att skapa ett forum där någon skulle kunna lägga ett förslag till kommunalpolitiken, eller till politiken, behöver ej vara kommunalpolitiska förslag, man kan lägga förslag till riksdagen också. Men att man skulle lägga förslag till politiken och att nån annan skulle läsa och tycka, ja men det här var ganska bra, men borde man inte göra såhär och såhär också? Om man tycker att det är bra... Och sen kan en tredje tycka till... Nä, det är inte alls bra, gör såhär... Att det uppstår en diskussion, ett samtal på nätet som inte skulle uppstått annars. (Intervju A. Philipson)

Detta kan belysa varför man, när man skulle undersöka möjligheterna till e-demokrati valde de två projekt man gjorde; de överensstämde med den syn på demokrati som dominerade bland politikerna. Man ville bjuda in till deltagande som kan vitalisera det politiska samtalet, med förhoppningen om att det ska stärka den representativa demokratin.

Olika politiker har även dock ganska olika ingångar till varför det är viktigt att skapa digitala kanaler för kommunikation mellan dem och medborgarna. Såsom påpekats ovan, diskuterade vissa förslagets uppkomst i relation till demokratiproblem. Men det är inte entydigt detta som varit huvudsyftet enligt de olika personerna som varit engagerade. Man pratar till exempel också om att medborgarna kan vara en resurs för politikerna, för att hjälpa dem att fatta kloka beslut. Detta betonade till exempel Rickard Wendel (Intervju).

Men dessa två förslag som röstades igenom, Malmöpanelen och Malmöinitiativet, gick att enas om utifrån skilda ideologiska utgångspunkter och skilda idéer om vad syftet var med dessa projekt.

Vad gäller idéernas tekniska genomförbarhet, det vill säga vikten av att ett förslag är väl förberett och går att genomföra i praktiken, så kan konstateras att politikerna och tjänstemännen intresserade sig för att hitta projekt som hade den rätta tekniken för de syften man ville uppnå. Detta fann man i Bristol, där tekniken de använde till sitt e-petitionsystem fanns tillgänglig som open source, det vill säga tillgänglig gratis och med möjlighet till att göra ändringar i källkoden. Denna kunde alltså relativt enkelt överföras till det tänkta Malmöinitiativet. (Intervju Grethe Lindhe) I projektplanen för e-demokrati som presenterades i januari 2008, och som det beslutades om i Kommunstyrelsen månaden efter, föreslogs således att man skulle använda sig av tekniken från Bristol för att skapa Malmöinitiativet, samt hyra in en konsult med kunskaper om denna för att överföra informationen till Malmö. (Lindhe 2008: 8)

Vikten av en tillgänglig teknik för att genomföra ett förslag hade också spelat in när man började sända kommunfullmäktigesammanträden på webben:

Det här med att sända fullmäktigesändningarna på webben det kom så enkelt som att... Det hade varit ett önsketänkande länge bland de som jobbade med kommunfullmäktige. Men sen så hade jag en försäljare på besök, (skratt) som då gjorde något liknande för regionen, alltså det var inom regionfullmäktige. Men regionfullmäktige har väldigt ointressanta frågor i förhållande till en kommun. Så därför så frågade jag: tror du detta kunde vara möjligt att göra för kommunfullmäktige. Och de sa jaa, det är klart vi kan. (Intervju G. Lindhe)

Man hade däremot en annan idé som enligt Rickard Wendel övergavs då den tekniska säkerheten inte ansågs vara tillräcklig. Man gjorde nämligen ett studiebesök i Genève, Schweiz för att studera möjligheterna att införa röstning via Internet. Men då det visade sig att inte ens schweizarna använde denna teknik vid de reguljära valen, utan endast i folkomröstningar, så släppte Malmöpolitikerna idén. Anledningen var främst att det digitala röstningssystemet inte kunde garantera att inte en person i en familj går in och röstar åt andra familjemedlemmar. (Intervju R. Wendel)

Huruvida förslagen skulle accepteras av allmänheten har berörts ovan, i problemflödet. Politikerna tyckte sig märka att det fanns ett intresse för fler forum att göra sina röster hörda från medborgarnas håll, vilket också torde innebära att de hade en tilltro till att förslagen skulle tas emot väl.

Budget tycks inte heller ha varit något problem:

Det är ingen pengafråga, väldigt lite pengar har det kostat, det är en helt annan fråga egentligen än när man tar ställning till sånt här om pengar, för en gångs skull! (Intervju A. Philipson)

#### 5.2.4 Policyentreprenörer

Som påpekats är det ett litet antal aktörer som varit drivande i skapandet av Malmöpanelen och Malmöinitiativet. Namnen Daniel Persson, Grethe Lindhe, Rickard Wendel och Anneli Philipson har kommit upp gång efter annan.

De beskriver varandra som entusiastiska och drivande. Daniel Persson har till exempel beskrivits som en nyckelperson i sammanhanget:

Daniel har varit den unga politikern som har varit väldigt, kan man säga, visionär och entusiastisk – och har han då tjänstemän som följer upp det så kan det hända lite olika saker. (Intervju G. Lindhe)

Jürgen Lindemann betonar att det är väldigt viktigt för det demokratiutvecklande arbetet i styrgruppen att det valda kommunalrådet är en

person som brinner för frågorna. Och det gör Anneli Philipson enligt Lindemann: ”Det har väldigt mycket att göra med ordföranden. Hon är jättebra.” (Intervju)

Policyentreprenörernas roll spelar som vi minns en stor roll för att länka ihop de olika flödena när det öppnas ett policyfönster. Hur detta gått till jag nu ska redogöra för.

### 5.2.5 Policyfönster

Såsom jag konstaterade i teoriavsnittet anser Kingdon att ett policyfönster oftast öppnas i problem- eller politikflödet. Jag ville dock göra en poäng av att jag anser att spillover-fönstren är ett undantag till detta, då även policyflödet kan stå i centrum när en lyckad policy/idé spiller över på närliggande områden. Jag vill mena att policyfönstret i detta fall var ett spillover-fönster som öppnades genom Malmö stads framgångar inom IT-området.

I min intervju med Daniel Persson framkom det mycket tydligt att idén att titta på e-demokrati var starkt kopplad till utvecklingen inom de andra typer av elektroniska tjänster som kommunen var involverade i. När jag frågade Daniel Persson om det var någon särskild händelse som ledde fram till uppstarten av de två initiativen svarade han:

Det var ingen särskild händelse... Inte mer än att... Alltså vi ägnade rätt mycket tid åt utbildning, kunskapsinhämtning, omvärldsbevakning, och då när man pratade om de här frågorna kring e-governance, då kom e-democracy upp ofta också, med lite olika case och exempel och liknande, och som sagt, det kändes som att utifrån, vi jobbade rätt så mycket med den interna e-förvaltningen, det gjordes den stora IT-utredningen, vi jobbade med en ny e-strategi. Men det var ingen som höll på med det här tredje benet i triangeln, eller tredje hörnet, så då kände jag liksom nämen det här måste vi titta på. För jag menar om vi är duktiga på det andra varför inte prova detta också? (Intervju)

Även Rickard Wendel poängterar att teknologin öppnade upp för möjligheter:

Att man alls funderade på det från början var ungefär att man såg att det finns den nya teknologin som öppnar nya möjligheter till kommunikation. Kan vi använda oss av det? Och då tyckte vi att ja, det kanske vi kan göra, genom de här projekten. (Intervju)

Enligt teorin öppnas som sagt bara spillover-fönstret ifall de tidigare projekten varit lyckade. Och som beskrivits ovan var man i allra högsta grad ”på gång” med IT-frågor i kommunen. Pilotprojekten man lanserade blev lyckade och man vann pris som bästa IT-kommun. Daniel Persson menar att han då såg det som viktigt att fortsätta detta arbete:

Vi jobbade mycket med omvärldsanalys, vi blev ju utsedda till Sveriges bästa IT-kommun 05. Då kändes det som en fara, eller ingen fara men, att ligga i framkant, det

innebär ju att man kan inte bara sitta och ... Ibland kan man ligga och vänta på de andra som går före och kopiera och apa efter. Men vi ville ta höjd där och göra nånting. (Intervju)

Även Grethe Lindhe menar att det fanns ett "...positivt tänkande i politiken kring digitala tjänster" vid tiden för de olika pilotprojekten. (Intervju)

I teoriavsnittet nämndes att ifall någon ny princip etableras för ett nytt sätt att arbeta, är det svårt att göra avsteg från denna. Det verkar också ha funnits en syn inom Malmö stad att man borde ta till sig den nya tekniken i det politiska arbetet:

Jag tänker så att använda Internet-arenan, det skulle kännas konstigt att inte använda den. Det kändes som att det var en poäng att leta upp en eller flera metoder som fungerar där också. Då tänker jag mest på Malmöinitiativet. Jag tycker det är viktigt att politiken och politiker finns på olika arenor där människor rör sig. Och Internet är en sån arena, då är det dumt att inte finnas där utan tvärtom sa vi: Hur kan vi finnas där? (Intervju A. Philipson)

Det här med webben har ju blivit allemansöga. Det var ofta diskussioner med särskilt äldre politiker att vi kommer att öka den digitala klyftan. Stackars de äldre som inte kan vara med... Men vi sa att vi inte kan stoppa utvecklingen för att vi har en utdöende ras som inte vill ta till sig ny teknik. Det vore ju väldigt synd om vi skulle stoppa allt för den lilla gruppen. Sen är det så att Sveriges äldre är bäst i världen på internet. [...] Nämen, varför det blev så populärt... nyhetens intresse och vi lever i en digital tidsålder. Och det var kanske också ett behov av att hitta ett instrument som gjorde att politiken kom lite närmare, och det gör den ju. (Intervju G. Lindhe)

Det har lite grann att göra med teknikutvecklingen. Om man bara tittar 20 år tillbaka hade vi inget internet. Möjligheterna att nå och kommunicera med människorna har underlättat så oerhört mycket. Just den här instrumentaliseringen av kommunikationen ger nya, snabba möjligheter som även kommunen ser som ett incitament till att starta upp sånt här. (Intervju J. Lindemann)

Jag tror teknikutvecklingen är en bärande del. Det som folk för 15 år sen såg som tydliga möjligheter, det var en liten grupp som såg det, som kunde förutse vad som skulle hända. Nu har det ju nått ett sånt tekniksprång att det finns inte en kommunal tjänsteman som inte arbetar med det som kallas IT. (Intervju M. Blomberg)

Det fanns alltså en stark vilja att göra något av de möjligheter teknikutveckling innebar för det kommunala arbetet. Man hade dessutom genom pilotprojekten från e-strategin sett att det verkade generera många positiva effekter på den kommunala förvaltningens kommunikation med medborgarna.

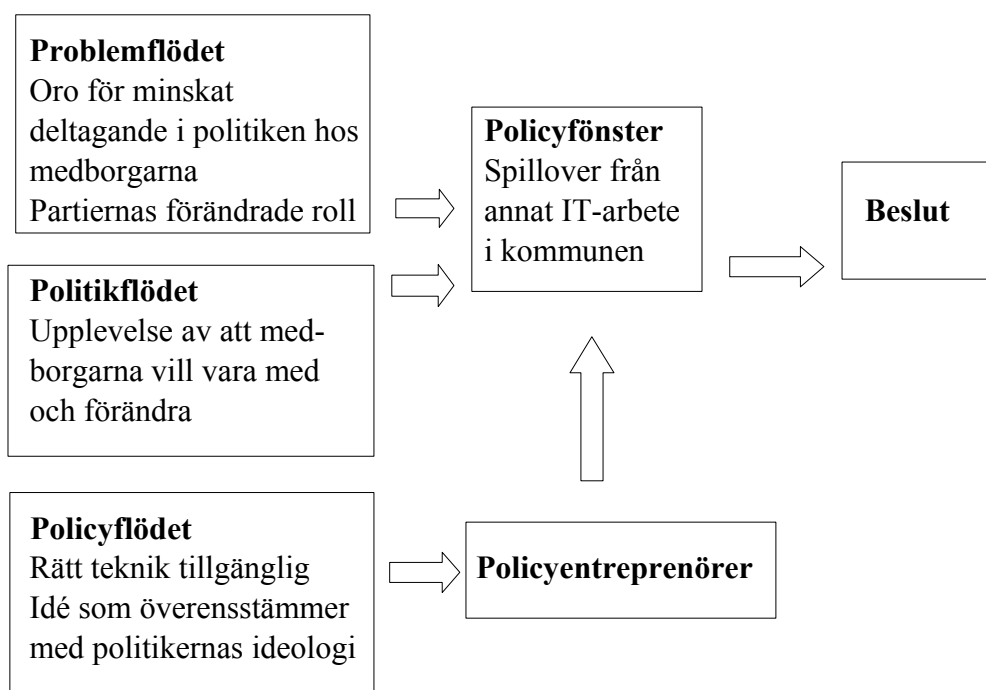
Såsom konstaterades i teoridelen är det av vikt att man placerar det nya förslaget i samma kategori som den gamla, så att det kan dra nytta av dess framgångar. I början talade man också om dessa demokratiutvecklingsidéer i

termer av e-demokrati, där teknikaspekten var inbakad i namnet. Detta ser jag som en direkt följd av att dessa projekt mynnade ur e-beredningens arbete. Men i och med inrättandet av styrgruppen för demokratiutveckling har det skapats en ny kategorisering för dessa frågor. IT agerade som en möjliggörare för projekten, men man har också placerat dem i en kategori där inte bara digitalt baserade demokratiredskap ryms, utan demokratiprojekt generellt. Styrgruppens nya projekt, medborgardialog i styrningen, har till exempel inte IT som en förutsättning för sitt funktionssätt, även om det finns med som ett av sätten man kan föra dialog.

## 5.2.6 Att sammankoppla flödena

Min empiri tycks således stämma väl överens med Kingdons syn på hur agendasättande går till i praktiken. När spillover-fönstret öppnades, det vill säga när användandet av digital teknik började etablera sig inom kommunen, såg politikerna i e-beredningen möjligheten att applicera denna på demokratiområdet, ett område som tillhörde dem själva i större utsträckning än IT-arbetet inom förvaltningen. Och hos problem- och politikflödena stod fönstren öppna på vid gavel. Man kunde relatera idén om e-demokrati till en allmän tendens att problematisera den representativa demokratin, och även till att medborgarna gärna vill vara med och påverka. Några drivna personer förutsatte sig att göra detta, och som resultat har Malmö stad nu ett formaliserat demokratiarbete med inte bara Malmöinitiativet och Malmöpanelen, utan även ett demokratikommunalråd och en styrgrupp för demokratiutveckling.

**Figur 2**





## 6 Slutsatser och reflektioner

### 6.1 Syfte och frågeställning *Revisited*

Nu är det dags att återvända till uppsatsens början och dess syfte och frågeställningar:

*Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen om varför Malmös politiker bestämt sig för att införa projekt som syftar till att skapa fler kanaler för dialog och deltagande i politiken för medborgarna.*

*Varför och hur uppstod Malmöinitiativet och Malmöpanelen i Malmö?  
Hur tog policyn form?  
Hur landar och utvecklas idéer i en lokalpolitisk kontext?*

Jag har nu belyst processen från idé till beslut, med hjälp av sju intervjuer sprängfyllda med intressant material från några av de personer som varit allra mest delaktiga. På så sätt har jag fått fram unik och levande information, som jag hoppas att jag gjort rättvisa. Jag har tecknat en bild av hur idén om e-demokrati uppstod, togs upp på den politiska agendan och så småningom blev till verklighet för alla Malmöbor att ta del av. På så sätt har jag bidragit till att öka de akademiska kunskaperna kring hur en idé om förändring kan tas upp i en lokalpolitisk kontext, men även om hur demokratipolitik kan formas i Sverige på 2000-talet.

Huvudslutsatsen från min analys, som jag ser det, är att vår samtids teknikutveckling har haft en framträdande roll i denna process. Utvecklingen av ny teknik innehåller en rad möjligheter för en kommun att ta i beaktning i sitt utvecklingsarbete. Vi tycks nu vara inne i en prövoperiod för relationen mellan IT och deltagande, och kommer sannolikt se många ytterligare förslag prövas, utvärderas och tas upp som en del i standardverksamheten, eller kanske förkastas.

En annan viktig slutsats är att demokratipolitik verkar vara ett relevant och viktigt begrepp att använda i diskussionen kring hur demokratin ska och kommer att se ut på 2000-talet. Demokratiutredningen innebar ingen deltagardemokratisk revolution, men ovanifrån instiftade projekt som ämnar att involvera medborgarna i dialog med makthavarna är en realitet.

## 6.2 Reflektioner kring det teoretiska ramverket

Utifrån mitt empiriska fall kan konstateras att Kingdons teoriramverk kan vara ett fruktbart sätt att studera politiska processer med en hög grad av komplexitet. Politiken illustrerad här är inte en linjär process från problem, till alternativspecifisering, till beslut. Istället är det en mångfacetterad process, där drivna aktörer, ifall läget är rätt, kan påverka vilka idéer som blir till verklighet. Det förs diskussioner hos politiker kring vilka demokrativerktyg som är de bästa, men vad som påverkar vad som anses vara bäst beror på en rad olika aspekter: Vilken demokratisyn man har, vilken budget som finns, vilka lösningar som finns färdiga att använda, vad som kan komma att accepteras, och förhoppningsvis gillas, av medborgarna... Kingdon utgår från en rad antaganden om oss människor. Vi är drivna av bland annat ideologier och värderingar, ekonomiskt tänkande, maktambitioner, tidspress, nyfikenhet och intresse. Och alla dessa aspekter kan ha betydelse när vi ska fatta ett beslut. Komplexitet är ledordet, och tydlighet och stringens får i viss mån stå tillbaka.

Min analys stöder Kingdons antaganden om att det uppstår ett handlingsutrymme för policyentreprenörer att utnyttja om de tre flödena har flutit samman och fönstren står öppna. Den stöder också idén att det är gynnsamt att koppla en idé till tidigare policys som haft ett positivt genomslag. Vidare kan man utifrån min analys hävda att digital teknik har fått ett stort genomslag i kommunens syn på hur det framtida arbetet, med såväl förvaltning som demokrati, kommer att gestalta sig. Den tycks vara här för att stanna.

När jag började detta arbete kunde jag uppenbarligen inte veta hur väl Kingdons teoriramverk skulle stämma med mitt empiriska material (det ligger ju så att säga i själva sakens natur). Det är inte det vanligaste sättet att studera kommunpolitik, och jag förväntade mig att detta skulle innebära vissa problem som skulle föranleda mig att föra långa diskussioner kring olika sätt varvid min empiri inte stödde Kingdons ramverk. Nu med facit i hand måste jag dock säga att det har överensstämt på ett sätt jag inte hade förväntat mig. Ramverket är således användbart och det tycks finnas stora likheter med hur politik bedrivs inom den amerikanska regeringsapparaten och Malmös lokaldemokrati.

Dock finns det såklart risk att man blir "fångad" av sin teori och inte ser alternativa tolkningssätt. Ett alternativt sätt att gå tillväga hade kunnat vara att studera samma process utifrån olika teoriramverk, för att på så sätt jämföra olika tolkningssätt.

De kunskaper som genererats här borde kunna fungera som underlag för en rad situationer. Det torde vara mycket intressant läsning för en person som ska börja arbeta i en kommun eller liknande organisation. Kanske står man då bättre rustad inför verkligheten på arbetsplatsen. Men det kan också fungera som ett avstamp kring en akademisk normativ diskussion kring arbete med policys i stora organisationer. Är detta ett bra sätt att fatta beslut? Finns det sätt att göra



annorlunda? Hur kan man i så fall omsätta de alternativa vägarna i praktiken utifrån de förutsättningar som finns?

## 6.3 Och nu då?

I denna uppsats har jag ännu inte yttrat ett ord om hur det gått för de två projekten sedan starten. Detta är avsiktligt, då jag velat hålla mig till min huvudfrågeställning om initiativens uppkomst fram till beslut, och inte göra irrelevanta utvecklingar. På sätt och vis är det dock synd. I mina efterforskningar och intervjuer har det uppkommit så pass mycket material kring projektens fortlevnad och eventuella framgångar och problem att det skulle räcka till att skriva en till uppsats. Det förs en livlig diskussion bland de som är inblandade kring ett flertal aspekter av både normativ och praktisk karaktär. Var detta bra projekt att införa? Vad kommer det leda till? Kommer medborgarna att utnyttja kommunikationsmöjligheterna? Kommer politikerna att utnyttja dem? Kommer detta att få det genomslag man hoppats på, eller finns det risk att det rinner ut i sanden? Kommer ännu nyare teknik springa om dessa projekt? Borde kanske Malmöinitiativet flytta in på Facebook istället?

Nu när jag har det här materialet kan jag inte låta bli att dela med mig av några av de diskussioner som förs, vilket kanske också kan ge inspiration till vidare forskning.

### *Har man valt rätt teknik?*

Det har upprepade gånger i intervjuerna påpekats att kommunala processer är tröga. (Intervju J. Lindemann, D. Persson, R. Wendel) Och om man då ska arbeta med digital teknik finns en risk att utvecklingen hinner springa iväg långt innan det projekt man arbetar med hinner klubbas igenom. Malmö satsade till exempel stort på en ö i den virtuella världen "Second Life", ett projekt som floppade då Second Life inte blivit stort i Sverige. (Intervju G. Lindhe) Dessutom har det diskussionsforum som var en så viktig komponent av Malmöinitiativet, för att få till stånd en debatt, varit belagt med diverse problem. Inte förrän i år har diskussionsforumet kommit på plats, vilket gör att Malmöborna inte vant sig vid att det är en del av initiativet. (Intervju A. Philipson)

Nu har till exempel Facebook och Twitter slagit igenom stort sedan man började fundera på e-demokrati, och Markus Blomberg påpekade till exempel att man borde utnyttja möjligheter att integrera dessa projekt med något redan existerande forum.

Kan man som kommun ligga i framkant vad gäller IT trots tröga kommunala processer? Och vilken koppling kommer demokratiutveckling ha till sociala medier i framtiden?

*Kommer politikerna att ta detta på allvar?*

Förutsättningarna för att dessa projekt ska lyckas är att politikerna tar medborgarnas förslag och idéer på allvar och visar att man är intresserade av vad de har att säga. Det har många av intervjupersonerna betonat. (Intervju G. Lindhe, M. Gillberg, A. Philipson) Om man sänder ut en signal om att man är intresserade av vad folk har att säga, måste man också följa upp det, genom att på något sätt visa att man tar till sig idéer som förs fram.

Men om man främst satte upp projekten för att man ”bör” finnas på Internet, eller för att det verkade lite häftigt med den nya tekniken och verkar vara trendigt just nu, kommer politikerna engagera sig tillräckligt i dessa projekt på lång sikt?

*Vad kommer att hända med partierna?*

Såsom jag redan diskuterat under problemflödet finns en viss oro för partiernas framtid bland politikerna. Markus Blomberg menar på att särskilt socialdemokraterna och vänsterpartiet, som aspirerar på att vara gräsrotsrörelser, har fört långa diskussioner kring vad det kan innebära för partiernas framtid ifall beslutsfattarna vänder sig till medborgarna i en panel när de vill kolla av opinionen, istället för att förankra beslut i sina egna föreningar.

Finns det rum både för individuellt och kollektivt engagemang inom politiken?

Demokratipolitik verkar ha etablerat sig som ett relevant koncept att använda i studierna av det demokratiutvecklande arbetet som de styrande i Sverige ägnar sig åt. Fortsatta empiriska studier kan undersöka vilka kommuner som ägnar sig åt demokratiutvecklande arbeten, och orsakerna till detta. Man kan också tänka sig jämförande studier med kommuner som inte valt att satsa på detta i lika hög utsträckning. Vad motiverar dem att avvakta?

Det är naturligtvis också av stort intresse att börja utvärdera de demokratiutvecklande projekt som finns, och då inte bara i Malmö. Här skulle det också vara intressant att spinna vidare på teknikaspekten; menar politikerna allvar med dessa projekt, eller är de inrättade för att det var kul med ny teknik? Har man känt sig ”tvingad” att införa olika medborgardialogprojekt för att det förväntas av en kommun idag?

Av intresse är också medborgarnas syn på det hela. Är detta ett bra sätt att få kontakt med politiker på? Är det så man vill engagera sig i politiken?

Flera av Malmöpolitikerna har uppfattningen att medborgare vill vara delaktiga, trots sjunkande valdeltagande och krympande partier. Men är dialogprojekten rätta formerna för detta deltagande? Går det att reformera fram ett större intresse för politik genom formella projekt? Jag kommer att följa händelseutvecklingen med stort intresse!

## 7 Executive Summary

This master's thesis is a case study where I, through seven semi-structured interviews with local politicians and civil servants, investigate how and why politicians decide to launch democracy developing projects.

In 2008, the city of Malmö in the south of Sweden implemented two projects, *the Malmö Initiative (Malmöinitiativet)* and *the Malmö Panel (Malmöpanelen)*, with the aim of enhancing two-way communication between citizens and politicians.

The Malmö Initiative (a type of e-petitioning system) is a digital service which provides citizens with the opportunity to publish propositions to politicians online. There is also the possibility of signing other people's propositions and debating the issue at a discussion forum.

The Malmö Panel is a questionnaire where politicians ask a set of questions regarding local politics to the citizens, with the aim of getting a better foundation for decisions.

What I aim to do in this thesis is to try to explore why the politicians decided to invest in these projects.

I present three research questions:

*Why and how were the two initiatives put into practice?*

*How did the policy take form?*

*How do ideas appear and develop in a context of local politics?*

I see the launching of the projects as part of a broader trend in Swedish democracy, where politicians are setting up formalised channels for citizens to participate in politics. Since the late 90's, there is a democracy minister in Sweden, and the government work actively with what they call *democracy politics (demokratipolitik)*. This term has also been established by political scientists. One of the purposes of democracy politics is to make possible citizen participation and active citizenship. However, this takes place within the frames of traditional representative democracy; initiatives that include citizen in direct decisionmaking have not been considered by politicians to any larger extent.

Regarding methods, this thesis is a qualitative case study, examining in depth the appearance of the two projects. I have conducted seven semi-structured elite interviews. Five of the interview persons are politicians, two of them civil servants. Four of them are identified as key actors, being involved in the initiation of the Malmö Initiative and Malmö Panel. In the interviews I first let the interview persons speak freely about the topic in question, I then follow up with questions

of a more structured character. In this way I have managed to capture their view on how these projects started, and also obtained a lot of information on the "hard facts" of the process, such as when formal decisions were made.

The theoretical framework I use to structure the analysis is John W. Kingdon's *Multiple Streams Framework*. His framework concerns agenda setting in complex organisations. Agenda setting is not a linear process. Instead, three streams run side by side; the problem, politics and policy stream. These three streams develop relatively independently. Within each stream, there are certain criteria that decide if a certain issue will rise on the agenda.

In the problem stream, a problem rises on the agenda if politicians receive indications of a detrimental change in some area, or even a crisis, that puts the focus on that particular issue.

The political stream deals with the surrounding political environment; is the public opinion or organised interests pushing for a specific issue? Or has there been a change in government that opens up for new considerations?

The policy stream is not so much concerned with agenda setting, but with specification of alternatives. There are a number of solutions floating around in policy communities, and policies that are technically and politically feasible stand the biggest chance of being picked up and suggested as a solution to a problem.

Each stream can move issues up on the agenda. Sometimes, however, the streams intersect, and when this happens, an issue stands a much better chance of rising on the agenda. Kingdon names the coupling of the streams *the opening of a policy window*. Policy entrepreneurs play an important role in seizing the opportunity of pushing forward their favourite solutions if they perceive that a policy window has opened. There are also *spillover windows*. If a new principle of some kind is established, it can change the course of the way things are done in the future. If a policy in a nearby area can be attached to that principle, it stands a good chance at rising on the agenda.

My analysis first consists of a part where I account for the most important events regarding how the ideas of this project occurred. The politicians and civil servants of the city of Malmö was experimenting with ways to provide electronic solutions to different public administration issues, when they also started to hear about e-democracy. They found this intriguing and set out to do research on the matter. They conducted a series of visits to places that were on the frontline of e-democracy, one of these places being Bristol where they found what was to be the prototypes for the Malmö Initiative and Malmö Panel. Back home, the projects could be launched after havin being considered by different political entities.

In addition to the launch, a special committee was set up to be in charge of these and other projects relating to the new democracy issues. After the elections of 2006, the city has also installed a local government commissioner of democracy, who became the chairman of the committee.

Through my interview material, I set out to see if Kingdon's Multiple Streams Framework has any bearing on my case.

Regarding the problem stream, there is a discussion among the interview persons about the fact that representative democracy is facing some problems at the time. The rates of participation in elections is dropping, and the power of the political parties is diminishing. However, only two of the contestants consider this to be the main reason why the projects started.

As with the problem stream, the politics stream also seems to be of importance, but only secondary. There is a perception among the politicians that citizens are interested in having channels where they can communicate with politicians, but they have not asked for solutions like the Malmö Initiative and Malmö Panel in particular.

Regarding the policy stream, the policy entrepreneurs set out to find alternatives that were feasible both politically and technically. The Malmö Initiative and the Malmö Panel provided such alternatives.

Through my research, I find that my case concurs very well with the idea of a spillover window that opens. The policy entrepreneurs coupled the e-democracy projects with the earlier successful electronic initiatives that had been tested by the administration of Malmö. They had been a great success, and therefore it was easy to promote further experiments with technology and communication between citizens and politicians. It was furthered by the fact that the windows were also open in the problem and politics stream; there was a concern for the state of democracy, and citizens seemed to wish for more channels of communication.

My two main findings in this essay are thus:

- The development of technology has played a major part in this process. It contains a number of opportunities for a city council to take into consideration. We seem to be heading into a period of trial and error regarding IT solutions for citizen participation in politics, and we will probably see more experiments in the near future.

- The term *democracy politics* seems to be a relevant and important concept in the discussion of what democracy will look like in the 21<sup>st</sup> century in Sweden. There is no full blown participatory revolution underway in Sweden, but projects that aim to involve citizens in a dialogue with politicians seem to be here to stay for the time being.

This thesis only deals with the process that lead up to the decision to launch the two projects. Now the challenge for researchers is to start evaluating these types of projects, hopefully being able to tell us if they provide the vitamin injection to politics that the politicians hope for.

## 8 Referenser

Aars, Jacob, 2007. "Democratic Renewal in Local Government? Top-Down Strategies for Bottom-Up Involvement." i Zittel, Thomas – Fuchs, Dieter (red.), 2007. *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* London/New York: Routledge.

Amnå, Erik, 2006. "Playing With Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy." i *Journal of European Public Policy*, Vol 13, Nr 4, s.587-606.

Burnham, Peter – Gilland Lutz, Karin – Grant, Wyn – Layton-Henry, Zig, 2008. *Research Methods in Politics*. Andra upplagan. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Esaiasson, Peter -- Westerholm, Anders (red.) 2006. *Deltagandets mekanismer: det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.

George, Alexander L. -- Bennett, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge/London: MIT Press.

Gilljam, Mikael – Jodal, Ola – Cliffordson, Oskar, 2003. *Demokratiutveckling i svenska kommuner del I – en kartläggning av vad som har gjorts*. Göteborg: CEFOS.

Gilljam, Mikael -- Jodal, Ola, 2006. "Kommunala demokratiseringar -- vägen till en mer fungerande demokrati?" i Esaiasson, Peter -- Westerholm, Anders (red.). *Deltagandets mekanismer: det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.

Hedlund, Gun -- Montin, Stig, 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.

Hill, Michael, 2007. *Policyprocessen*. Malmö: Liber.

Knaggård, Åsa, 2009. *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen: en studie av svensk klimatpolitik*. Lund: Lund Political Studies.

Kingdon, John, 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Andra upplagan. New York: Harper Collins Publishers.

Lindelöf, Henry, 2006. *Valet i Malmö 2006*. Malmö Stad.

<http://www.malmo.se/download/18.54d631d510e368fc3bd80004700/Valrapport+2006.pdf>, hämtad 2010-05-20.

Lindhe, Grethe, 2008. *eDemokrati Projektplan*. Malmö Stad: Stadskontoret, Kommunikationsavdelningen.

- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Malmö Stads hemsida 1:  
<http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Paverka.html>, hämtad 2010-05-10.
- Malmö Stads hemsida 2:  
<http://www.malmo.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Mellansida/Centrala-nyheter/12-2-2009-Stort-intresse-for-medborgardialog.html>, hämtad 2010-05-10.  
 Alt. [www.malmo.se](http://www.malmo.se) → sök → medborgardialog.
- Malmö Stads hemsida 3:  
[http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Paverka/Medborgarforslag/pagefiles/blankett\\_medborgarforslag.pdf](http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Paverka/Medborgarforslag/pagefiles/blankett_medborgarforslag.pdf), hämtad 2010-05-17.
- Malmö Stads hemsida 4:  
<http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Politiker-och-beslut/Protokoll.html> → Sök: Protokoll 2000-01-27, hämtad 2010-05-20.
- Malmö Stads hemsida 5:  
[http://epetition.malmo.public-i.tv/epetition\\_core/community/page/petitionguidance](http://epetition.malmo.public-i.tv/epetition_core/community/page/petitionguidance), hämtad 2010-05-20.
- Malmö Stads hemsida 6:  
[www.malmo.se](http://www.malmo.se) → Sök: Kommunfullmäktigevalen 1998 och 2002. Hämtad 2010-05-20.
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Montin, Stig, 2007. "Mobilizing for Participatory Democracy? The Case of Democracy Policy in Sweden." i Zittel, Thomas – Fuchs, Dieter (red.). *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* London/New York: Routledge.
- Nilsson, Tom, 2005. *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Lund Political Studies.
- Ostrom, Elinor, 2007. "Institutional Rational Choice" i Sabatier, Paul A (red.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo.; Oxford: Westview.
- Petersson, Olof, 2001. *Demokratipolitik*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Prop. 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Regeringskansliets hemsida, *Mål och budget för demokratipolitiken*.  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2001/a/70944>, hämtad 2010-05-21.
- Rönnbäck, Peder, 2008. *Den kommunala policyprocessen – strömmar i kollektivtrafiken och politiken*. Luleå: Luleå Tekniska Universitet.
- Sabatier, Paul A (red.), 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo.; Oxford: Westview.
- SOU 1998: 155. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes.

Sydsvenskans hemsida. "Malmö utsågs till årets IT-kommun".

<http://www.sydsvenskan.se/malmo/article126218.ece>, hämtad 2010-05-19.

Zahariadis, Nikolaos, 2007. "The Multiple Streams Framework" i Sabatier, Paul A (red.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo.; Oxford: Westview.

Zittel, Thomas – Fuchs, Dieter (red.), 2007. *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back in?* London/New York: Routledge.

Åström, Joachim – Granberg, Mikael, 2009. "Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering" i Hedlund, Gun -- Montin, Stig. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.



## 9 Bilaga 1: Intervjupersoner

Blomberg, Markus (S) Ledamot i styrgruppen för demokratiutveckling.  
Intervju genomförd 2010-04-20.

Gillberg, My (MP) Ledamot i styrgruppen för demokratiutveckling.  
Intervju genomförd 2010-04-16.

Lindemann, Jürgen – tjänsteman, arbetar med demokratifrågor, sekreterare i styrgruppen för demokratiutveckling  
Intervju genomförd 2010-04-30.

Lindhe, Grethe – tjänsteman, arbetar med projektledning och marknadsföring, sitter i styrgruppen för demokratiutveckling  
Intervju genomförd 2010-04-23.

Persson, Daniel (S) dåvarande ledamot samt ordförande i IT-styrgruppen/e-beredningen. Arbetar numera på Öresundskommiteen.  
Intervju genomförd 2010-04-29.

Philipson, Anneli (V) Kommunalråd med ansvar för demokrati och jämställdhet. Ordförande i styrgruppen för demokratiutveckling.  
Intervju genomförd 2010-04-19.

Wendel, Rickard (M) Ledamot i styrgruppen för demokratiutveckling.  
Intervju genomförd 2010-04-22.

## 10 Bilaga 2: Tidslinje

*29 april 2004* Kommunfullmäktige beslutar om Malmö stads första e-strategi.

*15 februari 2006* Beslut i Kommunstyrelsen att den e-strategi som antogs av kommunfullmäktige 2004 skall revideras.

*12 februari 2007* Den framtagna eDemokrati-förstudien skickas ut på remiss efter beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott.

*31 januari 2008* Projektplan eDemokrati upprättas.

*Februari 2008* Kommunstyrelsen beslutar om Malmöinitiativet och Malmöpanelen.

*Juli 2008* Malmöinitiativet sjösätts.

*Hösten 2008* De första frågorna till Malmöpanelen skickas ut till invånarna

(Källor: Projektplan eDemokrati, Tjänsteutlåtande 2007-02-19 Mikael Stammering, Malmö Stads hemsida 5, Intervju Grethe Lindhe)

# 11 Bilaga 3: Intervjuguide

## *Uppvärmningsfrågor*

Frågor om fullständigt namn, politisk tillhörighet, arbetsuppgifter (nuvarande och under den aktuella tidsperioden)

## *Tematiska frågor*

Hur gick det till när man inom Malmö stad fick höra talas om möjligheterna att starta projekten Malmöinitiativet och Malmöpanelen?

Kan du berätta om Malmös demokratiutvecklande arbete generellt de senaste åren?

## *Uppföljningsfrågor*

Av karaktären: Kan du utveckla den eller den aspekten...?

## *Direkta frågor*

1 Varifrån kom idén? (*policyentreprenörer*)

2 Vilka personer har varit engagerade? (*policyentreprenörer*)

3. Vilka andra aktörer har varit inblandade (om det finns några)? (Ej politiker/tjänstemän) (*policyentreprenörer*)

4 Finns det någon fristående organisation/intressegrupp som drivit frågor om

- demokratiutveckling i allmänhet eller
- medborgardialogprojekt i synnerhet? (*politik*)

5 Vilken har varit SKL:s roll? (*policyentreprenörer*)

6 Vilken var enligt dig den främsta anledningen till att man startade upp projekten? (*dominans problem/policy/politik*)

7 Finns det andra demokratiutvecklande projekt som diskuterats, men som förkastats? Om ja, av vilka anledningar har dessa inte blivit aktuella? (*Policy*)

8 Vilka resurser står till förfogande för styrgruppen för demokratiutveckling? Har det varit lätt eller svårt att hitta finansiering? (*Hypotes Gilljam-Jodal*)

9 Hur upplever du att samarbetet mellan olika partier i dessa frågor fungerar? (*politik*)

10 Finns det någon fråga gällande demokratiutveckling där partierna tydligt skiljer sig? (*politik*)

11 Hur anser du att projektet utfallit? Positiva/negativa aspekter?

12 Har ni hunnit få någon respons från medborgarna? (*politik*)

- de som deltagit
- andra (i allmänhet)

13. Varför tror du att dessa projekt fått genomslag just nu?

*Tolkande frågor*

13 Nämn några saker som du anser vara viktiga för en fungerande lokaldemokrati.  
(*problem*)

14 Vad anser du om lokaldemokratins tillstånd i Malmö? (Före/efter införandet av projekten)

➤ och allmänt, nationellt? (*Problem*)

15 Anser du att lokaldemokratien bör vidareutvecklas ytterligare? I så fall hur?  
(*problem*)

16 Hur mycket utrymme upplever du att det finns för demokratisk utveckling i en kommun? (*policy*)

17 Vad var anledningen till att du engagerade dig i uppstarten av projekten?  
(*problem*)

18 Har det varit ett problem att medborgarna inte engagerar sig tillräckligt, eller blev politikerna intresserade av det ändå?

19 Hur ser du på direktdemokrati? Folkomröstningar mm.

*Avslutande, öppna frågor*

20 Utifrån intervjuens karaktär, finns det någon du tycker jag borde intervjua?

21 Vad det något du förväntade dig att jag skulle fråga som jag inte frågade om?

22 Har du något du vill tillägga eller fråga om innan vi avslutar intervjun?