

Utan deltagande ingen demokrati

En fallstudie om förutsättningarna för lokal
demokratiutveckling i Marks kommun

Rebecka Sandheden

Abstract

In response to the challenges that modern societies pose for citizen participation in representative democracies, theories of participatory democracy are experiencing a revival. Whereas the means suggested to reach the participatory end are numerous, focus is on the local level and its potential to serve as a breeding ground for the enhancement of political citizen participation. For the same reason, Swedish municipalities have been the subjects of democratic experiments and measures that are meant to promote citizen participation and their influence. This paper investigates whether the context to which a measure is implemented has an impact on its ability to serve its purpose. This is conducted through a case study of the municipality of Mark and their experience with “citizen proposals” as a means to enhance political citizen participation. In order to understand what factors may have contributed to their successful execution, interviews with public servants in Mark as well as an extensive document review of “citizen proposals” is conducted. The findings are that the context has had a significant impact on the value of “citizen proposals” for citizen participation, albeit not a political one.

Nyckelord: Deltagardemokrati, medborgardeltagande, lokal demokratiutveckling, medborgarförslag, Marks kommun.

Antal ord: 9 990

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering.....	1
1.2	Avgränsning.....	2
1.3	Disposition.....	3
2	”Demokrati på svenska”	4
2.1	Förverkligandet av den svenska folkstyrelsen.....	4
2.2	Demokratiutredningen.....	5
3	Metod och material	7
3.1	Metodval.....	7
3.2	Val av fall.....	8
3.3	Materialinsamling.....	8
3.4	Källkritik.....	9
4	Teori	11
4.1	Deltagarideal.....	11
4.2	Deltagardemokratiteori.....	12
4.2.1	Den lilla demokratins stora betydelse.....	13
4.2.2	Motivation, resurser och rekryterande nätverk.....	15
4.3	Operationalisering.....	16
5	Medborgarförslag	18
5.1	Medborgarförslag som instrument.....	18
5.2	Medborgarförslag i praktiken.....	19
5.3	Medborgarförslag i Marks kommun.....	20
6	Analys – förutsättningar för medborgardeltagande	23
6.1	Den kommunala strukturen.....	23
6.2	De kommunala aktörerna.....	24
6.2.1	Synen på medborgarförslag.....	24
6.2.2	Motivation, resurser och rekryterande nätverk.....	25
6.3	Medborgarandan.....	27
7	Slutsatser	29

8 Referenser	31
8.1 Sekundärmaterial	31
8.2 Samtalsintervjuer	34
8.3 Dokument och protokoll, Marks kommun.....	35
9 Bilaga 1 – Intervjuguide	36
9.1.1 Kommunpolitiker och tjänstemän i Marks kommun	36
9.1.2 Kommunfullmäktiges ordförande i Marks kommun	37
10 Bilaga 2 – Utvärdering av försök	38
10.1 Utvecklar medborgarförslag i kommunfullmäktige demokratin i Mark?.....	38

Uppsattiteln härrör från ett citat i *Voice and Equality* av Verba, Schlozman och Brady vari de konstaterar: ”Democracy is unthinkable without the ability of citizens to participate freely in the governing process” (1995:1).

1 Inledning

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” – så lyder regeringsformens portalparagraf (1 kap. 1 §). De senaste årtiondena har dock visat på en utveckling i motsatt riktning. Av samma anledning handlar demokratidebatten inte sällan om moderna demokratier i kris och demokratiska dilemman (Barber, 1984; Dahl, 1994). Det talas om ”avdemokratiseringstendenser” vilka bland annat manifesteras genom det sjunkande valdeltagandet, dalande medlemssiffror hos de politiska partierna, minskat förtroende för politiker och politiska institutioner, en tilltagande känsla av politiskt utanförskap och otillräckliga kontakter mellan styrande och styrda (SCB, 2008; Gilljam – Jodal – Cliffordson, 2003:5; SOU 2000:1; Agevall – Klasson, 2000; Blom – Olsson, 1997).

Demokratins uttryckssätt och kanaler förändras alltså på grund av såväl allmänna samhällsförändringar som av medvetna aktioner för att utveckla det politiska medborgardeltagandet (Gynnerstedt, 2000:96). I termer av effektivitet och legitimitet anses det representativa styrelseskicket tillmötesgå de problem som storskaliga samhällen medför för demokratin, men det är också vida känt att det sker på bekostnad av deltagande och medborgarskap (Barber, 1984; Turner, 2003; Pateman, 1970). Den rika flora av demokratiutredningar, demokratiinstitut och demokratiprojekt som växte fram under 1990-talet kan ses som en motreaktion på detta, vilken också rymmer en vilja att försöka förnya och förbättra den representativa demokratin (SOU 1998:155, s.7ff, 91f; Gynnerstedt, 2000:97,100). Av denna anledning befinner sig de svenska kommunerna sedan 1980-talets början i en ständigt pågående förändringsprocess, där det direkta medborgerliga deltagandet söks främjas genom flertalet lokala demokratiexperiment (Klasson, 2000:34ff; Amnå, 2003:112, SOU 2000:1, s.154f). Gemensamt för dessa är att de kretsar kring de centrala begreppen delaktighet, deltagande och inflytande (Gynnerstedt, 2000:95,108).

1.1 Syfte och problemformulering

Den idag allmänt rådande uppfattningen är att en framgångsrik deltagardemokrati och de positiva effekter som ett ökat deltagande medför kan ”spilla över” och förstärka den befintliga representativa demokratin (Jarl, 2003:125f; Amnå, 2003:110-116, Barber 1984:308). Medan det demokratiutvecklande arbetet har kommit olika långt i svenska kommuner (Gilljam m.fl., 2005:2; SOU 1996:162) har enligt Stig Montin ”varje kommun med självaktning [...] numera någon form av demokratiprogram” (SOU 1998:155, s.8). Det finns dock motstridiga uppgifter kring potentialen hos lokala

samhällen att stärka demokratin, vilket illustrerar diskrepansen mellan normativ och empirisk forskning (Esaiasson, 2006:181; Roberts, 2008:441; Gilljam - Hermansson, 2003:10; Agevall – Klasson, 2000:161; Adman, 2003:141-164).

Deltagardemokrater hävdar att deltagande i moderna samhällen endast eller bäst tillgodoses på lokal nivå (Pateman, 1970:109), men en extensiv studie av Gilljam, Jodal och Cliffordson visar att så inte är fallet i Sverige (2005:26f). De finner tvärtom att lokala demokratiexperiment inte haft någon direkt inverkan på demokratin i det att den inte vitaliserats märkbart, varför ”de kommunala demokratiseringsningarna måste bedömas som ett misslyckande” (Gilljam m.fl., 2004:26). En demokratifrämjandeåtgärd som likväl haft stor genomslagskraft i svenska kommuner är medborgarförslag (SCB, 2008:60; Montin 2004). Liksom med graden av demokratiutveckling varierar dock framgången med förslagen i kommunerna, vilket ger fog för att utreda huruvida kommunspecifika faktorer påverkar utfallet med kommunernas demokratiarbete (Gilljam m.fl. 2004:30; Montin, 2004; Jarl, 2003:139f). Uppsatsens syfte är således att förstå hur den kommunala kontexten¹ påverkar möjligheterna till att uppnå målet med demokratifrämjande åtgärder – ett ökat medborgardeltagande:

Vilken inverkan har den kommunala kontexten på betydelsen av medborgarförslag för ett ökat politiskt medborgardeltagande- och inflytande?

För att uppnå syftet och för att besvara ovanstående frågeställning genomförs en fallstudie av Marks kommun. Detta innebär att uppsatsen främst avser hur medborgarförslag kan förstås i Marks kommun. Med utgångspunkt i teoribildning om deltagardemokrati är ambitionen likafullt att de slutsatser som dras härifrån också kan skapa förståelse för den skiftande framgången med medborgarförslag i svenska kommuner som infört denna demokratiåtgärd.

1.2 Avgränsning

Medborgarförslag rör såväl landsting som kommuner, men då genomslagskraften inte varit jämförbart lika stor i landstingen² (SCB 2008:60) görs en avgränsning till kommunal nivå. Denna avgränsning motiveras också av att kommuner utgör föremål för den extensiva undersökning som uppsatsen tar som utgångspunkt. Med anledning av samma undersökning fokuseras systemnivå snarare än individnivå, vilket medför att uppsatsen huvudsakligen behandlar de institutionella förutsättningarna för deltagande. De medborgerliga aspekterna

¹ Med kommunal kontext avses kommunspecifika faktorer såsom den kommunala strukturen, de kommunala aktörerna, kommuninvånare etc. Betydelsen av dessa faktorer lyfts fram ytterligare i teoriavsnittet.

² I den senaste undersökningen av SCB framgick att 8 av 20 landsting implementerat medborgarförslag, medan andelen kommuner som gjort detsamma var 188 av 290.

berörs emellertid i den mån de anses vara av relevans för förståelsen av det uppsatsen undersöker.

I tillägg till denna fokus ger uppsatsen uttryck för ett utpräglat politikerperspektiv, eftersom de intervjuer som genomförs för uppsatsens räkning är med aktörer inom den kommunala verksamheten. Genom att konsultera tidigare studier på området och särskilt en studie som avser en utvärdering av medborgarförslag i Marks kommun tillförs likväl ett visst medborgarperspektiv. Den tidsram som utvärderingen avser fyller också det avbrott som finns i det material jag har att tillgå från Marks kommun gällande medborgarförslagens beslutsgång, vilket är begränsat till perioden oktober 2008 till början 2012.

1.3 Disposition

För att sätta undersökningen i det sammanhang vari det utspelar sig ges i kapitel 2 en introduktion till det svenska förhållningssättet till demokrati och i synnerhet medborgerligt deltagande. Därefter redogör kapitel 3 för de metodologiska överväganden som ligger till grund för uppsatsens utformning och tillvägagångssätt tillika förhållningssättet till det material som uppsatsen bygger på. I nästkommande kapitel 4 behandlas den teoretiska utgångspunkt som ligger till grund för förståelsen av det som uppsatsen undersöker. I syfte att tydliggöra och skapa förståelse för de deltagarideal som präglar den svenska demokratidebatten och som aktualiseras i uppsatsen inleds kapitlet med en genomgång av dessa. Därpå behandlas den deltagardemokratiska teoribildningen mer ingående och kapitlet avslutas med ett avsnitt som redogör för hur teorierna appliceras på uppsatsens analysenhet – Marks kommun. I kapitel 5 introduceras medborgarförslag som demokratifrämjande åtgärd från ursprunglig idé till hur förverkligats i svenska kommuner överlag och i Marks kommun specifikt. Med utgångspunkt i uppsatsens teoretiska ramverk är kapitel 6 tillägnat analys av de intervjuer med aktörer på Marks kommun som uppsatsen bygger och som sedermera leder fram till de slutsatser som dras, vilka möjliggör för att besvara frågeställningen.

2 ”Demokrati på svenska”³

Syftet med detta avsnitt är att sätta undersökningen i den kontext vari den utspelar sig – den svenska demokratin. För att förstå i vad mån delaktighet är ett viktigt inslag i demokratin och hur medborgarförslag kan fungera som en demokratifrämjande åtgärd redogörs först för de förutsättningar som föreligger lokala demokratisatsningar med avseende på det svenska styrelseskicket. Därefter följer en kort summering av de resonemang som fördes i den stora Demokratiutredningen. Valet av att utgå från Demokratiutredningen vilar dels på att den skiljer sig från tidigare utredningar av detta slag (Gynnerstedt, 2000:101), dels på att den kom att påverka statens demokratiarbete och resultera i flertalet lagförändringar (Rikardsson, 2010:6; Prop. 2001/02:80).

2.1 Förverkligandet av den svenska folkstyrelsen

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt styrelseskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § RF).

Utifrån vad som står att utläsa i regeringsformens portalparagraf utgör den representativa demokratin grunden i den svenska folkstyrelsen. Häri betonas också vikten av kommunerna, den minsta enheten för den svenska formen av representativ demokrati, vilket i sin tur visar på att det finns en lokal medborgarskapstradition i Sverige (SOU 2000:1, s.14; Gynnerstedt, 2000:102).

Folkstyrelsens syfte är emellertid varken en stor stat eller stora kommuner utan snarare ”... ett samhälle av individer, som är besjälade av en *medborgaranda* som håller tron på rättfärdighet och solidaritet levande” (SOU 2000:1, s.31,241). I den svenska Maktutredningens huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige* framgår vidare att demokratins ideal ”förverkligas i den mån medborgarna förmår att utöva makt över sin egen och sitt samhälles framtid ... En bedömning av demokratins reella funktionssätt är därför beroende av i vilken utsträckning medborgarskapsidén i praktiken förverkligats” (SOU 1990:44, s.20). Synen på medborgardeltagande i Sverige är emellertid huvudsakligen ”realistisk”, det vill

³ Rubriken har hämtats ur Demokratiutredningens skrift nr 9 *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser* författad av Stig Montin och avser där liksom här klargöra demokratins funktionssätt i Sverige (SOU 1998:155, s.13). Rubriksättningen har inget att göra med SOU 2005:1 med samma namn.

säga att alla inte kan och kanske inte heller bör delta i politiken (SOU 1998:155, s.13; Rosenberg 1993:64).

Demokratins intåg i det svenska styrelseskicket sammanföll i mångt och mycket med tillkomsten av de moderna kommunerna år 1862 (SOU 1996:162). Kommunen blev då ansvarig för uppgifter som tidigare hanterats av staten eller legat utanför politikens ansvarsområde. Även om beslut om vad som ska decentraliseras alltid fattas på statlig nivå (SOU 1996:162, s.81ff) möjliggör kommunallagen numera för långtgående delegering av det kommunala beslutsfattandet (Gynnerstedt, 2000:100). Tanken med den kommunala självstyrelsen är att de politiska besluten ska fattas nära de som berörs av dem och att de även ska anpassas efter de berördas villkor (Prop. 1973:90, s.188). Att föra politiken närmare den enskilde medborgaren och att sätta henne i främsta rummet anses i den parlamentariska debatten främja politisk demokrati och medborgaransvar (SKL1; Rosenberg, 1993:66):

Demokratins egenvärde ligger i att medborgarna genom att delta i en demokratisk process kan påverka den kommunala verksamheten. Det ligger ett väsentligt livsvärde i att tillsammans med andra bestämma över viktiga gemensamma angelägenheter (SOU 1984:83, s.9).

Enligt Demokratiutvecklingskommittéen ska decentraliseringen av offentlig makt också ha resulterat i större medborgarinflytande (SOU 1996:162, s.81ff). Till följd av 1970-talets kommunsammanslagningar, varmed antalet demokratiska förtroendevalda minskade drastiskt (SCB, 2008:48), har dock avståndet mellan väljare och valda ökat (Gynnerstedt, 2000:96f). Makten koncentrerades till centralorten, vilket i sin tur medförde att de politiska besluten kom att fattas allt längre bort från dem som bodde utanför tätorterna (Gynnerstedt, 2000:119). Särskilt på landsbygden tycks härmed byalag fylla en viktig funktion för lokal mobilisering och främjandet av ett aktivt medborgardeltagande (SOU 2000:1, s.143).

2.2 Demokratiutredningen

År 1997 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Demokratiutredningen, med uppdrag ”att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet” (SOU 2000:1:8). I samband med ett tilläggsdirektiv 1998 utvidgades uppdraget till att även utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka det politiska medborgardeltagandet (SOU 2000:1, s.3). I slutbetänkandet *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* gavs sålunda också förslag på åtgärder som syftade till att fördjupa folkstyrelsen inom ramarna för den representativa demokratin (SOU 2000:1, s.16).

De resonemang och argument som framfördes vilade på ett normativt ställningstagande med förankring i den deltagardemokratiska teoribildningen med

förstärkta deliberativa inslag (SOU 2000:1, s.23,243). Detta framträdde också i den utgångspunkt som togs för det demokratiska medborgarskapet: deltagande, inflytande och delaktighet (SOU 2000:1, s.33). Samtidigt framgick tydligt att avsikterna var att "... hejda en elitdemokratisk utveckling där politikerstyret får ersätta medborgarstyrelsen och där den demokratiska aktiviteten koncentreras till valdagen" (SOU 2000:1, s.243).

Utredningen slog fast att "den svenska demokratiska traditionen både innehåller och bör innehålla betydande element av självorganisering, decentralisering och självförvaltning" (SOU 2000:1, s.31,241). Emellertid pekade man också på demokratins dubbeltydighet, vilken bland annat manifesteras i kommunernas utveckling: kommunerna besitter internationellt sett ett betydande självstyrelse, men "[s]venskarna har liksom aldrig erkänt eller satt sin tillit till kommuner som påtagligt självständiga politiska samfälligheter" (SOU 2000:1, s.31). Detta föranledde Demokratiutredningen till att yrka på ett bättre tillvaratagande av de svenska kommunernas potentialer för demokratin:

Vi är övertygade om att ju större självständighet kommunerna erhåller genom staten, desto bättre blir förutsättningarna för ett meningsfullt lokalt politiskt deltagande (SOU 2000:1, s.157).

Det är på kommunnivå som det folkliga inflytandet över politiken tillika kontakten med de förtroendevalda och den offentliga sektion är som störst (SOU 2000:1, s.154). Likväl ställdes också krav på att kommunernas procedurer och form sågs över i syfte att erbjuda medborgarna större möjligheter till deltagande i frågor som är viktiga för dem samt för att deras engagemang ska upplevas som meningsfullt (SOU 2000:1, s.243).

3 Metod och material

Avsnittet inleds med en redogörelse för de metodologiska överväganden som förelegat uppsatsen, såsom val av undersökningsupplägg och fall, liksom motiveringar bakom dessa. Därefter redovisas metoden för materialinsamling och slutligen nämner jag även hur jag förhåller mig till mitt material i termer av källkritik.

3.1 Metodval

Uppsatsen är en kvalitativ enstaka fallstudie, eftersom undersökningen är avgränsad till att omfatta endast ett fenomen och dess inverkan i en specifik kontext (Teorell – Svensson, 2007:82,11). Detta möjliggör för en djuplodad studie varmed sökarljuset riktas på helheten. Därmed kan det fenomen som avses undersökas beskådas utifrån sina unika förutsättningar, vilket förutom att vara till fördel för validiteten också underlättar för möjligheterna att belägga förhållandet mellan orsak och verkan. På så vis kan en uppföljande fallstudie ge ett mått på validiteten hos en kvantitativ undersökning (Teorell – Svensson, 2007:275; Gilljam m.fl., 2005:28). Detta är också avsikten med min uppsats: att pröva bärigheten i de resultat som Gilljams, Jodals och Cliffordsons kvantitativa undersökning om demokratiutveckling i svenska kommuner genererat (2003; 2004; 2005).

Det kvalitativa undersökningsupplägget kan komma att bidra med nya insikter än tidigare kvantitativa studier resulterat. Förutom att möjliggöra för att respektive metods styrkor och svagheter kompletterar varandra så kan en kombination av ett kvantitativt och kvalitativt tillvägagångssätt på så vis också öka utsikterna till att bidra med något väsentligt till forskningsområdet (Teorell – Svensson, 2007:273f).

Vidare kan uppsatsen sägas vara teorianvändande, eftersom det enskilda fallet är i centrum medan teorierna utgör redskap för undersökningen (Esaiasson m.fl., 2009:122). Detta förhållningssätt är också förenat med det kvalitativa undersökningsupplägget, enligt vilken nya insikter endast kan genereras induktivt; i mötet med empirin (Teorell – Svensson, 2007:11). Medan den teoretiska ansats som Gilljam med flera använder sig av beaktas i uppsatsens teoretiska ramverk grundar sig valet av att låta deras undersökning fungera som uppsatsen utgångspunkt främst på dess slutsatser.

3.2 Val av fall

Med hänsyn till det kvalitativa undersökningsupplägget har en strategisk urvalsmetod tillämpats vid val av fall. Valet av Marks kommun motiveras av att de var bland de första att införa möjligheten till att lämna medborgarförslag (SKL, 2007) och att de fått många förslag relativt andra kommuner som erbjuder samma möjlighet (Montin, 2004:24ff). Därmed kringgår uppsatsen den problematik som Gilljam med flera framhåller i sin studie, nämligen att resultaten kan ha påverkats av det faktum att studien genomfördes nära inpå införandet av olika typer av lokala demokratiseringar, varför de positiva effekterna möjligen ännu inte hunnit infinna sig (Gilljam m.fl., 2005:28; Montin, 2004:3). Mark var också den kommun som i en skrivelse till regeringen uppmärksammade dem på de administrativa problemen kring medborgarförslag, vilket sedermera resulterade i en ändring av kommunallagstiftningen till fördel för hanteringen av förslagen (SKL, 2007:3:3; Mark3).

Enligt Gilljams med fleras undersökning är den sammantagna bilden i Sverige att ”de allra flesta kommuner satsar lite lagom på demokratiutveckling och att dessa satsningar ska ske utan några särskilt genomtänkta principer för hur det demokratiutvecklande arbetet ska bedrivas” (Gilljam m.fl., 2003:30). Mot denna bakgrund kan Marks kommun ses som ett exempel på ett avvikande fall, där utfallet inte stämmer överens med studiens teoretiska förväntningar om förhållandet mellan orsak och verkan (Teorell – Svensson, 2007:275f). Det bör emellertid understrykas att uppgifterna som ligger till grund för min uppfattning av Mark är sedan 2004, men i avsaknad av mer samtida statistik är utgångspunkten för uppsatsen likväl att kommunen varit framgångsrik i sin hantering av medborgarförslag.

Valet av Marks kommun föregås inte av några generaliserande ambitioner, utan syftet är ytterst att söka finna största möjliga förståelse för fenomenet medborgarförslag. Detta menar jag uppfylls genom att undersöka en kommun som varit framgångsrik i hanteringen av förslagen, eftersom de därmed kan tänkas bidra med förståelse till både vad som krävs och vad som kan tänkas stå i vägen för att nå fram till målet med åtgärden.

3.3 Materialinsamling

Mot bakgrund av det kvalitativa undersökningsupplägget (Teorell – Svensson, 2007:11) samt att uppsatsens ambition är att förstå hur ett fenomen gestaltar sig utifrån människors egna perspektiv används samtalsintervjuer som metod för materialinsamling. Av samma anledning ansluter jag mig till den hermeneutiska forskningstraditionen, vars utgångspunkt är att subjektiva uppfattningar ligger till grund för hur något kan beskrivas (Teorell – Svensson, 2007:25). Valet av samtalsintervjuer syftar även till att utgöra ett komplement till tidigare kvantitativ

forskning, eftersom de kan tänkas generera nya idéer och uppslag (Esaiasson m.fl., 2009:289). Fördelen med samtalsintervjuer är nämligen att de ger goda möjligheter till uppföljning och att registrera svar som är oväntade (Esaiasson m.fl., 2009:282). Av samma anledning är intervjuerna semistrukturerade, vilket innebär att frågorna är öppna och att intervjupersonerna formulerar svaren med egna ord (Esaiasson m.fl., 2009:259).

Metodlitteraturen skiljer på två huvudtyper av frågemetoder, informant- och respondentundersökningar, där den förra syftar till att ge information om hur någonting förhåller sig i verkligheten medan den senare avser subjektiva uppfattningar om det som undersökningen beträffar (Esaiasson m.fl., 2009:257f). I praktiken är det emellertid vanligt att kombinera frågemetoderna, vilket också är fallet i min undersökning, eftersom jag förutom subjektiva uppfattningar om fenomenet medborgarförslag samtidigt också informerar mig om hanteringen av dessa.

Urvalet av intervjupersoner har skett utifrån principen om centralitet och tillgänglighet. Detta medför att intervjupersonerna omfattar kommunpolitiker och en tjänsteman⁴ med olika erfarenheter av medborgarförslag i syfte att tillgodose teoretisk mättnad (Esaiasson m.fl., 2009:291f). Förutom det primärmaterial som intervjuerna genererar bygger uppsatsen också på sekundärkällor, däribland dokument från Marks kommun, statliga utredningar, propositioner samt tidigare vetenskaplig forskning på området i form av böcker, artiklar och rapporter. Intervjumaterialet finns att tillgå som ljudfiler på förfrågan och likaså de dokument från Marks kommun som inte finns tillgängliga på kommunens hemsida.

3.4 Källkritik

Samtligt material kommer att betraktas utifrån de källkritiska reglerna äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl., 2009:314). Särskild vikt läggs emellertid vid kriterierna oberoende och tendens då det faktum att svarspersonerna i huvudsak är politiker kan tänkas medföra att svaren speglas av rollen som representant och partiföreträdare. Undersökningar av respondentkaraktär, däribland samtalsintervjuer, är emellertid undantagna de källkritiska kriterierna, eftersom intervjupersonernas subjektiva uppfattningar eller föreställningar inte kan sägas vara sanna eller falska (Esaiasson m.fl., 2009:291). I undersökningar av informantkaraktär förväntas intervjupersonerna däremot vara ett slags ”sanningssägare”, vilket medför att trovärdigheten i de upplysningar som inhämtas måste bedömas (Esaiasson m.fl., 2009:258). Mot denna bakgrund kompletteras intervjuerna med dokumentstudier av olika slag.

⁴ För närmare precisering av intervjupersonerna se referenslistan under punkt 9.2 ”Samtalsintervjuer”.

För att kunna förhålla mig källkritiskt till materialet har målet varit att använda alternerade källor, eftersom denna strategi kan tänkas avslöja eventuella brister i materialet.

4 Teori

Ett medborgerligt deltagande är en förutsättning för varje demokratiskt styrelseskick (Rosenberg, 1993:72): "Democracy is unthinkable without the ability of citizens to participate freely in the governing process" (Verba m.fl., 1995:1). Skilda värdeföreställningar och idéer om medborgaren samt dennes roll i den demokratiska processen medför dock att utsträckningen, liksom sättet med vilket deltagandet är tänkt att bejakas, varierar med demokratiteoretiskt perspektiv (Bengtsson 2008:50f; Teorell, 2003:324; Gynnerstedt, 2000:108). I syfte att skapa förståelse för de deltagarideal som aktualiseras i uppsatsen och som därtill genomsyrar den svenska demokratidebatten följer nedan en kortfattad redogörelse av synen på medborgardeltagande i *val- och deltagardemokrati*. Därefter behandlas den deltagardemokratiska teoribildningen mer utförligt, eftersom denna ligger till grund för hur fenomenet medborgarförslag kan förstås. Slutligen redogörs för hur teorierna omsätts i praktiken för att kunna appliceras på uppsatsens empiriska material.

4.1 Deltagarideal

"Valdemokrati är en samlingsbeteckning för sådana demokratiideal som framhåller betydelsen av regelbundet återkommande val mellan konkurrerande alternativ till representanter" (Gilljam – Hermansson, 2003:15). På så vis är valdemokrati en renodling av det mest särskiljande drag som finns inom representativ demokrati⁵: medborgarens funktion i den demokratiska processen är att välja bland de partier och politiker som framförs (Gynnerstedt, 2000:102). Mellan valen är det således de folkvalda representanterna som står för det politiska beslutsfattandet, medan medborgerlig påverkan utesluts. Med undantag från vissa former av kontakt, såsom information om sakförhållanden är kontakten mellan väljare och valda i mångt och mycket begränsad till valdagen (Gilljam – Hermansson, 2003:16f). Detta kan ses mot bakgrund av att demokrati enligt valdemokratiska ideal förknippas med effektivitet, där ett starkt ledarskap förmår förverkliga folkviljan genom att omformulera och förfina densamma på ett sätt som gör det möjligt att genomföra besluten (Barber, 1984:238; Esaiasson,

⁵ Det bör dock inte sättas ett likhetstecken mellan de två, eftersom valdemokrati är en idealtyp, medan representativ demokrati återfinns i samtliga nu existerande demokratiska styrelseskick och därmed är att betrakta som en "realtyp" (Gilljam – Hermansson, 2003:16).

2003:39). Därmed kan tillerkännas att ”representation innebär att representanter på ett lyhört sätt handlar i de representerades intresse” (Esaiasson, 2003:41).

Det begränsade medborgardeltagandet vilar på en uppfattning om att den genomsnittliga medborgaren inte anses tillräckligt kompetent, informerad eller intresserad av att delta i politiska beslutsprocesser (Amnå, 2003:117; Dahl 1999:84-103). En åskådning som hörsammades av bland andra Max Weber och Joseph Schumpeter är att medborgaren som bäst är kompetent nog att diskriminera mellan potentiella ledare (Held, 2006:136,143).

Ur ett valdemokratiskt perspektiv är idealet för en stark och dynamisk demokrati ett högt folkligt deltagande i regelbundet återkommande val till representativa församlingar (Bengtsson 2008:46–48, 73; Kumlin, 2003:83). Detta synsätt på medborgerligt deltagande står i bjärt kontrast till de demokratimodeller som ansluter sig till deltagardemokrati. Utifrån detta synsätt förordas ett aktivt medborgardeltagande: ”så många medborgare som möjligt ska kontinuerligt vara med och påverka politikens utformning och, när så är möjligt, själva vara med och fatta de avgörande besluten” (Gilljam – Hermansson, 2003:19; Held, 2006:209). Deltagande ses med andra ord utifrån ordets etymologiska innebörd, det vill säga som *direkt beslutsfattande*, snarare än som ett försök att påverka beslutsfattare (Teorell, 2003:326).

Deltagardemokrater anser att demokrati som styrelseform förverkligas i den mån medborgarna deltar i den politiska beslutsprocessen (Gynnerstedt, 2000:103). Det deltagardemokratiska idealet ställer på så sätt krav på politiskt engagerade och ansvarstagande medborgare även mellan valen; medborgarskapet är ett sätt att leva och deltagande är ett sätt med vilket medborgaren definierar sig själv (Barber, 1984:153ff).

Den deltagardemokratiska idén är å ena sidan att deltagande är ett *mål* i sig; det skapar förståelse för demokratisk fostran; det främjar känslan av politisk effektivitet; det reducerar känslan av politiskt utanförskap; det bidrar till att skapa allmänanda; det leder till aktiva och informerade medborgare som är kapabla till att intressera sig för offentliga angelägenheter (Held, 2006:212). En viktig poäng är att dessa effekter, när ett deltagande system väl är etablerat, antas vara självförstärkande; ju mer medborgarna deltar desto bättre blir de på att göra detsamma (Barber, 1984:237). Ett utbrett deltagande bidrar enligt deltagardemokrater till ett stärkt politiskt självförtroende, det vill säga en tilltro till den egna förmågan att delta och påverka samt en tro på att den egna rösten har betydelse (Jarl, 2003:128). Å andra sidan ses medborgardeltagande som ett *medel* för att nå mer legitima politiska beslut, eftersom kollektiva beslut antas vara lättare att acceptera för den enskilde individen (Pateman, 1970:25ff, 43; Persson – Sjöstedt, 2010:69).

4.2 Deltagardemokratiteori

Trots att deltagardemokrater anser att utrymmet för direkt deltagande bör vidgas är utgångspunkten likväl att deltagardemokrati ska fungera som ett komplement

till den representativa demokratin (Barber 1984:262,308f) och inte "... som ett sätt att förespråka avskaffandet av alla representativa institutioner" (Teorell, 2003:326). En grundläggande förutsättning för att deltagande ska äga rum är emellertid att den enskilde medborgaren erbjuds möjligheter att delta, vilket i sin tur förutsätter att det finns något att delta i, att besluta om och att de facto ha makt över (Pateman, 1970:110; Rosenberg, 1993:72). Bortsett från att de kanaler som politiska institutioner gjort tillgängliga måste vara kända för medborgarna ställs också krav på att dessa erbjuder tillräckliga möjligheter för medborgarna att utvecklas på ett för demokratin positivt sätt (Jarl, 2003:127):

En vitalisering av den representativa demokratin åstadkoms inte genom att enbart lägga ansvar på medborgarna att själva delta och engagera sig. Det räcker inte med att på pappret ge medborgarna möjligheter till inflytande. Från politiskt håll måste man också skapa förutsättningar för att realisera dessa möjligheter (Jarl, 2003:140).

Förutom ett politiskt program ställer ett deltagardemokratiska samhälle, enligt Benjamin Barber, också krav på en politisk strategi för genomförandet av institutionella reformer. För att den önskvärda effekten ska uppnås är det dock av yttersta vikt att reformerna relaterar till varandra och att de speglar en gemensam vision – en stärkt demokrati – i det att de bildar ett enhetligt system. Omvänt gäller att effekterna riskerar gå förlorade om de antas var för sig (1984:263f).

4.2.1 Den lilla demokratis stora betydelse

Medborgare i det postindustriella samhället har behov av en överblickbar samhällsnivå som ger goda förutsättningar för att känna delaktighet. Deras möjligheter att vara med och fatta beslut om gemensamma angelägenheter avtar snabbt med storleken på det område, som besluten omfattar (Gynnerstedt, 2000:122).

En viktig utgångspunkt för deltagardemokrater är uppfattningen att "[d]en autonomi och integritet som från början utgjorde drivkraften i människors engagemang försvinner i och med integreringen i den stora demokratin" (SOU 1998:155, s.76). I den mån medborgaren deltar i den representativa demokratin, genom val eller vid folkomröstningar, är hans eller hennes möjligheter till att påverka utfallet oändligt små (Dahl, 1994:29; SOU 1996:162). De problem som storskaliga samhällen medför för deltagande antas dock kunna överbryggas genom att reducera storleken på de nationella politiska enheterna (Pateman, 1970:109f).

Ett resonemang som uppmärksammades redan under 1800-talet av Alexis de Tocqueville och John Stuart Mill och som därefter tagits tillvara på av merparten deltagardemokrater är att den lokala nivån är att betrakta som en grundbult i demokratiska samhällen, eftersom den fungerar som en grogrund för ett aktivt medborgardeltagande- och inflytande (Barber, 1984:267, 234; Pateman, 1970:30f; Cole, 1920; Macpherson, 1977; Verba m.fl., 1995; Vigoda, 2008:436). Den lokala

nivån antas göra medborgare bättre rustade till att utvärdera och bedöma prestationerna hos de politiska representanterna på nationell nivå; att besluta i frågor av nationell omfattning; att bedöma inverkan hos enskilda beslut fattade av nationella representanter på hans eller hennes egen vardag och omedelbara omgivning (Pateman, 1970:110, min översättning; Amnå, 2003:112).

För att de utbildande effekterna ska tillvaratas och en deltagardemokratiskutveckling ska komma till stånd är det centralt att deltagande upplevs som meningsfullt och inflytelserikt, vilket också förutsätter deltagande i reella beslutsfattanden (Barber, 1984:237,264). Verkligt deltagande måste som Carole Pateman framhåller skiljas från ”pseudodeltagande” (1970:68-75). Detta kan tillgodoses genom tillförseln av nya kanaler, framförallt i småskaliga sammanhang som befinner sig utanför det traditionella representativa systemet (Teorell, 2003:326; Pateman, 1970:106). Förutsatt att de har makt över lokala frågor är lokala politiska institutioner emellertid en nog så betydelsefull komponent (Gould, 1988:260):

När det läggs en ökad vikt vid individ och lokalsamhälle blir problem lättare synliggjorda. Samtidigt frigör en sådan utveckling nya resurser, både mänskliga och ekonomiska, eftersom avståndet minskar mellan de som beslutar och de som beslutet berör (Gynnerstedt, 2000:122).

En annan fördel med den lokala nivån är att den erbjuder fler och mer varierande möjligheter för den enskilde att engagera sig än den nationella nivån, vilket också väntas främja deltagande i gemensamma angelägenheter (Barber, 1984:303). Den genomsnittlige medborgaren är därtill sannolikt mer intresserad av det som sker närmare det egna hemmet och som har en direkt inverkan på den egna vardagen än av nationella angelägenheter (Pateman, 1970:110).

Vidare blir politiken mer konkret i ”den lilla demokratin” än i den ”stora demokratin”⁶ (SOU 1998:155, s.80). Av denna anledning är deltagardemokraternas tanke att medborgarna i huvudsak ska erbjudas möjligheter att engagera sig i frågor som omfattar närliggande och vardagliga angelägenheter; medborgaren uppmuntras att ta hand om ”den lilla demokratin” (Jarl, 2003:134). Det är när medborgarna kan se sambanden mellan beslut och resultat som de inser att demokrati inte bara handlar om att få utan också att ge. Härmed åsyftas den integrerande funktion som deltagandet förväntas ha, det vill säga att deltagande framkallar en känsla av samhällstillhörighet som antas bidra till att reducera det snäva egenintresset och istället framkalla ett vidare allmänintresse (Pateman, 1970:27; Jarl, 2003:129). På så vis är närhet och överblickbarhet också att betrakta som förutsättningar för införlivandet av ett aktivt medborgardeltagande (Rosenberg, 1993:84f).

⁶ Distinktionen mellan den ”stora” respektive den ”lilla” demokratin härrör ur Maktutredningen och används som en samlingsbeteckning på å ena sidan, i första hand, den kommunala representativa demokratin och den kommunala förvaltningen, men också andra representativa organ på högre politisk nivå. I territoriell mening åsyftas med den senare demokrati och politik i lokalsamhället (Petersson, 1991:22).

För att ett ökat deltagande ska åstadkommas är det dock viktigt att länkarna mellan ”den lilla och den stora demokratin” är tydliga, fasta och hållbara; ”Det lilla medborgarskapet bör länkas så långt som den politiska horisonten sträcker sig” för att ges näring (Rosenberg, 1993:88,87,91; SOU 1998:155, s.8; Gynnerstedt, 2000:120; Barber, 1984:264).

4.2.2 Motivation, resurser och rekryterande nätverk

Enligt Verbas, Schlozmans och Bradys förklaringsmodell för medborgerligt politiskt deltagande vilar den deltagande processen i huvudsak på två faktorer: *motivation* och *resurser*. Även en tredje faktor tas i beaktning, *rekryterande nätverk*, vilken beskrivs som en triggande faktor för att de som besitter de två första faktorerna ska börja engagera sig politiskt (1995:3,269f,273). Medan modellen är avsedd individnivå menar Gilljam med flera att den också kan användas för att förstå drivkrafterna bakom det demokratiutvecklande arbetet på system- eller kommunnivå. Detta eftersom kollektiva beslut som fattas på denna nivå kan betraktas som summan av flera individers individuella beslut (Gilljam m.fl., 2004:6).

Med resurser avser Verba med flera *tid, pengar och medborgerliga färdigheter*, där det senare åsyftar personens förmåga att kommunicera och organisera sig (1995:271). Överfört till kommunnivå motsvaras resurser av det som är behövligt för att en kommun ska kunna genomföra demokratiutvecklande åtgärder. Det måste finnas kommunala aktörer som har tid att avsätta för att tänka ut, planera och driva projekt. Detta ställer i sin tur krav på ekonomiska resurser, dels för att det kan bli aktuellt att köpa in extra personal för att hantera projekten, dels för att åtgärderna de facto ska kunna genomföras. För att verksamheten kring de demokratiutvecklande åtgärderna ska bli effektiv är det viktigt att det finns aktörer som är förtrogna med frågor som rör både representativ demokrati och medborgardeltagande. Det måste med andra ord finnas en förståelse för hur ett demokratiskt styre fungerar bland de som är involverade i den offentliga förvaltningen (Frederickson, 2008:29f; Gilljam m.fl., 2004:8). Givet att tid och pengar kombineras med färdigheter är det mer troligt att demokratiutvecklande åtgärder genomförs samt att dessa hanteras på ett effektivt sätt (Verba m.fl., 1995:271).

Motivation å sin sida innebär i Verbas med fleras modell att medborgarna har ett intresse för politik och ett politisk självförtroende i bemärkelsen att de kan vara med och påverka och att de får gehör för sin vilja att åstadkomma politiska resultat (1995:272; Gilljam m.fl., 2004:12). På kommunnivå motsvarar motivation ett brinnande intresse och engagemang för demokratiarbete hos aktörer inom den kommunala förvaltningen. Förekomsten av så kallade ”eldsjälar” ses ofta som avgörande för framgången och fortlevnaden av projekt som söker främja deltagande (Gilljam m.fl., 2004:12-15; SOU 1998:155, s.75; Barber, 1984:263). Statsvetaren Kerstin Gynnerstedt menar att ”[d]et är viktigt att politikerna kan stimulera, ta vara på och samordna medborgarnas engagemang i lokala utvecklingsarbeten” (2000:120). Med andra ord är det sätt med vilket politiker

uppfattar sin roll inte sällan avgörande för hur väl medborgarnas vilja tillgodoses i den lokala politiken, som Nancy C. Roberts uttrycker det:

Since direct citizen participation most often rest on the shoulders of public administrators for successful execution, it is important to know how the citizens and his or her direct involvement are viewed within a particular framework. If direct participation is not seen as compatible or appropriate, and administrators discourage citizen involvement, then one would not expect to find many successful examples of its practice (2008:14).

Detta gäller särskilt eftersom uppfattningen med stor sannolikhet inverkar på politikernas styrning av tjänstemännen, vars roll är att bereda och verkställa de politiskt fattade besluten (Gynnerstedt, 2000:118). Vidare menar statsvetaren Maria Jarl att inställningen till medborgardeltagande och sättet med vilket aktörer inom kommunal verksamhet bemöter medborgarna har stor betydelse för huruvida medborgarna upplever sitt deltagande som meningsfullt eller inte (2003:136). ”När de väl ’är med’ handlar det också om att bemöta dem på ett sätt som står i proportion till de förväntningar som sannolikt skapas när de bjuds in att delta” (Jarl, 2003:137).

Den tredje och sista faktorn som Verba med flera tar med i sin förklaringsmodell är rekryterande nätverk. Detta innebär att medborgare som ingår i olika typer av sociala nätverk vari de stimuleras och uppmanas till politisk aktivitet också deltar i större utsträckning än de som står utanför sådana nätverk (1995:273). Sambandet har även bekräftats av tidigare svenska studier: ”Att ha ett socialt nätverk och en stark gemenskap i bygden är nödvändigt för att få de boende att engagera sig” (Gynnerstedt, 2000:105). När det kommer till kommuner och satsningar på demokratiutveckling tycks också kommuner påverkas av vad som görs på samma område i kringliggande kommuner. På så vis kan medverkan i *geografiska nätverk* på demokratiområdet stimulera kommunerna i deras demokratiarbete, enligt Gilljam med flera (2004:26,28).

4.3 Operationalisering

Med möjligheten till att delta i politiken avses i uppsatsen att det finns kanaler tillgängliga inom det representativa systemet som är avsedda eller möjliggör för deltagande att äga rum. Medborgardeltagandet äger i sin tur rum när medborgaren nyttjar en sådan möjlighet, vilket häri innebär att medborgare använder sig av medborgarförslag för att påverka den lokala politikens utformning eller sin närmiljö i övrigt.

För att deltagandet ska upplevas som meningsfullt och inflytelserikt nödvändiggörs sedan att medborgaren får utöva reellt inflytande i beslutsprocesser. Med detta avses i uppsatsen att de inkomna medborgarförslagen beaktas och att de bifalls i den mån de är realistiska ur kommunens synvinkel, det vill säga givet att det finns tillräckligt med tid, pengar och resurser att avsätta för att förslagen ska kunna förverkligas. Detta innebär att förslag som avslås för att de

bedöms som ”orealistiska” inte betraktas som brist på medborgerligt inflytande. För att kunna göra denna bedömning har intervjupersonernas personliga uppfattningar om medborgarförslagets innehåll och möjligheter till förverkligande konsulterats. I kompletterande syfte har även kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll granskats vari medborgarförslagets beslutsgång tillika de skäl som ligger till grund för det slutgiltiga svaret redovisas.

För att uppfattas som meningsfullt ställs dessutom krav på att medborgarnas engagemang bemöts väl av aktörerna inom den kommunala förvaltningen. Härmed åsyftas kommunpolitikernas uppfattningar om och deras förhållningssätt till medborgerligt deltagande i vid mening och genom medborgarförslag specifikt. I tillägg till det som framträder under intervjuerna konsulteras även här KF:s sammanträdesprotokoll, eftersom dessa kan tänkas säga något om hur välvilligt inställd man är till förslagen, det vill säga hur medborgarförslagen besvaras.

Med hänsyn till motivation och förekomsten av såkallade ”eldsjälar” definieras dessa utifrån huruvida intervjupersonerna anser att det finns någon eller några enskild(a) aktörer i den kommunala verksamheten som är särskilt drivande i arbetet med demokratifrågor. Jag väljer också att se förekomsten av någon plan eller program för hur det demokratiutvecklande arbetet ska bedrivas som en slags motivation.

Geografiska nätverk undersöks genom att se till huruvida det finns något samband mellan kommunens länsstillhörighet och det demokratiutvecklande arbetet⁷. Denna indikator baseras på mätningar och resultat som framträder i Gilljams, Jodals och Cliffordsons undersökning (2004:24ff), men kommer endast tas i beaktning i den mån intervjupersonerna nämner detta som en viktig faktor för ett framgångsrikt demokratiarbete. Detta eftersom mätningarna visar på ett relativt svagt positivt samband (2004:25f). Rekryterande nätverk å sin sida åsyftar huruvida medborgardeltagande beror på medborgares tillhörigheter till kanaler som ligger utanför de traditionella påverkansmöjligheterna, men som likväl befinner sig inom det representativa systemet.

⁷ I Göteborgs och Bohus län (länsindelning t.o.m. 1996) finns sex kommuner varav Mark är en av dem. Det genomsnittliga antalet demokratiutvecklande åtgärder i länets kommuner var vid mätningstillfället enligt Gilljam m.fl. 12,7. I jämförelse med övriga län var detta det näst högsta medelvärdet, där det högsta medelvärdet var 13,2 och som lägst 9,2 genomförda åtgärder per kommun (2004:24f).

5 Medborgarförslag

I föreliggande avsnitt ges bakgrunden till medborgarförslag som demokratifrämjande åtgärd, där fokus vilar på dess funktion och utformning. Baserat på en rapport av Stig Montin från 2004 som avser en uppföljning av medborgarförslag i fullmäktige redogörs därefter för förslagets genomslagskraft i de svenska kommunerna, dess reella effekter och hur de kommer till uttryck. Sist förflyttas fokus till Marks kommun. De uppgifter som uppges för Marks kommun grundar sig dels på en utvärdering av försök med medborgarförslag som genomfördes 2004 och andra dokument som tillhandahållits av kommunen, dels på uppgifter hämtade från intervjuerna.

5.1 Medborgarförslag som instrument

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* följde regeringen upp Demokratiutredningens förslag om tillskapandet av en långsiktig och sammanhållen demokratipolitik för att värna och fördjupa den representativa demokratin. Förutom övergripande handlingslinjer presenterades här ett flertal konkreta åtgärder med tonvikt på lokal demokrati, däribland medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige, så kallade medborgarförslag (Prop. 2001/02:80). Genom att erbjuda medborgarna denna möjlighet till att påverka den lokala politikens utformning mer direkt var tanken att medborgarförslag skulle fungera som ett sätt att minska avståndet mellan väljare och valda (Prop. 2001/02:80, s.53). Således har fullmäktige i Sveriges kommuner och landstings sedan 1 juli 2002 möjlighet att besluta om att införa medborgarförslag.

Förslagen är reglerade i kommunallagen 5 kap. 23 § 5 p. vari framgår att det är en rätt för de som är folkbokförda i en kommun eller kommun inom ett landsting att väcka ärenden i fullmäktige. Hanteringen av medborgarförslag regleras i kommunfullmäktiges arbetsordning (5 kap. 64 § andra stycket KL). Då medborgarförslagen behandlas som motioner har fullmäktige en skyldighet att besluta i väckta ärenden, vanligen inom ett år från det att förslaget väcktes. Det finns inte någon möjlighet att införa begränsningar av antalet medborgarförslag eller innehållet i dem, t.ex. att varje kommunmedlem endast får ställa ett visst antal förslag (SKL, 2005:1).

Med anledningen av omfattningen av antalet inkomna medborgarförslag och att dessa många gånger faller utanför fullmäktiges arbetsuppgifter beslutade Riksdagen efter förslag från regeringen att låta förenkla hanteringen genom en ändring i kommunallagstiftningen (prop. 2006/07:24). Numera har fullmäktige

möjlighet att överlåta beslut om medborgarförslag till kommun- respektive landstingsstyrelsen eller den nämnd vars verksamhetsområde berörs (SKL, 2007). Däremot får fullmäktige inte delegera sådana förslag som är av ”principiell beskaffenhet” och av större vikt för kommunen eller landstinget samt inte heller förslag som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige (3 kap. 9 § KL). Arbetsbördan kring förslagen förväntades därmed avta och därtill kunde ändringen också medföra minskade administrativa kostnader (Prop. 2006/07:24, s.21).

Förutom en ökad arbetsbelastning i förvaltningen har medborgarförslag som instrument omgärdats av vissa tveksamheter, såsom att det finns en risk för att det medför ett minskat intresse för partierna när medborgarna finner en alternativ påverkanskanal. På sikt kan detta innebära att reformen snarare undergräver än stärker den representativa demokratin (Prop. 2001/02:80).

5.2 Medborgarförslag i praktiken

I rapporten av Montin görs en uppföljning och en analys av erfarenheterna av medborgarförslag i fullmäktige. Häri framgår att medborgarförslag i flera fall först behandlats som en försöksverksamhet, vilken sedermera tas ställning till huruvida denna ska göras permanent⁸. Vad gäller hanteringen av medborgarförslag framgår ofta uttryckligen att de är att betrakta som en vanlig motion, varför dessa har en gemensam reglering i fullmäktiges arbetsordning i en del kommuner (2004:11). Detta medför också att handläggningstiden får en viss utsträckning, vanligen ett år från det att ärendet väcktes (2004:13f).

Medan medborgarna informeras om möjligheten att nyttja medborgarförslag på ett flertal olika sätt så är kommunens hemsida bland de vanligaste kanalerna. Vad medborgarförslagen handlar om varierar, men det går likväl att skönja ett mönster i det att förslagen i huvudsak rör vardagens konkreta politik, vilket också är i enlighet med de krav som ställs på förslagsställarna (2004:5f). Det förekommer att förslagen faller utanför fullmäktiges ansvarsområde. Detta menar Montin skulle kunna bero på att förslagsställaren saknar kännedom om ansvarsfördelningen i den offentliga verksamheten eller att förslagsställaren vill uppmärksamma en viss fråga (2004:8).

Medan kommunallagen inte tillåter inskränkningar på vad förslagen kan gälla är en vanligt förekommande precisering att förslagen inte får röra myndighetsutövning mot enskild och inte heller något rasistiskt eller odemokratiskt. I vissa kommuner ges förslagsställaren en rätt att yttra sig i fullmäktige när förslaget behandlas, vilket i så fall regleras i fullmäktiges

⁸ Enligt den senaste statistiken från SCB år 2008 har 66 procent av Sveriges 290 kommuner infört medborgarförslag som en permanent påverkansmöjlighet (SCB, 2008:60).

arbetsformer, men det finns också de kommuner som kringskär möjligheten till att delta i beslutsprocessen⁹ (2004:11ff).

Avseende utfallen av de inkomna medborgarförslagen är det mest förekommande (68%) att förslagen varken bifalls eller avslås, vilket ofta betyder att fullmäktige hänvisar till pågående planerings- och prioriteringsdiskussioner i olika förvaltningar eller samtal med statlig myndighet vari förslaget beaktas. Det vanligaste därefter är att förslagen avisas (22%) medan andelen förslag som helt eller delvis bifalls endast motsvarar 10% och oftast handlar det då om mycket konkreta förslag (2004:15).

Hur medborgarförslag ska värderas är enligt Montin avhängigt det demokratiska synsätt med vilket man utgår ifrån (2004:2). Medan uppföljningen visade att förslagen kan innebära en viss vitalisering i fullmäktige, i bemärkelsen att debatterna tenderar vara längre kring medborgarförslag än en vanlig motion, framträdde också att partiernas roll minskat till följd av denna nya påverkanskanal (2004:16). Det är dock ovanligt att förslagen är politiskt- ideologiskt laddade. Istället berör de i stor utsträckning förslagsställarens omedelbara närmiljö, där det i särklass mest förekommande ärendet är gång- och cykelvägsfrågor (SKL, 2007). Detta medför att fullmäktige många gånger tycks vara fel instans och att besluten i princip skulle kunna fattas i den specifika nämnd eller förvaltning som förslaget rör. Den rådande ordningen gör inte bara att tiden till dess förslagsställaren får ett svar är ”onödigt lång” utan sådana konkreta förslag riskerar också få ”... ett oproportionellt stort utrymme på bekostnad av principiella frågor i fullmäktige” (Montin, 2004:17).

5.3 Medborgarförslag i Marks kommun

Marks kommun är en del av Västra Götalands län och bildades den 1 januari 1971 till följd av sammanslagningen av åtta storkommuner. Antalet invånare uppgår i början av 2012 till 33 739 invånare och kommunens totala yta är 1 018 kvadratkilometer varav landarealen är 933,7 kvadratkilometer. Här finns ett flertal små och medelstora orter, varav den största är Kinna där ca 7 000 personer är bosatta (Mark1).

Liksom de flesta svenska kommuner beslutade Mark att först införa medborgarförslag på försök under en tvåårsperiod från oktober 2002. Efter ett års försöksverksamhet gjordes en utvärdering med följden att möjligheten till att väcka ärenden i kommunfullmäktige infördes permanent 2005. Utvärderingen avsåg de 66 förslag som inkommit under perioden oktober 2002 till december 2003. Häri konstaterades att 14 av dessa var av övergripande karaktär och därmed

⁹ Montin nämner Vilhemina och Bengtfors kommun specifikt, då den förra har en restriktion enligt vilken förslagsställaren inte tillåts yttra sig i kommunfullmäktige när förslaget behandlas efter att det beretts av kommunstyrelsen och hos den senare tillåts inte förslagsställaren att yttra sig i frågan på fullmäktiges möten (2004:13).

inom ramarna för kommunfullmäktiges ansvarsområde, medan resterande andel var av verksamhetsart där förslaget genomförs i den mån ansvarig nämnd har utrymme i sin tilldelade budget. Bland dessa var sedermera 16 av förhållandevis enkel karaktär och rörde ”vardagspolitiska frågor” som borde kunna ha besvarats direkt av handläggare inom ansvarig nämnd (Mark2, s.6).

Antalet inkomna medborgarförslag under perioden oktober 2002 till och med början på 2012 är sammanlagt 279. Detta medför att det genomsnittliga antalet ärenden per år ungefärligt uppgår till 28¹⁰. Medan kommunens tidigare erfarenheter med medborgarförslag var att dessa ”medför en avsevärt merarbete för organisationen” (Mark3, s.1) har kommunen sedan dess anammat den förenklade hantering av medborgarförslag som de själva var med och initierade i samband med en skrivelse till Justitiedepartementet 2005.

I utvärderingen konstaterades att handläggningstiden varierar med förslagets karaktär. Medan en del var enkla att besvara fanns också de som krävde sammanställnings- och utredningsarbete innan de kunde besvaras. Av de 66 förslagen hade 50 besvarats till och med juni och av dessa var det endast tre som kommunen inte besvarade under den stipulerade tiden, det vill säga inom ett år (Mark2, s. 10). En anledning till dröjsmålet var att flera av förslagen ”kopplats ihop” med andra ärenden (Mark4 s.7). Numera framgår av intervjupersonerna att hanteringen av medborgarförslag fungerar väl, även om det finns de som påpekar att den fortfarande är tungrodd. Så länge medborgarförslag hanteras som nämndsärenden, det vill säga att besluten många gånger fattas av politiker i nämnderna istället för av tjänstemännen, förblir situationen dock densamma (KJ).

Utvärderingen baserades delvis på en studie av Anette Strandberg från 2004 vilken avsåg följa upp huruvida medborgarförslag utvecklade demokratin i Mark¹¹. I denna framgick att 38 % av förslagsställarna ansågs sig ”ha reell möjlighet att påverka politiken i Marks kommun”, medan 52 % upplevde att så inte var fallet. Det framgår också att de som fått positiva svar i större utsträckning anser sig ha möjlighet att påverka politiken än de som fått negativa besked (Mark4, s. 7; Mark2, s.16). De slutsatser som undersökningen resulterade i var att ”medborgarförslag kan ha engagerat flera som inte tidigare försökt ’göra sig hörda’ eller att på något sätt delta” (Mark2, s. 17).

Baserat på de 84 medborgarförslag¹² som kommunen mottagit från och med oktober 2008 till och med början på 2012 har knappa 26 avslagits; 3 har bifallits utan justeringar till det ursprungliga förslaget; 15 har varken bifallits eller avslagits. Det ska dock understrykas att det förknippat med svårigheter att dela in förslagen i så pass enkla kategorier som avslag eller bifall, varför en stor del av

¹⁰ Under perioden oktober 2002 till juni 2004 hade det sammanlagt inkommit 86 stycken medborgarförslag (Mark4, s.6).

¹¹ Studien avgränsades till de 66 medborgarförslag som inkommit till och med december 2003 och bakom dessa fanns 76 förslagsställare, varav 71 valde att ingå i den enkätundersökning som studien baserades på. För mer information om utfallet se bilaga 2.

¹² Ytterligare två ärenden har väckts som medborgarförslag, men dessa uppfyller inte de kriterier som satts upp gällande utformningen av ett medborgarförslag och beaktas därför inte heller som sådana i uppsatsen.

förslagen hamnar i den sistnämnda kategorin. Med avslag avses sådana förslag som faller utanför kommunens finansiella ramar för innestående eller kommande verksamhetsår. Det mest förekommande skälet för avslag var dock att förslaget av olika anledningar inte ansågs behövt eller önskvärt att tillgodose. I två förslag begränsades möjligheten till att vidta åtgärder av gällande lagstiftning.

Liksom i Montins rapport hamnar en stor del av de inkomna medborgarförslagen i kategorin varken bifall eller avslag. Detta innebär oftast att kommunen redan behandlar det förslaget avsåg i pågående arbete eller att förslaget fanns med i en befintlig översiktsplanering alternativt togs med i en kommande sådan. I ett fall hade det förslaget avsåg redan tillgodosetts. I flertalet förslag framgick att kommunen av ekonomiska skäl var begränsad till att vidta åtgärder, men att man i dessa fall försökte tillgodose förslaget i den mån det var möjligt. Medan ett sätt att göra detta på var att meddela förslagsställaren att förslaget skulle tas i beaktning i samband med nästkommande års översiktsplanering förekom också att kommunen mötte förslagsställaren halvvägs, det vill säga att kommunen gjorde en kompromiss varmed en del av förslaget tillgodosågs.

Givet att kommunfullmäktiges ska besluta i ärenden av principiell karaktär eller annars av större vikt för kommunen (3 kap. 9 § KL) hade endast ett av de medborgarförslag som inkom under 2011 kunnat ha varit en fråga för kommunfullmäktige, om detta bifallits¹³ (Mark5). Följaktligen rör förslagen även i Mark i huvudsak förhållandevis enkla frågor och i synnerhet önskemål gällande gång- och cykelvägar¹⁴.

Information om hur man lämnar medborgarförslag finns att tillgå på kommunens hemsida och här framgår vad förslagen avser och vem som kan lämna ett förslag (Mark6).

¹³ Detta gäller medborgarförslag om att Marks kommun har möjlighet att bli finskt förvaltningsområde (dnr 2011-49 100).

¹⁴ Uppgifterna baseras på icke-offentligt material (registerutdrag och framtagna beslut) som Marks kommun tillhandahållit mig och dessa finns att tillgå på förfrågan. Beslut som fattats i medborgarförslag inkomna under de senaste två åren finns dock tillgängliga på kommunens hemsida (KS Stprtk.)

6 Analys – förutsättningar för medborgardeltagande

I detta avsnitt behandlas innehållet i de intervjuer som genomfördes i Marks kommun med politiker (samtliga är ledamöter i kommunfullmäktige) och en tjänsteman¹⁵, vilka ligger till grund för hur arbetet med medborgarförslag kan förstås. Med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teoribildningen analyseras intervjupersonernas syn på medborgarförslag och det som de framhåller som viktigt för att åstadkomma ett utbrett deltagande med dessa. Därmed synliggörs huruvida de faktorer som deltagardemokrater menar är avgörande för att åstadkomma medborgardeltagande är närvarande och om dessa kan förklara främjandet av detsamma i Marks kommun.

6.1 Den kommunala strukturen

En aspekt som merparten av intervjupersonerna lyfter fram som betydelsefull för ett medborgerligt deltagande och som därtill framträder som en potentiell förklaringsfaktor till ett utbrett deltagande är den kommunala strukturen – ”Vi är ingen stad” (KS Ordf.); Det finns en centralort och sen lever flertalet kommundelar kvar trots sammanslagningarna för dryga 40 år sedan (Tsn Ordf.; KF Ordf.). Det faktum att känslan av ”min del av världen” lever kvar hos många markbor tycks ha bidragit till att nära den lokala medborgarandan. Vidare menar kommunstyrelsens ordförande (KS Ordf.) att detta bidrar till att det finns en känsla av att ”alla känner alla” i kommunen, vilket sannolikt också medverkat till att skapa ett nära förhållande mellan kommunens politiker och medborgare. Närheten till varandra medför också att möjligheten till att påverka genom medborgarförslag sprids genom ”mun-mot-mun-metoden”, enligt KS Ordf.

De negativa verkningarna av kommunsammanslagningarna är dock kännbara i kommunen. Det faktum att de förtroendevalda inte är lika involverade i det verkställande ledet av politiken har å ena sidan distanserat medborgarna från politiken, å andra sidan når politikerna inte ut till medborgarna på samma sätt. ”Tentaklerna satt ute lite närmare folk då än vad det gjorde efter kommunsammanslagningarna” menar kommunfullmäktiges ordförande (KF Ordf.). Han tillägger dock att avståndet med vilket medborgarna distanserats från

¹⁵ En närmare presentation av intervjupersonerna ges i referenslistan och i bilaga 1 redovisas den intervjuguide med frågor som fungerade som mall under intervjuerna.

politiken är avhängigt kommunstorleken: ”ju större kommunen blir, desto längre ifrån kommer [politikerna] från den egentliga verksamheten”. Vikten av att politiken är närvarande i det verkställande ledet framstår därmed som betydande för att skapa närhet mellan politiken och medborgarna. KF Ordf. verkar förknippa detta led med själva möjligheten för politiken att skapa närhet till medborgarna i det att det underlättar för att känna av medborgarnas behov och önskemål. Liksom brist på medborgerlig närhet till politiken är en förklaring till att deltagande inte uppnår den förväntade nivån, tycks en viktig faktor bakom det utbredda deltagandet i Mark vara det nära förhållandet mellan medborgare och politiker i kommunen.

En annan del av den kommunala strukturen som framträder som viktig för att nå framgång med medborgarförslag och att åstadkomma medborgerligt deltagande är den nära kontakten med lokala medier. På kommunen när man journalisterna i allt vad som händer, bland annat hålls presskonferenser efter varje nämndsammanträde. Därtill bevakas Marks kommun flitigt av kommunens lokaltidning Markbladet, men också av Boråstidning, Hallandsnyheter och stundom även Göteborgsposten. Enligt en undersökning av SKL är Markbladet centralt för lokal informationsspridning (SKL2) och då tidningen inte sällan uppmärksammar beslut som fattats i medborgarförslag av större vikt¹⁶, medför detta sannolikt att medborgarna är informerade om möjligheten att påverka genom medborgarförslag. Denna bild bekräftas under samtliga intervjuer. Liksom deltagardemokrater anser samtliga intervjupersoner också att en förutsättning för att åstadkomma deltagande är att möjligheten att påverka genom exempelvis medborgarförslag är känt bland medborgarna.

6.2 De kommunala aktörerna

6.2.1 Synen på medborgarförslag

Under intervjuerna framgår att möjligheten till att väcka ärenden i KF genom medborgarförslag betraktas som en medborgerlig påverkansmöjlighet bland flera andra möjliga kanaler. På frågan om varför Mark valt att införa medborgarförslag svarar KF Ordf.: ”Det är ju ytterst för att ge människor en möjlighet att komma in med förslag och sådant, att yttra sig, att påverka”. Även om det framstår som att medborgarförslagen i många avseenden betraktas som ”en stående punkt på agendan i fullmäktige” (KS Ordf.) är samtliga intervjupersoner eniga om att medborgarförslagen är ett bra instrument i det att det väcker frågor och ingångar som kommunen eller de politiska partierna kanske inte sett.

¹⁶ Som i fallet med medborgarförslaget rörande finskt förvaltningsområde, Dnr 2011-49 100, vilket uppmärksammades i MarkBladet 2011-11-16.

Snarare än att betraktas som ett hot mot representationen och de politiska partierna – ett vanligt förekommande argument emot reformer av detta slag – ses medborgarförslag som ett komplement till dessa. Som kommunstyrelsens vice ordförande (KS v.Ordf.) formulerar det:

Många av medborgarförslagen som man har mött genom åren, fler utav dem skulle lika gärna kunna hanteras via ett politiskt parti. Samtidigt så är det ju givetvis så att vissa människor inte vill hantera det via ett politiskt parti för att man inte känner sig bekväm med det och då kan man ju tycka att medborgarförslagen är en bra variant. Samtidigt så vet jag ju att några personer som skrivit mer än ett medborgarförslag idag är politiskt aktiva, så jag menar man har tyckt några saker och sen har man fångats upp av partierna eller sökt sig till partierna.

Medan det i tidigare undersökningar påpekats att det är ”... de politiska partiernas förmåga att ta till sig medborgarinitiativen som avgör reformens värde” (SOU 2001:48, s.430) tycks medborgarförslag i Marks kommun fungera mer som en alternativ påverkanskanal – ett komplement till det representativa systemets traditionella kanaler. Detta är också i enlighet med den utveckling som kunnat skönjas under de senaste årtionden där medborgarna blivit alltmer självständiga och administrativt kompetenta, varför det blivit allt vanligare att på egen hand försöka påverka sin situation (Gynnerstedt, 2000:107). Som framgår av citatet ovan tycks det emellertid finnas ett intresse för de politiska partierna bland vissa medborgare och att partierna är vakna på att rekrytera nya medlemmar. Förslagen rör dock nästintill uteslutande frågor som är förknippade med förslagsställarens närmiljö och många gånger har de snarare karaktärerna av synpunkter. Att förslagen ytterst sällan berör något politiskt brännbart som ger upphov till diskussion i KF eller något av principiell karaktär för fullmäktige att beakta understryks av flertalet intervjupersoner. Däremot framträder en önskan om att förslagen skulle anta mer av denna karaktär, inte minst eftersom medborgarförslagen då skulle fylla sin funktion bättre än i nuläget.

6.2.2 Motivation, resurser och rekryterande nätverk

En faktor som ofta framhålls som viktig för att en reform ska nå framgång är det sätt med vilket de förtroendevalda, de politiska partierna och de kommunala tjänstemännen förhåller sig till ”nymodigheter” som avser starka demokratin (Montin, 2004:20). Inte sällan ses förekomsten av så kallade eldsjälar som avgörande i sammanhanget. Medan det i Marks kommun inte finns någon/några som är specifikt anställd(a) eller inriktade på demokratiarbete är det sammantagna intrycket under intervjuerna att hela den kommunala verksamheten ses som ett demokratiprojekt i sig. Samtliga intervjupersoner nämner dock beredningen under KF, Demokratiberedning, som den instans vari demokratiarbetet fokuseras litet

extra. Bland annat syftar dess arbete till att finna nya sätt att nå ut till medborgarna och att genomföra aktiviteter för att stärka möjligheten för kommuninvånarna att påverka, stärka och tydliggöra vikten av demokratin¹⁷:

Man har genomfört ett antal demokratidagar, man har varit ute i grundskolan och pratat med ungdomar, lagt mycket krut på det här med medborgarförslagen och därtill har demokratiberedningen varit beredande organ för fullmäktiges arbetsordning (KS v.Ordf.).

Medan Demokratiberedningen anses betydande för det vardagspolitiska arbetet med demokratifrågor är det osäkert huruvida förekomsten av någon/några eldsjälar kan förklara framgången med medborgarförslag i Marks kommun. KS v.Ordf. menar istället att ”det har funnits en sort genuin övertygelse bland förtroendevalda att det här är en liten pusselbit i att möjliggöra och stärka demokratin”. Därtill var man var tidigt ute och skapade bra strukturer för hur man skulle hantera förslagen. På så vis tycks det som att Marks kommun i sin helhet, snarare än några specifika individer bidragit till främjandet av lokal demokratiutveckling. För kommunens långsiktiga arbete med demokratifrågor påtalas dock tidigare KF Ordf. Kjell Hugosson som en nyckelperson och i det pågående arbetet nämns nuvarande kommunchefen i det att hon bidragit till att öppna upp för ett mycket vidare medborgarperspektiv, där ambitionen alltid är att möta och lyssna på medborgaren.

Det finns inga dumma eller konstiga eller knasiga inlägg ifrån någon medborgare, utan vi lyssnar på allt. Sen kan man inte hantera allt och åtgärda precis de önskemål som finns, men vi lyssnar (KS Ordf.).

Detta förhållningssätt är i sammanhanget en viktig komponent för att öka deltagandet, eftersom medborgarna då sannolikt upplever att deras engagemang har betydelse. Medan förslagen kan vara svåra att tillgodose då de ofta rör detaljnivå finns på kommunen en strävan att hitta ingångar som gör att de likväl kan realiseras. Ett sätt är att försöka placera förslagen i ett sammanhang, vilket vanligen innebär att förslagen tas i beaktning i samband med en översiktsplan längre fram för kommande verksamhetsår¹⁸. På så vis kan medborgarförslagen ha en betydelse i det långsiktiga perspektivet, i planarbetet på längre sikt.

Viljan att tillgodose förslagen märks också i att man möter förslagsställarens önskemål halvvägs i den mån de inte är möjliga att infria av olika skäl, där det mest vanligt förekommande är bristande ekonomiska resurser. Här finns dock de på kommunen som menar att förslagsställarna också har ett ansvar i att formulera rimliga förslag om de vill att de ska infrias. Detta tudelade ansvar på å ena sidan de kommunala aktörerna och å andra sidan medborgarna framhålls också av Judy B. Rosener (2008:372f). Att förslagsställaren framför rimliga förslag är också

¹⁷ För mer information avseende Demokratiberedningens sammansättning och dess arbetsuppgifter se arbetsordning för kommunfullmäktige i Marks kommun (AK, 2007:15).

¹⁸ Av samma anledning är rena bifall eller avslag på medborgarförslag ovanliga menar KS Ordf., vilket också framgår av det material som redogjorts för i tidigare avsnitt under rubriken ”Medborgarförslag i Marks kommun”.

något som på kommunen antas bidra till framgången med medborgarförslag, eftersom det då är mer sannolikt att ett positivt besked kan ges. Teknik- och servicenämndens ordförande (Tsn Ordf.) påtalar att det är ”viktigt att man gör som folk vill”, men eftersom de flesta förslag inte ges positiva besked är det sätt med vilket svaren är utformade det som oftast är avgörande för huruvida medborgarförslag i sig upplevs som positivt bland förslagsställarna. Tsn Ordf. förklarar att ”vi försöker väl vara så flexibla och tillmötesgående som möjligt och svara och ge hyggliga svar i positiv anda.” Vikten av förhållningssättet till svaren bland de som formulerar dem är stor på kommunen och det framgår tydligt att man ser ett samband mellan ett positivt bemötande, där förslagen och förslagsställaren tas på allvar och ett utbrett deltagande. Som KS v.Ordf. uttrycker det:

Det krävs bra strukturer för hur de ska hanteras, det krävs också att man får seriösa svar, att man blir tagen på allvar och ser att svaret som kommunen lämnar till mig att man försökt och faktiskt jobbat med det. Även små frågor ska ha samma behandling som stora.

Ingen av intervjupersonerna nämner något om att tillhörigheten till något geografiskt nätverk skulle ha påverkat arbetet med demokratifrågor eller demokratiutveckling i kommunen. Denna faktor tycks således sakna eller vara av ringa betydelse för den relativa framgången med medborgarförslag i Mark. Däremot påtalas flera gånger vikten av kommunens arbete med de olika byalagen¹⁹ som något som kan tänkas främja medborgardeltagandet. KF Ordf. och Tsn Ordf. menar att en del av medborgarförslagen är sprungna ur diskussioner och frågor som tagits upp i byalagen. På så vis nyttjas medborgarförslag för att lyfta de frågorna lite extra.

6.3 Medborgarandan

Den faktor som framträder i störst utsträckning och som ges mest betydelse när det kommer till att förklara framgången med medborgarförslag i Marks kommun är medborgarna. KS Ordf. tror att markborna är väldigt flitiga. Samtidigt påtalas den något paradoxala hållningen som markborna har till deltagande i det att det är främst när någon större förändring ska genomföras som man deltar: ”Man är fruktansvärt rädd för större förändringar som man inte själv har kontroll över.” Uppfattningen bekräftas av KF Ordf. som menar att det är när något händer som medborgarna tar reda på hur de ska kunna påverka och att de då informerar sig om medborgarförslag. På så vis kan medborgarförslag ses som ett sätt genom vilka

¹⁹ Exempelvis gick kommunen ut och gjorde en så kallad ”vardagslivskartläggning” i samband med att kommunen 2010 påbörjade arbetet med en översiktsplan, där man via byalagen gick ut och frågade medborgarna om vad de ansåg viktigt i deras vardag. Ett annat exempel är att man bjuder in byalagen till stormöten när större frågor ska diskuteras, såsom vindkraftverk.

medborgarna kan utöva kontroll. KF Ordf. framhåller också att det finns de som gått och funderat under en längre tid på något som de vill rikta uppmärksamhet mot.

Överlag framgår under intervjuerna att markbor intresserar sig mycket för sin närmiljö och sitt närområde, vilket inte minst framgår genom de många aktiva i byalagen och den stora uppslutningen till de möten som kommunen håller ute i kommunen i samband med någon större fråga som man önskar diskutera. Att folk i allmänhet är intresserade av sin kommun och sitt närområde tror KS Ordf. också förklarar varför markborna känner till den möjlighet att påverka som medborgarförslagen erbjuder.

7 Slutsatser

Kommunala reformer är sociala skeenden, som utspelar sig i spänningsfältet mellan politiker, olika förvaltningar och medborgare. Det är i detta led som de normativa idéerna konfronteras med varandra och med verkligheten, prövas och realiseras i varierande grad (Klasson, 2000:52).

Innan frågan om vilken inverkan den kommunala kontexten har på betydelsen av medborgarförslag för ett ökat politiskt medborgardeltagande- och inflytande besvaras är det nödvändigt att ta vissa saker i beaktning.

Liksom Verba med flera framhåller kan ”ingen studie som försöker förklara frivillig medborgerlig aktivitet undvika att konfrontera frågan om rationaliteten i politiskt deltagande” (1995:21f min översättning). Med andra ord; folk deltar i den mån de upplever att deras deltagande och engagemang resulterar i någon form av inflytande. Detta kan tänkas förklara framgången med medborgarförslag i Marks kommun, eftersom man på kommunen alltså eftersträvar att tillgodose medborgarnas önskemål och viljor. Inte sällan har det representativa systemets aktörer också en avgörande betydelse för hur de deltagande upplever sitt engagemang och för vilka effekter som uppkommer (Jarl, 2003:139). Följaktligen kan det faktum att de kommunala aktörerna i Mark har en positiv syn på deltagande tänkas bidra till förståelsen för det utbredda deltagandet.

Vidare tycks Ortsstrukturen vara en viktig del i tillskapandet av det lokala engagemanget i Mark. Gynnerstedt menar att möjligheten till inflytande i övergripande frågor troligen är större i små kommuner (2000:113). Detta kan tänkas bero på den närhet som sannolikt uppstår mellan å ena sidan medborgare sinsemellan och å andra sidan medborgare och politiker. Politiken ges ett ansikte i små kommuner, vilket i sammanhanget kan anses som viktigt, eftersom detta torde reducera avståndet mellan medborgare och förtroendevalda som kommunsammanslagningarna medförde (Rosenberg, 1993:83).

Som tidigare svenska studier konstaterat tycks också framgångsrika och engagerade byalag fylla en viktig funktion för lokal mobilisering och främjandet av ett aktivt medborgardeltagande, särskilt på landsbygden (SOU 2000:1, s.143). På så vis kan byalagen utgöra grunden till den medborgaranda som i svenska studier anses betydande för möjligheterna till inflytande och deltagande (Gynnerstedt – Olsson, 1993) och som häri framstår som väsentlig för medborgarnas intresse för de gemensamma angelägenheterna.

Medan medborgarförslag erbjuder en möjlighet till medborgerligt politiskt deltagande och inflytande verkar förslagen dock inte ha någon avsevärd betydelse för att öka det *politiska* engagemanget. Stig Montin menar att ”[d]et är ganska naturligt att förslagen handlar om närliggande ting, men samtidigt kan det finnas anledning att fundera över *varför* denna dominans av servicerelaterade frågor”

(2004:18). Den potentiella förklaring som Montin ger stämmer bra överens med Demokratiutredningens konstaterade gällande medborgares bristande tillit till svenska kommuner som "självständiga politiska samfälligheter" (SOU 2000:1, s.31; Montin, 2004:18). Av denna anledning har de som initierar demokratiåtgärder, såsom medborgarförslag, ett ansvar i att tydliggöra vad som avses och förväntas med dessa (Rosener, 2008:372f) och kanske även att tydliggöra vad kommunens befogenheter är. Förutom att förslagen därmed skulle fylla sin funktion bättre än hitintills, i det att de skulle vara av mer principiell karaktär, skulle detta sannolikt också medföra att förslagen bättre svarar upp mot medborgarnas förväntningar, vilket i sammanhanget också är en viktig del i att förklara deltagande.

Svårigheten med att engagera tillräckligt med medborgare för att det ska kännas tillfredställande för initiativtagarna är ett genomgående problem i lokala demokratisatsningar i Sverige (SOU 1998:155, s.73f). KS v.Ordf. menar dock att framgång kommer med ett träget vardagspolitiskt arbete; "som kommunpolitiker måste man vara uthållig". Om det är detta förhållningssätt hos de kommunala aktörerna som bidragit till det förhållandevis utbredda deltagandet i Marks kommun är svårt att säga säkert. Vad som emellertid framgår är att samspelet mellan medborgare, politiker och kommunal administration är avgörande för att medborgarförslagens tänkta effekter ska uppnås. Huruvida detta sedermera varierar med kommunal kontext är föremål för vidare studier vari samspelet undersöks i flertalet kommuner. I denna undersökning kan dock fastslås att den kommunala kontexten haft stor inverkan på betydelsen av medborgarförslag för ett ökat medborgardeltagande- och inflytande – om än ej politiskt.

8 Referenser

8.1 Sekundärmaterial

- Adman, Per (2003). ”Deltagardemokrati genom arbetsplatsdemokrati: Om en teoris uppgång och fall... och återkomst?”, s. 141-164 i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Agevall, Lena – Torgny Klasson (2000). ”Avslutande reflektioner”, s. 161-166 i Lena Agevall och Torgny Klasson, *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnå, Erik (2003). ”Deltagardemokratin. Önskarvärd, nödvändig – men möjlig?”, s. 106-124 i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bengtsson, Åsa (2008). *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom Pettersson, Agneta och Jan Olsson (1997). ”Demokrati i förändring – en introduktion i Agneta Petterson Blom och Jan Olsson (red.), *Demokrati i en ny tid*. Inrikesdepartementet Ds 1997:35.
- Dahl, Robert A. (1999). *Demokratin och dess antagonister*. Översättning: Göran Hemberg. Stockholm: Ordfront och DemokratiAkademin.
- Dahl, Robert A. (1994). ”A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation” i *Political Science Quarterly*, vol 109, nr.1 (Våren 1994), s. 23-43. The Academy of Political Science.
- Esaiasson, Peter (2003). ”Vad menas med folkviljans förverkligande?”, s. 30-53 i Mikael Gilljam – Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Esaiasson, Peter (2006). ”Vardagsmissnöjet och visionen om en deltagande demokrati”, s. 181-204 i Peter Esaiasson – Anders Westholm (red.), *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud (2007). *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Frederickson, George H. (2008). ”The recovery of civism in public administration”, s.26-37 i Nancy C. Roberts (red.), *The Age of Direct Citizen Participation*. USA: American Society for Public Administration (ASPA).
- Förenklad hantering av medborgarförslag* (2006/07:24). Proposition 7 december 2006. Finansdepartementet.

- Gilljam, Mikael (2002). "Falska löften om större inflytande", i Dagens Nyheter. Stockholm A4. 2002-01-24.
- Gilljam, Mikael – Jörgen Hermansson (2003). "Demokratins ideal möter verkligheten", s. 10-27 i Mikael Gilljam – Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Gilljam, Mikael – Ola Jodal – Ola Cliffordson (2003). *Demokratiutvecklingen i svenska kommuner. Del I* – Göteborgs Universitet: CEFOS.
- Gilljam, Mikael – Jodal, Ola – Cliffordson, Ola (2004). *Demokratiutvecklingen i svenska kommuner. Del II – Förklaringar till skillnader mellan kommunerna*. Göteborgs Universitet: CEFOS.
- Gilljam, Mikael – Ola Jodal – Ola Cliffordson (2005). *Demokratiutvecklingen i svenska kommuner. Del III – Kommunala Demokratiserings - vägen till en mer vital demokrati?* Göteborgs Universitet: CEFOS.
- Gynnerstedt, Kerstin (2000). "Medborgarinflytande och lokal demokrati", s. 95-127 i Lena Agevall och Torgny Klasson (red.), *Demokrati i Praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Gynnerstedt, Kerstin – Erik Olsson (1993). *Du är med – projektet i Dädesjö*. Utvärdering av ett boendeserviceprojekt. Vårdhögskolan i Växjö: FOU-rapport.
- Held, David (2006). *Models of Democracy*. Uppl. 3. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Jarl, Maria (2003). "Deltagardemokraterna och den representativa demokratin", s. 125-140 i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Klasson, Torgny (2000). "Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning. Tre idealmodeller av medborgerligt deltagande i och inflytande över kommunal serviceproduktion", s. 34-56 i Lena Agevall – Torgny Klasson (red.), *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Kumlin, Staffan (2003). "Finns det någon ansvarig?", s. 83-103 i Mikael Gilljam – Jörgen Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Macpherson, C.B (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- MarkBladet. "Mark inget finskt förvaltningsområde" i MarkBladet, 2011-11-16. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://markbladet.se/?artikel=201111090857048722>. Hämtdatum: 2012-05-19.
- "Medborgarförslag", *Faktablad – Projekt medborgardialog*, 1 april 2007. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Montin, Stig (2004). *Vardagens konkreta politik: Uppföljning av medborgarförslag i kommunfullmäktige*. Örebro universitet, Rapport till Justitiedepartementet, 2004-03-08.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Uppl. 7. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Anna – Martin Sjöstedt (2010). "Den svaga staten: demokrati och förvaltning i utvecklingsländer", s. 58-89 i Bo Rothstein (red.), uppl. 4, *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

- Petersson, Olof (1991). *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Proposition 1973:90. *Grundlagsberedningen*. Justitiedepartementet.
- Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Justitiedepartementet.
- Proposition 2006/07:24. *Förenklad hantering av medborgarförslag*. Finansdepartementet.
- RF = Regeringsformen (SFS 1974:152). 1. kap Statsskicketts grunder. Sveriges Rikes Lag.
- KL = Kommunallag (SFS 1991:900). 3. kap Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Sveriges Rikes Lag.
- Rickardsson, Robin (2010). *En stärkt närddemokrati? – En utvärdering av Trelleborgs kommuns försök med att stärka den lokala demokratin*. Kandidatuppsats vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet. Tillgänglig: <http://www.lu.se/o.o.i.s?id=19464&postid=1608254>.
- Roberts, Nancy C (red.) (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. USA: American Society for Public Administration (ASPA).
- Rosenberg, Göran (1993). *Medborgaren som försvann: om politikens kris och möjligheter*. Stockholm: Bromberg.
- Rosener, Judy B (2008). ”Citizen Participation – Can We Measure Its Effectiveness?”, s. 365-373 i Nancy C. Roberts (red.), *The Age of Direct Citizen Participation*. USA: American Society for Public Administration (ASPA).
- SCB, Statistiska centralbyrån (2008). *Demokratistatistik*. Rapport 8. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo___259923.aspx?PublObjId=9025&lang=SV . Hämtdatum: 2012-05-14
- SKL1, Sveriges Kommuner och Landstings Webbplats. *Om Kommuner*. Tillgänglig: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommunerWebbplats.
- SKL2, Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Kommunstorlek och Demokrati*. Folke Johansson – David Karlsson – Bengt Johansson – Ylva Norén Bretzer. Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med CEFOS. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://brs.skl.se/skpubl/index.jsp?http://brs.skl.se/skpubl/start.jsp>. Hämtdatum: 2012-05-13
- SKL (2005). *Cirkulär 2005:93*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://brs.skl.se/skpubl/index.jsp?http://brs.skl.se/skpubl/start.jsp>. Hämtdatum: 2012-05-14.
- SKL (2007). *Faktablad nr 3 – Medborgarförslag*. [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/faktablad/faktablad_3_april_2007. Hämtdatum: 2012-05-14.
- SOU 1984:83. *Folkstyret i kommunerna*. Medverkan delaktighet ansvar. Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning. 1984.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.

- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén Stockholm.
- SOU 1998:155. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Demokratiutredningens skrift nr 9. Stig Montin.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande Demokratiutredningen.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- Strandberg, Anette (2004). *Har invånarna i Marks kommun något att säga till om mellan valen? – En studie om medborgarförslag*. Göteborgs universitet.
- Teorell, Jan – Torsten Svensson (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Turner, Stephen P. (2003). *Liberal Democracy 3.0*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Verba, Sidney – Kay Lehman Schlozman – Henry Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vigoda, Eran (2008). ”Administrative Agents of Democracy? – A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public-Sector Performance and Citizenship Involvement”, s. 416-439 i Nancy C. Roberts (red.), *The Age of Direct Participation*. USA: American Society for Public Administration (ASPA).

8.2 Samtalsintervjuer

- KF Ordf. = Brunander, Lennart. *Kommunfullmäktiges ordförande*. Centerpartist. Intervjudatum: 2012-05-03. Intervjuplats: Marks kommunkontor.
- KS Ordf. = Lövgren, Margareta. *Kommunstyrelsens ordförande & kommunalråd*. Moderat. Intervjudatum: 2012-05-04. Intervjuplats: Vederbörandes kontor.
- KS v.Ordf. = Pellby, Pelle. *Kommunstyrelsens vice ordförande & kommunalråd*. Socialdemokrat. Intervjudatum: 2012-05-04. Intervjuplats: Vederbörandes kontor.
- Tsn Ordf. = Pär-Erik Johansson. *Teknik- och servicenämndens ordförande*. Moderat. Intervjudatum: 2012-05-04. Intervjuplats: Marks kommunkontor.
- KJ = Helena Blomqvist. *Kommunjurist & sekreterare i KF 2007-2009*. Intervjudatum: 2012-05-03, 04. Intervjuplats: Vederbörandes kontor.

8.3 Dokument och protokoll, Marks kommun

- AK = *Arbetsordning för kommunfullmäktige i Marks kommun*. 2007-07-01. Marks kommuns hemsida. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://mark.se/sv/Politik-och-forvaltning/Politik/kommunfullmaktige/> . Hämtdatum: 2012-05-20.
- Mark1 = Marks kommuns hemsida. *Om Mark*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.mark.se/sv/Upptack-Mark/Om-Mark/>. Hämtdatum: 2012-05-15.
- Mark2 = *Medborgarförslag i Mark – Utvärdering av försök*. Kommunledningskontoret, förslag november 2004. Kommunfullmäktiges demokratiberedning 2004-11-10. Kommunstyrelsens arbetsutskott 2004-xx-xx.
- Mark3 = *Förändrad/förenklad hantering av medborgarförslag*. KF demokratiberedning, KF Ordf. Kjell Hugoson. Skrivelse 2005-01-26. Dnr: KS 2005/0054, Diarieplan:101. Hänvisning dnr: KS 2002/450 101.
- Mark4 = *Medborgarförslag i Mark, Utvärdering av försök*. Kommunledningskontoret, Kommunstyrelsens arbetsutskott, Planeringssamordn. I Augustsson. 2004-11-11. 2002/450 101.
- Mark5 = *Fråga om medborgarförslag*. E-mail konversation mellan Pelle Pellby, Kommunalråd (S) och Anna Engström, Kommunsekreterare, samt Helena Blomqvist, Kommunjurist och fd. Kommunsekreterare. 2012-05-02.
- Mark6 = Marks kommuns hemsida. *Medborgarförslag*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.mark.se/sv/Politik-och-forvaltning/Politik/Medborgarforslag/> . Hämtdatum: 2012-05-20.
- KF Stprtk. = Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://mark.se/sv/Politik-och-forvaltning/Protokoll/> .

9 Bilaga 1 – Intervjuguide

Nedan visas de frågor som jag utgick ifrån under intervjuerna. De är att betrakta som en mall, vilken sedermera anpassades efter respektive intervjuperson. Frågorna baserar på de teorier vilka uppsatsen tar som utgångspunkt. Emellertid är avsikten inte att frågorna endast kretsar kring de aspekter som omtalas i teorierna, utan tanken är att jag är öppen för eventuella förklaringar som ges induktivt. Med undantag från kommunfullmäktige utgår jag från samma mall under samtliga intervjuer. I dennes fall tillkommer ett antal frågor utöver de som ingår i mallen och dessa redovisas sist.

9.1.1 Kommunpolitiker och tjänstemän i Marks kommun

Inleder med några ord om syftet med arbetet och hur intervjun kommer att vara upplagd. Personen får därefter presentera sig, sin position och sin anknytning till medborgarförslag.

Tema 1: Kommunen som institution

- i) Vilken anser du är kommunens roll i den representativa demokratin?
- ii) Hur ser/upplever du kommunens förhållande till medborgarna?
- iii) Finns det i er kommun någon formellt antagen plan eller något program för hur det demokratiutvecklande arbetet ska bedrivas?
- iv) Finns det enligt din uppfattning någon eller några enskilda politiker eller tjänstemän i kommunen som är särskilt drivande i arbetet med demokratifrågor?

Tema 2: Hanteringen av medborgarförslag

- i) Hur upplever du att hanteringen av medborgarförslag fungerar?
- Vad fungerar bra respektive mindre bra?
- ii) Hur har man valt att informera medborgarna om möjligheten till att väcka ärenden i fullmäktige?
- iii) Upplever du att medborgarna känner till möjligheten att väcka ärenden i KF?

Tema 3: Synen på medborgarförslag

- i) Vilken funktion anser du att medborgarförslag fyller i den lokala politiken?
- ii) Vad tycker du fungerar bra respektive mindre bra med medborgarförslag (i förhållande till dess funktion)?
- iii) Upplever du att införandet av medborgarförslag bidragit till att lyfta fram frågor som kanske inte annars skulle ha kommit fram till fullmäktige?
- iv) Varför tror du att Marks kommun varit särskilt framgångsrika med att få in medborgarförslag?

- v) Varför tror du att medborgare skickar in medborgarförslag?

Tema 4: Framtiden; potentialen hos medborgarförslag

- i) Vad tror du krävs för att nå framgång med medborgarförslag?
- ii) Finns det något man skulle kunna ändra på i den kommunala verksamheten så att medborgarförslagen på bästa sätt fyller sin funktion?

9.1.2 Kommunfullmäktiges ordförande i Marks kommun

- i) Varför valde Marks kommun att införa medborgarförslag? Vilka var de bakomliggande argumenten?
- ii) I den mån medborgarförslaget faller utanför kommunfullmäktiges ramar, på högre nivå, remitteras detta vidare till den nivå dit beslutet lämpligen bör tas? Hur upplever du att detta fungerar?
- iii) Har du märkt någon skillnad i hanteringen av medborgarförslag i er kommun över tid?
- iv) Har du uppmärksammat någon förändring i attityden kring medborgarförslag över tid?

10 Bilaga 2 – Utvärdering av försök

Nedan följer ett utdrag ur den utvärdering av försök med medborgarförslag i Mark som gjordes i samband med att beslut skulle fattas om förslagets fortsatta varande eller icke - varande i kommunens verksamhet. Utdraget åsyftar den undersökning som Anette Strandberg utförde på uppdrag av kommunen avseende medborgarförslag.

10.1 Utvecklar medborgarförslag i kommunfullmäktige demokratin i Mark?

”Anette Strandberg har i sin utredning ’Har invånare i Marks kommun någonting att säga till om mellan valen? – En studie om medborgarförslag’ genomfört en enkätundersökning, riktad till samtliga förslagsställare bakom de 66 medborgarförslagen. Av totalt 76 förslagsställare har 71 besvarat enkäten.

21 % av förslagsställarna är engagerade i ett politiskt parti.

77 % anser att de följer den politiska debatten.

75 % har någon gång tagit kontakt med en kommunpolitiker

54 % har skrivit en insändare i någon tidning.

52 % har någon gång demonstrerat eller deltagit i någon annan form av politisk manifestation.

94 % har någon gång skrivit på en namnlista

50 % har någon gång beivrats i fullmäktigemöte.

18 % anser att medborgarförslagen har ökat deras intresse för kommunfullmäktiges sammanträden.

8 % har gjort inlägg/diskuterat med en politiker på Medborgardialogen.

De allra flesta som lämnat in medborgarförslag i Mark tycker att möjligheten ska finnas kvar, men flera har uttryckt att det inte får ta så lång tid att få svar. Kommentaren i ett svar tyder på att beslutsgången inte är särskilt känd.”